



# **UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA**

Scuola Di Scienze Sociali

Dipartimento Di Giurisprudenza

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO

(CURRICULUM INTERNAZIONALISTICO) – XXXV CICLO

**TESI DI DOTTORATO DI RICERCA**

## **IL CONTRASTO ALLE FRODI FINANZIARIE NELL'AMBITO DEL'UNIONE EUROPEA**

Coordinatore: *Chiar.ma Prof.ssa Paola Ivaldi*

Tutor: *Chiar.ma Prof.ssa Ilaria Queirolo*

Candidato:

*Matteo Sommella*

Matricola: S3573538

Anno Accademico: 2022/2023

## **CAPITOLO 1**

### **L'EVOLUZIONE DELLA BASE GIURIDICA DEL CONTRASTO ALLE FRODI NEL DIRITTO PRIMARIO SOVRANAZIONALE**

- 1.1. L'art. 209A del Trattato di Maastricht.
- 1.2. La modifica del Trattato di Maastricht: l'art. 280 TCE.
- 1.3. L'art. 325 TFUE del Trattato di Lisbona.

## **CAPITOLO 2**

### **LA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI EUROUNITARI STABILITA DAL DIRITTO PRIMARIO: L'ART. 325 TFUE E GLI OBBLIGHI DELL'UNIONE E DEGLI STATI MEMBRI**

- 2.1. Gli interessi finanziari dell'Unione: il ruolo della Corte di Giustizia nella loro definizione e nel loro sviluppo e gli approdi normativi di diritto derivato.
- 2.2. Gli illeciti indicati dall'art. 325 TFUE: tra interpretazione letterale e interpretazione estensiva.
- 2.3. L'allargamento della tutela degli interessi finanziari: condivisione tra Stati membri e Unione ed estensione della tutela anche alle sue istituzioni, ai suoi organi e organismi.
- 2.4. Il fondamento delle misure unionali: art. 325, par. 4, TFUE.
- 2.5. Considerazioni in merito al principio di assimilazione o di equivalenza: l'art. 325, par. 2, TFUE.
- 2.6. La giurisprudenza sovranazionale relativa agli obblighi degli Stati membri previsti dall'art. 325, par. 1 e 2, in materia di IVA.

## **CAPITOLO 3**

### **LA TUTELA PENALE DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE**

- 3.1. Premesse di carattere generale sulla tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione: l'incompiuto *Corpus Juris*.
- 3.2. La Convenzione PIF e i suoi Protocolli.
- 3.3. La Direttiva PIF.

- 3.3.1. Introduzione: analisi della fattispecie.
- 3.3.2. I reati-presupposto e il sistema sanzionatorio in materia di responsabilità degli enti previsto dalla Direttiva PIF.
- 3.3.3. Il rapporto tra la Direttiva PIF, il c.d. Decreto fiscale e la sua legge di conversione: considerazioni e problematiche.
- 3.3.4. Alcuni rilievi critici in merito all'attuazione della Direttiva PIF nell'ordinamento italiano.
- 3.3.5. Riflessioni conclusive in merito alla Direttiva PIF e al suo recepimento in Italia.
- 3.4. Questioni relative alle direttive antiriciclaggio.
  - 3.4.1. Analisi storica del contrasto al fenomeno mediante gli strumenti di diritto sovranazionale.
  - 3.4.2. Considerazioni di carattere generale sulla sesta direttiva antiriciclaggio.
  - 3.4.3. Criticità del decreto di attuazione in Italia della direttiva sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale.
  - 3.4.4. Riflessioni conclusive sulla trasposizione della direttiva (UE) 2018/1673 nell'ordinamento italiano.
- 3.5. La Procura europea: evoluzione storica, adozione del Regolamento (UE) 2017/1939 e criticità.
  - 3.5.1. Genesi storica dell'ufficio del procuratore europeo, dal *Corpus Juris* alla Proposta di regolamento del 2013.
  - 3.5.2. L'attuale assetto della Procura europea.
  - 3.5.3. I rapporti con Eurojust e OLAF.
  - 3.5.4. L'adeguamento della normativa italiana al Regolamento EPPO.
  - 3.5.5. Criticità nel sistema EPPO.
  - 3.5.6. La prima prova della tenuta del sistema EPPO: il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia (Caso C-281/22).

## **CAPITOLO 4**

### **LA TUTELA AMMINISTRATIVA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE**

- 4.1. Introduzione.
- 4.2. Analisi del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/1995 e della disciplina complementare di alcuni regolamenti settoriali.
  - 4.2.1. L'irregolarità rilevante per la tutela amministrativa degli interessi finanziari dell'Unione.
  - 4.2.2. Le sanzioni e le misure conseguenti al verificarsi di irregolarità.
  - 4.2.3. La prescrizione nel Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95.

**4.3.** L'Ufficio Europeo per la lotta antifrode: analisi dell'agenzia e delle modifiche normative intercorse dalla sua istituzione.

**4.3.1.** Introduzione.

**4.3.2.** Alcune riflessioni sull'evoluzione normativa in materia.

**4.3.3.** Analisi della normativa di riferimento con riguardo alle più importanti funzioni dell'OLAF.

**4.3.3.1.** L'attività di indagine dell'OLAF ai sensi del Regolamento (UE/Euratom) n. 883/2013.

**4.3.3.2.** Le innovazioni introdotte dal Regolamento (UE/Euratom) 2020/2223.

## **INTRODUZIONE**

Il presente lavoro, dopo un'analisi dell'evoluzione della normativa dei Trattati rilevante per quanto concerne gli interessi finanziari dell'Unione, si sofferma sui relativi approdi di diritto derivato, alla luce di quello che è stato il percorso evolutivo che ha portato prima all'adozione della Convenzione PIF e, in seguito, della Direttiva PIF.

In generale, è stata evidenziata la connessione tra la protezione degli interessi finanziari sovranazionali e la nascita di un diritto penale europeo; il legislatore dell'Unione ha infatti adottato, come primo strumento nell'ambito della cooperazione penale, sulla base dell'art. K.3 del Trattato di Maastricht, proprio la Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari europei, da proteggere mediante il diritto penale.

A questo sono seguiti, nei due anni successivi, il Primo Protocollo, sulla corruzione e il Secondo Protocollo, sulla responsabilità delle persone giuridiche, riciclaggio e confisca; questi tre atti normativi possono quindi essere definiti come la prima effettiva opera di armonizzazione relativa ai tre delitti maggiormente lesivi delle finanze europee.

Partendo, dunque, da una doverosa premessa sulla Convenzione PIF, si passerà all'analisi della Direttiva PIF, disciplina attualmente in vigore per la repressione penale delle frodi concernenti l'imposta sul valore aggiunto; infine, si dedicherà spazio ad alcune riflessioni sulle direttive antiriciclaggio, le quali offrono strumenti per reprimere un altro grave illecito lesivo delle finanze dell'Unione.

Si analizzerà poi il ruolo che la Procura europea, a partire dalla sua istituzione, ha avuto nella repressione del fenomeno oggetto del presente lavoro.

Con riguardo alla Direttiva PIF e alla sesta direttiva antiriciclaggio, saranno esaminati anche i decreti legislativi di attuazione, adottati dal legislatore italiano; in rapporto al Regolamento EPPO,

sarà invece analizzato il decreto legislativo con cui l'ordinamento interno ha adeguato il suo sistema alle nuove regole sovranazionali di diretta applicazione nel territorio nazionale.

La parte finale dell'elaborato sarà dedicata alla tutela amministrativa degli interessi finanziari dell'Unione. Ci si concentrerà, in particolare, sull'analisi della disciplina del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/1995, tenendo in considerazione la copiosa giurisprudenza della Corte di Giustizia che, sul punto, ha di fatto costruito un sistema, da esaminare nel suo complesso.

Infine, ulteriore spazio sarà riservato al ruolo dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), tenuto conto delle modifiche normative del regolamento che ne disciplina l'azione, i poteri e le competenze.

## CAPITOLO 1

### L'EVOLUZIONE DELLA BASE GIURIDICA DEL CONTRASTO ALLE FRODI NEL DIRITTO PRIMARIO SOVRANAZIONALE

#### 1.1 L'art. 209A del Trattato di Maastricht

La tutela degli interessi finanziari sovranazionali è stata riconosciuta, nell'ambito del diritto primario, con il Trattato di Maastricht, specificamente con l'art. 209A TCE<sup>1</sup>.

Tale previsione normativa era volta a salvaguardare gli interessi finanziari della Comunità mediante la lotta contro le frodi, che stavano assumendo una progressiva e maggiore rilevanza, specie per quanto riguardava la politica agricola<sup>2</sup>; inoltre, l'inserimento nell'ambito del diritto primario di una specifica norma sul tema, comportava il fatto che gli Stati membri superassero l'idea che la materia rientrasse soltanto nella loro sfera di responsabilità<sup>3</sup>.

Nell'ambito del Consiglio europeo di Madrid, del 26 e 27 giugno 1989, era stata infatti sostenuta la necessità di agire in maniera rigorosa per fronteggiare le frodi a danno del bilancio comunitario; gli

---

<sup>1</sup> La norma, collocata al termine del Titolo II della Parte V del Trattato, contemplante le "Disposizioni Finanziarie", stabiliva che: "Gli Stati membri adottano, per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere i loro interessi finanziari. Fatte salve altre disposizioni del presente trattato, gli Stati membri coordinano l'azione intesa a tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro le frodi. A tal fine essi organizzano, con l'aiuto della Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra i servizi competenti delle rispettive amministrazioni".

<sup>2</sup> Sul punto, si veda: V. COSTANTINESCO, *Article 209A C.E.*, in V. COSTANTINESCO, R. KOVAR, D. SIMON (sous la direction de), *Traité sur L'Union européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992). Commentaire article par article*, Paris, 1995, p. 715, che sottolinea come la possibilità di commettere frodi risultasse semplificata dalla complessità della normativa comunitaria in materia agricola. Tale questione era stata approfondita anche da C. FLAESCH-MOUGIN, *La CEE et la lutte contre le fraudes au detriment du budget communautaire*, in *Cahiers de droit européen*, 1983, p. 398.

<sup>3</sup> La questione è evidenziata da M. POELEMANS, *La sanction dans l'ordre juridique communautaire*, Bruxelles, 2004, p. 106.

stessi principi erano stati espressi, da alcuni Stati membri, nei lavori della conferenza intergovernativa relativi al Trattato sull'Unione Europea<sup>4</sup>.

Concentrandosi sul disposto dell'art. 209A TCE, il comma 1 veniva ritenuto codificazione del principio di assimilazione, come enunciato dalla Corte di Giustizia nel caso del c.d. mais greco<sup>5</sup>.

Attraverso questa fondamentale sentenza, del 21 settembre 1989, la Corte elaborò, a partire dall'art. 5 TCE<sup>6</sup>, due principi cardine: l'equiparazione della tutela degli interessi comunitari a quella degli interessi finanziari nazionali e la previsione di una serie di sanzioni proporzionate e dissuasive<sup>7</sup>.

La portata innovativa della pronuncia fu rappresentata, appunto, dall'introduzione del principio di assimilazione, che comportò l'equiparazione degli interessi finanziari comunitari a quelli nazionali, facendo sì che gli Stati fossero tenuti ad agire, in entrambi i casi, adottando le stesse misure di tutela e contrasto.

La necessità di reprimere le violazioni del diritto comunitario, commesse nell'ambito degli ordinamenti nazionali, in materia di lotta alle frodi, poteva portare all'adozione delle medesime sanzioni penali stabilite per tutelare beni giuridici nazionali, equiparabili per natura ed importanza<sup>8</sup>.

Il comma 2 dell'art. 209A, invece, positivizzava una attività già svolta, a livello di prassi, dalla Commissione, che, appunto, coadiuvava gli Stati membri nel coordinamento e nella cooperazione

---

<sup>4</sup> C. CURTI GIALDINO, *Il trattato di Maastricht sull'Unione europea*, Roma, 1993, p. 251.

<sup>5</sup> CGCE, sentenza 21 settembre 1989 (C-68/88), *Commissione c. Repubblica Ellenica*, edita in *Cassazione Penale*, 1992, p. 1654 ss. Sul tema, si segnala: L. SALAZAR, *Commento all'art. 280 TCE*, in A. TIZZANO, (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 1256.

<sup>6</sup> Art. 5 TCE: “1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. 2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri. 3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo. 4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”.

<sup>7</sup> CGCE, sentenza 21 settembre 1989 (C-68/88), *Commissione c. Grecia*, in *Raccolta*, 1989, p. 2965 ss., che sviluppa le suddette considerazioni al punto 2 della massima: “Qualora una disciplina comunitaria non contenga una specifica norma sanzionatoria di una violazione o che rinvii in merito alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, l'art. 5 del Trattato impone agli Stati membri di adottare tutte le misure atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto comunitario. A tal fine, pur conservando la scelta delle sanzioni, essi 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 e per importanza e che in ogni caso conferiscano 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”.

<sup>8</sup> Sull'argomento, si veda D. RINOLDI, *Funzionari comunitari e pubblici ufficiali nazionali: una prospettiva di approfondimento della lotta alla corruzione in Italia*, in *LIUC Papers*, n. 26, 1996.

tra gli stessi a tutela degli interessi finanziari comunitari<sup>9</sup>: in particolare, specie con riguardo al contrasto alle frodi sorte nell'ambito della politica agricola, la Commissione aveva provveduto ad incentivare la collaborazione tra gli Stati in materia, anche attraverso la diretta cooperazione tra essi<sup>10</sup>.

Si segnala, inoltre, l'interpretazione della norma fornita da alcuni autori, i quali, sulla base degli obblighi di coordinamento e del ruolo della Commissione, ritenevano emergesse la necessità di un'armonizzazione anche sul piano normativo, da fondarsi sull'art. 100A TCE, relativo al ravvicinamento delle legislazioni<sup>11</sup>.

Da un punto di vista degli effetti, la norma ha portato all'istituzione, da parte della Commissione, del Comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF), che, ancora oggi, è operante.

Il Comitato, presieduto da un membro della Commissione, è formato da rappresentanti degli Stati membri, che possono ricevere assistenza da parte di funzionari delle autorità nazionali operanti in materia; la Commissione può consultarlo, con finalità preventive o repressive, sulle problematiche relative alle frodi e agli altri illeciti lesivi degli interessi finanziari sovranazionali; inoltre, la Commissione può richiedere il parere del Comitato in relazione al rapporto di cooperazione sussistente, in materia, tra la stessa istituzione e gli Stati membri, con la finalità di sviluppare procedure che facilitino la collaborazione tra autorità nazionali competenti<sup>12</sup>.

Pare utile ricordare che, nel sistema introdotto dal Trattato di Maastricht, fondato sui pilastri, la lotta alle frodi veniva collocata nel terzo, in quanto rappresentava oggetto della cooperazione nei settori della giustizia e affari interni (GAI), la cui disciplina era rinvenibile nel Titolo VI del Trattato.

Alla luce di questa considerazione, si sottolinea, sin d'ora, che, utilizzando come base giuridica l'art. K.3, lettera c) del TUE, il quale individuava gli strumenti per realizzare gli obiettivi della Cooperazione nei settori della lotta alla frode su scala internazionale come questione di interesse comune per gli Stati membri, ai sensi dell'art. K.1, n. 5, TUE, fu adottata la Convenzione sulla

---

<sup>9</sup> A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, Bari, 2018, p. 4.

<sup>10</sup> Per un approfondimento sull'attività posta in essere dalla Commissione, si veda C. FLAESCH-MOUGIN, *op. cit.*, p. 418 ss.

<sup>11</sup> Sul tema, si veda L. PICOTTI, *Potestà penale dell'Unione europea nella lotta contro le frodi comunitarie e possibile "base giuridica" del Corpus Juris. In margine al nuovo art. 280 del Trattato CE*, in G. GRASSO (a cura di), *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione*, Milano, 2000, p. 361.

<sup>12</sup> Il COCOLAF è stato istituito dalla Commissione mediante la decisione 94/140/CE, modificata dalla decisione 2005/223/CE del 23 febbraio 2005. Quest'ultimo intervento normativo ha comportato che la Commissione possa consultare il Comitato anche riguardo ai problemi relativi al contrasto alla contraffazione della moneta unica, nonché sugli aspetti di polizia e giudiziari delle attività di elaborazione strategica e di cooperazione finalizzati alla lotta alle frodi.

tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee<sup>13</sup>, a cui, in seguito, si aggiunsero il Protocollo del 1996 sulla corruzione dei funzionari e quello del 1997 sulla responsabilità delle persone giuridiche, sul riciclaggio e sulla confisca<sup>14</sup>: in questo modo venne prevista la tutela penale degli interessi finanziari europei con un'apposita disciplina di diritto secondario.

A tal riguardo, si sottolinea come la Commissione avesse evidenziato la necessità di tutelare tali interessi, da un punto di vista penalistico, già dalla metà degli anni '70, mediante la presentazione di un progetto di revisione dei Trattati che assicurasse regole comuni per gli Stati membri<sup>15</sup>.

Sempre con riguardo alla normativa secondaria adottata nella vigenza del Trattato di Maastricht, è da evidenziare l'introduzione del Regolamento (CE, EURATOM) n. 2988/95 che istituiva una protezione anche di tipo amministrativo degli interessi finanziari europei, stabilendo controlli, misure e sanzioni<sup>16</sup>.

È stato inoltre previsto un ulteriore Regolamento (EURATOM, CE), n. 2185/96 che conferiva specifici poteri alla Commissione per l'effettuazione di controlli presso gli operatori economici sospettati di atti pregiudizievoli degli interessi finanziari sovranazionali<sup>17</sup>.

Entrambe le normative secondarie sono state adottate ricorrendo alla clausola di flessibilità, contenuta nell'art. 235 TCE (oggi art. 352 TFUE), poiché l'art. 209A TCE non attribuiva poteri normativi in materia alle istituzioni comunitarie<sup>18</sup>.

È necessario infine menzionare anche l'adozione di una misura diversa da quelle di tipo normativo, ossia la nascita, alla fine degli anni 80, dell'Unità di coordinamento della lotta antifrode (UCLAF), istituita presso il Segretariato generale della Commissione.

Tale organo operava congiuntamente con i servizi antifrode nazionali, coordinandoli nel lavoro e fornendo assistenza per contrastare attività illecite sovranazionali; dal 1995, l'UCLAF ha assunto il

---

<sup>13</sup> Convenzione elaborata in base all'art. K.3 del Trattato sull'Unione europea relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, del 26 luglio 1995 (Convenzione PIF).

<sup>14</sup> Protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee stabilito in base all'art. K.3 del Trattato sull'Unione europea (c.d. Primo Protocollo); Secondo Protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee stabilito in base all'art. K.3 del Trattato sull'Unione Europea, del 19 giugno 1997 (c.d. Secondo Protocollo).

<sup>15</sup> Progetti presentati dalla Commissione al Consiglio il 10 agosto 1976 in GUCE, C-222, p. 2 ss.

<sup>16</sup> Regolamento del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità. Per una disamina sul punto, si veda G. GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari comunitari nella prospettiva della formazione di un diritto penale europeo*. Relazione all'incontro di studio, organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura, sul tema "Cooperazione tra OLAF e autorità giudiziarie nazionali, utilizzabilità degli atti di indagine e salvaguardia delle garanzie processuali" (Roma, 13-15 novembre 2006), in *Criminalia* 2006, pp. 93-124.

<sup>17</sup> Regolamento (EURATOM, CE) n. 2185/96 del Consiglio, dell'11 novembre 1996, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità.

<sup>18</sup> Sul punto, si veda S. MANGIAMELI, *L'esercizio dei poteri concorrenti nell'ordinamento dell'Unione europea e il suo impatto sui sistemi giuridici degli Stati membri*, in [www.ipof.it](http://www.ipof.it), n. 3/2014.



compito di responsabile di tutta l'attività antifrode svolta dalla Commissione, tra cui si segnalano, in particolare, le indagini e altre irregolarità compiute dal personale di quest'ultima<sup>19</sup>.

In definitiva, durante la vigenza del Trattato di Maastricht sono stati delineati gli aspetti fondamentali della disciplina sul contrasto alle attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione: la tutela penalistica e quella di natura amministrativa, con la predisposizione delle basi che hanno permesso, in seguito, lo svolgimento di indagini e controlli per contrastare e reprimere queste condotte<sup>20</sup>.

## **1.2 La modifica del Trattato di Maastricht: l'art. 280 TCE**

Il Trattato di Amsterdam del 1997 ha operato una intensa revisione di quanto stabilito dall'art. 209A del Trattato di Maastricht, al fine di conseguire una più profonda tutela degli interessi comunitari sulla materia oggetto del presente lavoro e di individuare soluzioni alle problematiche emerse nell'applicazione normativa.

Questa esigenza è stata evidenziata, con riguardo alle istituzioni europee, nei pareri della Commissione e del Parlamento europeo relativi alla convocazione di una conferenza intergovernativa per la revisione dei Trattati<sup>21</sup>.

In particolare, la Commissione sottolineava come la repressione del fenomeno richiedesse l'impegno sia degli Stati membri, sia delle istituzioni, proponendo l'adozione di una appropriata base giuridica<sup>22</sup>.

Anche il Parlamento europeo era d'accordo su quest'ultimo punto, ritenendo che le modifiche dell'art. 209A TCE dovessero portare ad un obbligo per gli Stati di applicazione di sanzioni caratterizzate da efficacia, proporzionalità ed effetto dissuasivo, così da costituire una corretta base giuridica per definire una regolamentazione comunitaria e per riuscire ad armonizzare le legislazioni degli Stati membri, anche alla luce della futura adozione di sanzioni penali uniformi<sup>23</sup>.

La convergenza di idee del Parlamento europeo e della Commissione sull'opportunità di prevedere una specifica base giuridica per adottare norme sovranazionali in materia di lotta contro le frodi era emersa a seguito delle divergenze che avevano caratterizzato i lavori precedenti all'entrata in vigore

---

<sup>19</sup> Sui compiti dell'UCLAF, si veda L. KUHLE, *Stratégie antifraude de la Commission et lutte contre la grande délinquance préjudiciable aux intérêts communautaires. Fonctionnement et rôle de l'UCLAF*, in G. GRASSO (a cura di), *op. cit.*, p. 1 ss.

<sup>20</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, pp. 6-7.

<sup>21</sup> È possibile reperire il parere della Commissione del 28 febbraio 1996 in *Conférence intergouvernementale en vue de la révision des Traités. Semestre de la présidence italienne. Recueil de textes*, Bruxelles, juillet 1996, p. 15, mentre quello del Parlamento europeo del 13 marzo 1996 in GUCE C/96, p. 77 ss.

<sup>22</sup> Parere della Commissione, del 28 febbraio 1996, in *op. cit.*, p. 22.

<sup>23</sup> Parere della Commissione, del 28 febbraio 1996, punto 22.2, in *op. cit.*

del Regolamento (CE/EURATOM) n. 2988/95 sulla tutela amministrativa degli interessi finanziari europei.

Infatti, sebbene il Parlamento ritenesse possibile adottare una direttiva che trovasse il suo fondamento negli artt. 209A e 100 TCE, la Commissione sosteneva invece che non si potesse ricorrere a queste norme ma si dovesse utilizzare l'art. 235 TCE, come poi in effetti avvenne<sup>24</sup>.

Con il Trattato di Amsterdam, l'art. 209A venne sostituito dall'art. 280 TCE<sup>25</sup>; il nuovo disposto normativo non ha subito variazioni con il successivo Trattato di Nizza del 2000 e, nonostante non abbia modificato il contenuto dell'originario comma 1 dell'art. 209A con riguardo agli obblighi imposti agli Stati membri, ha significativamente modificato il comma 2, mediante l'introduzione di tre nuovi commi<sup>26</sup>.

La nuova disposizione ha reso la materia della tutela degli interessi finanziari, non solo di competenza degli Stati membri, ma anche della Comunità: infatti, l'obbligo di adozione di misure di lotta alle frodi è imposto, dal paragrafo 1, ad entrambi i soggetti; inoltre, è stato anche ampliato il novero degli illeciti da perseguire poiché la norma parla anche di contrasto ad "*altre attività illegali*".

Sono stati inoltre ampliati i compiti della Commissione che, ai sensi del paragrafo 3, non svolge più soltanto un'azione di supporto, ma un ruolo diretto nell'attività di cooperazione tra le competenti attività degli Stati membri, con cui opera congiuntamente.

---

<sup>24</sup> Sul punto, si veda M. POELEMANS, *op. cit.*, p. 107 ss.

<sup>25</sup> Come sottolineato da A. DAMATO, *op. cit.*, p. 8, la norma mantiene la sua collocazione nell'ambito del primo pilastro, nella parte finale del Titolo II della parte V sulle istituzioni della Comunità, dedicato alle "Disposizioni finanziarie".

<sup>26</sup> L'art. 280 TCE è stato analizzato da vari autori, tra cui, a mero titolo esemplificativo: A. TIZZANO, *Il Trattato di Amsterdam*, Padova, 1998, p. 101 ss.; D. RINOLDI, *Commento all'art. 280 (ex 209 A)*, in F. POCAR, *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2001, p. 933 ss.; E. GABOLDE, C. PERRON, *Article 280 CE*, I. PINGEL (sous la direction de), *De Rome à Lisbonne. Commentaire article par article des Traités UE et CE*, II éd., Bale, 2010, p. 1742 ss. Per completezza, si riporta il testo dell'art. 280 TCE: "1. La Comunità e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari della Comunità stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri. 2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari. 3. Fatte salve altre disposizioni del presente trattato, gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti. 4. 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. Tali misure non riguardano l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri. 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".

Infine, il paragrafo 4, oltre a risolvere le problematiche emerse durante la vigenza del Trattato di Maastricht, stabiliva la base giuridica per adottare misure preventive e repressive delle frodi, con la finalità di concretizzare una protezione efficace e paritaria negli Stati membri<sup>27</sup>.

La parte finale del paragrafo 4 dell'art. 280, che precisava che le misure in oggetto “*non riguardano l'applicazione del diritto nazionale o l'amministrazione della giustizia degli Stati membri*”, ha comportato un contrasto in dottrina.

Secondo alcuni autori, infatti, la previsione normativa confermava l'assenza di competenze comunitarie in materia penale, conformemente a quanto previsto dalla struttura a pilastri; si ricorda infatti che, nel Titolo VI del Trattato di Amsterdam, la disciplina della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale trovava collocazione negli artt. 29 e ss. del TUE. In particolare, secondo il disposto dell'art. 29, comma 2, la prevenzione e la repressione della corruzione e della frode erano ricompresi tra i settori di intervento dell'azione finalizzata alla costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia da offrire ai cittadini europei.

Altre interpretazioni dottrinali sostenevano invece che questa norma di diritto primario non impedisse l'adozione, da parte della Comunità, di atti normativi in materia penale per salvaguardare le finanze europee<sup>28</sup>.

Infine, secondo quanto ritenuto da un'ulteriore fonte dottrinale, le iniziative penalistiche, ad eccezione della diretta applicabilità di norme negli Stati membri, trovavano la loro legittimazione nell'art. 280, paragrafo 4<sup>29</sup>.

Al di là di tali divergenti opinioni, esaminando l'attività svolta dalle istituzioni europee a seguito dell'introduzione di questa nuova base giuridica, si deve tener conto del fatto che la Commissione abbia fondato sull'art. 280 TCE la proposta, presentata nel 2001, di una direttiva volta a sostituire la Convenzione PIF e i protocolli del 1996 e 1997; infatti, la Commissione non ha ritenuto che la parte finale del paragrafo 4 dell'art. 280 rappresentasse un ostacolo ad applicare la previsione normativa come base giuridica, poiché questa non si riferiva in termini generali al diritto penale, ma si soffermava soltanto su due aspetti peculiari riguardanti “*l'applicazione del diritto penale e l'amministrazione della giustizia negli Stati membri*”.

---

<sup>27</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 9, la quale, inoltre, rimarca l'incisività del ruolo ricoperto dal Parlamento europeo, in quanto le misure a cui fa riferimento il paragrafo 4 dell'art. 280 sono adottate mediante la procedura di codecisione, previa consultazione della Corte dei conti.

<sup>28</sup> Sulle diverse posizioni, si vedano: E. BACIGALUPO, *La tutela degli interessi finanziari della Comunità: progressi e lacune*, in G. GRASSO (a cura di), *op. cit.* p. 24 ss.; E. FROMM, “*Ius puniendi*”: *The Right of the Institutions of the EC to Protect the Financial Interest of the EC from Fraud (art. 280 paragraph 4 EC Treaty)?* in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2008, p. 125 ss.; L. PICOTTI, *op. cit.*, p. 364 ss.

<sup>29</sup> Sul punto, si veda P. FIMIANI, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari della Comunità nel nuovo art. 209A*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 591.

Inoltre, la parte finale del disposto del paragrafo 4 dell'art. 280 doveva essere interpretata restrittivamente rispetto alla intera disciplina prevista, riguardante tutte le misure adottabili nel campo della lotta antifrode<sup>30</sup>.

Infine, sia la Commissione, sia il Parlamento europeo non ritenevano che l'art. 280, paragrafo 4, impedisse di adottare misure di armonizzazione in campo penalistico<sup>31</sup>; quest'ultima istituzione, in particolare, aveva espresso il suo assenso nel progetto di risoluzione legislativa sulla proposta, adottato in prima lettura<sup>32</sup>.

Nonostante il progetto non abbia avuto uno sviluppo concreto, è meritevole di menzione, in quanto è stato riproposto dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, portando all'adozione della c.d. Direttiva PIF<sup>33</sup>.

Completando l'analisi della nuova base giuridica introdotta dal Trattato di Amsterdam, il paragrafo 5 disponeva che la Commissione e gli Stati membri dovessero presentare annualmente una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle misure adottate, aumentando in tal modo la trasparenza sulle loro azioni<sup>34</sup>.

In definitiva, l'art. 280 TCE ha rappresentato un'evoluzione nella lotta contro la frode agli interessi finanziari sovranazionali, che è stata determinata, inoltre, anche dalla sostituzione dell'UCLAF con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF); le norme generali sull'attività dell'OLAF sono state stabilite con il Regolamento (CE) n. 1073 del 1999<sup>35</sup>, che rappresenta la prima disposizione fondata sull'art. 280 TCE, oltre che con il Regolamento (EURATOM) n. 1074/1999<sup>36</sup>.

Tali norme di diritto derivato sono state abrogate e sostituite dal Regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode, ulteriormente modificato da un regolamento del 2020<sup>37</sup>.

---

<sup>30</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 10.

<sup>31</sup> Proposta di direttiva del 23 maggio 2001, COM(2001)272, def. p. 6.

<sup>32</sup> Documento dell'8 novembre 2001 A5-0390/2001, p. 35.

<sup>33</sup> L'argomento sarà oggetto di approfondimento in un apposito capitolo. Si segnala, però, fin d'ora, tra i vari articoli dottrinali pubblicati, L. PICOTTI, *La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'era post-Lisbona: la direttiva PIF nel contesto di una riforma di sistema*, in G. GRASSO, R. SICURELLA, F. BIANCO, V. SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Pisa, 2018, pp. 1749.

<sup>34</sup> Tale attività è sottolineata da Y. PETIT, *Article 280*, in V. CONSTANTINESCO, Y. GAUTIER, D. SIMON (sous la direction de), *Traité d'Amsterdam et de Nice. Commentaire article par article*, Paris, 2007, p. 817.

<sup>35</sup> Regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF).

<sup>36</sup> Regolamento (EURATOM) n. 1074/1999 del Consiglio del 25 maggio 1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF).

<sup>37</sup> Regolamento (UE, EURATOM) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il Regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013 per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode, GU L. 437 del 28 dicembre 2020, p. 49-73. Si rimanda al quarto capitolo per una approfondita analisi dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

### 1.3 L'art. 325 TFUE del Trattato di Lisbona

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea ha trovato la sua disciplina nell'art. 325 TFUE<sup>38</sup>.

La norma in questione ha il medesimo contenuto dell'art. III-415 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa<sup>39</sup>.

Nonostante non siano state introdotte nuove disposizioni rispetto a quelle stabilite dall'art. 280 TCE, alcune di queste hanno subito delle modifiche.

Innanzitutto, vi è stato un adeguamento alla nuova terminologia introdotta dal Trattato di Lisbona; ci si riferisce, in particolare, alla sostituzione del riferimento alla procedura di codecisione, contenuta nell'art. 280, paragrafo 4, TCE con quello alla procedura legislativa ordinaria.

Le più importanti variazioni sono però di tipo sostanziale e sono riferite ai paragrafi 1 e 4 dell'articolo in questione.

In particolare, il paragrafo 1 sancisce l'obbligo di contrastare frodi ed altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione, non soltanto, come prevedeva l'art. 280, par. 1, TCE, negli Stati, ma anche nelle istituzioni, organi e organismi sovranazionali; una disposizione della medesima portata è stata inserita anche nel paragrafo 4, da cui è inoltre stata eliminata la parte finale dell'art. 280 TCE, sulla base della quale le misure adottabili alla luce della norma non dovevano riguardare l'applicazione del diritto nazionale o l'amministrazione della giustizia degli Stati membri.

Una ulteriore novità consiste nel fatto che all'art. 325, sebbene inserito alla fine del titolo sulle disposizioni finanziarie, sia dedicato un capo autonomo, ossia il sesto, intitolato "*Lotta contro la frode*".

Questa considerazione di tipo sistematico rappresenta l'ulteriore conferma dell'autonomia della tutela individuata dalla norma nell'ambito del Trattato<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Art. 325 TFUE: "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".

<sup>39</sup> Sulle norme riguardanti le disposizioni finanziarie nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, si veda M. J. MARTINEZ IGLESIAS, *Les finances de l'Union* in G. AMATO, H. BRIBOSIA, B. DE WITTE, (eds), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruxelles, 2007, p. 599 ss.

<sup>40</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, pp. 12-13.

Da ultimo e prima di approfondire la nozione di interessi finanziari e gli obblighi che l'art. 325 TFUE impone all'Unione e agli Stati membri, è necessario sottolineare come il nuovo assetto normativo di diritto primario non modifichi il rapporto tra tutela degli interessi finanziari e cooperazione giudiziaria in materia penale.

L'obiettivo dell'Unione di salvaguardare le proprie finanze si realizza, infatti, per esempio, mediante la correlazione tra le misure penali adottate per raggiungere tale traguardo e alcuni reati previsti dall'art. 83 TFUE<sup>41</sup>.

Tale rapporto emerge, inoltre, da un'altra disposizione del Trattato: l'art. 86 TFUE prevede infatti l'istituzione della Procura europea per reprimere i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Art. 83 TFUE: “*Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e 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. In funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri di cui al presente paragrafo. Esso delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo. 2. Allorché 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 tramite direttive. Tali direttive sono adottate secondo la stessa procedura legislativa ordinaria o speciale utilizzata per l'adozione delle misure di armonizzazione in questione, fatto salvo l'articolo 76. 3. Qualora un membro del Consiglio ritenga che un progetto di direttiva di cui al paragrafo 1 o 2 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. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio, ponendo fine alla sospensione della procedura legislativa ordinaria. Entro il medesimo termine, in caso di disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di direttiva 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'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata. 1. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni*”. Per un'approfondita disamina sull'art. 83 TFUE, si veda S. MONTALDO, *I limiti della cooperazione in materia penale nell'Unione europea*, Napoli, 2015, pp. 64-102.

<sup>42</sup> Art. 86 TFUE: “*1. Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust. Il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo. In mancanza di unanimità, un gruppo di almeno nove Stati membri può chiedere che il Consiglio europeo sia investito del progetto di regolamento. In tal caso la procedura in sede di Consiglio è 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'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata. 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 dal regolamento previsto nel paragrafo 1, e i loro complici. Essa esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri. 3. I regolamenti di cui al paragrafo 1 stabiliscono 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 che modifica il paragrafo 1 allo scopo di estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta*

A questo punto, dopo aver analizzato come il diritto primario si sia evoluto con riguardo al tema oggetto del presente lavoro, si approfondirà l'attuale quadro giuridico sulla protezione degli interessi finanziari, garantito dall'art. 325 TFUE, norma che, sebbene non ne fornisca una definizione, prevede obblighi in materia riguardanti, congiuntamente, sia l'Unione sia gli Stati, oltre a doveri indirizzati, specificamente, alcuni alla prima, altri ai secondi.

## **CAPITOLO 2**

### **LA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI EUROUNITARI STABILITA DAL DIRITTO PRIMARIO: L'ART. 325 TFUE E GLI OBBLIGHI DELL'UNIONE E DEGLI STATI MEMBRI**

#### **2.1 Gli interessi finanziari dell'Unione: il ruolo della Corte di Giustizia nella loro definizione e nel loro sviluppo e gli approdi normativi di diritto derivato**

Come sottolineato nel precedente capitolo, l'art. 325 TFUE non fornisce una nozione di interessi finanziari dell'Unione, al pari delle preesistenti norme di diritto primario. Sul punto è quindi intervenuta la Corte di Giustizia, la quale si è pronunciata, durante la vigenza del Trattato di Amsterdam, con due sentenze<sup>43</sup>; attraverso queste decisioni, la Corte ha escluso che la nozione a cui faceva riferimento l'art. 280 TCE coincidesse con quella di entrate e di uscite dell'allora bilancio comunitario, riconoscendo alla stessa una portata più ampia.

La Corte ha deciso in relazione a due ricorsi in annullamento proposti dalla Commissione contro le decisioni adottate, rispettivamente, dalla BCE e dalla BEI, di destituire di fatto l'OLAF dal potere di indagine amministrativa antifrode, attribuendolo del tutto ai loro servizi interni.

La BCE e la BEI sostenevano che le decisioni fossero legittime per il fatto che, secondo loro, l'espressione "*interessi finanziari*" di cui all'art. 280 TCE riguardasse solo le entrate e le spese del bilancio comunitario; facendo leva sulla propria indipendenza, dal punto di vista finanziario, rispetto al bilancio della Comunità, essendo infatti dotate di proprie risorse e di un proprio bilancio,

---

*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".* Sull'istituzione della Procura europea e sulla sua competenza, si veda, tra i tanti, E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Archivio penale*, 2019, n. 3, p. 23 ss.

<sup>43</sup> Sentenza del 10 luglio 2003, causa C-11/00, *Commissione c. Banca Centrale europea*; sentenza del 10 luglio 2003, causa C-15/00, *Commissione c. Banca europea per gli investimenti*. Come sottolineato da A. DAMATO, in *op. cit.*, p. 16, il punto 82 ss. della prima pronuncia e il punto 114 ss. della seconda, contengono una parte "*Sulla nozione degli interessi finanziari della Comunità*".

ritenevano inapplicabile nei loro confronti il Regolamento (CE/EURATOM) n. 1073/1999, disciplinante i poteri di indagine dell'OLAF, poiché trovava la sua base giuridica nell'art. 280 TCE. La Corte di Giustizia non ha ritenuto tale impostazione meritevole di accoglimento sulla base di due aspetti.

In primo luogo, la Corte ha sviluppato un argomento di tipo letterale: con riguardo alla terminologia utilizzata nel Trattato, infatti, i giudici hanno ritenuto che l'espressione "*interessi finanziari*" fosse stata utilizzata dal Trattato di Amsterdam soltanto con riguardo alla lotta alla frode e che quindi, in quanto formula ampia, riguardasse anche il bilancio, unico riferimento contenuto nelle altre norme del titolo sulle disposizioni finanziarie.

In seconda battuta, la Corte, ritenendo che i Trattati rappresentassero la base giuridica anche degli organi e degli organismi comunitari, oltre che delle istituzioni, ha affermato che i mezzi di cui essi disponevano rivestivano intrinsecamente un interesse diretto e proprio per la Comunità: infatti, l'origine di organi e organismi dal diritto primario comportava che fossero inseriti nell'ordinamento giuridico europeo per contribuire al conseguimento degli obiettivi da questo stabiliti.

La Corte ha quindi concluso che la nozione di "*interessi finanziari*" di cui all'art. 280 TCE comprendesse non solo le entrate e le spese del bilancio comunitario, ma anche le spese relative al bilancio di organi o organismi istituiti dal Trattato<sup>44</sup>.

Le argomentazioni appena esposte possono essere fatte valere anche nel contesto giuridico odierno: infatti, l'autonomia della materia della lotta alla frode è stata accentuata dall'inserimento di questa in un capo autonomo, all'interno del titolo sulle disposizioni finanziarie; si conferma, così, la mancanza di identità con la nozione di bilancio dell'Unione.

Inoltre, l'orientamento della Corte ha avuto incidenza anche in rapporto agli atti di diritto derivato che hanno fornito una definizione in materia di interessi finanziari.

Ci si riferisce, in particolare, alla Direttiva (UE) n. 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta alla frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale<sup>45</sup>.

Infatti, l'art. 2, par. 1, lett. a), stabilisce che, ai fini della sua applicazione, per interessi finanziari dell'Unione si intendono le entrate, le spese e i beni coperti acquisiti o dovuti in virtù del bilancio dell'Unione, nonché dei bilanci di istituzioni, organi e organismi dell'Unione, istituiti sulla base dei trattati o dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e controllati.

---

<sup>44</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 16, che aggiunge come, alle considerazioni sviluppate dalla Corte, conseguisse l'applicabilità del regolamento n. 1073/1999 sui poteri di indagine dell'OLAF e, da ultimo, l'annullamento delle decisioni adottate dalla BCE e dalla BEI.

<sup>45</sup> C.d. Direttiva PIF, sulla quale, a mero titolo esemplificativo, si veda E. BASILE, *Brevi note sulla nuova direttiva PIF*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, n. 12, pp. 63-73. Per un'analisi approfondita di tale atto normativo, si rinvia al capitolo terzo.



Inoltre, la definizione di interessi finanziari dell'Unione è presente anche nell'art. 2, par. 2, del Regolamento (UE) n. 2017/1939, relativo alla attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea "EPPO", in forza del quale sono ritenuti tali tutte le spese, le entrate e i beni coperti o acquisiti oppure dovuti in forza del bilancio dell'Unione e dei bilanci delle istituzioni, organi, uffici e agenzie stabiliti a norma dei trattati o dei bilanci da questa controllati e gestiti<sup>46</sup>.

Nonostante la non perfetta coincidenza delle definizioni fornite dalla Direttiva PIF e dal regolamento istitutivo di EPPO, le difformità non hanno carattere sostanziale e possono essere superate in via interpretativa facendo leva proprio sulla correlazione tra le due normative di diritto secondario e sul perseguimento dei medesimi obiettivi.

In definitiva, si deve accogliere con favore l'esplicita definizione di interessi finanziari dell'Unione, con la finalità di limitare al massimo problemi interpretativi e di agevolare l'applicazione della disciplina prevista dagli atti in materia per renderla il più possibile uniforme<sup>47</sup>.

## **2.2 Gli illeciti indicati dall'art. 325 TFUE: tra interpretazione letterale e interpretazione estensiva**

L'analisi del testo dell'art. 325 TFUE fa emergere una problematica di tipo interpretativo: infatti, il paragrafo 1 stabilisce che l'Unione e gli Stati membri combattono "*contro la frode e le altre attività illegali*"; quest'ultimo riferimento non compare però nei paragrafi successivi, i quali limitano il proprio riferimento solo alla lotta "*contro la frode*".

Questa diversità comporta quindi la necessità di chiedersi se l'azione e le misure previste nei paragrafi successivi al primo siano limitate al solo contrasto contro la frode o riguardino anche le altre attività illegali; quest'ultima nozione, più ampia della prima, è dunque riferibile a ogni illecito lesivo degli interessi finanziari, anche non fraudolento.

Una parte della dottrina si è orientata verso un'interpretazione di tipo estensivo dei paragrafi 2, 3 e 4 dell'art. 325 TFUE, ritenendo che il riferimento debba essere esteso, quindi, anche alle altre attività illegali, oltre alla frode.

Infatti, si ricorda come, già a seguito dell'adozione dell'art. 280 TCE, il paragrafo 1 della disposizione rappresentasse una norma di carattere generale, a cui facevano quindi riferimento anche i paragrafi successivi, dai quali era stato espunto il richiamo alle altre attività illecite per mere ragioni di sintesi<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Sul tema, si veda, tra i tanti, L. SALAZAR, *Definitivamente approvato il regolamento istitutivo della Procura europea*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, n. 10, pp. 328-338. Per un puntuale approfondimento, si veda il capitolo terzo.

<sup>47</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, pp. 18-19.

<sup>48</sup> P. FIMIANI, *op. cit.*, p. 593.

Le osservazioni sopra esposte valgono anche per l'art. 325 TFUE, che non è cambiato, sul punto, rispetto all'art. 280 TCE; risulta però decisivo il fatto che l'interpretazione estensiva dei paragrafi 2, 3 e 4 dell'art. 325 TFUE sembra essere l'unica rispettosa del senso e degli obiettivi della disciplina stabilita dalla norma, ossia assicurare un'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione da parte sia dell'ordinamento sovranazionale sia degli Stati membri, fornendo una base giuridica comune<sup>49</sup>.

Si evidenzia però una contrapposta opinione, ancorata a un dato strettamente letterale, secondo cui il paragrafo 1 dell'art. 325, facendo riferimento unicamente alla frode, non riguarda le altre attività illegali; la posizione risulta particolarmente rispettosa del principio di legalità ed evita che tali disposizioni del trattato vengano interpretate analogicamente *in malam partem*.

Il ragionamento si fonda, infatti, sul rilievo secondo cui l'assenza del riferimento alle altre attività illegali da tutti i paragrafi successivi al primo, debba essere ritenuta una precisa scelta del legislatore europeo e non una dimenticanza da parte dei redattori del Trattato; inoltre, il paragrafo 1 non è stato considerato come disposizione introduttiva delle seguenti per la mancanza di una ulteriore norma che facesse riferimento sia alla frode sia alle altre attività illegali<sup>50</sup>.

### **2.3 L'allargamento della tutela degli interessi finanziari: condivisione tra Stati membri e Unione ed estensione della tutela anche alle sue istituzioni, ai suoi organi e organismi**

Una delle principali novità introdotte dall'art. 325 TFUE è rappresentata dalla condivisione di responsabilità tra gli Stati membri e l'Unione a tutela degli interessi finanziari di quest'ultima; infatti, ai sensi del paragrafo 1 della norma, entrambi i soggetti sono tenuti a contrastare la frode e le altre attività illecite lesive dei suddetti interessi mediante l'adozione di misure dissuasive e tali da assicurare una protezione incisiva negli Stati membri e nella stessa Unione.

La responsabilità condivisa si fonda sul fatto che Unione e Stati membri gestiscono congiuntamente le risorse finanziarie europee.

Il disposto del paragrafo 1 dell'art. 325 stabilisce l'obbligo di adottare misure dissuasive ed effettive per combattere contro gli illeciti lesivi delle finanze europee; alcuni autori hanno rilevato che, sul punto, tale disposizione abbia ripreso la sentenza della Corte di Giustizia c.d. *mais greco*, con

---

<sup>49</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 19. Un altro autore vede con favore l'utilizzo dell'art. 325, par. 4, TFUE come base legale per l'adozione di misure di carattere penalistico da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, più ampie rispetto alla sola repressione della frode: D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia nell'integrazione europeo. Vol. I: Principi generali e aspetti penalistici*, Napoli, 2012, p. 240 ss. L'autore ritiene contraddittorio il fatto che gli stati abbiano voluto attribuire una competenza simmetrica all'Unione per proteggere il medesimo bene giuridico.

<sup>50</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Bobek, del 13 luglio 2017, nella causa C-574/2015. Per una completa disamina della sentenza Scialdone, si veda C. CUPELLI, *La disciplina dei reati tributari ancora davanti alla Corte di Giustizia: il caso Scialdone e le soglie di punibilità*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2018, n. 5, pp. 349-361.

particolare riguardo alle osservazioni sull'adeguatezza della sanzione nazionale e sul principio dell'efficacia sanzionatoria<sup>51</sup>.

Seppure non sia possibile escludere che, quanto affermato dai Giudici di Lussemburgo, sui requisiti di effettività, proporzionalità e dissuasività della sanzione nazionale<sup>52</sup>, possa avere influito sulla terminologia adottata per individuare le caratteristiche delle condotte volte a contrastare gli illeciti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, si può comunque affermare che l'art. 325, par. 1, TFUE ha una portata diversa rispetto alla sentenza "mais greco".

Oltre al fatto che, come già ricordato, la norma in oggetto non riguarda solo gli Stati membri, ma anche l'Unione, l'obbligo previsto da questa non è circoscritto alla sola adozione di sanzioni; soffermandosi sul dato letterale, infatti, l'utilizzo del termine "*mesures*" è più ampio e comprende quindi anche provvedimenti di tipo non sanzionatorio.

Ci si riferisce, ad esempio, alle misure amministrative previste dal Regolamento (CE/EURATOM) n. 2988/95, le quali devono essere comunque connotate da proporzionalità, effettività e dissuasività<sup>53</sup>.

In definitiva, l'art. 325 TFUE obbliga l'Unione e gli Stati a garantire un'efficace protezione degli interessi finanziari sovranazionali, sancendo, quindi, il principio di effettività, che connota l'azione di entrambi i soggetti nel raggiungimento del risultato previsto.

Il riferimento all'Unione deve intendersi, alla luce di quanto stabilito dai paragrafi 1 e 4 della norma, esteso anche alle sue istituzioni e ai suoi organi ed organismi.

Si sottolinea come, già in passato, l'ordinamento giuridico europeo avesse ricevuto tutela dei suoi interessi finanziari mediante attività svolte nell'ambito della propria struttura organizzativa; ci si riferisce, in particolare, all'istituzione dell'OLAF a cui era stato attribuito, mediante i Regolamenti (CE) n. 1073 e (EURATOM) 1074 del 1999, il potere di compiere indagini amministrative interne nelle istituzioni e negli organi ed organismi istituiti dai trattati sulla base degli stessi<sup>54</sup>.

Le disposizioni contenute nei paragrafi 1 e 4 dell'art. 325 rappresentano il completamento del percorso di evoluzione avviato con l'art. 280 TCE del Trattato di Amsterdam: sono stati infatti definitivamente risolti i problemi interpretativi relativi all'individuazione e alla legittimità della

---

<sup>51</sup> In questi termini, si veda L. SALAZAR, *Commento all'art. 325 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 2417.

<sup>52</sup> Sul punto, per esempio, P. FIMIANI, in *op. cit.*, p. 602, sottolinea, con riferimento all'art. 280 TCE che il mancato riferimento al principio della proporzionalità non fosse rilevante, poiché si trattava di un requisito non scritto dello stesso ordinamento giuridico comunitario.

<sup>53</sup> Art. 2, par. 1, del regolamento 2988/95. Per un'analisi del regolamento, si veda A. M. MAUGERI, *Il regolamento n. 2988/95: un modello di disciplina del potere punitivo comunitario*, in G. GRASSO (a cura di), *op. cit.*, p. 149 ss.

<sup>54</sup> Questa disposizione è contenuta nel considerando 7 dei due regolamenti.

base giuridica per l'adozione di atti normativi in materia antifrode da parte dell'Unione, che può inoltre stabilire misure diverse da quelle normative, comunque utili a tal fine<sup>55</sup>.

Nonostante la codificazione del principio di condivisione e di responsabilità tra gli Stati membri e l'Unione, individuato dal par. 1 dell'art. 325, il ruolo più significativo nell'attività di contrasto alla frode è infatti esercitato dalla stessa Unione, la quale, mediante le sue istituzioni, i suoi organi ed organismi, risulta il soggetto più indicato ad adottare strumenti e a svolgere azione preventiva.

A mero titolo esemplificativo, si segnala la strategia antifrode adottata dalla Commissione, rivolta in particolare ai propri servizi che amministrano fondi dell'Unione o ne sorvegliano l'utilizzo: l'obiettivo è quello di implementare gli strumenti preventivi e individuare frodi e irregolarità mediante indagini ad esse relative<sup>56</sup>.

Infine, per quanto riguarda le attività incumbenti sugli Stati membri, pare utile ricordare quelle norme che, seppur non direttamente riguardanti azioni a tutela delle finanze europee realizzabili dalle istituzioni o dagli organi o organismi europei, possono considerarsi rientranti nel novero dell'art. 325, par. 1, TFUE. Si fa riferimento, in particolare, agli obblighi, sanciti dal Protocollo del 1996 e dalla Direttiva PIF, di sanzionare i reati compiuti da funzionari o da membri di istituzioni, organi o organismi dell'Unione.

#### **2.4 Il fondamento delle misure unionali: art. 325, par. 4, TFUE**

Come in precedenza anticipato, il paragrafo 4 dell'art. 325 TFUE rappresenta la base giuridica che fonda l'intervento dell'Unione in materia di interessi finanziari: infatti, la norma prevede l'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, mediante la procedura legislativa ordinaria e dopo aver consultato la Corte dei conti, delle misure necessarie a prevenire e combattere la frode, con la finalità di proteggere in modo equivalente ed efficace gli interessi finanziari nelle istituzioni, organi ed organismi dell'Unione e negli Stati membri.

La portata innovativa della norma è rappresentata dall'eliminazione della parte finale del paragrafo 4 dell'art. 280 TCE, secondo cui le misure che potevano essere adottate a livello sovranazionale non riguardavano *“l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri”*; sono stati quindi superati i dubbi interpretativi sull'utilizzabilità dell'art. 280 TCE come base giuridica per l'adozione di norme penali<sup>57</sup>: infatti, attualmente, molti autori ritengono

---

<sup>55</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 25

<sup>56</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Corte dei conti del 24 giugno 2011. Sulla strategia antifrode della Commissione, COM(2011)376 def. Sui risultati relativi all'attuazione di detta strategia, si veda la Relazione annuale 2016, COM(2017)383 final, p. 9 ss.

<sup>57</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 26.

che il paragrafo 4 dell'art. 325 costituisca il fondamento per l'impiego di norme penalistiche, da parte dell'Unione, a tutela dei propri interessi finanziari<sup>58</sup>.

Sul punto, ci si è focalizzati sul rapporto esistente tra l'art. 325 e l'art. 83 TFUE, con particolare attenzione all'adozione di disposizioni di diritto penale sostanziale da parte dei diversi ordinamenti nazionali; tale ultima norma, infatti, prevede il ravvicinamento delle diverse legislazioni penali degli Stati membri, con riguardo ai reati e alle sanzioni adottate.

Il paragrafo 1 stabilisce l'adozione di direttive indicanti norme minime in ordine alla definizione di illeciti penali e sanzioni in ambiti di criminalità, che, oltre ad avere dimensione transnazionale, devono essere connotati da particolare gravità e che sono indicati nel paragrafo successivo<sup>59</sup>; dall'analisi del dato letterale spicca l'assenza del delitto di frode.

Il paragrafo 2, invece, regola l'azione dell'Unione nell'ottica del ravvicinamento delle legislazioni penali nazionali in settori diversi da quelli indicati nel paragrafo 1; ancora una volta, non sono elencati specifici illeciti penali, ma, di nuovo, è prevista l'adozione di norme minime per definire reati e sanzioni attraverso direttive qualora il ravvicinamento degli ordinamenti penali statali risulti indispensabile a garanzia di una efficace attuazione della politica dell'Unione in un ambito che è stato oggetto di misure di armonizzazione<sup>60</sup>.

La disposizione prevede inoltre che, da un punto di vista procedurale, le direttive vengano adottate con procedura legislativa ordinaria o speciale in base al procedimento utilizzato per le misure oggetto di armonizzazione.

---

<sup>58</sup> Sono state fornite soluzioni dottrinali sia favorevoli, sia contrarie a questa possibilità; si veda, in proposito: M. VAUDANO, A. VENEGONI, *Commento all'art. 325 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Napoli, 2012, p. 2246; D. RINOLDI, *Frode agli interessi finanziari dell'Unione, corruzione, riciclaggio dei proventi di reato*, in A. DAMATO, P. DE PASQUALE, N. PARISI, *Argomenti di diritto penale europeo*, Torino, 2014; V. MITSILEGAS, *EU Criminal law after Lisbon*, Oxford and Portland, 2016, p. 66.

<sup>59</sup> Art. 83, par. 1, comma 2, TFUE: “*Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e 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*”.

<sup>60</sup> Art. 83, par. 2, TFUE: “*Allorché 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 tramite direttive. Tali direttive sono adottate secondo la stessa procedura legislativa ordinaria o speciale utilizzata per le misure di armonizzazione in questione, fatto salvo l'art. 86*”. Si ritiene che la competenza individuata dalla norma in questione sia di tipo accessorio e che, al contempo, riconosca il diritto di introdurre norme penali in settori oggetto di armonizzazione in ottica sovranazionale. Si veda, sul punto: C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 904; M. CASTELLANETA, *Commento all'art. 83 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di) *Trattati, op. cit.*, p. 679 ss.

Infine, la norma in oggetto permette di attivare il c.d. freno di emergenza e il ricorso alla cooperazione rafforzata, strumenti volti alla salvaguardia dei principi fondamentali degli ordinamenti giuridici penali degli Stati membri<sup>61</sup>.

Si sottolinea come la dottrina maggioritaria ritenga che l'art. 83, par. 2, TFUE abbia recepito quanto stabilito dalla Corte di Giustizia nella pronuncia *Commissione c. Consiglio* del 27 gennaio 2003, con cui veniva annullata la decisione quadro 2003/80/GAI sulla protezione dell'ambiente in materia penale.

La Corte aveva infatti sostenuto che, seppure la legislazione penale e le relative norme processuali non rientrassero nella competenza della Comunità, dunque dell'allora primo pilastro del TUE, il legislatore comunitario fosse comunque legittimato ad adottare, con riguardo al diritto penale degli Stati membri, le disposizioni ritenute fondamentali per garantire la piena efficacia della normativa da esso emanata, qualora l'applicazione di sanzioni penali dissuasive, effettive e proporzionate da parte delle competenti autorità nazionali costituisse una misura imprescindibile contro gravi violazioni in materia ambientale.

Questa impostazione ha trovato conferma anche nella successiva sentenza *Commissione c. Consiglio* del 23 ottobre 2007<sup>62</sup>, che aveva comportato l'annullamento della decisione quadro 2005/667/GAI sulla repressione dell'inquinamento marino causato da navi: la Corte, ancora una volta, aveva indicato con precisione i limiti di esercizio della competenza comunitaria in materia penale, stabilendo come fosse il terzo pilastro quello in cui ricomprendere la determinazione del tipo di sanzione applicabile della loro entità<sup>63</sup>.

Questa lunga premessa relativa all'art. 83, par. 2 TFUE, permette di individuarne con precisione le peculiarità, consistenti nella possibilità di utilizzare la norma come base giuridica per le sole direttive, nella questione relativa alle norme minime, nel possibile ricorso al freno di emergenza e nell'esclusione, dal suo novero applicativo, della Danimarca, secondo quanto previsto dal Protocollo n. 22 allegato al Trattato<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Sul tema, si veda, tra i tanti: E. PISTOIA, *Il ruolo della cooperazione rafforzata nell'Unione europea: meccanismo di propulsione dell'integrazione o elemento di divario tra Stati membri?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, n. 1, pp. 1885-1905.

<sup>62</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 23 ottobre 2007, (C-440/05), *Commissione delle Comunità europee, Parlamento europeo, contro Consiglio dell'Unione europea, Regno del Belgio, Repubblica ceca, Regno di Danimarca, Repubblica di Estonia, Repubblica ellenica, Repubblica francese, Irlanda, Repubblica di Lettonia, Repubblica di Lituania, Repubblica di Ungheria, Repubblica di Malta, Regno dei Paesi Bassi, Repubblica d'Austria, Repubblica di Polonia, Repubblica portoghese, Repubblica slovacca, Repubblica di Finlandia, Regno di Svezia, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*.

<sup>63</sup> Le sentenze indicate nel testo sono le seguenti: quella in materia ambientale è la causa C-176/2003, punti 47-49; quella relativa all'inquinamento causato da navi è la causa C-440/2005, punto 71. Con riguardo al rapporto tra tale sentenza e l'art. 83, par. 2, TFUE, si veda M. FLECHETER, R. LOOF, B. GILMORE, *EU Criminal Law and Justice*, North Ampton, 2008, p. 183. C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 907; M. CASTELLANETA, *op. cit.*, p. 679.

<sup>64</sup> La Danimarca non è infatti vincolata dalle disposizioni relative allo spazio di libertà sicurezza e giustizia e, dunque, alle norme adottate in sua attuazione, salvo il fatto che possa dichiarare di non volersi più avvalere del tutto o solo in

Queste condizioni restrittive non ricorrono qualora si opti per l'applicazione dell'art. 325 TFUE: infatti, il termine “*measure*”, contenuto nella previsione, permette a questa norma di diritto primario di configurare la base giuridica di qualsiasi atto di diritto derivato, dunque anche di un regolamento; inoltre, le norme da adottarsi non devono avere unicamente carattere minimo e, infine, l'applicazione della disposizione riguarda tutti gli Stati membri, i quali non hanno, per di più, la possibilità di ricorrere al freno di emergenza<sup>65</sup>.

Il ricorso all'art. 325 come base giuridica per le misure penali a tutela degli interessi finanziari europei non può dunque escludersi in linea di principio, anche se si ritiene che solo la Corte di Giustizia potrà fornire un definitivo chiarimento sulla questione<sup>66</sup>.

Infatti, l'utilizzo di tale previsione come fondamento per l'adozione di norme di diritto derivato comporterebbe la possibilità di esercitare la competenza penale, da parte dell'Unione, anche al di fuori delle norme collocate nel Titolo V del Trattato; la questione assume rilievo, anche in rapporto ai particolari caratteri che denotano l'azione dell'Unione in materia di repressione dei reati rispetto alla disciplina comune, poiché, in definitiva, riguarda il coordinamento e l'esercizio, in maniera corretta, delle competenze che il TFUE attribuisce all'Unione<sup>67</sup>.

In ogni caso, indipendentemente dalle differenze sopra analizzate, l'art. 83, par. 2 TFUE, proprio attraverso l'utilizzo di norme minime, assicura la tutela equivalente in tutti gli Stati membri degli interessi finanziari dell'Unione, sancita dall'art. 325, par. 4 TFUE; si sottolinea, tuttavia, come nell'ambito della tutela penale di tali interessi, anche l'utilizzo dell'art. 325 TFUE difficilmente garantirebbe la totale equivalenza a cui ci si riferiva sopra.

Per concludere, pare utile svolgere un'ultima osservazione sugli atti normativi di diritto derivato volti a contrastare la frode, i quali sembrano far propendere per la correttezza dell'utilizzo dell'art. 83, par. 2 TFUE come base giuridica in materia: a tale proposito, appare più facilmente utilizzabile lo strumento della direttiva rispetto a quello del regolamento, poiché il primo garantisce maggiormente le peculiarità dei sistemi penali degli ordinamenti dei diversi Stati membri.

---

parte del regime previsto da questo protocollo. Per approfondimenti sulla tematica, si veda R. ADLER-NISSEN, T. GAMMELTOFT-HANSEN, *Straitjacket or sovereignty shield? The Danish opt-out on Justice and Home Affairs and the prospects after the Treaty of Lisbon*, in *Danish Foreign Policy Review*, 2009, 137.

<sup>65</sup> Sul punto, E. BASILE, in *op. cit.*, p. 64 ss., ha svolto un'interessante riflessione con riguardo alla direttiva PIF. Trattandosi di interessi finanziari dell'Unione, infatti, il legislatore sovranazionale invece di utilizzare, come base giuridica della direttiva l'art. 83, par. 2, TFUE, avrebbe potuto riferirsi direttamente all'art. 325 TFUE, alla luce del dato letterale della norma. Una parte minoritaria della dottrina riteneva invece che si sarebbe potuto utilizzare l'art. 86 TFUE, il quale istituirebbe una competenza penale sovranazionale diretta e completa, esercitabile mediante regolamenti; a favore di tale posizione, sebbene mancante di riscontro testuale, si veda H. SATZGER, *International and European Criminal Law*, Berlin, 2012, p. 74 ss. L'adozione della direttiva PIF sulla base dell'art. 83, par. 2, TFUE potrebbe comunque non aver risolto in modo definitivo la questione relativa alla base giuridica delle misure penali dell'Unione nell'ambito della tutela degli interessi finanziari, infatti, con la comunicazione del 16 maggio 2017 (COM 2017-246) al Parlamento europeo, la Commissione, pur non effettuando contestazioni di merito sulla disciplina della direttiva, si è riservata la possibilità di adire in futuro la Corte di Giustizia in relazione al fondamento giuridico stabilito.

<sup>66</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 33.

<sup>67</sup> R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017, p. 559 ss.

## **2.5 Considerazioni in merito al principio di assimilazione o di equivalenza: l'art. 325, par. 2, TFUE**

Oltre all'obbligo, previsto dal paragrafo 1 in condivisione con l'Unione, gli Stati membri hanno un ulteriore dovere, sancito dal paragrafo 2: infatti, nel contrasto contro la frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, questi devono adottare le medesime misure stabilite per combattere le condotte fraudolente che danneggiano i propri interessi finanziari; si sottolinea, ancora una volta, come l'utilizzo del termine "*misure*" denoti un riferimento che va oltre ad una assimilazione limitata ai soli profili sanzionatori degli illeciti penali in materia di interessi finanziari, sia europei, sia nazionali<sup>68</sup>.

Il principio sancito dalla norma è quello di equivalenza o di assimilazione<sup>69</sup>, che la Corte di Giustizia aveva già stabilito nella sentenza c.d. *mais greco*<sup>70</sup>.

È necessario sottolineare come l'obbligo di equivalenza, attualmente sancito dall'art. 325, par. 2, TFUE, sia stato criticato da alcuni autori, in particolare, durante la vigenza del Trattato di Maastricht.

I rimproveri si concentravano sul fatto che, tenuto conto della diversità delle norme nazionali degli Stati adottate per proteggere i propri interessi finanziari, il principio di assimilazione comportava una varietà nella tutela delle finanze sovranazionali a seconda delle misure adottate dai vari ordinamenti.

È stata quindi accolta con favore l'introduzione dei paragrafi 1 e 4 dell'art. 325 TFUE, poiché ha rappresentato un cambiamento di visione nella tutela delle risorse finanziarie sovranazionali, rappresentando l'evoluzione di un modello basato unicamente sull'assimilazione verso uno nuovo, fondato sull'armonizzazione dei sistemi nazionali, oggi privilegiato<sup>71</sup>.

Concentrandosi nuovamente sull'obbligo sancito dal paragrafo 2, da una analisi della giurisprudenza, emerge il fatto che questo sia stato utilizzato come fondamento giuridico in caso di

---

<sup>68</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 37.

<sup>69</sup> Alcuni autori hanno fornito un approfondimento sul tema: R. MASTROIANNI, *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di Giustizia in tema di "controlimiti costituzionali": è un vero dialogo?*, in *Federalismi*, 2017, n. 7, p. 11; A. BERNARDI, C. CUPELLI (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti*, Napoli, 2017, p. 281 ss.

<sup>70</sup> Si tratta, specificamente, del punto in cui la Corte aveva deciso che gli Stati membri, in particolare, nel punto 24 della pronuncia, la Corte aveva precisato che gli Stati membri avevano il dovere di sanzionare le violazioni del diritto comunitario negli stessi termini previsti per illeciti di diritto interno, della medesima natura o importanza, sia sotto il profilo sostanziale, sia con riguardo a quello procedurale.

<sup>71</sup> Le problematiche e le criticità sollevate dalla dottrina sono state analizzate, tra i tanti, dai seguenti autori: C. RIZZA, *La sanzione delle violazioni da parte dei singoli di norme comunitarie dirette alla protezione degli interessi finanziari della Comunità nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in G. GRASSO (a cura di), *La lotta, op. cit.*, p. 103; G. GRASSO, *Il Corpus Juris: profili generali e prospettive di recepimento nel sistema delle fonti e delle competenze comunitarie*, in L. PICOTTI (a cura di), *Possibilità e di un diritto penale dell'Unione europea*, Milano, 1999, p. 144 ss.



manca di altre disposizioni dell'Unione a protezione delle proprie risorse finanziarie o di inapplicabilità di queste nel caso di specie.

Ci si riferisce, in particolare, alle sentenze *SGS Belgium* e *Pfeifer & Langen I* della Corte di Giustizia<sup>72</sup>.

Nella prima pronuncia, i Giudici di Lussemburgo, richiamando l'art. 325, par. 2, TFUE, hanno stabilito che, in mancanza di una specifica normativa volta alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione riguardo a determinate condotte, è possibile comunque irrogare sanzioni amministrative in base alla normativa dello Stato membro in cui si è verificato l'illecito, qualora il diritto interno preveda l'irrogabilità di tali sanzioni nei confronti di tali attività.

In particolare, la Corte ha ritenuto applicabili, nel caso di specie, ad una società che aveva rilasciato falsi attestati, fatto che aveva comportato l'indebito beneficio per gli esportatori derivato dalle restituzioni dell'esportazione, di sanzioni vigenti nell'ordinamento interno, proprio in forza del richiamo effettuato dall'art. 325, par. 2, TFUE<sup>73</sup>.

La stessa interpretazione è stata fornita con la sentenza *Pfeifer & Langen I*<sup>74</sup>, nell'ambito della quale è stata esclusa l'applicabilità del regime di prescrizione delle azioni giudiziarie stabilite dall'art. 3 del Regolamento (CE/EURATOM) n. 2988/95, con riferimento al recupero di un credito derivato dagli interessi maturati in conseguenza di una irregolarità commessa nei confronti del bilancio dell'Unione.

La Corte, ancora una volta, ha fondato il proprio convincimento sull'obbligo di assimilazione di cui al paragrafo 2, prevedendo che, in mancanza di una normativa dell'Unione applicabile nel caso concreto e qualora il diritto interno di un ordinamento nazionale preveda la maturazione di interessi su vantaggi indebitamente percepiti da un soggetto a danno del proprio bilancio interno, gli Stati siano tenuti ad un analogo prelievo di interessi anche qualora si tratti del recupero di vantaggi indebitamente percepiti a danno del bilancio dell'Unione<sup>75</sup>.

Di fatto, in entrambe le decisioni, la Corte ha applicato il principio di equivalenza in base agli stessi presupposti che ne avevano determinato l'enunciazione nella pronuncia c.d. *mais greco*<sup>76</sup>.

Le sentenze sopra analizzate evidenziano che, in determinati casi, l'assimilazione, seppur ridimensionata alla luce dell'introduzione del principio di armonizzazione, risulti a volte dirimente per la soluzione delle controversie in materia di tutela degli interessi finanziari; in tale ambito, infatti, tale ultimo principio può non essere sufficiente per una garanzia completa, per esempio a

---

<sup>72</sup> Sentenze della Corte di Giustizia del 28 ottobre 2010, causa C-367/09 e del 29 marzo 2012, causa C-564/2010.

<sup>73</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 28 ottobre 2010, causa C-367/09, punti 40, 43, 52.

<sup>74</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 29 marzo 2012, (C-564/2010), *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung contro Pfeifer & Langen KG*.

<sup>75</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 29 marzo 2012, causa C-564/2010, punto 52.

<sup>76</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 38.

causa della possibile inapplicabilità nella fattispecie concreta delle norme indicate dall'atto oggetto di armonizzazione oppure al fatto che tale disposizione non regoli la disciplina in tutti i suoi aspetti. Per concludere, l'assimilazione della tutela degli interessi finanziari europei a quelli nazionali, pur non offrendo l'equivalenza della tutela di questi negli Stati membri, costituisce un importante strumento, capace di offrire garanzie in situazioni in cui, diversamente, tale protezione non sarebbe assicurata.

## **2.6 La giurisprudenza sovranazionale relativa agli obblighi degli Stati membri previsti dall'art. 325, par. 1 e 2, in materia di IVA**

L'ultimo paragrafo del capitolo sarà dedicato all'analisi di due importanti sentenze che hanno definito in cosa consistano i doveri degli Stati, disposti dai paragrafi 1 e 2 dell'art. 325 TFUE, con riguardo all'imposta sul valore aggiunto; il diritto primario è stato opportunamente valorizzato dalla Corte proprio nel settore cruciale per le entrate del bilancio dell'Unione.

La prima pronuncia, *Åkerberg Fransson*<sup>77</sup>, riguarda, in particolare, il principio del *ne bis in idem*, sancito dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'interpretazione che ne offre la Grande Sezione della Corte, alla luce delle questioni sollevate dal giudice nazionale; quest'ultimo, infatti, aveva effettuato un rinvio pregiudiziale, interrogandosi sulla possibilità che il citato principio fosse stato leso laddove, in caso di violazione di obblighi dichiarativi in materia di IVA da parte di un individuo al quale fosse già stata inflitta una sanzione tributaria, consistente in una sovrattassa, venisse avviato un procedimento penale, per il medesimo fatto, per il reato di frode fiscale.

Il presupposto per un'interpretazione dell'art. 50, rispettosa del dato letterale della norma, era rappresentato dal fatto che, secondo quanto stabilito dall'art. 51, par. 1, della stessa Carta, le domande proposte dal giudice interno avessero un collegamento con il diritto dell'Unione, ritenuto assente da vari Stati membri e dalla Commissione sulla base del fatto che i procedimenti penali e le sovrattasse disposte nei confronti del Sig. Åkerberg Fransson non erano considerati derivanti dall'attuazione del diritto sovranazionale.

Al contrario, la Corte ha affermato che le norme nazionali relative alla violazione degli obblighi imposti in materia di IVA rientrassero nel campo applicativo del diritto dell'Unione, statuendo così la connessione delle frodi in tale ambito con la tutela degli interessi finanziari sancita dall'art. 325 TFUE.

---

<sup>77</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 26 febbraio 2013, causa C-617/10. Sul punto, si veda A. RASI, *Effetti indiretti della Carta dei diritti fondamentali? In margine alla sentenza Commissione c. Polonia (Indépendance de la Cour Supreme)*, in *European Papers*, 2019, vol. 4, n. 2, pp. 615-628.

I giudici, infatti, nella fase della decisione sulla ricevibilità del rinvio pregiudiziale, hanno dichiarato la propria competenza e deciso che procedimenti penali interni e sanzioni tributarie, previste come conseguenza di errori nelle dichiarazioni IVA, rappresentavano applicazione degli artt. 2, 250 e 273 della direttiva 2006/112/CE<sup>78</sup>, riguardante il comune sistema di imposta sul valore aggiunto e dell'art. 325 TFUE, risultando quindi attuativi secondo quanto disposto dall'art. 51 della Carta.

La portata innovativa di questa pronuncia consiste nel fatto che, per la prima volta, la Corte ha espresso una posizione specificamente collegata all'incidenza del diritto dell'Unione sull'adozione, da parte degli Stati membri, di provvedimenti e sull'apertura di procedimenti penali sulle frodi riguardanti l'imposta sul valore aggiunto, sottolineando il ruolo determinante degli obblighi derivanti dal diritto primario<sup>79</sup>.

Il giudice sovranazionale, valorizzando un'interpretazione di tipo sistematico, è giunto a questa ricostruzione facendo richiamo agli artt. 2, 250, par. 1 e 273 della direttiva 2006/112/CE e all'art. 4, par. 3, TUE, relativo all'obbligo di leale cooperazione; dall'insieme di tali disposizioni, la Corte ha ricavato il principio secondo cui ogni Stato membro è obbligato all'adozione di tutte le misure, legislative e amministrative, che garantiscano la totale riscossione dell'IVA nel proprio territorio e, inoltre, che contrastino la frode.

I giudici del Lussemburgo hanno inoltre richiamato i doveri che l'art. 325, parr. 1 e 2, impone agli Stati e, infine, facendo riferimento alla decisione 2007/436/CE sulle risorse proprie<sup>80</sup>, al fatto che, queste ultime, sono comprensive delle entrate che provengono dall'imposizione di una aliquota IVA uniforme, determinata secondo regole previste dall'Unione; viene quindi affermata l'esistenza di una correlazione diretta tra la riscossione del gettito riguardante l'imposta sul valore aggiunto con l'osservanza del diritto sovranazionale applicabile e con la messa a disposizione delle relative risorse nel bilancio dell'Unione, a causa del fatto che qualsiasi lacuna riscossiva determina una riduzione delle entrate<sup>81</sup>.

Non inficia quanto sopra esposto il fatto che le norme nazionali che fondavano le sanzioni tributarie e i procedimenti penali in materia di frode non rappresentassero la trasposizione della direttiva 2006/112/CE, in quanto comunque la loro applicazione era diretta a sanzionare una violazione di

---

<sup>78</sup> Per un approfondimento sulla normativa di diritto secondario, si veda M. PIASENTE, *Finalità e caratteri del regime del gruppo IVA come previsto dalla direttiva di refusione (direttiva 2006/112/CE)*, in *Studi tributari europei*, 2020, n. 10, pp. 1-15

<sup>79</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 39.

<sup>80</sup> Decisione del Consiglio del 7 giugno 2007, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee. Sul tema, si veda E. TRAVERSA, S. LOTITO FEDELE, *La riforma delle risorse proprie e la possibile introduzione di un tributo europeo*, in M. CAMPUS, S. DORIGO, V. FEDERICO, N. LAZZERINI, (a cura di), *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'UE tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*, Firenze, 2022, pp. 117-142.

<sup>81</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 26 febbraio 2013, causa C- 617/10, punti 25 e 26.

questa norma di diritto derivato e quindi ad attuare l'obbligo per gli Stati membri, derivante dal Trattato, di sanzionare efficacemente i comportamenti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione<sup>82</sup>. Quest'ultimo punto denota il ruolo fondamentale dell'art. 325 TFUE per poter ricomprendere la normativa nazionale in materia di frode nell'ambito di applicazione del Trattato: infatti, seppure questo passaggio della sentenza non si riferisca direttamente alla norma appena citata, la Corte riconduce le disposizioni di diritto nazionale che sanzionano gli illeciti in materia di IVA all'obbligo sancito da questa norma<sup>83</sup>.

Con riguardo al merito della vicenda analizzata, la Corte di Giustizia ha risolto la questione dichiarando che il principio del *ne bis in idem*, sancito dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, non impedisce che uno Stato membro imponga per le stesse violazioni di obblighi dichiarativi riguardanti l'imposta sul valore aggiunto prima sanzioni tributarie e poi penali, purché le prime non siano connotate di una natura sostanzialmente penale; l'accertamento di tale requisito è infine rimesso al giudice nazionale.

L'impostazione e le conclusioni formulate dalla sentenza *Åkerberg Fransson* sono state confermate dalla giurisprudenza successiva, continuando ad avere come riferimento il limite della tutela dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta.

Con particolare riguardo alla connessione tra la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e la corretta riscossione dell'imposta sul valore aggiunto, è necessario analizzare la c.d. saga Taricco.

La vicenda origina a seguito di un rinvio pregiudiziale di interpretazione da parte di un giudice italiano nell'ambito di un procedimento penale relativo alle c.d. frodi carosello<sup>84</sup> in materia di IVA dell'importo di milioni di euro<sup>85</sup>.

Per sintetizzare, il giudice nazionale rilevava che, a causa della complessità delle indagini nell'ambito di procedimenti concernenti tali delitti, nella maggior parte dei casi maturasse il relativo termine di prescrizione, comportando una sorta di impunità nell'ambito della materia penal-tributaria.

La ragione giuridica consisteva nel fatto che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 160, u. c. e 161, comma 2, c.p., anche nel caso di verifica di atti interruttivi, il termine di prescrizione dei delitti è aumentato solo di un quarto rispetto alla sua durata iniziale.

---

<sup>82</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 26 febbraio 2013, causa C- 617/10, punto 28.

<sup>83</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 40.

<sup>84</sup> Sul tema delle frodi carosello, si veda, tra i tanti, M. MICCINESI, *Le frodi carosello nell'iva*, in *Rivista di diritto tributario*, 2011, n. 12, pp. 1089-1102.

<sup>85</sup> La sentenza e la vicenda sono state ampiamente commentate: sull'argomento si vedano, tra i tanti, G. MOBILIO, *Dal caso Taricco al redde rationem tra Corte di Giustizia e Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, p. 1009 ss.; E. BILLIS, *The European Court of Justice: A "Quasi-Constitutional Court" in Criminal Matters? The Taricco Judgement and Its shortcomings*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2016, p. 20 ss.; L. M. RODRIGUEZ BEREJO, *La Sentencia del TJUE en el caso "Ivo Taricco y Otros" y la aplicación extensiva del principio de efectividad en la relación del fraude en el IVA*, in *Revista española de Derecho Europeo*, 2016, p. 171 ss.

La Corte si è quindi pronunciata tenendo in considerazione, per prima, la conformità della normativa italiana sulla prescrizione dei reati di frode in materia di IVA rispetto agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione e, inoltre, con le conseguenze per il giudice nazionale dell'eventuale incompatibilità della normativa interna rispetto a tali doveri<sup>86</sup>.

Con riguardo al primo punto, la Corte, consolidando l'orientamento già manifestato, ha fatto richiamo alle motivazioni indicate nella sentenza *Åkerberg Fransson* sulla ricomprensione degli illeciti in materia di IVA nel novero applicativo del diritto sovranazionale.

Innanzitutto, i giudici del Lussemburgo hanno provveduto a puntualizzare il fatto che, nonostante gli Stati godano di libertà nella scelta degli strumenti sanzionatori volti ad assicurare la corretta riscossione delle entrate provenienti dall'imposta sul valore aggiunto, tuttavia, per contrastare casi di gravi frodi, possono risultare necessarie sanzioni penali.

Questa considerazione è stata motivata, oltre che sulla base della già menzionata direttiva 2006/112/CE e dell'obbligo di adozione da parte degli Stati di misure effettive e dissuasive previste dall'art. 325 TFUE, anche con riguardo all'analogo dovere stabilito dalla Convenzione PIF, che impone che le condotte integranti frodi lesive degli interessi finanziari sovranazionali devono essere soggette a sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che, almeno nelle ipotesi di maggiore gravità, comprendono anche pene privative della libertà<sup>87</sup>.

Ritenuto che le frodi in materia di IVA rientrassero nella sfera applicativa della Convenzione PIF, la Corte ha precisato che la nozione di cui all'art. 1 di questo atto comprende le entrate provenienti dall'imposta sul valore aggiunto come armonizzate dal diritto sovranazionale; dopo aver richiamato quella parte della norma che si riferisce alla presentazione o all'utilizzo di documenti o dichiarazioni falsi, inesatti o incompleti, da cui dipenda l'illegittima diminuzione delle risorse destinate al bilancio europeo, la Grande Sezione ha quindi qualificato il delitto di associazione a delinquere finalizzata alla commissione di frodi in materia IVA, comportante un danno di milioni di euro, come grave frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione; questa importante precisazione ha avuto conseguenze anche sulla disciplina adottata in seguito per la Direttiva PIF<sup>88</sup>.

L'ulteriore passaggio argomentativo si è invece concentrato sulla ricerca, nell'ambito della normativa italiana sulla prescrizione, dei caratteri di dissuasività ed effettività che il diritto dell'Unione richiede con riguardo ai casi di frode grave e alla verifica sul rispetto dell'obbligo di assimilazione di cui all'art. 325, par. 2, TFUE.

---

<sup>86</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'8 settembre 2015, causa C-105/14.

<sup>87</sup> Art., par. 1, della Convenzione PIF

<sup>88</sup> A questo fondamentale atto normativo di diritto secondario in materia di frode sarà dedicato in seguito uno specifico approfondimento. Si rinvia, fin d'ora, a E. BASILE, *op. cit.*, pp. 63- 73

Sul punto, la Corte ha ritenuto che le norme interne non fossero prive, di per sé, dei caratteri sopra citati, necessari alla luce del diritto sovranazionale, ma che tali peculiarità venissero meno laddove il regime di prescrizione applicabile alle sanzioni relative alle frodi carosello non consentisse di prolungare il termine di oltre un quarto rispetto alla sua durata iniziale. In questo caso, infatti, i delitti commessi rimarrebbero più volte impuniti, così violando non solo l'art. 325, par. 1, TFUE ma anche l'art. 2, par. 1 della Convenzione PIF, la direttiva 2006/112/CE e l'art. 4, par. 3, TUE, che sancisce l'obbligo di leale cooperazione<sup>89</sup>.

I Giudici del Lussemburgo non hanno invece considerato rispettato l'obbligo di assimilazione, non essendo applicabile la disciplina della prescrizione al caso di specie.

Soffermandosi sulle conseguenze relative alla dichiarata incompatibilità delle disposizioni interne in materia di prescrizione con quelle sovranazionali, la Grande Sezione della Corte ha statuito nel senso della disapplicazione della normativa italiana, con la conseguente diretta applicabilità delle disposizioni di cui all'art. 325 TFUE, par. 1 e 2, i quali impongono uno specifico obbligo di risultato.

Sul versante dei diritti degli imputati nel procedimento principale, la Corte ha rimesso tale valutazione al giudice nazionale. Nel caso specifico, dopo aver qualificato la prescrizione come un istituto di natura processuale, coerentemente con la giurisprudenza della Corte EDU ed aver escluso la violazione dei principi di legalità e di proporzionalità dei reati e delle pene di cui all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, la Corte ha sancito l'obbligo per il giudice italiano di disapplicare la disciplina della prescrizione di cui agli artt. 160, u. c. e 161, c. 2, c.p. affinché fosse garantita la piena efficacia dei paragrafi 1 e 2 dell'art. 325 TFUE<sup>90</sup>.

Alla luce di tale decisione, è opportuna una riflessione: al di là della specifica questione affrontata, i Giudici del Lussemburgo, nel caso di specie, hanno offerto un'importante interpretazione della disciplina in esame, applicabile in tutti i casi analoghi; ci si riferisce, in particolare, ai seguenti temi: la necessità, per gli Stati membri, di disporre sanzioni penali nelle ipotesi di frodi gravi e alle conseguenti modalità di valutazione rispetto alla connotazione, da parte di tali misure, dei caratteri di dissuasività ed effettività, al fine di garantire una piena tutela degli interessi finanziari dell'Unione, nonché alla ricomprensione delle frodi in materia di imposta sul valore aggiunto nell'ambito della più generale categoria di illeciti fraudolenti delle entrate dell'Unione.

Infine, proseguendo su questo aspetto, si può affermare come la statuizione di maggior rilievo sia quella che dispone la diretta applicabilità dei paragrafi 1 e 2 dell'art. 325 TFUE: è evidente, infatti, come tale decisione vada oltre il caso esaminato e ricomprensiva anche fattispecie analoghe,

---

<sup>89</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'8 settembre 2015, causa C-105/14, punti 45-48.

<sup>90</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'8 settembre 2015, causa C-105/14, punto 58.

determinando così la disapplicazione delle discipline interne in contrasto con gli obblighi imposti dalla sopra citata disposizione nel settore degli interessi finanziari dell'Unione.

La diretta applicabilità dell'art. 325 TFUE è stata confermata nella c.d. sentenza *Taricco II*, con cui la Grande Sezione ha provveduto a pronunciarsi nuovamente sull'interpretazione di questa norma, fornita dalla sentenza del 2015 a seguito del rinvio pregiudiziale da parte della Corte costituzionale italiana<sup>91</sup>, la quale aveva sollevato dubbi sulla compatibilità dell'obbligo di disapplicazione delle norme sulla prescrizione, stabilito dalla sentenza *Taricco*, con il principio di legalità dei reati e delle pene, previsto dall'art. 25 della Costituzione italiana e, dunque, con un principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano: la Consulta aveva quindi palesato la possibilità di attivare i controlimiti<sup>92</sup>.

I Giudici di legittimità avevano infatti sottolineato come l'ordinamento italiano stabilisse che il regime della prescrizione avesse natura sostanziale; tale previsione rende l'istituto soggetto al principio di legalità, dal quale deriva la prevedibilità della sanzione punitiva e il divieto di retroattività nell'applicazione della norma penale sfavorevole; inoltre, venivano sollevati dubbi sulla determinatezza della base giuridica relativa ad una normativa nazionale riguardante la punibilità.

Preso atto delle osservazioni della Consulta, dopo aver sostanzialmente confermato l'orientamento espresso nella sentenza *Taricco*, la Grande Sezione ha introdotto una fondamentale novità rispetto alla decisione precedente, ossia la qualificazione della prescrizione come istituto di diritto sostanziale, anziché processuale<sup>93</sup>.

La Corte, partendo dal presupposto che l'art. 4, par. 2, TFUE dispone che lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il quale comprende anche il settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, tramite la previsione di misure sanzionatorie di tipo penale, rientri nella competenza concorrente di Stati membri ed Unione, ha sottolineato come il regime della prescrizione dei reati in materia di gravi frodi IVA non fosse stato oggetto di armonizzazione da parte del legislatore

---

<sup>91</sup> Sentenza del 5 dicembre 2017, causa C-42/17.

Sul punto, si vedano, tra i tanti: F. VIGANÒ, *Legalità "nazionale" e legalità "europea" in materiale penale: i difficili equilibri della Corte di Giustizia nella sentenza M.A.S. ("Taricco II")*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2017, pp. 1281-1314; A. MASSARO, *Taricco 2 – Il ritorno (sui propri passi?). I controlimiti come questione che "spetta ai giudizi nazionali": cambiano i protagonisti, ma la saga continua*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2017, n. 12, pp. 1-6.

<sup>92</sup> Ordinanza della Corte costituzionale del 26 gennaio 2017, n. 24. Sui problemi ipotizzati dalla Consulta, si veda: P. MORI, *La Corte costituzionale chiede alla Corte di giustizia di rivedere la sentenza Taricco: difesa dei controlimiti o rifiuto delle limitazioni della sovranità in materia penale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, p. 407 ss.; T. FENUCCI, *A proposito della Corte di Giustizia UE e dei c.d. controlimiti; i casi Melloni e Taricco a confronto*, in *Freedom Security & Justice: European Legal Studies*, 2018, n. 1, pp. 95-110; A. BERNARDI, *La Corte costituzionale sul caso Taricco: tra dialogo cooperativo e controlimiti*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, n. 1, p.109 ss.; F. PALAZZO, *La consulta risponde alla "Taricco": punti fermi anzi fermissimi e dialogo aperto*, in *Diritto Penale e Processo*, 2017, n. 3, p. 285; R. E. KOSTORIS, *La Corte costituzionale e il caso Taricco, tra tutela dei "controlimiti" e scontro tra paradigmi*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, n. 3, pp. 197-211

<sup>93</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 46.

sovranazionale; per tale motivo, l'ordinamento giuridico italiano godeva del diritto di inserire le norme in materia nell'ambito del diritto penale sostanziale, rendendole quindi soggette al principio di legalità dei reati e delle pene<sup>94</sup>.

Affermata, dunque, sulla base delle norme dei Trattati, la possibilità per gli Stati di qualificare la prescrizione come istituto di diritto sostanziale, la Grande Sezione ha sottolineato la necessità che i giudici nazionali vigilino sul rispetto dei diritti fondamentali degli individui nell'ambito dei procedimenti penali, non permettendo lesioni dei principi stabiliti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e garantendo, in ogni caso, il primato, l'unità e l'effettività del diritto sovranazionale<sup>95</sup>.

Con riferimento al caso di specie, la Corte ha verificato se l'obbligo di garantire l'efficace riscossione delle risorse dell'Unione fosse in contrasto con il principio di legalità dei reati e delle pene come enunciato dall'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali, ossia sotto i profili della prevedibilità, della determinatezza e dell'irretroattività della legge penale<sup>96</sup>.

Rilevato che nell'ordinamento giuridico italiano tali requisiti sono applicati anche alla prescrizione dei delitti in materia di IVA, la Corte ha concluso escludendo la disapplicazione della relativa normativa italiana, nonostante gli obblighi imposti agli Stati dall'art. 325 TFUE, a garanzia del rispetto del principio di legalità, come stabilito dall'art. 49 della Carta.

In rapporto agli effetti degli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 325 TFUE, la sentenza in oggetto sembra legittimare gli Stati, qualora manchino norme sovranazionali sul punto, a mantenere la qualificazione fornita dal diritto interno a istituti giuridici che possano rilevare, in rapporto alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, quando questa attività garantisca diritti fondamentali dei cittadini europei; in tal modo, è dunque possibile evitare la disapplicazione della normativa nazionale contrastante con gli obblighi stabiliti dal diritto primario<sup>97</sup>.

Nonostante, dunque, la possibilità di limitare la diretta applicabilità di una disposizione di diritto primario per tutelare i diritti fondamentali, è comunque compito del legislatore nazionale prevedere una normativa a tutela degli interessi finanziari dell'Unione che permetta di rispettare i doveri sanciti dai paragrafi 1 e 2 dell'art. 325 TFUE, sulla base delle considerazioni sviluppate dalla Corte

---

<sup>94</sup> Sentenza del 5 dicembre 2017, causa C-42/17, punti 43-45.

<sup>95</sup> Sentenza del 5 dicembre 2017, causa C-42/17, punto 47.

<sup>96</sup> Sentenza del 5 dicembre 2017, causa C-42/17, punti 51-57. Sulla portata dell'art. 49 della Carta, si faccia riferimento al lavoro di: V. MITSILEGAS, Article 49, in S. PEERS, T. HARVEY, J. KENNER, A. WARD (edit by), *The EU charter of Fundamental Rights. A commentary*, Oxford and Portland, 2014, p. 1351 ss.; R. SICURELLA, Art. 49 (parte I), M. PANZAVOLTA, Art. 49 (parte II), in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 972 ss.

<sup>97</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 48.



nella sentenza *Taricco*<sup>98</sup>; bisogna infatti ricordare che l'inadempienza rispetto a quanto previsto dai Trattati rende lo Stato passibile di una procedura di infrazione<sup>99</sup>.

In conclusione, possono essere svolte due riflessioni a chiusura di questo ampio paragrafo.

Innanzitutto, si sottolinea la tendenza degli Stati membri a non considerare l'imposta sul valore aggiunto come una materia che necessiti di una protezione a livello sovranazionale, sebbene le risorse derivanti dal gettito di tale imposta diretta rientrino, senza dubbio, tra le quelle dell'Unione.

Tale dato è emerso, in particolare, nei lavori preparatori della Direttiva PIF, nei quali, nonostante quanto detto sopra, è emersa la posizione contraria della maggior parte degli Stati membri all'inserimento della frode IVA nel campo di applicazione della direttiva.

In questo documento, gli Stati hanno espresso alcune delle ragioni fondanti tale resistenza: il fatto che solo una piccola parte del gettito relativo all'imposta sul valore aggiunto raccolto dalle amministrazioni fiscali interne sia trasferito al bilancio dell'Unione e, nel contempo, il timore della perdita di tali entrate, oltre al rischio di interferenza nella competenza statale sull'organizzazione e sul funzionamento degli enti interni che si occupano di tributi<sup>100</sup>.

La giurisprudenza *Taricco* è stata determinante, avendo statuito sia la ricomprensione nel campo applicativo dell'art. 325 TFUE delle frodi in materia di riscossione dell'imposta sul valore aggiunto sia la loro inclusione nella nozione di illecito fraudolento fornita dalla Convenzione PIF: tale approdo interpretativo ha dunque rappresentato un chiarimento capace di condizionare la considerazione degli Stati membri a tal riguardo; il risultato raggiunto si è concretizzato nell'inclusione delle frodi in materia di IVA nel novero applicativo della Direttiva PIF<sup>101</sup>.

In conclusione, è possibile affermare che la portata delle sentenze analizzate nel presente paragrafo vada ben oltre ai casi concreti, ma che, anzi, abbia chiarito il rapporto che deve sussistere tra principi fondamentali, comuni a tutti gli Stati membri, norme dei Trattati e atti di diritto interno.

### CAPITOLO 3

#### LA TUTELA PENALE DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

##### **3.1. Premesse di carattere generale sulla tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione:**

###### ***l'incompiuto Corpus Juris***

Dopo essersi soffermati sulla normativa dei Trattati rilevante nella materia degli interessi finanziari dell'Unione, è doveroso analizzare gli approdi normativi di diritto derivato in materia, alla luce di

---

<sup>98</sup> Sentenza del 5 dicembre 2017, causa C-42/17, punti 40, 41 e 61.

<sup>99</sup> Con riguardo alla procedura d'infrazione, è di particolare interesse il recente lavoro di M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *Federalismi*, 2020, n. 19, pp. 217-300.

<sup>100</sup> Queste perplessità sono state espresse durante il Consiglio dell'Unione europea dell'11 ottobre 2016 e raccolte nel documento, a cui si fa riferimento nel testo, n. 12681/1/16.

<sup>101</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 49.

quello che è stato il percorso evolutivo che ha portato prima all'adozione della Convenzione PIF e, in seguito, della direttiva che ha preso il suo posto.

In generale, è stata evidenziata la connessione tra la protezione degli interessi finanziari sovranazionali e la nascita di un diritto penale comune agli Stati membri, rilevando una particolare attenzione del legislatore dell'Unione per la tutela della materia mediante questo strumento<sup>102</sup>; come infatti già segnalato, la Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari europei ha rappresentato il primo strumento adottato nell'ambito della cooperazione penale sulla base dell'art. K.3 del Trattato di Maastricht. A questo sono seguiti, nei due anni successivi, il Protocollo sulla corruzione e il Secondo Protocollo sulla responsabilità delle persone giuridiche, il riciclaggio e la confisca; questi tre atti normativi possono quindi essere definiti come la prima effettiva opera di armonizzazione relativa ai tre delitti maggiormente lesivi delle finanze europee.

Per dovere di completezza, si ritiene utile fare anche alcune considerazioni sull'incompiuto progetto di testo unico in materia di protezione degli interessi finanziari sovranazionali mediante il diritto penale.

Nell'ambito della repressione del fenomeno della criminalità transnazionale comunitaria, la Direzione generale di controllo finanziario della Commissione europea, durante i lavori del progetto sul c.d. Spazio giudiziario europeo, condusse uno studio, nel periodo compreso tra novembre 1995 e maggio 1996, guidato da un gruppo di esperti, sia del settore del diritto penale sostanziale, sia di quello processuale, elaborando un documento noto come *Corpus Juris*.

Il gruppo di lavoro, diretto da Mireille Delmas-Marty, aveva ricevuto l'incarico di elaborare una serie di principi fondamentali in materia di tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, nel quadro di uno Spazio giudiziario europeo; il relativo studio venne pubblicato nel 1997<sup>103</sup>.

Il documento conteneva proposte, relative alle finanze sovranazionali, aventi lo scopo di aumentare la capacità dei vari Stati membri di fornire una tutela giuridica di tipo penalistico all'interno dello Spazio giudiziario europeo.

Si è proceduto alla ricerca di elementi comuni tra le differenti tradizioni, in ambito penalistico, presenti tra i diversi paesi, formulando proposte fondate, anziché sul classico modello di

---

<sup>102</sup> L. SALAZAR, *La genèse d'un espace pénal communautaire: la protection des intérêts financiers des Communautés européennes*, in *Revue internationale de droit pénal*, 2006, p. 40; A. VENEGONI, *Indagini penali e diritto UE nelle frodi comunitarie*, in *Questione giustizia*, 31 luglio 2015, p. 3.

<sup>103</sup> Sul punto, si vedano: M. DELMAS-MARTY, J.A.E. VERVAELE (eds), *La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats membre*, vol. I, Antwerpen, Groningen, Oxford, 2000 (per la traduzione italiana, cfr. G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Il Corpus juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano, 2003, p. 195 ss.); M. DELMAS-MARTY (a cura di), *"Corpus Juris" portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Parigi, 1997 (per la traduzione italiana, cfr. *Verso uno spazio giudiziario, Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Milano, 1997).

cooperazione tra gli Stati, sul principio di c.d. territorialità europea, che è in seguito sfociato, ad esempio, nel mandato di arresto europeo, nella possibilità di svolgere atti di indagine nello spazio e nel trasferimento di persone detenute negli istituti penitenziari dei vari Stati membri<sup>104</sup>.

Combinando gli strumenti forniti dal Primo e dal Terzo pilastro, il *Corpus Juris*, prendendo atto di una serie di ostacoli esistenti nella lotta contro le frodi<sup>105</sup>, individuava un regime composto da elementi, sia comunitari, sia nazionali, cosicché gli Stati membri potessero applicare le norme penali sulla base di regole armonizzate.

In particolare, l'unificazione del diritto penale sostanziale era promossa mediante l'elaborazione di otto fattispecie e la configurazione di una serie di principi generali: nello specifico, si proponeva l'europeizzazione delle indagini preliminari, con l'assegnazione ad un Procuratore generale europeo, affidando poi la fase del giudizio ai vari giudici nazionali, che avrebbero avuto il compito di applicare, in via primaria, le disposizioni contenute nel *Corpus Juris* e, solo in via sussidiaria, le regole interne<sup>106</sup>.

Successivamente, il Parlamento europeo, con le risoluzioni del 12 giugno e del 22 ottobre 1997<sup>107</sup>, richiedeva alla Commissione lo svolgimento di uno studio di fattibilità del *Corpus Juris*; di conseguenza, l'Unità di Coordinamento della Lotta Antifrode (UCLAF) sovvenzionava una ricerca, condotta tra marzo 1998 e settembre 1999, volta a esaminare l'impatto di questo corpo normativo sul diritto dei vari Stati membri. La nuova versione del lavoro, pur confermando l'impianto originario, basato sull'unificazione normativa del diritto penale sostanziale e sull'accentramento della fase delle indagini, governata dalla figura di un organo comune, quale il Pubblico ministero europeo<sup>108</sup>, proponeva alcune modifiche rilevanti, soprattutto con riguardo al rispetto del principio di legalità<sup>109</sup>.

---

<sup>104</sup> G. PIZZOLANTE, *La lotta alle frodi finanziarie nel diritto penale europeo. Tra protezione degli interessi economici dell'Unione europea e nuove sfide poste da bitcoin e criptovalute*, Bari, 2019, p. 30.

<sup>105</sup> Un primo ostacolo, capace di ridurre l'efficacia di meccanismi come l'Unità di Coordinamento della Lotta Antifrode (UCLAF), istituita nel 1988 presso il Segretariato Generale della Commissione europea, fu individuato nel segreto bancario e nella riservatezza delle indagini penali, che costituiscono una limitazione qualora vengano utilizzati per evitare l'invio di informazioni ai funzionari degli organi sovranazionali. Altre problematiche evidenziate, nell'ambito di questo documento, erano rappresentate dalla diversità di trattamento dei soggetti coinvolti in procedimenti penali in materia e nella differente interpretazione del concetto di prova tra i diversi Stati membri.

Per un approfondimento sul punto e, in particolare, sull'UCLAF, si veda, G. PIZZOLANTE, *op. cit.*, pp. 31-32.

<sup>106</sup> G. GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari comunitari nella prospettiva della formazione di un diritto penale europeo*, in *Criminalia. Annuario di scienze penalistiche*, Pisa, 2007, p. 114 ss.

<sup>107</sup> Risoluzione del 12 giugno 1997 sulla creazione di uno spazio giuridico e giudiziario europeo per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea contro la criminalità di dimensione internazionale; risoluzione del 22 ottobre 1997 sulla relazione annuale 1996 della Commissione (COM(97) 200-C4-0230/97) e il programma di lavoro 1997-1998 sulla protezione degli interessi finanziari della Comunità e la lotta contro le frodi.

<sup>108</sup> P. TONINI, *Il pubblico ministero europeo nel Corpus juris sulla repressione delle frodi comunitarie*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, p. 3 ss.

<sup>109</sup> Per una puntuale disamina sul tema, si veda M. DELMAS-MARTY, J. A. E. VERVAELE, *L'attuazione del Corpus Juris negli Stati membri. Disposizioni penali per la tutela delle Finanze dell'Europa*, Antwerpen, 2000.

Per quanto riguarda il diritto penale sostanziale, il testo conteneva disposizioni relative sia alla parte generale, tra cui quelle in materia di elemento soggettivo del reato, errore, circostanze sia a quella speciale, prevedendo una pluralità di reati, come, primariamente, la frode al bilancio comunitario, sia dolosa sia colposa e la corruzione attiva e passiva.

Erano previste, inoltre, sanzioni, oltre che per le persone fisiche, anche per le persone giuridiche.

La seconda parte del *Corpus Juris* era invece dedicata al diritto processuale penale e fondata sui principi di territorialità europea e di sussidiarietà del diritto degli Stati membri, oltre che sul ruolo del pubblico ministero europeo nello svolgimento delle relative indagini<sup>110</sup>.

Nel settembre del 2000, la Commissione europea, su iniziativa del Servizio comune per le relazioni esterne, iniziava un ulteriore studio sul *Corpus Juris*, volto ad analizzare i sistemi giuridici dei nuovi paesi candidati all'adesione, che portava al raggiungimento della Dichiarazione di Treviri, del 15 settembre 2001, volta al consolidamento dello Spazio europeo di tutela giurisdizionale degli interessi finanziari rispetto all'allargamento ai candidati.

La dichiarazione si fondava sulla ulteriore affermazione del necessario utilizzo di principi guida, come quelli del contraddittorio e della territorialità, per la costruzione di un sistema penale applicabile ad una comunità sovranazionale, ma corrispondenti e rispettosi delle tradizioni giuridiche comuni agli Stati membri<sup>111</sup>.

Nonostante il *Corpus Juris* non si sia concretizzato in un complesso normativo, ha comunque avuto il merito di evidenziare la necessità di individuare soluzioni condivise e concrete in relazione a problematiche non limitate ai confini dei singoli Stati.

### **3.2. La Convenzione PIF e i suoi Protocolli**

Sembra doveroso introdurre le attuali questioni sulla normativa vigente e sullo strumento di indagine, volto al contrasto dei reati oggetto del presente lavoro, con una premessa storica su quello che è stato il primo atto normativo di diritto secondario in materia di protezione degli interessi finanziari sovranazionali dalla frode e sui successivi due allegati che ne hanno integrato il contenuto.

Partendo da un dato comune, sia la Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea, sia i due successivi Protocolli relativi ad essa, dispongono che gli Stati

---

<sup>110</sup> Per un approfondimento sul tema, si veda R. SICURELLA, *Il diritto penale applicabile Procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto penale "armonizzato"? Le questioni in gioco*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, pp. 7-64.

<sup>111</sup> G. PIZZOLANTE, *op. cit.*, p. 34.

membri debbano configurare le fattispecie indicate come reati, richiedendo, da un punto di vista dell'elemento soggettivo, l'intenzionalità<sup>112</sup>.

Iniziando dall'analisi della Convenzione PIF, l'art. 1 fornisce la nozione di frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione<sup>113</sup>, contemplandone sia le entrate sia le spese, con l'adozione di una definizione ampia.

Infatti, rientra nel novero applicativo della fattispecie qualsiasi omissione intenzionale riguardante la presentazione o l'utilizzo di documenti falsi, inesatti o incompleti, la mancata comunicazione di informazioni in violazione di uno specifico obbligo, la distrazione di vantaggi o fondi legalmente ottenuti che producono l'effetto, nel caso delle entrate, dell'illegittima diminuzione delle risorse del bilancio europeo e, per quanto riguarda le spese, della ritenzione illecita o del non percepimento di fondi anch'essi provenienti da tale bilancio<sup>114</sup>.

Le condotte sopra osservate permettono di ottenere risorse mediante la rappresentazione, in capo al destinatario, di una diversa situazione rispetto a quella reale; inoltre, con particolare riguardo all'ipotesi di distrazione di fondi in materia di spese, si tratta di casi in cui, nonostante la liceità nell'ottenimento delle risorse europee, queste vengano utilizzate con finalità diverse rispetto a quelle per cui erano stati erogati i fondi<sup>115</sup>.

In relazione alla frode costituita dall'utilizzo o dalla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti a cui consegua la diminuzione delle risorse europee, questa ipotesi è comprensiva anche delle entrate che provengono dalla applicazione di un'aliquota uniforme sugli imponibili relativi all'imposta sul valore aggiunto<sup>116</sup>.

---

<sup>112</sup> Art. 1, par. 4, della Convenzione PIF e gli artt. 2 e 3 del Primo Protocollo indicano esplicitamente l'elemento dell'intenzionalità, il quale, per quanto riguarda il riciclaggio, risulta dall'atto normativo di diritto derivato richiamato dall'art. 1 del Secondo Protocollo, ossia, attualmente, la direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale.

<sup>113</sup> Per una completa disamina della Convenzione, si vedano: L. MOREILLON, A. WILLIAYET, *Coopération judiciaire pénale dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2005, p. 437-450; A. VENEGONI, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di Direttiva PIF*, pubblicato su [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it).

<sup>114</sup> Art. 1, par. 1, lettere a) e b) della Convenzione PIF: *Disposizioni generali*: "1. Ai fini della presente convenzione costituisce frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee : a) 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 ; b) 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".

<sup>115</sup> A. VENEGONI, in *Indagini penali*, op. cit., p. 5.

<sup>116</sup> Questo chiarimento è stato fornito dalla Corte di Giustizia nel punto 41 della sentenza *Taricco*, sulla quale si è ampiamente discusso nel capitolo precedente.

La Convenzione, dopo aver quindi chiarito cosa si intenda per frode, impone agli Stati membri l'adozione delle necessarie misure affinché tali reati, comprese le condotte di istigazione, concorso e tentativo, siano soggette a sanzioni penali proporzionate, dissuasive ed effettive che, nel caso di frode di particolare gravità, devono ricomprendere anche la privazione della libertà personale; in rapporto alla commisurazione della gravità della frode, la Convenzione PIF sottolinea come l'importo minimo, seppur determinabile dagli Stati, non possa essere inferiore ad Euro 50.000,00<sup>117</sup>. Per quanto riguarda l'ipotesi di frode di lieve entità, questa ricorre nel caso in cui il relativo importo non sia superiore ad Euro 4.000,00, con facoltà degli Stati membri di prevedere sanzioni diverse da quelle penali<sup>118</sup>.

Da questa analisi normativa, si deduce che, con riguardo a frodi relative ad importi compresi tra Euro 4.000,00 ed Euro 50.000,00, debbano essere previste sanzioni penali diverse da quelle di tipo detentivo.

Si sottolinea come una parte della dottrina, sui caratteri di effettività, proporzionalità e dissuasività delle sanzioni previste dall'art. 2, par. 1, abbia ritenuto che questi costituiscano una congiuntura delle diverse teorie esistenti sulla pena: infatti, la proporzionalità fa rinvio al carattere retributivo, mentre l'effettività e la dissuasività richiamano la funzione preventiva della pena<sup>119</sup>.

Si evidenzia, però, che la disposizione risulta limitata dal fatto che, avendo rimesso a ciascuno Stato la determinazione sulla sussistenza dei caratteri della pena sopra citati, il legislatore europeo abbia di fatto rinunciato all'unitarietà della previsione edittale in materia di frode<sup>120</sup>.

Nonostante la fondatezza di tali osservazioni, bisogna tenere conto del fatto che la Convenzione PIF è stata adottata quando le competenze sovranazionali annoveravano da poco la cooperazione giudiziaria; risulta complesso pensare che gli Stati membri, in quel determinato contesto storico, avrebbero consentito ad una maggiore limitazione della loro sovranità in materia penale. Infatti,

---

<sup>117</sup> Art. 2, par. 1, della Convenzione PIF: *Sanzioni*: “1. Ogni Stato membro prende le misure necessarie affinché le condotte di cui all'articolo 1 nonché la complicità, l'istigazione o il tentativo relativi alle condotte descritte all' articolo 1, paragrafo 1 siano passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che comprendano, almeno, nei casi di frode grave, pene privative della libertà che possono comportare l'extradizione, rimanendo inteso che dev'essere considerata frode grave qualsiasi frode riguardante un importo minimo da determinare in ciascuno Stato membro. Tale importo minimo non può essere superiore a 50 000 ECU” e art. 1, par. 3: “3. Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 2, ciascuno Stato membro prende altresì le misure necessarie affinché la redazione o il rilascio intenzionale di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui conseguano gli effetti di cui al paragrafo 1 costituiscano illeciti penali qualora non siano già punibili come illecito principale ovvero a titolo di complicità, d'istigazione o di tentativo di frode quale definita al paragrafo 1”.

<sup>118</sup> Art. 2, par. 2, della Convenzione PIF: “2. Tuttavia, uno Stato membro può prevedere per i casi di frode di lieve entità riguardante un importo totale inferiore a 4 000 ECU, che non presentino aspetti di particolare gravità secondo la propria legislazione, sanzioni di natura diversa da quelle previste al paragrafo 1”.

<sup>119</sup> D. FLORE, *Droit pénale européenne*, Bruxelles, 2009, p. 226.

<sup>120</sup> E. BACIGALUPO, *op. cit.*, p. 19.

solo con le previsioni del Trattato di Amsterdam, l'allora legislatore comunitario ha previsto la disciplina, oltre che del tipo, anche del livello della sanzione applicabile<sup>121</sup>.

Anche la competenza giurisdizionale degli Stati membri viene regolata dalla Convenzione PIF: infatti, in relazione ai reati previsti, è stabilita una disciplina che tiene conto delle connessioni di tipo territoriale, ossia del rapporto in essere tra il reo e un determinato Stato.

In particolare, la competenza sussiste nei seguenti casi: quando il reato è commesso, in tutto o in parte, sul territorio dello Stato oppure se, nelle ipotesi di concorso, istigazione o tentativo, sia posto in essere da un soggetto presente sul suo territorio; infine, quando l'ipotesi delittuosa sia commessa da un cittadino di tale paese, potendo, in tale ultimo caso, essere previsto, da parte della legislazione statale, che la condotta sia ritenuta punibile anche nello Stato in cui questa ha avuto luogo<sup>122</sup>.

Dopo aver analizzato la nozione di frode individuata dalla Convenzione PIF, è opportuno soffermarsi sulle altre attività illegali lesive degli interessi sovranazionali, che, secondo il Primo e il Secondo Protocollo, sono da individuarsi nella corruzione e nel riciclaggio.

Sulla prima fattispecie di reato, il Primo Protocollo impone agli Stati membri di configurare come ipotesi delittuosa la corruzione attiva e passiva dei funzionari europei e nazionali.

Nella definizione di funzionario europeo rientrano tutti i soggetti dipendenti dell'Unione a qualsiasi titolo, oltre ai componenti delle istituzioni europee<sup>123</sup>; gli Stati membri hanno invece il compito di fornire le rispettive definizioni di funzionario statale<sup>124</sup>.

Il Protocollo, agli artt. 2 e 3, fornisce poi la definizione di corruzione nelle due forme sopra dette.

La corruzione passiva sussiste quando il funzionario, volutamente, in modo diretto o mediante un terzo, solleciti o riceva vantaggi di qualsiasi tipo per sé o per altri o ne accetti la promessa per il compimento o l'omissione di un atto proprio delle sue funzioni o per la commissione di un atto contrario ai suoi doveri di ufficio<sup>125</sup>.

---

<sup>121</sup> Sul punto, si veda A. DAMATO, *Razzismo e xenofobia*, in G. CARELLA, M. CASTELLANETA, A. DAMATO, G. PIZZOLANTE, *Codice di diritto penale e processuale penale dell'Unione europea*, Torino, 2009, p. 771 ss.

<sup>122</sup> Art. 4 della Convenzione PIF: *Competenza*.

<sup>123</sup> Sul punto, si veda A. VENEGONI, *I Protocolli alla Convenzione sugli interessi finanziari dell'Unione europea*, in D. AIROMA, G. DIOTALLEVI, C. FERRARA, S. RECCHIONE, A. VENEGONI (a cura di), *Diritto penale sostanziale e processuale dell'Unione europea*, Padova, 2012, p. 14 ss.

<sup>124</sup> Art. 1, lettere a) e b), del Primo Protocollo: *Definizioni*: "Ai fini del presente protocollo si intende per: 1) a) «funzionario»: qualsiasi funzionario sia «comunitario» che «nazionale», ivi compreso qualsiasi funzionario nazionale di un altro Stato membro; b) «funzionario comunitario»: qualsiasi persona che rivesta la qualifica di funzionario o di agente assunto per contratto ai sensi dello statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee; qualsiasi persona comandata dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o organismo privato presso le Comunità europee, che vi eserciti funzioni corrispondenti a quelle esercitate dai funzionari o dagli altri agenti delle Comunità europee. Sono assimilati ai funzionari comunitari i membri e il personale degli organismi costituiti secondo i trattati che istituiscono le Comunità europee cui non si applica lo statuto dei funzionari delle Comunità europee o il regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee".

<sup>125</sup> Art. 2 del Primo Protocollo: *Corruzione passiva*.

Vi è invece corruzione attiva qualora una persona prometta o dia al funzionario, in modo diretto o tramite terzi, un vantaggio di qualsiasi natura per il compimento, da parte di questo, di un atto contrario ai suoi doveri di ufficio<sup>126</sup>.

Dal dato letterale, emerge come entrambe le nozioni comprendono dunque solo l'ipotesi di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio.

Ai sensi dell'art. 4 del Protocollo, facendo leva sul principio di assimilazione, è imposta agli Stati l'applicazione, ai funzionari europei, delle medesime sanzioni previste per gli illeciti in materia di frode e corruzione commessi dai funzionari nazionali; l'assimilazione riguarda anche i vertici delle istituzioni nazionali rispetto a quelle sovranazionali<sup>127</sup>.

Si sottolinea come il ruolo del principio di assimilazione non sia stato quello di sopperire alla mancanza di previsioni sanzionatorie da parte del diritto sovranazionale ma di operare, in via complementare, rispetto all'armonizzazione, la quale si è realizzata mediante la previsione di figure di reato comuni agli Stati membri<sup>128</sup>.

Sotto il profilo delle sanzioni, anche il Protocollo, all'art. 5, richiede la loro proporzionalità, effettività e dissuasività.

Non viene invece contemplato, con riguardo a queste fattispecie di reato, il tentativo<sup>129</sup>.

Facendo riferimento, invece, al tema dell'esercizio della giurisdizione, si sottolinea come i criteri siano i medesimi rispetto a quelli utilizzati nella Convenzione PIF<sup>130</sup>.

In definitiva, il Protocollo sulla corruzione ha rappresentato il primo strumento vincolante in ambito europeo che ha imposto agli Stati l'adozione del reato di corruzione, commesso non solo dai propri funzionari ma anche da quelli di altri Stati membri e delle istituzioni europee<sup>131</sup>.

Passando all'analisi del Secondo Protocollo, questo prevede l'obbligo, per gli Stati, di introdurre il delitto di riciclaggio di denaro proveniente dai reati di frode e di corruzione.

La definizione di riciclaggio non è fornita dal Protocollo, il quale rinvia *per relationem* a quella fornita in uno specifico atto di diritto derivato, ossia, attualmente la direttiva (UE) 2018/1673 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale.

---

<sup>126</sup> Art. 3 del Primo Protocollo: *Corruzione attiva*.

<sup>127</sup> Art. 4 del Primo Protocollo: *Assimilazione*.

<sup>128</sup> A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari*, op. cit., p. 56.

<sup>129</sup> Art. 5 del Primo Protocollo: *Sanzioni*.

<sup>130</sup> Art. 6 del Primo Protocollo: *Competenza*.

<sup>131</sup> La ratifica del Primo Protocollo è avvenuta in Italia con la legge 300 del 2000; la previsione ha comportato modifiche degli artt. 319, 319 bis, 319 ter e 321 c.p. e l'introduzione della fattispecie di cui all'art. 322 bis "Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione, abuso d'ufficio di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri". Sul punto, si veda L. SALAZAR, *La genèse*, op. cit., p. 45.



La novità più significativa introdotta dal Secondo Protocollo è rappresentata dalla previsione della responsabilità delle persone giuridiche, ossia qualsiasi ente che sia ritenuto tale in forza del diritto nazionale applicabile, con l'eccezione di Stati, altre istituzioni pubbliche nell'esercizio di pubblici poteri e organizzazioni internazionali pubbliche<sup>132</sup>.

La responsabilità delle persone giuridiche per i reati di frode, corruzione e riciclaggio sussiste quando tali delitti siano commessi da persone fisiche che, all'interno della compagine sociale, esercitano poteri di rappresentanza o di controllo o che hanno la possibilità di prendere decisioni per conto dell'ente.

È inoltre previsto, a carico degli Stati, il dovere di adottare misure contro le persone giuridiche quando l'illecito si sia verificato a causa della mancanza di controllo o di sorveglianza da parte di coloro che, all'interno della struttura societaria, sono detentori di funzioni direttive.

È stabilita inoltre la possibilità che l'illecito a carico della società venga materialmente commesso da un soggetto, operante in ambito aziendale, preposto rispetto a quelli con funzioni apicali.

La norma precisa, nella sua parte finale, che la responsabilità dell'ente non esclude l'esercizio dell'azione penale contro le persone fisiche individuate come autori o concorrenti della frode, della corruzione o del riciclaggio<sup>133</sup>.

La relazione esplicativa chiarisce quale sia il beneficio rilevante ai fini della responsabilità delle persone giuridiche: questo può essere sia direttamente finanziario, come nel caso in cui si ottengano i proventi di una frode ai danni dell'Unione oppure di un altro tipo, ad esempio, nel caso in cui si concludano determinati contratti grazie alla corruzione di un funzionario, di un'istituzione, di un organo o un organismo sovranazionale<sup>134</sup>.

Viene inoltre chiarito il significato di posizione dominante di una persona fisica all'interno di un ente, ossia l'esercizio di funzioni apicali, come il controllo finanziario interno o di revisione contabile o l'appartenenza ad un organo di gestione o di revisione, che permettano di influenzare l'attività aziendale<sup>135</sup>.

Il Secondo Protocollo stabilisce inoltre che, da un punto di vista sanzionatorio, gli Stati possano adottare sanzioni penali e amministrative, sia pecuniarie sia interdittive; tra queste ultime, sono

---

<sup>132</sup> Art. 1, lett. d), del Secondo Protocollo: *Definizioni*: «Ai fini del presente protocollo si intende per: [...] d) «persona giuridica», qualsiasi entità che sia tale in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche».

<sup>133</sup> Art. 3, par. 1, del Secondo Protocollo: *Responsabilità delle persone giuridiche*. Il Secondo Protocollo ha avuto un importante riflesso, nell'adozione in Italia, della responsabilità delle persone giuridiche dipendente da reato, introdotta con il d.lgs. 231/2001, su cui, *ex multis*, si veda G. CANZIO, L. D. CERQUA, L. LUPARIA (a cura di), *Diritto penale delle società: accertamento delle responsabilità individuali e processo alla persona giuridica*, Vicenza, 2016, pp. 817-1198.

<sup>134</sup> Nell'ambito dell'analisi sul tema del beneficio che possono trarre le persone giuridiche dalle condotte criminose dei soggetti, apicali o preposti, operanti al loro interno, definito, nell'ordinamento italiano, come interesse o vantaggio, si veda il recente lavoro di V. DROSI, *Responsabilità degli enti: lo stato dell'arte sull'autonomia del criterio del vantaggio rispetto all'interesse*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2022, 1, pp. 1-11.

<sup>135</sup> Relazione esplicativa del Consiglio del 12 marzo 1999, punto 3.2.

previste, ad esempio, il divieto temporaneo o permanente di esercitare l'attività di impresa o il commissariamento giudiziale della società<sup>136</sup>.

La possibilità di adozione di sanzioni diverse da quelle penali ha permesso di superare la resistenza di alcuni Stati membri ad introdurre un regime di responsabilità strettamente penale per le persone giuridiche; questa soluzione di compromesso, definita da alcuni autori "*tertium genus*", ha rappresentato il fondamento per il recepimento in Italia di queste indicazioni, tradottesi nel d.lgs. 231/2001<sup>137</sup>.

Si segnala, infine, l'imposizione agli Stati membri della previsione della confisca dei proventi e degli strumenti della frode, della corruzione e del riciclaggio; viene inoltre introdotta, nel sistema giuridico sovranazionale, la confisca per equivalente<sup>138</sup>.

L'analisi appena svolta della Convenzione PIF e dei suoi Protocolli ha quindi imposto l'adozione, da parte degli Stati membri, di norme minime in materia di diritto penale per la tutela degli interessi finanziari europei; il risultato appare particolarmente rilevante, anche alla luce del fatto che la loro entrata in vigore si è verificata nella fase iniziale della cooperazione in materia di diritto penale in ambito sovranazionale.

Nonostante ciò, la Commissione europea ha sottolineato una serie di problematiche; spicca, in particolare, la divergenza tra le disposizioni stabilite nei diversi paesi, che ha impedito di garantire alle finanze europee una tutela equivalente, oltre al fatto che tali misure non abbiano permesso di raggiungere il necessario grado di deterrenza<sup>139</sup>.

Le problematiche sollevate hanno indotto le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri a continuare una fitta interlocuzione per individuare un più efficace strumento di diritto secondario per la tutela degli interessi finanziari europei; il lavoro è sfociato nell'adozione della Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.

### **3.3. La Direttiva PIF**

#### **3.3.1 Introduzione: analisi della fattispecie**

---

<sup>136</sup> Art. 4 del Secondo Protocollo: *Sanzioni per le persone giuridiche*. Sulle sanzioni previste in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche dipendente da reato, si veda, tra i tanti: P. SEVERINO, *La responsabilità dell'ente ex d.lgs. 231/2001: profili sanzionatori e logiche premiali*, in C. E. PALIERO, F. VIGANÒ, F. BASILE, G. L. GATTA, *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Milano, 2018, pp. 1101-1127.

<sup>137</sup> A. BASSI, T. E. EPIDENDIO, *Enti e responsabilità da reato. Accertamento, sanzioni e misure cautelari*, Milano, 2006, pp. 3 ss.

<sup>138</sup> Art. 5 del Secondo Protocollo: *Confisca*. Sul punto, si veda, A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari*, op. cit., p. 59.

<sup>139</sup> Atti della Commissione europea, COM(2004)709 del 25 ottobre 2004 e COM(2008)77 del 14 febbraio 2008.

Come anticipato al termine del paragrafo precedente, in questa sede ci si concentrerà sulla Direttiva (UE) 2017/1371, c.d. Direttiva PIF, che è stata approvata il 5 luglio 2017<sup>140</sup>.

Innanzitutto, è opportuno soffermarsi sullo strumento normativo scelto dal legislatore eurounitario per contrastare i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione: quest'ultimo, infatti, ha optato per l'utilizzo della direttiva, in luogo del regolamento, al fine di lasciare un margine di manovra più ampio agli Stati membri, i quali sono liberi di adottare disposizioni più severe rispetto alle norme minime stabilite dalla Direttiva PIF<sup>141</sup>.

Dopo questa necessaria premessa, è doveroso analizzare alcune sue disposizioni, così da circoscriverne la portata applicativa soggettiva e oggettiva.

Per prima cosa, per persona giuridica si intende “*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*”<sup>142</sup>; invece, gli interessi finanziari dell'Unione sono descritti come “*...tutte le entrate, le spese e i beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù: del bilancio dell'Unione; 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*”.

Per quanto riguarda le condotte che la direttiva mira a reprimere, questa delimita il proprio ambito operativo materiale “*ai casi di reati gravi contro il sistema comune dell'IVA*”, specificando il concetto di gravità di tali condotte, le quali devono possedere, inoltre, due ulteriori requisiti: la transnazionalità, ossia la connessione a due o più Stati membri dell'Unione e la determinazione di un danno complessivo pari ad almeno dieci milioni di euro.

Dopodiché, la Direttiva PIF indica quali siano le frodi lesive degli interessi finanziari dell'Unione, specificando che queste devono riguardare prevalentemente l'imposta sul valore aggiunto<sup>143</sup>.

Le condotte che il legislatore nazionale ha il compito di rendere penalmente perseguibili sono da ricondurre al reato di truffa, comprensivo anche del silenzio maliziosamente serbato in violazione di uno specifico obbligo di una determinata informazione e quello di malversazione, che concerne la distrazione di benefici o risorse.

---

<sup>140</sup> Per approfondimenti sulla tematica della tutela penalistica degli interessi finanziari dell'Unione, vedi, *ex multis*: L. PICOTTI, *La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione*, op. cit., pp. 17-49; E. SQUILLACI, *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione*, in *Archivio Penale*, 2014, n. 1, pp. 168-184.

<sup>141</sup> E. BASILE, op. cit., pp. 63-73.

<sup>142</sup> Art. 2: *Definizioni e ambito di applicazione*. La definizione fornita dal legislatore sovranazionale è in linea con quella dettata dal d.lgs. 231/2001 in tema di responsabilità amministrativa degli enti dipendente da reato.

<sup>143</sup> Art. 3: *Frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*.

Per quanto riguarda la sola imposta sul valore aggiunto, bisogna far riferimento non alla condotta distrattiva, ma a quella di presentazione di dichiarazioni volte a dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o l'illecita costituzione di diritti a rimborsi dell'IVA.

In via sussidiaria rispetto ai delitti sopraesposti, riconducibili al concetto di frode in senso stretto, vengono inoltre in gioco ulteriori illeciti penali: tra questi, emergono il riciclaggio di proventi dagli illeciti citati dalla Direttiva PIF, descritto dall'art. 1, paragrafo 3 della Direttiva (UE) 2015/849<sup>144</sup>, la corruzione e l'appropriazione indebita commessa da pubblici funzionari; la nozione di "pubblico funzionario" è puntualmente fornita dall'art. 4 della direttiva<sup>145</sup>.

Sono infine contemplate anche le ipotesi di favoreggiamento, istigazione e concorso nei delitti sopra indicati; per quanto riguarda, invece, l'istituto del tentativo, la sua punibilità è sempre ammessa con riguardo alle fattispecie di frode, mentre in relazione alle ipotesi delittuose previste in via sussidiaria è stabilita per la sola appropriazione indebita<sup>146</sup>.

---

<sup>144</sup> Art. 1, par. 3, della Direttiva (UE) 2015/849: "3. Ai fini della presente direttiva le seguenti azioni, se commesse intenzionalmente, costituiscono riciclaggio: a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni; b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; d) la partecipazione a uno degli atti di cui alle lettere a), b) e c), l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l'esecuzione".

<sup>145</sup> Che, testualmente, recita: Altri reati che ledono 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 (1) («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".

<sup>146</sup> Art.5: Istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo. Come sottolineato da E. BASILE, *op. cit.* pag. 68: "Rimangono dunque al di fuori degli obblighi eurounitari di criminalizzazione per quanto concerne la forma tentata sia il riciclaggio sia la corruzione, benché – come già ricordato – lo strumento normativo sovranazionale in commento detti soltanto prescrizioni 'minime' e consenta agli Stati membri il mantenimento o l'adozione di norme più aspre per reprimere fatti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione".

Da quanto sopra affermato, emerge come il legislatore eurounitario abbia voluto inserire la disciplina in esame nel più ampio contesto relativo alla salvaguardia dell'economia lecita, bene fondamentale per l'Unione europea, prestando particolare attenzione all'influenza di determinate attività sul mercato interno, senza trascurare, in questo senso, la fiducia che i consociati ripongono nelle istituzioni dell'Unione<sup>147</sup>.

Gli Stati membri hanno inoltre l'obbligo di adottare le misure necessarie per consentire la confisca e il congelamento degli strumenti e dei proventi degli illeciti penali rientranti nel suo campo di applicazione<sup>148</sup>; si prevede, in particolare, che i legislatori nazionali, vincolati ai sensi della Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, debbano provvedere conformemente a questa: infatti, l'ultimo paragrafo dell'art. 3 di tale atto, riguardante l'ambito applicativo, prevede che la sua disciplina possa applicarsi con riguardo ad *“altri strumenti giuridici se questi ultimi prevedono specificamente che la presente direttiva si applichi ai reati in essi armonizzati”*, come appunto avviene con la Direttiva PIF.

Con riguardo all'ordinamento italiano, le ipotesi di confisca a cui la Direttiva PIF fa riferimento e che riguardano le gravi frodi IVA sono quelle elencate dall'art. 12 *bis* d.lgs. n. 74/2000; al di fuori di questo caso peculiare, la disciplina generale di questa misura di sicurezza patrimoniale si rinviene negli artt. 240 e 240 *bis* c.p..

La direttiva non offre invece alcuna definizione del concetto di congelamento; viene nuovamente richiamata la Direttiva 2014/42/UE, che, all'art. 2, n. 5, lo definisce come *“il divieto temporaneo di trasferire, distruggere, convertire eliminare o far circolare un bene o di assumerne temporaneamente la custodia o il controllo”*.

Si sottolinea come, con riferimento all'ordinamento italiano, gli effetti della misura cautelare reale del sequestro preventivo siano descritti proprio in termini di “congelamento” del bene; da questa considerazione si evince il motivo per il quale il legislatore nazionale non abbia emanato alcuna specifica disposizione, alla luce del fatto che uno strumento del genere fosse già previsto.

Si segnala infine che il legislatore italiano non ha ottemperato al termine entro cui la Direttiva PIF doveva essere recepita, il 6 luglio 2019, posticipando di un anno la sua attuazione.

### **3.3.2 I reati-presupposto e il sistema sanzionatorio in materia di responsabilità degli enti previsto dalla Direttiva PIF**

---

<sup>147</sup> Sul punto, si vedano: N. PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2017, 8, p. 9; F. C. LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF. Riflessioni in tema di responsabilità da reato degli enti giuridici, gruppi societari e reati tributari*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2019, 9, p. 5.

<sup>148</sup> Art. 10 della Direttiva PIF: *Congelamento e confisca*.

Dopo aver fornito un quadro generale della Direttiva PIF, pare utile, per la rilevanza del tema, concentrarsi sulle disposizioni dedicate alla responsabilità delle persone giuridiche<sup>149</sup>.

In via generale, si può affermare come il legislatore sovranazionale, coerentemente con l'orientamento diffuso in ambito unionale, abbia voluto rispettare le tradizioni giuridiche degli Stati membri, secondo cui *societas delinquere non potest*, non qualificando il sistema punitivo degli enti come propriamente penalistico<sup>150</sup>.

Il fenomeno, definito anche *corporate liability*, ha avuto un crescente sviluppo negli ultimi decenni e ha quindi comportato l'adozione di una serie di previsioni in merito alla responsabilità diretta degli enti, a livello sia europeo sia internazionale<sup>151</sup>, con finalità repressiva delle condotte illecite, tenute all'interno dell'impresa, rientranti nell'ambito di una diffusa politica aziendale<sup>152</sup>.

Concentrandosi sulle disposizioni della Direttiva PIF in materia, l'art. 6, rubricato "*Responsabilità delle persone giuridiche*", stabilisce specifiche sanzioni laddove un soggetto apicale o con funzioni

---

<sup>149</sup> In tema di responsabilità degli enti, con particolare riferimento al diritto internazionale e al diritto dell'Unione europea, si veda A. DI PASCALE, *La responsabilità sociale dell'impresa nel diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè editore, 2010; sulle incertezze in merito alla possibilità di affermare la sussistenza di una responsabilità delle imprese in caso di violazione dei diritti umani, vedi P.T. MUCHLINSKI, *Multinational Enterprises and the Law*, Oxford International Law Library, 2007 p. 47; pare inoltre utile sottolineare che lo Statuto del Tribunale Penale Internazionale non include le imprese nella propria giurisdizione; la tematica è approfondita sul numero monografico del *Journal of International Criminal Justice*, 2010, Vol. 8, n. 3.

Proprio in ragione di quanto appena osservato in merito all'eventuale responsabilità degli enti in relazione alla violazione dei diritti umani, il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite ha chiesto al Segretario Generale la nomina di un Rappresentante Speciale su imprese e diritti umani, individuato nella persona del Prof. John Ruggie. Il risultato delle sue ricerche è stato raccolto nel rapporto intermedio del 2006 (E/CN.4/2006/97) e in due successivi lavori integrali, nel 2007 e nel 2008. Sul rapporto intermedio, si veda A. CLAPHAM, *Human Obligations of Non-state Actors*, Oxford, New York, 2006; in relazione ai reports del 2007 e del 2008, si vedano: J.G. RUGGIE, *Business and Human Rights: The Evolving International Agenda*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 101, n. 4 2007, p. 819 ss.; A. BONFANTI, *Diritti umani e imprese multinazionali nei lavori del Rappresentante speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite*, in *Diritti Umani e diritto internazionale*, 2008, vol. II, fasc. 1, p. 131 ss. In particolare, il rapporto del 2007 riguardava il dovere di protezione da parte dello Stato, la responsabilità degli enti in relazione ai crimini internazionali e per altre violazioni dei diritti umani ai sensi del diritto internazionale, i meccanismi di *soft-law* e l'auto-regolamentazione; sul punto, si segnala l'analisi di E. DURUIGBO, *Corporate Accountability and Liability for International Human Rights Abuses: Recent Changes and Recurring Challenges*, in *Northwestern Journal of International Human Rights*, Vol. 6, n. 2, 2008, p. 222 ss.

Pare inoltre utile sottolineare che, a luglio 2018, il gruppo di lavoro intergovernativo delle Nazioni Unite, istituito con la Risoluzione 26/9 del Consiglio per i Diritti Umani (IGWG), ha pubblicato una prima bozza di trattato in materia di *business and human rights* chiamato "*Zero Draft*". Nel luglio 2019, l'elaborato è stato aggiornato con una nuova versione, chiamata "*Revised Draft*". Questo trattato prevede l'obbligo, per gli Stati Contraenti, di introdurre ipotesi di responsabilità penale, civile e amministrativa in caso di violazioni dei diritti umani poste in essere dalle imprese.

<sup>150</sup> Sulla controversa questione si vedano, tra i tanti: V. MAIELLO, *La natura (formalmente amministrativa ma sostanzialmente penale) della responsabilità degli enti nel d.lgs. n. 231/2001: una «truffa delle etichette» davvero innocua?*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2001, p. 879 ss.; L. STORTONI, D. TASSINARI, *La responsabilità degli enti: quale natura? Quali soggetti?*, in *Ind. pen.*, 2006, p. 7 ss.; G. DE SIMONE, *La responsabilità da reato degli enti: natura giuridica e criteri (oggettivi) di imputazione*, pubblicato il 28 ottobre 2012 su [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), p. 4 ss.; S. PIZZOTTI, *La natura della responsabilità delle società, nel d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, in *Resp. civ. prev.*, 2002, p. 898 ss. G. AMARELLI, *Profili pratici della questione sulla natura giuridica della responsabilità degli enti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 151 ss.

<sup>151</sup> Tra questi, si richiamano: la Convenzione PIF, ampiamente trattata nei paragrafi precedenti, sostituita ai sensi dell'art. 16 della Direttiva (UE) 2017/137; la Convenzione di Bruxelles del 26 maggio 1997, sulla lotta alla corruzione di funzionari pubblici, sia della Comunità europea, sia degli Stati membri; la Convenzione OCSE del 17 dicembre 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali.

<sup>152</sup> N. MAZZACUVA, E. AMATI, *Diritto penale dell'economia*, Padova, 2016, p. 21.

di controllo, ovvero un preposto alla vigilanza o alla direzione del primo, commette uno dei reati descritti negli artt. 3, 4 e 5, a vantaggio dell'ente stesso, contestualmente a una responsabilità autonoma della persona giuridica rispetto alla persona fisica che ha commesso il reato presupposto<sup>153</sup>.

Le sanzioni a carico degli enti sono individuate dall'art. 9 e possono essere sia pecuniarie sia di tipo interdittivo; inoltre, secondo quanto disposto dal legislatore eurounitario, la loro gravità è variabile<sup>154</sup>.

Le sanzioni interdittive sono state previste per reprimere condotte particolarmente riprovevoli, come le gravi frodi in materia di IVA commesse da società operanti sul territorio dei diversi Stati membri, che incidono in maniera pregnante sul bilancio dell'Unione.

Dall'esame del sistema punitivo previsto in materia di responsabilità degli enti da parte della Direttiva PIF emerge totale conformità con quello previsto dal d.lgs. 231/2001, il quale è modulato sulla base della gravità dell'illecito amministrativo commesso dalla persona giuridica e dipendente da reato.

Come sopra anticipato, il legislatore italiano non ha rispettato il termine di recepimento della Direttiva (UE) 2017/1371.

Dopo aver frettolosamente introdotto nell'elenco dei reati-presupposto della responsabilità amministrativa degli enti quello di dichiarazione fraudolenta attraverso l'uso di fatture o di altri documenti per operazioni inesistenti, il legislatore nazionale, per evitare una procedura di infrazione, ha collocato la Direttiva PIF tra gli atti normativi sovranazionali compresi nella legge di delegazione europea del 2018<sup>155</sup>, demandando al Governo la trasposizione delle indicazioni contenute nella direttiva.

Nonostante ciò, con una scelta discutibile da un punto di vista della tecnica legislativa, è stato emanato il c.d. Decreto fiscale<sup>156</sup>, le cui disposizioni sono in parte connesse con quelle della Direttiva PIF; da questo rapporto, come vedremo, sono emerse una serie di difficoltà di coordinamento.

### **3.3.3 Il rapporto tra la Direttiva PIF, il c.d. Decreto fiscale e la sua legge di conversione: considerazioni e problematiche**

---

<sup>153</sup> Art. 6: *Responsabilità delle persone giuridiche*.

<sup>154</sup> Art. 9: *Sanzioni per le persone giuridiche*. Nell'ambito delle sanzioni interdittive, sono previsti provvedimenti come, ad esempio, l'"*esclusione temporanea o permanente dalle procedure di gara pubblica*", o strumenti più stringenti come l'"*interdizione temporanea o permanente di esercitare un'attività commerciale*".

<sup>155</sup> Legge 4 ottobre 2019, n. 117, recante: "*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018*".

<sup>156</sup> Decreto legge n. 124/2019, convertito con Legge n. 157/2019.

Il Decreto appena menzionato, avente ad oggetto “*Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili*”<sup>157</sup>, come anticipato, rappresenta, almeno ad un primo impatto, un mero tentativo di sopperire al grave ritardo nel recepimento della Direttiva PIF.

Nonostante non emerga un contrasto con la direttiva, si evidenzia la mancanza di coordinamento tra la normativa nazionale e quella sovranazionale<sup>158</sup>.

Nello specifico, il c.d. Decreto fiscale contiene importanti disposizioni in materia penal-tributaria<sup>159</sup>, con particolare attenzione alla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche dipendente da reato<sup>160</sup>: in particolare, con l’art. 39<sup>161</sup>, è stato inserito il primo delitto tributario nel novero dei reati-presupposto della responsabilità degli enti, ossia la dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti<sup>162</sup>.

L’introduzione dell’art. 25 *quinquiesdecies* nell’ambito del d.lgs. 231/2001 è avvenuta in maniera indipendente rispetto alle previsioni della legge di delegazione europea del 2018; non sono state infatti stabilite, con riguardo alla frode fiscale prevista dall’art. 2 del d.lgs. 74/2000<sup>163</sup>, le limitazioni relative alla punibilità indicate dalla Direttiva PIF, ossia la soglia di almeno dieci milioni di euro e la transnazionalità delle condotte criminose.

Inoltre, la responsabilità della persona giuridica sussiste in caso di evasione non solo dell’imposta sul valore aggiunto ma anche di imposte sui redditi<sup>164</sup>.

Infine, il “catalogo 231” è stato ulteriormente ampliato a seguito della legge di conversione del decreto, mediante l’inserimento di altri delitti-presupposto della responsabilità amministrativa degli enti nella materia tributaria, ossia la dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, l’emissione di

---

<sup>157</sup> Per una completa disamina della tematica in oggetto, si vedano: A. INGRASSIA, *Il bastone (di cartapesta) e la carota (avvelenata): iniezioni di irrazionalità nel sistema penale tributario*, in *Diritto Penale e Processo*, 3/2020; A.M. DELL’OSSO, *Corsi e ricorsi nel diritto penal-tributario: spunti (critici) sul c.d. decreto fiscale*, in *Diritto Penale e Processo*, 3/2020; G. VARRASO, *Decreto fiscale e riforma dei reati tributari. Le implicazioni processuali*, in *Diritto Penale e Processo*, 2020, n. 3.

<sup>158</sup> Come visto nel paragrafo precedente, il Considerando n. 16 della Direttiva (UE) 2017/1371, concede la facoltà, ai legislatori dei vari Stati membri, di “*mantenere in vigore o di adottare norme più rigorose*”.

<sup>159</sup> Per un’analisi completa della disciplina dei reati tributari, si rinvia a: E. D. BASSO – A. VIGLIONE, *I Nuovi reati tributari*, G. Giappichelli Editore, 2017; A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. PAPA (a cura di), *Diritto Penale dell’Economia*, Utet Giuridica, 2017, p. 617 ss.; G.L. SOANA, *I reati tributari*, Giuffrè editore, 2018.

<sup>160</sup> Sui numerosi profili di criticità di questa riforma, si veda, in particolare, R. BERTOLI, *Responsabilità degli enti e reati tributari: una riforma affetta da sistematica irragionevolezza*, in *Sistema Penale*, 3/2020.

<sup>161</sup> Art. 39 del d.l. n. 124/2019: *Modifiche della disciplina penale e della responsabilità amministrativa degli enti*.

<sup>162</sup> Art. 2 del D.lgs. n. 74/2000; per un approfondimento sul reato in questione e sulla tematica, strettamente connessa, delle c.d. frodi carosello in materia di IVA, si vedano: R. FURLAN, *Brevi riflessioni sulla riforma penale tributaria e frodi all’IVA intracomunitaria*, in *Fisco*, 2001, 13081; G.L. SOANA, *I reati tributari*, Giuffrè editore, 2018, p. 485 ss.

<sup>163</sup> Art. 39 del d.l. n. 124/2019: *Modifiche della disciplina penale e della responsabilità amministrativa degli enti*; per una disamina completa del decreto legge, si veda: S. FINOCCHIARO, *Le novità in materia di reati tributari e di responsabilità degli enti contenute nel c.d. decreto fiscale (d.l. n. 124/2019)*, pubblicato il 18 novembre 2019 su [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it);

<sup>164</sup> A. PERINI, *Brevi note sui profili penali tributari del D.l. n. 124/2019*, pp. 16 e 17; il Testo è stato predisposto in occasione dell’audizione, svolta il 5 novembre 2019, dinnanzi alla Commissione Finanze della Camera dei Deputati nell’ambito dell’esame del disegno di legge C. 2220, di conversione in legge del decreto-legge n. 124/2019, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili, ed è reperibile sul sito [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it).



fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, l'occultamento o distruzione di documenti contabili e la sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte. È stata inoltre sancita l'applicabilità di misure interdittive a carico dell'ente<sup>165</sup>.

Sebbene i profili appena analizzati non appaiano in contrasto con la Direttiva PIF, al contempo evidenziano una assoluta mancanza di coordinamento con le statuizioni del legislatore sovranazionale: l'introduzione dei reati tributari tra i reati presupposto avrebbe infatti dovuto rappresentare il risultato dell'adeguamento rispetto a quanto stabilito dal Parlamento europeo e dal Consiglio sulla base delle previsioni della Direttiva PIF.

Il Governo ha invece inserito una disposizione penal-tributaria in un decreto-legge: questa scelta appare difficilmente giustificabile ai sensi dei requisiti di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 Cost., salvo dare rilevanza, per l'utilizzo di tale atto avente forza di legge, al colpevole ritardo del legislatore italiano nel recepimento della Direttiva (UE) 2017/1371<sup>166</sup>.

### **3.3.4 Alcuni rilievi critici in merito all'attuazione della Direttiva PIF nell'ordinamento italiano**

I problemi derivanti dalla totale mancanza di sistematicità in rapporto all'introduzione dei reati tributari nel "sistema 231" non si limitano solo a quanto sopra evidenziato ma inficiano anche lo schema di decreto legislativo, emanato successivamente all'approvazione della legge di delegazione europea n. 117/2019, il cui art. 3 elenca i criteri specifici per l'esercizio della delega.

Nello specifico, per quanto in questa sede rileva, le lettere e) ed h) del comma 1 di tale disposizione hanno costituito la base giuridica per la redazione dell'art. 5 del decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75, concernente le modifiche in tema di responsabilità degli enti ai sensi del d.lgs. 231/2001<sup>167</sup>.

L'intervento del Governo non ha tenuto conto della disciplina in materia di responsabilità delle persone giuridiche da un punto di vista organico ma si è limitato all'inserimento di nuovi reati-presupposto, mediante la modifica di alcune norme già presenti nel c.d. Decreto 231 e all'introduzione di nuovi illeciti amministrativi dipendenti da reato.

---

<sup>165</sup> Allegato alla Legge n. 157/2019: *Modificazioni apportate in sede di conversione al decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124*; per un ulteriore approfondimento su questa recente riforma legislativa, si veda: S. FINOCCHIARO, *In vigore la "riforma fiscale": osservazioni a prima lettura della legge 157/2019 in materia di reati tributari, confisca allargata e responsabilità degli enti*, pubblicato il 7 gennaio 2020 su [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it).

<sup>166</sup> Sul punto, sia consentito rinviare a M. SOMMELLA, *Attuazione in Italia delle norme di contrasto alle frodi lesive degli interessi finanziari dell'Unione e responsabilità da reato degli enti: qualche riflessione*, in *Freedom Security and Justice: European Legal Studies*, p. 262.

<sup>167</sup> Art. 5: *(Modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231)*. Sul punto, si veda F. LAZZERI, *Pubblicato in G.U. il d.lgs. n. 75 del 2020, attuativo della direttiva PIF: modifiche al codice penale, punibilità del tentativo di alcuni reati tributari e ampliamento del catalogo dei reati presupposto ex 231*, pubblicato il 16 luglio 2020 su [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it).

In sintesi, si è di fronte ad un ulteriore tentativo di sopperire al ritardo nel recepimento della Direttiva PIF mediante l'adozione di disposizioni in tema di responsabilità amministrativa degli enti senza alcun coordinamento con la parte generale del c.d. "sistema 231".

Si fa riferimento, ad esempio, alla lettera b) dell'art. 5 del d.lgs. 75/2020: tale disposizione interviene sull'art. 25 del d.lgs. 231/2001, con l'inserimento, al suo interno, del peculato (art. 314, comma 1, c.p.), del peculato mediante il profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.) e dell'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) tra i delitti commessi nell'interesse o a vantaggio dell'ente, ai quali si applica la sanzione pecuniaria fino a duecento quote.

Ancora una volta la scelta legislativa interna appare criticabile, poiché l'art. 5 del d.lgs. 75/2020 non specifica se le fattispecie di reato sopra esposte debbano considerarsi lesive degli interessi finanziari dell'Unione.

Il legislatore italiano sembra quindi aver voluto introdurre gravi delitti tra i reati-presupposto della responsabilità amministrativa degli enti che però non presentano alcuna connessione con lo scopo primario della Direttiva PIF, ossia la protezione degli interessi finanziari sovranazionali.

Anche con riguardo alle altre disposizioni dell'art. 5 del decreto legislativo permangono, comunque, alcuni dubbi interpretativi e applicativi.

Innanzitutto, la lettera a) dell'art. 5 ha esteso il catalogo dei reati-presupposto previsti dall'art. 24 del d.lgs. 231/2001, prevedendo anche i delitti di frode nelle pubbliche forniture (art. 356 c.p.) e di frode in agricoltura commessa ai danni del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale<sup>168</sup>, integrando, tra i soggetti a danno dei quali può essere compiuto il reato-presupposto della responsabilità dell'ente, anche l'Unione europea.

Meritevole di attenzione risulta la lettera c) dell'art. 5, trattandosi della disposizione più coerente con le indicazioni fornite dalla Direttiva PIF: essa, infatti, amplia il novero dei reati tributari presupposto della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, di cui all'art. 25 *quinquiesdecies* d.lgs. 231/2001, ricomprendendovi anche i delitti di dichiarazione infedele, omessa dichiarazione e indebita compensazione, qualora siano stati commessi allo scopo di evadere l'imposta sul valore aggiunto, prevedendo inoltre la necessaria sussistenza del requisito della gravità, ossia una frode non inferiore a dieci milioni di euro e a quello della transnazionalità.

Con riguardo a quest'ultimo elemento, l'inciso "*compiuti anche nel territorio di altro Stato membro dell'Unione europea*" è suscettibile di due differenti interpretazioni.

In relazione a tale affermazione, ci si chiede se, nel nostro Stato, sia possibile perseguire solo i reati tributari la cui condotta sia stata posta in essere in parte sul territorio nazionale e in parte su quello

---

<sup>168</sup> Art. 2 della Legge 898/1986 in materia di aiuti comunitari al settore agricolo.

di un altro Stato membro oppure se possano essere sanzionati i delitti la cui condotta sia realizzata interamente in un altro Stato dell'Unione.

La prima delle soluzioni prospettate sembra essere la più ragionevole e coerente con il dettato normativo: infatti, l'art. 6, comma 1, c.p., da un lato, statuisce che il *“reato si considera commesso nel territorio dello Stato, quando l'azione o l'omissione, che lo costituisce, è ivi avvenuta in tutto o in parte”*, dall'altro lato, le affermazioni contenute nella relazione illustrativa del d.lgs. n. 75/2020 affermano che *“quanto alla giurisdizione, ribadendo le osservazioni formulate nella redazione della legge delega – che non a caso ha lasciato, alla lettera i) dell'articolo 3, al legislatore delegato la scelta sull'opportunità dell'intervento – il sistema attualmente vigente appare già conforme a quanto richiesto dalla direttiva: l'articolo 6 del codice penale, infatti, sancisce la giurisdizione penale italiana in ogni caso in cui anche una sola parte dell'azione o dell'omissione sia stata commessa sul territorio o ivi si sia realizzato l'evento del reato; mentre le integrazioni al disposto dell'articolo 9, terzo comma, disposte dalla legge n. 300 del 2000 (con la previsione della speciale regola di giurisdizione nel caso di delitto commesso all'estero dal cittadino in danno delle Comunità europee) risultano già rispettose delle disposizioni dell'articolo 11 della direttiva”*<sup>169</sup>.

Infine, la lettera d) dell'art. 5 ha introdotto il nuovo articolo 25 *sexiesdecies* nel d.lgs. 231/2001, che inserisce il contrabbando nell'ambito dei reati-presupposto della responsabilità amministrativa degli enti, fissando la soglia di centomila euro<sup>170</sup> affinché possano considerarsi lesi gli interessi finanziari dell'Unione<sup>171</sup>.

È stabilita, inoltre, l'applicabilità, in caso di commissione di questo illecito amministrativo dipendente da reato, di sanzioni interdittive<sup>172</sup>.

### **3.3.5 Riflessioni conclusive in merito alla Direttiva PIF e al suo recepimento in Italia**

Alla luce di quanto evidenziato, è possibile svolgere due brevi riflessioni conclusive.

Come già ampiamente sottolineato, la scelta di utilizzare un decreto legge per introdurre il primo delitto tributario nel novero dei reati presupposto della responsabilità degli enti nell'ambito dell'ordinamento italiano è dipesa soltanto dal mancato recepimento nel termine previsto della

---

<sup>169</sup> C. CORSARO – M. ZAMBRINI, *Il recepimento della Direttiva PIF e le novità in materia di reati contro la pubblica amministrazione e reati tributari. L'ulteriore ampliamento dei reati presupposto per la responsabilità degli enti*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2020, 7-8.

<sup>170</sup> Sanzione pecuniaria fino a quattrocento quote nel primo caso, fino a duecento nel secondo.

<sup>171</sup> Dossier n. 212 del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati: *“Attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale”*, pag. 7.

<sup>172</sup> Il rinvio è all'art. 9, comma 2, lett. c), d) ed e) D.lgs. 231/2001, che stabiliscono, rispettivamente, il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi e il divieto di pubblicizzare beni o servizi.

Direttiva (UE) 2017/137, senza peraltro aver rispettato tutte le indicazioni del legislatore sovranazionale.

Per quanto riguarda invece il decreto legislativo attuativo della legge di delegazione europea e quindi della Direttiva PIF, questo ha rappresentato un maldestro tentativo di coordinamento della disciplina interna con quella sovranazionale; si è infatti persa l'auspicata possibilità di inserire l'intero corpo degli illeciti penali tributari tra quelli presupposto della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche<sup>173</sup>.

### 3.4 Questioni relative alle direttive antiriciclaggio

#### 3.4.1 Analisi storica del contrasto al fenomeno mediante gli strumenti di diritto sovranazionale

Sebbene l'ipotesi delittuosa del riciclaggio sia stata ricompresa all'interno del novero applicativo della Direttiva PIF, non si può prescindere da un esame delle direttive antiriciclaggio, soffermandosi in particolare sull'ultima: da questa analisi si potranno infatti trarre alcune rilevanti considerazioni riguardanti la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Nell'ambito della protezione degli interessi patrimoniali e finanziari, anche il fenomeno del riciclaggio è oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore sovranazionale; più nello specifico, il c.d. *money laundering* è stato oggetto di cinque direttive susseguitesi nel tempo, la cui linea direttrice è rappresentata dagli obblighi di trasparenza e vigilanza degli intermediari finanziari e dal correlato dovere di adeguata verifica della clientela<sup>174</sup>.

Le fondamenta della disciplina in esame sono state poste dalla prima direttiva (Direttiva 1991/308/CE)<sup>175</sup>: questa aveva il pregio di rappresentare un primo tentativo di armonizzazione delle normative nazionali; il suo spazio applicativo, però, era limitato, essendo rivolta ai soli enti creditizi, finanziari e assicurativi, con l'esclusione dei professionisti<sup>176</sup>; era inoltre consentita agli Stati membri l'estensione della sua portata applicativa anche a soggetti non operanti in ambito finanziario<sup>177</sup>.

---

<sup>173</sup> Su questo punto, appaiono nuovamente utili le considerazioni di E. BASILE, *op. cit.* p. 72.

<sup>174</sup> S. DE FLAMMINEIS, *Distrazione e riciclaggio di fondi europei. I progetti riciclatori tra emergenza economica e tutela penale degli interessi finanziari dell'UE*, in *Sistema Penale*, 2021, n. 2, p. 43. Per un esame integrale della tematica del riciclaggio, si veda: B. QUATTROCIOCCHI, *Norme, regole e prassi nell'economia dell'antiriciclaggio internazionale*, Torino, 2017.

<sup>175</sup> Direttiva 1991/308/CE del Consiglio, *relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite*, del 10 giugno 1991, in GUUE L 166 del 28 giugno 1991, pp. 1-6. Per un ulteriore approfondimento, si veda: P. CENCI, *La nuova normativa antiriciclaggio - Direttive comunitarie e normativa nazionale*, Padova, 2010, p. 9; S. MONTEVERDE, *Attuazione della direttiva CEE in materia di riciclaggio*, in *Diritto Penale e Processo*, 1997, n. 8, p. 925.

<sup>176</sup> R. RAZZANTE, *La regolamentazione antiriciclaggio in Italia. Aggiornato alla delibera della Banca d'Italia 10 marzo 2011*, Torino, 2011, pp. 25-38.

<sup>177</sup> Art. 12 Direttiva 1991/308/CE.

La norma disponeva la necessaria collaborazione tra i soggetti obbligati e le autorità, con particolare riguardo all'identificazione della clientela, alla conservazione di documentazione e alla segnalazione di eventuali operazioni sospette, al fine di garantire ai primi una protezione da un eventuale coinvolgimento nel riciclaggio dei proventi di reati; la direttiva in esame definiva, inoltre, la nozione di riciclaggio a livello comunitario<sup>178</sup>.

La seconda direttiva antiriciclaggio rilevava, soprattutto, grazie all'aumento del novero dei soggetti destinatari della stessa<sup>179</sup>, da un lato e, dall'altro lato, per l'estensione dei reati presupposto del riciclaggio<sup>180</sup>.

Essa, infatti, era indirizzata anche a revisori, contabili esterni, consulenti tributari, agenti immobiliari, notai e altri professionisti legali, commercianti di beni di valore elevato e case da gioco, laddove il pagamento fosse avvenuto in contanti e per un importo pari o superiore ad Euro 15.000,00<sup>181</sup>.

In merito al secondo aspetto, veniva inoltre ampliato, rispetto alla prima direttiva, il concetto di attività criminosa, il quale si riferiva anche a *“un qualsiasi tipo di coinvolgimento criminale nella perpetrazione di un reato grave”*, ricomprendendovi, oltre al terrorismo, la frode e la corruzione, qualsiasi *“reato che possa fruttare consistenti proventi e sia punibile con una severa pena detentiva in base al diritto penale dello Stato membro”*<sup>182</sup>.

Successivamente, è stata approvata la terza direttiva antiriciclaggio<sup>183</sup>, la quale poneva particolare attenzione al fenomeno del finanziamento al terrorismo: l'obiettivo di prevenzione del riciclaggio di proventi di attività criminose veniva infatti perseguito mediante misure che permettessero di accertare la reale identità dei clienti, rafforzando la tutela rispetto a situazioni che comportassero un

---

<sup>178</sup> Art. 1 Direttiva 1991/308/CE.

<sup>179</sup> Direttiva 2001/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica della direttiva 91/308/CEE del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, del 4 dicembre 2001, in GUUE L 344 del 28 dicembre 2001, pp. 1-6. Per ulteriori approfondimenti, si vedano: E. CASSESE, P. COSTANZO, *Il recepimento della seconda direttiva comunitaria "antiriciclaggio"*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2004, n. 5, p. 495; A. CARANO, S. SALERNO, *D. Lgs 20 febbraio 2004, n. 56: l'attuazione della seconda Direttiva europea nella strategia antiriciclaggio e le novità procedurali e sanzionatorie*, in *Il Fisco*, 2004, n. 42, p. 7146.

<sup>180</sup> R. DANOVI, *La nuova normativa antiriciclaggio e le professioni*, Milano, 2008, p. 2.

<sup>181</sup> Art. 2 bis Direttiva 2001/97/CE.

<sup>182</sup> Art. 1 Direttiva 2001/97/CE.

<sup>183</sup> Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (Testo rilevante ai fini del SEE), del 26 ottobre 2005, in GUUE L 309 del 25 novembre 2005, pp. 1-18. Per una disamina sulla materia, si veda: L. STAROLA, *Il riciclaggio nel d.lgs. 231/2007. Nozione, ambito operativo e soggetti destinatari*, in *Il nuovo diritto delle società*, n. 1/2011, pp. 27-37; E. CASSESE, P. COSTANZO, *La terza direttiva comunitaria in materia di antiriciclaggio e antiterrorismo*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2006, n.1, p. 5; M. QUERQUI, G. VERROCCHI, *La delega legislativa per il recepimento della direttiva n. 60/2005/CE in materia di contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo internazionale*, in *Il Fisco*, 2006, n. 9, p. 1324; E. FISICARO, *Antiriciclaggio e terza direttiva UE. Obblighi a carico dei professionisti intermediari finanziari e operatori non finanziari alla luce del D.Lgs. 231/2007*, Milano, 2008.

rischio più elevato di illecito investimento di denaro, nonché l'obbligo di segnalazione di operazioni sospette e l'istituzione di sistemi preventivi nell'ambito delle organizzazioni<sup>184</sup>.

In particolare, sulla base del principio “*know your customer*”, sono stati introdotti obblighi di verifica della clientela più stringenti, mediante controlli formali e sostanziali da parte dell'operatore durante tutta la durata del rapporto; inoltre, attraverso il “*risk based approach*”, veniva calibrato il rischio di sviamento dell'attività legale a seconda della diversa tipologia di clienti, guardando alle qualità oggettive e soggettive degli stessi<sup>185</sup>.

La quarta direttiva<sup>186</sup>, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, oltre a comportare l'abrogazione della direttiva 2005/60/CE a decorrere dal 26 giugno 2017, ha introdotto importanti novità, anche in attuazione delle nuove raccomandazioni G.A.F.I. del 2012.

La direttiva del 2015, infatti, oltre a rimarcare espressamente l'importanza del coordinamento tra gli Stati membri, sottolineava la particolare considerazione che l'Unione europea deve avere delle raccomandazioni G.A.F.I. in materia di finanziamento al terrorismo e di riciclaggio<sup>187</sup>.

Le misure previste devono inoltre affrontare il fenomeno del “*mascheramento di fondi provenienti da forme gravi di criminalità e la raccolta di beni o di denaro a scopo di finanziamento del terrorismo*”<sup>188</sup>.

---

<sup>184</sup> Le disposizioni normative previste dalla direttiva risultavano in linea con gli standard globali del G.A.F.I. (Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale), un organismo intergovernativo, fondato a Parigi nel 1989, nell'ambito del G7, il cui obiettivo è rappresentato dalla promozione di politiche di contrasto del riciclaggio di denaro di origine illecita, della proliferazione di armi di distruzione di massa e di finanziamento del terrorismo. Sul punto, si veda S. DE FLAMMINEIS, *op. cit.*, p. 43.

<sup>185</sup> G. M. TOVINI, *Sistema bancario e riciclaggio. I rischi penali alla luce della IV direttiva UE 2015/849*, Tesi di laurea in Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano, Anno Accademico 2017/2018, p. 19.

<sup>186</sup> Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (Testo rilevante ai fini del SEE), del 20 maggio 2015, in GUUE L 141 del 5 giugno 2015, pp. 1-41. Per ulteriori approfondimenti sul tema, P. VALENTE, I. CARACCIOLI, G. IANNI, M. VIDONI, *Riciclaggio e criminalità, Idra per gli Stati, Sisifo per la società, Nesso per gli Organismi Sovranazionali*, Roma, 2017; L. STAROLA, *La proposta di IV direttiva antiriciclaggio: novità e conferme*, in *Corriere Tributario*, 2013, n. 15 p 1212; G. BIZZIOLI, P. SALVATORE, *Il titolare effettivo dei trust esteri dopo il recepimento della IV direttiva antiriciclaggio*, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 2020, n. 9, pp. 655-659; G. TRAMONTANO, M. BERSELLI, V. BISCEGLIE, *La IV direttiva antiriciclaggio e antiterrorismo. I nuovi obblighi per gli intermediari finanziari e i professionisti*, Roma, 2016; F. ANTONACCHIO, G. MICCOLI, *Restyling delle sanzioni per violazioni degli obblighi antiriciclaggio*, in *Il Fisco*, 2016, n. 7, p. 651; T. GIACOMETTI, O. FORMENTI, *La nuova disciplina in materia di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90)*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, n. 7-8, p. 195.; M. KROGH, *Gli obblighi e le nuove sanzioni antiriciclaggio nel D.Lgs. 25 maggio 2017, n.90*, in *Il Notariato*, 2017, n. 5, p. 523; S. CAPOLUPO, *Modifiche alla normativa antiriciclaggio e lotta ai paradisi fiscali*, in *Il Fisco*, 2016, n. 46 p. 4455; O. SALVINI, *Il contrasto all'abuso del sistema finanziario per scopi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo: la IV direttiva (EU) 2015/849, tra coordinamento e cooperazione*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2016, n. 1, p. 147.

<sup>187</sup> Considerando 4 Direttiva (UE) 2015/849.

<sup>188</sup> Considerando 5 Direttiva (UE) 2015/849.

La direttiva impone alle persone fisiche o che esercitano la direzione di persone giuridiche il dovere di identificazione<sup>189</sup>, delegando agli Stati membri l'adozione di una serie di strumenti, volti a evitare il rischio che gli enti effettuino operazioni di riciclaggio mediante persone che svolgono funzioni al loro interno e l'introduzione di misure in grado di individuare, valutare, comprendere e mitigare i fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo<sup>190</sup>.

Inoltre, vengono individuati i soggetti tenuti a mettere in atto le misure di controllo dei rischi sopra descritti e le sanzioni penali ed amministrative che il legislatore nazionale deve prevedere in caso di violazione delle disposizioni nazionali che recepiscono la direttiva. Queste intervengono nei casi di mancato rispetto degli obblighi di adeguata verifica della clientela, di non avvenuta segnalazione delle operazioni sospette e di inadeguata conservazione dei documenti aziendali<sup>191</sup>.

Infine, è stata introdotta la quinta direttiva<sup>192</sup>, adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 30 maggio 2018 ed entrata in vigore il 9 luglio 2018 che, modificando la direttiva (UE) 2015/849, si è concentrata su alcuni aspetti specifici.

La particolarità di questo atto di diritto derivato riguardava l'attenzione posta al fenomeno delle valute virtuali<sup>193</sup>, soffermandosi sul problema della trasparenza: le criptovalute possono essere infatti utilizzate per scopi illeciti in ragione dell'anonimato che le caratterizza<sup>194</sup>.

In conseguenza di ciò, viene infatti esteso l'ambito applicativo della normativa in materia di antiriciclaggio anche ai prestatori di servizi di cambio, sia di valute virtuali sia di quelle aventi corso forzoso (c.d. *exchange*) e ai prestatori di servizi di portafoglio virtuale<sup>195</sup>.

Peraltro, la questione è stata affrontata preliminarmente dall'EBA (*European Banking Authority*), che ha, così, anticipato i tempi del legislatore europeo<sup>196</sup>.

Inoltre, la direttiva ha toccato alcuni aspetti riguardanti la procedura di verifica della clientela: ad esempio, è stata prevista l'identificazione del cliente in caso di operazioni di pagamento a distanza

---

<sup>189</sup> Considerando 12 Direttiva (UE) 2015/849.

<sup>190</sup> Art. 7 Direttiva (UE) 2015/849.

<sup>191</sup> Art. 58 Direttiva (UE) 2015/849.

<sup>192</sup> Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE (Testo rilevante ai fini del SEE), del 30 maggio 2018, in GUUE L 156 del 19 giugno 2018, pp. 1-32. Per un ulteriore approfondimento, si veda: F. UNGARETTI DELL'IMMAGINE, *La V Direttiva Antiriciclaggio*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2018, n. 7/8, p. 1.

<sup>193</sup> In particolare, gli scambi di valute virtuali vengono sottoposti agli obblighi antiriciclaggio ed è la Commissione che si occupa di monitorare i mercati, a livello europeo e internazionale, anche nell'ambito del GAFI e del G20. Su questo tema, si veda: S. TEAGUE, *G20 ministers wrestle with cryptocurrency oversight*, in *Euromoney.com*, 2018, n. 3, p. 1.

<sup>194</sup> Considerando 9 della Direttiva (UE) 2018/843.

<sup>195</sup> R. M. VADALÀ, *Criptovalute e cyberlaundering: novità antiriciclaggio nell'attesa del recepimento della Direttiva (UE) 2018/1673 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale*, in *Sistema Penale*, 2020, n. 5, p. 1.

<sup>196</sup> Nel 2013 l'EBA aveva diramato un'allerta pubblica suggerendo che i soggetti partecipanti nel mercato delle criptovalute dovessero essere obbligati al rispetto della normativa sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario con finalità di riciclaggio.

superiori a Euro 50,00<sup>197</sup> ed è stata disposta l'introduzione, da parte degli Stati, di meccanismi centralizzati automatizzati capaci di identificare i titolari di conti bancari, di pagamento e di cassette di sicurezza<sup>198</sup>.

Il quadro finora delineato è infine completato dalla sesta direttiva antiriciclaggio che ha trovato attuazione in Italia con il d.lgs. 125/2019<sup>199</sup>.

### 3.4.2 Considerazioni di carattere generale sulla sesta direttiva antiriciclaggio

Il 23 ottobre 2018 è stata approvata la Direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale (c.d. sesta direttiva antiriciclaggio), mediante la quale il legislatore eurounitario, ancora una volta, conferma la scelta dell'utilizzo di tale strumento normativo: in questo modo, infatti, agli Stati membri viene lasciato un più ampio spazio di manovra, avendo questi la possibilità di adottare ulteriori disposizioni, se ritenuto opportuno, sulla base delle norme minime stabilite dal legislatore sovranazionale.

È necessario precisare fin d'ora che sono esclusi i casi in cui il riciclaggio riguardi beni derivanti da reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, poiché, in tal caso, si applicano le norme previste dalla Direttiva (UE) 2017/1371 (c.d. Direttiva PIF)<sup>200</sup>.

L'art. 2 della sesta direttiva, innanzitutto, introduce una serie di nozioni importanti quali quella di "attività criminosa", nella quale rientrano i reati presupposto del delitto di riciclaggio, indipendentemente dai loro limiti edittali, di "beni" e di "persona giuridica"<sup>201</sup>.

L'art. 3, invece, descrive puntualmente le condotte ascrivibili al riciclaggio<sup>202</sup>. Sul punto, si segnala che il legislatore sovranazionale ha inserito all'interno della definizione di "riciclaggio" condotte in realtà configuranti altri reati contro il patrimonio, tra cui la ricettazione, con evidenti rischi di sovrapposibilità sulla portata delle diverse fattispecie.

Si tratta, in realtà, di due delitti introdotti in tempi diversi e con differenti finalità politico-criminali<sup>203</sup>, come confermato dall'orientamento interpretativo maggioritario che si fonda, in

---

<sup>197</sup> Considerando 14 Direttiva 2018/843.

<sup>198</sup> Considerando 53 Direttiva 2018/843.

<sup>199</sup> Decreto legislativo 4 ottobre 2019, n. 125. *Modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi 25 maggio 2017, n. 90 e n. 92, recanti attuazione della direttiva (UE) 2015/849, nonché attuazione della direttiva (UE) 2018/843 che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario ai fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE.*

<sup>200</sup> Art. 1 Direttiva 2018/1673/UE. Per approfondimenti sulla tematica della tutela penalistica degli interessi finanziari dell'Unione, si veda, tra i tanti: G. GAREGNANI, L. TROYER, R. CALDARONE, *Le novità introdotte dal D.lgs. 75/2020 alla normativa 231/2001 in attuazione della direttiva PIF*, in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, 2020, n. 4, pp.609-639.

<sup>201</sup> Art. 2 Direttiva 2018/1673/UE. Per una disamina dei delitti contro il patrimonio mediante frode, si rinvia a: A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. PAPA (a cura di) *Trattato di diritto penale*, Torino, 2022, pp. 775-899.

<sup>202</sup> Art. 3 Direttiva 2018/1673/UE.

<sup>203</sup> G. M. PALMIERI, *Note "a prima lettura" sul d.lgs. n. 195/2021 recante attuazione della direttiva UE 2018/1673 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale*, in *Penale Diritto e Procedura*, 2022, n. 4, p. 5.



particolare, sulla distinzione dell'elemento soggettivo dei due illeciti penali<sup>204</sup>: mentre con la ricettazione si realizza un'ulteriore offesa al patrimonio della vittima del reato presupposto, il riciclaggio influisce maggiormente sulla capacità del singolo individuo di esprimere la propria personalità in ambito economico, andando ad aggredire una diversa oggettività giuridico-patrimoniale<sup>205</sup>.

Quest'ultima fattispecie incriminatrice, infatti, incide sul valore costituzionalmente garantito dall'art. 42, la libertà di iniziativa economica e, nello specifico, sull'attività imprenditoriale di un soggetto, che potrebbe subire un danno a causa dell'abuso di posizione dominante acquisita in maniera illecita e realizzata attraverso la immissione nel mercato di denaro proveniente da attività illecite<sup>206</sup>.

L'art. 4 della direttiva stabilisce la rilevanza penale dei reati descritti dall'art. 3, disciplinando anche i casi di concorso, istigazione e tentativo.

Dal punto di vista sanzionatorio, invece, la direttiva distingue tra le persone fisiche e quelle giuridiche.

Per le prime, l'art. 5, dispone che le misure sanzionatorie adottate dagli Stati membri siano dissuasive, effettive e proporzionali, indicando nel massimo non inferiore a quattro anni il limite edittale della pena detentiva per le ipotesi consumate descritte dall'art. 3; l'art. 6, invece, stabilisce quali siano le circostanze aggravanti che i vari ordinamenti devono prevedere<sup>207</sup>.

Per quanto riguarda la responsabilità delle persone giuridiche e le relative sanzioni applicabili, sono state introdotte due disposizioni<sup>208</sup>.

È opportuno precisare come, in tale ambito, il legislatore sovranazionale non qualifichi il sistema sanzionatorio applicabile agli enti come prettamente penalistico, aderendo così all'orientamento maggiormente diffuso in materia e rispettando le tradizioni giuridiche degli Stati membri, secondo cui *societas delinquere non potest*<sup>209</sup>.

---

<sup>204</sup> Sulla differente qualificazione del dolo dei due reati, per la ricettazione quello di trarre profitto e per il riciclaggio quello di ostacolo alla identificazione della provenienza criminale del provento, si veda, *ex multis*: M. ANGELINI, *Riciclaggio*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, 2005, p. 1401; M. ZANCHETTI, *Riciclaggio*, in *Digesto delle discipline penalistiche Dig. disc. pen.*, XII, Torino, 1997, pp. 201-204.

<sup>205</sup> G. M. PALMIERI, *Note "a prima lettura" sul d.lgs. n. 195/2021*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>206</sup> Sul punto, si rinvia a G. M. PALMIERI, *La tutela penale della libertà di iniziativa economica. Riciclaggio e impiego di capitali illeciti tra normativa vigente e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, p. 154.

<sup>207</sup> Art. 6 Direttiva 2018/1673/UE.

<sup>208</sup> Artt. 7 e 8 Direttiva 2018/1673/UE.

<sup>209</sup> Sulla delicata questione si vedano, tra i tanti: R. GUERRINI, *La responsabilità da reato degli enti: sanzioni e loro natura*, Milano, 2006; C. F. GROSSO, M. PELISSERO, D. PETRINI, P. PISA, *Manuale di diritto penale parte generale*, Milano, 2017, pp. 733-737; G. MARINUCCI, E. DOLCINI, G.L. GATTA, *Manuale di diritto penale parte generale*, Milano, 2018, pp. 832-834.

La direttiva, poi, dedica uno spazio allo strumento della confisca dei proventi derivanti dalla commissione di uno dei reati sopra menzionati<sup>210</sup>.

Successivamente, viene dettata la disciplina sulla competenza giurisdizionale di ciascuno Stato membro, con riguardo agli illeciti penali di cui agli artt. 3 e 4<sup>211</sup>.

Sul punto, si segnala, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 10 della direttiva, il rilevante ruolo conferito ad Eurojust<sup>212</sup> in ordine alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti di giurisdizione che possono verificarsi nell'ambito dei procedimenti penali<sup>213</sup>; emerge quindi l'importante ruolo di questa agenzia dell'Unione nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale.

Infine, la direttiva detta due disposizioni, rispettivamente, sugli strumenti investigativi dei quali devono dotarsi gli Stati membri per svolgere indagini sui reati di cui trattasi<sup>214</sup> e sulla sostituzione da parte della direttiva in esame di alcune disposizioni della decisione quadro 2001/500/GAI<sup>215</sup>.

Il quadro sopra esaminato permette di formulare un giudizio positivo sulla lunga esperienza in tema di contrasto al riciclaggio maturata dal legislatore eurounitario, la cui strategia si concentra sull'interconnessione tra riciclaggio e finanziamento al terrorismo, fenomeni in grado di minare concretamente il mercato unico e la sicurezza interna<sup>216</sup>; l'Unione europea ha inoltre preso atto della necessaria attività di ravvicinamento delle discipline nazionali in materia di lotta al riciclaggio, le quali risultano fortemente minate proprio dalla mancanza di coordinamento.

Con la direttiva in esame si è quindi tentato di rendere più omogenee possibili le fattispecie in materia, anche in relazione ai reati presupposto e al trattamento sanzionatorio, tenuto conto della

---

<sup>210</sup> Art. 9 Direttiva 2018/1673/UE.

<sup>211</sup> Art. 10 Direttiva 2018/1673/UE.

<sup>212</sup> L'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (*Eurojust*) ha il compito di aiutare le amministrazioni nazionali a collaborare nella lotta al terrorismo e a gravi forme di criminalità organizzata riguardanti più di uno Stato membro. *Eurojust* svolge la sua azione coordinando le indagini e i relativi procedimenti penali interessanti due paesi dell'Unione, anche attraverso l'agevolazione nell'utilizzo di strumenti giuridici sovranazionali come il mandato di arresto europeo o i provvedimenti di confisca e congelamento. Per un puntuale approfondimento sulla tematica, si veda, *ex plurimis*: M. BUSUIOC, M. GROENLEER, *Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, n. 14, pp. 285-304; A. SUOMINEN, *The past, present and the future of Eurojust*, in *15 MJ*, 2008, n. 2, pp. 217-234; M. HELMBERG, *Eurojust and joint investigation teams: how Eurojust can support JITs*, in *ERA Forum*, 2007, n. 8, pp. 245-251.

<sup>213</sup> L'art. 10 della direttiva dispone infatti che “*se del caso, e conformemente all'art. 12 della decisione quadro 2009/948/GAI*”. La normativa di diritto secondario a cui fa riferimento l'art. 10, ultimo comma è la Decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali, del 30 novembre 2009, in GUUE L 328 del 15 dicembre 2009, pp. 1-6.

<sup>214</sup> Art. 11 Direttiva 2018/1673/UE.

<sup>215</sup> Art. 12 Direttiva 2018/1673/UE. Sulla Decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio del 26 giugno 2001 concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato, si tenga nota delle seguenti pubblicazioni: S. ZOCCALI, *Le fonti legislative sovranazionali e internazionali alla luce degli atti normativi dell'Unione europea in materia di confisca*, in *Cammino Diritto*, 2021, n. 9, pp. 8-9; M. BARGIS, *Il mandato d'arresto europeo dalla decisione quadro alle prospettive d'attuazione*, in *Politica del diritto*, 2004, n. 1, p. 49; G. M. ARMONE, B. R. CIMINI, F. GAMBINI, G. IUZZOLINO, G. NICASTRO, A. PIOLETTI, *Diritto penale europeo e ordinamento italiano le decisioni quadro dell'Unione europea: dal mandato d'arresto alla lotta al terrorismo*, Milano, 2006, p. 469.

<sup>216</sup> A. GALIMBERTI, *La sesta direttiva. Lotta a riciclaggio e terrorismo, strategia coordinata nella Ue*, in *I focus del Sole 24 Ore*, 2022, n. 18 p. 2.

gravità delle condotte criminali e dei soggetti autori delle stesse: infatti, tali attività illecite spesso risultano di più agevole realizzazione nell'ambito di attività professionali o di cariche pubbliche, comportando, in relazione a questi delitti, l'adozione di pene particolarmente severe.

Nonostante quanto appena affermato, tuttavia, le misure previste dalla normativa di diritto secondario non sono state del tutto recepite nell'ordinamento italiano, il quale, inoltre, non ha rispettato il termine di recepimento della direttiva, ossia il 3 dicembre 2020<sup>217</sup>.

È stata dunque avviata una procedura di infrazione, nei confronti del nostro paese, da parte della Commissione europea ai sensi dell'art. 258 TFUE.

### **3.4.3 Criticità del decreto di attuazione in Italia della direttiva sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale**

Il d.lgs. 195/2021<sup>218</sup> ha rappresentato lo strumento giuridico con cui è stata recepita nel nostro ordinamento, a quasi un anno dalla scadenza del termine stabilito, la Direttiva (UE) 2018/1673.

Mediante tale intervento, il legislatore italiano ha cercato di raggiungere gli obiettivi stabiliti dalle norme unionali, modificando le fattispecie incriminatrici vigenti, così da garantire quel livello minimo di armonizzazione prospettato in tema di riciclaggio, in ordine, contestualmente, alla tipizzazione delle condotte e al loro trattamento sanzionatorio<sup>219</sup>.

In particolare, il legislatore si è concentrato sulla natura delle condotte riciclatrici, che consisterebbe, in sostanza, nella creazione di un ostacolo alla individuazione della provenienza dei proventi del reato o nella immissione degli stessi nel mercato legale, a prescindere dalla tipologia del reato presupposto<sup>220</sup>, che ora comprende anche le contravvenzioni, purché queste prevedano la pena dell'arresto nel massimo superiore a un anno o nel minimo non inferiore a sei mesi, stabilendo, in questo caso, nuovi limiti edittali.

Di conseguenza, è stata modellata la clausola di estensione della punibilità del reato contenuta nell'ultimo comma dell'art. 648 c.p., inserendovi il riferimento, oltre che ai delitti, anche alle contravvenzioni, alla luce dell'esplicito rinvio che ne fanno gli artt. 648 *bis*, *ter* e *ter.1*, laddove l'autore del reato presupposto non sia imputabile o punibile oppure manchi una condizione di procedibilità.

---

<sup>217</sup> Art. 13 Direttiva 2018/1673/UE.

<sup>218</sup> Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 195. *Attuazione della direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante diritto penale.*

<sup>219</sup> G. PESTELLI, *Riflessioni critiche sulla riforma dei reati di ricettazione, riciclaggio, reimpiego e autoriciclaggio di cui al d.lgs. 8 novembre 2021, n. 195*, in *Sistema Penale*, 2021, n. 12, p. 50.

<sup>220</sup> F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Delitti contro il patrimonio*, Padova, 2021, pp. 280-292.

Un ulteriore aspetto da segnalare consiste nell'estensione della configurabilità del riciclaggio e dell'autoriciclaggio ai beni derivanti da delitti colposi, parificando, sul punto, queste fattispecie a quelle di ricettazione e di reimpiego.

Tale allineamento delle condotte riciclavive è stato realizzato anche mediante l'introduzione della circostanza aggravante speciale dell'esercizio di un'attività professionale nel reato di ricettazione, la quale era già prevista per il riciclaggio, il reimpiego e l'autoriciclaggio.

Sempre con riferimento alla ricettazione, sono stati modellati i limiti edittali della sua forma attenuata, a seconda che il reato presupposto sia un delitto o una contravvenzione.

Inoltre, anche la circostanza attenuante dell'autoriciclaggio è stata modificata, stabilendone l'applicabilità qualora i beni provengano da un delitto punito con una pena inferiore nel massimo a cinque anni, rendendola, inoltre, circostanza ad effetto comune, così come già previsto per il riciclaggio.

Sono state infine superate le limitazioni che impedivano l'estensione della giurisdizione italiana ai fatti di ricettazione e autoriciclaggio commessi dal cittadino all'estero<sup>221</sup>.

Dopo aver effettuato una panoramica di tutte le principali modifiche introdotte, pare opportuno soffermarsi sulla novità principale portata dalla riforma, ossia l'estensione dei reati di cui agli artt. 648, 648 *bis*, 648 *ter*, 648 *ter.1* c.p. anche ai beni provenienti da contravvenzioni<sup>222</sup>: come si può osservare, il legislatore italiano ha provveduto a una semplice trasposizione della normativa sovranazionale, probabilmente a causa del ritardo nel recepimento della stessa, circoscrivendo infatti la punibilità a precisi limiti edittali, ossia l'arresto superiore nel massimo a un anno o nel minimo a sei mesi.

L'adeguamento del legislatore italiano alle indicazioni di quello sovranazionale non appare particolarmente incisivo, denotando, inoltre, una criticità relativa a un potenziale profilo di incostituzionalità<sup>223</sup>, relativo alle condotte criminose che abbiano ad oggetto beni provenienti da contravvenzioni punite con una pena inferiore a quella determinata dal legislatore eurounitario.

In questo caso, infatti, potrebbe emergere una violazione degli obblighi di tutela penale dettati dalla normativa unionale a causa della mancata inclusione, a prescindere dai limiti edittali, nei reati-presupposto dei delitti di ricettazione, riciclaggio, reimpiego e autoriciclaggio, di alcuni illeciti penali espressamente indicati dall'art. 2, n. 1, della direttiva; si tratta, in particolare, della

---

<sup>221</sup>Art. 1 decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 195.

<sup>222</sup>Poco prima dell'approvazione del decreto legislativo di attuazione, la dottrina si è interrogata sulla qualificazione giuridica delle previsioni che stabiliscono l'introduzione delle contravvenzioni come reato presupposto: nel senso di ritenerle autonome fattispecie incriminatrici, si veda: F. GIUNTA, *L'Europa chiede un ulteriore giro di vite nel contrasto del riciclaggio*, in *Discrimen*, 2021, n. 9, p. 1; sono ritenute, invece, mere circostanze attenuanti, secondo l'opinione di F. BELLAGAMBA, *In dirittura d'arrivo la riforma del riciclaggio: alcune proposte di modifica per andare oltre il mancato recepimento della direttiva europea*, in *Sistema Penale*, 2021, n. 10, p. 3.

<sup>223</sup>G. PESTELLI, *Riflessioni critiche sulla riforma dei reati*, *op. cit.*, pp. 53-54.

detenzione di munizioni per arma comune da sparo o di armi bianche c.d. proprie (art. 697 c.p.), dell'incauto acquisto (art. 712 c.p.), della rimozione o distacco di opere da beni culturali o di uso illecito di tali beni (artt. 169 e 170 d.lgs. 42/2004), nonché della ricezione di informazioni privilegiate e comunicazioni riservate in violazione del divieto di c.d. *tipping-off* (art. 55, comma 4, d.lgs. 231/2007)<sup>224</sup>.

Nonostante queste contravvenzioni abbiano una cornice edittale inferiore rispetto a quella ritenuta rilevante dal d.lgs. 195/2021, esse sembrano però poter essere ricomprese, rispettivamente, nell'ambito delle eccezioni relative al traffico illecito di armi, di beni rubati e altri beni, all'abuso di informazioni privilegiate e al terrorismo, che il legislatore eurounitario, all'art. 2, n. 1, lettere b), f), g) ed u), prevedeva come reati-presupposto dei delitti di ricettazione, riciclaggio, reimpiego e autoriciclaggio dei beni che ne costituiscono il provento, indipendentemente dalla pena per questi stabilita.

Alla luce di quanto sopra esposto, è quindi plausibile che possa essere sollevata una questione di legittimità costituzionale ai sensi degli artt. 11 e 117 Cost., per violazione degli obblighi di penalizzazione derivanti dalla Direttiva (UE) 2018/1673<sup>225</sup>.

Il rischio di eventuali future censure della Consulta sarebbe forse risultato meno plausibile qualora la potestà legislativa dell'ordinamento interno fosse stata esercitata in maniera coerente con quanto disposto a livello eurounitario.

#### **3.4.4 Riflessioni conclusive sulla trasposizione della Direttiva (UE) 2018/1673 nell'ordinamento italiano**

Il recepimento della sesta direttiva antiriciclaggio in piena coerenza con il suo dettato normativo avrebbe potuto rappresentare l'occasione per eliminare le incongruenze presenti in materia mediante l'emancipazione delle fattispecie riciclativistiche dal gruppo dei delitti contro il patrimonio, conseguendo così con maggiore incidenza il più pregnante obiettivo della tutela dell'ordine pubblico economico<sup>226</sup>.

---

<sup>224</sup> Come spiegato puntualmente da G. PESTELLI, *Riflessioni critiche sulla riforma dei reati*, op. cit., p. 56, la norma prevede il divieto per i soggetti tenuti alla segnalazione di operazioni sospette e di chiunque ne sia comunque a conoscenza, di comunicare al cliente interessato o a terzi un'eventuale segnalazione, o l'invio di informazioni richieste dall'Unità di informazione finanziaria (UIF), istituita presso la Banca d'Italia, ovvero dello svolgimento di indagini o approfondimenti in materia di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo oltre alle informazioni oggetto del flusso di ritorno che la UIF comunica al segnalante in merito alle segnalazioni di operazioni sospette.

<sup>225</sup> G. PESTELLI, *Riflessioni critiche sulla riforma dei reati*, op. cit., p. 56. Mostra, invece, dubbi sulle questioni sopra citate e sull'effettiva rilevanza pratica della novella legislativa F. BELLAGAMBA, *In dirittura d'arrivo la riforma del riciclaggio*, op. cit., p. 3, che ritiene che la questione sarà destinata ad occupare più le aule universitarie di quelle giudiziarie.

<sup>226</sup> F. BELLAGAMBA, *La riforma del riciclaggio è legge: un'occasione mancata per andare oltre il mero recepimento della direttiva europea*, in *Diritto penale e processo*, 2022, n. 4, p. 445.

Infatti, lo scopo profondo della normativa internazionale<sup>227</sup> e sovranazionale in materia è stato sempre quello di proteggere il mercato da possibili influenze provenienti dalla criminalità organizzata, che distorcono la concorrenza, aumentando così la capacità di assumere il controllo di un territorio<sup>228</sup>.

Nonostante questa consapevolezza, altre problematiche di modesta gravità hanno surclassato le esigenze di contrasto al riciclaggio, mettendo così in secondo piano l'obiettivo della tutela dell'ordine pubblico economico<sup>229</sup>.

Ci si riferisce, in particolare, alla sussunzione, da parte della giurisprudenza nazionale, nel disposto dell'art. 648 *bis* c.p., della condotta di sostituzione della targa di un'automobile, oggetto materiale di un furto oppure di quella di mero deposito dei proventi criminali su una carta prepagata, senza l'effettuazione di alcun riscontro della sua effettiva attitudine decettiva o, ancora, del semplice trasferimento da un conto corrente ad un altro, senza individuare, in modo chiaro, in cosa consista l'effettivo ostacolo all'identificazione dell'origine delittuosa del denaro.

Un ulteriore esempio pratico di quanto appena affermato, è dimostrato dal mancato adeguamento del delitto di autoriciclaggio al disposto dell'art. 3, par. 5, della Direttiva 2018/1673/UE, sulla base del fatto che, essendo tale delitto già compreso nell'ordinamento italiano, non necessitasse di modifiche integrative.

Il non completo adeguamento della legislazione italiana rispetto alle indicazioni fornite dal legislatore sovranazionale rappresenta quindi l'ulteriore occasione persa rispetto all'obiettivo, fissato dall'Unione, di ravvicinamento delle normative degli Stati membri in materia di autoriciclaggio e di tutela effettiva dell'ordine pubblico economico che, ricordiamolo, è il bene giuridico che subisce la più grave lesione da parte delle condotte analizzate.

In conclusione, si segnalano ulteriori disposizioni della direttiva in esame dalle quali emergono altre criticabili scelte realizzate in sede di conversione.

Una prima problematica è rinvenibile nella decisione di trasporre la Direttiva (UE) 2018/1673 e la Direttiva (UE) 2017/1371 (Direttiva PIF) con due distinti decreti legislativi, rispettivamente il d.lgs. 195/2021 e il d.lgs. 75/2020.

La stessa Unione auspicava una maggiore sistematicità, data la forte connessione tra le due materie: infatti, il considerando 10 della Direttiva (UE) 2018/1673 stabiliva la possibilità, per gli Stati

---

<sup>227</sup> Si vedano, in particolare, la Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reati di Strasburgo dell'8 novembre 1990 e la Convenzione ONU contro il crimine organizzato transnazionale, sottoscritta a Palermo, tra il 12 e il 15 dicembre 2000.

<sup>228</sup> V. MAIELLO, L. DELLA RAGIONE, *Riciclaggio e reati nella gestione dei flussi di denaro sporco*, Milano, 2018, pp. 1-39, analizzano la tematica dal punto di vista non solo normativo ma anche criminologico.

<sup>229</sup> F. BELLAGAMBA, *La riforma del riciclaggio è legge*, *op. cit.*, p. 446, che, in relazione alle fattispecie sopra esposte, cita: Corte di Cassazione, sentenza del 11 luglio 2019, n. 41686; Corte di Cassazione, sentenza del 21 aprile 2016, n. 18965; Corte di Cassazione, sentenza del 5 aprile 2019, n. 21687.

membri, di recepire con un unico atto normativo, a livello nazionale, sia le disposizioni della sesta direttiva antiriciclaggio sia quelle della Direttiva PIF.

Inoltre, in entrambi i casi, non è stato rispettato il termine per il recepimento; questo ha comportato l'apertura di due distinte procedure di infrazione da parte della Commissione nei confronti dell'Italia.

La seconda problematica da evidenziare è rappresentata dalla presenza di differenti autorità giudiziarie competenti ad indagare in ordine ai reati di riciclaggio, a seconda che questi siano o meno lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea: infatti, la prima parte del considerando 10 della Direttiva (UE) 2018/1673 ne esclude l'applicazione, laddove le fattispecie riciclatorie riguardino beni provenienti dai reati indicati nella Direttiva PIF<sup>230</sup>.

In relazione a quest'ultima categoria di illeciti penali, le indagini sono infatti affidate alla Procura europea (EPPO), organo dell'Unione, istituito con il Regolamento (UE) 2017/1939, approvato il 12 ottobre 2017 da venti Stati membri mediante lo strumento della cooperazione rafforzata.

Essa è dotata di personalità giuridica e svolge le funzioni di pubblico ministero dinanzi alle autorità giudiziarie competenti degli Stati membri aderenti alla cooperazione rafforzata rispetto ai reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione<sup>231</sup>; è ufficialmente operativa dal 1° giugno 2021<sup>232</sup>.

Per quanto riguarda invece tutte le altre ipotesi di riciclaggio, la competenza investigativa permane in capo alle autorità nazionali dei singoli Stati membri in cui il delitto è stato commesso.

Dal quadro delineato emerge, dunque, una forte disorganicità della materia analizzata, dovuta alla mancanza di coordinamento tra la Procura europea e le autorità giudiziarie nazionali.

È evidente come, ancora una volta, il legislatore nazionale abbia optato per un "appiattimento" del sistema normativo già esistente in ordine ai delitti di ricettazione, riciclaggio, reimpiego e autoriciclaggio, senza sfruttare il più ampio spazio di manovra concessogli dalla normativa secondaria e omettendo di apportare migliorie e distinguo, ritenuti ormai indifferibili<sup>233</sup>, nell'ambito di questi peculiari reati contro il patrimonio.

---

<sup>230</sup> Come infatti previsto dall'art. 4, paragrafo 1, della Direttiva 2017/1371/UE: "Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché il riciclaggio di denaro, come descritto all'art. 1, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2015/849 e riguardante beni provenienti dai reati rientranti nell'ambito di applicazione della presente direttiva costituisca reato".

<sup>231</sup> In relazione all'istituzione della Procura europea e alla sua competenza materiale, si vedano: D. VILASALVAREZ, *The Material Competence of the European Public Prosecutor's Office*, in L. BACHMAIER WINTER (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Springer, Gewerbestrasse, 2018, p. 29; *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office: Steps Forward Versus National Resistances*, in T. RAFARACI, R. BELFIORE (a cura di), *EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Gewerbestrasse, 2019, p. 157. Per un'approfondita analisi sull'EPPO, si veda il successivo paragrafo del presente lavoro.

<sup>232</sup> Sui profili relativi all'attività investigativa svolta dalla Procura europea, si veda: M. GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, 2022, n. 1, pp. 3-26.

<sup>233</sup> F. BELLAGAMBA, *La riforma del riciclaggio è legge*, op. cit., p. 446.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, si può concludere affermando che l'attuale quadro normativo nazionale in materia di contrasto al riciclaggio non sia in linea con la finalità del legislatore sovranazionale, volta ad uniformare le azioni dei vari Stati membri nel contrasto di tale fenomeno<sup>234</sup>.

Per colmare tale lacuna, si può quindi soltanto auspicare un'effettiva collaborazione tra Procura europea e magistratura inquirente dei singoli ordinamenti nazionali, tale da determinare l'efficace repressione dei delitti in oggetto, alla luce della loro particolare complessità e delle molteplici soluzioni interpretative a cui si prestano<sup>235</sup>.

### **3.5 La Procura europea: evoluzione storica, adozione del Regolamento (UE) 2017/1939 e criticità**

#### **3.5.1 Genesi storica dell'ufficio del procuratore europeo: dal *Corpus Juris* alla Proposta di regolamento del 2013**

Dopo aver accennato, nei paragrafi precedenti, dell'esistenza della Procura europea, è doveroso approfondirne la genesi, tenendo conto delle differenze rispetto al modello ideato nel progetto di *Corpus Juris* del 1997.

La necessità di adozione di uno strumento comune agli Stati membri nel contrasto alle frodi lesive degli interessi finanziari dell'Unione era stato ideato prendendo atto delle croniche carenze di coordinamento e armonizzazione, a livello europeo, dei diversi ordinamenti penali nazionali; sono dunque emerse oggettive difficoltà nel contrastare le frodi all'interno dell'Unione europea, le quali sono spesso realizzate con modalità particolarmente insidiose che ne rendono difficile l'individuazione<sup>236</sup>.

Comprese tali problematiche, sono state formulate nel tempo diverse proposte volte all'istituzione di un organo deputato alle indagini in materia di contrasto alle frodi lesive degli interessi finanziari sovranazionali.

Il primo tentativo fu contenuto nel già citato progetto di *Corpus Juris*, che prevedeva l'attribuzione ad una Procura europea di poteri investigativi e processuali su tutto il territorio dell'Unione in

---

<sup>234</sup> Sulle riflessioni da ultimo sviluppate, sia consentito rinviare a: M. SOMMELLA, *La sesta direttiva antiriciclaggio e la sua attuazione nell'ordinamento italiano: alcune riflessioni*, in *Freedom Security and Justice: European Legal Studies*, 2020, n. 2, pp. 236-239.

<sup>235</sup> Sul punto si veda, A. BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura generale della Corte di cassazione e la Procura Europea*, in *Sistema Penale*, 2019, n. 12, p. 1.

<sup>236</sup> Sul punto, si veda M. DELMAS-MARTY, *A legal expert's opinion (presentation of a corpus juris establishing criminal provisions to protect the financial interests of the European Union)*, in PARLEMENT EUROPÉEN- DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTUDES, *Document de Travail pour un Espace Judiciaire Européen, Public Hearing organized by the Committee On Budgetary Control and the Committee On Civil Liberties And Internal Affairs*, Brussels, 1997, p. 14 ss.



relazione ai reati lesivi degli interessi finanziari eurounitari, permanendo in capo ai tribunali nazionali il giudizio sugli autori di questi delitti<sup>237</sup>.

Come già detto in precedenza, il *Corpus Juris* inseriva la Procura nell'ambito di una specifica microcodificazione penalistica europea, in cui quest'organo si sarebbe trovato ad operare con competenze uniformi e con una sua struttura gerarchica, del tutto indipendente da quella degli uffici nazionali dei pubblici ministeri con cui si sarebbe però trovato a cooperare.

Era prevista l'istituzione di una figura centrale, quella del procuratore generale europeo, dotata del compito di soprintendere l'azione dei procuratori delegati, la cui competenza sarebbe stata solo sovranazionale.

Il progetto ideato con il *Corpus Juris* fu riconosciuto di estremo interesse dalla Commissione europea, mediante le riflessioni svolte nel *Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea*, pubblicato il giorno 11 dicembre 2001<sup>238</sup>.

Lo stesso *Libro verde*, però, teneva conto delle perplessità che residuavano in molti Stati membri sul trasferimento di competenze in materia penale all'Unione<sup>239</sup>.

Le resistenze degli Stati membri hanno quindi continuato a persistere anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, come sottolineato in un rilevante documento della Commissione del 2013<sup>240</sup>.

In ragione di ciò, la struttura e le competenze di EPPO furono profondamente modificate già a partire dalla proposta di regolamento del 17 luglio dello stesso anno<sup>241</sup>.

Da un punto di vista strutturale<sup>242</sup>, è stata superata l'iniziale soluzione di centralizzazione della Procura europea, che prevedeva la sua piena capacità giuridica e pratica, come indispensabile per lo svolgimento delle indagini e per l'esercizio dell'azione penale con riguardo ai reati di sua competenza, evitando così la dipendenza dalle procure nazionali<sup>243</sup>; si è dunque adottato un modello decentrato, dotato di una struttura gerarchica, nel quale all'ufficio centrale è fornita assistenza dai

---

<sup>237</sup> Sul progetto di *Corpus Juris*, si veda *The implementaion of the Corpus juris in the member states of the EU*, a cura di M.DELMAS-MARTY, J. VERVAELE, Antwerp, Intersentia, voll. I-III, 2000, vol. IV, 2002.

<sup>238</sup> Tali riflessioni sono state sviluppate da A. BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in *Sistema Penale*, 2021, n. 11, pp. 23-26.

<sup>239</sup> Sul progetto di istituzione di una Procura europea, infatti, il *Libro verde sulla tutela degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea*, al punto 3.2.2, sostiene che: "La proposta mira soltanto a rendere i sistemi nazionali più efficaci in una materia che intrinsecamente comporta implicazioni comuni. Ecco perché la creazione di una Procura europea va vista più come un'attribuzione di competenze comuni che come un trasferimento di competenze nazionali che già preesistevano in toto".

<sup>240</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione-Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna il documento Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, in cui, ancora una volta, viene sottolineato che l'adozione di questo organo, così come immaginato dal *Corpus Juris*, prevedeva un trasferimento di competenze penali all'Unione dagli Stati membri, i quali difficilmente avrebbero potuto accettare.

<sup>241</sup> Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea COM/2013/0534 final-2013/0255.

<sup>242</sup> Art. 6 della Proposta di regolamento: *Strutture e organizzazione della Procura europea*.

<sup>243</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione-Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna il documento Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, punto 4.7.

procuratori europei delegati situati negli Stati membri e integrati nei sistemi nazionali, ai quali sono attribuiti poteri di esercizio dell'azione penale pieni ma soggetti alle regole del diritto nazionale<sup>244</sup>.

Questa riorganizzazione era anche volta a mitigare i costi dell'istituzione di EPPO, anche nell'ottica di una ritenuta maggiore efficacia nel recupero delle somme frodate<sup>245</sup>.

Con riguardo invece alle innovazioni apportate dalla Proposta di regolamento alla competenza sostanziale della Procura europea, il suo ambito applicativo veniva esteso ai reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione previsti da una direttiva di futura adozione<sup>246</sup>, oltre agli illeciti penali ad essi funzionalmente connessi<sup>247</sup>.

Le attribuzioni esclusive di EPPO non avrebbero più dunque riguardato delitti comportanti il riconoscimento di una competenza penale dell'Unione ma reati il cui perimetro sarebbe stato delineato dai diversi Stati membri, sulla base di un punto di partenza comune, sancito dall'armonizzazione, conseguita mediante una direttiva adottata a tal fine<sup>248</sup>.

### 3.5.2 L'attuale assetto della Procura europea

Gli incisivi interventi previsti nella proposta di regolamento del 2013, i quali stabilivano di modificare il modello di Procura europea che era stato delineato nel *Corpus Juris*, non sono stati ritenuti sufficienti dal Consiglio dell'Unione europea: il sistema emerso manteneva, infatti, un carattere prevalentemente sovranazionale e verticale, ritenuto lesivo della sovranità in materia penale da parte di numerosi Stati<sup>249</sup>.

Su impulso della maggioranza dei paesi dell'Unione, sono stati apportati, a partire dal 2014, una serie di importanti emendamenti riguardanti sia la struttura, sia la competenza dell'EPPO<sup>250</sup>.

Il 12 ottobre 2017 è stato infatti approvato, utilizzando come base giuridica l'art. 86 TFUE, il Regolamento (UE) 2017/1939<sup>251</sup>, istitutivo della Procura europea, organo dell'Unione, dotato di personalità giuridica, competente ad esercitare l'azione penale e a svolgere le funzioni di pubblico ministero, dinanzi alle autorità giudiziarie competenti degli Stati membri rispetto ai reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione previsti dalla Direttiva (UE) 2017/1371.

---

<sup>244</sup> *Ibidem*, punto 4.6.

<sup>245</sup> *Ibidem*, punti 5.6 e 5.7.

<sup>246</sup> Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale. Il tema è stato lungamente analizzato nel paragrafo precedente.

<sup>247</sup> Artt. 12 e 13 della Proposta di regolamento.

<sup>248</sup> A. BERNARDI, *op. cit.*, p. 28.

<sup>249</sup> V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 247.

<sup>250</sup> Si veda, da ultimo L. DE MATTEIS, *Autonomia e indipendenza della Procura europea come garanzia dello Stato di diritto*, in *Questione Giustizia*, fasc. 2/2021, par. 2.

<sup>251</sup> Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»).

Focalizzandosi sui principali punti del regolamento, innanzitutto, questo si compone di 120 articoli: i primi 43 sono dedicati a regolare gli aspetti fondamentali del nuovo organo, ossia la struttura, la competenza e lo svolgimento delle indagini. Le restanti norme riguardano la disciplina sulla protezione dei dati personali, sull'accesso ai documenti e sui rapporti con gli altri organismi europei.

È stato quindi creato un organo strutturato su più livelli e maggiormente decentrato rispetto a quello indicato con la proposta del 2013: nella sua configurazione finale, infatti, l'EPPO è composto da un procuratore capo europeo, dai procuratori capo europei aggiunti, da ventidue procuratori europei, ossia uno per ogni Stato aderente alla cooperazione rafforzata, dai procuratori europei delegati, presenti in ciascuno Stato membro partecipante alla cooperazione rafforzata nel numero minimo di due unità, oltre che da due organi collegiali: il Collegio e le Camere permanenti<sup>252</sup>.

La durata del mandato del procuratore europeo è di sette anni; la selezione avviene mediante l'intervento di un apposito comitato di dodici membri, selezionati tra giuristi europei di connotata fama, che stabilisce un elenco di candidati, composto dai soggetti interessati, i quali, per partecipare, devono inviare un'apposita domanda<sup>253</sup>.

Una volta scelto il procuratore europeo, si provvede alla nomina dei procuratori dell'ufficio centrale, uno per ogni Stato partecipante; a tal riguardo, ciascuno Stato può presentare le candidature di tre magistrati; il Consiglio dell'Unione, su parere del comitato di selezione, sceglie poi un candidato per ogni paese, con un mandato della durata di sei anni<sup>254</sup>.

Per quanto riguarda, invece, la procedura di nomina dei procuratori delegati in ciascuno Stato partecipante, le condizioni imposte consistono nella necessaria presenza di almeno due procuratori delegati per Stato e nella idoneità della struttura dedicata ad assicurare una efficiente ed efficace conduzione delle indagini<sup>255</sup>.

Infine, i procuratori delegati per ogni Stato sono scelti dal Collegio dei procuratori europei dell'ufficio centrale, dopo l'esame delle candidature presentate da ciascun paese partecipante<sup>256</sup>.

Il ruolo dei procuratori delegati risulta di fondamentale importanza nell'ambito della struttura dell'EPPO: costoro sono, infatti, i soggetti deputati a condurre, nel concreto, le indagini, le quali

---

<sup>252</sup> Il Collegio, costituito dal procuratore capo europeo e dai ventidue procuratori europei e le Camere permanenti, composte da tre soggetti provenienti da tre Stati membri aventi tradizioni giuridiche diverse. Le Camere sono presiedute dal procuratore capo europeo, o da un procuratore capo europeo aggiunto, o da un procuratore europeo e hanno, come membri permanenti, altri due procuratori europei.

<sup>253</sup> Art. 14 Regolamento EPPO: *Nomina e rimozione del procuratore capo europeo*. Nell'ottobre 2019 è stato nominato il primo procuratore capo europeo, Laura Codruța Kövesi.

<sup>254</sup> Art. 16: *Nomina e rimozione dei procuratori europei*.

<sup>255</sup> A. VENEGONI, M. MINÌ, *I nodi irrisolti della nuova Procura Europea*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2017, n. 17, p. 7.

<sup>256</sup> Art. 17: *Nomina e rimozione dei procuratori europei delegati*.

sono dunque svolte essenzialmente a livello decentrato, a partire dalla iscrizione della notizia di reato.

Le varie attività investigative sono supervisionate a livello centrale dal procuratore europeo della medesima provenienza geografica del paese in cui quello delegato le conduce.

Per quanto riguarda i compiti del Collegio, questi risultano essenzialmente di carattere amministrativo o relativi alle politiche generali dell'ufficio.

Particolare importanza riveste, invece, l'attività delle Camere permanenti, una sorta di piccolo collegio composto da tre membri che avranno il fondamentale ruolo di decidere in merito alla chiusura delle indagini, quindi sulla richiesta di rinvio a giudizio o sulla definizione del procedimento con un rito alternativo oppure sull'archiviazione.

Un altro importante compito delle Camere permanenti consiste nel valutare la competenza della Procura europea in ordine al reato per cui si procede: qualora il procedimento penale non rientri nella competenza dell'ufficio, le Camere sono tenute a rinviarlo alle relative autorità nazionali; invece, laddove la competenza dell'EPPO emerga solo successivamente, queste provvederanno alla riapertura di specifiche indagini sovranazionali.

In sostanza, seppur con la consapevolezza della diversità di funzioni, l'attività di filtro svolta dalle Camere permanenti è assimilabile a quella che, nell'ordinamento italiano, è demandata al giudice per le indagini preliminari.

Inoltre, le Camere permanenti sono dotate di poteri incisivi anche nella fase precedente a quella dell'avvio delle indagini: infatti, queste sono dotate del potere di incaricare del loro inizio un procuratore europeo delegato, oltre a quello di esercitare il diritto di avocazione delle stesse nel caso di inerzia del soggetto titolare dello svolgimento dell'attività investigativa.

Da quanto sopra affermato, emerge dunque come la Procura europea abbia perso il suo carattere essenziale, semplice e gerarchizzato, al quale è stata preferita una struttura complessa, articolata su più livelli ed estremamente decentrata<sup>257</sup>.

Si rileva inoltre come il tentativo di adottare un modello di EPPO vigente in tutti gli Stati membri sia fallito; gli insanabili contrasti tra le diverse posizioni, derivanti da una forte ritrosia alla cessione di competenze in materia penale da parte di alcuni paesi dell'Unione, ha comportato infatti la necessità di adottare il regolamento del 2017 attraverso lo strumento della cooperazione rafforzata<sup>258</sup>.

---

<sup>257</sup> A. BERNARDI, *op. cit.*, p. 29; M. DELMAS-MARTY, *Le double contexte du règlement instituant le Parquet européen*, in *Rev. sc. crim.*, 2018, p. 622.

<sup>258</sup> Sul ruolo della cooperazione rafforzata, si veda, tra i tanti A. CANNONE, *Le cooperazioni rafforzate. Contributo allo studio dell'integrazione differenziata*, Bari, 2005; A. DI STASI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere: qualche considerazione sugli sviluppi normativi in materia di cooperazione giudiziaria*, in *Freedom Security & Justice: European Legal Studies*, 2019, n. 3, pp. 1-8.

Da un punto di vista sostanziale, si sottolinea, invece, che non è stata affidata una competenza esclusiva alla Procura europea per quanto riguarda l'esercizio dell'azione penale in rapporto ai reati di sua competenza, la quale è invece solo prioritaria rispetto a quella delle procure nazionali; in particolare, queste ultime, quindi, non esercitano il loro potere sulla medesima condotta criminosa su cui abbia già iniziato ad indagare l'EPPO.

Tale caratteristica di prevalenza della Procura europea è però messa in discussione dal fatto che, qualora sussistano divergenze tra questa e le autorità nazionali sulla riconducibilità di un determinato delitto nella sfera di competenza dell'EPPO, gli organi investigativi nazionali mantengono la possibilità di imporre la propria autorità rispetto a quella dell'organismo sovranazionale<sup>259</sup>.

Per quanto concerne gli illeciti penali di competenza della Procura europea, il settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione si è dimostrato ancora una volta quello cardine per lo sviluppo del diritto penale eurounitario.

Infatti, la Procura europea può svolgere indagini sui delitti previsti dalla Direttiva PIF; si è inoltre provveduto a stabilire un'ipotesi di connessione, prevedendo la perseguibilità anche degli illeciti penali relativi alla partecipazione ad un'organizzazione criminale come indicati nella decisione quadro 2008/841/GAI, *“nei modi e nei termini in cui è stata attuata dai diversi ordinamenti nazionali”*, qualora l'attività dell'associazione a delinquere sia focalizzata sulla commissione di uno dei delitti contenuti nel disposto della summenzionata direttiva<sup>260</sup>.

Come già sottolineato al termine della disamina svolta sulle direttive antiriciclaggio, a causa dei requisiti richiesti dalla Direttiva PIF e dal Regolamento EPPO per configurare la frode come lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, ossia la transnazionalità e l'importo superiore a 10 milioni di Euro, continua ad esistere un'area di punibilità dei medesimi delitti demandata alla competenza delle autorità nazionali.

---

<sup>259</sup> Ci si riferisce ai reati previsti dall'art. 22, commi 2 e 3 e dall'art. 25, commi 2 e 3. In relazione al rapporto tra le autorità nazionali e la Procura europea, è doveroso citare l'art. 25, comma 6 del Regolamento EPPO: *“In caso di disaccordo tra l'EPPO e le procure nazionali sulla questione se la condotta criminosa rientri nel campo di applicazione dell'articolo 22, Paragrafi 2 o 3, o dell'articolo 25, paragrafi 2 o 3, le autorità nazionali competenti a decidere sull'attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale a livello nazionale decidono chi è competente per indagare il caso. Gli Stati membri specificano l'autorità nazionale che decide sull'attribuzione della competenza”*.

<sup>260</sup> Art.22, par. 1, Regolamento EPPO: *Competenza materiale EPPO: “1. L'EPPO è competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva (UE) 2017/1371, quale attuata dal diritto nazionale, indipendentemente dall'eventualità che la stessa condotta criminosa possa essere qualificata come un altro tipo di reato ai sensi del diritto nazionale. Per quanto riguarda i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera d), della direttiva (UE) 2017/1371, quale attuata dalla legislazione nazionale, l'EPPO è competente soltanto qualora le azioni od omissioni di carattere intenzionale definite in detta disposizione siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di EUR”*.

Il regolamento consente, inoltre, che reati astrattamente rientranti nella competenza della Procura europea possano essere oggetto di investigazione da parte delle procure nazionali nel caso di consenso dell'EPPO stessa<sup>261</sup>.

Per concludere, quindi, l'estensione della competenza ad altri delitti, con particolare riguardo a quelli di terrorismo, rimane, per ora, solo una possibilità<sup>262</sup>.

### 3.5.3 I rapporti con Eurojust e OLAF

Si segnala anche la relazione esistente tra la Procura europea e altri due rilevanti attori nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale, quali Eurojust e l'OLAF.

Con riguardo al primo, l'EPPO è tenuta ad operare in sinergia con l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), la quale ha il compito di sostenere il coordinamento e la collaborazione giudiziaria tra le amministrazioni nazionali nelle attività di contrasto del terrorismo e delle gravi forme di criminalità organizzata che riguardano più di uno Stato membro dell'Unione europea.

I due organismi, secondo quanto disposto dall'art. 100 del Regolamento EPPO, devono stabilire relazioni proficue, fondate su una collaborazione reciproca nell'ambito dei relativi mandati. In particolare, il Regolamento EPPO, confermando la distinzione tra i due organismi, ne disciplina, nel suddetto art. 100, i rapporti in termini di “*strette relazioni*”, “*cooperazione reciproca*” e “*sviluppo dei reciproci legami operativi, amministrativi e di gestione*”, fissando incontri periodici tra i capi dei due uffici, finalizzati ad uno stretto scambio di informazioni, mediante l'accesso, sebbene indiretto, dell'EPPO ai fascicoli di competenza di Eurojust.

Il rapporto sinergico ha lo scopo di accelerare la durata delle indagini di competenza della Procura europea, attività differente da quella di mero coordinamento, propria di Eurojust. A tal proposito, però, permangono dubbi, alla luce del fatto che la repressione dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione non rappresenta il principale campo di azione di Eurojust: infatti, questo ufficio è dotato di una competenza più ampia, estesa a tutti gli illeciti penali transnazionali<sup>263</sup>.

Ulteriori incertezze derivano dai rapporti tra la Procura europea e un altro organismo fondamentale in ambito PIF, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), istituito dal Regolamento (CE)

---

<sup>261</sup> Art. 25: *Esercizio della competenza dell'EPPO*.

<sup>262</sup> A. VENEGONI, M. MINÌ, *op. cit.*, p. 8.

<sup>263</sup> A. VENEGONI, M. MINÌ, *op. cit.*, p. 15 ss. Sulla diversità di funzioni tra Eurojust, un soggetto coordinatore e facilitatore dei rapporti di cooperazione giudiziaria penale, e l'EPPO, un vero e proprio organo di indagine, si veda, in particolare: F. SPIEZIA, *Il pubblico ministero europeo e i rapporti con Eurojust*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 29 maggio 2018, p. 8 ss..

1073/99, oggi sostituito dal Regolamento (UE) 2013/883, come modificato dal Regolamento (UE) 2020/2223<sup>264</sup>.

L'OLAF ha infatti il compito di condurre indagini amministrative contro le frodi che ledono gli interessi finanziari europei, potendo però trasferire i rapporti redatti e le prove raccolte alle autorità giudiziarie nazionali, in particolare a quelle penali. Questa caratteristica comporta alcune problematiche sul rapporto tra i due uffici, poiché la presenza di due organismi aventi il compito di indagare sulla medesima materia, anche se su diversi piani, contrasta con i criteri di economicità ed efficienza<sup>265</sup>.

L'art. 101 del Regolamento EPPO<sup>266</sup> ammette la possibile pendenza di due diverse indagini, una penale e una amministrativa, solo a particolari condizioni, stabilendo quindi, come principio generale, quello della necessaria alternanza tra l'attività investigativa della Procura europea e quella dell'OLAF: la collaborazione tra i due organi viene dunque configurata in prevalenza come uno scambio di informazioni.

Alla luce di quanto sopra affermato, si può dedurre che l'OLAF e, qualora fosse ritenuto necessario anche Eurojust, può offrire assistenza tecnica e operativa per semplificare il coordinamento delle indagini svolte nei diversi Stati membri.

A tal riguardo, le carenze derivanti dalla superficiale definizione, da parte del Regolamento del 2017, dei rapporti tra EPPO, Eurojust ed OLAF, che avrebbero potuto comportare la sovrapposizione tra le attività dei diversi organi, sono state in parte superate attraverso i *Working arrangements* conclusi dalla Procura europea con entrambe le autorità<sup>267</sup>.

In definitiva, soltanto il decorso di un considerevole lasso di tempo dall'inizio dell'attività dell'EPPO permetterà una seria verifica sull'attività di coordinamento tra questi organismi, diversi ma comunicanti.

#### **3.5.4. L'adeguamento della normativa italiana al Regolamento EPPO**

Il 2 febbraio 2021 è stato emanato il d.lgs. 9/2021, con lo scopo di adeguare la normativa nazionale al regolamento istitutivo della Procura europea, in attuazione della legge di delegazione europea del

---

<sup>264</sup>Sul tema si veda, tra i tanti, G. LASAGNI, *Cooperazione amministrativa e circolazione probatoria nelle frodi doganali e fiscali. Il ruolo dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) alla luce della Direttiva OEI e del progetto EPPO*, pubblicato il 23 settembre 2015 su [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), pp. 1-18. La disciplina dell'Ufficio europeo antifrode verrà compiutamente analizzata nel capitolo successivo.

<sup>265</sup> A. VENEGONI, M. MINÌ, *op. cit.*, p. 17.

<sup>266</sup> Art. 101 del Regolamento EPPO: *Relazioni con l'OLAF*.

<sup>267</sup> Accordo di lavoro tra la Procura europea («EPPO») e l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (EUROJUST), 11 febbraio 2021. *Working arrangement between the European Anti-Fraud Office ("OLAF") and the European Public Prosecutor's Office ("EPPO")*, del 5 luglio 2021.

2018, che, all'art. 4, ha dettato la disciplina transitoria in merito alla nomina del primo procuratore europeo italiano<sup>268</sup>.

Trattandosi di fonte regolamentare, entrata dunque direttamente in vigore negli Stati membri, la funzione è solo quella di integrare, in maniera armonica, le disposizioni sovranazionali nell'ordinamento giuridico italiano.

Il legislatore delegato si è limitato a definire la procedura di designazione dei candidati al ruolo di procuratore europeo, a disciplinare l'operatività dei procuratori europei delegati, a regolamentare i flussi di comunicazione delle notizie di reato alla Procura, a stabilire quale sia l'autorità competente a dirimere eventuali conflitti di competenza e a fornire alcune indicazioni sullo svolgimento delle indagini, creando un sistema normativo non confliggente con quello del regolamento<sup>269</sup>.

Il decreto attuativo in commento si occupa, in particolare, dei profili di carattere ordinamentale dei pubblici ministeri europei; durante l'approvazione di tali atti normativi, il Consiglio Superiore della Magistratura ha espresso, su richiesta del Ministro della giustizia, i pareri del 12 novembre 2018 e del 30 dicembre 2020<sup>270</sup>: sulla base di quest'ultima indicazione fornita dal CSM, le procure nazionali non perdono il potere di indagare sui reati di competenza della Procura europea, poiché tale attività può essere esercitata ogni volta che l'EPPO decida di non avviare indagini<sup>271</sup>.

In particolare, il d.lgs. 9/2021 si è occupato di individuare la procedura nazionale di designazione dei candidati allo *status* di procuratore europeo e di procuratore europeo delegato, tentando di coordinare le norme sovranazionali con quelle regolanti il profilo dei magistrati italiani.

Ai sensi dell'art. 16 del Regolamento EPPO, la nomina dei procuratori europei è di competenza del Consiglio dell'Unione europea, il quale può decidere di prorogare il mandato di sei anni, di norma non rinnovabile, per la medesima durata.

La nomina rappresenta l'atto conclusivo di una procedura nazionale predisposta dal d.lgs. 9/2021, suddivisa in due fasi: nella prima, il Consiglio Superiore della Magistratura propone al Ministro della giustizia tre candidati alla carica di procuratore europeo, sulla base di una procedura e di criteri di selezione definiti dallo stesso CSM con una delibera. Una volta ricevuta la proposta, il

---

<sup>268</sup> Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018, art. 4: *Delega al Governo per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2017/1939, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea-«EPPO».*

<sup>269</sup> L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al Regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sistema Penale*, 2021, n. 4, p. 54.

<sup>270</sup> Parere, ai sensi dell'art. 10, l. 24 marzo 1958, n. 195, sul d.d.l. AC 1201 concernente: "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea. Legge di delegazione europea 2018, con particolare riguardo agli artt. 3 e 4". Parere, ai sensi dell'art. 10, l. 24 marzo 1958, n. 195, sullo schema di d.lgs. AG 204 recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO").

<sup>271</sup> CSM, parere del 30 dicembre 2020, p. 17 ss.



Ministro della giustizia può avviare la seconda fase, potendo presentare osservazioni e proporre diversi nominativi; il CSM non è però vincolato alle osservazioni del Ministro e può disattenderle.

Le tre personalità scelte vengono designate dal Consiglio Superiore della Magistratura e, successivamente, comunicate al Ministro; la nomina è infine trasmessa al Consiglio dell'Unione europea.

Da questa analisi emerge come il potere decisionale sulla designazione dei tre candidati sia affidato unicamente al CSM in ossequio ai principi di autonomia e indipendenza della magistratura<sup>272</sup>.

Oltre ai requisiti richiesti dall'art. 16 del Regolamento EPPO, i candidati devono essere magistrati appartenenti all'ordine giudiziario, anche se collocati fuori ruolo o in aspettativa, di età non superiore a 59 anni e in possesso almeno della quarta valutazione di professionalità, dovendo inoltre dimostrare di conoscere in modo adeguato la lingua di lavoro adottata dal Collegio della Procura europea, ossia l'inglese<sup>273</sup>.

Il magistrato nominato procuratore europeo viene collocato fuori dalla pianata organica della magistratura, cessando inoltre la corresponsione del trattamento economico a carico del Ministero della giustizia; il suo posto può quindi essere assegnato ad un altro magistrato allo scopo di garantire la funzionalità dell'ufficio di provenienza<sup>274</sup>.

La collocazione fuori ruolo è giustificata dal fatto che il procuratore europeo ricopre funzioni in prevalenza di tipo amministrativo, di coordinamento e di supervisione; inoltre, questa carica è assoggettata allo Statuto dei funzionari dell'Unione europea, il quale ha regole autonome rispetto a quelle a cui sono sottoposti i magistrati ordinari, anche con riguardo al regime economico e contributivo.

Infatti, il procuratore europeo è assunto dalla Procura europea, per l'intera durata dell'incarico, con la qualifica di "agente temporaneo"; la prova di questo deriva dal fatto che la Corte di Giustizia ha il potere di rimuovere il procuratore europeo qualora questo non sia più in grado di esercitare le funzioni o sia incorso in colpa grave<sup>275</sup>.

Per quanto riguarda invece la designazione dei candidati al ruolo di procuratore europeo delegato, il d.lgs. 9/2021 affida la procedura al CSM, deputato a definire con una delibera i criteri di

---

<sup>272</sup> D. CAVALLINI, *Analisi della disciplina e prime riflessioni sui profili ordinamentali della Procura europea, alla luce del d.lgs. n. 9/2021 di adeguamento della normativa nazionale al regolamento europeo*, pubblicato il 14 maggio 2021, in [www.dirittodidifesa.eu](http://www.dirittodidifesa.eu), p. 10.

<sup>273</sup> Art. 2, d.lgs. 9/2021.

<sup>274</sup> Art. 58, comma 2, d.p.r. n. 3 del 1957 (Statuto degli impiegati civili dello Stato), ai sensi del quale: "l'impiegato collocato fuori ruolo non occupa posto nella qualifica del ruolo organico cui appartiene; nella qualifica iniziale del ruolo stesso è lasciato scoperto un posto per ogni impiegato collocato fuori ruolo".

<sup>275</sup> Art. 16, par. 5, del Regolamento EPPO: *Nomina e rimozione dei procuratori europei*: "La Corte di giustizia può, su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione, rimuovere dall'incarico un procuratore europeo qualora riscontri che non è più in grado di esercitare le sue funzioni o che ha commesso una colpa grave".

selezione<sup>276</sup>. Il compito del Ministro della giustizia è limitato alla sola trasmissione alla Procura europea dell'atto di designazione realizzata dal CSM.

La nomina finale è invece di competenza del Collegio della Procura europea, su proposta del procuratore capo.

Secondo quanto disposto dall'art. 17, par. 1, del Regolamento EPPO, l'incarico del procuratore europeo delegato ha una durata di cinque anni rinnovabili.

I requisiti richiesti per ricoprire tale carica, oltre a quelli indicati dal Regolamento EPPO, si focalizzano sull'esperienza maturata dal magistrato in rapporto ad indagini relative a reati contro la pubblica amministrazione e al contrasto della criminalità economica e finanziaria; sono inoltre ritenute fondamentali le competenze nell'ambito della cooperazione giudiziaria internazionale.

Inoltre, i candidati devono essere magistrati, anche fuori ruolo o in aspettativa, di età non superiore a 59 anni, in possesso almeno della terza valutazione di professionalità e dotati di una buona conoscenza della lingua inglese.

Il CSM, con la delibera del 25 febbraio 2021, ha inoltre stabilito una serie di ulteriori criteri, tra cui l'attribuibilità di un incremento nei punteggi per merito e attitudine e la valenza dell'anzianità di ruolo in caso di parità di punteggio tra candidati; è stato infine disposto il periodo di permanenza massima decennale nelle funzioni di procuratore europeo delegato<sup>277</sup>.

Infine, a differenza dei procuratori europei, i procuratori europei delegati rimangono membri attivi delle procure degli Stati membri per tutta la durata del loro incarico; per questo, non è stato previsto il loro collocamento fuori ruolo.

La normativa in esame non si occupa di definire il numero dei candidati procuratori europei designati dal CSM, che è stabilito, invece, da un accordo concluso tra il Ministero della giustizia e il procuratore capo europeo, tenuto conto del carico di lavoro che i procuratori europei delegati si troveranno a gestire<sup>278</sup>.

Nel dettaglio, ai sensi dell'art. 13, paragrafo 2, del Regolamento EPPO<sup>279</sup>, il Ministro della giustizia è stato individuato quale autorità competente per la conclusione dell'accordo con il procuratore

---

<sup>276</sup> Delibera del CSM del 25 febbraio 2021, reperibile su [www.csm.it](http://www.csm.it).

<sup>277</sup> L. SALAZAR, in *La Procura europea alla vigilia dell'entrata in funzione*, reperibile su [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), sottolinea come il periodo di permanenza massima decennale sia in contrasto con quanto previsto dal Regolamento EPPO, che dispone rinnovi quinquennali senza limiti di tempo; questa discrasia potrebbe comportare futuri contenziosi amministrativi.

<sup>278</sup> Nell'*Analisi dell'impatto della regolamentazione, Ministero della giustizia, Ufficio legislativo*, p. 6, sono indicati i risultati del primo monitoraggio svolto per stimare i potenziali flussi di lavoro della Procura europea. Questo studio è stato avviato nel 2019 dal Dipartimento per gli affari di giustizia del Ministero della giustizia su richiesta del procuratore capo europeo. L'analisi si concentra nel periodo 2016-2019; sono stati censiti più di 1.500 procedimenti riguardanti i reati indicati dalla Direttiva PIF e si è verificato che le procure della repubblica maggiormente interessate sono quelle del Meridione.

<sup>279</sup> Art. 13, par. 2, del Regolamento EPPO: *Procuratori europei delegati*: "2. In ciascuno Stato membro sono presenti due o più procuratori europei delegati. Il procuratore capo europeo, dopo essersi consultato e aver raggiunto un

capo europeo per la determinazione del numero dei procuratori europei delegati e per la ripartizione funzionale e territoriale delle loro competenze; in particolare, qualora sia stabilito che i procuratori europei delegati svolgano anche le funzioni di pubblico ministero nazionale, questi sono esonerati dal carico di lavoro ordinario<sup>280</sup>.

Il Ministro potrà negoziare con il procuratore capo solo dopo il raggiungimento di un accordo con il CSM, poiché la trattativa riguarda aspetti coinvolgenti anche le attribuzioni istituzionali del Consiglio Superiore della Magistratura<sup>281</sup>.

Soffermandoci più nello specifico sul contenuto dell'accordo, il Ministro sottopone al procuratore capo una proposta motivata, formulata con il contributo del Consiglio Superiore della Magistratura, che rappresenta la base di partenza della negoziazione e in cui vengono forniti tutti gli elementi utili concernenti i reati di competenza della Procura europea, anche da un punto di vista statistico. Nonostante l'obbligatorietà della funzione consultiva del CSM, il Ministro può discostarsi dalle indicazioni di tale organo<sup>282</sup>.

L'accordo definitivo è infine comunicato al CSM e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Sulla base di questa intesa dipende, inoltre, anche la collocazione territoriale dei procuratori europei delegati: infatti, l'art. 10 del d.lgs. 9/2021 prevede soltanto che il Ministro della giustizia, in conformità alla pattuizione raggiunta, stabilisca, con proprio decreto, una o più Procure della Repubblica dei capoluoghi di distretto in cui collocare le sedi di servizio dei procuratori europei delegati, per l'assegnazione dei quali, ad una sede piuttosto che a un'altra, è competente il CSM<sup>283</sup>.

Sulla base dell'accordo concluso in data 26 marzo 2021, sono stati individuati nove uffici territoriali, con ambito di operatività relativo a due distretti di corte di appello, ad eccezione di Roma e di Milano; in ciascuna sede hanno preso servizio tre procuratori europei delegati<sup>284</sup>.

Il d.lgs. 9/2021 dedica, poi, alcune disposizioni al tema dell'assegnazione del personale amministrativo nei luoghi di lavoro dei procuratori europei delegati.

Questi soggetti sono individuati dal Ministro della giustizia, il quale, sentiti i dirigenti delle procure interessate, assicura la disponibilità dei locali e dei beni strumentali che permettano ai procuratori

---

*accordo con le competenti autorità degli Stati membri, approva il numero dei procuratori europei delegati nonché la ripartizione funzionale e territoriale delle competenze tra i procuratori europei delegati all'interno di ciascuno Stato membro*".

<sup>280</sup> Art. 6, comma 2, del d.lgs. 9/2021: *Provvedimenti conseguenti alla nomina dei procuratori delegati*.

<sup>281</sup> Art. 4 del d.lgs. 9/2021: *Autorità competente ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, del regolamento*.

<sup>282</sup> L'art. 4, comma 3, del d.lgs. 9/2021 stabilisce infatti che: *"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"*.

<sup>283</sup> Art. 6 del d.lgs. 9/2021: *Provvedimenti conseguenti alla nomina dei procuratori delegati*.

<sup>284</sup> Gli uffici territoriali sono stati collocati nelle sedi di Bari, Bologna, Catanzaro, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino e Venezia. Sono stati individuati, quindi, venti procuratori europei delegati.

europei delegati di adempiere alle proprie funzioni in condizioni di parità rispetto ai pubblici ministeri nazionali.

Questi provvedimenti sono però presi nei limiti delle risorse disponibili, senza ulteriori aggravii per le finanze pubbliche<sup>285</sup>; questo dato è allarmante, perché il raggiungimento degli obiettivi dell'EPPO dipende fortemente dalle strutture di supporto, oltre che dai costi degli atti di indagine adottati dalle autorità nazionali competenti, entrambi ricadenti, da un punto di vista finanziario, sugli Stati partecipanti<sup>286</sup>.

Infine, il compito dei dirigenti degli uffici interessati consiste nell'adozione dei provvedimenti organizzativi necessari alla completa integrazione dei procuratori europei delegati nell'ufficio, assicurando la parità di trattamento rispetto ai pubblici ministeri nazionali. Al fine di agevolare l'attività dei procuratori europei delegati e la loro integrazione negli uffici statali, sussiste un obbligo di leale cooperazione tra i dirigenti delle procure locali, il CSM e il Ministero della giustizia<sup>287</sup>.

A questo punto, pare utile soffermarsi sullo *status* dei procuratori europei delegati, alla luce delle disposizioni del decreto legislativo in esame.

Infatti, la condizione di questi magistrati è peculiare, poiché, pur essendo al servizio della Procura europea sia da un punto di vista funzionale sia da un punto di vista organico, mantengono la loro collocazione nell'ambito della magistratura ordinaria, svolgendo i loro compiti presso una procura distrettuale e potendo però adempiere alle proprie funzioni sull'intero territorio nazionale, indipendentemente dalla sede di assegnazione<sup>288</sup>.

Sono temperate due diverse esigenze: da un lato, la garanzia dell'esercizio delle rispettive prerogative da parte del Ministero della giustizia e del CSM, dall'altro l'assoggettamento dell'attività dei procuratori europei delegati al controllo da parte dell'organo sovranazionale di cui sono membri. Questa particolare condizione è il risultato del combinato disposto tra il Regolamento EPPO e tra altre fonti sia europee sia nazionali, tra cui, in particolare, *“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, sulla base di quanto disposto dal regolamento sulla Procura europea<sup>289</sup>.

---

<sup>285</sup> Art. 10, comma 2, del d.lgs.9/2021: *Sedi dei procuratori europei delegati*.

<sup>286</sup> L. DE MATTEIS, *op. cit.*

<sup>287</sup> Art. 10, commi 3, 4 e 5, del d.lgs. 9/2021

<sup>288</sup> Art. 9, comma 2, del d.lgs. 9/2021.

<sup>289</sup> Art. 114, lettera c, del Regolamento EPPO: *Norme di attuazione e documenti di programmazione*: “[...]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”. La decisione del Collegio dell'ufficio della procura europea cui si fa riferimento è: *Decision of the College of the European Public*

Per quanto riguarda i poteri dei procuratori europei delegati, questi, nell'ambito dei procedimenti di competenza dell'EPPO, esercitano, come sancito dall'art. 9 del d.lgs. 9/2021, “*in via esclusiva e fino alla definizione del procedimento, nell'interesse della Procura europea*”, quelli spettanti ai pubblici ministeri nazionali; la piena indipendenza e autonomia dell'EPPO vengono comunque garantite grazie all'inapplicabilità di alcune norme interne: ci si riferisce a quelle inerenti ai poteri di direzione e di vigilanza da parte dei procuratori della Repubblica e dei procuratori generali presso le Corti di appello e ai poteri di coordinamento del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, nonché all'art. 53 c.p.p. che sancisce il principio di autonomia delle funzioni del p.m. in udienza.

I procuratori europei delegati, in definitiva, costituiscono parte integrante della Procura europea, continuando però ad esercitare un ruolo operativo e di iniziativa penale all'interno del proprio sistema giuridico nazionale<sup>290</sup>.

Inoltre, i procuratori europei delegati non sono collocati fuori ruolo: infatti, come anticipato, la loro attività all'interno della magistratura nazionale non cessa; il loro posto, dunque, non diventa vacante, diversamente dai procuratori europei.

Tale caratteristica è però attenuata dall'atto di destinazione dei procuratori europei delegati verso le rispettive sedi, con cui il CSM dispone anche l'esonero dall'attività ordinaria, proporzionalmente al carico di lavoro pattuito nell'accordo ministeriale; in particolare, la relazione illustrativa allo schema del d.lgs. 9/2021 prevede l'esonero totale dalle incombenze ordinarie durante i primi anni di esercizio dell'EPPO<sup>291</sup>.

Relativamente alla questione della retribuzione dei procuratori europei delegati, si prevede che il trattamento dovuto dal Ministero della giustizia sia sospeso dal momento dell'assunzione presso l'EPPO, che diviene l'organo competente anche riguardo a tale incombenza, a garanzia di una maggiore indipendenza<sup>292</sup>.

Strettamente connesso a quest'ultimo punto, è quello relativo alle valutazioni di professionalità; il d.lgs. 9/2021 si occupa del coordinamento in materia tra le disposizioni europee e l'ordinamento interno, facendo salve le prerogative della Procura europea<sup>293</sup>.

---

*Prosecutor's Office of 29 September 2020 laying down rules on conditions of employment of the European Delegated Prosecutors / European Commission (europa.eu).*

<sup>290</sup> Considerando 43 del Regolamento EPPO: “*La procedura di nomina dei procuratori europei delegati dovrebbe garantire che questi siano parte integrante dell'EPPO, rimanendo nel contempo integrati a livello operativo nei loro sistemi giuridici e nelle loro strutture giudiziarie e di iniziativa penale nazionali. Gli Stati membri dovrebbero designare i candidati al posto di procuratore europeo delegato, che il collegio dovrebbe nominare su proposta del procuratore capo europeo*”.

<sup>291</sup> Schema di d.lgs. n. 9 del 2021, relazione illustrativa, par. 4.6.2. Tuttavia, i PED incardinati presso la Procura generale della Cassazione, operando in regime *part-time*, potrebbero costituire un'eccezione, L. SALAZAR, *La Procura europea, op. cit.*

<sup>292</sup> Art. 7 del d.lgs. 9/2021: *Trattamento economico e regime contributivo dei procuratori europei delegati.*

<sup>293</sup> Art. 11 del d.lgs. 9/2021: *Valutazioni di professionalità dei procuratori europei delegati.*

Infatti, i procuratori europei delegati sono sottoposti, come gli altri magistrati ordinari, alle valutazioni di professionalità del CSM, previo parere del consiglio giudiziario, che, per quanto riguarda questi soggetti, è quello della Corte di Appello di Roma.

La peculiarità discende dal fatto che, in ottica valutativa, sarà necessario tener conto dell'attività svolta in qualità di procuratore europeo delegato; a tal fine, il CSM richiede la trasmissione di una serie di documenti alla Procura europea, tra cui si segnala il rapporto informativo sull'attività svolta dal singolo procuratore europeo delegato.

Questa forma di ibridazione nel rapporto tra i sistemi nazionali e quello sovranazionale emerge anche con riguardo ai procedimenti disciplinari, poiché il d. lgs. 9/2021 distingue tra provvedimenti adottati per motivi non connessi a questioni derivanti dal Regolamento EPPO e procedimenti basati su motivazioni relative alle responsabilità previste dal Regolamento (UE) 2017/1939.

Nel primo caso, lo stesso regolamento prevede l'applicazione del sistema disciplinare interno, anche se, per l'esecuzione dei relativi provvedimenti adottati dal CSM, è necessaria la previa comunicazione al procuratore capo europeo; nella seconda ipotesi, invece, la competenza è sia dell'EPPO sia delle autorità nazionali.

In particolare, qualora il procuratore europeo delegato non sia in grado di esercitare le sue funzioni o sia incorso in colpa grave, il Collegio EPPO è competente a rimuoverlo<sup>294</sup>. Le autorità nazionali sono dotate di un potere analogo, anche se lo Stato membro non può adottare provvedimenti disciplinari nei confronti di un procuratore europeo delegato senza il consenso del procuratore capo europeo o del Collegio EPPO.

Il d.lgs. 9/2021 descrive inoltre nel dettaglio la procedura che permette di assumere provvedimenti disciplinari nei confronti di un procuratore europeo delegato<sup>295</sup>.

Il rapporto tra il Regolamento EPPO e il d.lgs. 9/2021 conduce ad alcune riflessioni conclusive sull'indipendenza di quest'organo e dei procuratori che lo compongono.

Infatti, l'EPPO costituisce una novità nel panorama giudiziario, ponendosi in posizione di indipendenza anche e soprattutto nei confronti delle procure nazionali e dei loro organismi di rappresentanza, come il CSM.

---

<sup>294</sup> Art. 17, paragrafi 3 e 4, del Regolamento EPPO: *Nomina e rimozione dei procuratori europei delegati*: “3. Il collegio rimuove dall'incarico un procuratore europeo delegato se riscontra che non risponde più alle condizioni di cui al paragrafo 2, non è in grado di esercitare le sue funzioni o ha commesso una colpa grave. 4. Se uno Stato membro decide la rimozione dall'incarico o l'adozione di provvedimenti disciplinari nei confronti di un procuratore nazionale nominato procuratore europeo delegato per motivi non connessi alle responsabilità che gli derivano dal presente regolamento, esso informa il procuratore capo europeo prima di attivarsi in tal senso. Uno Stato membro non può rimuovere dall'incarico un procuratore europeo delegato o adottare provvedimenti disciplinari nei suoi confronti per motivi connessi alle responsabilità che gli derivano dal presente regolamento senza il consenso del procuratore capo europeo. Se il procuratore capo europeo non dà il suo consenso, lo Stato membro interessato può chiedere al collegio di esaminare la questione”.

<sup>295</sup> Art. 13 del d.lgs. 9/2021: *Procedimenti disciplinari nei confronti dei procuratori europei delegati per motivi connessi alle responsabilità derivanti dal regolamento*.

Assodata la piena indipendenza esterna dell'EPPO, da un punto di vista interno, si deve sottolineare che è stato realizzato un assetto fondato su un ufficio centrale, organizzato in diversi collegi, in cui operano pubblici ministeri rappresentativi degli stati nazionali.

In particolare, risulta peculiare il ruolo del procuratore europeo, il quale, di regola, non svolge attività di indagine ma solo di supervisione dei casi che coinvolgono lo Stato membro di appartenenza, rafforzando così ancora di più la sua identità di membro nazionale<sup>296</sup>.

Un assetto di questo tipo aumenta, però, le problematiche legate al coordinamento dell'attività della Procura europea nei diversi Stati membri.

Da quanto sopra esposto, discende una limitazione dell'indipendenza interna in quanto la Procura europea è una struttura di tipo verticistico, in cui i poteri di indirizzo, decisori e di supervisione sono assegnati, nell'ambito delle rispettive competenze, al Collegio, alle Camere permanenti e al Procuratore europeo<sup>297</sup>.

Con particolare riguardo ai procuratori europei delegati, questi dovranno operare in costante raccordo con l'Ufficio centrale della Procura europea e, in particolare, con le Camere permanenti, le quali sono, di fatto, l'organo decisionale dell'EPPO.

L'attività di raccordo è svolta dai procuratori europei, i quali, sulla base delle indicazioni impartite dalle Camere permanenti, supervisionano lo svolgimento delle indagini iniziate a seguito dell'esercizio dell'azione penale da parte dei procuratori europei delegati, fornendo a loro volta istruzioni e monitorando le attività che la Procura europea svolge nei diversi Stati membri.

A tal proposito, si trova conferma, ancora una volta, dell'assetto verticistico, poiché, in caso di mancato rispetto delle istruzioni ricevute, la Camera permanente, su proposta del procuratore europeo, può decidere di riassegnare il procedimento penale ad un altro procuratore europeo delegato<sup>298</sup>.

Sono però presenti alcune disposizioni che limitano l'impostazione gerarchica appena analizzata, fungendo da contrappeso.

Innanzitutto, è previsto che i procuratori europei delegati debbano implementare, adempiendo ad oneri aggiuntivi, le linee guida prestabilite dall'EPPO al fine di apportare maggiore trasparenza

---

<sup>296</sup> A. VENEGONI, M. MINÌ, *op. cit.*, p. 10.

<sup>297</sup> D. CAVALLINI, *op. cit.*.

<sup>298</sup> Art. 28, par. 3, lett. b), del Regolamento EPPO: *Svolgimento dell'indagine*: "La camera permanente competente può, su proposta del procuratore europeo incaricato della supervisione, decidere di riassegnare un caso a un altro procuratore europeo delegato dello stesso Stato membro se il procuratore europeo delegato incaricato del caso [...] b) omette di seguire le istruzioni della camera permanente competente o del procuratore europeo". Sul punto, ha scritto G. CECI, *Prime brevi note sul Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO")*, in [www.slsq.unisa.it](http://www.slsq.unisa.it).

all'attività di indagine e all'esercizio dell'azione penale; queste sono pubblicate sul sito ufficiale della Procura europea<sup>299</sup>.

Inoltre, per quanto riguarda i poteri di supervisione del procuratore europeo su quello delegato, si individua la *ratio* nella garanzia di un “*efficiente svolgimento dell'indagine e dell'azione penale, o nell'interesse della giustizia, o per assicurare il funzionamento coerente di EPPO*”, così come sancito dall'art. 12, par. 3, del Regolamento EPPO; attraverso tali poteri si vuole infatti tutelare la natura sovranazionale della Procura europea, garantendo al contempo che l'attività investigativa nazionale sia realizzata accuratamente<sup>300</sup>.

Alla luce di quanto sopra esposto, si può infatti ricordare che il CSM<sup>301</sup> ha sostenuto come l'attività direttiva del procuratore europeo e delle Camere permanenti sia volta ad assicurare l'omogeneità delle funzioni nell'ambito della Procura europea, oltre al rispetto della legge; il ruolo del procuratore europeo delegato non va quindi interpretato come un mero assoggettamento gerarchico al procuratore europeo<sup>302</sup>.

A tal proposito, è opportuno ricordare che, dai considerando 28 e 34 del Regolamento EPPO emerge la possibilità di riesaminare le indicazioni impartite dal procuratore capo: in particolare, la prima ipotesi normativa prevede che il procuratore europeo sia tenuto a verificare la conformità delle istruzioni impartite al procuratore europeo delegato con la legislazione nazionale e ad informare le Camere permanenti in caso di difformità; il secondo considerando in esame prevede invece che, laddove le prescrizioni dettate dal procuratore capo o dalle Camere permanenti determinino l'emanazione di atti non rispettosi della legge nazionale, il procuratore europeo delegato possa chiedere il riesame al procuratore capo.

Vi è poi un ulteriore contrappeso all'ampiezza dei poteri conferiti all'EPPO: infatti, il procuratore capo, ai sensi degli artt. 6 e 7 del Regolamento (UE) 2017/ 1939<sup>303</sup>, ha un obbligo di rendiconto dell'attività generale e complessiva dell'EPPO, al di là delle specifiche attività di indagine e di esercizio dell'azione penale, dinanzi al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, anche tramite la prospettazione di relazioni annuali<sup>304</sup>.

---

<sup>299</sup> Si veda, sul punto, la missiva del 4 gennaio 2021 del Procuratore europeo italiano, p. 8, in [www.csm.it](http://www.csm.it);

<sup>300</sup> D. CAVALLINI, *op. cit.*.

<sup>301</sup> CSM, parere 30 dicembre 2020, p. 33.

<sup>302</sup> In realtà, la natura dei poteri di supervisione del PE è discussa. Sul tema, infatti, si può richiamare l'opinione di L. DE MATTEIS, *op. cit.*, par. 4, secondo la quale il Regolamento interno di procedura, nell'integrare il Regolamento EPPO, 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.

<sup>303</sup> Art. 6 del Regolamento EPPO: *Indipendenza e obbligo di rendere conto*; art. 7 del Regolamento EPPO: *Relazioni*.

<sup>304</sup> Considerando 18 del Regolamento EPPO: “*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 («Corte di*



Infine, pare utile soffermarsi sulla questione dello *status* attribuito ai procuratori europei, delegati e non, poiché essa si interseca con il tema dell'indipendenza dell'EPPO.

Per quanto riguarda la procedura di nomina di questi magistrati, mentre nessun problema emerge in relazione alla fase di designazione, alcuni dubbi, invece, derivano dalla possibilità che tali figure possano essere individuate anche in magistrati fuori ruolo; ci si riferisce, in particolare, al fatto che, a differenza di quanto disposto dal d.lgs. in esame, il Regolamento EPPO sembra escludere tale possibilità, poiché prevede, secondo quanto disposto dagli artt. 16 e 17, che i magistrati che operano presso la Procura europea siano “*membri attivi delle procure o della magistratura dello Stato membro*”<sup>305</sup>.

Con specifico riferimento alla posizione rivestita da questi magistrati, si sottolineano alcune perplessità in relazione al ruolo dei procuratori europei delegati, i quali, “*pur restando parte dell'ordine di provenienza, vengono in tutto e per tutto sottoposti allo statuto definito dal Regolamento EPPO e dalle menzionate condizioni di impiego*”<sup>306</sup>, a differenza dei procuratori europei, che sono collocati al di fuori dell'organico giudiziario dello Stato di appartenenza.

La questione appena prospettata configura una serie di incertezze sul piano dell'indipendenza, carattere che invece connota sicuramente la figura del procuratore europeo, soprattutto alla luce del considerando 32 del Regolamento EPPO, secondo il quale ai procuratori europei delegati dovrebbe essere garantito “*uno status funzionalmente e giuridicamente indipendente, diverso da qualunque status conferito a norma del diritto nazionale*”.

Sul punto, con riferimento ad entrambe le figure di procuratore europeo, preso atto della novità rappresentata dalla loro introduzione, il CSM aveva proposto di istituire un *tertium genus*, in modo da superare lo stallo sulla definizione di attività del magistrato collocato, o meno, fuori ruolo; tale proposta, tuttavia, non è stata accolta dal legislatore italiano<sup>307</sup>.

In definitiva, la questione ruota attorno all'individuazione di una linea di confine tra la disciplina sovranazionale e quella nazionale e, in particolare, alle modalità di conformazione della seconda alla prima.

---

giustizia») per ottenerne la revoca dall'incarico in determinate circostanze, incluso in caso di colpa grave. È opportuno che la stessa procedura si applichi per la rimozione dei procuratori europei”.

<sup>305</sup> Art. 16 del Regolamento EPPO: *Nomina e rimozione dei procuratori europei*; art. 17 del Regolamento EPPO: *Nomina e rimozione dei procuratori europei delegati*.

<sup>306</sup> Si richiama L. DE MATTEIS, *op. cit.*, par. 4. V. anche A. VENEGONI, *La Corte di cassazione e la Procura europea: ipotesi di futura convivenza*, in [www.magistraturaindipendente.it](http://www.magistraturaindipendente.it).

<sup>307</sup> Risoluzione del Csm, 18 novembre 2020, “*Imminente applicazione negli Stati membri del regolamento UE 2018/1727 e la conseguente necessità di procedere all'individuazione di nuove regole per la nomina da parte del Csm del membro nazionale di Eurojust*”, par. 4, che sottolinea come la normativa europea si sia da tempo indirizzata “verso la creazione di nuove figure di magistrati dei diversi Stati operanti in territorio europeo ed esercenti anche vere e proprie funzioni giurisdizionali” senza considerare le possibili implicazioni di tale scelta, anche perché la distinzione dell'attività dei magistrati “in ruolo” e “fuori ruolo” non trova applicazione nella maggioranza degli ordinamenti degli altri Stati membri.

Si può innanzitutto ricordare come il Regolamento EPPO, all'art. 96, paragrafo 6, disponga l'assunzione dei procuratori europei delegati in qualità di consiglieri speciali e, contestualmente, che le autorità nazionali competenti hanno il compito di agevolare la loro attività<sup>308</sup>.

Inoltre, sono previste una serie di indicazioni che i procuratori europei delegati sono tenuti a seguire: questi, infatti, devono chiedere l'autorizzazione al procuratore capo laddove intendano esercitare attività extragiudiziarie, a determinate condizioni, oltre a dover sottoscrivere una dichiarazione al fine di prevenire conflitti di interesse; è poi stabilita una progressione di carriera in otto livelli ed è istituita una apposita commissione valutativa, che svolge la sua funzione ogni due anni e, un'ultima volta, al termine del mandato; infine, è stabilito che la retribuzione non sia inferiore a quella corrisposta in ambito nazionale.

Con riguardo alla responsabilità disciplinare, le relative procedure e fattispecie sono fissate dal Collegio, su proposta del procuratore capo mediante una decisione che andrà così ad accompagnare la regolamentazione già esaminata.

Sul fronte nazionale, non viene meno la competenza del CSM: infatti, i procuratori europei delegati continuano ad essere soggetti alle valutazioni di professionalità, analogamente agli altri magistrati ordinari e ad eventuali procedimenti disciplinari, che possono riguardare anche le funzioni svolte nell'ambito della Procura europea, previo consenso del procuratore capo europeo e con alcune limitazioni stabilite dal Regolamento EPPO.

Infine, relativamente alle funzioni, come anticipato, i procuratori europei delegati non sono soggetti alle norme nazionali di direzione o controllo: tale conclusione sembra essere ragionevole alla luce del fatto che questi magistrati, di fatto, sono esonerati dall'attività ordinaria e si occupano esclusivamente dei procedimenti di competenza dell'EPPO<sup>309</sup>, in conformità alle indicazioni del legislatore sovranazionale, che richiede la completa indipendenza dei procuratori dalle procure nazionali.

In definitiva, le numerose contraddizioni emerse tra la disciplina del d.lgs. 9/2021 in rapporto a quella del Regolamento EPPO, potranno essere risolte solo con eventuali modifiche normative, in

---

<sup>308</sup> Art. 96, paragrafo 6, del Regolamento EPPO: *Disposizioni generali*: "I procuratori europei delegati sono assunti come consiglieri speciali ai sensi degli articoli 5, 123 e 124 del regime applicabile agli altri agenti. Le autorità nazionali competenti agevolano l'esercizio delle funzioni dei procuratori europei delegati ai sensi del presente regolamento e si astengono da qualsiasi azione o politica che possa incidere negativamente sulla loro carriera o sul loro status nel sistema giudiziario nazionale. In particolare, le autorità nazionali competenti dotano i procuratori europei delegati delle risorse e attrezzature necessarie per l'esercizio delle loro funzioni ai sensi del presente regolamento, e assicurano che siano pienamente integrati nelle rispettive procure nazionali. Si garantisce l'esistenza di disposizioni adeguate affinché siano mantenuti i diritti dei procuratori europei delegati in materia di previdenza sociale, pensioni e copertura assicurativa previsti dal regime nazionale. Si garantisce altresì che la remunerazione complessiva di un procuratore europeo delegato non sia inferiore a quella che gli sarebbe spettata se avesse mantenuto solo la carica di procuratore nazionale. Le condizioni generali di lavoro e l'ambiente lavorativo dei procuratori europei delegati rientrano tra le responsabilità delle autorità giudiziarie nazionali competenti".

<sup>309</sup> CSM, parere 30 dicembre 2020, p.33

ottica di maggiore conformità alla disciplina del diritto sovranazionale, da porre in essere a seguito di un costante monitoraggio della concreta attività della Procura europea.

### 3.5.5. Criticità nel sistema EPPO

Alla luce di quanto sopra esposto, è opportuno dare atto di alcune controversie del sistema descritto. Nonostante il regolamento del 2017 abbia esteso le competenze degli Stati membri, la struttura dell'EPPO risulta oggi eccessivamente complessa nei rapporti tra i suoi organi centrali e quelli situati nei vari Stati membri, determinando delle problematicità dal punto di vista dell'efficienza.

Per tentare di colmare queste lacune, che hanno conseguenze anche in merito ad un eccessivo frazionamento delle procedure suddivise in più livelli, è stato adottato un regolamento interno, il 12 ottobre 2020<sup>310</sup>, che ha però risolto le questioni suddette solo parzialmente<sup>311</sup>.

In secondo luogo, si ritiene che l'assenza di "territorialità europea", nozione originariamente prevista dal *Corpus Juris* e dalla Proposta del 2013, possa inficiare ulteriormente l'efficienza dell'EPPO anche a causa delle difficoltà di interazione tra il diritto dell'Unione europea e il diritto dei singoli Stati membri.

Il ricorso al diritto interno per l'esercizio delle attività della Procura europea crea un notevole grado di incertezza giuridica ed è destinato a provocare rallentamenti nella repressione dei reati lesivi degli interessi dell'Unione<sup>312</sup>; si pensi, ad esempio, alla difficoltà, per un tribunale nazionale, di valutare prove acquisite in un altro Stato sulla base di regole processuali diverse<sup>313</sup>.

Emerge quindi la mancata costruzione di un sistema integrato di regole, sostanziali e processuali, tutelanti i diritti fondamentali dei cittadini europei.

Bisogna infatti prendere atto che, con la nascita dell'EPPO, è cambiata anche la struttura del processo penale, anche se l'azione di questo nuovo organo deve comunque sempre essere indirizzata al rispetto del principio di legalità<sup>314</sup>.

D'altro canto, essendo necessario un intervento ultroneo rispetto ai confini nazionali per accertare i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, non pare rimandabile l'adozione di uno statuto normativo comune, disciplinante non solo i poteri del pubblico ministero europeo ma che fornisca,

---

<sup>310</sup> Regolamento interno della Procura europea adottato con decisione 003/2020 del Collegio della Procura europea (EPPO), del 12 ottobre 2020, e modificata e integrata dalla decisione 085/2021 del Collegio della Procura europea, dell'11 agosto 2021, e dalla decisione 026/2022 del Collegio della Procura europea, del 29 giugno 2022.

<sup>311</sup> Sono emersi, ad esempio, contrasti tra le Camere permanenti e i procuratori europei con riguardo alle indicazioni da fornire ai procuratori europei delegati. Sul punto, S. ALLEGREZZA, *A European Public Prosecutor Office to Protect Common Financial Interests: A Milestone for the EU Integration Process*, in K. AMBOS and P. RACKOW (eds), *Cambridge Companion to European Criminal Law*, Cambridge, 2022,

<sup>312</sup> V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, Vol. 28(2), p. 254.

<sup>313</sup> A. BERNARDI, *op. cit.*, p. 31.

<sup>314</sup> D. NEGRI, *Diritto costituzionale applicato: destinazione e destino del processo penale*, in *Processo penale e giustizia*, 2019, n. 2, p. 559.

anche a livello sovranazionale, le regole cardine di un processo penale equo: il diritto di difesa, la condizione di parità tra le parti, la terzietà del giudice, le regole sulla giurisdizione ed una disciplina probatoria condivisa in tutto lo spazio giudiziario dell'Unione<sup>315</sup>.

Proseguendo con l'analisi critica dell'attuale versione del regolamento, uno dei temi di maggiore delicatezza è quello della determinazione della competenza investigativa e, in seguito, giurisdizionale.

La disciplina del regolamento non scongiura il rischio del *forum shopping*, che sembra invece incentivato da parte di una normativa che prevede che i procuratori europei siano destinatari di comunicazione, da parte degli Stati membri, in relazione ai reati riguardo ai quali è ammesso l'utilizzo di intercettazioni di conversazioni e di comunicazioni.

Questo elemento rappresenta di fatto un invito a selezionare, sulla base delle informazioni ricevute, l'ordinamento nazionale che, sul piano sostanziale, preveda un trattamento sanzionatorio più grave e, su quello processuale, conceda spazi istruttori più ampi<sup>316</sup>.

Sul punto, emergono inoltre problemi di compatibilità con le fonti primarie del diritto dell'Unione, in particolare con il principio di imparzialità, indipendenza e precostituzione per legge del giudice, sancito dall'art. 47, par. 2, della Carta di Nizza, oltre che dall'art. 6, par. 1, CEDU<sup>317</sup>.

La violazione della norma di diritto primario dell'Unione e di quella convenzionale emerge per l'impossibilità di individuare, sulla base di criteri predeterminati rispetto alla commissione del reato, quale sarà il giudice competente ad esercitare la funzione giurisdizionale e in quale ordinamento nazionale i procuratori europei delegati potranno agire con i medesimi poteri dei pubblici ministeri nazionali<sup>318</sup>.

Alla luce di quanto sopra esposto, è possibile che, secondo quanto stabilito dall'art. 42, par. 2, lett. b) del Regolamento EPPO, venga sollevata una questione pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 TFUE, affinché la Corte di Giustizia si esprima sull'interpretazione e sulla validità delle norme del Regolamento EPPO contrastanti con l'art. 47 della Carta di Nizza che, come già detto, ha il medesimo valore giuridico dei trattati<sup>319</sup>.

---

<sup>315</sup> L. TAVASSI, *Il primo anno di EPPO: appunti per una revisione critica*, in *Sistema Penale*, 2022, n. 5, p. 52.

<sup>316</sup> L. TAVASSI, *op. cit.*, p. 55.

<sup>317</sup> Sul tema, si veda F. R. DINACCI, *Giudice terzo e imparziale quale elemento presupposto del giusto processo tra Costituzione e fonti sovranazionali*, in *Archivio Penale*, 2017, n. 3, p. 1 ss.

Per un commento sull'art. 6 della CEDU, si veda M. CHIAVARIO, *Art. 6*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2011, p. 186.

<sup>318</sup> Sul punto, si vedano: A. DAMATO, *La nuova normativa sulla Procura europea*, in *L'indice penale*, 2021, n. 2, p. 559; G. DE AMICIS, *"Competenza" e funzionamento della Procura europea nella cognizione del giudice*, in *La legislazione penale*, 2022, p. 1ss..

<sup>319</sup> L. TAVASSI, *op. cit.* p. 55.

Un'altra problematica emerge sotto il profilo materiale: sebbene, infatti, il Regolamento EPPO rinvii, con riguardo ai reati di sua competenza, a quelli previsti dalla Direttiva PIF o ad essi connessi, non viene effettuata l'ulteriore e doverosa precisazione di quali delitti si tratti, non essendo specificato, ad esempio, il titolo di reato o la quantità della sanzione edittale<sup>320</sup>.

Nonostante la definizione comune di frode fornita dalla Direttiva PIF, questi requisiti sono infatti diversi nei vari Stati membri.

È inoltre del tutto assente l'indicazione su come individuare in quale degli Stati membri coinvolti sia maggiormente radicata la condotta, rendendo così difficile conoscere quale giurisdizione nazionale sia incaricata dell'accertamento dell'ipotesi delittuosa<sup>321</sup>.

In questi casi si possono ipotizzare due soluzioni, che però si discostano entrambe dalla necessaria determinatezza: l'esercizio dell'azione penale da parte del procuratore europeo delegato dello Stato che ha ricevuto per primo la notizia di reato oppure quello che si ritrova in una posizione migliore per lo svolgimento delle indagini o per l'esercizio dell'azione penale<sup>322</sup>.

Il magistrato, selezionato sulla base degli incerti criteri sopra esposti, avrà poi il compito di stabilire se il danno oggetto della notizia di reato sia pari o superiore alla soglia dei 10 milioni di Euro, alla luce di una prognosi di natura astratta, che può comportare errori di calcolo, da cui può scaturire la decisione di affidare la titolarità delle indagini al pubblico ministero locale<sup>323</sup>.

Il modello così delineato, connotato da vaghezza ed estrema discrezionalità, contrasta con il principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost., che rappresenta l'applicazione, nel processo penale, dei principi di uguaglianza e di legalità, sanciti rispettivamente dagli artt. 3 e 25 Cost.: infatti, soggetti diversi, accusati di aver commesso gli stessi reati, potrebbero essere destinatari alcuni di un avviso di garanzia del procuratore europeo delegato, anche di uno Stato diverso rispetto a quello di cui è cittadino, altri di quello del pubblico ministero

---

<sup>320</sup> Sul punto, si è espressa in maniera critica R. SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale: l'istituzione della Procura europea*, in *Diritto penale e processo*, 2018, p. 849.

<sup>321</sup> Alcune osservazioni sul tema sono state svolte da S. RUGGIERI, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova Procura europea*, in *Processo penale e giustizia*, 2018, n. 3, pp. 608-609.

<sup>322</sup> Art. 25, par. 4, Regolamento EPPO: "L'EPPO può, con il consenso delle autorità nazionali competenti, esercitare la propria competenza in relazione ai reati di cui all'articolo 22, in casi che ne sarebbero altrimenti esclusi per effetto dell'applicazione del paragrafo 3, lettera b), del presente articolo qualora appaia che l'EPPO sia in una posizione migliore per svolgere indagini o esercitare l'azione penale".

<sup>323</sup> L. TAVASSI, *op. cit.*, p. 56.

nazionale, secondo le regole interne<sup>324</sup>; dunque, nonostante l'azione penale venga formalmente garantita, le modalità del suo esercizio non sono invece del tutto prevedibili<sup>325</sup>.

Tenendo presente questo problema, si può svolgere qualche riflessione anche in merito ad eventuali conflitti di competenza tra l'EPPO e le procure nazionali; l'art. 35, par. 6 del relativo regolamento stabilisce infatti che l'autorità a cui è demandata la risoluzione di tale contrasto sia quella nazionale designata dallo Stato di competenza<sup>326</sup>.

Nell'ordinamento italiano, l'art. 16 del d.lgs. 9/2021<sup>327</sup> ha dato attuazione alla disposizione sovranazionale: è stato infatti incaricato il procuratore generale presso la Corte di Cassazione di attribuire la competenza in caso di contrasto, con l'applicazione, in quanto compatibili, delle relative norme del codice di procedura penale, ossia gli artt. 54, 54 bis, 54 ter e 54 quater.

A differenza di quanto è stato previsto, ad esempio, nell'ordinamento francese<sup>328</sup>, il procuratore generale presso la Corte di Cassazione è dunque l'autorità di ultima istanza in materia; permane la perplessità sulla sua legittimazione a sollevare una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia<sup>329</sup>; infatti, tale prerogativa è riconosciuta, ai sensi di un'interpretazione letterale dell'art. 267 TFUE, solo con riguardo alla giurisdizione, espressione dalla quale il Giudice di Lussemburgo ha sempre escluso gli organi requirenti<sup>330</sup>.

Nonostante alcuni autori abbiano provato a fornire un'interpretazione estensiva del concetto di giurisdizione, la soluzione più rispettosa del dato normativo risulta anche quella maggiormente garantista in quanto, non essendo presente l'essenziale requisito della terzietà, il pubblico ministero non può essere assimilato ad un organo esercitante funzioni giurisdizionali<sup>331</sup>.

---

<sup>324</sup>Sul tema, si rimanda a: L. LUPARIA, *Profili dell'azione penale europea*, in L. PICOTTI (a cura di), *Il Corpus Juris 2000. Nuova formulazione e prospettive di attuazione*, Padova, 2004, p. 236; F. RUGGIERI, *Il pubblico ministero europeo*, in T. Rafaraci (a cura di), *L'area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio tra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, Milano, 2007, p. 575; M. CAIANIELLO, *The Decision to Drop the Case: Res Iudicata or Transfer of Competence?*, in L. BACHMAIER WINTER (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Cham, 2018, p. 113.

<sup>325</sup> Per un approfondimento sul punto, si veda F. FALATO, *L'azione penale verso le nuove misure d'indagine europee (Metodo e contenuti di una categoria dommatica rivisitata alla luce della entrata in funzionamento della Procura europea tra fisiologie regolamentari e difetti della legge delega)*, in *Arch. pen.*, 2020, n. 3, pp. 1 ss.

<sup>326</sup> La problematica è stata analizzata da G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Milano, 2021, p. 78.

<sup>327</sup> Il d.lgs. 2febbraio 2021, n. 9 è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, n. 30 del 5 febbraio 2021, pagina 5; sul tema, è interessante ed esaustivo l'approfondimento di L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana*, *op. cit.*, pp. 53-73.

<sup>328</sup> Nel paese d'Oltralpe, con la legge di adeguamento interno n. 2020-1672 relativa al Parquet européenne, il compito di risolvere i conflitti di competenza è affidato al giudice istruttore; la Procura europea, il pubblico ministero nazionale e le parti possono impugnare la decisione del primo giudice dinanzi alla Chambre Criminelle de la Cour de Cassation.

<sup>329</sup> L. TAVASSI, *op. cit.*, p. 58.

<sup>330</sup> Si vedano, in particolare, la sentenza Miles e altri (C-196/09) e la sentenza Belov (C-394/11).

<sup>331</sup> In particolare, la posizione dottrinale che tenta di forzare il dato normativo è quella di L. SALAZAR, *L'adeguamento interno*, *op. cit.*, p. 65, il quale sostiene che: "Le note caratteristiche di indipendenza proprie del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, combinate con la sua natura di autorità nazionale competente a decidere sull'attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale a livello nazionale, ai sensi dell'art.25.6 del

Per concludere l'esame dei profili critici, ne emergono alcuni anche sul fronte procedurale: infatti, le istituzioni, gli organi, gli uffici, le agenzie dell'Unione e le autorità competenti dei vari Stati membri devono comunicare senza ritardo alla Procura europea i fatti di cui vengano a conoscenza, potenzialmente lesivi del bilancio sovranazionale; qualora, a seguito della segnalazione, sussistano fondati motivi per ritenere che sia stato commesso un delitto suscettibile di ledere gli interessi finanziari europei, secondo quanto previsto dai diversi diritti nazionali, un procuratore delegato nello Stato membro avvia un'indagine, annotando la relativa attività nel sistema informatico di gestione dei fascicoli<sup>332</sup>.

Nonostante l'ordinamento italiano abbia istituito un apposito registro delle notizie di reato di competenza della Procura europea, non sono state fornite indicazioni sulle modalità di accesso per l'indagato, per la persona offesa e per i loro rispettivi avvocati, in contrasto con la previsione di cui all'art. 335, comma 3, c.p.p.; sul tema, pare ravvisarsi una violazione del diritto dell'indagato di essere informato in tempi brevi dell'accusa esistente nei suoi confronti, in aperto contrasto con gli artt. 111, comma 3, Cost, 6, par. 3, CEDU e con la direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione nei procedimenti penali<sup>333</sup>.

Dunque, l'esercizio del diritto di difesa nei processi relativi a reati transnazionali, lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, risulta carente in rapporto ad una necessaria precondizione; si sottolinea, inoltre, come paia mancare un fondamentale equilibrio tra le diverse situazioni giuridiche soggettive: infatti, il soggetto indagato deve sostenere i costi di un procedimento penale le cui attività devono essere svolte in più Stati membri.

Il tema non riguarda solo l'eventuale espletamento di indagini difensive al di fuori dei confini nazionali ma anche, ad esempio, il necessario adempimento del costo dei diritti di copia degli atti del fascicolo del pubblico ministero, diverso in ogni Stato<sup>334</sup>.

Dunque, le capacità economiche di un soggetto indagato di un reato transnazionale possono risultare determinanti in relazione al corretto esercizio del diritto di difesa, creandosi così situazioni in cui la necessaria condizione di parità tra le parti non viene rispettata<sup>335</sup>.

In conclusione dell'analisi dei punti critici della normativa EPPO in rapporto alle garanzie offerte dall'ordinamento penale italiano, l'art. 37 del Regolamento (UE) 2017/1939 dispone l'impossibilità

---

*regolamento, dovrebbero tuttavia legittimare agli occhi dei giudici di Lussemburgo la piena ricevibilità delle questioni pregiudiziali di sua provenienza*".

<sup>332</sup> Art. 26 del Regolamento EPPO: *Avvio delle indagini e ripartizione delle competenze all'interno dell'EPPO*.

<sup>333</sup> La tematica è stata approfondita da S. CIAMPI, *Diritto all'informazione nei procedimenti penali: il recepimento low profile della direttiva 2012/13/UE da parte del d.lgs. 1° luglio 2014, n. 101*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), 2014, pp. 1-29.

<sup>334</sup> L. TAVASSI, *op. cit.*, p. 59.

<sup>335</sup> Sul tema, si veda E. AMODIO, *Diritto di difesa e diritto alla prova nello spazio giudiziario europeo*, in A. LANZI, F. RUGGIERI, L. CAMALDO (a cura di), *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, Padova, 2002, p. 103.

di escludere prove presentate dai procuratori della Procura europea o dall'imputato per il solo motivo di essere state raccolte in un altro Stato membro o in conformità al diritto di tale Stato; al contempo, però, ogni giudice ha la facoltà di libera valutazione di tali elementi probatori<sup>336</sup>.

La previsione non è infatti compatibile con la struttura del procedimento penale italiano, fondato sul principio di separazione delle fasi<sup>337</sup>, potendo altresì permettere di aggirare il fondamentale principio del contraddittorio nella formazione della prova, garantito dall'art. 101, co. 4 Cost.<sup>338</sup>.

Il regolamento istitutivo della Procura europea non prevede, appunto, una differenziazione tra atti di indagine e prova in senso stretto, non rinviando, inoltre, neppure alle regole nazionali relative all'acquisizione probatoria; viene semplicemente sancita una sorta di clausola non discriminatoria della prova proveniente da uno Stato estero<sup>339</sup>, venendo quindi riproposto lo schema delle rogatorie internazionali, sostituite, oggi, dall'ordine europeo di indagine<sup>340</sup>.

In mancanza di garanzie sul rispetto del metodo dialettico garantito dalla Costituzione, è quindi ammessa la valutazione di atti probatori raccolti in un altro Stato membro o secondo il suo diritto interno<sup>341</sup>: in assenza di eventuali futuri adeguamenti della normativa sovranazionale, il potenziale rischio di attivazione della c.d. teoria dei controlimiti da parte della Corte Costituzionale italiana potrebbe dunque risultare un'ipotesi da non escludere.

### **3.5.6. La prima prova della tenuta del sistema EPPO: il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia (Caso C-281/22)**

Ricollegandosi ai profili critici appena esaminati, merita uno specifico approfondimento il tema delle indagini transnazionali condotte dalla Procura europea, regolate dall'art. 31 del Regolamento EPPO<sup>342</sup>: infatti, sull'interpretazione della norma, si registra il primo rinvio pregiudiziale alla Corte

---

<sup>336</sup> Art. 37 del Regolamento EPPO: *Prove*.

<sup>337</sup> Sul punto, tra i tanti, si veda: M. CHIAVARIO, *La riforma del processo penale*, Torino, 1990, p. 259.

<sup>338</sup> Su questo principio cardine del processo penale hanno scritto numerosi autori, tra cui: P. FERRUA, *Contraddittorio e verità nel processo penale*, in *Studi sul processo penale, II, Anamorfosi del processo accusatorio*, Torino, 1992, pp. 75 ss.; P. TONINI, *Il contraddittorio: diritto individuale e metodo di accertamento*, in *Diritto Penale e Processo*, 2000, p. 1388 ss.; E. MARZADURI, *La riforma dell'art. 111 Cost. tra spinte contingenti e ricerca di un modello costituzionale del processo penale*, in *La Legislazione Penale*, 2000, p. 270.

<sup>339</sup> Di particolare interesse risulta l'analisi di: G. FIORELLI, *Il pubblico ministero europeo, tra poteri investigativi nazionali e regole probatorie "in bianco"*, in *Processo Penale e Giustizia*, 2020, n. 1, p. 196.

<sup>340</sup> Tra i vari autori che hanno offerto un contributo su questa tematica, emerge il lavoro di S. MONTALDO, *A caccia di... prove. L'ordine europeo di indagine penale tra complesse stratificazioni normative e recepimento nell'ordinamento italiano*, in *Giurisprudenza Penale*, 2017, n. 11, pp. 1-10.

<sup>341</sup> La necessità del rispetto dei diritti fondamentali, appartenenti alle tradizioni europee e costituzionali, per consentire l'ingresso della prova raccolta in un altro Stato membro all'interno dell'ordinamento ricevente è sottolineata anche da: L. PRESACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2021, n. 4, p. 1385.

<sup>342</sup> Art. 31 del Regolamento EPPO: *Indagini transfrontaliere*.



di Giustizia, disposto dal *Oberlandesgericht* di Vienna; il procedimento risulta attualmente pendente presso la Corte con il numero C-281/22<sup>343</sup>.

Lo stesso Regolamento (UE) 2017/1939 assegna al Giudice di Lussemburgo il compito di fornire un'interpretazione con riguardo a quanto la normativa europea dispone sul funzionamento del neocostituito ufficio<sup>344</sup>.

Venendo all'esame del caso di specie, l'esigenza di effettuare un'indagine transnazionale nasce in un procedimento penale in materia di reati doganali, in cui il procuratore europeo delegato della Germania aveva la necessità di eseguire delle perquisizioni in Austria.

L'autorizzazione all'espletamento della relativa procedura deve essere fornita, secondo quanto dispone la legge tedesca, dal giudice su richiesta del pubblico ministero; una volta ottenuto tale permesso, quindi, il procuratore europeo delegato ha attivato il meccanismo previsto dall'art. 31 del regolamento.

Come anticipato in sede di analisi delle problematiche del Regolamento EPPO, la Procura europea supera, nell'ambito delle indagini transnazionali, i comuni meccanismi di cooperazione giudiziaria in materia penale; l'EPPO, infatti, non si avvale dell'ordine europeo di indagine penale, disciplinato dalla direttiva 2014/41/UE (EIO)<sup>345</sup>; viene invece utilizzato il sistema, stabilito dalla suddetta disposizione del regolamento, secondo cui è sufficiente associare al fascicolo elettronico il Procuratore europeo delegato dello Stato dove l'atto deve essere posto in essere, per l'esecuzione dello stesso, dal momento che il mezzo di ricerca della prova è stato autorizzato sulla base della legge nazionale dello Stato nel cui territorio si trova il procuratore europeo delegato titolare delle indagini. Nel caso di specie, dunque, al fascicolo viene associato il procuratore europeo delegato operante in Austria<sup>346</sup>.

Si sottolinea come, però, la legge austriaca stabilisca che sia il pubblico ministero a disporre la perquisizione, la quale necessita della convalida del giudice.

Nonostante la perquisizione fosse già stata autorizzata dal giudice dello Stato in cui il procuratore europeo delegato svolgeva l'indagine principale, ossia la Germania, comunque, anche il procuratore

---

<sup>343</sup> Il primo ad aver analizzato compiutamente la problematica è A. VENEGONI, *Il rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia (Caso C-281/22): L'EPPO alla sua prima importante prova*, in *Giurisprudenza Penale*, 2022, n. 12, pp. 16.

<sup>344</sup> Art. 42, comma 2, del Regolamento EPPO: *Controllo giurisdizionale: "Conformemente all'articolo 267 TFUE, la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale su: a) la validità degli atti procedurali dell'EPPO nella misura in cui una tale questione di validità sia sollevata dinanzi a un organo giurisdizionale di uno Stato membro direttamente sulla base del diritto dell'Unione; b) l'interpretazione o la validità di disposizioni del diritto dell'Unione, compreso il presente regolamento; c) l'interpretazione degli articoli 22 e 25 del presente regolamento relativamente a eventuali conflitti di competenza tra l'EPPO e le autorità nazionali competenti"*. Per un'analisi diffusa sul tema in generale delle competenze della Corte di Giustizia, si veda il recente lavoro di G. GUAGLIARDI, *Procura Europea. Siamo davvero pronti in assenza di un codice di procedura penale europeo? Una nuova sfida per l'avvocatura e la magistratura*, in *Giurisprudenza Penale*, 2021, n. 2, pp. 1-42.

<sup>345</sup> Il tema è stato compiutamente analizzato da R. KOSTORIS, M. DANIELE, *L'ordine europeo di indagine penale*, Torino, 2018, pp. 1-384.

<sup>346</sup> A. VENEGONI, *Il rinvio pregiudiziale*, op. cit., p. 2.

europeo delegato austriaco era tenuto ad agire nel rispetto della legge nazionale del proprio paese; a tal fine, ha quindi chiesto la convalida della perquisizione al giudice di primo grado, il quale l'ha disposta.

Gli indagati hanno dunque fatto ricorso al giudice superiore, sostenendo la mancanza di gravi indizi di colpevolezza nella commissione del delitto, affermando così che la convalida non doveva essere disposta nel merito e non per una questione attinente solo all'esecuzione della misura.

Il giudice di secondo grado di Vienna ha deciso, quindi, di investire la Corte di Giustizia di una questione pregiudiziale.

Partendo dal presupposto dell'unitarietà dell'EPPO come ufficio e dal fatto che una misura da eseguire in uno Stato diverso rispetto a quello del procuratore europeo delegato precedente debba essere posta in essere secondo quanto stabilito nell'ordinamento giuridico statale in cui viene eseguito il provvedimento, qualora quest'ultima legge disponga il necessario esame della questione da parte di un magistrato giudicante, per un'autorizzazione preventiva oppure per una convalida successiva, al giudice dello Stato di esecuzione deve essere garantita la possibilità di esaminare l'intero fascicolo<sup>347</sup>.

Il sistema appena analizzato appare connotato da un elevato grado di confusione e da potenziali complicazioni, molto più di quanto non avvenga per indagini transnazionali estranee alla competenza dell'EPPO, dove viene utilizzato l'ordine di indagine europeo: infatti, secondo quanto previsto da questo strumento, l'autorità giudiziaria dello Stato richiedente ha la possibilità di esaminare solo il certificato relativo agli atti di interesse del pubblico ministero richiedente la misura e non l'intero fascicolo.

Pare dunque che, nell'ambito di indagini transnazionali di competenza della Procura europea, il controllo svolto dal giudice dello Stato in cui si trova il procuratore europeo delegato a cui è richiesta l'esecuzione della misura sia di tipo solo formale, non esteso alla verifica della sussistenza dei presupposti applicativi, come invece sancisce l'ordine europeo di indagine penale<sup>348</sup>.

L'*Oberlandesgericht* si è dunque chiesta se l'impostazione fornita dalla Direttiva 2014/41/UE sia conforme con il Regolamento EPPO, il quale, all'art. 31, par. 6, stabilisce che i sistemi fondati sul

---

<sup>347</sup> Primo quesito della domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'*Oberlandesgericht Wien* (Austria) il 25 aprile 2022 – G. K., B. O. D. GmbH, S. L.: “*Se il diritto dell’Unione, in particolare l’articolo 31, paragrafo 3, primo comma, e l’articolo 32 del regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata sull’istituzione della Procura europea («EPPO»)* <sup>1</sup>, debba essere interpretato nel senso che, nel caso di indagini transfrontaliere, qualora occorra l’autorizzazione giudiziaria di una misura da eseguire nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza, è necessario un esame di tutti gli elementi giuridici sostanziali, quali la responsabilità penale, gli indizi di reato, la necessità e la proporzionalità” e punto 11 della Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell’articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia

<sup>348</sup> Punto 12 della Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell’articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia. Per un approfondimento sul punto, si veda A. VENEGONI, *Il rinvio pregiudiziale*, op. cit., p. 3.

mutuo riconoscimento, come quello dell'ordine europeo di indagine penale, sono residuali nelle indagini della Procura europea<sup>349</sup>.

Ci si chiede, dunque, cosa succederebbe in caso di risposta positiva al quesito posto dal giudice di Vienna<sup>350</sup>.

La prevalenza del sistema EPPO rispetto a quello EIO, nato per facilitare le indagini transnazionali svolte dal primo organo, rendendole più agevoli, si trasformerebbe nel cardine di una procedura che renderebbe le prerogative del nuovo ufficio molto più ampie rispetto al quadro in cui si inserisce, ossia quello della cooperazione giudiziaria in materia penale.

Non bisogna inoltre dimenticare che l'EPPO è un ufficio unitario che però non opera in un unico sistema giuridico<sup>351</sup>.

La questione riguardante la legge applicabile alla Procura europea è già stata compiutamente analizzata, emergendo la mancanza della previsione di una specifica legislazione sovranazionale che possa essere utilizzata dall'EPPO nel condurre le proprie indagini<sup>352</sup>; inoltre, tra gli obiettivi del regolamento non sembra essere stato inserito quello di armonizzare le differenti normative, essendo invece stato stabilito il principio secondo cui ogni procuratore europeo delegato applica la legge nazionale dello Stato in cui opera.

Un profilo strettamente connesso a questa problematica è quello secondo cui non tutte le indagini della Procura europea possono definirsi di tipo transnazionale: infatti, molte indagini si svolgono in un solo Stato membro, applicando quindi la legge di quello Stato, ossia quello in cui il procuratore europeo delegato pone in essere la sua attività investigativa.

Come si è appena visto, invece, nel caso di *cross-border cases*, si applica l'art. 31 del Regolamento EPPO, che non risolve il tradizionale problema della decisione su quale sia la legge applicabile tra quella della *lex fori* e quella della *lex loci*<sup>353</sup>.

Il Regolamento EPPO cerca di offrire una soluzione di compromesso, disponendo l'applicazione della legge dell'ordinamento in cui il procuratore europeo delegato deve eseguire la misura,

---

<sup>349</sup> Secondo quesito della domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Oberlandesgericht Wien (Austria) il 25 aprile 2022 – G. K., B. O. D. GmbH, S. L.: “*Se l'esame debba tener conto del fatto che l'ammissibilità della misura è già stata oggetto di un controllo giurisdizionale nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso in base al diritto di tale Stato membro*” e punto 13 della Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia.

<sup>350</sup> Terzo quesito della domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Oberlandesgericht Wien (Austria) il 25 aprile 2022 – G. K., B. O. D. GmbH, S. L.: “*In caso di risposta negativa alla prima questione o di risposta positiva alla seconda questione, in che misura debba avvenire il controllo giurisdizionale nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza*”.

<sup>351</sup> Questo aspetto è stato evidenziato da L. BACHMAIER WINTER, *Cross-Border Investigation under the EPPO Proceedings and the Quest for Balance*, in L. BACHMAIER WINTER (ed.), *The European Public Prosecutor Office. The Challenges Ahead*, Springer, 2018.

<sup>352</sup> A. VENEGONI, *Considerazioni sulla normativa applicabile alle misure investigative intraprese dal pubblico ministero europeo nella proposta di regolamento COM(2013)534*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013.

<sup>353</sup> Su questo aspetto, si veda H. H. HERRNFELD, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, London, Oxford, 2020.

potendosi però applicare la legge del Paese membro richiedente, qualora questo sia possibile e non in contrasto con i principi fondamentali dello Stato del procuratore europeo delegato richiesto; l'esecuzione di una misura investigativa, secondo quanto previsto dalla *lex loci*, non può però essere motivo di inutilizzabilità della prova nello Stato della *lex fori*, ossia quello del procuratore europeo delegato richiedente<sup>354</sup>.

Nonostante l'incongruenza appena esposta, l'obiettivo del Regolamento EPPO è quello di fornire un più alto livello di tutela dei diritti della difesa, che si traduce nella norma che rende obbligatoria, per lo svolgimento di atti investigativi, l'autorizzazione del giudice, preventiva o successiva, mediante la convalida e il rispetto del principio di proporzionalità delle misure adottate<sup>355</sup>.

Infatti, il Regolamento EPPO afferma all'art. 31, par. 3 che: “*Se per la misura è richiesta un'autorizzazione giudiziaria ai sensi del diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza, quest'ultimo ottiene tale autorizzazione conformemente al diritto di detto Stato membro*”.

Si possono configurare, quindi, tre diverse situazioni: la prima concerne l'ipotesi in cui l'autorizzazione del giudice sia richiesta dalla legislazione dello Stato dove opera il procuratore europeo delegato richiedente; in tal caso, questo soggetto dovrà ottenerla, poiché i presupposti della misura e le modalità di adozione sono disciplinati dalla legge dello Stato in cui svolge la sua funzione il procuratore titolare dell'indagine, dunque, la *lex fori*.

La seconda situazione si verifica qualora l'autorizzazione sia necessaria ai sensi della legge dello Stato dove si trova il procuratore europeo delegato richiesto di prestare assistenza per l'esecuzione, ossia secondo la *lex loci*.

Sulla base del disposto dell'art. 31, par. 3, del Regolamento EPPO, questo pubblico ministero europeo dovrà ottenere l'autorizzazione secondo la legge del proprio Stato, senza che il procuratore europeo delegato dello Stato richiedente possa dolersene, con particolare riguardo alla diminuzione delle garanzie difensive, non verificandosi infatti tale rischio.

Infine, può realizzarsi uno scenario non previsto dal regolamento, ossia che l'autorizzazione sia richiesta in entrambi gli Stati: sembra potersi affermare che i due procuratori europei delegati dovranno ottenere l'autorizzazione secondo le rispettive leggi nazionali; in questo caso, si può certamente affermare che, dal punto di vista della persona sottoposta alle indagini, vi sia un aumento delle garanzie difensive<sup>356</sup>.

---

<sup>354</sup> Art. 37 del Regolamento EPPO: *Prove*.

<sup>355</sup> Sul punto, si rimanda a F. CASSIBBA, *Misure investigative del pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità*, in *Sistema Penale*, 22 settembre 2022.

<sup>356</sup> A. VENEGONI, *Il rinvio pregiudiziale*, op. cit., p. 5.

Dall'analisi della questione sottoposta dal giudice viennese alla Corte di Giustizia, si può però affermare che il problema principale non riguarda tanto quale sia la scelta corretta sulla legge in relazione all'applicazione della misura ma il tema dell'impugnazione di tale provvedimento, che presenta profili di connessione con quanto appena analizzato<sup>357</sup>.

Il quesito posto alla Corte verte infatti anche su quale sia il giudice dinanzi al quale far valere la mancanza dei presupposti applicativi della misura, tra cui gli elementi di prova o gli indizi della commissione del reato; non si comprende, infatti, se competente sia solo il magistrato giudicante dello Stato dove si trova il procuratore europeo delegato che conduce l'indagine e che ha ordinato l'esecuzione del provvedimento oppure anche quello dello Stato in cui opera il procuratore europeo delegato richiesto di assistenza e in cui la misura è stata eseguita.

Il Regolamento EPPO, infatti, ha previsto soltanto che, in linea generale, gli atti della Procura europea sono impugnabili davanti alle corti nazionali secondo le rispettive leggi<sup>358</sup>.

Non è stato quindi creato uno specifico giudice europeo con il compito di revisionare gli atti dell'EPPO, a parte il solo caso di impugnazione dell'archiviazione, situazione in cui la Corte di Giustizia esercita la sua giurisdizione ai sensi dell'art. 42, comma 3, del Regolamento EPPO<sup>359</sup>.

In relazione a ciò, il punto di partenza consiste nel fatto che gli atti di indagine debbano essere impugnati dinanzi al giudice nazionale, qualora, nell'ambito di indagini transnazionali, si preveda che il giudice dello Stato dove si trova il procuratore europeo delegato richiesto di assistenza per l'esecuzione della misura debba esaminare l'intero fascicolo per poter autorizzarla o convalidarla oppure per decidere sul ricorso contro questa, anche in rapporto alla sussistenza dei relativi requisiti sostanziali.

Il sistema investigativo dell'EPPO risulta quindi più complesso del meccanismo predisposto per le indagini transnazionali negli altri casi di cooperazione giudiziaria in materia penale: come infatti già spiegato, queste ultime situazioni, in cui opera lo strumento dell'ordine europeo di indagine, comportano che l'autorità giudiziaria dello Stato richiesto non abbia il compito di esaminare l'intero

---

<sup>357</sup> Sul punto, si veda Z. DURDEVIC, *Controllo giudiziario, ammissibilità delle prove e dei diritti procedurali nei procedimenti dinanzi all'EPPO*, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu).

<sup>358</sup> Art. 42, comma 1, del Regolamento EPPO: *Controllo giurisdizionale*: “Gli atti procedurali dell'EPPO destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi sono soggetti al controllo degli organi giurisdizionali nazionali competenti conformemente alle procedure e ai requisiti stabiliti dal diritto nazionale. Lo stesso vale per la mancata adozione da parte dell'EPPO di atti procedurali destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi la cui adozione era obbligatoria ai sensi del presente regolamento”.

<sup>359</sup> Art. 42, comma 3, del Regolamento EPPO: “In deroga al paragrafo 1 del presente articolo, le decisioni dell'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'articolo 263, quarto comma, TFUE”.

fascicolo istruttorio ma solo quello di verificare le informazioni contenute nel certificato trasmesso dallo Stato richiedente<sup>360</sup>.

Dopo aver analizzato l'art. 31, par. 2, del Regolamento EPPO, si può agevolmente affermare come questa disposizione non possa riguardare soltanto la scelta tra quale sia la legge applicabile per l'esecuzione della misura ma che concerna i presupposti applicativi della stessa e, conseguentemente, anche l'esercizio del diritto di impugnazione, qualora questo provvedimento sia ritenuto sfavorevole<sup>361</sup>.

Infatti, da un punto di vista strutturale, i procuratori europei delegati dello Stato richiedente e di quello richiesto appartengono al medesimo, unico ufficio, non rappresentando le istanze di Stati diversi e avendo entrambi accesso al fascicolo di indagine; in teoria, quindi, anche il secondo soggetto non dovrebbe incontrare difficoltà nel reperirlo e metterlo a disposizione del giudice.

Permangono però perplessità, con riguardo al fatto che, la Corte di Giustizia potrebbe interpretare la norma ritenendo che anche il giudice dello Stato di esecuzione abbia il diritto di accedere all'intero fascicolo per valutare nel merito i presupposti applicativi della misura, nel caso in cui questa sia stata impugnata; in questo caso, potrebbe crearsi una profonda discrasia tra le decisioni di due giudici di Stati diversi in relazione, ad esempio, alla sussistenza o meno dei gravi indizi di reato, aumentando le difficoltà dell'attività investigativa.

Si può senza dubbio affermare che la soluzione di questa questione pregiudiziale condiziona il futuro delle indagini transnazionali condotte dalla Procura europea; la Corte di Giustizia è quindi chiamata, ancora una volta, a fornire il suo apporto nella creazione del diritto penale dell'Unione europea, con una ulteriore potenziale crescita di un'area comune di giustizia tra i diversi Stati membri<sup>362</sup>.

## CAPITOLO 4

### LA TUTELA AMMINISTRATIVA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

#### 4.1. Introduzione

Dopo aver esaminato i mezzi di cui l'Unione europea dispone per tutelare i propri interessi finanziari, è necessario analizzare la protezione offerta dal punto di vista amministrativo, che trova

---

<sup>360</sup> L'art. 14, comma 2, della Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa all'ordine europeo di indagine penale prevede infatti che: *“Le ragioni di merito dell'emissione del OEI possono essere impuginate soltanto mediante un'azione introdotta nello Stato di emissione, fatte salve le garanzie dei diritti fondamentali nello Stato di esecuzione”*.

<sup>361</sup> Art. 31, par. 2, del Regolamento EPPO: *“La giustificazione e l'adozione di tali misure sono disciplinate dal diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso”*. Ancora una volta, risulta illuminante l'analisi di A. VENEGONI, *Il rinvio pregiudiziale*, op. cit., p. 6.

<sup>362</sup> A. VENEGONI, *Il rinvio pregiudiziale*, op. cit., p. 6.

nel Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95<sup>363</sup> lo strumento giuridico specificamente destinato a tale scopo<sup>364</sup>.

Il regolamento in oggetto fornisce una normativa generale riguardante i controlli, le misure e le sanzioni amministrative relativi alle irregolarità che pregiudicano l'Unione, con la finalità di contrastare, in tutti i settori di intervento, potenziali lesioni degli interessi finanziari sovranazionali<sup>365</sup>.

Dal punto di vista dei controlli, questa normativa di diritto secondario impone agli Stati membri soltanto l'adozione, secondo quanto previsto dalle rispettive legislazioni nazionali, delle misure necessarie per garantire che le operazioni coinvolgenti gli interessi finanziari europei si svolgano in modo regolare ed effettivo; proprio al fine di prevenire ed eventualmente eliminare le irregolarità, è stato inoltre stabilito che la disciplina delle verifiche che gli Stati membri devono svolgere sul proprio territorio nazionale sia decisa sulla base di specifiche normative europee<sup>366</sup>: ci si riferisce, in particolare, alle disposizioni contenute nei Regolamenti (UE) n. 1303/2013 sui fondi strutturali di investimento europei (SIE)<sup>367</sup> e n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune (PAC)<sup>368</sup>.

Concentrandoci, invece, sulle misure amministrative e le relative sanzioni, riveste ancora natura centrale il Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/1995, il quale rappresenta una normativa di carattere generale, anche grazie all'organicità delle disposizioni in esso contenute e alla relazione sussistente tra questo e la normativa settoriale, come quella sopra menzionata, che rappresenta una sorta di disciplina speciale, in mancanza della quale, tornano ad applicarsi le disposizioni del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/1995<sup>369</sup>.

---

<sup>363</sup> Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità.

<sup>364</sup> Tra i vari autori che hanno analizzato il regolamento, si veda G. DONÀ, W. VISCARDINI, *La tutela penale e amministrativa degli operatori economici e gli interessi finanziari dell'Unione europea*, Padova, 2000, p. 54 ss..

<sup>365</sup> Questa affermazione è rinvenibile in qualsiasi sentenza della Corte di Giustizia riguardante l'interpretazione e l'applicazione del regolamento. Si veda, per tutte, la sentenza della Corte di Giustizia del 15 giugno 2017, (C-436/15), *Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra contro UAB "Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras"* (c.d. sentenza UAB).

<sup>366</sup> Art. 9 del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 inserito nel Titolo III: *Controlli*.

<sup>367</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

<sup>368</sup> Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008.

<sup>369</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 74.

Infatti, le disposizioni settoriali sono carenti sul profilo dell'organicità e della completezza, poiché, seppur contenenti disposizioni a protezione degli interessi finanziari sovranazionali, prevedono soltanto regole funzionali allo specifico contesto giuridico di cui si occupano.

Inoltre, la sussidiarietà delle previsioni di settore rispetto a quelle del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/1995 emerge dall'analisi del dato letterale del considerando 5 di quest'ultimo, in cui è contenuta una presunzione di conformità delle norme particolari rispetto a quelle generali<sup>370</sup>.

Anche la Corte di Giustizia, sul punto, ha sostenuto in più occasioni che l'adozione, da parte del legislatore sovranazionale, del regolamento in oggetto, ha comportato l'istituzione di una regola generale, ossia che i principi in esso contenuti devono essere rispettati da tutte le normative settoriali<sup>371</sup>.

## **4.2. Analisi del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/1995 e della disciplina complementare di alcuni regolamenti settoriali**

### **4.2.1 L'irregolarità rilevante per la tutela amministrativa degli interessi finanziari dell'Unione**

Il Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/1995 fornisce, all'art. 1, par. 2, una definizione generale di irregolarità rilevante ai fini della tutela amministrativa degli interessi finanziari dell'Unione; la norma sancisce che si tratta di *“qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita”*, dovendosi ovviamente intendere i riferimenti alla Comunità come all'Unione.

I soggetti autori delle irregolarità, rilevanti ai sensi dell'art. 7 del regolamento<sup>372</sup>, sono gli operatori economici individuati dall'art. 1, ossia persone fisiche, giuridiche e altri organismi a cui il diritto nazionale riconosce capacità giuridica.

Infine, si sottolinea come le condotte che comportano irregolarità amministrative comprendano anche quelle fraudolente, così come definite dall'allora Convenzione PIF, sostituita oggi dalla Direttiva PIF<sup>373</sup>.

---

<sup>370</sup> Infatti, il considerando 5 del Regolamento 2988/1995 si riferisce al fatto che le *“condotte che danno luogo a irregolarità...sono previste in normative settoriali conformi al presente regolamento”*.

<sup>371</sup> Si vedano le sentenze della Corte di Giustizia del 1 luglio 2004, (C-295/02), *Gerken*, punto 56 e del 16 marzo 2006, (C-94/05), *Emsland-Stärke GmbH contro Landwirtschaftskammer Hannover*, punto 50.

<sup>372</sup> Art. 7 del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/1995 contenuto nel Titolo II: *Misure e sanzioni amministrative*.

<sup>373</sup> Considerando 6 del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/1995: *“considerando che le condotte di cui sopra comprendono le condotte fraudolente, quali definite nella convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee”*.



Nell'attuale sistema giuridico dell'Unione europea, una nozione di irregolarità si rinviene anche, come anticipato nel paragrafo introduttivo, nella normativa settoriale riguardante la politica agricola comune e i fondi europei; sul punto, come vedremo, il legislatore sovranazionale ha preso decisioni differenti.

Innanzitutto, mentre il Regolamento (UE) n. 1306/2013, relativo alla politica agricola comune (PAC), rinvia esplicitamente all'art. 1, par. 2, del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95, il Regolamento (UE) n. 1303/2013, riguardante i fondi strutturali e di investimento europei (SIE), oltre a definire la figura dell'operatore economico<sup>374</sup>, introduce la nozione di irregolarità "sistemica"<sup>375</sup>; viene inoltre innovato il concetto di irregolarità, il quale ricomprende non solo la violazione del diritto eurounitario ma anche quella nazionale<sup>376</sup>.

L'innovativo concetto di irregolarità, introdotto dal Regolamento (UE) n. 1303/2013, è ripreso anche dal Regolamento (UE) n. 223/2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti, con riguardo alle violazioni concernenti tale fondo<sup>377</sup>.

Un riferimento va fatto anche al Regolamento delegato (UE) n. 2015/1973<sup>378</sup>, che fornisce la nozione di irregolarità rifacendosi a quella prevista dal Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 e definisce l'operatore economico analogamente al Regolamento (UE) n. 1303/2013, calibrando tali concetti in relazione al fondo che disciplina.

Alla luce di quanto sopra esposto, risulta dunque un quadro complesso e, al contempo, armonico che, peraltro, precisa ulteriormente quali siano le "attività illegali" a cui fa riferimento l'art. 325, par. 1, TFUE, in cui sono assolutamente da ricomprendersi le irregolarità sopra descritte<sup>379</sup>.

Prendendo in considerazione la giurisprudenza, è emerso che le controversie nazionali nelle quali interviene la disciplina di cui al Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95, oggetto di questioni

---

<sup>374</sup> Art. 2, n. 37, del Regolamento (UE) n. 1303/2013: *Definizioni*: "operatore economico": qualsiasi persona fisica o giuridica o altra entità che partecipa all'esecuzione dell'intervento dei fondi SIE, a eccezione di uno Stato membro nell'esercizio delle sue prerogative di autorità pubblica".

<sup>375</sup> Art. 2, n. 38, del Regolamento (UE) n. 1303/2013: *Definizioni*: "irregolarità sistemica": qualsiasi irregolarità che possa essere di natura ricorrente, con un'elevata probabilità di verificarsi in tipi simili di operazioni, che deriva da una grave carenza nel funzionamento efficace di un sistema di gestione e di controllo, compresa la mancata istituzione di procedure adeguate conformemente al presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo".

<sup>376</sup> Art. 2, n. 36, del Regolamento n. 1303/2013: *Definizioni*: "irregolarità": "qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale relativa alla sua applicazione, derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico coinvolto nell'attuazione dei fondi SIE che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione".

<sup>377</sup> Artt. 1, n. 16, 17, 18, del Regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti: *Oggetto e finalità*.

<sup>378</sup> Regolamento delegato (UE) 2015/1973 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità relative al Fondo asilo, migrazione e integrazione e allo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi

<sup>379</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 77.

pregiudiziali dinanzi alla Corte di Giustizia, sono principalmente proprio quelle concernenti il settore dei fondi SIE e della PAC.

In particolare, molti di questi casi vertono sulla possibilità di risolvere la questione pregiudiziale sollevata dal giudice nazionale mediante l'applicazione del regolamento sopra citato, con particolare riferimento alla nozione di irregolarità di cui all'art. 1, par. 2. Tra queste pronunce, si segnalano, ad esempio, quelle in materia di aiuti, premi o sovvenzioni corrisposti sulla base di norme europee<sup>380</sup>.

Si può dunque affermare come, grazie alle precise indicazioni fornite dal legislatore sovranazionale nei vari regolamenti settoriali circa la nozione di irregolarità, questa risulti particolarmente utile per gli operatori giuridici interni e per gli organi giurisdizionali nella risoluzione di eventuali questioni nazionali nelle diverse materie, permettendo così una migliore applicazione delle differenti discipline<sup>381</sup>.

Per quanto riguarda i rapporti tra normativa generale e settoriale, nonostante il Regolamento (UE) n. 1303/2013 sembri contraddire la regola generale di necessaria conformità al Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95, a causa della irregolarità che può discendere anche dalla violazione del diritto nazionale, tale discrasia si rivela solo apparente: sul tema si è infatti espressa la Corte di Giustizia, la quale, da ultimo, ha confermato l'esigenza che la normativa speciale rispetti quella principale.

I Giudici di Lussemburgo hanno infatti affermato che la sussistenza dell'irregolarità, secondo quanto previsto dalla normativa sovranazionale, è subordinata alla verifica della sussistenza di due requisiti: un'azione od omissione di un operatore economico che violi il diritto dell'Unione e un pregiudizio, attuale o potenziale, al bilancio dell'ordinamento sovranazionale.

Questa pronuncia riveste inoltre importanza per aver ricompreso, mediante un'interpretazione estensiva, anche le violazioni del diritto nazionale da parte di un operatore economico, nel campo applicativo del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95<sup>382</sup>.

Tale argomentazione è stata sviluppata nella sentenza *Județul Neamț*<sup>383</sup>, che sembra aver messo un punto fermo sulla questione.

---

<sup>380</sup> In particolare, le pronunce riguardano casi di dichiarazioni false o rese dall'operatore economico, dell'assenza di dimostrazione della sussistenza delle condizioni richieste per godere del beneficio ottenuto, del mancato rispetto degli obblighi o della violazione di divieti stabiliti a tal fine, dell'eventuale carattere indebito di restituzioni all'esportazione corrisposte all'esportatore. Sui temi indicati, si vedano le sentenze della Corte di Giustizia del 4 maggio 2006, (C-286/05), *Haug*; del 17 luglio 1997, (C-354/95), *Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: National Farmers' Union e a.*; sentenza *Gerken*, *op. cit.*; del 13 dicembre 2012, (C-670/11), *FranceAgriMer, Emsland-Stärke*, *op. cit.*; del 15 gennaio 2009, (C-281/07), *Bayerische Hypotheken-und Vereinsbank*.

<sup>381</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, 77-78.

<sup>382</sup> In questo senso, si vedano la sentenza del 6 ottobre 2015, *Firma Ernst Kollmer Fleishimport und-export*, (C-59/14), punto 24 e la sentenza del 2 marzo 2017, (C-584/15), *Glencore Céréales France*, punto 38.

<sup>383</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 26 maggio 2006, (C-260/14), *Județul Neamț e Județul Bacău*.

Il quesito posto alla Corte verteva sulla possibilità che l'inosservanza di norme nazionali sull'assegnazione di appalti pubblici da parte di un'amministrazione aggiudicatrice, beneficiaria di fondi strutturali europei, potesse delineare una irregolarità ai sensi dell'art. 1, par. 2, del Regolamento (CE/Euratom) 2988/95 e dell'art. 2, par. 7, del Regolamento (CE) n. 1083/2006 sui fondi strutturali<sup>384</sup>; le disposizioni interne erano applicabili grazie al valore dell'appalto che, nel caso di specie, era inferiore a quello sancito dalla Direttiva 2008/18/CE<sup>385</sup>, la normativa sugli appalti pubblici in vigore al momento del procedimento.

Innanzitutto, i Giudici di Lussemburgo affrontano una questione esegetica, ricordando come la legislazione sovranazionale debba essere necessariamente soggetta non solo ad un'interpretazione letterale ma anche ad una di tipo teleologico e sistematico; in questo modo, viene così risolta la questione preliminare, concernente il riferimento al diritto eurounitario, da parte di entrambi i regolamenti in esame, quale condizione per configurare un'irregolarità: questi, infatti, hanno la medesima finalità, ossia quella di tutelare le finanze dell'Unione e di garantirne un'efficace gestione nell'ambito di un unico sistema, facendo sì che il concetto di irregolarità sia interpretato uniformemente.

Attraverso le proprie conclusioni, la Corte arriva a sostenere che l'art. 1, par. 2, del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 non si riferisca esclusivamente ad una irregolarità derivante soltanto da una violazione del diritto sovranazionale; al contrario, tale nozione è comprensiva anche di attività lesive della normativa nazionale, alla quale è attribuito inoltre il compito di contribuire alla corretta applicazione delle norme eurounitarie<sup>386</sup>.

Con riferimento al caso di specie, i giudici sovranazionali ricordano che l'oggetto e lo scopo del Regolamento (CE) n. 1083/2006 è quello di garantire l'idoneità dell'utilizzo dei fondi strutturali, con la finalità di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione; è stato inoltre affermato che escludere che la violazione delle norme interne potesse causare l'irregolarità, non avrebbe permesso di raggiungere gli obiettivi di tutela perseguiti dal legislatore eurounitario.

La soluzione individuata dalla Corte consiste nello stabilire che l'inosservanza della normativa nazionale da parte di un'amministrazione aggiudicatrice, beneficiaria di fondi strutturali per un appalto pubblico che abbia un valore stimato inferiore a quello stabilito dalla normativa europea sulle procedure di aggiudicazione degli appalti, costituisce, proprio in sede di aggiudicazione

---

<sup>384</sup> Regolamento (CE) del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione.

<sup>385</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e servizi.

<sup>386</sup> Nella sentenza *Județul Neamț*, ai punti 34-37, si afferma che l'irregolarità può "*parimenti derivare da una violazione del diritto nazionale*".

dell'appalto, un'irregolarità, rilevante sia ai sensi dell'art. 1, par. 2, del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 sia dell'atto di diritto secondario che regola quel particolare settore<sup>387</sup>.

La Corte, dunque, offre un'interpretazione sistematica, che prende in considerazione, nella formulazione del concetto di irregolarità, anche la nozione descritta dal nuovo regolamento sui fondi SIE n. 1303/2013<sup>388</sup>.

In ogni caso, i Giudici di Lussemburgo, attraverso questa decisione, risolvono alcune questioni fondamentali: oltre a precisare i confini dell'irregolarità di cui all'art. 1, par. 2, del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95, includendovi anche l'inosservanza delle norme nazionali quando esse sono finalizzate alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, configurano l'idea di un quadro legislativo omogeneo, comprensivo di una normativa generale e di una serie di discipline settoriali da leggersi in combinato disposto<sup>389</sup>.

Per dovere di completezza, si ricorda che i regolamenti delegati adottati dalla Commissione hanno previsto la nozione di "sospetto di frode" per regolamentare le modalità di segnalazione di irregolarità relative ai fondi europei<sup>390</sup>; si tratta di un concetto che accomuna gli illeciti amministrativi e quelli penali, in quanto fa riferimento ai casi in cui in un ordinamento nazionale sia stato avviato un procedimento amministrativo o giudiziario per verificare l'esistenza di una frode alle spese, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione PIF.

Va precisato però che questa definizione è stata introdotta principalmente a fini statistici, affinché la Commissione possa effettuare un'analisi del rischio di commissione di illeciti lesivi delle finanze europee e, in particolare, per evitare di attendere la formalizzazione di una eventuale accusa di frode; si tratta quindi di una nozione che non incide su quelle giuridiche di irregolarità e di frode come previste dalle norme che le definiscono<sup>391</sup>.

Come anticipato, l'irregolarità *ex art. 1, par. 2, del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95* presuppone due requisiti: la violazione, in termini di azione od omissione da parte di un operatore economico, di norme europee e il pregiudizio al bilancio dell'Unione; questi sono stati entrambi oggetto di interpretazione da parte della Corte di Giustizia.

---

<sup>387</sup> Sentenza *Județul Neamț*, punti 38 ss. e dispositivo n. 1.

<sup>388</sup> Sentenza *Județul Neamț*, punto 44.

<sup>389</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 74.

<sup>390</sup> Si vedano, tra i tanti, il Regolamento delegato (UE) n. 2015/1970 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità relative al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo, al Fondo di coesione e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca; il Regolamento delegato (UE) n. 2015/1972 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 223/2014 con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità relative al Fondo di aiuti europei agli indigenti; il Regolamento delegato (UE) n. 2015/1974 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione di irregolarità riguardanti il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

<sup>391</sup> SWD(2016) 237, final, p. 12.

Per quanto riguarda la prima condizione citata, rilevante è la sentenza *Bayerische Hypotheken*<sup>392</sup>, nella quale la Corte ha escluso l'esistenza di irregolarità nel caso di errore da parte di un'autorità nazionale che conceda un vantaggio finanziario in nome o per conto dell'Unione: nel caso di specie, è stato affermato che, in assenza di qualsiasi irregolarità dell'esportatore, il Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 non possa essere applicato ai procedimenti di recupero di restituzioni all'esportazione indebitamente versate all'esportatore stesso a causa di un errore delle autorità nazionali<sup>393</sup>.

Diversamente, con la pronuncia *Chambre de commerce e d'industrie de l'Indre*<sup>394</sup>, i giudici sovranazionali hanno ritenuto che entrambi i requisiti dell'irregolarità, richiesti dall'art. 1, par. 2, del regolamento in esame, fossero sussistenti.

In particolare, il caso riguardava un'amministrazione aggiudicatrice, beneficiaria di sovvenzioni derivanti da fondi europei, che aveva commesso, ad avviso dei Giudici di Lussemburgo, un'azione lesiva delle norme dell'Unione relative all'aggiudicazione degli appalti pubblici, nell'ambito della scelta del soggetto incaricato della realizzazione l'operazione sovvenzionata, determinando, così, un'irregolarità rilevante ai sensi dell'atto di diritto derivato oggetto di questo paragrafo.

La Corte ha infatti equiparato l'amministrazione aggiudicatrice non rispettosa del diritto sovranazionale in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici in sede di conferimento dell'appalto alla figura dell'operatore economico, come descritta nel Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95, in quanto tale amministrazione, nonostante possedesse la qualifica di ente di diritto pubblico secondo la norma nazionale, risultava beneficiaria di una sovvenzione derivante dal bilancio dell'Unione.

Inoltre, a differenza di quanto sostenuto dai giudici nella sentenza *Bayerische Hypotheken*, in questo caso si è ritenuto che la violazione del diritto dell'Unione non fosse stata commessa dall'autorità nazionale, che attribuisce la sovvenzione in nome e per conto dell'Unione ma dall'amministrazione aggiudicatrice<sup>395</sup>.

Soffermandoci invece sulla problematica del pregiudizio al bilancio dell'Unione, nella sentenza *Chambre de commerce e d'industrie de l'Indre* la Corte ritiene che l'azione lesiva delle norme sovranazionali da parte dell'amministrazione aggiudicatrice comporti una spesa indebita e, di conseguenza, un potenziale danno al bilancio sovranazionale<sup>396</sup>; infatti, ai sensi delle disposizioni

---

<sup>392</sup> Sentenza del 17 marzo 1998, (C-45/96), *Bayerische Hypotheken- und Wechselbank AG contro Edgard Dietzinger*.

<sup>393</sup> Sentenza *Bayerische Hypotheken*, punti 20, 21 e parte finale del dispositivo.

<sup>394</sup> Sentenza del 3 febbraio 2012, (C-465/10), *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration contro Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*.

<sup>395</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 81.

<sup>396</sup> Sentenza *Chambre de commerce e d'industrie de l'Indre*, punti 45-47.

del Regolamento (CEE) n. 2052/1988, i fondi strutturali non possono essere utilizzati per finanziare attività che violino la normativa europea sugli appalti.

Inoltre, è irrilevante il fatto che l'operatore economico che commette l'illecito, nel caso di specie il beneficiario della sovvenzione sovranazionale, abbia informato l'autorità nazionale concedente l'aiuto finanziario: i Giudici di Lussemburgo affermano infatti che l'irregolarità derivante dalla violazione delle norme sugli appalti pubblici sussiste “*anche se l'autorità nazionale competente nel momento in cui la sovvenzione è stata concessa non poteva ignorare che il beneficiario aveva già deciso a quale prestatore d'opera affidare la realizzazione dell'azione sovvenzionata*”<sup>397</sup>.

Sviluppando il tema del pregiudizio al bilancio dell'Unione, la Corte ha chiarito che anche le irregolarità il cui impatto finanziario non possa essere individuato in modo preciso possono comportare seri danni per gli interessi finanziari europei; i Giudici di Lussemburgo hanno richiamato quanto avevano in precedenza affermato, nella sentenza *Irlanda c. Commissione*<sup>398</sup>, con riferimento al potere della Commissione di effettuare modifiche finanziarie nel caso di commissione di irregolarità, da parte degli Stati membri, nella gestione dei fondi europei.

Nella sentenza *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, infatti, era stata esaminata la posizione dell'unico fornitore di servizi che aveva presentato l'offerta economica nell'ambito della gara nazionale di appalto, ragione per cui non era possibile rinvenire informazioni puntuali sul costo finanziario dell'irregolarità.

La Corte ha quindi potuto solo ragionevolmente ritenere che, qualora le procedure in tema di aggiudicazione degli appalti pubblici previste dal diritto dell'Unione europea fossero state rispettate, forse, il costo del finanziamento sarebbe potuto essere inferiore<sup>399</sup>.

Alla luce di quanto sopra esposto, è possibile affermare come la giurisprudenza analizzata sia stata dirimente per le autorità nazionali chiamate a risolvere questioni controverse nei giudizi riguardanti l'inquadramento del concetto di irregolarità, come definito dal Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95; in definitiva, nonostante l'introduzione di normative settoriali, volte a chiarire la portata di tale nozione, le pronunce sovranazionali hanno continuato a mantenere la loro utilità.

#### **4.2.2. Le sanzioni e le misure conseguenti al verificarsi di irregolarità**

Dopo aver introdotto il concetto di irregolarità in rapporto al diritto dell'Unione, il Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 disciplina le sanzioni e le misure conseguenti.

---

<sup>397</sup> Sentenza *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, dispositivo n. 2.

<sup>398</sup> Sentenza del 15 settembre 2005, (C-199/03), *Irlanda contro Commissione delle Comunità europee*.

<sup>399</sup> Come rilevato dall'Avvocato Generale Sharpston nelle sue conclusioni del 15 settembre 2011 ai punti 64-69.

Secondo quanto disposto dall'art. 2, par. 1, del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 è necessario che le misure e le sanzioni amministrative, volte ad assicurare una efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione siano dotate dei requisiti di proporzionalità, effettività e dissuasività.

Sulla base di quanto stabilito dal paragrafo 3, sono le disposizioni di diritto sovranazionale che ne determinano la natura e la portata, tenendo conto, a tal fine, della gravità e del tipo di irregolarità, del vantaggio ricevuto o del beneficio concesso e del livello di responsabilità.

Anche con riferimento a tali tematiche, la Corte di Giustizia ha risolto una serie di questioni pregiudiziali, concernenti, in particolare, il rispetto dei criteri fissati dai paragrafi 1 e 3 dell'art. 2, con specifico riguardo alle sanzioni comminate in merito alla riduzione o alla soppressione di premi previsti in materia di politica agricola comune (PAC).

Senza soffermarsi, in modo dettagliato, sulle statuizioni delle diverse sentenze, sono da evidenziare alcuni elementi comuni che riguardano la portata delle disposizioni di cui sopra, concernenti, in primo luogo, la proporzionalità, l'effettività e la dissuasività dei provvedimenti adottati e che risultano quindi riferibili a tutte le situazioni in cui vengono applicate le sanzioni e le misure previste dal Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95<sup>400</sup>.

In particolare, i Giudici di Lussemburgo sottolineano che la proporzionalità di una sanzione deve essere parametrata al relativo principio, come stabilito dall'art. 5, par. 4, del Trattato sull'Unione europea, dovendo altresì accertarsi se esso sia idoneo a conseguire il fine stabilito e a non eccedere rispetto a quanto sia necessario per raggiungerlo.

In rapporto, invece, ai requisiti della effettività e della dissuasività, questi devono essere valutati con riferimento alla capacità della sanzione di raggiungere gli obiettivi prefigurati, anche alla luce del potere discrezionale del legislatore europeo nella materia relativa alla sanzione.

Infine, sotto il profilo della determinazione della sanzione rispetto alla gravità dell'irregolarità, la Corte afferma che rispettano tale criterio le sanzioni non aventi carattere forfettario ma che prevedono soluzioni diverse in rapporto ai vari tipi di irregolarità commesse<sup>401</sup>.

Per chiudere la descrizione del quadro normativo sopra descritto, il paragrafo 4 dell'art. 2 prevede che le procedure relative all'applicazione delle misure e delle sanzioni amministrative siano disciplinate dagli ordinamenti nazionali; è evidente, quindi, come, in assenza di specifiche disposizioni sovranazionali, sia necessario l'intervento del diritto interno dei singoli Stati membri.

Per quanto riguarda i destinatari delle misure e delle sanzioni amministrative, come anticipato, questi sono indicati dall'art. 7 del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95; nello specifico, tali

---

<sup>400</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 84.

<sup>401</sup> Sentenze della Corte di Giustizia del 16 marzo 2006, (C-94/05), *Emsland-Stärke GmbH contro Landwirtschaftskammer Hannover*, punti 51 ss. e del 17 luglio 1997, (C-354/95), *Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: National Farmers' Union e a.*, punto 53.

soggetti sono individuabili nelle figure degli operatori economici e degli altri organismi che hanno commesso l'irregolarità a cui il diritto nazionale riconosce capacità giuridica, oltre che, come dispone la seconda parte della norma in esame, nelle persone “*che hanno partecipato all'esecuzione dell'irregolarità, nonché a quelle tenute a rispondere [di essa] o a evitare che sia commessa*”.

A tal proposito, si può richiamare la sentenza della Corte di Giustizia c.d. *SGS Belgium*, che fornisce un esempio di quali siano i soggetti appena citati e individuati nella seconda parte della norma: in questo caso, i Giudici di Lussemburgo hanno ritenuto che le società specializzate sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza rilascianti attestati falsi, consentendo in questo modo agli esportatori di ricevere restituzioni indebite, rientrassero nel novero dell'art. 7; si tratta infatti, come ha specificato la Corte, di persone giuridiche che il legislatore sovranazionale ha incaricato della collaborazione riguardo alla verifica delle operazioni che beneficiano delle restituzioni che derivano dal bilancio dell'Unione<sup>402</sup>.

Vale la pena di precisare che la questione sull'interpretazione di questi profili dell'art. 7 era stata sollevata, nell'ambito delle vicende relative al procedimento, a causa dell'assenza di una norma sovranazionale che permettesse agli Stati membri l'applicazione di sanzioni, a questo tipo di enti, qualora fossero stati ritenuti responsabili delle condotte sopra descritte.

Il legislatore sovranazionale ha sopperito a tale mancanza attribuendo agli Stati, in via normativa, tale potere sanzionatorio<sup>403</sup>; nonostante ciò, la decisione della Corte è comunque meritevole di attenzione, in primo luogo perché ha stabilito l'inclusione delle società in questione nel novero dei soggetti che, ai sensi dell'art. 7 del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95, sono destinatari sia delle sanzioni sia delle misure amministrative.

In secondo luogo, pare utile sottolineare come la Corte abbia fondato le proprie argomentazioni facendo leva su una funzione di collaborazione finalizzata a tutelare il bilancio dell'Unione, attribuita agli enti oggetto del procedimento: i giudici sovranazionali esprimono infatti un giudizio potenzialmente rilevante anche per la valutazione delle posizioni di soggetti diversi da quelli espressamente considerati nella sentenza, a cui però siano state affidate mansioni del medesimo tenore<sup>404</sup>.

---

<sup>402</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 28 ottobre 2010, (C-367/09), *SGS Belgium e a.*, punti 45 e 52.

<sup>403</sup> La stessa sentenza della Corte di Giustizia *SGS Belgium*, al punto 48, sottolinea come sia stato introdotto il Regolamento (CE) n. 1523/2002 della Commissione, dell'11 luglio 2002, il quale risultava però inapplicabile, da un punto di vista temporale, nel giudizio nazionale in cui era stato effettuato il rinvio pregiudiziale. Attualmente, è in vigore il Regolamento (UE) n. 612/2009 della Commissione, del 7 luglio 2009, sulla rifusione, ossia stabilente le modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli; l'art. 20 di tale atto di diritto derivato prevede infatti che gli Stati membri predispongano un efficace sistema di sanzioni nei confronti delle società di sorveglianza rilascianti falsi attestati.

<sup>404</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 85.



A questo punto, è opportuno analizzare le disposizioni che regolano nello specifico le misure e le sanzioni amministrative: infatti, ai sensi dell'art. 4 del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95, qualsiasi irregolarità comporta l'applicazione di misure amministrative, mentre, secondo l'art. 5, solo le irregolarità intenzionali o derivate da negligenza determinano l'applicazione di sanzioni.

Ai sensi di un'interpretazione letterale dell'art. 4, par. 4, emerge subito come i due provvedimenti siano distinti, in quanto le misure previste non sono considerate sanzioni; l'applicazione delle une o delle altre dipende quindi da come viene qualificata l'irregolarità lesiva degli interessi finanziari.

Assume dunque rilievo peculiare il fatto che la violazione delle norme di diritto eurounitario sia intenzionale o meno o dipenda da negligenza, non solo per il diverso tipo di provvedimenti applicabili secondo il regolamento ma anche sulla base dei principi che devono presidiare l'irrogazione delle sanzioni e che non sono richiesti qualora sia disposta la misura amministrativa<sup>405</sup>.

Anche la Corte di Giustizia si è pronunciata sul tema dell'irregolarità causata da negligenza o intenzionale, escludendo che tale qualifica venga meno a causa del fatto che l'operatore economico responsabile della condotta dolosa o colposa abbia informato l'autorità nazionale competente sulle concessioni relative al sostegno finanziario dell'Unione.

Il fondamento di questa considerazione è rinvenibile nel fatto che non è possibile, per l'operatore economico, invocare l'applicazione del principio del legittimo affidamento, qualora un'autorità nazionale abbia violato il diritto sovranazionale, con dolo o con colpa, sulla base di comunicazioni dello stesso operatore economico; quindi, la condotta di un'autorità nazionale non conforme al diritto dell'Unione non conferisce all'operatore economico una legittimazione ad agire in contrasto con il diritto sovranazionale<sup>406</sup>.

A questo punto, soffermandoci sui principi applicabili in via esclusiva alle sanzioni amministrative, l'art. 2, par. 2 del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 enuncia, in primo luogo, il principio di legalità, stabilendo che nessuna sanzione possa essere irrogata qualora non sia stata prevista da un atto dell'Unione adottato precedentemente alla commissione dell'irregolarità.

È stabilito inoltre il principio di retroattività della norma più favorevole, poiché in caso di modifiche riguardanti le sanzioni amministrative, entrate in vigore successivamente, si applicano in via retroattiva le previsioni meno severe.

Anche la Corte di Giustizia ha affermato che questa norma rappresenta applicazione del suddetto principio, attribuendogli portata generale nell'ambito del diritto dell'Unione, chiarendone

---

<sup>405</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 86.

<sup>406</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 16 marzo 2006, (C-94/05), *Emsland-Stärke GmbH contro Landwirtschaftskammer Hannover*, punti 31 e 60 ss.

l'estensione in alcune sue pronunce<sup>407</sup> e richiedendo, per la sua applicazione, la ricorrenza di una serie di presupposti, tra cui si segnalano la commissione di un'irregolarità ai sensi dell'art. 1, par. 2, del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95, da cui derivi una sanzione disciplinata dalla medesima norma; il fatto che le norme sovranazionali che hanno previsto la sanzione debbano aver subito modifiche successive e, infine, che la cornice edittale sancita dalle nuove previsioni debba essere meno severa della sanzione originaria<sup>408</sup>.

I Giudici di Lussemburgo forniscono inoltre indicazioni su quali siano i caratteri che permettono di comprendere cosa si intenda per modifica successiva del regime sanzionatorio, ai sensi della normativa in oggetto: la Corte ha infatti affermato che lo scopo della disciplina sanzionatoria adottata successivamente sia quello di modificare natura o intensità della sanzione applicabile, rappresentando dunque un cambiamento nella valutazione realizzata dal legislatore sovranazionale sulla loro adeguatezza rispetto alla gravità dell'irregolarità, pur continuando a collocarsi in un sistema normativo invariato per quanto riguarda le sue caratteristiche principali<sup>409</sup>.

Proseguendo con l'analisi delle previsioni dedicate alle sanzioni amministrative, l'art. 5, par. 1, elenca quelle che conseguono all'accertamento di irregolarità intenzionali causate da negligenza<sup>410</sup>.

La Corte di Giustizia si è quindi soffermata sulla portata dell'art. 5, affermando come questa, proprio come l'art. 7 del regolamento, non costituisca, di per sé, una base giuridica sufficiente all'applicazione di una sanzione: entrambe le norme non sono infatti direttamente applicabili, non determinando rispettivamente, quale sia la sanzione da comminare al verificarsi dell'irregolarità, né quali siano i soggetti destinatari della stessa.

Utilizzando come fondamento il principio di legalità, i Giudici di Lussemburgo hanno statuito che per prescrivere una sanzione amministrativa ad una specifica categoria di soggetti sia necessario che, in epoca precedente alla commissione dell'irregolarità, il legislatore europeo abbia adottato una normativa di settore, che stabilisca quale sia la sanzione e a quali condizioni questa possa essere applicata; qualora questa normativa non sia stata ancora sancita a livello sovranazionale, è possibile

---

<sup>407</sup>Sentenza dell'11 marzo 2008, C-420/06, *Rüdiger Jager contro Amt für Landwirtschaft Bützow*, punti 59 e 60.

<sup>408</sup>Sentenza della Corte di Giustizia del 1 luglio 2004, (C-295/02), *Gerken*, punti 47-52.

<sup>409</sup> Sentenza dell'11 marzo 2008, C-420/06, *Rüdiger Jager contro Amt für Landwirtschaft Bützow*, punti 67 ss..

<sup>410</sup> Sull'art. 5 del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 e, in generale, sulle sanzioni amministrative nell'ambito dell'Unione, si veda M. POELEMANS, *op. cit.*, p. 222 ss.. L'elenco dell'art. 5 prevede una serie di provvedimenti sanzionatori: il pagamento di una sanzione (lettera a) o di una somma superiore a quella indebitamente percepita o elusa aumentato, qualora sia ritenuto necessario, degli interessi (lettera b); la privazione totale o parziale di un vantaggio concesso dalle norme dell'Unione anche qualora l'operatore ne abbia beneficiato solo parzialmente, nonché l'esclusione o la revoca dell'attribuzione del vantaggio per un periodo successivo a quello dell'irregolarità (lettere c e d); la temporanea revoca delle condizioni, come autorizzazioni o riconoscimenti, necessarie per poter ottenere il beneficio di un regime di aiuti europeo (lettera e); la perdita di una garanzia o di una cauzione ovvero la ricostituzione di una garanzia liberata indebitamente (lettera f). In chiusura, l'art. 5, par. 1, lettera g, fa riferimento ad "altre sanzioni di carattere esclusivamente economico" contenute in normative di settore che siano quindi funzionali alle necessità di tali specifici ambiti.

irrogare la sanzione solo se questa sia già stata prevista dal diritto interno dello Stato membro in cui si è compiuta l'irregolarità<sup>411</sup>.

Per concludere l'analisi dell'art. 5, il paragrafo 2, fatte salve le disposizioni delle normative di settore, in vigore al momento dell'adozione del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95, dispone che le altre irregolarità possano comportare solo sanzioni non assimilabili a quelle penali previste dal paragrafo 1, purché queste siano indispensabili per la corretta applicazione della normativa, confermando così l'orientamento della giurisprudenza dei Giudici di Lussemburgo<sup>412</sup>.

A questo punto, è opportuno analizzare la disciplina delle misure amministrative, soffermandosi sulle previsioni dell'art. 4 del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95.

Innanzitutto, il paragrafo 1 dispone, in linea generale, la revoca “*del vantaggio indebitamente ottenuto*” a seguito dell'irregolarità commessa, che consiste nell'obbligo di versamento o di rimborso degli importi dovuti o indebitamente percepiti ovvero nella perdita totale o parziale di una garanzia; inoltre, ai sensi del paragrafo 2, il vantaggio oggetto di revoca può essere aumentato di interessi, “*se ciò è previsto*”<sup>413</sup>.

Al paragrafo 3 viene invece descritta una particolare forma di irregolarità derivante da quegli atti attraverso cui vengono creati artificialmente i presupposti per l'ottenimento di un vantaggio contrastante con gli obiettivi dell'Unione; questo tipo di irregolarità comporta, a seconda dei casi, il mancato conseguimento o la revoca del vantaggio stesso.

Infine, il paragrafo 4 chiarisce che le misure previste “*non sono sanzioni*”.

La disposizione appena descritta è stata oggetto di numerose questioni interpretative sottoposte alla Corte di Giustizia, la quale ha chiarito le ragioni per cui la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto non costituisce una sanzione.

Nello specifico, i Giudici di Lussemburgo hanno affermato che l'obbligo di restituzione derivante dalla commissione di un'irregolarità rappresenta la naturale conseguenza della violazione delle norme dell'Unione, la quale rende indebita l'utilità conseguita<sup>414</sup>.

---

<sup>411</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 28 ottobre 2010, (C-367/09), *SGS Belgium e a.*, punti 34 ss..

<sup>412</sup> Si tratta della sentenza della Corte di Giustizia del 4 marzo 1999, (C-87/97), *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola contro Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG e Eduard Bracharz GmbH*, in cui la Corte ha escluso l'illegittimità di una norma precedente al Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95, ossia il Regolamento (CE) n. 2945/94 sul regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli, il quale sanciva la punibilità delle irregolarità commesse “senza colpa” dall'operatore economico; peraltro, con l'approvazione del Regolamento (CE) n. 612/2009, che ha previsto la rifusione della disciplina delle restituzioni in materia agricola, sia la motivazione, sia la previsione normativa oggetto della pronuncia sono rimaste inalterate.

<sup>413</sup> Sul punto, la giurisprudenza sovranazionale, ritiene che il credito da interessi la cui riscossione può aggiungersi al credito principale costituito dal vantaggio indebitamente ottenuto rientri nel novero della disposizione in esame, come si vedrà nel paragrafo successivo.

<sup>414</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 18 dicembre 2014, (C-599/13), *Somalische Vereniging Amsterdam en Omgeving (Somvao) contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, punto 36.

La Corte è giunta a conclusioni analoghe in merito alla natura giuridica delle rettifiche finanziarie a cui provvedono gli Stati membri nei casi di irregolarità concernenti operazioni e programmi operativi cofinanziati da fondi europei.

È stata infatti esclusa la loro natura sanzionatoria ed è stata invece affermata quella di misura, ai sensi dell'art. 4, par. 1, del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95, sulla base di due considerazioni: la prima afferisce alla definizione di rettifica finanziaria, per cui questa costituisce una soppressione totale o parziale del contributo pubblico del programma operativo interessato; la seconda si fonda invece sul combinato disposto di questa definizione con quella descritta dall'art. 4, par. 1, del regolamento in esame; la Corte ha così statuito che tali modifiche sono volte al conseguimento della revoca del vantaggio indebitamente ottenuto dagli operatori economici, specificamente, mediante l'obbligo di rimborso degli importi ingiustamente versati<sup>415</sup>.

Dopo aver affrontato la questione interpretativa concernente la revoca dell'indebito vantaggio, è possibile chiedersi quale sia il fondamento giuridico che permette, alle autorità nazionali, di recuperare tale utilità.

Sul punto, i Giudici di Lussemburgo, accogliendo le argomentazioni della Commissione secondo cui il Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 si limita a fissare i controlli e le sanzioni a tutela degli interessi finanziari dell'Unione, hanno affermato che il dovere di restituzione del vantaggio ottenuto a danno delle finanze sovranazionali non possa individuarsi nel regolamento generale, bensì nella normativa di settore<sup>416</sup>.

La Corte assume un diverso approccio in relazione agli aiuti indebitamente percepiti nell'ambito della politica agricola comune: infatti, i Giudici di Lussemburgo sono intervenuti sul rapporto esistente tra gli articoli 4 e 5 del regolamento, affermando che, qualora l'autorità nazionale, a causa della mancanza di una norma esplicita, non possa irrogare una sanzione amministrativa, questa sia tenuta all'applicazione di una misura, secondo quanto previsto dall'art. 4, par. 1, del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 che, ricordiamo, sancisce l'obbligo di versamento di rimborso degli importi dovuti o indebitamente percepiti<sup>417</sup> e che, in questo caso, rappresenta la base giuridica su cui si fonda il recupero dei vantaggi lesivi del bilancio europeo.

---

<sup>415</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 26 maggio 2006, (C-260/14), *Județul Neamț e Județul Bacău*, punti 48 e 49.

<sup>416</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 13 marzo 2008, (cause riunite da C-383/06 a C-385/06) *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (C-383/06) e Gemeente Rotterdam (C-384/06) contro Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid e Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant (C-385/06) contro Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening*. La Corte perviene ad analoghe conclusioni nelle già citate sentenza del 3 febbraio 2012, (C-465/10), *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration contro Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, punto 33, in relazione ai fondi strutturali e sentenza della Corte di Giustizia del 18 dicembre 2014, (C-599/13), *Somalische Vereniging Amsterdam en Omgeving (Somvao) contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, punto 37, concernente la riduzione e il recupero di fondi relativi al Fondo europeo per i rifugiati.

<sup>417</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 13 giugno 2013, (C-3/12), *Syndicat OP 84 contro Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, punti 62 e 66.

Alla luce di quanto sopra esposto, è possibile affermare come non esista un orientamento giurisprudenziale univoco su quale sia il fondamento giuridico che permetta di recuperare le utilità che siano state ottenute ledendo gli interessi finanziari sovranazionali<sup>418</sup>.

Si sottolineano, invece, gli sviluppi giurisprudenziali raggiunti riguardo alla portata dell'art. 4, par. 3, del regolamento, norma che, come già evidenziato, disciplina il mancato conseguimento o la revoca del vantaggio indebito, qualora il pregiudizio agli interessi finanziari eurounitari derivi da atti che hanno, come finalità, il conseguimento di un'utilità contraria agli obiettivi stabiliti dal diritto dell'Unione, mediante la creazione artificiosa delle condizioni volte all'ottenimento di tale vantaggio.

La Corte ha infatti affermato che la norma in oggetto riguarda specificamente il tema dell'abuso di diritto nel contesto del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 e che questa traduca normativamente i criteri elaborati dalla giurisprudenza in materia di pratiche abusive, i quali sono stati precisamente indicati dal Giudice di Lussemburgo.

In particolare, il giudice sovranazionale precisa il divieto per i singoli di avvalersi in modo fraudolento o abusivo delle norme dell'Unione, l'applicazione delle quali non può estendersi fino alla ricomprensione delle condotte abusive degli operatori economici, ossia operazioni poste in essere al solo fine di usufruire in modo illecito dei vantaggi stabiliti dal diritto eurounitario.

Sono inoltre stati precisati due elementi volti all'accertamento della sussistenza di una pratica abusiva: uno, di tipo oggettivo, consistente nella verifica della presenza di un insieme di circostanze obiettive, dalla quale sia possibile desumere che il traguardo perseguito dalla normativa sovranazionale non sia stato raggiunto, nonostante il formale rispetto delle condizioni previste; l'altro, di tipo soggettivo, ossia l'accertamento della volontà di conseguire un indebito vantaggio attraverso l'artificiosa realizzazione delle condizioni richieste per il suo conseguimento<sup>419</sup>.

Mediante tale pronuncia, la Corte ha quindi formalmente esplicitato quanto già si poteva dedurre dalle previsioni contenute nell'art. 4, par. 3, del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95, contribuendo a delineare più dettagliatamente la portata della norma.

In relazione all'art. 4, par. 3 e al tentativo della giurisprudenza di definire in termini unitari la figura dell'abuso del diritto nell'ambito della disciplina sovranazionale, è opportuno segnalare un'ulteriore pronuncia, sulla base della quale la Corte, mediante l'interpretazione analogica del principio stabilito con riguardo all'abuso di diritto in materia di IVA e applicandolo alla fattispecie prevista dall'art. 4, par. 3, ha affermato che *“le operazioni implicanti una pratica abusiva devono essere ridefinite dal giudice del rinvio in maniera da ristabilire la situazione quale sarebbe stata senza le*

---

<sup>418</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 91.

<sup>419</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 14 aprile 2016, (C-131/14), *Malvino Cervati e Società Malvi Sas di Cervati Malvino contro Agenzia delle Dogane e Agenzia delle Dogane – Ufficio delle Dogane di Livorno*, punti 29, 32-34 e 52.

*operazioni integranti la pratica abusiva*” facendo quindi riferimento all’obbligo dell’operatore economico di effettuare il pagamento delle somme indebitamente sottratte al bilancio dell’Unione<sup>420</sup>.

La Corte ha quindi previsto che i principi da essa stabiliti in caso di accertamento di un comportamento abusivo si applichino anche nello specifico caso della lesione degli interessi finanziari dell’Unione; tali regole rappresentano, infatti, il fondamento sulla base del quale effettuare il recupero delle somme indebitamente sottratte al bilancio nazionale<sup>421</sup>.

Per concludere l’esame della disciplina in materia di sanzioni e misure amministrative, l’art. 6 del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 regola il rapporto sussistente tra procedimenti amministrativi e penali avviati nei confronti della medesima persona per gli stessi fatti e il rapporto tra le relative sanzioni<sup>422</sup>.

Ai sensi del paragrafo 1, infatti, l’autorità competente può sospendere l’irrogazione di sanzioni pecuniarie amministrative, qualora, per i medesimi illeciti, sia stato avviato un procedimento penale nei confronti dello stesso soggetto.

Secondo quanto stabilito dai paragrafi 2 e 3, invece, qualora il procedimento penale non continui, quello amministrativo riprende corso, come anche nel caso in cui il procedimento penale sia concluso, purché ciò non contrasti con i principi generali del diritto, come il *ne bis in idem*<sup>423</sup>.

Come sancito dal paragrafo 4, con riguardo al profilo sanzionatorio, l’autorità amministrativa competente ad irrogare la sanzione, quando il procedimento amministrativo prosegue, può prendere in considerazione quella comminata dall’autorità penale.

La norma prevede inoltre, al paragrafo 5, un apposito regime per le sanzioni pecuniarie costituenti parte dei regimi di sostegno finanziario europeo, le quali possono essere applicate indipendentemente da eventuali sanzioni penali, qualora non siano ad esse assimilate.

Questa analisi normativa risulta doverosa per affermare che l’art. 6 non esclude, in linea generale, che nei confronti della medesima persona e per gli stessi fatti possano celebrarsi sia un

---

<sup>420</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 9 luglio 2015, (C-607/13), *Ministero dell’Economia e delle Finanze e a. contro Francesco Cimmino e a.* punti 73-75; in particolare, nel punto 74 della sentenza è applicato analogicamente il dispositivo numero 3 della sentenza del 21 febbraio 2006, (C-255/02), *Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd e County Wide Property Investments Ltd contro Commissioners of Customs & Excise*. Sulla base del quale: “*ove si constati un comportamento abusivo, le operazioni implicate devono essere ridefinite in maniera da ristabilire la situazione quale sarebbe esistita senza le operazioni che quel comportamento hanno fondato*”.

<sup>421</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 96.

<sup>422</sup> La disposizione merita di essere menzionata, in quanto fino all’adozione della Direttiva PIF, ha rappresentato l’unica previsione di carattere generale contenente regole volte a chiarire le relazioni tra procedimenti e sanzioni in materia di tutela degli interessi finanziari dell’Unione.

<sup>423</sup> Sull’annoso problema del *ne bis in idem* sul rapporto tra procedimento penale e procedimento amministrativo, si veda, tra i tanti, F. MUCCIARELLI, *Illecito penale, illecito amministrativo e ne bis in idem: la Corte di Cassazione e i criteri di stretta connessione e di proporzionalità*, pubblicato il 17 ottobre 2018 su [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it).

procedimento amministrativo sia un procedimento penale, non essendo quindi vietato il cumulo delle relative sanzioni.

È però richiesto, nell'ipotesi di riapertura del procedimento amministrativo successivamente a quello penale, il rispetto dei principi generali di diritto e che sia rispettata la proporzionalità nell'applicazione della sanzione amministrativa.

La lettera della norma ha rappresentato anche il fondamento della successiva giurisprudenza della Corte in materia di rapporto tra procedimento penale e procedimento amministrativo<sup>424</sup>.

Questo tipo di approccio normativo ha trovato conferma anche nell'art. 14 della Direttiva PIF: infatti, le disposizioni in materia di tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione non subiscono pregiudizio qualora siano state applicate ammende, misure e sanzioni amministrative.

#### **4.2.3. La prescrizione nel Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95**

Il regime di prescrizione, nell'ambito del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 si rinviene nell'art. 3, il quale contiene un'articolata disciplina.

Prima di soffermarsi sulla copiosa giurisprudenza formatasi nel tempo, è opportuno prendere in considerazione il dato letterale della norma.

Innanzitutto, il primo paragrafo, composto da tre commi, indica, nel primo, come termine di prescrizione ordinario, quattro anni, che decorrono a partire dalla commissione dell'irregolarità; viene inoltre attribuito alle normative settoriali il potere di fissare un intervallo di tempo differente, che non sia inferiore a tre anni<sup>425</sup>.

Il secondo comma introduce, invece, un *dies a quo* differente che, con riguardo all'irregolarità "permanente o ripetuta", coincide col giorno di avvenuta cessazione della stessa, mentre, per i programmi pluriennali, fa riferimento alla loro chiusura definitiva.

Il terzo comma regola l'interruzione del termine di prescrizione: questa interviene in presenza di un atto dell'autorità competente, il quale deve essere di natura istruttoria ovvero volto a contrastare l'irregolarità commessa e di cui la persona interessata abbia avuto conoscenza; si precisa, inoltre, che la decorrenza riprende nuovamente dal momento di ciascuna interruzione.

---

<sup>424</sup> A partire dalla Sentenza della Corte di Giustizia del 26 febbraio 2013, (C-617/10), *Åkerberg Fransson*, il giudice sovranazionale ha ammesso, in linea generale, la possibilità di instaurare un procedimento penale ed uno amministrativo nei confronti della stessa persona per i medesimi fatti, oltre al possibile cumulo delle relative sanzioni, solo qualora siano rispettati i diritti fondamentali.

<sup>425</sup> Sul punto, si può segnalare quanto rilevato nelle conclusioni dell'Avvocato Generale Campos Sanchez-Bordona, punto 24, nella sentenza del 2 marzo 2017, (C-584/15), *Glencore Céréales France contro Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, il quale critica la formulazione della norma affermando che, sebbene apparentemente questa si riferisca alla prescrizione delle azioni giudiziarie, in realtà fissa il termine per esercitare i diritti previsti dal regolamento connessi a tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Va inoltre precisato che tale deroga può essere disposta solo mediante normative settoriali adottate a livello eurounitario e non anche nazionale, come chiarito nella sentenza della Corte di Giustizia del 22 dicembre 2010, (C-131/10), *Corman SA contro Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB)*, punto 41.

Infine, il quarto comma fissa un limite massimo di compimento della causa estintiva, che coincide col giorno in cui sia giunto a scadenza un termine pari al doppio di quello di prescrizione, in assenza di sanzioni irrogate dall'autorità competente, fatti salvi i casi vi sia stata sospensione della procedura amministrativa, ai sensi dell'art. 6, par. 1.

Il secondo paragrafo della disposizione in esame stabilisce che la sanzione amministrativa debba essere eseguita entro tre anni da quando il provvedimento di accertamento dell'irregolarità è divenuto definitivo.

La norma lascia poi un discreto margine di manovra agli Stati membri, statuendo, da un lato, che i casi di interruzione e sospensione debbano essere disciplinati dalle disposizioni nazionali competenti in materia (art. 3, par. 2, comma 2), consentendo, inoltre, nell'ambito degli ordinamenti, nazionali la possibilità di applicare un termine più lungo di quello sancito, rispettivamente, dai paragrafi 1 e 2 (art. 3, par. 3).

Esaurita la premessa normativa, è possibile esaminare alcune questioni interpretative poste dalla giurisprudenza, la quale, nel corso del tempo, ha dettato alcune linee guida in materia.

Innanzitutto, la Corte di Giustizia ha statuito che il termine quadriennale di cui all'art. 3, par. 1, comma 1 sia direttamente applicabile negli Stati membri, non necessitando, né consentendo, alcun intervento interposto da parte degli stessi; sul punto, si è chiarito inoltre come l'eventuale fissazione di un termine differente, consentito dai paragrafi 1 e 3 della norma in esame, non incida sulla diretta applicabilità della disposizione se tali deroghe non siano state previste entro il limite ordinario di quattro anni<sup>426</sup>.

La giurisprudenza sovranazionale ha chiarito quali siano la *ratio* e la funzione della previsione in analisi, nonché i poteri attribuiti agli Stati membri sui termini prescrizionali di cui al paragrafo 3.

Per quanto riguarda il fondamento dell'art. 3, la Corte ha affermato che anche le irregolarità commesse prima dell'entrata in vigore del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 sono soggette al regime di prescrizione da questo previsto.

È possibile affermare che tale atto di diritto secondario ha mutato il quadro normativo originario: infatti, in precedenza, le controversie concernenti il recupero dei vantaggi indebitamente ottenuti erano disciplinate esclusivamente dal diritto nazionale.

Il legislatore sovranazionale ha quindi voluto introdurre una disposizione di carattere generale con la quale tutti gli Stati membri sono assoggettati al termine omogeneo di quattro anni e sono tenuti alla restituzione dei vantaggi illegittimamente percepiti prima della maturazione della prescrizione.

---

<sup>426</sup> In questo senso si esprime la Corte di Giustizia nella sentenza del 24 giugno 2004, (C-278/02), *Herbert Handlbauer GmbH*, punto 27 ss. e dispositivo n. 1; tale orientamento è confermato nelle sentenze del 22 dicembre 2010, (C-131/10), *Corman SA contro Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB)*, punto 42, del 28 ottobre 2010, (C-367/09), *SGS Belgium e a.*, punto 66 e del 5 maggio 2011, (cause riunite C-201/10 e C-202/10), *Ze Fu Fleischhandel GmbH (C-201/10) e Vion Trading GmbH (C-202/10) contro Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, punto 50.



In definitiva, ogni debito proveniente da un'irregolarità commessa prima dell'entrata in vigore del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 deve intendersi prescritto entro quattro anni dalla commissione dell'irregolarità, ai sensi dell'art. 3, par. 1, comma 1, anche qualora il relativo termine estintivo non sia ancora maturato secondo il diritto nazionale.

Nell'affermare ciò, la Corte ha comunque utilizzato l'espressione "*in linea di principio*", per ricordare che restano comunque salve la norma sull'interruzione, quella sul rispetto del limite massimo di prescrizione e quelle che consentono alle normative settoriali e nazionali di individuare regimi prescrizionali diversi da quello ordinario<sup>427</sup>.

I Giudici di Lussemburgo hanno inoltre ritenuto di poter applicare le disposizioni in materia di prescrizione di cui al paragrafo 1, comma 1, della norma in esame sia alle sanzioni amministrative sia alle misure.

Tale interpretazione si fonda sul presupposto che l'irregolarità, di cui all'art. 1, par. 2, sia comprensiva di qualsiasi violazione del diritto europolitano derivante da una condotta, posta in essere da parte di un operatore economico, che sia lesiva del bilancio dell'Unione; la nozione risulta quindi riferibile sia alle irregolarità intenzionali o causate da negligenza, di cui all'art. 5 del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95, sia a quelle da cui discende esclusivamente la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto ai sensi dell'art. 4<sup>428</sup>.

Proseguendo sul tema dell'applicabilità del regime prescrizionale alle misure previste dall'art. 4, un ulteriore aspetto affrontato dai Giudici di Lussemburgo è stato quello riguardante la possibilità che anche la disciplina del credito da interessi fosse soggetta al termine di cui all'art. 3, par. 1, comma 1. Si fa riferimento, in particolare, al vantaggio indebitamente ottenuto, costituente il credito

---

<sup>427</sup> sentenza del 29 gennaio 2009, (C-278/07), *Hauptzollamt Hamburg-Jonas contro Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegetrieb GmbH & Co.* (C-278/07), *Vion Trading GmbH* (C-279/07) e *Ze Fu Fleischhandel GmbH* (C-280/07), punti 25-34; sentenza dell'11 dicembre 2014, (C-128/13), *Cruz & Companhia Lda contro Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP) e Caixa Central – Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo CRL*, punti 47-53. Sulla ratio dell'art. 3, par. 1, c. 1, si vedano sentenza della Corte di Giustizia del 22 dicembre 2010, (C-131/10), *Corman SA contro Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB)*, punti 39 ss.; sentenza del 29 gennaio 2009, (C-278/07), *Hauptzollamt Hamburg-Jonas contro Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegetrieb GmbH & Co.* (C-278/07), *Vion Trading GmbH* (C-279/07) e *Ze Fu Fleischhandel GmbH* (C-280/07), punto 27; Sentenza della Corte di Giustizia del 6 ottobre 2015, (C-59/14), *Firma Ernst Kollmer Fleishimport und-export*, punto 21.

<sup>428</sup> Sul punto, si vedano la sentenza del 24 giugno 2004, (C-278/02), *Herbert Handlbauer GmbH*, punti 33 ss., la sentenza del 29 gennaio 2009, (C-278/07), *Hauptzollamt Hamburg-Jonas contro Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegetrieb GmbH & Co.* (C-278/07), *Vion Trading GmbH* (C-279/07) e *Ze Fu Fleischhandel GmbH* (C-280/07), punti 21 ss., la sentenza dell'11 dicembre 2014, (C-128/13), *Cruz & Companhia Lda contro Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP) e Caixa Central – Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo CRL*, punto 47. Tale orientamento è stato poi confermato nella sentenza del 3 febbraio 2012, (C-465/10), *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration contro Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, punto 53, nella sentenza dell'11 giugno 2015, (C-51/14), *Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG contro Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, punto 27, nella sentenza del 3 settembre 2015 (C-383/14), *Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) contro Société Sodiaal International*, punto 27 e nella sentenza del 2 marzo 2017, (C-584/15), *Glencore Céréales France contro Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, punto 26.

principale, che, “*se ciò è previsto*”, può essere aumentato di interessi, i quali possono, inoltre, essere stabiliti in maniera forfettaria, ai sensi del paragrafo 2 dell’art. 4.

La Corte di Giustizia ha dunque affrontato il tema sopra descritto in due occasioni, con esiti differenti, nelle già citate sentenze *Pfeifer & Langen I* e *Glencore Céréales France*.

Nella prima pronuncia, il quesito posto al giudice sovranazionale verteva sulla possibilità di applicare il termine di prescrizione di cui all’art. 3 non solo al recupero del credito principale ma anche a quello degli interessi sorti da quest’ultimo; si può già anticipare come la Corte abbia escluso tale possibilità: infatti, secondo il giudice sovranazionale, il fondamento di quest’ulteriore azione di recupero trovava la sua base giuridica nel diritto nazionale e non in quello dell’Unione, in quanto i regolamenti settoriali applicabili al caso di specie non contenevano disposizioni sul recupero di tale credito, né sulla prescrizione.

È comunque utile dar conto del percorso argomentativo svolto.

Preliminarmente, i Giudici di Lussemburgo si sono chiesti se l’obbligo di riscossione di interessi, previsto dal diritto nazionale, fosse compatibile con l’art. 4, par. 2, del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95: questo risultava, infatti, un presupposto necessario per poter valutare l’applicabilità del regime della prescrizione, disciplinato dall’art. 3, a tale obbligo.

Sul punto, la Corte ha richiamato e precisato quanto già statuito con la sentenza *Fromme*<sup>429</sup>, in merito al principio della riscossione di interessi sancito dal diritto nazionale: in quel caso era stata affermata la compatibilità con il diritto eurounitario della condotta degli Stati membri che percepivano, in base a quanto previsto dalle norme di diritto interno, interessi maturati su vantaggi derivanti dal bilancio europeo qualora non vi fossero disposizioni che ne sancissero la restituzione a livello sovranazionale; tali interessi venivano quindi iscritti tra le voci attive del bilancio nazionale.

Dopo aver affermato la compatibilità dell’obbligo di recupero degli interessi, derivante dal diritto nazionale, con la disciplina dell’art. 4, par. 2, del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95, i Giudici di Lussemburgo non hanno però ritenuto applicabile il regime prescrizionale stabilito dal regolamento. La Corte ha infatti affermato che le modalità di recupero del credito e la relativa disciplina della prescrizione sono interamente rimesse al diritto nazionale<sup>430</sup>.

Diverse sono state le conclusioni in merito al credito da interessi che, a causa della sua accessorialità rispetto al credito principale, non potrà essere riscosso se il vantaggio indebitamente ottenuto a danno del bilancio sovranazionale sia prescritto in forza dell’art. 3 o di altra normativa settoriale<sup>431</sup>.

---

<sup>429</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 6 maggio 1982, (C-54/81), *Firma Wilhelm Fromme contro Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, punto 8.

<sup>430</sup> Sentenza del 29 marzo 2012, (C-564/10), *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung contro Pfeifer & Langen KG*, dispositivo e punto 50.

<sup>431</sup> Sentenza del 29 marzo 2012, (C-564/10), *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung contro Pfeifer & Langen KG*, punti 45-49 e punto 51.

Infine, la Corte conclude il suo percorso argomentativo richiamando l'art. 325 TFUE e ricordando che, quando il diritto nazionale prevede il prelievo di interessi nell'ambito del recupero di vantaggi indebitamente percepiti a carico del bilancio nazionale, gli Stati membri sono tenuti ad effettuare la stessa operazione per quanto riguarda il rimborso di vantaggi illegittimamente ottenuti a danno dell'Unione.

In definitiva, la pronuncia appena descritta, oltre ad aver specificato il carattere accessorio del credito da interessi rispetto a quello principale e ad aver fissato il limite all'applicazione del diritto nazionale, che disciplina tale credito nelle regole sulla prescrizione di cui all'art. 3, pare rilevante, ai fini del presente paragrafo, per la precisa definizione fornita dei confini applicativi della prescrizione contenuta nel Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95.

A questo punto, si può analizzare la sentenza *Glencore Céréales France*.

Il caso di specie verteva sul pagamento di interessi relativi a restituzioni all'esportazione, per prodotti agricoli, indebitamente percepite; in relazione a tali vantaggi, la normativa europea di settore applicabile non prevedeva disposizioni in materia di prescrizione ma disponeva che il rimborso dell'utilità indebitamente ottenuta a danno del bilancio dell'Unione fosse aumentato di interessi, calcolati sulla base degli importi illegittimamente ottenuti.

Alla luce di tale situazione, la Corte ha affermato che la revoca del vantaggio illecito conseguito dall'operatore economico fosse costituito, congiuntamente, dal recupero delle somme indebitamente ricevute e dai relativi interessi maturati. Di conseguenza, i Giudici di Lussemburgo hanno qualificato i titoli di riscossione oggetto del procedimento principale come misure amministrative di cui all'art. 4, paragrafi 1 e 2.

Da tale considerazione, discende l'applicabilità del termine di prescrizione di cui all'art. 3 del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 ai titoli di riscossione relativi alla pronuncia in esame.

È quindi evidente come, in questo caso, la Corte sia pervenuta ad una conclusione opposta rispetto a quella della pronuncia *Pfeifer & Langen*: infatti, pur potendo affermare che le pronunce non contrastino tra loro, secondo la sentenza *Pfeifer & Lange*, gli interessi sarebbero stati dovuti solo in forza del diritto nazionale, mentre nel caso *Glencore Céréales France*, sia di quello nazionale sia di quello sovranazionale.

In definitiva, dalla giurisprudenza finora esaminata, si ricava quanto segue: per quanto riguarda il credito da interessi, la disciplina di cui all'art. 3 del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 si applica al recupero degli interessi, relativi al credito principale, limitatamente alle ipotesi in cui tale operazione sia prevista dal diritto dell'Unione; inoltre, come anticipato, il riottenimento delle somme indebitamente percepite e la riscossione dei relativi interessi costituiscono, congiuntamente, l'oggetto della revoca del vantaggio illecitamente guadagnato dall'operatore economico.

Un ulteriore contributo fornito dalla giurisprudenza appena esaminata consiste nell'aver definito i rapporti tra l'art. 3 del regolamento in esame e le normative nazionali.

Ad una prima lettura delle norme si potrebbe infatti rinvenire un ostacolo alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, che sarebbe determinato, da un lato, dal limite, stabilito dalla disposizione sovranazionale, all'applicabilità del termine di prescrizione quando il credito da interessi è previsto solo da un obbligo di diritto nazionale; dall'altro lato, anche la sfera di efficacia della norma interna verrebbe limitata, non essendo questa applicabile quando il credito principale è prescritto ai sensi dell'art. 3.

In realtà, questa restrizione è solo apparente, poiché la tutela delle finanze dell'Unione è comunque garantita dal principio di assimilazione sancito dall'art. 325 TFUE<sup>432</sup>.

Un altro aspetto affrontato, con riguardo all'art. 3, par.1, comma 1, è relativo all'individuazione del *dies a quo* della prescrizione.

Su questa tematica, sembra essersi formato un orientamento consolidato<sup>433</sup>, a partire dalla sentenza *Firma Ernst Kollmer*<sup>434</sup>, confermato con la pronuncia *Glencore Céréales France*<sup>435</sup>.

Il primo caso riguardava una violazione della normativa europea derivante da indebite restituzioni a seguito di attività di esportazione, scoperta dopo il verificarsi di un pregiudizio al bilancio dell'Unione; la Corte era dunque stata chiamata a risolvere il dubbio interpretativo sulla nozione di irregolarità, di cui agli artt. 1, par. 2, e 3, par. 1, comma 1, del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95, per chiarire, in particolare, se il termine iniziale per il calcolo della prescrizione decorresse dalla data di verifica del danno al bilancio dell'Unione ovvero, a prescindere da tale momento, dalla commissione dell'irregolarità da parte dell'operatore economico.

La Corte, partendo dal dato letterale dell'art. 3, par. 1, comma 1, secondo cui la prescrizione inizia a decorrere dall'esecuzione dell'irregolarità, si è poi concentrata sulla definizione di cui all'art. 1, par. 2, sulla base della quale viene chiarito che i presupposti dell'irregolarità consistono nella violazione del diritto eurounitario, da individuarsi nella condotta dell'operatore economico potenzialmente lesiva del bilancio dell'Unione.

Sulla base di tali considerazioni, i Giudici di Lussemburgo hanno affermato che, laddove la violazione del diritto sovranazionale venga accertata dopo la verifica del pregiudizio, il *dies a quo* della prescrizione coincide con la commissione della violazione del diritto dell'Unione in

---

<sup>432</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 103-104.

<sup>433</sup> In questo senso si esprime, A. DAMATO, *op. cit.*, p. 105.

<sup>434</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 6 ottobre 2015, (C-59/14), *Firma Ernst Kollmer Fleishimport und-export*.

<sup>435</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 2 marzo 2017, (C-584/15), *Glencore Céréales France contro Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*.

materia di bilancio, ossia il momento in cui l'operatore economico pone in essere l'azione o l'omissione<sup>436</sup>.

La Corte ha inoltre fornito una precisazione utile per conseguire l'effettiva tutela degli interessi finanziari sovranazionali nell'ipotesi in cui il termine iniziale della prescrizione si collochi alla data dell'evento sopraggiunto per ultimo e, quindi, nel momento di verifica del pregiudizio: infatti, se il vantaggio indebito è stato percepito prima della condotta illecita dell'operatore economico, il termine iniziale di prescrizione decorre dopo l'attività illecita, posta in essere dall'operatore economico oppure nel momento del compimento, da parte dello stesso, di una condotta indebita<sup>437</sup>; diversamente, in caso di restituzione all'esportazione, il pregiudizio al bilancio coincide col momento di adozione della decisione di concessione del vantaggio; solo da tale momento decorrerà il termine prescrizione<sup>438</sup>.

Come anticipato, tale orientamento è confermato nella sentenza *Glencore Céréales France*, in tema di recupero del credito da interessi, in cui il giudice nazionale ha chiesto alla Corte, in via pregiudiziale, se la prescrizione decorresse dalla data di commissione dell'irregolarità, costituente l'origine del recupero dei vantaggi indebiti ovvero dal *dies a quo* del calcolo dei relativi interessi.

Muovendo dalla pronuncia in precedenza esaminata, i Giudici di Lussemburgo hanno affermato che, nell'ambito di azioni giudiziarie finalizzate al recupero di crediti da interessi, il termine di prescrizione coincide con la commissione dell'irregolarità che ha determinato il rimborso dei vantaggi in base ai quali sono calcolate le utilità; il riferimento è, dunque, alla condotta posta in essere dall'operatore economico.

In definitiva, l'importanza delle due sentenze appena esaminate consiste nell'aver individuato il momento in cui inizia a decorrere il termine prescrizione, di cui all'art. 3, par. 1, comma 1, del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95, ossia quando viene accertato l'ultimo elemento costitutivo dell'irregolarità commessa; ci si riferisce, nello specifico, alla verifica del pregiudizio al bilancio dell'Unione, qualora questa sia successiva all'attività illecita posta in essere dall'operatore economico ovvero, se il vantaggio sia stato concesso prima di tale condotta, alla data di realizzazione di questa. Si tratta di un orientamento meritevole di attenzione, in quanto consente una più efficace tutela degli interessi finanziari eurounitari<sup>439</sup>.

A questo punto, pare opportuno soffermarsi sulla definizione di irregolarità permanente o ripetuta e sull'individuazione del termine di prescrizione di tale fattispecie, che, in assenza di una specifica

---

<sup>436</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 6 ottobre 2015, (C-59/14), *Firma Ernst Kollmer Fleishimport und-export*, punto 29 e dispositivo n. 1.

<sup>437</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 6 ottobre 2015, (C-59/14), *Firma Ernst Kollmer Fleishimport und-export*, punto 26.

<sup>438</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 6 ottobre 2015, (C-59/14), *Firma Ernst Kollmer Fleishimport und-export*, punti 30-33 e dispositivo n. 3.

<sup>439</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 106.

disposizione normativa, coinciderebbe, secondo la definizione dell'art. 3, par. 1, comma 2, con il momento di cessazione dell'irregolarità.

La giurisprudenza sovranazionale ha tentato di colmare il vuoto normativo proponendo, nel tempo, diverse soluzioni.

Inizialmente, la Corte ha affermato che l'irregolarità è definibile come permanente quando l'omissione da cui deriva “*si perpetui*”<sup>440</sup>.

Successivamente, tale irregolarità è stata ritenuta riconducibile all'attività di quegli operatori economici che traggono vantaggi da una serie di operazioni lesive della medesima disposizione di diritto eurounitario<sup>441</sup>.

È stato inoltre escluso che tale qualificazione dipenda dall'effettivo controllo, ripetuto ed accurato, dell'autorità nazionale nei confronti della persona interessata<sup>442</sup>.

I requisiti appena descritti sono stati ulteriormente sviluppati, poiché è stato affermato che, qualora un operatore economico sia debitore in rapporto a crediti derivanti da interessi relativi alla stessa irregolarità e sia stato avviato il recupero del credito principale, tale soggetto non realizzi un'irregolarità permanente o ripetuta<sup>443</sup>.

Da ultimo, però, la Corte sembra conformarsi alla giurisprudenza più risalente, in quanto ha sostenuto che sussista un'irregolarità permanente laddove l'omissione da cui derivi la violazione del diritto sovranazionale “*si perpetui nel tempo*”; l'irregolarità ripetuta, invece, si verificherebbe nel caso in cui un operatore economico ricavi i relativi vantaggi economici da un insieme di operazioni simili, lesive della stessa disposizione di diritto dell'Unione<sup>444</sup>.

Alla luce di quanto sopra esposto non si può non evidenziare come, sulla nozione di cui all'art. 3, par. 1, comma 2, permangano alcuni dubbi interpretativi.

Attualmente, infatti, l'irregolarità permanente sembra essere individuabile solo in riferimento all'omissione lesiva degli interessi finanziari europei, mentre l'ottenimento di un vantaggio, derivante dalla commissione di operazioni simili che violano la stessa norma sovranazionale, pare possa essere considerata rilevante solo al fine di configurare un'irregolarità ripetuta.

Risulta dunque necessario precisare i contorni delle nozioni appena esaminate, per permettere alle autorità nazionali di inquadrare correttamente questo particolare tipo di irregolarità nelle future

---

<sup>440</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 2 dicembre 2004, (C-226/03), *José Martí Peix SA contro Commissione delle Comunità europee*, punto 17.

<sup>441</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'11 gennaio 2007, (C-279/05), *Vonk Dairy Products BV contro Productschap Zuivel*.

<sup>442</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'11 giugno 2015, (C-52/14), *Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG contro Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, punto 59 ss.

<sup>443</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 2 marzo 2017, (C-584/15), *Glencore Céréales France contro Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, punti 35, 42 e dispositivo n. 2.

<sup>444</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 15 giugno 2017, (C-436/15), *Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra contro UAB “Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras”*, punto 55.

controversie, con l'ulteriore obiettivo di effettuare un corretto calcolo del relativo termine di prescrizione<sup>445</sup>; a tal fine, ancora una volta, è necessario soffermarsi sull'interpretazione, fornita dalla Corte, dell'art. 3, par. 1 comma 2 del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95.

Innanzitutto, la recente sentenza c.d. "UAB" merita di essere citata poiché, oltre ad aver fornito per la prima volta la definizione di programma pluriennale, ne ha anche precisato il termine di prescrizione.

Con riguardo al programma pluriennale, esso viene interpretato estensivamente: infatti, è considerato un sinonimo di progetto, venendo qualificato in modo trasversale, in quanto oggetto di numerosi settori delle politiche dell'Unione; non è infatti necessario, ad avviso della Corte, determinare il rapporto terminologico sussistente tra questa definizione e le diverse nozioni utilizzate per disciplinare i fondi europei<sup>446</sup>.

In merito al *dies a quo* da cui decorre la prescrizione per questo tipo di proposte, che l'art. 3, par. 1, comma 2 individua nella "*chiusura definitiva del programma*", la Corte ha sancito che questo vada stabilito alla luce delle disposizioni che regolano ciascun programma pluriennale, in quanto la norma, come è evidente, non stabilisce un momento preciso e di portata generale per la loro chiusura<sup>447</sup>.

Un altro aspetto da segnalare, in merito all'art. 3, par. 1, del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95, riguarda la sua funzione: questa è stata individuata dalla Corte di Giustizia nella garanzia della certezza del diritto per gli operatori economici ed è anche il fondamento generale del regime della prescrizione.

Questa tutela, innanzitutto, risulta di fondamentale importanza per gli operatori economici, i quali devono poter distinguere le operazioni ancora suscettibili di azioni giudiziarie da quelle divenute definitive<sup>448</sup>.

In secondo luogo, si è fatto riferimento al principio della certezza del diritto anche per delineare il contenuto degli atti di natura istruttoria: infatti, questi, ad avviso della Corte, proprio in virtù della loro funzione, essendo suscettibili di interrompere la prescrizione delle azioni giudiziarie, devono

---

<sup>445</sup> A. DAMATO, *op. cit.*, p. 107.

<sup>446</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 15 giugno 2017, (C-436/15), *Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra contro UAB "Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras"*, punti 46-48.

<sup>447</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 15 giugno 2017, (C-436/15), *Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra contro UAB "Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras"*, punti 62-63 e dispositivo n. 2.

<sup>448</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 24 giugno 2004, (C-278/02), *Herbert Handlbauer GmbH*, punto 40; sentenza della Corte di Giustizia del 28 ottobre 2010, (C-367/09), *SGS Belgium e a.*, punto 68; sentenza dell'11 giugno 2015, (C-51/14), *Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG contro Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, punto 24; sentenza della Corte di Giustizia del 15 giugno 2017, (C-436/15), *Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra contro UAB "Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras"*, punto 62.

indicare con precisione le operazioni che si sospetta configurino irregolarità; in assenza di tale qualità, infatti, la certezza del diritto verrebbe meno<sup>449</sup>.

Per quanto riguarda il requisito della precisione appena citato, la Corte, in alcune sue pronunce, ne ha fornito, a titolo esemplificativo, un elenco e ha chiarito che, per essere qualificato tale, l'atto non debba necessariamente prevedere la comminazione di una sanzione o di una misura amministrativa<sup>450</sup>.

Il principio della certezza del diritto è stato inoltre utilizzato dai Giudici di Lussemburgo per interpretare l'art. 3, par. 1, comma 4, norma che, nello stabilire un limite assoluto alla prescrizione, ossia il giorno in cui sia giunto in scadenza un termine pari al doppio di quello di prescrizione, impedisce che il suo decorso possa proseguire all'infinito, mediante atti di interruzione<sup>451</sup>.

Queste considerazioni influenzano anche il rapporto tra comma terzo e quarto dell'art. 3 del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95, nel senso che gli atti interruttivi della prescrizione, previsti dal comma 3, non hanno forza tale da interrompere il termine massimo sancito dal comma 4.

Un ultimo tema affrontato dai giudici sovranazionali sulla portata del principio della certezza del diritto, con riguardo alla norma in esame, riguarda il nesso cronologico che deve collegare diverse azioni affinché possano configurare un'irregolarità permanente o ripetuta: sul punto, è stato chiarito che tale collegamento sussiste, potendosi quindi parlare di irregolarità ripetuta quando il periodo che separa le diverse attività non sia superiore al termine di prescrizione di quattro anni, previsto dal comma 1; diversamente, qualora il periodo di tempo sia superiore, in assenza di atti interruttivi, la prima irregolarità commessa può considerarsi prescritta<sup>452</sup>.

Per concludere l'analisi sulla disciplina della prescrizione, è necessario soffermarsi sul paragrafo 3 dell'art. 3 del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95. Questo, come anticipato, consente agli Stati membri di fissare termini di prescrizione più ampi rispetto a quello di cui al paragrafo 1, comma 1.

La giurisprudenza costante ha da sempre considerato con favore questo potere discrezionale, evidenziandone però un limite nel rispetto dei principi generali dell'Unione e, in particolare, in quelli di certezza del diritto e di proporzionalità.

---

<sup>449</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 24 giugno 2004, (C-278/02), *Herbert Handlbauer GmbH*, punto 40; sentenza della Corte di Giustizia del 28 ottobre 2010, (C-367/09), *SGS Belgium e a.*, punto 68; sentenza dell'11 giugno 2015, (C-51/14), *Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG contro Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, punto 43.

<sup>450</sup> Sentenza dell'11 giugno 2015, (C-51/14), *Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG contro Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, punto 45 e dispositivo n. 3.

<sup>451</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'11 giugno 2015, (C-52/14), *Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG contro Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, punto 63; sentenza della Corte di Giustizia del 2 marzo 2017, (C-584/15), *Glencore Céréales France contro Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, punto 53; sentenza del 3 settembre 2015 (C-383/14), *Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) contro Société Sodiaal International*, punto 25; sentenza dell'11 dicembre 2014, (C-128/13), *Cruz & Companhia Lda contro Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP) e Caixa Central – Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo CRL*, punto 64.

<sup>452</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'11 giugno 2015, (C-52/14), *Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG contro Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, punti 50-52.



Per quanto riguarda le modalità di esercizio di tale attribuzione, la Corte ha ritenuto che gli Stati potessero mantenere in vigore eventuali termini di prescrizione più lunghi già sussistenti al momento dell'approvazione del Regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95; tale assunto si fonda sul dato letterale del paragrafo 3, il quale sancisce che gli ordinamenti nazionali “mantengono” la possibilità di applicare limiti prescrizionali di maggiore durata.

Sussiste inoltre la possibilità di dilatare il regime estintivo anche dopo l'entrata in vigore del regolamento<sup>453</sup>.

La Corte poi precisa che, non essendo stabilite forme di controllo sulle deroghe, nonché sui settori in cui gli Stati membri abbiano deciso di applicarle, il legislatore nazionale ha il potere di indicare un unico termine prescrizionale generale, previsto da norme di diritto civile, senza stabilirne di diversi per ogni singola normativa di settore<sup>454</sup>.

In merito alle disposizioni civilistiche interne che possono modificare il *dies a quo* di cui al paragrafo 1, comma 1, dell'art. 3 del regolamento in esame, i Giudici di Lussemburgo hanno affermato la loro applicabilità anche in via analogica; l'unica condizione posta dalla Corte è il rispetto del principio della certezza del diritto, che si realizza solo se l'applicazione del termine sia sufficientemente prevedibile dall'interessato<sup>455</sup>.

Infine, il principio di proporzionalità è stato preso in considerazione con riguardo alla valutazione di congruità della durata della prescrizione sancita dal diritto nazionale: si è così stabilito che un termine, che superi quello quadriennale, non deve essere manifestamente sproporzionato rispetto a quanto necessario per garantire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Infatti, ad avviso della Corte, se alle autorità nazionali non fossero imposti limiti nella fissazione del termine derogatorio, queste non sarebbero incentivate ad adottare prontamente i provvedimenti opportuni per il contrasto delle irregolarità, gettando nell'incertezza gli operatori economici, con il rischio che questi non siano dotati di strumenti per provare la regolarità delle operazioni da loro realizzate in un certo periodo<sup>456</sup>.

---

<sup>453</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 2 marzo 2017, (C-584/15), *Glencore Céréales France contro Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, punti 64, 73 e 65; sentenza del 29 gennaio 2009, (C-278/07), *Hauptzollamt Hamburg-Jonas contro Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb GmbH & Co. (C-278/07)*, *Vion Trading GmbH (C-279/07)* e *Ze Fu Fleischhandel GmbH (C-280/07)*, punto 42.

<sup>454</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 2 marzo 2017, (C-584/15), *Glencore Céréales France contro Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, punto 70.

<sup>455</sup> Sentenza del 5 maggio 2011, (cause riunite C-201/10 e C-202/10), *Ze Fu Fleischhandel GmbH (C-201/10)* e *Vion Trading GmbH (C-202/10) contro Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, punti 32-35.

<sup>456</sup> Sentenza del 5 maggio 2011, (cause riunite C-201/10 e C-202/10), *Ze Fu Fleischhandel GmbH (C-201/10)* e *Vion Trading GmbH (C-202/10) contro Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, punto 38 ss.; sentenza dell'11 dicembre 2014, (C-128/13), *Cruz & Companhia Lda contro Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP) e Caixa Central – Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo CRL*, punto 60.

### **4.3. L'Ufficio Europeo per la lotta antifrode: analisi dell'agenzia e delle modifiche normative intercorse dalla sua istituzione**

#### **4.3.1 Introduzione**

Per concludere l'esame degli strumenti di protezione degli interessi finanziari dell'Unione sul versante amministrativo, è necessario soffermarsi sull'ufficio investigativo, istituito nel 1999, con il compito di condurre indagini amministrative su tutto il territorio sovranazionale a protezione degli interessi finanziari: si tratta dell'Ufficio Europeo per la lotta antifrode (OLAF).

La necessità di creare un organo autonomo che contrastasse le frodi e la corruzione nei finanziamenti europei era emersa già dopo l'introduzione, negli anni '70, di un meccanismo che garantisse, alle allora Comunità europee, specifiche risorse e un budget proprio<sup>457</sup>; si sono dovuti però attendere quasi trent'anni per l'istituzione di un organismo capace di conseguire questi risultati.

L'Ufficio, con sede a Bruxelles, è stato creato con la decisione CE/352/1999<sup>458</sup>, con la finalità di condurre le indagini sopra dette e di prevenire la commissione di gravi irregolarità compiute dal personale delle istituzioni eurounitarie nell'esercizio delle funzioni.

Da un punto di vista procedurale, vi è stata, nel tempo, un'evoluzione normativa: i primi Regolamenti, 1073 e 1074/1999<sup>459</sup>, sono stati sostituiti dal Regolamento (UE) n. 883/2013<sup>460</sup>, ulteriormente modificato dal Regolamento (UE) n. 2020/2223<sup>461</sup>.

L'OLAF ha rappresentato per la prima volta l'idea di Unione europea come spazio comune di giustizia: in questo modo l'organismo è riuscito a svolgere la propria attività in tutto il territorio sovranazionale senza limitazioni, potendo attuare concretamente il principio di libera circolazione della prova<sup>462</sup>.

L'OLAF, in qualità di servizio interno della Commissione, svolge due funzioni nella lotta alle frodi, alla corruzione e agli altri reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea: la prima, di carattere fondamentalmente preventivo, consta nella promozione di attività di studio e ricerca multidisciplinare, di strategie politiche e di iniziative legislative della Commissione; la seconda,

---

<sup>457</sup> F. A. SIENA, *Il nuovo Regolamento dell'Ufficio europeo per la lotta anti-frode (OLAF), un mosaico complesso tra alcuni passi avanti e perduranti criticità*, in *Cassazione Penale*, 2021, n. 4, p. 1393.

<sup>458</sup> 1999/352/CE, CECA, Euratom: Decisione della Commissione, del 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

<sup>459</sup> Regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF)

<sup>460</sup> Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 settembre 2013 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio

<sup>461</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

<sup>462</sup> Per una completa disamina sul tema, si veda A. VENEGONI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Milano, 2018, pp. 29-51.

invece, di tipo operativo, si configura nella conduzione di proprie investigazioni, offrendo supporto e coordinamento alle autorità, amministrative e penali, degli Stati membri, con lo specifico obiettivo di repressione degli abusi e di recupero delle risorse sovranazionali indebitamente sottratte allo scopo a cui sono destinate<sup>463</sup>.

L'OLAF ha preso il posto della *Unité de coordination de la lutte anti-fraude* (UCLAF), istituita nel 1987, che, a giudizio pressoché unanime, non aveva prodotto i risultati sperati<sup>464</sup>; si ricorda infatti, in tal senso, che l'adozione dei regolamenti OLAF del 1999 è stata anticipata da una risoluzione del Parlamento europeo<sup>465</sup> e da una relazione critica della Corte dei Conti europea<sup>466</sup>, nelle quali era rappresentato il fallimento di tutte le iniziative antifrode fino a quel momento adottate, oltre alla carenza del sistema di controlli allora vigente.

Con particolare riguardo alla relazione dell'organo giurisdizionale, veniva sottolineata sia la carenza strutturale dell'organizzazione della Commissione sia il disinteresse da parte degli Stati membri, i quali non prestavano la medesima attenzione nella tutela delle finanze europee rispetto a quelle nazionali, rendendosi talvolta parte anche di una cattiva gestione delle risorse amministrative<sup>467</sup>.

#### **4.3.2 Alcune riflessioni sull'evoluzione normativa in materia**

La struttura e il funzionamento dell'OLAF sono definiti dal Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013. L'obiettivo di tale atto normativo, di poco successivo al Trattato di Lisbona, era quello di dettare un quadro uniforme in materia che, tuttavia, non è stato raggiunto: ad oggi, infatti, l'Ufficio risulta essere disciplinato da una pluralità di fonti legislative di tenore differente, alcune frutto di mera autoregolamentazione o di accordi inter-istituzionali, altre, a causa della loro vetustà, difformi dal contesto attuale.

In particolare, il Regolamento OLAF presenta forti profili di connessione, facendo in più punti espresso rinvio, al sopra analizzato Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 e al Regolamento (Euratom/CE) n. 2185/96<sup>468</sup>, che disciplinano l'effettiva portata dei poteri investigativi dell'Ufficio;

---

<sup>463</sup> Sul punto, si vedano J. RUSZKOWSKI, *Position of OLAF in multi-level governance system of the European Union*, in *Przeгляд Europejski*, 2019, 3, p. 103-120; N. ILETT, *The European Anti-Fraud Office (OLAF)*, in *Journal of Financial Crime*, 2004, n. 2, pp. 120-122.

<sup>464</sup> Sul punto, si vedano B. J. QUIRKE, *A critical appraisal of the role of UCLAF*, in *Journal of Financial Crime*, 2007, n. 4, p. 460-473. Sui limitati risultati conseguiti dall'UCLAF, si veda anche il report della Commissione sul rafforzamento delle misure di lotta alle frodi contro il budget delle Comunità, n. COM(87)572.

<sup>465</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sui conti delle Comunità Europee in relazione all'anno finanziario 1996, O. J. 1999

<sup>466</sup> Report speciale della Corte dei Conti europea n. 8/1998, O. J. 1998, C 230

<sup>467</sup> J.A.E. VERVAELE, *Towards an Independent European Agency to Fight Fraud and Corruption in the EU?*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1999, 3, p. 331-346.

<sup>468</sup> Regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996 relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità.

tali atti normativi di diritto secondario rinviano, a loro volta, al diritto nazionale dello Stato membro in cui le attività dell'OLAF vengono materialmente eseguite.

L'obiettivo del Regolamento (UE) 2020/2223, che modifica il Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, consisteva, in via primaria, nel riadattare alcune delle disposizioni previgenti sulla base delle numerose innovazioni introdotte, nel corso degli anni, in materia di protezione degli interessi finanziari dell'Unione<sup>469</sup>, tenendo conto dell'aumento vertiginoso degli interventi di tipo penalistico adottati in tale contesto.

La riforma dell'OLAF ha infatti dovuto considerare la nascita della Procura Europea (EPPO), istituita nell'ambito di una cooperazione rafforzata che, come già analizzato, coinvolge attualmente ventidue Paesi membri e che dà attuazione a quanto previsto dall'art. 86 TFUE<sup>470</sup> e l'adozione di una disciplina penale sostanziale minima comune, mediante l'approvazione della Direttiva PIF<sup>471</sup>; lo stesso considerando 5 del nuovo Regolamento OLAF stabilisce che l'Ufficio *“si trova nella posizione ideale e dispone dei mezzi necessari per agire come partner e fonte privilegiata di informazioni dell'EPPO”*.

Nonostante ciò, la nuova normativa ha risolto solo alcune problematiche del sistema previgente; non sono state infatti attuate alcune delle ulteriori proposte avanzate, nei rispettivi pareri, dal Comitato di vigilanza dell'OLAF<sup>472</sup>, dalla Corte dei conti europea<sup>473</sup> e, dalla Commissione, con un report redatto secondo quanto previsto dall' art. 19 del Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013<sup>474</sup>.

---

<sup>469</sup> In materia, risulta ancora una volta fondamentale il contributo di: A. VENEGONI, *Il concetto di “interessi finanziari dell'Unione Europea” e il diritto penale*, in *Cassazione Penale*, 2018, n. 12, p. 4382 ss..

<sup>470</sup> Oltre a quanto già esaminato nel capitolo precedente, si vedano, in materia, i contributi di: K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The european public prosecutor's office at launch: Adapting national systems, transforming eu criminal law*, Milano, 2020; M.A. PÈRRÈZ MÀRIN, *The European Public Prosecutor's Office Protecting the Union's Financial Interests through Criminal Law*, in *Eu crim*, 2020, n. 1, pp. 36-41; T. RAFARACI, *Brief Notes on the European Public Prosecutor's Office: Ideas, Project and Fulfilment*, in *European Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, in T. RAFARACI-R. BELFIORE (a cura di), Berlino, 2019, pp. 157-163.

<sup>471</sup> In aggiunta agli approfondimenti del capitolo precedente, risulta interessante quanto sostenuto da F. A. SIENA, *op. cit.*, p. 1392, secondo cui: *“Con la Direttiva PIF trova conferma un'espansione del campo di materia alle frodi carosello, che depauperano fortemente il bilancio europeo in relazione alle entrate connesse all'IVA e ad esse si estende, quindi, l'area di competenza dell'Ufficio (che può attingere anche alla rete Eurofisc)”*. La rete Eurofisc è stata istituita con Regolamento (UE) n. 904/2010. Il Regolamento (UE) n. 2018/1541 del Consiglio, che modifica i regolamenti (UE) n. 904/2010 e (UE) 2017/2454 per quanto riguarda misure di rafforzamento della cooperazione amministrativa in materia di imposta sul valore aggiunto, aveva già previsto, con un cambiamento dell'art. 49 del Regolamento originario, che: *“Gli Stati membri possono comunicare all'OLAF pertinenti informazioni per consentire a detto ufficio di valutare l'azione opportuna conformemente al suo mandato. Quando tali informazioni sono state ricevute da un altro Stato membro, quest'ultimo può subordinare la trasmissione delle informazioni al suo consenso preventivo”*. L'art. 12 del nuovo Regolamento OLAF di rafforza ulteriormente tale disposizione, prevedendo che: *“L'Ufficio può fornire informazioni pertinenti alla rete Eurofisc [...] I coordinatori degli ambiti di attività di Eurofisc possono trasmettere informazioni pertinenti dalla rete Eurofisc all'Ufficio”*.

<sup>472</sup> Opinione dell'OLAF Supervisory Committee n. 2/2017 del 29/09/2017, secondo cui: *“Accompanying the Commission Evaluation report on the application of Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council No 883/2013 (Article 19)”*; interessante, a proposito, il commento di M. JANDA, R. PANAIT, *The OLAF Regulation. Evaluation and Future Steps*, in *Eu crim*, 2017, n. 4, pp. 182-188.

Da questo quadro è evidente come il processo di integrazione europea in materia risulti limitato, emergendo inoltre una forte dipendenza dell'OLAF rispetto agli ordinamenti e alle autorità degli Stati membri; su quest'ultimo punto, l'approccio non si discosta da quello adottato per la Procura europea<sup>475</sup>.

La natura giuridica e le attività svolte dall'Ufficio europeo antifrode non risultano quindi mutate e, nonostante alcuni correttivi, i suoi poteri di investigazione non sono assimilabili a quelli di una sorta di polizia federale, essendo, piuttosto, equiparabili a quelli di altre autorità amministrative sovranazionali, come nei settori del contrasto alle pratiche di concorrenza sleale e a quello della vigilanza della Banca centrale europea sul sistema del credito<sup>476</sup>.

Non sono inoltre state potenziate, nell'ambito delle attività dell'OLAF, le garanzie dei diritti individuali: nonostante gli accorgimenti ulteriori rispetto a quelli introdotti con il regolamento del 2013, le indagini amministrative riguardanti fatti di reato svolte dall'Ufficio non risultano ancora coperte da tutte le garanzie sancite dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione; le violazioni in materia non ricevono tutela giurisdizionale a livello europeo ma solo eventuali sanzioni processuali di inutilizzabilità che, secondo i vari diritti degli Stati membri, possono riguardare singoli atti dell'OLAF o le sue relazioni finali, in particolare, se a queste consegue l'apertura di un procedimento penale<sup>477</sup>.

Tali riflessioni confermano che, nonostante gli importanti sviluppi nella creazione di un diritto penale sovranazionale, l'obiettivo di un'effettiva armonizzazione sostanziale appare ancora lontano, sebbene nella materia della lotta alle frodi potrebbe già trovare legittimazione ed una più ampia attuazione ai sensi dei trattati.

---

<sup>473</sup> Opinione della Corte dei conti europea n. 2/2018 (ai sensi dell'art. 325 TFEU) sulla Proposta della Commissione del 23 maggio 2018, su cui rilevano le osservazioni di T.WHAL, *ECA: Planned OLAF Reform Still Has Weaknesses*, pubblicato su *Eucrim*, il 18 febbraio 2019.

<sup>474</sup> Report della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio n. COM (2017) 589 del 2 ottobre 2017, "Evaluation of the application of Regulation (EU, EURATOM) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999".

<sup>475</sup> F. A. SIENA, *op. cit.*, p. 1193.

<sup>476</sup> Sul punto, si ricorda l'art. 20 del Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato, per quanto riguarda i poteri attribuiti alla Commissione ma anche il Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, il quale attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi.

<sup>477</sup> Allo stato attuale, la Corte di Giustizia non ritiene infatti che, indipendentemente dall'apertura di un procedimento penale, lo stigma che possa conseguire all'apertura di un'indagine dell'OLAF, che si riveli in seguito infondata, non meriti un'azione diretta in sede europea. Sentenza della Corte di Giustizia del 18 dicembre 2003 (C-215/02), *Gomez-Reino c. Commissione*, p. 50-56; sentenza della Corte di Giustizia dell'8 aprile 2003, (T-471/02), *Gomez-Reino c. Commissione*; sentenza della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2006, (T-193/04), *Tillack c. Commissione*, su cui si veda anche la sentenza della Corte EDU del 27 febbraio 2008, (20477/05), *Tillack c. Belgio*. Sul caso Tillack, si veda: J. INGHELAM, *Judicial Review of Investigative Acts of the European Anti-Fraud Office (OLAF): A Search for a Balance*, in *Common Market Law Review*, 2012, 2, p. 601-628; J.WAKEFIELD, *Hans-Martin Tillack v. Commission*, in *Common Market Law Review*, 2008, 1, p. 199-221.

### **4.3.3 Analisi della normativa di riferimento con riguardo alle più importanti funzioni dell'OLAF**

Come in precedenza accennato, quindi, il nuovo Regolamento OLAF integra, modificandolo, quello precedente del 2013; è utile, dunque, dar conto di tale rapporto, elencando i punti di maggiore impatto della normativa riguardo alle più rilevanti attività dell'Ufficio.

#### **4.3.3.1 L'attività di indagine dell'OLAF ai sensi del Regolamento (UE/Euratom) n. 883/2013**

Innanzitutto, secondo quanto previsto dal regolamento del 2013, l'Ufficio esercita competenze di indagine di natura amministrativa, *“al fine di potenziare la lotta contro le frodi, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione europea”*<sup>478</sup>.

Le indagini sono definite esterne o interne, a seconda che riguardino, rispettivamente, fatti commessi da operatori economici o da personale dell'Unione europea<sup>479</sup>.

Un'altra fondamentale attività svolta dall'Ufficio consiste nel coordinamento rispetto alle indagini già avviate all'interno degli Stati membri nelle materie di loro competenza<sup>480</sup>.

In particolare, in ambito doganale, l'OLAF interviene spesso con una finalità di raccordo rispetto ad indagini, penali o amministrative, già intraprese dagli Stati membri, fornendo assistenza e mettendo a disposizione la propria rete di contatti, per favorire un valido scambio di informazioni tra diverse autorità nazionali<sup>481</sup>.

Cercando di individuare le caratteristiche peculiari delle indagini dell'OLAF, indipendentemente dal fatto che siano esterne o interne, la prima che emerge è l'assenza di limiti territoriali nel loro svolgimento.

In particolare, con riguardo ai poteri investigativi, l'OLAF, pur non potendo agire come gli organi inquirenti degli Stati membri, è comunque dotato di poteri di acquisizione della prova non solo formali: ad esempio, è possibile lo svolgimento di controlli sul posto, secondo quanto stabilito dai

---

<sup>478</sup> Art. 1 del Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013: *Obiettivi e compiti*.

<sup>479</sup> Il Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 fornisce la definizione di indagini esterne ed interne rispettivamente agli artt. 3 e 4.

<sup>480</sup> L'attività di coordinamento ha trovato il suo fondamento normativo nell'art. 2, co. 2 della Decisione della Commissione del 28 aprile 1999 che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) 1999/352/CE, secondo il quale, oltre a compiere indagini amministrative, l'OLAF *“apporta il contributo della Commissione alla cooperazione con gli Stati membri nel campo della lotta contro la frode”* e nell'art. 1, co. 2, del Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, secondo cui *“l'Ufficio fornisce agli Stati membri l'assistenza della Commissione per organizzare una collaborazione stretta e regolare tra le loro autorità competenti, al fine di coordinare la loro azione volta a proteggere gli interessi finanziari dell'Unione dalle frodi”*.

<sup>481</sup> Per una completa disamina dell'attività dell'OLAF, si veda A. VENEGONI, *Le indagini doganali, funzioni e competenze dell'OLAF*, in M. SCUFFI, G. ALBENZIO, R. MICCINESI (a cura di), in *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, pp. 481- 516, Milano, 2013.

Regolamenti (CE/Euratom) n. 2988/95 e (Euratom/CE) 2185/96, alle condizioni stabilite dalle normative settoriali<sup>482</sup>.

I controlli sul posto consistono, di fatto, in accessi presso i locali degli operatori economici che si ritengono autori di irregolarità o di attività illecite; durante lo svolgimento di questa funzione, l'Ufficio può acquisire documenti.

In particolare, secondo quanto previsto dal Regolamento (Euratom/CE) n. 2185/96, questi accessi possono essere eseguiti in raccordo con le autorità amministrative nazionali; l'OLAF dispone, in tal caso, dei medesimi poteri di queste ultime<sup>483</sup>.

Con riferimento alle sole indagini interne, l'OLAF è titolare del potere di ispezionare gli uffici dei funzionari dell'Unione coinvolti nell'indagine; la peculiarità di questa prerogativa consiste nel fatto che l'Ufficio non incontra il limite dell'immunità nell'interesse del servizio, di cui questi soggetti sono titolari con riferimento ad indagini delle autorità giudiziarie nazionali.

L'attività dell'OLAF, pur se preceduta da una serie di adempimenti formali, non richiede nemmeno di preavvisare il funzionario interessato<sup>484</sup>.

Un altro importante compito investigativo che l'Ufficio può porre in essere consiste nella possibilità di assumere sommarie informazioni da persone informate sui fatti e dai soggetti dell'indagine<sup>485</sup>.

Infine, con riferimento ai procedimenti penali nazionali, gli agenti dell'OLAF possono svolgere il ruolo di ausiliari della polizia giudiziaria o di consulenti del pubblico ministero per l'analisi di documenti acquisiti dall'Ufficio, in seguito trasmessi alla medesima autorità nazionale<sup>486</sup>.

Terminata l'indagine amministrativa, l'Ufficio stila un rapporto finale volto a riassumere l'ipotesi investigativa iniziale, le attività poste in essere e i risultati degli accertamenti, con riguardo agli elementi di prova acquisiti<sup>487</sup>: tale atto ha lo stesso valore di quelli redatti dalle autorità amministrative nazionali.

Qualora il rapporto contenga prove di una avvenuta violazione o di condotte lesive di interessi finanziari dell'Unione, lo scopo principale dell'Ufficio consiste nel verificare l'esatto ammontare delle somme illegittimamente sottratte al bilancio sovranazionale, per poter avviare azioni volte al loro recupero.

---

<sup>482</sup> Art. 9, comma 2, del Regolamento (CE/Euratom) e art. 3 del Regolamento (Euratom/CE) n. 2185/96.

Questa attività risulta infatti particolarmente rilevante nella materia doganale, nella quale, missioni svolte da personale dell'OLAF, mediante accertamenti compiuti nel territorio di un determinato Stato, hanno permesso di raccogliere prove della Commissione di frodi doganali, difficilmente acquisibili per l'autorità giudiziaria nazionale. A. VENEGONI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione*, op. cit., p. 35

<sup>483</sup> Art. 7, comma 1, del Regolamento (Euratom/CE) n. 2185/96.

<sup>484</sup> Art. 4, comma 2, lett. a), del Regolamento (UE/Euratom) n. 883/2013: *Indagini interne*.

<sup>485</sup> Art. 4, comma 2, lett. b), del Regolamento (UE/Euratom) n. 883/2013: *Indagini interne*.

<sup>486</sup> A. VENEGONI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione*, op. cit., p. 36.

<sup>487</sup> Art. 11 del Regolamento (UE/Euratom) n. 883/2013: *Relazione sulle indagini e provvedimenti conseguenti alle indagini*.

Qualora emergano unicamente violazioni amministrative, la Commissione europea, mediante un suo ente addetto al recupero, valuterà il fondamento dell'indagine dell'OLAF e delle prove raccolte. Nel caso in cui, invece, l'attività investigativa abbia verificato anche la commissione di illeciti penali, potrà essere coinvolta l'autorità giudiziaria: in particolare, il rapporto e gli elementi di prova dovranno essere trasmessi obbligatoriamente alla magistratura nel caso di indagini interne, mentre, nell'ambito di quelle esterne, tale invio da parte dell'Ufficio sarà solo facoltativo.

Da un punto di vista probatorio, il rapporto e le prove raccolte possono essere utilizzate nei procedimenti giudiziari, civili, penali e amministrativi degli Stati membri<sup>488</sup>.

Tale norma ha rappresentato, di fatto, il primo passo verso la libera circolazione della prova nel territorio dell'Unione<sup>489</sup>.

Infine, è inoltre possibile che al termine di un'indagine dell'OLAF si debba procedere sia al recupero in via amministrativa delle somme sia al trasferimento dell'indagine sul piano penale; in questo caso, i due ambiti devono rimanere distinti: infatti, le azioni amministrative non devono subire sospensioni in attesa della definizione del procedimento penale, salvo che questo non sia stabilito da una norma, per non rischiare gravi conseguenze in termini economici per lo Stato membro coinvolto.

A titolo esemplificativo, si tenga infatti presente che, nel settore della politica agricola comune, il mancato recupero delle somme derivanti da irregolarità o frodi entro quattro anni, termine raddoppiato nel caso di apertura di un procedimento giudiziario, determina l'applicazione di un onere di maggiorazione del 50% dell'importo a carico dello Stato membro<sup>490</sup>.

Alla luce di quanto sopra esposto, diviene quindi essenziale evitare la sospensione della procedura amministrativa da parte degli uffici nazionali competenti qualora sia pendente anche un procedimento penale.

Per concludere l'esame dell'attività che l'OLAF può svolgere, oltre a quella propriamente investigativa, non si può non menzionare anche la titolarità, da parte dell'Ufficio di compiti di assistenza giudiziaria e di coordinamento, avviati generalmente sulla base di una richiesta delle autorità giudiziarie nazionali.

---

<sup>488</sup> Art. 11, comma 2, del Regolamento (UE/Euratom) n. 883/2013 (che ha ripreso il contenuto dell'art. 9 del Regolamento (CE) 1073/99), secondo cui: *“Nel redigere dette relazioni e raccomandazioni si tiene conto del diritto nazionale dello Stato membro interessato. Le relazioni così redatte costituiscono elementi di prova nei procedimenti amministrativi o giudiziari dello Stato membro nel quale risulti necessario avvalersene al medesimo titolo e alle medesime condizioni delle relazioni amministrative redatte dagli ispettori amministrativi nazionali. Le relazioni sono soggette alle medesime regole di valutazione applicabili alle relazioni amministrative nazionali e ne hanno la medesima valenza probatoria”*.

<sup>489</sup> La norma è infatti antecedente alla Direttiva 2014/41/UE relativa all'ordine europeo di indagine penale. Per un esame di tale atto normativo di diritto secondario, si rinvia, fra i tanti, a M. DANIELE, *La metamorfosi del diritto delle prove nella direttiva sull'ordine europeo di indagine penale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2015, n. 4, pp. 86-99.

<sup>490</sup> Art. 54, comma 2, del Regolamento (UE) 1306/2013 relativo al finanziamento della politica agricola comune.



In questo modo, l'Ufficio agevola lo scambio di informazioni tra diversi soggetti nell'ambito di procedimenti concernenti gli interessi finanziari dell'Unione mediante, ad esempio, la convocazione e la direzione di riunioni volte a consentire lo scambio di informazioni e di documenti.

Per fornire un esempio concreto di come queste funzioni abbiano ripercussioni importanti anche nell'ordinamento italiano, si può sottolineare il rapporto instauratosi tra l'OLAF e la Corte dei conti, la quale ha compiuto un'attività integrativa rispetto a quella svolta dall'Ufficio, con riguardo all'esercizio dell'azione di responsabilità contabile.

A tal riguardo, di particolare interesse risulta la pronuncia della Corte dei conti italiana, emessa nei confronti di una ONG che aveva ricevuto fondi dal bilancio sovranazionale per il sostegno al suo sviluppo<sup>491</sup>.

I giudici nazionali, oltre ad aver sancito il principio di piena assimilazione delle finanze comunitarie a quelle nazionali, hanno confermato l'orientamento della Corte di Cassazione a Sezioni Unite<sup>492</sup>, secondo cui la giurisdizione della Corte dei conti si fonda sulla natura dei fondi e non sulla qualità soggettiva, ossia quella di funzionario pubblico, dell'imputato nel procedimento contabile; di conseguenza, le indagini possono riguardare anche soggetti privati, qualora siano ritenuti responsabili della gestione di fondi pubblici.

Si sottolinea inoltre come questa attività di coordinamento possa declinarsi anche, con riferimento ai procedimenti penali, nell'assistenza al relativo ordinamento nazionale nell'esecuzione di una rogatoria<sup>493</sup>.

Infine, si ricorda che, nell'ambito dell'assistenza giudiziaria, sia con riferimento al mero scambio di informazioni sia alle rogatorie, l'Ufficio agisce nel rispetto delle norme sulla protezione dei dati personali.

#### **4.3.3.2 Le innovazioni introdotte dal Regolamento (UE/Euratom) 2020/2223**

A questo punto, occorre dare atto delle innovazioni introdotte dal Regolamento (UE/Euratom) 2020/2223.

Come già anticipato, in tema di attività investigativa il Regolamento OLAF disciplina in maniera differente i poteri dell'Ufficio, a seconda che si tratti di indagini esterne o interne agli organi delle istituzioni sovranazionali.

Nella prima ipotesi, l'Ufficio è tenuto a rispettare le diverse discipline processuali di ogni Stato membro, non avendo a disposizione alcun potere coercitivo, essendo inoltre tenuto a domandare

---

<sup>491</sup> Sentenza della Corte dei conti, n. 880/2011, sezione giurisdizionale regionale del Lazio che si rifà al già affermato principio della sezione giurisdizionale regionale della Lombardia nella sentenza n. 528/2004.

<sup>492</sup> Ordinanza della Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, 1 marzo 2006, n. 4511.

<sup>493</sup> Sul tema delle rogatorie, si veda, tra tanti M. R. MARCHETTI, *Rapporti giurisdizionali con autorità straniera*, in G. CONSO, V. GREVI, M. BARGIS (a cura di), *Compendio di procedura penale*, CEDAM, Padova, 2020, pp. 959-985.

assistenza alle autorità amministrative nazionali, le quali devono collaborare nella raccolta delle informazioni richieste; qualora vengano svolte ispezioni e altre attività istruttorie senza che l'operatore economico che le subisce si opponga, trova però applicazione, unicamente, la disciplina eurounitaria, che prevale su quella nazionale<sup>494</sup>.

Nell'ambito delle indagini interne, invece, l'OLAF detiene poteri maggiori: questo può infatti realizzare ispezioni, esaminare e confiscare documentazione, raccogliere informazioni direttamente da funzionari e dipendenti dell'Unione, sulla base di specifiche raccomandazioni del Direttore generale dell'Ufficio; in ogni caso, è necessario il previo intervento dell'autorità nazionale, laddove si intenda esercitare l'azione penale.

Inoltre, come confermato dalla Corte di Giustizia<sup>495</sup>, l'attività investigativa può svolgersi presso qualunque agenzia, istituzione o ufficio europeo, comprese la Banca centrale europea e la Banca europea per gli investimenti, senza necessità di autorizzazioni.

A partire dalle indicazioni della giurisprudenza, la disciplina in materia è stata integrata da accordi interistituzionali tra l'OLAF e vari enti eurounitari soggetti alla sua giurisdizione.

Per tentare di semplificare il complesso quadro appena delineato, il Comitato di vigilanza dell'OLAF aveva presentato una specifica proposta, che aveva ad oggetto il superamento della distinzione tra indagini interne ed esterne, nonché l'indicazione di una specifica disciplina concernente i poteri dell'Ufficio, con la finalità di evitare i ripetuti rinvii ad altre normative di diritto secondario e agli orientamenti del Direttore Generale; nell'ottica di garantire trasparenza, legalità ed efficienza l'atto proponeva, inoltre, anche un maggior coordinamento con il Regolamento EPPO, le cui regole erano ritenute maggiormente garantiste<sup>496</sup>.

Il legislatore sovranazionale non ha tuttavia colto questi suggerimenti<sup>497</sup>: nell'ambito della collaborazione con la Procura europea, infatti, oltre a prevedere nuove sottocategorie di indagini, unitamente a modifiche della disciplina principale, si è limitato ad adottare degli accordi di lavoro sui tempi e sulle modalità di collaborazione tra i due enti<sup>498</sup>.

---

<sup>494</sup> La Corte di Giustizia recepisce, anche in questo caso, la consolidata dottrina *Van Gend en Loos*. Sentenza della Corte di Giustizia del 3 maggio 2018 (T-48/16), *Sigma Orionis SA c. Commissione*. In merito alla presente pronuncia, risultano d'interesse i contributi di T. WHAL, *GC Clarifies Relationship between Union and National Law in OLAF External investigations*, in *Eucrium*, 29 giugno 2018 e di K. BOVEND'EERT, *The Applicable Law in OLAF's On-The-Spot Inspections*, in *European Law Blog*, 28 giugno 2018.

<sup>495</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 10 luglio 2003, (C-15/2000), *Commissione c. Banca Europea per gli Investimenti* e sentenza della Corte di Giustizia del 10 luglio 2003, (C-11/2000), *Commissione c. Banca Centrale Europea*.

<sup>496</sup> Sul punto, si vedano l'Opinione della Supervisory Committee di OLAF n. 2/2017, p. 8-9 e le conclusioni dell'Opinione della Corte dei conti europea n. 2/2018, § 45; quest'ultima suggeriva di uniformare la disciplina a quella prevista nel relativo Regolamento anche ai casi di collaborazione con EPPO.

<sup>497</sup> Ne costituisce un concreto esempio il considerando 42 il quale afferma l'opportunità che il Direttore generale dell'OLAF adotti ulteriori orientamenti.

<sup>498</sup> Art. 12 *octies*: *Accordi di lavoro e scambio di informazioni con l'EPPO*.

Alla luce di quanto sopra esposto, è evidente come il quadro normativo attuale risulti ancora molto complesso e di non agevole comprensione<sup>499</sup>.

Nonostante le osservazioni appena svolte rispetto ad un coordinamento non completo tra l'EPPO e l'OLAF, è comunque utile dare atto dei risultati raggiunti dal legislatore sovranazionale, senza risparmiarlo da quelle che si ritengono critiche doverose.

Nell'ambito dei rapporti tra la Procura europea e l'Ufficio europeo antifrode, la Commissione ha perseguito l'obiettivo, mediante l'approvazione del nuovo Regolamento OLAF, di stabilire regole chiare, fondate su una stretta cooperazione, attraverso un costante coordinamento delle indagini e un proficuo scambio di informazioni<sup>500</sup>.

In questo contesto, è opportuno distinguere tra gli Stati membri, aderenti o meno, alla cooperazione rafforzata, che ha portato all'istituzione della Procura europea: mentre nel primo caso l'attività investigativa dell'Ufficio si limita al perseguimento degli illeciti amministrativi, nella seconda ipotesi permane la piena competenza dell'OLAF.

Come è evidente, il quadro delineato non è scevro di problematiche: innanzitutto, negli ordinamenti nazionali in cui l'EPPO non è operante, permane una lacuna che non può certamente essere colmata dall'attività dell'Ufficio; inoltre, per i reati connotati da transnazionalità, vi è il rischio che gli interessi finanziari dell'Unione non siano tutelati in modo omogeneo<sup>501</sup>.

La problematica è di grande rilevanza, anche perché non è stato stabilito alcun meccanismo di raccordo per i casi in cui le indagini transnazionali siano svolte, allo stesso tempo, sia in Stati in cui l'EPPO operi sia in Stati non aderenti alla cooperazione rafforzata; questa situazione comporta molteplici perplessità: infatti, le maggiori garanzie di un procedimento penale condotto dalla Procura europea non sarebbero applicabili alle indagini dell'Ufficio europeo antifrode, con potenziali conseguenti ripercussioni in termini sia di ammissibilità sia di qualità del risultato dell'attività investigativa<sup>502</sup>.

---

<sup>499</sup> F. A. SIENA, *op. cit.*, p. 1396.

<sup>500</sup> Art. 1, comma 4 *bis*, del Regolamento (UE/Euratom) 2020/2223: “L'Ufficio instaura e mantiene strette relazioni con la Procura europea (EPPO) istituita mediante cooperazione rafforzata dal regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio. Tali relazioni, che si fondano sulla cooperazione reciproca, sullo scambio di informazioni, sulla complementarità e sull'assenza di sovrapposizioni, mirano in particolare ad assicurare l'utilizzo di tutti i mezzi disponibili per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione attraverso il sostegno fornito dall'Ufficio all'EPPO e la complementarità dei rispettivi mandati”. Sull'argomento, si sono espressi A. WEYEMBERGH, C. BRIÈRE, *The future cooperation between OLAF and the European Public Prosecutor's Office*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2017, 1, p. 62-82 e M. LUCHTMAN, J. VERVAELE, *Investigatory powers and procedural safeguards; Improving OLAF's legislative framework through a comparison with other EU law enforcement authorities (ECN/ESMA/ECB)*, Utrecht, 2017.

<sup>501</sup> F. A. SIENA, *op. cit.*, p. 1397.

<sup>502</sup> Opinione della Corte dei Conti europea, 2018, n. 2, par. 10.

Al di fuori di questa peculiare ipotesi, il regolamento del 2020 prevede che l'OLAF comunichi senza ritardo all'EPPO ogni notizia di reato di cui venga a conoscenza, nel rispetto delle previsioni contenute nell'atto istitutivo della Procura europea<sup>503</sup>.

L'Ufficio europeo antifrode è però dotato del potere di effettuare una valutazione preliminare della loro fondatezza, entro il termine di due mesi, potendo, se lo ritiene, disporre l'archiviazione. Una valutazione di questo tipo può inoltre essergli richiesta da parte di qualsiasi altro organismo europeo<sup>504</sup>.

Nonostante questi poteri, comunque, l'OLAF non potrà avviare un'indagine su fatti sui quali ve ne sia già in corso una dell'EPPO; a tal riguardo, è stata prevista la creazione di un *server* che permetta un immediato riscontro sulla pendenza di procedimenti iscritti nel sistema informatico della Procura europea.

Il divieto opererà anche nel caso in cui l'indagine della Procura europea sia stata aperta successivamente a quella dell'Ufficio europeo antifrode, con l'ulteriore obbligo, in capo a quest'ultimo, di trasmettere alla prima tutte le informazioni raccolte fino a quel momento.

Qualora l'OLAF ritenga necessario iniziare o mantenere un'indagine in parallelo a quella della Procura europea, volta a far emergere una distinta responsabilità, di tipo amministrativo o disciplinare o ad adottare misure interinali, come, ad esempio l'interruzione di erogazioni o l'avvio di procedure amministrative volte al recupero dei fondi, avrà l'obbligo di farne preventiva richiesta motivata alla stessa Procura europea; quest'ultima, qualora ritenga che le autonome indagini dell'OLAF possano condizionare la prosecuzione della propria attività investigativa, può decidere di negare il consenso.

Questa attività di investigazione complementare, qualora sia ritenuta svolgibile, dovrà essere posta in essere mediante una forte cooperazione tra le due autorità: in particolare, vi dovrà essere un periodico scambio di informazioni e mezzi di prova raccolti, volto a evitare la duplicazione dell'attività istruttoria, dovendosi consultare previamente a tal riguardo<sup>505</sup>.

Il meccanismo di rapporti sopra esposto è stato introdotto a seguito della volontà della Commissione di massimizzare la garanzia del rispetto del principio del *ne bis in idem*, godendo però, allo stesso tempo, dei vantaggi di un sistema di doppio binario sanzionatorio, così da non

---

<sup>503</sup>Si vedano, a titolo esemplificativo, i considerando 2, 51, 69, 100, 103, 104, 105, 106 del Regolamento EPPO.

<sup>504</sup> Art. 12 *quater*, comma 4, del Regolamento (UE/Euratom) 2020/2223: “*Laddove le informazioni ricevute dall'Ufficio non comprendano gli elementi di cui al paragrafo 2 del presente articolo e non sia in corso un'indagine dell'Ufficio, questo può procedere a una valutazione preliminare delle accuse. La valutazione viene effettuata senza ritardo e comunque entro due mesi dal ricevimento delle informazioni. Nel corso di tale valutazione si applicano l'articolo 6 e l'articolo 8, paragrafo 2. In seguito a tale valutazione preliminare, l'Ufficio segnala all'EPPO qualsiasi condotta criminosa di cui al paragrafo 1 del presente articolo*”.

<sup>505</sup> Quanto appena esaminato denota che la portata dell'attività di collaborazione, sebbene disciplinata dagli artt. 12 *bis-12 octies*, non sia stata però dettagliata dal regolamento.

dover subordinare al risultato dei processi penali il recupero dei fondi sottratti al bilancio dell'Unione o distratti dalla loro destinazione originaria<sup>506</sup>.

Sotto il profilo dell'efficacia dell'azione investigativa dell'OLAF, la Commissione ha inteso rimediare alle mancanze in materia di controlli e verifiche sul posto, riguardo all'accesso ad informazioni contenute sui conti correnti bancari e all'ammissibilità come prova delle relazioni prodotte dall'Ufficio; sono state infine previste altre modifiche volte a rafforzare i servizi di coordinamento antifrode dei diversi Stati membri ed è stato inoltre garantito un costante controllo sul livello di implementazione delle raccomandazioni fornite dal Direttore generale dell'OLAF, in seguito all'emissione del report finale.

Il nuovo art. 3 ha recepito le indicazioni della Corte di Giustizia nel caso *Sigma Orionis*, prevedendo che, qualora vi sia l'assenso del destinatario o anche solo la sua mancata opposizione, non operi il richiamo alla legislazione nazionale, realizzato dall'art. 7 del Regolamento (Euratom/CE) n. 2185/96: in questo caso, quindi, le eventuali differenze tra le procedure utilizzate dall'Ufficio e quelle adottate dai singoli Stati membri non comportano l'illegittimità dell'atto, il quale dovrà essere valutato sulla sola base del diritto dell'Unione<sup>507</sup>.

Un'ulteriore previsione aggiunta dal regolamento del 2020 è quella che dispone un obbligo specifico di collaborazione del soggetto indagato, della persona sottoposta ad un'indagine dell'Ufficio o di chi sia, a qualsiasi titolo, richiesto di fornire un contributo informativo<sup>508</sup>.

La violazione di tale dovere non è però punita da alcuna sanzione; semplicemente, ancora una volta, si prevede che le autorità dello Stato membro interessato siano tenute ad assistere efficacemente i funzionari dell'Ufficio ogni volta che un soggetto non presti il consenso per l'accesso, da parte di

---

<sup>506</sup> Considerando 9 e 10 del Regolamento (UE/Euratom) 2020/2223. Sia la Corte europea dei diritti dell'Uomo, con la sentenza del 15 novembre 2016, (n. 214130/11), *A. e B. c. Norvegia*, sia la Corte di Giustizia dell'Unione europea con le sentenze del 20 marzo 2018, (C-596/16), *Di Puma e Zecca*, del 20 marzo 2018, (C-537/16), *Garlsson* e del 20 marzo 2018, (C-524/15), *Menci*, hanno infatti ridimensionato la portata del principio del *ne bis in idem*, al fine di renderlo compatibile con i sistemi che prevedono un doppio binario sanzionatorio. Il meccanismo risulta particolarmente diffuso con riguardo alla criminalità economica, ampia area alla quale sono riconducibili tutti i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, in relazione ai quali l'Ufficio europeo antifrode e la Procura europea esercitano le proprie differenti competenze. Sulle differenze di orientamento tra la Corte EDU e la Corte di Giustizia UE, si vedano G. LASAGNI, S. MIRANDOLA, *The European ne bis in idem at the Crossroads of Administrative and Criminal Law*, in *Eucrim*, n. 2/2019, p. 126-135; L.BIN, *Anatomia del ne bis in idem: da principio unitario a trasformatore neutro di principi in regole*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, n. 3/2020, p. 98-141.

<sup>507</sup> Art. 3, par. 4, del Regolamento (UE/Euratom) 2020/2223: “Quando, conformemente al paragrafo 3 del presente articolo, l'operatore economico interessato si sottopone a un controllo e a una verifica sul posto autorizzati a norma del presente regolamento, non si applicano l'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95, l'articolo 6, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 e l'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 nella misura in cui tali disposizioni esigano la conformità al diritto nazionale e possano subordinare l'accesso dell'Ufficio alle informazioni e alla documentazione alle stesse condizioni che si applicano agli ispettori amministrativi nazionali”. Questa norma riprende le considerazioni sviluppate nella sentenza della Corte di Giustizia del 3 maggio 2018 (T-48/16), *Sigma Orionis SA c. Commissione*.

<sup>508</sup> I considerando 24 e 25 prevedono infatti che “gli operatori economici non dovrebbero essere obbligati a rendere dichiarazioni autoincriminanti, ma dovrebbero essere obbligati a rispondere a quesiti concreti e fornire documenti, anche se tali informazioni potrebbero essere utilizzate per stabilire, nei loro confronti o nei confronti di un altro operatore economico, l'esistenza di un'attività illecita”.

questi ultimi, ai propri locali o a qualunque altra zona utilizzata per svolgere attività professionale o impedisca all'OLAF di svolgere uno qualsiasi dei suoi compiti<sup>509</sup>.

Le norme che regolano questo tipo di assistenza rimangono, tuttavia, quelle dei diversi diritti nazionali, sia per ciò che concerne l'ammissibilità dell'atto sia dal punto di vista dei controlli giurisdizionali; a mero titolo esemplificativo, in Italia, per lo svolgimento di tale adempimento sono incaricate le Forze di Polizia, con i funzionari OLAF nominati come loro ausiliari.

Un'ulteriore innovazione, apportata dal regolamento del 2020, consiste nella possibilità per l'OLAF di accedere, sebbene in via indiretta, ai conti correnti bancari per realizzare le finalità proprie dell'Ufficio.

Quest'ultimo deve infatti inoltrare una specifica richiesta alle *Financial Intelligence Units* (FIU) o alle altre autorità nazionali che vi hanno accesso, le quali sono tenute a rilasciare sempre informazioni generali, come, ad esempio, quali siano i conti intestati ad un determinato soggetto; se invece vi sia una specifica domanda scritta motivata, qualora ciò sia ritenuto adeguato e proporzionato rispetto all'indagine in corso, dovrà essere fornita anche una dettagliata relazione delle singole operazioni finanziarie poste in essere sui conti di cui sopra.

Nonostante la portata innovativa di questa disposizione, la relativa attività avrebbe dovuto essere resa parte di una collaborazione maggiormente organica tra l'OLAF e le FIU, le quali hanno diritto di accedere ad una grandissima quantità di dati, disponendo inoltre di poteri e competenze che permettono lo svolgimento di complesse analisi finanziarie.

Tutto ciò non trova però ancora una specifica disciplina unitaria a livello sovranazionale; evidentemente, non si è tenuto dovutamente conto del fatto che, analizzando il percorso dei flussi finanziari, partendo dalle segnalazioni di operazioni sospette inviate alle FIU da un sistema bancario creditizio, è possibile individuare anche reati presupposto rientranti nel novero di quelli di competenza dell'Ufficio e della Procura europea, che potrebbero assicurare, così, il congelamento dei proventi illeciti.

Sarebbe dunque auspicabile prevedere, specificamente, l'obbligo di segnalazione da parte delle FIU di qualsiasi illecito amministrativo o notizia di reato che possa ledere gli interessi finanziari

---

<sup>509</sup> Art. 3, par. 3: “*Gli operatori economici cooperano con l'Ufficio nel corso delle indagini. L'Ufficio può chiedere informazioni scritte e orali, anche mediante colloqui*” e par. 6: “*Se il personale dell'Ufficio constata che un operatore economico si oppone a un controllo e a una verifica sul posto autorizzati a norma del presente regolamento, vale a dire qualora l'operatore economico rifiuti di concedere l'accesso necessario ai propri locali o a qualsiasi altra zona utilizzata a fini professionali, nasconda informazioni o impedisca lo svolgimento di una qualsiasi delle attività che l'Ufficio deve condurre nel corso di un controllo o una verifica sul posto, le autorità competenti, comprese, ove opportuno, le autorità di contrasto dello Stato membro interessato, prestano al personale dell'Ufficio l'assistenza necessaria per consentire all'Ufficio di svolgere il controllo e la verifica sul posto in modo efficace e senza indebiti ritardi*”.

dell'Unione, oltre ad ogni informazione utile a recuperare i fondi sottratti ad istituzioni, organi o agenzie europee<sup>510</sup>.

Non si può escludere che, in futuro, la cooperazione interistituzionale tra le FIU, OLAF, EPPO ed Europol possa aumentare attraverso la costituzione di un apposito ente europeo di coordinamento<sup>511</sup>.

Tale processo di integrazione è però in parte rallentato dalla necessità di adottare un forte grado di prudenza da un punto di vista sia giuridico sia tecnico-informatico nella gestione di una così ampia quantità di dati personali di cittadini e operatori economici europei<sup>512</sup>.

A questo punto, è necessario dar conto delle novità introdotte dal regolamento del 2020 in tema di ammissibilità della relazione finale dell'OLAF come prova nei procedimenti amministrativi e penali.

Tali *report*, come già anticipato, sono stati da sempre soggetti ad un principio di equivalenza rispetto alle prove e ai rapporti degli ispettori amministrativi delle autorità nazionali, tra cui figurano, nell'ordinamento italiano, la Banca d'Italia e la Consob.

Questo principio non si adatta del tutto ad uno standard uniforme di efficienza in rapporto all'azione dell'Ufficio, stante la disomogeneità della legislazione dei vari Stati sul punto, anche in rapporto alla natura del procedimento<sup>513</sup>.

Il nuovo art. 11 è stato quindi adottato per mitigare la regola dell'equivalenza: quest'ultima infatti permane per i soli procedimenti penali; le relazioni dell'Ufficio rimangono comunque ammissibili ai sensi del regolamento, quindi prevalendo su eventuali norme interne non conformi, in tutti i procedimenti amministrativi e giudiziari non penali instaurati dinanzi alle autorità degli Stati membri, nei procedimenti giudiziari avviati presso la Corte di Giustizia e in quelli amministrativi relativi a rapporti con istituzioni e altri organismi dell'Unione<sup>514</sup>.

---

<sup>510</sup> F. A. SIENA, *op. cit.*, p. 1401. Ad oggi, da un punto di vista normativo, la collaborazione tra l'OLAF e le FIU è demandato solo agli strumenti con cui i diritti nazionali hanno implementato la Direttiva (UE) 2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 giugno 2019, che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati, e che abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio. Su tale atto di diritto normativo secondario, si veda il lavoro di T. WHAL, *New Directive on Law Enforcement Access to Financial Information*, in *Eu crim*, 10 settembre 2019.

<sup>511</sup> L'istituzione di tale ente è stata auspicata dalla Commissione europea nel relativo Action Plan n. COM (2020) 2800, del 7 maggio 2020, "*for a comprehensive Union policy on preventing money laundering and terrorist financing*".

<sup>512</sup> Opinione dell'European Data Protection Supervisor n. 5/2020 del 23 luglio 2020, "*on the European Commission's action plan for a comprehensive Union policy on preventing money laundering and terrorism financing*".

<sup>513</sup> F. A. SIENA, *op. cit.*, p. 1402.

<sup>514</sup> Art. 11, par. 2, del Regolamento (UE/Euratom) 2020/2223: "[...] *Le relazioni redatte in conformità del primo comma, unitamente a tutti gli elementi di prova a loro sostegno e a esse allegati, costituiscono elementi di prova ammissibili: a) nei procedimenti giudiziari di natura non penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali e nei procedimenti amministrativi negli Stati membri; b) nei procedimenti penali dello Stato membro nel quale risulti necessario avvalersene al medesimo titolo e alle medesime condizioni delle relazioni amministrative redatte dagli ispettori amministrativi nazionali e sono soggette alle medesime regole di valutazione applicabili alle relazioni amministrative redatte dagli ispettori amministrativi nazionali e ne hanno la medesima valenza probatoria; [...]*"

È stata inoltre recepita l'indicazione fornita dalla Corte dei conti europea, che aveva richiesto che l'Ufficio fosse obbligato ad allegare alle relazioni finali, inoltrate alle autorità nazionali, tutte le prove fino a quel momento raccolte; tale necessità era emersa al fine di contrastare una prassi che, molte volte, non risultava adeguata rispetto a questa esigenza di trasparenza<sup>515</sup>.

Si sottolinea che, con riguardo all'ordinamento italiano, la Suprema Corte operava già una distinzione tra la relazione e le prove raccolte e ad essa allegate, ritenendo che a queste non fosse applicabile il principio di equivalenza ma quello di generale ammissibilità, ricavabile dallo stesso Regolamento OLAF<sup>516</sup>.

Pare utile inoltre evidenziare che, nonostante le indicazioni fornite dal Comitato di vigilanza dell'OLAF nella sua opinione, il potere di aprire o chiudere un'indagine è rimasto comunque dipendente dalla discrezionalità del Direttore generale dell'Ufficio, al quale può bastare la presenza di un sufficiente sospetto, fondato su informazioni ricevute da un organismo, da terzi o anche da fonti anonime, sull'esistenza di fatti lesivi del budget dell'Unione,

La decisione del soggetto apicale dell'OLAF deve tener conto di due criteri, ossia l'efficiente utilizzo delle risorse dell'Ufficio e la proporzionalità delle misure da adottare in rapporto alle circostanze ipotizzate<sup>517</sup>.

Il Direttore generale può inoltre trasmettere le informazioni ritenute rilevanti non solo agli organismi sovranazionali interessati ma anche alle autorità nazionali, sia amministrative sia penali.

Si deve dar conto del fatto che il Comitato di vigilanza dell'OLAF aveva criticato il fatto che l'elevato grado di discrezionalità appena descritto sovraesponesse il Direttore generale, rischiando di minare l'indipendenza e l'imparzialità dell'Ufficio<sup>518</sup>.

Si ritiene che tali rischi potessero essere contenuti mediante l'introduzione di un obbligo di comunicazione alla *Supervisory Committee*, con cui, a seguito dell'esame, da parte di quest'organo, della pertinente e rilevante documentazione, si sarebbe potuto interloquire in merito all'opportunità di aprire un procedimento; il Comitato avrebbe poi potuto fornire le motivazioni a fondamento della sua decisione.

---

<sup>515</sup> Opinione della Corte dei conti europei n. 2 del 2018, parr. 36 e 45.

<sup>516</sup> Corte di Cassazione Civile, Sez. Trib., 30 gennaio 2020, in C.E.D. Cass., n. 656818, secondo la quale il regolamento "non pone alcun limite all'utilizzabilità, nei procedimenti amministrativi e giudiziari di tale Stato, delle altre fonti di prova acquisite dall'OLAF nel corso delle indagini".

<sup>517</sup> Art. 5, par. 1, del Regolamento (UE/Euratom), 2020/2223: "Fatto salvo l'articolo 12 quinquies, il direttore generale può avviare un'indagine in presenza di un sufficiente sospetto, che può basarsi su informazioni fornite da terzi o su informazioni anonime, che induca a supporre l'esistenza di frodi, corruzione o ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. La decisione di avviare l'indagine può tenere conto della necessità di utilizzare in maniera efficiente le risorse dell'Ufficio e della proporzionalità delle misure impiegate. Con riguardo alle indagini interne, si tiene conto specificamente dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo più adeguati a svolgerle, in particolare sulla base della natura dei fatti, dell'incidenza finanziaria effettiva o potenziale del caso e della probabilità di un seguito giudiziario".

<sup>518</sup> Opinione della *Supervisory Committee* di OLAF n. 2 del 2017, p. 10 ss. Tale rilevante contributo non è però stato accolto dal legislatore sovranazionale.



Da un punto di vista delle garanzie procedurali, sono state apportate solo alcune modifiche formali. Permane dunque la disciplina previgente, che impone la completezza delle indagini, la quale si realizza con la raccolta di prove sia a carico sia a discarico, mediante l'adempimento dei doveri di obiettività e imparzialità, attraverso il rispetto del principio della presunzione di non colpevolezza, oltre che osservando il diritto delle persone, a cui è richiesto di rilasciare dichiarazioni scritte o che sono convocate per un colloquio, di tutelarsi dall'autoincriminazione. È infine previsto che i funzionari dell'Ufficio debbano informare i soggetti interessati dell'esistenza di queste garanzie<sup>519</sup>. È stato inoltre sancito, specificamente, il diritto dell'operatore economico interessato da una verifica sul posto di essere assistito da una persona di fiducia e di potersi esprimere nella lingua ufficiale dello Stato membro in cui si trova<sup>520</sup>.

Nonostante la norma tuteli le garanzie procedurali delle persone soggette a controlli, si sarebbe potuta fornire una protezione maggiore; evitando di modificare, in senso più gravoso, le procedure, per i casi di condotte non fraudolente o di mere irregolarità amministrative, sarebbe stato possibile richiamare gli standard, stabiliti dal Regolamento EPPO, per tutti i casi in cui l'Ufficio svolga investigazioni concernenti fatti di reato e non solo nelle ipotesi in cui sia direttamente la Procura europea a richiederli<sup>521</sup>.

Occorre dar conto però di una timida apertura della Corte di Giustizia sull'ambito di operatività dei diritti della persona interessata dalle indagini dell'OLAF.

Con una recente pronuncia infatti i Giudici di Lussemburgo si sono occupati di alcune questioni riguardanti le attività investigative dell'OLAF.

In particolare, l'OLAF aveva avviato un'indagine amministrativa sull'uso di alcuni fondi sovranazionali destinati alla realizzazione di un'infrastruttura in Romania.

A seguito dell'accertamento di irregolarità e di ipotesi di reato, l'OLAF ha trasmesso, al termine dell'indagine, il proprio rapporto finale anche all'autorità giudiziaria inquirente romena, perché facesse le sue valutazioni sull'avvio di un'indagine penale interna.

In seguito, sia l'Ufficio sia l'autorità nazionale, annunciavano l'apertura di un procedimento penale a carico del presidente dell'ente pubblico che aveva beneficiato dei fondi europei, nonostante

---

<sup>519</sup> Art. 9 del Regolamento (UE/Euratom) n. 883/2013 come modificato dal Regolamento (UE/Euratom) 202/2223 202/223: *Garanzie procedurali*.

<sup>520</sup> Art. 9, par. 8, del Regolamento (UE/Euratom) 2020/2223: *Indagini esterne: "Nell'esercizio delle competenze assegnategli, l'Ufficio rispetta le garanzie procedurali di cui al presente regolamento e al regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96. Nel corso di un controllo e di una verifica sul posto, l'operatore economico interessato ha il diritto di non rendere dichiarazioni autoincriminanti e di essere assistito da una persona di sua scelta. All'operatore economico che renda dichiarazioni nel corso di un controllo e di una verifica sul posto è offerta la possibilità di esprimersi in una qualsiasi delle lingue ufficiali dello Stato membro in cui si trova. Il diritto dell'operatore economico di essere assistito da una persona di sua scelta non impedisce all'Ufficio di accedere ai suoi locali e non ritarda indebitamente l'inizio del controllo e della verifica"*.

<sup>521</sup> F. A. SIENA, *op. cit.*, p. 1404.

quest'ultimo, nel report finale dell'OLAF, non fosse stato direttamente nominato come persona interessata dall'indagine.

Alla luce di ciò, questo soggetto richiedeva all'OLAF l'avvio di un'investigazione sulle modalità di svolgimento delle indagini precedenti e, inoltre, di permettergli l'accesso ai documenti contenuti nei relativi fascicoli; l'Ufficio, però, rigettava entrambe le richieste.

La persona interessata, dunque, agiva in giudizio contro tale diniego, proponendo azione di annullamento dinanzi al Tribunale di Prima Istanza, il quale, però, ne dichiarava l'irricevibilità.

L'interessato, allora, impugnava la sentenza davanti alla Corte di Giustizia. Questa dichiarava irricevibile il ricorso presentato contro il diniego opposto dall'Ufficio alla richiesta di intraprendere una specifica attività investigativa su un'indagine precedentemente svolta e di cui i risultati erano stati indicati nel rapporto finale trasmesso alle autorità giudiziarie nazionali; i Giudici di Lussemburgo hanno ritenuto, infatti, che tale atto fosse meramente confermativo dello stesso report conclusivo.

Allo stesso tempo però, la Corte ha dimostrato un'apertura su un fronte diverso: è stato infatti ritenuto impugnabile il diniego di accesso ai documenti dell'indagine, formulato a seguito di istanza, presentata, secondo quanto previsto dal Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo all'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni dell'Unione europea<sup>522</sup>.

A questo punto, occorre dare atto del parziale rafforzamento del ruolo del Comitato di vigilanza dell'OLAF, il quale ha il compito di controllare la regolarità dell'esecuzione delle indagini da parte dell'Ufficio, con la finalità di rafforzarne l'indipendenza nell'esercizio effettivo delle sue competenze, sorvegliando, inoltre, sulla corretta applicazione delle garanzie procedurali e sulla durata delle indagini<sup>523</sup>.

Da un punto di vista organizzativo, si prevede ora che, in via generale, il Comitato possa accedere a tutta la documentazione dell'OLAF; tale iniziativa era in precedenza subordinata ad una richiesta motivata in rapporto a specifiche situazioni e necessità.

---

<sup>522</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 13 gennaio 2022, (C-351/20), *Liviu Dragnea contro Commissione europea*. La Corte conclude, infatti, sostenendo che: “*In materia di indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) non è configurabile, in capo alla persona che lamenti di esserne stata danneggiata, il diritto di chiedere che l'Ufficio rivaluti le sue conclusioni successivamente alla trasmissione del rapporto finale all'autorità giudiziaria nazionale per la verifica di fatti aventi possibile rilievo penale, mentre è configurabile il suo diritto di accesso ai documenti richiesti*”. Sul tema, si segnala il commento A.VENEGONI, *Le indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e i diritti della persona interessata*, in *Cassazione Penale*, 2022, n. 6, pp. 2404-2414.

<sup>523</sup> Art. 15 del Regolamento (UE/Euratom) n. 883/2013 così come modificato dal Regolamento (UE/Euratom) 2020/2223: *Comitato di vigilanza*.

Nonostante ciò, i poteri del Comitato rimangono ancora limitati, consistendo nella facoltà di esprimere pareri e raccomandazioni, senza alcuna possibilità di avviare un procedimento disciplinare o di comminare sanzioni qualora vengano riscontrate irregolarità.

Proprio mediante uno di tali atti non vincolanti, il Comitato aveva espresso forti perplessità in merito alla mancanza di uno specifico rimedio giurisdizionale volto a vagliare la legittimità almeno degli atti più rilevanti posti in essere dall'Ufficio<sup>524</sup>; il Comitato di vigilanza criticava infatti la restrittiva giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>525</sup> che, reputando di regola infondati i ricorsi riguardanti l'ammissibilità delle prove raccolte dai report elaborati, lasciava l'onere della decisione ai giudici nazionali<sup>526</sup>.

Il regolamento del 2020 ha inoltre tentato di individuare uno strumento di garanzia per la tutela dei soggetti sottoposti agli atti dell'Ufficio mediante l'introduzione di una figura ibrida, ossia il Controllore delle garanzie procedurali, inserito all'interno delle strutture amministrative del Comitato di vigilanza, con la funzione di ricevere reclami o richieste di pareri sulla legittimità di specifici atti già compiuti o da compiere da parte dell'Ufficio<sup>527</sup>.

Da un esame di queste nuove previsioni normative, è possibile affermare come le garanzie di imparzialità e terzietà fornite da questo soggetto siano deboli, in quanto non equiparabili a quelle relative all'esercizio dell'attività giurisdizionale; inoltre, il ruolo del Controllore delle garanzie procedurali si confonde con quello già svolto dal Comitato di vigilanza.

Sarebbe stato auspicabile che il legislatore sovranazionale avesse seguito l'indicazione della Corte dei conti europea, la quale proponeva l'estensione della competenza della Corte di Giustizia su tale materia; ciò avrebbe garantito, in parallelo, l'uniformità dei poteri coercitivi tra le investigazioni interne, in cui sono già previsti e quelle esterne, nelle quali sono demandati interamente all'assistenza delle autorità nazionali.

I rapporti conclusivi presentati dall'Ufficio sarebbero quindi risultati più affidabili e credibili: il risultato sarebbe stato quello di un aumento dell'efficienza e dell'uniformità nell'azione di contrasto alle frodi e agli altri illeciti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione<sup>528</sup>.

Ulteriori elementi di debolezza relativi all'istituzione del Controllore delle garanzie procedurali derivano dall'individuazione di termini di decadenza estremamente brevi, che non possono superare

---

<sup>524</sup> Opinione della *Supervisory Committee* di OLAF n. 2 del 2017, p. 19 ss.

<sup>525</sup> Si vedano, sul punto, le già citate sentenze *Gomez-Reino c. Commissione*, n. T-215/02 del 18 dicembre 2003, par. 50-56; *Gomez-Reino c. Commissione*, n. C-471/02 del 8 aprile 2003; *Tillack c. Commissione*, n. T-193/04 del 4 ottobre 2006.

<sup>526</sup> Sul punto, si vedano: K. LIGETI, *The protection of the procedural rights of persons concerned by OLAF administrative investigations and the admissibility of OLAF final reports as criminal evidence*, Bruxelles, 2017, p. 22.

<sup>527</sup> Artt. 9 *bis* e 9 *ter* del Regolamento (UE/Euratom) 2020/2223.

<sup>528</sup> Opinione della Corte dei conti europea, n. 2 del 2018, parr. 16 e 17.

un mese dalla conclusione delle indagini, dall'assenza di sanzioni conseguenti alla decisione del Controllore e, infine, dall'equiparazione della mancata pronuncia al rigetto del reclamo.

Infine, anche gli atti adottati da questa nuova figura sono qualificabili come mere raccomandazioni non vincolanti, che il direttore generale dell'OLAF può quindi disattendere.

È possibile dunque affermare come, ancora una volta, gli adempimenti burocratici all'interno dell'Ufficio siano aumentati, senza che il livello generale di tutela dei diritti individuali sia stato effettivamente innalzato.

In conclusione, l'analisi delle disposizioni introdotte dal nuovo Regolamento OLAF permette di affermare come siano state affrontate solo le necessità più urgenti, con particolare riguardo a quelle connesse all'istituzione della Procura europea ma che sugli altri fronti le soluzioni fornite risultino ancora solo di compromesso e incoerenti rispetto agli obiettivi individuati dalla Commissione europea.

Nonostante le critiche, si registra comunque un miglioramento nel funzionamento e nelle garanzie offerte dall'Ufficio, che deve costituire la premessa per future modifiche, volte a dare una completa attuazione a quanto disposto dall'art. 325 TFUE, equilibrando gli interventi sul fronte processuale con un'ampia armonizzazione del diritto penale sostanziale<sup>529</sup>.

## CONCLUSIONI

L'analisi svolta, con particolare riguardo alle prerogative ed ai poteri attribuiti alla Procura europea e all'OLAF, permette di affermare che si è in presenza di un quadro complesso e ancora distante dalla creazione di uno spazio giudiziario europeo, che operi alla luce di una completa cessione di competenze, nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale, tra gli Stati membri.

Sarà dunque necessario attendere un considerevole lasso di tempo per poter verificare se l'EPPO, anche grazie all'intervento della giurisprudenza della Corte di giustizia, potrà rappresentare l'inizio di un cambio di rotta; a tal riguardo, è auspicabile l'adesione di tutti gli Stati dell'Unione a quello che, attualmente, è ancora un regolamento attuato mediante lo strumento della cooperazione rafforzata.

Un ulteriore profilo, emerso più volte nello svolgimento del presente lavoro, è rappresentato dall'assenza di sistematicità degli interventi normativi degli Stati membri in rapporto agli atti di diritto dell'Unione, con particolare riguardo alle direttive: il caso più eclatante, nell'ambito dell'ordinamento italiano, consiste nel mancato accoglimento della possibilità, offerta dalla sesta

---

<sup>529</sup> F. A. SIENA, *op. cit.*, pp. 145-1406.

direttiva antiriciclaggio, di recepire, con il medesimo atto normativo, non solo le relative previsioni ma anche quelle della Direttiva PIF.

La perdita di tale opportunità ha reso ancora più tortuoso il percorso di armonizzazione del diritto penale dei diversi Stati membri; tale obiettivo deve continuare a rappresentare il faro per il corretto adempimento dell'attività legislativa nell'ambito degli ordinamenti nazionali facenti parte dell'Unione europea.

Nonostante le criticità osservate, si può comunque affermare che la tutela degli interessi finanziari dell'Unione continui a rappresentare il punto di partenza dell'opera di raccordo della legislazione penale, promossa dalle istituzioni europee e dal fondamentale apporto della Corte di Giustizia, la quale, mediante le sue pronunce, continua a favorire il superamento dei profili di disorganicità.

## BIBLIOGRAFIA

ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017, p. 559 ss..

ADLER-NISSEN R., GAMMELTOFT-HANSEN T., *Straitjacket or sovereignty shield? The Danish opt-out on Justice and Home Affairs and the prospects after the Treaty of Lisbon*, in *Danish Foreign Policy Review*, 2009, 137.

ALLEGREZZA S., *A European Public Prosecutor Office to Protect Common Financial Interests: A Milestone for the EU Integration Process*, in K. AMBOS and P. RACKOW (eds), *Cambridge Companion to European Criminal Law*, Cambridge, 2022.

AMARELLI G., *Profili pratici della questione sulla natura giuridica della responsabilità degli enti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 151 ss..

AMODIO E., *Diritto di difesa e diritto alla prova nello spazio giudiziario europeo*, in A. LANZI, F. RUGGIERI F., CAMALDO L. (a cura di), *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, Padova, 2002, p. 103.

ANGELINI M., *Riciclaggio*, in *Digesto delle discipline penali*, 2005, p. 1401.

ANTONACCHIO F., MICCOLI G., *Restyling delle sanzioni per violazioni degli obblighi antiriciclaggio*, in *Il Fisco*, 2016, n. 7, p. 651.

ARMONE G. M., CIMINI B. R., GAMBINI F., IUZZOLINO G., NICASTRO G., PIOLETTI A., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano le decisioni quadro dell'Unione europea: dal mandato d'arresto alla lotta al terrorismo*, Milano, 2006, p. 469.

BACHMAIER WINTER L., *Cross-Border Investigation under the EPPO Proceedings and the Quest for Balance*, in L. BACHMAIER WINTER (ed.), *The European Public Prosecutor Office. The Challenges Ahead*, Springer, 2018.

BACIGALUPO E., *La tutela degli interessi finanziari della Comunità: progressi e lacune*, in G. GRASSO (a cura di), *op. cit.* p. 24 ss..

BALSAMO A., *Il coordinamento tra la Procura generale della Corte di cassazione e la Procura Europea*, in *Sistema Penale*, 2019, n. 12, p. 1.

BARGIS M., *Il mandato d'arresto europeo dalla decisione quadro alle prospettive d'attuazione*, in *Politica del diritto*, 2004, n. 1, p. 49.

E. BASILE, *Brevi note sulla nuova direttiva PIF*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, n. 12, pp. 63-73.

BASSI A., EPIDENDIO T. E., *Enti e responsabilità da reato. Accertamento, sanzioni e misure cautelari*, Milano, 2006, pp. 3 ss..

BASSO E. D., VIGLIONE A., *I Nuovi reati tributari*, G. Giappichelli Editore, 2017.

BELLAGAMBA F., *In dirittura d'arrivo la riforma del riciclaggio: alcune proposte di modifica per andare oltre il mancato recepimento della direttiva europea*, in *Sistema Penale*, 2021, n. 10, p. 3.

BELLAGAMBA F., *La riforma del riciclaggio è legge: un'occasione mancata per andare oltre il mero recepimento della direttiva europea*, in *Diritto penale e processo*, 2022, n. 4, p. 445.

BERNARDI A., *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in *Sistema Penale*, 2021, n. 11, pp. 23-26.

BERNARDI A., *La Corte costituzionale sul caso Taricco: tra dialogo cooperativo e controlimiti*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, n. 1, p.109 ss..

BERNARDI A., CUPELLI A. (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti*, Napoli, 2017, p. 281 ss..

BERTOLI R., *Responsabilità degli enti e reati tributari: una riforma affetta da sistematica irragionevolezza*, in *Sistema Penale*, 3/2020.

BILLIS E., *The European Court of Justice: A “Quasi-Constitutional Court” in Criminal Matters? The Taricco Judgement and Its shortcomings*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2016, p. 20 ss..

BIZZIOLI G., SALVATORE P., *Il titolare effettivo dei trust esteri dopo il recepimento della IV direttiva antiriciclaggio*, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 2020, n. 9, pp. 655-659.

BONFANTI A., *Diritti umani e imprese multinazionali nei lavori del Rappresentante speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite*, in *Diritti Umani e diritto internazionale*, 2008, vol. II, fasc. 1, p. 131 ss..

BOVEND'EERT K., *The Applicable Law in OLAF's On-The-Spot Inspections*, in *European Law Blog*, 28 giugno 2018.

BUSUIOC M., GROENLEER M., *Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, n. 14, pp. 285-304.

CADOPPI A., CANESTRARI S., MANNA A., PAPA M. (a cura di), *Diritto Penale dell'Economia*, Utet Giuridica, 2017, p. 617 ss.;

CADOPPI A., CANESTRARI S., MANNA A., PAPA M. (a cura di) *Trattato di diritto penale*, Torino, 2022, pp. 775-899.

CAIANIELLO M., *The Decision to Drop the Case: Res Iudicata or Transfer of Competence?*, in L. BACHMAIER WINTER (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Cham, 2018, p. 113.

CANNONE A., *Le cooperazioni rafforzate. Contributo allo studio dell'integrazione differenziata*, Bari, 2005.

CANZIO G., CERQUA L. D., LUPARIA L. (a cura di), *Diritto penale delle società: accertamento delle responsabilità individuali e processo alla persona giuridica*, Vicenza, 2016, pp. 817-1198.

CAPOLUPO S., *Modifiche alla normativa antiriciclaggio e lotta ai paradisi fiscali*, in *Il Fisco*, 2016, n. 46 p. 4455.

CARANO A., SALERNO, D. *Lgs 20 febbraio 2004, n. 56: l'attuazione della seconda Direttiva europea nella strategia antiriciclaggio e le novità procedurali e sanzionatorie*, in *Il Fisco*, 2004, n. 42, p. 7146.

CASSESE E., COSTANZO P., *La terza direttiva comunitaria in materia di antiriciclaggio e antiterrorismo*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2006, n.1, p. 5.

CASSESE E., COSTANZO P., *Il recepimento della seconda direttiva comunitaria "antiriciclaggio"*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2004, n. 5, p. 495.

CASSIBBA F., *Misure investigative del pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità*, in *Sistema Penale*, 22 settembre 2022.

CASTELLANETA M., *Commento all'art. 83 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di) *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 679 ss.

CAVALLINI D., *Analisi della disciplina e prime riflessioni sui profili ordinamentali della Procura europea, alla luce del d.lgs. n. 9/2021 di adeguamento della normativa nazionale al regolamento europeo*, pubblicato il 14 maggio 2021, in [www.dirittodidifesa.eu](http://www.dirittodidifesa.eu), p. 10.



CECI G., *Prime brevi note sul Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO")*, in [www.sls.unisa.it](http://www.sls.unisa.it).

CENCI P., *La nuova normativa antiriciclaggio - Direttive comunitarie e normativa nazionale*, Padova, 2010, p. 9.

CHIAVARIO M., *La riforma del processo penale*, Torino, 1990, p. 259.

CHIAVARIO M., *Art. 6*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2011, p. 186.

CIAMPI S., *Diritto all'informazione nei procedimenti penali: il recepimento low profile della direttiva 2012/13/UE da parte del d.lgs. 1° luglio 2014, n. 101*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), 2014, pp. 1-29.

CLAPHAM A., *Human Obligations of Non-state Actors*, Oxford, New York, 2006

CONDINANZI M., AMALFITANO C., *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *Federalismi*, 2020, n. 19, pp. 217-300.

CORSARO C., ZAMBRINI M., *Il recepimento della Direttiva PIF e le novità in materia di reati contro la pubblica amministrazione e reati tributari. L'ulteriore ampliamento dei reati presupposto per la responsabilità degli enti*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2020, 7-8.

COSTANTINESCO V., *Article 209A C.E.*, in V. COSTANTINESCO, R. KOVAR, D. SIMON (*sous la direction de*), *Traité sur L'Union européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992). Commentaire article par article*, Paris, 1995, p. 715.

CUPELLI C., *La disciplina dei reati tributari ancora davanti alla Corte di Giustizia: il caso Scialdone e le soglie di punibilità*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2018, n. 5, pp. 349-361.

CURTI GIALDINO C., *Il trattato di Maastricht sull'Unione europea*, Roma, 1993, p. 251.

DAMATO A., *La nuova normativa sulla Procura europea*, in *L'indice penale*, 2021, n. 2, p. 559.

DAMATO A., *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, Bari, 2018, p. 4.

DAMATO A., *Razzismo e xenofobia*, in G. CARELLA, M. CASTELLANETA, A. DAMATO, G. PIZZOLANTE, *Codice di diritto penale e processuale penale dell'Unione europea*, Torino, 2009, p. 771 ss.

DANIELE M., *La metamorfosi del diritto delle prove nella direttiva sull'ordine europeo di indagine penale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2015, n. 4, pp. 86-99.

DANOVI R., *La nuova normativa antiriciclaggio e le professioni*, Milano, 2008, p. 2.

DE AMICIS G., *“Competenza” e funzionamento della Procura europea nella cognizione del giudice*, in *La legislazione penale*, 2022, p. 1ss..

DE FLAMMINEIS S., *Distrazione e riciclaggio di fondi europei. I progetti riciclatori tra emergenza economica e tutela penale degli interessi finanziari dell'UE*, in *Sistema Penale*, 2021, n. 2, p. 43.

DELL'OSSO A. M., *Corsi e ricorsi nel diritto penal-tributario: spunti (critici) sul c.d. decreto fiscale*, in *Diritto Penale e Processo*, 3/2020.

DELMAS-MARTY M., VERVAELE J. A. E. (eds), *La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats membre*, vol. I, Antwerpen, Groningen, Oxford, 2000 (per la traduzione italiana, G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Il Corpus juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano, 2003, p. 195 ss..

DELMAS-MARTY M. (a cura di), *“Corpus Juris” portant dispositions pénelaes pour la protection des interêts financiers de l'Unione européenne*, Parigi, 1997 (per la traduzione italiana, cfr. *Verso uno spazio giudiziario, Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Milano, 1997).

DELMAS-MARTY M., VERVAELE J. A. E., *L'attuazione del Corpus Juris negli Stati membri. Disposizioni penali per la tutela delle Finanze dell'Europa*, Antwerpen, 2000.

DELMAS-MARTY M., *A legal expert's opinion (presentation of a corpus juris establishing criminal provisions to protect the financial interests of the European Union)*, in PARLAMENT EUROPÉEN-DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTUDES, *Document de Travail pour un Espace Judiciaire Européen, Public Hearing organized by the Committee On Budgetary Control and the Committee On Civil Liberties And Internal Affairs*, Brussels, 1997, p. 14 ss.

DELMAS-MARTY M., VERVAELE J., *The implementaion of the Corpus juris in the member states of the EU*, a cura di Antwerp, Intersentia, voll. I-III, 2000, vol. IV, 2002.

DELMAS-MARTY M., *Le double contexte du règlement instituant le Parquet européen*, in *Rev. sc. crim.*, 2018, p. 622.

DE MATTEIS L., *Autonomia e indipendenza della Procura europea come garanzia dello Stato di diritto*, in *Questione Giustizia*, fasc. 2/2021, par. 2.

DE SIMONE G., *La responsabilità da reato degli enti: natura giuridica e criteri (oggettivi) di imputazione*, pubblicato il 28 ottobre 2012 su [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), p. 4 ss..

DINACCI F. R., *Giudice terzo e imparziale quale elemento presupposto del giusto processo tra Costituzione e fonti sovranazionali*, in *Archivio Penale*, 2017, n. 3, p. 1 ss..

DI PASCALE A., *La responsabilità sociale dell'impresa nel diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè editore, 2010.

DI STASI A., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere: qualche considerazione sugli sviluppi normativi in materia di cooperazione giudiziaria*, in *Freedom Security & Justice: European Legal Studies*, 2019, n. 3, pp. 1-8.

DONÀ G., VISCARDINI W., *La tutela penale e amministrativa degli operatori economici e gli interessi finanziari dell'Unione europea*, Padova, 2000, p. 54 ss..

DROSI V., *Responsabilità degli enti: lo stato dell'arte sull'autonomia del criterio del vantaggio rispetto all'interesse*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2022, 1, pp. 1-11.

DURDEVIC Z., *Controllo giudiziario, ammissibilità delle prove e dei diritti procedurali nei procedimenti dinanzi all'EPPO*, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu).

DURUIGBO E., *Corporate Accountability and Liability for International Human Rights Abuses: Recent Changes and Recurring Challenges*, in *Northwestern Journal of International Human Rights*, Vol. 6, n. 2, 2008, p. 222 ss..

FALATO F., *L'azione penale verso le nuove misure d'indagine europee (Metodo e contenuti di una categoria dommatica rivisitata alla luce della entrata in funzionamento della Procura europea tra fisiologie regolamentari e difetti della legge delega)*, in *Arch. pen.*, 2020, n. 3, pp. 1 ss..

FENUCCI T., *A proposito della Corte di Giustizia UE e dei c.d. controlimiti; i casi Melloni e Taricco a confronto*, in *Freedom Security & Justice: European Legal Studies*, 2018, n. 1, pp. 95-110.

FERRUA P., *Contraddittorio e verità nel processo penale*, in *Studi sul processo penale, II, Anamorfosi del processo accusatorio*, Torino, 1992, pp. 75 ss..

FIMIANI P., *Il sistema di tutela degli interessi finanziari della Comunità nel nuovo art. 209A*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 591.

FINOCCHIARO S., *Le novità in materia di reati tributari e di responsabilità degli enti contenute nel c.d. decreto fiscale (d.l. n. 124/2019)*, pubblicato il 18 novembre 2019 su [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it).

FIGORELLI G., *Il pubblico ministero europeo, tra poteri investigativi nazionali e regole probatorie "in bianco"*, in *Processo Penale e Giustizia*, 2020, n. 1, p. 196.

FISICARO E., *Antiriciclaggio e terza direttiva UE. Obblighi a carico dei professionisti intermediari finanziari e operatori non finanziari alla luce del D.Lgs. 231/2007*, Milano, 2008.

FLAESCH-MOUGIN C., *La CEE et la lutte contre les fraudes au detriment du budget communautaire*, in *Cahiers de droit européen*, 1983, p. 398.

FLECHETER M., LOOF R., GILMORE B., *EU Criminal Law and Justice*, North Ampton, 2008, p. 183.

FLORE D., *Droit pénale européenne*, Bruxelles, 2009, p. 226.

FROMM E., “*Ius puniendi*”: *The Right of the Institutions of the EC to Protect the Financial Interest of the EC from Fraud (art. 280 paragraph 4 EC Treaty)?* in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2008, p. 125 ss..

FURLAN R., *Brevi riflessioni sulla riforma penale tributaria e frodi all’IVA intracomunitaria*, in *Fisco*, 2001, 13081.

GABOLDE E., PERRON C., *Article 280 CE*, I. PINGEL (sous la direction de), *De Rome à Lisbonne. Commentaire article par article des Traités UE et CE*, II éd., Bale, 2010, p. 1742 ss..

GALIMBERTI A., *La sesta direttiva. Lotta a riciclaggio e terrorismo, strategia coordinata nella Ue*, in *I focus del Sole 24 Ore*, 2022, n. 18 p. 2.

GAREGNANI G., TROYER L., CALDARONE R., *Le novità introdotte dal D.lgs. 75/2020 alla normativa 231/2001 in attuazione della direttiva PIF*, in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, 2020, n. 4, pp.609-639.

GIACOMETTI T., FORMENTI O., *La nuova disciplina in materia di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90)*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, n. 7-8, p. 195.

GIALUZ M., *L’attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, 2022, n. 1, pp. 3-26.

GIUNTA F., *L’Europa chiede un ulteriore giro di vite nel contrasto del riciclaggio*, in *Discrimen*, 2021, n. 9, p. 1.

GRASSO G., *Il Corpus Juris: profili generali e prospettive di recepimento nel sistema delle fonti e delle competenze comunitarie*, in L. PICOTTI (a cura di), *Possibilità e di un diritto penale dell’Unione europea*, Milano, 1999, p. 144 ss.

GRASSO G., *La protezione degli interessi finanziari comunitari nella prospettiva della formazione di un diritto penale europeo*, in *Criminalia. Annuario di scienze penalistiche*, Pisa, 2007, p. 114 ss.

GRASSO G., *La protezione degli interessi finanziari comunitari nella prospettiva della formazione di un diritto penale europeo*. Relazione all'incontro di studio, organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura, sul tema "Cooperazione tra OLAF e autorità giudiziarie nazionali, utilizzabilità degli atti di indagine e salvaguardia delle garanzie processuali" (Roma, 13-15 novembre 2006), in *Criminalia* 2006, pp. 93-124.

GROSSO C. F., PELISSERO M., PETRINI D., PISA P., *Manuale di diritto penale parte generale*, Milano, 2017, pp. 733-737.

GUAGLIARDI G., *Procura Europea. Siamo davvero pronti in assenza di un codice di procedura penale europeo? Una nuova sfida per l'avvocatura e la magistratura*, in *Giurisprudenza Penale*, 2021, n. 2, pp. 1-42.

GUERRINI R., *La responsabilità da reato degli enti: sanzioni e loro natura*, Milano, 2006.

HELMBERG M., *Eurojust and joint investigation teams: how Eurojust can support JITs*, in *ERA Forum*, 2007, n. 8, pp. 245-251.

HERRNFELD H. H., in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, London, Oxford, 2020.

I LETT N., *The European Anti-Fraud Office (OLAF)*, in *Jurnal of Financial Crime*, 2004, n. 2, pp. 120-122.

INGHEL RAM J., *Judicial Review of Investigative Acts of the European Anti-Fraud Office (OLAF): A Search for a Balance*, in *Common Market Law Review*, 2012, 2, p. 601-628.

INGRASSIA A., *Il bastone (di cartapesta) e la carota (avvelenata): iniezioni di irrazionalità nel sistema penale tributario*, in *Diritto Penale e Processo*, 3/2020.

JANDA M., PANAIT R., *The OLAF Regulation. Evaluation and Future Steps*, in *Eucrim*, 2017, n. 4, pp. 182-188.

KOSTORIS R. E., *La Corte costituzionale e il caso Taricco, tra tutela dei “controlimiti” e scontro tra paradigmi*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, n. 3, pp. 197-211.

KOSTORIS R., DANIELE M., *L'ordine europeo di indagine penale*, Torino, 2018, pp. 1-384.

KROGH M., *Gli obblighi e le nuove sanzioni antiriciclaggio nel D.Lgs. 25 maggio 2017, n.90*, in *Il Notariato*, 2017, n. 5, p. 523.

KUHL L., *Stratégie antifraude de la Commission et lutte contre la grande délinquance préjudiciable aux intérêts communautaires. Fonctionnement et rôle de l'UCLAF*, in G. GRASSO (a cura di), *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione*, Milano, 2000, p. 1 ss..

LASAGNI G., *Cooperazione amministrativa e circolazione probatoria nelle frodi doganali e fiscali. Il ruolo dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) alla luce della Direttiva OEI e del progetto EPPO*, pubblicato il 23 settembre 2015 su [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), pp. 1-18.

LASAGNI G., MIRANDOLA S., *The European ne bis in idem at the Crossroads of Administrative and Criminal Law*, in *Eucrim*, n. 2/2019, p. 126-135.

LA VATTIATA F. C., *La nuova direttiva PIF. Riflessioni in tema di responsabilità da reato degli enti giuridici, gruppi societari e reati tributari*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2019, 9, p. 5.

LAZZERI F., *Publicato in G.U. il d.lgs. n. 75 del 2020, attuativo della direttiva PIF: modifiche al codice penale, punibilità del tentativo di alcuni reati tributari e ampliamento del catalogo dei reati presupposto ex 231*, pubblicato il 16 luglio 2020 su [ww.sistemapenale.it](http://ww.sistemapenale.it).

LIGETI K., *The protection of the procedural rights of persons concerned by OLAF administrative investigations and the admissibility of OLAF final reports as criminal evidence*, Bruxelles, 2017, p. 22

LIGETI K., ANTUNES M. J., GIUFFRIDA F. (a cura di), *The european public prosecutor's office at launch: Adapting national systems, transforming eu criminal law*, Milano, 2020.

LUCHTMAN M., VERVAELE J., *Investigatory powers and procedural safeguards; Improving OLAF's legislative framework through a comparison with other EU law enforcement authorities (ECN/ESMA/ECB)*, Utrecht, 2017.

LUPARIA L., *Profili dell'azione penale europea*, in L. PICOTTI (a cura di), *Il Corpus Juris 2000. Nuova formulazione e prospettive di attuazione*, Padova, 2004, p. 236.

MAIELLO V., *La natura (formalmente amministrativa ma sostanzialmente penale) della responsabilità degli enti nel d.lgs. n. 231/2001: una «truffa delle etichette» davvero innocua?*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2001, p. 879 ss..

MAIELLO V., DELLA RAGIONE L., *Riciclaggio e reati nella gestione dei flussi di denaro sporco*, Milano, 2018, pp. 1-39.

MANGIAMELI S., *L'esercizio dei poteri concorrenti nell'ordinamento dell'Unione europea e il suo impatto sui sistemi giuridici degli Stati membri*, in *www.ipof.it*, n. 3/2014.

MANTOVANI F., *Diritto penale. Parte speciale. Delitti contro il patrimonio*, Padova, 2021, pp. 280-292.

MARCHETTI M. R., *Rapporti giurisdizionali con autorità straniera*, in G. CONSO, V. GREVI, M. BARGIS (a cura di), *Compendio di procedura penale*, CEDAM, Padova, 2020, pp. 959-985.

MARINUCCI G., DOLCINI E., GATTA G. L., *Manuale di diritto penale parte generale*, Milano, 2018, pp. 832-834.

MARTINEZ IGLESIAS M. J., *Les finances de l'Union* in G. AMATO, H. BRIBOSIA, B. DE WITTE, (eds), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruxelles, 2007, p. 599 ss..

MARZADURI E., *La riforma dell'art. 111 Cost. tra spinte contingenti e ricerca di un modello costituzionale del processo penale*, in *La Legislazione Penale*, 2000, p. 270.



MASSARO A., *Taricco 2 – Il ritorno (sui propri passi?). I controlimiti come questione che “spetta ai giudici nazionali”*: cambiano i protagonisti, ma la saga continua, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2017, n. 12, pp. 1-6.

MASTROIANNI R., *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di Giustizia in tema di “controlimiti costituzionali”*: è un vero dialogo?, in *Federalismi*, 2017, n. 7, p. 11.

MAUGERI A. M., *Il regolamento n. 2988/95: un modello di disciplina del potere punitivo comunitario*, in G. GRASSO (a cura di), *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione*, Milano, 2000, p. 149 ss..

MAZZACUVA N., AMATI E., *Diritto penale dell'economia*, Padova, 2016, p. 21.

MICCINESI M., *Le frodi carousel nell'iva*, in *Rivista di diritto tributario*, 2011, n. 12, pp. 1089-1102.

MITSILEGAS V., Article 49, in S. PEERS, T. HARVEY, J. KENNER, A. WARD (edit by), *The EU charter of Fundamental Rights. A commentary*, Oxford and Portland, 2014, p. 1351 ss..

MITSILEGAS V., *EU Criminal law after Lisbon*, Oxford and Portland, 2016, p. 66.

MOBILIO G., *Dal caso Taricco al redde rationem tra Corte di Giustizia e Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, p. 1009 ss..

MITSILEGAS V., *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 247.

MONTALDO S., *A caccia di... prove. L'ordine europeo di indagine penale tra complesse stratificazioni normative e recepimento nell'ordinamento italiano*, in *Giurisprudenza Penale*, 2017, n. 11, pp. 1-10.

MONTALDO S., *I limiti della cooperazione in materia penale nell'Unione europea*, Napoli, 2015, pp. 64-102.

MONTEVERDE S., *Attuazione della direttiva CEE in materia di riciclaggio*, in *Diritto Penale e Processo*, 1997, n. 8, p. 925.

MOREILLON L., WILLIJAYET A., *Coopération judiciaire pénale dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2005, p. 437-450.

MORI P., *La Corte costituzionale chiede alla Corte di giustizia di rivedere la sentenza Taricco: difesa dei controllimiti o rifiuto delle limitazioni della sovranità in materia penale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, p. 407 ss..

MUCCIARELLI F., *Illecito penale, illecito amministrativo e ne bis in idem: la Corte di Cassazione e i criteri di stretta connessione e di proporzionalità*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), pubblicato il 17 ottobre 2018.

MUCHLINSKI P. T., *Multinational Enterprises and the Law*, Oxford International Law Library, 2007, p. 47.

NEGRI D., *Diritto costituzionale applicato: destinazione e destino del processo penale*, in *Processo penale e giustizia*, 2019, n. 2, p. 559.

PALAZZO F., *La consulta risponde alla "Taricco": punti fermi anzi fermissimi e dialogo aperto*, in *Diritto Penale e Processo*, 2017, n. 3, p. 285.

PALMIERI G. M., *La tutela penale della libertà di iniziativa economica. Riciclaggio e impiego di capitali illeciti tra normativa vigente e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, p. 154.

PALMIERI G. M., *Note "a prima lettura" sul d.lgs. n. 195/2021 recante attuazione della direttiva UE 2018/1673 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale*, in *Penale Diritto e Procedura*, 2022, n. 4, p. 5.

PARISI N., *Chiari e scuri nella direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2017, 8, p. 9.

PERINI A., *Brevi note sui profili penali tributari del D.l. n. 124/2019*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), pp. 16 e 17.

PÈRRÈZ MÀRIN M. A., *The European Public Prosecutor's Office Protecting the Union's Financial Interests through Criminal Law*, in *Eu crim*, 2020, n. 1, pp. 36-41.

PESTELLI G., *Riflessioni critiche sulla riforma dei reati di ricettazione, riciclaggio, reimpiego e autoriciclaggio di cui al d.lgs. 8 novembre 2021, n. 195*, in *Sistema Penale*, 2021, n. 12, p. 50.

PETIT Y., *Article 280*, in V. CONSTANTINESCO, Y. GAUTIER, D. SIMON (sous la direction de), *Traité d'Amsterdam et de Nice. Commentaire article par article*, Paris, 2007, p. 817.

PIASENTE M., *Finalità e caratteri del regime del gruppo IVA come previsto dalla direttiva di refusione (direttiva 2006/112/CE)*, in *Studi tributari europei*, 2020, n. 10, pp. 1-15.

PISTOIA E., *Il ruolo della cooperazione rafforzata nell'Unione europea: meccanismo di propulsione dell'integrazione o elemento di divario tra Stati membri?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, n. 1, pp. 1885-1905.

PICOTTI L., *La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'era post-Lisbona: la direttiva PIF nel contesto di una riforma di sistema*, in G. GRASSO, R. SICURELLA, F. BIANCO, V. SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Pisa, 2018, pp. 1749.

PICOTTI L., *Potestà penale dell'Unione europea nella lotta contro le frodi comunitarie e possibile "base giuridica" del Corpus Juris. In margine al nuovo art. 280 del Trattato CE*, in G. GRASSO (a cura di), *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione*, Milano, 2000, p. 361.

PIZZOLANTE G., *La lotta alle frodi finanziarie nel diritto penale europeo. Tra protezione degli interessi economici dell'Unione europea e nuove sfide poste da bitcoin e criptovalute*, Bari, 2019, p. 30.

PIZZOTTI S., *La natura della responsabilità delle società, nel d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, in *Resp. civ. prev.*, 2002, p. 898 ss..

POELEMANS M., *La sanction dans l'ordre juridique communautaire*, Bruxelles, 2004, p. 106.

PRESACCO L., *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2021, n. 4, p. 1385.

QUATTROCIOCCHI B., *Norme, regole e prassi nell'economia dell'antiriciclaggio internazionale*, Torino, 2017.

QUERQUI M., VERROCCHI G., *La delega legislativa per il recepimento della direttiva n. 60/2005/CE in materia di contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo internazionale*, in *Il Fisco*, 2006, n. 9, p. 1324;

QUIRKE B. J., *A critical appraisal of the role of UCLAF*, in *Journal of Financial Crime*, 2007, n. 4, p. 460-473.

RAFARACI T., *Brief Notes on the European Public Prosecutor's Office: Ideas, Project and Fulfilment*, in *European Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, in T. RAFARACI, R. BELFIORE (a cura di), Berlino, 2019, pp. 157-163.

RAFARACI T., BELFIORE R., *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office: Steps Forward Versus National Resistances*, in 'EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office', Gewerbestrasse, 2019, p. 157.

RASI A., *Effetti indiretti della Carta dei diritti fondamentali? In margine alla sentenza Commissione c. Polonia (Indépendance de la Cour Supreme)*, in *European Papers*, 2019, vol. 4, n. 2, pp. 615-628.

RAZZANTE R., *La regolamentazione antiriciclaggio in Italia. Aggiornato alla delibera della Banca d'Italia 10 marzo 2011*, Torino, 2011, pp. 25-38.

RINOLDI D., *Commento all'art. 280 (ex 209 A)*, in F. POCAR, *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2001, p. 933 ss.

RINOLDI D., *Frode agli interessi finanziari dell'Unione, corruzione, riciclaggio dei proventi di reato*, in A. DAMATO, P. DE PASQUALE, N. PARISI, *Argomenti di diritto penale europeo*, Torino, 2014.

RINOLDI D., *Funzionari comunitari e pubblici ufficiali nazionali: una prospettiva di approfondimento della lotta alla corruzione in Italia*, in *LIUC Papers*, n. 26, 1996.

RINOLDI D., *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia nell'integrazione europea. Vol. 1: Principi generali e aspetti penalistici*, Napoli, 2012, p. 240 ss.

RIZZA C., *La sanzione delle violazioni da parte dei singoli di norme comunitarie dirette alla protezione degli interessi finanziari della Comunità nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in G. GRASSO (a cura di), *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione*, Milano, 2000, p. 103.

RODRIGUEZ BEREIJO L. M., *La Sentencia del TJUE en el caso "Ivo Taricco y Otros" y la aplicación extensiva del principio de efectividad en la relación del fraude en el IVA*, in *Revista española de Derecho Europeo*, 2016, p. 171 ss..

RUGGIE J. G., *Business and Human Rights: The Evolving International Agenda*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 101, n. 4 2007, p. 819 ss..

RUGGIERI F., *Il pubblico ministero europeo*, in T. RAFARACI (a cura di), *L'area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio tra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, Milano, 2007, p. 575.

RUGGIERI S., *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova Procura europea*, in *Processo penale e giustizia*, 2018, n. 3, pp. 608-609.

RUSZKOWSKI J., *Position of OLAF in mult-level governance system of the European Union*, in *Przegląd Europejski*, 2019, 3, p. 103-120

SALAZAR L., *Commento all'art. 280 TCE*, in A. TIZZANO, (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 1256.

SALAZAR L., *Commento all'art. 325 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 2417.

SALAZAR L., *Definitivamente approvato il regolamento istitutivo della Procura europea*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, n. 10, pp. 328-338.

SALAZAR L., *L'adeguamento interno da parte italiana al Regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sistema Penale*, 2021, n. 4, p. 54.

SALAZAR L., *La genèse d'un espace pénal communautaire: la protection des intérêts financiers des Communautés européennes*, in *Revue internationale de droit pénal*, 2006, p. 40.

SALAZAR L., in *La Procura europea alla vigilia dell'entrata in funzione*, reperibile su [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it).

SALVINI O., *Il contrasto all'abuso del sistema finanziario per scopi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo: la IV direttiva (EU) 2015/849, tra coordinamento e cooperazione*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2016, n. 1, p. 147.

SATZGER H., *International and European Criminal Law*, Berlin, 2012, p. 74 ss..

SEVERINO P., *La responsabilità dell'ente ex d.lgs. 231/2001: profili sanzionatori e logiche premiali*, in C. E. PALIERO, F. VIGANÒ, F. BASILE, G. L. GATTA, *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Milano, 2018, pp. 1101-1127.

SICURELLA R., *Art. 49 (parte I)*, M. PANZAVOLTA, *Art. 49 (parte II)*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 972 ss..

SICURELLA R., *Il diritto penale applicabile Procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto penale “armonizzato”? Le questioni in gioco*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell’attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, pp. 7-64.

SICURELLA R., *Spazio europeo e giustizia penale: l’istituzione della Procura europea*, in *Diritto penale e processo*, 2018, p. 849.

SIENA F. A., *Il nuovo Regolamento dell’Ufficio europeo per la lotta anti-frode (OLAF), un mosaico complesso tra alcuni passi avanti e perduranti criticità*, in *Cassazione Penale*, 2021, n. 4, p. 1393.

SOANA G. L., *I reati tributari*, Giuffrè editore, 2018.

SOMMELLA M., *Attuazione in Italia delle norme di contrasto alle frodi lesive degli interessi finanziari dell’Unione e responsabilità da reato degli enti: qualche riflessione*, in *Freedom Security and Justice: European Legal Studies*, p. 262.

SOMMELLA M., *La sesta direttiva antiriciclaggio e la sua attuazione nell’ordinamento italiano: alcune riflessioni*, in *Freedom Security and Justice: European Legal Studies*, 2020, n. 2, pp. 236-239.

SPIEZIA F., *Il pubblico ministero europeo e i rapporti con Eurojust*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 29 maggio 2018, p. 8 ss..

SQUILLACI E., *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea per la tutela degli interessi finanziari dell’Unione*, in *Archivio Penale*, 2014, n. 1, pp. 168-184.

STAROLA L., *Il riciclaggio nel d.lgs. 231/2007. Nozione, ambito operativo e soggetti destinatari*, in *Il nuovo diritto delle società*, n. 1/2011, pp. 27-37.

STAROLA L., *La proposta di IV direttiva antiriciclaggio: novità e conferme*, in *Corriere Tributario*, 2013, n. 15, p. 1212;

STORTONI L., TASSINARI D., *La responsabilità degli enti: quale natura? Quali soggetti?*, in *Ind. pen.*, 2006, p. 7 ss..

SUOMINEN A., *The past, present and the future of Eurojust*, in *15 MJ*, 2008, n. 2, pp. 217-234.

TAVASSI L., *Il primo anno di EPPD: appunti per una revisione critica*, in *Sistema Penale*, 2022, n. 5, p. 52.

TEAGUE S., *G20 ministers wrestle with cryptocurrency oversight*, in *Euromoney.com*, 2018, n. 3, p. 1.

TIZZANO A., *Il Trattato di Amsterdam*, Padova, 1998, p. 101.

TOVINI G. M., *Sistema bancario e riciclaggio. I rischi penali alla luce della IV direttiva UE 2015/849*, Tesi di laurea in Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano, Anno Accademico 2017/2018, p. 19.

TONINI P., *Il pubblico ministero europeo nel Corpus juris sulla repressione delle frodi comunitarie*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, p. 3 ss..

TRAMONTANO G., BERSELLI M., BISCEGLIE V., *La IV direttiva antiriciclaggio e antiterrorismo. I nuovi obblighi per gli intermediari finanziari e i professionisti*, Roma, 2016.

TRAVERSA E., LOTITO FEDELE S., *La riforma delle risorse proprie e la possibile introduzione di un tributo europeo*, in M. CAMPUS, S. DORIGO, V. FEDERICO, N. LAZZERINI, (a cura di), *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'UE tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*, Firenze, 2022, pp. 117-142.

UNGARETTI DELL'IMMAGINE F., *La V Direttiva Antiriciclaggio*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2018, n. 7/8, p. 1.

VADALÀ R. M., *Criptovalute e cyberlaundering: novità antiriciclaggio nell'attesa del recepimento della Direttiva (UE) 2018/1673 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale*, in *Sistema Penale*, 2020, n. 5, p. 1.



VALENTE P., CARACCIOLI I., IANNI G., VIDONI M., *Riciclaggio e criminalità, Idra per gli Stati, Sisifo per la società, Nesso per gli Organismi Sovranazionali*, Roma, 201.

VARRASO G., *Decreto fiscale e riforma dei reati tributari. Le implicazioni processuali*, in *Diritto Penale e Processo*, 2020, n. 3.

VAUDANO M., VENEGONI A., *Commento all'art. 325 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Napoli, 2012, p. 2246.

VENEGONI A., *Considerazioni sulla normativa applicabile alle misure investigative intraprese dal pubblico ministero europeo nella proposta di regolamento COM(2013)534*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013.

VENEGONI A., *Il concetto di "interessi finanziari dell'Unione Europea" e il diritto penale*, in *Cassazione Penale*, 2018, n. 12, p. 4382 ss..

VENEGONI A., *Il rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia (Caso C-281/22): L'EPPO alla sua prima importante prova*, in *Giurisprudenza Penale*, 2022, n. 12, pp. 16.

VENEGONI A., *Indagini penali e diritto UE nelle frodi comunitarie*, in *Questione giustizia*, 31 luglio 2015, p. 3.

VENEGONI A., *I Protocolli alla Convenzione sugli interessi finanziari dell'Unione europea*, in D. AIROMA, G. DIOTALLEVI, C. FERRARA, S. RECCHIONE, A. VENEGONI (a cura di), *Diritto penale sostanziale e processuale dell'Unione europea*, Padova, 2012, p. 14 ss.

VENEGONI A., *La Corte di cassazione e la Procura europea: ipotesi di futura convivenza*, in [www.magistraturaindipendente.it](http://www.magistraturaindipendente.it).

VENEGONI A., *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di Direttiva PIF*, pubblicato su [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it).

VENEGONI A., *Le indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e i diritti della persona interessata*, in *Cassazione Penale*, 2022, n. 6, pp. 2404-2414.

VENEGONI A., *Le indagini doganali, funzioni e competenze dell'OLAF*, in M. SCUFFI, G. ALBENZIO, R. MICCINESI (a cura di), in *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, pp. 481- 516, Milano, 2013.

VENEGONI A., MINÌ M., *I nodi irrisolti della nuova Procura Europea*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2017, n. 17, p. 7.

VERVAELE J.A.E., *Towards an Independent European Agency to Fight Fraud and Corruption in the EU?*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1999, 3, p. 331-346.

VIGANÒ F., *Legalità "nazionale" e legalità "europea" in materiale penale: i difficili equilibri della Corte di Giustizia nella sentenza M.A.S. ("Taricco II")*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2017, pp. 1281-1314.

VILASALVAREZ D., *The Material Competence of the European Public Prosecutor's Office*, in L. BACHMAIER WINTER (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Springer, Gewerbestrasse, 2018, p. 29.

WAKEFIELD J., *Hans-Martin Tillack v. Commission*, in *Common Market Law Review*, 2008, 1, p. 199-221.

WEYEMBERGH A., BRIÈRE C., *The future cooperation between OLAF and the European Public Prosecutor's Office*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2017, 1, p. 62-82.

WHAL T., *New Directive on Law Enforcement Access to Financial Information*, in *Eucrim*, 10 settembre 2019.

WHAL T., *ECA: Planned OLAF Reform Still Has Weaknesses*, pubblicato su *Eucrim*, il 18 febbraio 2019.

WHAL T., *GC Clarifies Relationship between Union and National Law in OLAF External investigations*, in *Eucrim*, 29 giugno 2018.

ZANCHETTI M., *Riciclaggio*, in *Digesto delle discipline penalistiche Dig. disc. pen.*, XII, Torino, 1997, pp. 201-204.

ZOCCALI S., *Le fonti legislative sovranazionali e internazionali alla luce degli atti normativi dell'Unione europea in materia di confisca*, in *Cammino Diritto*, 2021, n. 9, pp. 8-9.

## RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

### Corte di Giustizia dell'Unione europea

Sentenza del 21 settembre 1989, (C-68/88), *Commissione c. Repubblica Ellenica*.

Sentenza del 21 settembre 1989, (C-68/88), *Commissione c. Grecia*.

Sentenza del 10 luglio 2003, (C-11/00), *Commissione c. Banca Centrale europea*.

Sentenza del 10 luglio 2003, (C-15/00), *Commissione c. Banca europea per gli investimenti*.

Sentenza del 13 settembre 2005, (C-176/03), *Commissione delle Comunità europee contro Consiglio dell'Unione europea*.

Sentenza del 23 ottobre 2007, (C-440/2005), *Commissione delle Comunità europee contro Consiglio dell'Unione europea*.

Sentenza del 28 ottobre 2010, (C-367/09), *Belgisch Interventie- en Restitutiebureau contro SGS Belgium NV e altri*.

Sentenza del 29 marzo 2012, (C-564/2010), *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung contro Pfeifer & Langen KG*.

Sentenza del 26 febbraio 2013, (C-617/10), *Åklagaren contro Hans Åkerberg Fransson*.

Sentenza dell'8 settembre 2015, (C-105/14), *Procedimento penale a carico di Ivo Taricco e a..*

Sentenza del 5 dicembre 2017, (C-42/17), *Procedimento penale a carico di M.A.S. e M.B..*

Sentenza del 14 giugno 2011, (C-196/09), *Paul Miles e a. contro Écoles européennes*.

Sentenza del 31 gennaio 2013, (C-394/11), *Valeri Hariev Belov contro CHEZ Elektro Bulgaria AD e altri*.

Sentenza del 15 giugno 2017, (C-436/15), *Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra contro UAB "Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras"*.

Sentenza del 1° luglio 2004, (C-295/02), *Gisela Gerken contro Amt für Agrarstruktur Verden*.

Sentenza del 16 marzo 2016, (C-94/05), *Emsland-Stärke GmbH contro Landwirtschaftskammer Hannover*.

Sentenza del 4 maggio 2006, (C-286/05), *Reinhold Haug contro Land Baden-Württemberg*.

Sentenza del 17 luglio 1997, (C-354/95), *Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: National Farmers' Union e a..*

Sentenza del 15 gennaio 2009, (C-281/07), *Bayerische Hypotheken-und Vereinsbank*.

Sentenza del 6 ottobre 2015, (C-59/14), *Firma Ernst Kollmer Fleishimport und-export*.

Sentenza del 2 marzo 2017, (C-584/15), *Glencore Céréales France*.

Sentenza del 26 maggio 2006, (C-260/14), *Județul Neamț e Județul Bacău*.

Sentenza del 17 marzo 1998, (C-45/96), *Bayerische Hypotheken- und Wechselbank AG contro Edgard Dietzinger*.

Sentenza del 3 febbraio 2012, (C-465/10), *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration contro Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*.

Sentenza del 15 settembre 2005, (C-199/03), *Irlanda contro Commissione delle Comunità europee*.

Sentenza dell'11 marzo 2008, (C-420/06), *Rüdiger Jager contro Amt für Landwirtschaft Bützow*.

Sentenza del 4 marzo 1999, (C-87/97), *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola contro Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG e Eduard Bracharz GmbH*.

Sentenza del 18 dicembre 2014, (C-599/13), *Somalische Vereniging Amsterdam en Omgeving (Somvao) contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

Sentenza del 13 marzo 2008, (cause riunite da C-383/06 a C-385/06) *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (C-383/06) e Gemeente Rotterdam (C-384/06) contro Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid e Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant (C-385/06) contro Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening*.

Sentenza del 3 febbraio 2012, (C-465/10), *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration contro Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*.

Sentenza del 18 dicembre 2014, (C-599/13), *Somalische Vereniging Amsterdam en Omgeving (Somvao) contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

Sentenza del 14 aprile 2016, (C-131/14), *Malvino Cervati e Società Malvi Sas di Cervati Malvino contro Agenzia delle Dogane e Agenzia delle Dogane – Ufficio delle Dogane di Livorno*.

Sentenza del 9 luglio 2015, (C-607/13), *Ministero dell'Economia e delle Finanze e a. contro Francesco Cimmino e a.*

Sentenza del 21 febbraio 2006, (C-255/02), *Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd e County Wide Property Investments Ltd contro Commissioners of Customs & Excise*.

Sentenza del 22 dicembre 2010, (C-131/10), *Corman SA contro Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB)*.

Sentenza del 6 maggio 1982, (C-54/81), *Firma Wilhelm Fromme contro Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*.

Sentenza del 2 dicembre 2004, (C-226/03), *José Martí Peix SA contro Commissione delle Comunità europee*.

Sentenza dell'11 gennaio 2007, (C-279/05), *Vonk Dairy Products BV contro Productschap Zuivel*.

Sentenza del 15 giugno 2017, (C-436/15), *Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra contro UAB "Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras"*.

Sentenza del 18 dicembre 2003 (C-215/02), *Gomez-Reino c. Commissione*.

Sentenza dell'8 aprile 2003, (T-471/02), *Gomez-Reino c. Commissione*.

Sentenza del 4 ottobre 2006, (T-193/04), *Tillack c. Commissione*.

Sentenza del 3 maggio 2018 (T-48/16), *Sigma Orionis SA c. Commissione*.

Sentenza del 10 luglio 2003, (C-15/2000), *Commissione c. Banca Europea per gli Investimenti*.

Sentenza del 10 luglio 2003, (C-11/2000), *Commissione c. Banca Centrale Europea*.

Sentenza del 20 marzo 2018, (C-596/16), *Enzo Di Puma contro Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) e Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) e Antonio Zecca*.

Sentenza del 20 marzo 2018, (C-537/16), *Garlsson Real Estate SA, en liquidation e a. contro Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)*.

Sentenza del 20 marzo 2018, (C-524/15), *Procedimento penale a carico di Luca Menci*.

Sentenza del 13 gennaio 2022, (C-351/20), *Liviu Dragnea contro Commissione europea*.

Sentenza del 23 ottobre 2007, (C-440/05), *Commissione delle Comunità europee, Parlamento europeo, contro Consiglio dell'Unione europea, Regno del Belgio, Repubblica ceca, Regno di Danimarca, Repubblica di Estonia, Repubblica ellenica, Repubblica francese, Irlanda, Repubblica di Lettonia, Repubblica di Lituania, Repubblica di Ungheria, Repubblica di Malta, Regno dei Paesi Bassi, Repubblica d'Austria, Repubblica di Polonia, Repubblica portoghese, Repubblica slovacca, Repubblica di Finlandia, Regno di Svezia, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*.

### **Corte europea dei diritti dell'uomo**

Sentenza del 27 febbraio 2008, (20477/05), *Tillack c. Belgio*.

Sentenza del 15 novembre 2016, (n. 214130/11), *A. e B. c. Norvegia*.

### **Corte costituzionale**

Ordinanza del 26 gennaio 2017, n. 24.

### **Corte Suprema di Cassazione**

Corte di Cassazione Civile, Sez. Trib., 30 gennaio 2020, in C.E.D. Cass., n. 656818.

Dedico il presente lavoro alla memoria del mio grande papà.