

LUISS 

Corso di laurea in Giurisprudenza

Cattedra di Diritto dell'Unione Europea

LA PROCURA EUROPEA:  
PERQUISIZIONI E SEQUESTRI  
TRANSFRONTALIERI,  
IMPLICAZIONI OPERATIVE E LEGALI

Chiar.mo Prof. Enzo Moavero Milanesi

---

RELATORE

Chiar.mo Prof. Daniele Gallo

---

CORRELATORE

Irene Vari – Matr. 155943

---

CANDIDATA

Anno Accademico 2022/2023



## INDICE

<b>ACRONIMI</b> .....	5
<b>INTRODUZIONE</b> .....	7
<b>CAPITOLO I Istituzione dell’EPPO: presupposti storici e giuridici</b> .....	10
<b>1.1. Novità dell’organo e differenze con Eurojust, Europol ed OLAF</b> .....	16
<b>1.1.1. Differenze con Eurojust</b> .....	17
<b>1.1.2. Differenze con Europol</b> .....	20
<b>1.1.3. Differenze con OLAF</b> .....	21
<b>1.2. Precedenti di cooperazione tra gli Stati membri in materia penale</b> .....	22
<b>1.3. Istituzione dell’EPPO</b> .....	34
<b>1.4. Rapporti con gli Stati membri non partecipanti all’EPPO e con gli Stati terzi</b> .....	47
<b>CAPITOLO II Poteri e funzionamento dell’EPPO e normativa sulle perquisizioni e i sequestri</b> .....	53
<b>2.1. Competenza</b> .....	53
<b>2.1.1. Competenza <i>ratione materiae</i></b> .....	53
<b>2.1.1.1. Competenza primaria</b> .....	54
<b>2.1.1.2. Competenza accessoria</b> .....	61
<b>2.1.1.3. Competenza residuale o condizionata</b> .....	64
<b>2.1.2. Competenza <i>ratione loci</i> e <i>ratione personae</i></b> .....	66
<b>2.1.3. Contrasti di competenza</b> .....	66
<b>2.1.4. Competenza <i>ratione temporis</i></b> .....	68
<b>2.2. Struttura</b> .....	69
<b>2.2.1. Primo livello strategico e secondo livello operativo</b> .....	69
<b>2.2.1.1. Il Collegio</b> .....	70
<b>2.2.1.2. Le Camere Permanenti</b> .....	71
<b>2.2.2. Livello centrale e livello decentrato</b> .....	73
<b>2.2.2.1. Procuratore Capo Europeo e suoi Sostituti</b> .....	73

2.2.2.2. Procuratori Europei .....	74
2.2.2.3. Procuratori Europei Delegati .....	76
2.2.2.4. Direttore Amministrativo .....	80
2.3. Procedimento e attività .....	81
2.3.1. Prima fase di comunicazione .....	81
2.3.2. Fasi di registrazione e di verifica .....	82
2.3.3. Potere di avocazione .....	84
2.3.4. PED incaricato del caso .....	85
2.3.5. Avvio e svolgimento delle indagini .....	86
2.4. Misure investigative e ad altre misure .....	88
2.4.1. Le singole misure .....	88
2.4.2. Indagini transfrontaliere .....	89
2.4.2.1. Autorizzazione giudiziaria .....	92
2.4.3. Esecuzione delle misure assegnate .....	92
2.5. Regime probatorio .....	93
2.6. Esercizio dell'azione penale .....	94
2.6.1. Rinvio all'autorità nazionale .....	95
2.6.2. Rinvio del caso a giudizio .....	96
2.6.3. Archiviazione .....	97
2.6.4. Garanzie procedurali .....	99
2.6.5. Controllo giurisdizionale .....	102
2.7. Appello .....	102
CAPITOLO III <i>Case studies</i> .....	104
3.1. Metodo investigativo .....	104
3.2. Analisi dei principali <i>case studies</i> .....	108
3.2.1. Operazione "Admiral" .....	108
3.2.2. Operazione "Platinum Rush" .....	110

3.2.3. Operazione “ <i>Blue Wave</i> ” .....	112
3.2.4. Operazione “ <i>Huracán</i> ” .....	113
3.2.5. Operazione “ <i>Sentinel</i> ” .....	116
3.2.6. Operazione “ <i>Goliath</i> ” .....	117
3.2.7. Operazione “ <i>Display</i> ” .....	118
3.2.8. Operazione “ <i>Masquerade Ball</i> ” .....	118
3.2.9. Operazione “ <i>Gasosa</i> ” .....	120
3.2.10. Operazione “ <i>Silk Road</i> ” .....	120
3.2.11. Frode IVA di apparecchiature informatiche con collegamenti in America Latina.....	122
3.2.12. Operazione “ <i>VAT-Games</i> ” e “ <i>Marengo Rosso</i> ” .....	123
3.2.13. Frode doganale di elettrodi di tungsteno .....	125
3.2.14. Operazione mascherine .....	126
3.2.15. Operazione “ <i>Cheap Ink</i> ” .....	128
3.2.16. Frode IVA e corruzione .....	130
3.2.17. Contrabbando di sigarette.....	131
3.2.18. Frode IVA all’importazione di benzina e gasolio .....	133
3.2.19. Frode IVA con il metodo “ <i>Dutch sandwich</i> ” .....	135
3.3. Un caso del passato .....	136
3.4. Esito della ricerca.....	138
3.4.1. Rinvio pregiudiziale <i>G. K. and Others Causa C-281/22</i> .....	147
3.4.2. Una lettura estensiva dell’articolo 30 .....	155
CONCLUSIONI .....	159
BIBLIOGRAFIA .....	163
RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI .....	170
RIFERIMENTI NORMATIVI .....	172
SITOGRAFIA .....	181

## ACRONIMI

ARO: *Asset Recovery Office*

CAAS: Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen

CARIN: *Camden Assets Recovery Inter-Agency Network*

CDFUE: Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea

CEE: Comunità Economica Europea

CGUE: Corte di Giustizia dell'Unione Europea

CMS: *Case Management System*

CNR: Comunicazione delle Notizie di Reato

C.P.: Codice Penale

C.P.P.: Codice di Procedura Penale

CSM: Consiglio Superiore della Magistratura

DNA: Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo

ECR: *EPPO Crime Report*

EPPO: *European Public Prosecutor's Office*

EUROJUST: *European Union Agency for Criminal Justice Cooperation*

EUROPOL: *European Police Office*

FEAMP: Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca

FESR: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

GAI: Giustizia e Affari Interni

GICO: Gruppo d'Investigazione sulla Criminalità Organizzata

GIP: Giudice per le Indagini Preliminari

INTERPOL: *International Criminal Police Organization*

IPA: Ispettorato Provinciale dell'Agricoltura

IVA: Imposta sul Valore Aggiunto

LEA: *Law Enforcement Agency*

MAE: Mandato di Arresto Europeo

MLA: *Mutual Legal Assistance*

MTIC: *Missing Trader Intra-Community*

OEI: Ordine Europeo di Indagine

OLAF: *Office Européen de Lutte Antifraude*

PCE: Procuratore Capo Europeo

PE: Procuratore Europeo

PED: Procuratore Europeo Delegato

PESC: Politica Estera e di Sicurezza Comune

PIF: Protezione degli Interessi Finanziari

PM: Pubblico Ministero

RGE: Rete Giudiziaria Europea

RNL: Reddito Nazionale Lordo

SAPARD: *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*

TCEE: Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea

TFUE: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

TUE: Trattato sull'Unione Europea

UCLAF: Unità di Coordinamento per la Lotta Antifrode

UE: Unione Europea

UIF: Unità di Informazione Finanziaria

## INTRODUZIONE

*Ecce EPPO!* Il 1° giugno 2021 è una data che ha segnato una svolta epocale nel diritto penale europeo in quanto è divenuta finalmente operativa la Procura Europea. Tale istituzione rappresenta la più grande cessione di sovranità nazionale nell'ambito della giustizia dai tempi della creazione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e per tale motivo segna una tappa fondamentale nel percorso di realizzazione di un effettivo spazio giudiziario europeo.

La Procura Europea non nasce improvvisamente, ma come un'*insula in flumine nata*, gradualmente, in quanto è il risultato di una lunga gestazione almeno ventennale caratterizzata da grandi slanci ma anche da perplessità e compromessi, che hanno infine portato alla sua istituzione attraverso la procedura di cooperazione rafforzata tra ventidue Stati membri sui ventisette che partecipano all'Unione Europea.

L'EPPO, acronimo di *European Public Prosecutor's Office*, è un organo requirente unitario sovranazionale i cui compiti sono quelli di "*individuare, perseguire e portare in giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione*"<sup>1</sup>.

Le è stata dunque affidata una competenza *ratione materiae* molto tecnica, in quanto regolata da numerose e complesse disposizioni nazionali ed europee, e in un settore, quello degli interessi finanziari, sempre più importante date le numerose frodi che quotidianamente minacciano il bilancio europeo, principalmente di carattere transnazionale e perpetrate da associazioni criminali altamente pericolose. Come sappiamo infatti tali organizzazioni, così notevolmente strutturate da creare delle vere e proprie "industrie" criminali, sono solite infiltrarsi in qualsiasi attività in cui è possibile ottenere un profitto economico, a maggior ragione in un momento storico come quello odierno in cui sono state stanziare proprio dall'Unione Europea ingenti risorse per risanare l'economia dall'emergenza Covid-19<sup>2</sup>. Per combattere tale fenomeno è dunque essenziale "seguire il denaro" tanto più da una posizione d'eccezione unitaria quale quella sovranazionale europea.

I primi risultati confermano questa intuizione. Difatti, già nel primo anno di operatività sono pervenute 3.318 segnalazioni di reato per un danno complessivo stimato di 14,1 miliardi di

---

<sup>1</sup> Articolo 4 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>2</sup> Fondi *Next Generation EU*.

euro<sup>3</sup>. Questi dati fanno emergere *ictu oculi* la portata del fenomeno e la necessità di intervenire per combattere tali antagonisti con modalità diverse rispetto a quelle finora seguite.

Da questa convinzione nasce con il Regolamento 2017/1939 l'EPPO, un ufficio unico sovranazionale indipendente specializzato, come detto, nella repressione dei reati finanziari che ledono il bilancio dell'Unione Europea.

Più dettagliatamente le frodi perseguite riguardano sia il lato delle entrate, quindi le imposte europee ed in particolar modo l'IVA, sia quello delle uscite, dunque le spese dell'UE consistenti nei fondi e nelle sovvenzioni erogati.

L'EPPO rappresenta una grandissima novità nel panorama europeo dell'amministrazione della giustizia sia per la sua struttura che per il metodo investigativo adottato.

Questo, infatti, è un ufficio unico che conduce dunque, attraverso la figura del Procuratore Europeo Delegato incaricato del caso, indagini unitarie estese su tutto il territorio degli Stati partecipanti, superando la mera collaborazione tra più procuratori nazionali. Inoltre, gli è affidato anche il rinvio a giudizio degli indagati, segnando un ulteriore passo rivoluzionario in quanto l'esercizio diretto dell'azione penale è da sempre una delle prerogative statuali più gelosamente protette.

L'EPPO, dunque, non è né un ufficio per il coordinamento delle indagini penali, quale è Eurojust, né un ufficio per le indagini amministrative, come OLAF, ma è un vero e proprio ufficio unico investigativo giudiziario di dimensione europea che conduce indagini penali che possono sfociare in processi davanti alle autorità giudiziarie degli Stati partecipanti.

Altrettanto innovativo è il metodo investigato introdotto per la conduzione delle indagini transfrontaliere, che non si basa più sugli ormai tradizionali principi dell'assistenza giudiziaria e del mutuo riconoscimento, ma consiste in una semplice "assegnazione" delle misure investigative all'interno di un unico ufficio.

---

<sup>3</sup> *Relazione annuale della Procura Europea 2022*, (2023). Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea. Procura Europea, p. 4.

Questo quadro così rivoluzionario è segnato però anche da molteplici profili di criticità operativi e legali, che rappresentano sfide per gli operatori del diritto che si trovano a lavorare in questa nuova realtà.

Tali significative novità ed implicazioni hanno attirato il mio interesse che ha portato a questo elaborato sul nuovo sistema EPPO con un *focus* particolare sulle indagini transfrontaliere, il cui obiettivo ultimo è combattere le organizzazioni criminali creando una maggiore integrazione europea.

L'intento della ricerca è quello di rispondere alla domanda se effettivamente tale nuovo organo ha recato vantaggi in termini di efficienza, efficacia e rapidità nella repressione delle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. L'approccio è dunque di tipo utilitaristico e consiste in una valutazione dei reali effetti.

Per poter rispondere in modo esaustivo a tale quesito ho ritenuto opportuno analizzare nel primo capitolo, seppur a grandi linee, il contesto in cui la Procura Europea è sorta e soprattutto tracciare la genesi legislativa in materia di indagini transfrontaliere, esaminando i già esistenti sistemi di cooperazione giudiziaria penale e gli altri attori europei da cui tale nuovo organo vuole discostarsi, per capire se effettivamente vi siano delle differenze. Segue una disamina dei rapporti con gli Stati membri dell'UE non partecipanti alla cooperazione rafforzata e con i Paesi Terzi.

L'elaborato prosegue con il secondo capitolo, più descrittivo, in cui sono stati vagliati i profili della competenza, della struttura, dei poteri e del funzionamento dell'EPPO, ma anche le relative problematiche scaturenti. In particolar modo l'attenzione ricade sulle indagini transfrontaliere e sull'articolo 31 del Regolamento EPPO, centrale nell'economia di questo lavoro.

Per poi concludersi nel terzo capitolo, eminentemente pratico, in cui attraverso la presentazione di concrete operazioni di indagini transfrontaliere condotte dalla Procura Europea tento di rispondere a quell'interrogativo prospettato *supra* in merito all'effettiva utilità di questo nuovo sistema.

## CAPITOLO I

### Istituzione dell'EPPO: presupposti storici e giuridici

“*Nous avons franchi une étape fondamentale et historique*”<sup>4</sup>. Così ha giustamente affermato il ministro della giustizia del Lussemburgo, Sam Tanson, in occasione delle celebrazioni del primo anniversario dell'istituzione della Procura Europea, *European Public Prosecutor's Office* (da ora in poi con l'acronimo EPPO), avvenuta il 1° giugno 2021 dopo una lunga gestazione almeno ventennale.

L'EPPO è un organismo inquirente unitario a livello europeo di tipo verticistico, che si articola, come sarà meglio di seguito precisato, in un Procuratore Capo Europeo (PCE), ventidue Procuratori Europei (PE), uno per ogni Stato, e in un numero variabile di Procuratori Europei Delegati (PED) dislocati nei rispettivi Stati membri partecipanti.

Seppur con competenza specifica limitata alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea, l'EPPO è certamente oggetto di grande interesse in quanto ha segnato, senza mezzi termini, una svolta epocale nell'amministrazione della giustizia penale e le sue operazioni sono state fin da subito significative.

Nei primi sette mesi di attività, dalla sua istituzione nel giugno 2021 fino a dicembre dello stesso anno, la Procura Europea ha infatti trattato 2.832 segnalazioni di reato e aperto 576 indagini. Alla fine dell'anno le indagini attive erano 515 per un danno complessivo stimato pari a quasi 5,4 miliardi di euro. La Procura Europea ha richiesto il congelamento, ossia il sequestro, di 154,3 milioni di euro di cui euro 147 milioni autorizzato<sup>5</sup>.

Molte di queste indagini sono anche assurte agli onori della cronaca nazionale, soprattutto durante il periodo dell'emergenza Covid-19, come ad esempio quelle relative ai maxi-sequestri di mascherine importate in evasione di dazi e di IVA<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Osservazioni conclusive della Conferenza “*EPPO One Year in Action: Towards Resolving Complexity and Bringing Added Value*” tenutasi a Lussemburgo il 31 Maggio 2022, organizzata dall'Università di Lussemburgo in collaborazione con l'EPPO e l'European Criminal Law Academic Network (ECLAN) in Vervaele, J., (2023). *Closing remarks*, The New Journal of European Criminal Law, n. 14, pp. 100-106. <https://doi.org/10.1177/20322844231153829>

<sup>5</sup> *Relazione annuale della Procura Europea 2021*, (2022). Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea. Procura Europea, p. 5.

<sup>6</sup> Over 3.5 million FFP2 medical masks and over €11 million in assets seized in Italy | European Public Prosecutor's Office. (2021, September 17). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/over-35-million-ffp2-medical-masks-and-over-eu11-million-assets-seized-italy>

Precedentemente, il perseguimento dei reati a danno del bilancio dell'Unione Europea era competenza esclusiva degli Stati membri, le cui autorità potevano condurre le indagini entro i confini nazionali con la conseguente disomogeneità della protezione degli interessi finanziari dell'UE. Pertanto il primo grande obiettivo della creazione dell'EPPO è stato quello di superare i divari esistenti nel perseguimento di tali reati.

Un altro obiettivo è stato quello di potenziare la tutela nei confronti di crimini transfrontalieri sempre più numerosi, partendo dall'idea che le autorità nazionali, da sole, non fossero in grado di reprimere efficacemente tali fenomeni criminali che coinvolgono gli interessi dell'Unione Europea nel suo complesso e non dei singoli Stati.

Se da un lato la progressiva eliminazione dei controlli alle frontiere all'interno dell'UE ha considerevolmente agevolato la libera circolazione dei cittadini europei, dall'altro ha anche reso più facile la realizzazione di attività criminali su scala transnazionale. Alla luce della dimensione transfrontaliera di molte fattispecie di reato, i criminali potrebbero scegliere opportunisticamente lo Stato membro che ha, per determinate sfere di criminalità, il sistema sanzionatorio più tollerante (il cosiddetto "*forum shopping*"), creando delle "zone franche".

Per tale motivo l'EPPO, che ha una visione generale sul reato commesso in più di uno Stato aderente, può essere in grado di svolgere precise e tempestive indagini e di individuare il giudice competente, evitando che, anche per la mancanza di misure comuni di diritto penale dell'UE, gli autori di tali reati transfrontalieri possano nascondersi oltre frontiera e trarre profitto dalle discrepanze tra gli ordinamenti giuridici nazionali <sup>7</sup>.

Non va poi dimenticato che i reati perseguiti dall'EPPO, per loro stessa natura, sono normalmente commessi da organizzazioni criminali internazionali che reinvestono in attività all'apparenza lecite i proventi.

La particolare pericolosità di queste organizzazioni rappresenta una preoccupazione concreta dei cittadini europei, che considerano la lotta contro di essa uno dei primi quattro settori d'intervento su cui le istituzioni europee dovrebbero concentrare la loro azione per rafforzare l'Unione Europea <sup>8</sup>. Si è ritenuto quindi che l'istituzione di un unico ufficio

---

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni verso una politica penale dell'Unione Europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale. Commissione Europea Bruxelles, 20.9.2011 COM (2011) 573 definitivo.

<sup>8</sup> Standard Eurobarometer 75 Public Opinion in The European Union - Spring 2011, Study conducted by TNS Opinion & Social at the request of the European Commission - Directorate-General Communication Coordinated by the European Commission - Directorate-General Communication.

inquirente fosse in grado, insieme a una politica uniforme di diritto penale, di contrastare più efficacemente questo tipo di criminalità, divenuta sempre più internazionale e sempre più sofisticata, attuando un'intuizione del giudice Giovanni Falcone <sup>9</sup>.

Compito centrale della Procura Europea è quello di “*individuare, perseguire e rinviare a giudizio [...] gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione [...] e i loro complici*” <sup>10</sup>.

L'EPPO esercita direttamente l'azione penale, e ciò rappresenta un cambiamento rivoluzionario essendo questa, insieme alla gestione dell'economia e alla difesa, una delle tre originarie prerogative essenziali di ogni Stato sovrano (bilancia, moneta e spada). Vi è dunque un'attivazione diretta dell'azione punitiva con l'attribuzione del potere del rinvio a giudizio a questo nuovo ufficio, in sostituzione degli organi nazionali.

La scelta di creare una piattaforma giuridica comune all'intera Unione Europea, caratterizzata da un'azione congiunta degli Stati membri e da una stretta cooperazione tra le istituzioni preposte all'amministrazione della giustizia, è stata molto contrastata. Alcuni, infatti, sostenevano e ancora sostengono che, pur a fronte di fenomeni criminali sempre più connotati da implicazioni transnazionali, il principio di legalità debba essere interpretato in senso restrittivo, ritenendo che nella materia penale viga una riserva assoluta di fonte nazionale, essendo da sempre prerogativa statale <sup>11</sup>.

Innegabilmente l'EPPO è un *unicum* nell'amministrazione della giustizia ed è particolarmente significativo in quanto ha dato vita ad un “*sistema giudiziario integrato*” <sup>12</sup> a livello sia strutturale che funzionale.

In particolare, con l'istituzione della Procura Europea si oltrepassa la concezione, ormai consolidata, secondo cui in materia penale “l'Europa non si sostituisce allo Stato nell'amministrazione della giustizia per il caso singolo, ma riconosce ai singoli una serie di diritti e detta regole di organizzazione e di funzionamento rivolte agli Stati”, per entrare in un “*sistema giudiziario integrato*” comune all'Unione Europea e agli Stati membri.

---

<sup>9</sup> Procura Europea (EPPO). *La svolta epocale è iniziata*. (2021, June 14). Risk & Compliance Platform Europe. <https://www.riskcompliance.it/news/procura-europea-eppo-la-svolta-epocale-e-iniziata/>

<sup>10</sup> Articolo 86 § 2 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

<sup>11</sup> Tesauro, G., (2011). *Una Procura Europea per l'Unione del futuro*, in Studi in onore di Ugo Draetta, a cura di Parisi, Meraviglia, Santini, Rinoldi, Napoli, p. 722.

<sup>12</sup> Tesauro, G., *ibidem*, pp. 724 ss.

Occorre fin da subito soffermarsi sulla locuzione “*sistema giudiziario integrato*”, essendo un concetto particolarmente significativo per la comprensione dell’importanza di questo nuovo istituto.

Questo è la sintesi di due aspetti distinti ma interconnessi. In un’ottica statica, l’introduzione di tale organismo comporta un fenomeno di integrazione organica. Infatti, il Procuratore Europeo Delegato incaricato di sostenere l’accusa davanti alla giurisdizione nazionale competente per il reato oggetto del giudizio, pur dovendosi attenere alle norme processuali di tale Stato, non fa parte degli organi dell’accusa nazionali. In altre parole, c’è un’organica integrazione tra il livello europeo rappresentato dall’EPPO e quello nazionale rappresentato dal giudice nazionale competente per il caso.

D’altra parte, da un punto di vista dinamico, si verifica un fenomeno di integrazione funzionale, in quanto il processo penale a livello nazionale sarà strettamente collegato alle indagini “europee” condotte dal nuovo organismo dell’Unione. In sostanza, le indagini effettuate a livello europeo influenzeranno il processo penale nazionale, creando una sorta di interazione o coordinamento tra i due livelli.

In sintesi, il concetto di “*sistema giudiziario integrato*” implica una combinazione di integrazione organica e funzionale tra il livello europeo e quello nazionale, con l’obiettivo di migliorare la cooperazione e l’efficienza nel perseguire reati a livello transnazionale.

Tuttavia, va evidenziato immediatamente anche un elemento di sfavore, in quanto, seppur grazie all’EPPO si ha un modello di azione penale “eurounitaria”<sup>13</sup> e di indagini “eurounitarie”, manca invece una giurisdizione penale propriamente europea. Si parla infatti di “azione senza giurisdizione”, esistendo una fase preliminare di indagini ed azione penale comune che si innesta però su un giudizio penale che resta nazionale. L’articolo 86 § 2 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE), base giuridica dell’EPPO, dispone infatti che la fase del giudizio sia celebrata dinanzi ai competenti organi giurisdizionali degli Stati membri.

Nelle intenzioni del legislatore europeo sembrerebbe però profilarsi, secondo parte della dottrina<sup>14</sup>, un sistema processuale penale di tipo tripolare, in cui l’accusa “europea”

---

<sup>13</sup> Termine che sostituisce l’ormai desueto “comunitario”, in quanto con il Trattato di Lisbona del 2007 la Comunità Europea è diventata Unione Europea.

<sup>14</sup> Pressacco, L., (2015), *La Corte di Giustizia tra Procura Europea e Giurisdizioni Nazionali*, Indice penale, n. 3, p. 529.

(integrata nei sistemi giuridici nazionali grazie alle figure “ibride” dei Procuratori Europei Delegati) interagisce contemporaneamente col livello giurisdizionale nazionale e, anche mediante quest’ultimo, con gli organi giurisdizionali europei. In quest’ottica sarebbe dunque più corretto parlare di un modello di “apparente azione senza giurisdizione”. L’azione penale europea fronteggerebbe contemporaneamente due giurisdizioni, ciascuna delle quali non ne rappresenterebbe la controparte esclusiva.

Sembrirebbe cioè che la creazione dell’EPPO possa, nonostante tutto ed al netto di eventuali modifiche, rappresentare un passo significativo verso la costruzione di un sistema europeo penalistico e processualpenalistico, così rimodellandolo alla stregua di presupposto sistemico-operativo all’interno di tale rinnovata prospettiva d’analisi <sup>15</sup>.

In alternativa, se si vuole mantenere lo schema tradizionale incentrato sul binomio accusa - giurisdizione, è sufficiente precisare che si tratta di una forma di giurisdizione che potremmo definire “composita”, risultante dalle interazioni tra Corte di Giustizia dell’UE e giurisdizioni penali nazionali <sup>16</sup>.

Altra grande novità è che l’EPPO è una procura sovranazionale, totalmente indipendente da ogni autorità nazionale ed europea e tale totale indipendenza esterna è un valore importante e non scontato a livello europeo <sup>17</sup>.

Come detto, oggetto dell’attività inquisitoria della Procura sono le frodi agli interessi finanziari dell’Unione Europea.

L’idea di un organo atto alla tutela del patrimonio dell’Unione riecheggia l’antica figura del *Procurator fisci*, il rappresentante dell’epoca altomedievale inviato presso le corti papali per tutelare gli interessi del sovrano, dal quale si sviluppa il *Procureur du Roi* di fine Settecento.

Tali origini sono rinvenibili anche in alcuni ordinamenti europei, come in Spagna, dove agisce il *Ministerio Fiscal* <sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Tomaselli, A., (2023). *Profili critici della nuova Procura Europea*, Euweb Legal Essays Global & International Perspectives, n. 1, pp. 59-72.

<sup>16</sup> Pressacco, L., (2015). *La Corte di Giustizia tra Procura Europea e Giurisdizioni Nazionali*, Indice penale, n. 3, p. 568.

<sup>17</sup> Report di “Procura Europea e giudice nazionale”, incontro di studio organizzato dalla Struttura della formazione decentrata della Corte di Cassazione (29 novembre 2021), Aula virtuale Teams, a cura del Dott. A. Venegoni, Magistrato addetto all’Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, L. Giancola e G. A. Feltri, tirocinanti presso la Corte di Cassazione.

<sup>18</sup> Università Degli Studi “Roma Tre” Dipartimento Di Giurisprudenza Scuola Dottorale Internazionale “Tullio Ascarelli” Sezione “Sistemi Punitivi E Garanzie Costituzionali” Area “Diritto Penale” (XXVIII Ciclo), Tesi di Dottorato, La costruzione di un diritto penale europeo attraverso la previsione di una Procura Europea,

La sfera finanziaria criminale è di grande importanza per i contribuenti dell'Unione, in quanto, finanziandone il bilancio, legittimamente si aspettano misure efficaci contro le attività illegali che colpiscono il denaro pubblico europeo, ad esempio nell'ambito dei fondi agricoli e regionali o degli aiuti allo sviluppo dell'Unione Europea. La tutela degli interessi finanziari dell'UE da qualsiasi forma di comportamento delittuoso, compresa la frode, rappresenta un importante elemento del programma politico della Commissione per consolidare e rafforzare la fiducia dei cittadini e garantire il corretto impiego del denaro dei contribuenti.

Occorre a questo punto precisare il significato di “interessi finanziari dell'Unione” che ai sensi dell'articolo 2 § 1 della direttiva PIF corrisponde a “*tutte le entrate, le spese e i beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù: i) del bilancio dell'Unione; ii) dei bilanci di istituzioni, organi e organismi dell'Unione istituiti in virtù dei trattati o dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e controllati*”<sup>19</sup>.

Il bilancio europeo è principalmente composto da quattro fonti di ricavo<sup>20</sup>: le risorse proprie tradizionali (*Traditional Own Resources*), quali i dazi doganali e i prelievi agricoli; i ricavi calcolati sulla base imponibile dell'IVA raccolta dagli Stati membri (*VAT-based own resources*), in misura pari allo 0,3%; le risorse derivanti dal Reddito Nazionale Lordo (RNL) degli Stati membri (*GNI-based own Resources*), da effettuare in misura percentuale in modo tale che gli Stati che hanno un RNL maggiore verseranno di più, mentre quelli che hanno un RNL minore verseranno di meno; le risorse derivanti dall'applicazione di un'aliquota uniforme di prelievo, pari a 0,80 euro per chilogrammo, sulla quantità di rifiuti non riciclati di imballaggi in plastica generati negli Stati membri<sup>21</sup>.

Il bilancio dell'UE è quindi costituito da denaro dei contribuenti, che dev'essere usato esclusivamente per attuare le politiche approvate dal legislatore europeo. Qualsiasi

---

Coordinatore e Tutor: Chiar.mo Prof. Mario Trapani, Dottorando: Dott. Diego De Gioiellis, Anno Accademico 2015/2016.

<sup>19</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, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea.

<sup>20</sup> Ai sensi della Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione Europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom.

<sup>21</sup> Guagliardi, G., (2021). *Procura Europea. Siamo davvero pronti in assenza di un codice di procedura penale europeo? Una nuova sfida per l'avvocatura e la magistratura*, Giurisprudenza Penale Web, n. 2, p. 3.

pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione danneggia ogni singolo cittadino in quanto contribuente e compromette l'attuazione delle politiche dell'Unione <sup>22</sup>.

### **1.1. Novità dell'organo e differenze con Eurojust, Europol e OLAF**

L'EPPO rappresenta una significativa novità nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale europea. Per comprendere appieno il suo ruolo e l'importanza, è necessario confrontarlo con i preesistenti organi e istituti europei, in modo da capire il perché si è sentita l'esigenza di creare qualcosa di nuovo e desumere i reali valori aggiunti della Procura Europea.

Infatti, seppur l'EPPO rappresenti una novità assoluta, questo non nasce isolato in un settore prima del tutto inesplorato. Esistevano infatti già degli organismi a livello europeo: l'Agenzia dell'Unione Europea per la Cooperazione Giudiziaria Penale (Eurojust), l'Agenzia dell'Unione Europea per la Cooperazione nell'Attività di Contrasto (Europol) e l'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF).

Come ha giustamente sottolineato M. Coninx, l'EPPO *“non dovrebbe essere concepito come un attore isolato, ma piuttosto visto nel contesto di un'interazione a più livelli”* <sup>23</sup>.

Con la creazione dell'EPPO, questi organismi ed i loro compiti nel campo della lotta alle frodi non sono affatto scomparsi, ma sono state disciplinate le loro relazioni in termini di complementarità, coerenza e stretta collaborazione tra tutte le agenzie ed organismi dell'UE per raggiungere lo scopo prefissato, ossia quello di garantire una lotta efficace contro i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

La Procura Europea ora è chiamata a cooperare con Eurojust ed Europol ed è indipendente sia dagli Stati membri sia dalle istituzioni dell'Unione. Essa integra il ruolo dei precedenti e persistenti organismi dell'UE competenti che, seppur gradualmente rafforzato nel tempo, rimane limitato. Infatti, il ruolo di tale nuovo sistema va ben oltre la mera attività amministrativa e di coordinamento “internazionale”, essendole trasferite alcune funzioni

---

<sup>22</sup> Commissione Europea Bruxelles, 26.5.2011 COM (2011) 293 definitivo. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, La tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative, una politica integrata per salvaguardare il denaro dei contribuenti.

<sup>23</sup> Coninx, M., (2014). *The European Commission's legislative proposal: an overview of its main characteristics* in Erkelens L.H., Meij A.W.H., Pawlik M. (eds), *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* TMC Asser Press, The Hague, p. 28.

repressive che creano un vero e proprio scenario giudiziario integrato con quello degli Stati membri.

La Procura Europea si va dunque ad aggiungere agli altri organi e agenzie istituiti nel corso degli anni per favorire la cooperazione giudiziaria a livello europeo.

I rapporti tra i precedenti organi e la nuova figura sono disciplinati dal Regolamento EPPO<sup>24</sup> e da appositi Accordi di lavoro.

Tuttavia, l'integrazione del lavoro dell'EPPO all'interno del sistema istituzionale esistente è stata una delle principali difficoltà della sua istituzione<sup>25</sup>.

### **1.1.1. Differenze con Eurojust**

Sul fronte dell'attività giudiziaria, il Consiglio Europeo di Tampere<sup>26</sup> ha previsto, entro il 2001, la costituzione di un'unità giudiziaria permanente, denominata Eurojust, al fine di rafforzare la cooperazione nei casi riguardanti la criminalità organizzata.

L'agenzia dell'Unione Europea per la Cooperazione Giudiziaria Penale (Eurojust) venne istituita nel 2002, con decisione n° 187 del 28 febbraio<sup>27</sup> ed è composta attualmente da pubblici ministeri, magistrati o funzionari di pari competenza, distaccati da ogni Stato membro.

Il compito di Eurojust è disciplinato dall'articolo 85 del TFUE ed è quello di *“sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri o che richiede un'azione penale su basi comuni, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri e da Europol”*.

Eurojust nasce dunque come agenzia incaricata di stimolare e migliorare il coordinamento delle indagini e delle azioni penali nonché la cooperazione tra le autorità giudiziarie competenti degli Stati membri nella lotta alla criminalità organizzata e transfrontaliera. In particolare, agevola l'esecuzione delle richieste di assistenza giudiziaria internazionale e

---

<sup>24</sup> Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura Europea («EPPO»).

<sup>25</sup> Weyembergh, A. & Brière, C., (2017). *Relations between the EPPO and Eurojust-Still a privileged partnership?*, in T.M.C. Asser Press eBooks, pp. 171-186. [https://doi.org/10.1007/978-94-6265-216-3\\_11](https://doi.org/10.1007/978-94-6265-216-3_11)

<sup>26</sup> Consiglio Europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999.

<sup>27</sup> 2002/187/GAI: Decisione del Consiglio, del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità.

reciproca, l'attuazione delle richieste di estradizione, l'esecuzione di mandati d'arresto europei, nonché semplifica l'esecuzione delle rogatorie internazionali, agendo insieme alla Rete Giudiziaria Europea.

Eurojust contempla gli stessi tipi di reati per i quali è competente l'Europol, tra cui il terrorismo, il traffico di stupefacenti, la tratta di esseri umani, la contraffazione, il riciclaggio di denaro, la criminalità informatica, i reati contro il patrimonio o i beni pubblici, compresi la frode e la corruzione, i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE, i reati ambientali e la partecipazione a un'organizzazione criminale. Su richiesta di uno Stato membro, Eurojust può anche fornire assistenza nelle indagini e azioni penali relative ad altri tipi di reati.

L'articolo 86 del TFUE afferma al primo paragrafo che la Procura Europea può essere istituita *“a partire da Eurojust”* o secondo la versione originale inglese *“from Eurojust”*. Si nota dunque sin dal testo una stretta relazione tra i due organismi. È molto difficile però andare a interpretare questa locuzione in quanto l'EPPO è un istituto completamente nuovo rispetto a Eurojust ed è un organo indipendente, mentre Eurojust è un organo di Stati.

Tra i due organismi non vi è una sovrapposizione né di azioni né di competenza. Eurojust è, infatti, un organo di “mero” coordinamento di indagini condotte dalle autorità nazionali, mentre l'EPPO è un ufficio requirente che conduce indagini “in proprio”; per contro, Eurojust ha un campo d'azione molto più vasto di quello dell'EPPO, occupandosi di tutte le forme di criminalità transnazionale, laddove la Procura Europea ha una competenza specifica limitata, al momento, ai reati contro gli interessi finanziari dell'Unione, come definiti dalla Direttiva PIF e dalle leggi nazionali di recepimento, alla quale, come vedremo, fa espresso rinvio l'articolo 22 del Regolamento EPPO a proposito della competenza dell'Ufficio.

Il considerando 102 del Regolamento istitutivo EPPO detta i principi generali della attuale relazione tra Eurojust e EPPO, disciplinati più nel dettaglio dall'articolo 100 del Regolamento e da uno specifico Accordo di lavoro <sup>28</sup>.

Secondo il considerando 102: *“L'EPPO ed Eurojust dovrebbero diventare partner e cooperare sul fronte operativo in conformità dei rispettivi mandati”*.

---

<sup>28</sup> Working Arrangement between the European Public Prosecutor's Office (“EPPO”) and the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (“Eurojust”). The Hague, 11 February 2021.

Nell' articolo 100, i rapporti sono descritti in termini di “*strette relazioni*”, di “*cooperazione reciproca*” e di “*sviluppo dei reciproci legami operativi, amministrativi e di gestione*”, con la istituzione della pratica di incontri periodici tra i capi dei due uffici.

Tra i due organi vi è uno scambio diretto e immediato di informazioni attraverso l'accesso indiretto, in base a un sistema di riscontro positivo o negativo (“*hit*” o “*no hit*”), ai reciproci sistemi automatici di gestione dei fascicoli <sup>29</sup>.

L'EPPO ed Eurojust collaborano sul fronte operativo in conformità ai rispettivi mandati in relazione a qualsiasi indagine condotta dall'EPPO in cui si consideri necessario od opportuno uno scambio di informazioni o un coordinamento delle misure investigative con riferimento a casi che rientrano nella competenza di Eurojust <sup>30</sup>.

Nel febbraio 2021 il Procuratore Capo Europeo, Laura Kövesi, ed il Presidente di Eurojust, Ladislav Hamran, hanno firmato un *Working Arrangement* con il quale, oltre alla disciplina delle modalità di accesso ai reciproci sistemi di gestione dei fascicoli (articoli 5 e 6) e di cooperazione istituzionale e amministrativa (articoli da 12 a 16), è stato previsto un obbligo di immediata comunicazione da parte della Procura Europea nei casi in cui, analizzate le informazioni fornite da Eurojust, decida di avviare un'indagine, di non avviare un'indagine, di non avocare un caso o di trasferire il caso alle autorità nazionali competenti.

Comunicazione necessaria anche nel caso in cui le informazioni fornite da Eurojust corrispondano ad un'indagine già autonomamente avviata dalla Procura Europea o ad un caso trasferito dalla Procura Europea alle autorità nazionali (articolo 7).

Inoltre, Eurojust svolgerà un ruolo fondamentale di cooperazione nei casi transnazionali che coinvolgono Paesi terzi non aderenti all'EPPO (articolo 8 § 2 e articolo 9), se Eurojust e il Paese terzo hanno concluso un accordo di cooperazione o se è stato dimostrato un interesse essenziale.

---

<sup>29</sup> Spiezia, F., (2018). *Il Pubblico Ministero Europeo e i rapporti con Eurojust*, Diritto Penale Contemporaneo, n. 4. Il contributo riproduce la relazione resa dal suo autore in occasione della Conferenza internazionale “*The new anti-fraud institutional and legislative landscape of the European Union*”, organizzata a Roma in data 24-25 maggio 2018 dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso e da OLAF nel quadro del Programma Hercule III.

<sup>30</sup> Guagliardi, G., (2021). *Procura Europea. Siamo davvero pronti in assenza di un codice di procedura penale europeo? Una nuova sfida per l'avvocatura e la magistratura*, Giurisprudenza Penale Web, n. 2, p. 13.

### 1.1.2. Differenze con Europol

Europol nasce nel 1995 <sup>31</sup> come agenzia per la cooperazione nell'attività di contrasto alla criminalità internazionale ed al terrorismo.

Il compito di Europol, disciplinato dall'articolo 88 del TFUE, è quello di *“sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri e la reciproca collaborazione nella prevenzione e lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione”*.

Europol fornisce assistenza agli Stati membri, raccoglie e analizza informazioni e assicura supporto investigativo nella lotta contro la criminalità internazionale ed il terrorismo. La sua attività si concentra principalmente nella cooperazione tra le forze di polizia nazionali e le agenzie di contrasto alla criminalità.

Eurojust ed Europol, dunque, agevolano lo scambio di informazioni e il coordinamento giudiziario e di polizia delle indagini e delle azioni penali nazionali, con poteri meramente di stimolo, non vincolanti.

Per quanto riguarda i rapporti tra EPPO ed Europol, questi sono tracciati nell'articolo 102 del Regolamento e nell'Accordo di lavoro <sup>32</sup>.

Malgrado l'articolo 102 del Regolamento preveda anche in questo caso *“strette relazioni”* tra i due organismi, in realtà il contenuto concreto è molto meno ampio di quello con Eurojust. Ci si limita infatti a prevedere che, se necessario ai fini delle sue indagini, l'EPPO possa chiedere ed ottenere ogni informazione, pertinente a qualsiasi reato di sua competenza, detenuta dall'Ufficio Europeo di Polizia, al quale potrà anche venire richiesto di fornire il proprio supporto analitico in relazione ad indagini specifiche.

---

<sup>31</sup> Atto del Consiglio, del 26 luglio 1995, che stabilisce la convenzione basata sull'articolo K. 3 del Trattato sull'Unione Europea che istituisce un ufficio europeo di polizia (Convenzione Europol).

<sup>32</sup> Working Arrangement establishing cooperative relations between the European Public Prosecutor's Office and the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation. The Hague, 11 January 2021.

### 1.1.3. Differenze con OLAF

OLAF nasce nel 1999<sup>33</sup> come servizio della Commissione Europea incaricato di condurre indagini di natura amministrativa nella lotta antifrode. È un ufficio specializzato che opera, dunque, nella stessa materia dell'EPPO: casi di frode ai danni del bilancio dell'UE. OLAF, quindi, è un organismo, anzi l'unico organismo dell'Unione prima dell'EPPO, che ha il compito di condurre “*in proprio*” effettive indagini nella c.d. “area PIF”, sebbene di natura amministrativa, ma con la facoltà di trasferire la prova a livello penale<sup>34</sup>.

Dunque, è molto importante qui regolare non tanto la cooperazione tra i due organi, ma la non sovrapposizione delle indagini.

La differenza tra i due organi è che OLAF ha natura amministrativa, svolge le indagini “da polizia” per di più finalizzate al recupero delle somme frodate piuttosto che all'individuazione di responsabilità individuali e si limita a denunciare le notizie di reato al magistrato dello Stato competente per territorio.

Le indagini OLAF hanno due caratteristiche: ai loro fini il territorio dell'Unione Europea è unitario, nel senso che OLAF può muoversi liberamente su di esso senza barriere nazionali, e, a certe condizioni, può acquisire prove anche in Paesi terzi; inoltre le prove possono essere trasferite dal livello amministrativo al livello penale ed essere utilizzate in quest'ultimo.

L'EPPO invece svolge anche la persecuzione diretta, le indagini “da magistrato”, in quanto, oltre a indagare, persegue, apre indagini personali e rinvia a giudizio gli autori di tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali competenti.

Dunque, possiamo dire che l'OLAF è un ufficio investigativo amministrativo mentre l'EPPO è un vero e proprio ufficio di procura.

Le norme che disciplinano tali rapporti sono i considerando 103, 104, 105, l'articolo 101 del Regolamento e uno specifico Accordo di lavoro<sup>35</sup>.

Tra i due organi vi è un rapporto di complementarità basato sulla stretta cooperazione reciproca nell'ambito dei rispettivi mandati, sullo scambio di informazioni e sulla non

---

<sup>33</sup> 1999/352/CE, CECA, Euratom: Decisione della Commissione, del 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF).

<sup>34</sup> Venegoni, A. e Mini, M., (2017). *I nodi irrisolti della nuova Procura Europea*, Giurisprudenza Penale Web, n. 12, p. 17.

<sup>35</sup> Working Arrangement between the European Anti-Fraud Office (OLAF) and the European Public Prosecutor's Office (EPPO). Luxembourg, 5 July 2021.

duplicazione degli sforzi avendo in particolare l'obiettivo di assicurare il pieno utilizzo dei mezzi disponibili per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Infatti, essendo l'oggetto delle indagini lo stesso, vige il principio generale, sancito nell'articolo 101, dell'alternatività tra indagine amministrativa dell'OLAF ed indagine penale dell'EPPO: qualora l'EPPO conduca un'indagine penale è espressamente previsto che l'OLAF non possa avviare alcuna indagine amministrativa parallela sugli stessi fatti. Tuttavia, in situazioni che dovranno essere valutate in relazione al caso concreto, è possibile la convivenza parallela e contemporanea dell'indagine penale e di quella amministrativa.

Però anche svolgere indagini amministrative ha i suoi vantaggi, non dovendosi seguire le regole di procedura penale a tutela dell'indagato. L'OLAF, essendo in una posizione privilegiata, può quindi acquisire informazioni rilevanti per l'EPPO. Nel corso delle proprie indagini l'EPPO potrà chiedere all'OLAF, nell'ambito delle sue competenze, di sostenere o di integrare la sua attività, in particolare attraverso attività di analisi, facilitando il coordinamento delle azioni delle competenti autorità nazionali amministrative e degli organi dell'Unione e conducendo proprie indagini amministrative.

Viceversa, al fine di consentire all'OLAF di valutare l'azione amministrativa opportuna conformemente al suo mandato, l'EPPO può fornire informazioni pertinenti in merito a casi in cui ha deciso di non condurre un'indagine o la ha archiviata (articolo 101 Regolamento EPPO).

Anche in questo caso viene prevista la possibilità di un reciproco accesso indiretto ai rispettivi sistemi automatici di gestione dei fascicoli <sup>36</sup>.

## **1.2. Precedenti di cooperazione tra gli Stati membri in materia penale**

Il tema delle indagini transfrontaliere nel campo della lotta alle frodi contro gli interessi finanziari dell'Unione è al centro dell'attenzione degli studiosi da almeno due decenni e la sua evoluzione è anche, in un certo senso, l'evoluzione del diritto penale europeo <sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Si tenga altresì presente che dal 16 febbraio 2021 la Procura Europea è collegata all'infrastruttura TESTA (acronimo di *Trans European Services for Telematics between Administrations*) deputata allo scambio di dati tra pubbliche amministrazioni, utilizzata dalle istituzioni e agenzie europee, nonché dagli Stati UE e dalle organizzazioni che agiscono per loro conto.

<sup>37</sup> Venegoni, A., (2022). *La Procura Europea (EPPO) nel panorama della cooperazione giudiziaria penale*, Il Diritto Vivente. <https://www.rivistaaldirittovivente.it/la-procura-europea-eppo-nel-panorama-della-cooperazione-giudiziaria-penale.htm>

La previsione della Procura Europea merita senz'altro un plauso in quanto introduce una disciplina che valica, almeno in parte, i tradizionali arrocchi nazionali, con la conseguenza di rafforzare la cooperazione tra i Paesi europei al fine di fornire una risposta unitaria ai crimini finanziari transfrontalieri.

In particolare, la sua istituzione rappresenta l'emblema dell'evoluzione che lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia ha raggiunto dopo oltre vent'anni dal Consiglio Europeo di Tampere del 1999 <sup>38</sup> al fine di rafforzare gli strumenti di cooperazione investigativa e giudiziaria in chiave "eurounitaria".

La cooperazione giudiziaria in materia penale è lo strumento principale di contrasto alla criminalità nell'ambito europeo che nel corso degli anni si è evoluto dando vita a nuovi istituti.

Seguendo l'idea di Jean Monnet di unificare prima gli aspetti economici per poi arrivare ad un'unione politica, nel 1957 con il Trattato di Roma nacque la Comunità Economica Europea (CEE) <sup>39</sup> con l'obiettivo di creare un mercato comune fondato sulla libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone. Tale obiettivo venne raggiunto integralmente nel 1993 dando vita ad una vera e propria unione economica <sup>40</sup>.

La cooperazione in materia di giustizia e affari interni nacque verso la metà degli anni '70 come una cooperazione informale tra Stati, dominata dal metodo diplomatico ed esterna al quadro istituzionale comunitario, in quanto tali materie esorbitavano dall'ambito di competenza delle Comunità.

Quasi contemporaneamente esigenze sempre più marcate di contrasto ai delitti di traffico di stupefacenti, criminalità organizzata e terrorismo internazionale spinsero i ministri e gli esperti degli Stati membri a riunirsi in gruppi intergovernativi per coordinare le rispettive politiche. Si trattava di embrionali forme concertative tra le attività di polizia e di collaborazione tra le autorità inquirenti. Fra le prime misure di cooperazione si segnala il Gruppo TREVI <sup>41</sup>, creato sotto la crescente minaccia dell'internazionalizzazione del fenomeno criminale, in particolare terroristico, che aveva coinvolto alcuni Stati europei,

---

<sup>38</sup> Vedi nota 26.

<sup>39</sup> Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (TCEE), firmato il 25 marzo 1957 a Roma.

<sup>40</sup> L'Atto Unico Europeo del 17 febbraio 1986 prevedeva che gli Stati membri della Comunità realizzassero entro il 1° gennaio 1993 un mercato interno. Libro Bianco della Commissione per il Consiglio Europeo per il completamento del mercato interno (Milano, 28-29 giugno 1985).

<sup>41</sup> Operante fino al 1992.

quali Italia, Germania e Regno Unito. Tale *forum* fu istituito in occasione del Consiglio Europeo, svoltosi a Roma l'1 e 2 dicembre 1975, ed era composto da funzionari nazionali dei ministeri della Giustizia e degli Interni della Comunità Europea, i quali si riunivano regolarmente per trattare di questioni inerenti all'ordine pubblico e alla lotta contro il terrorismo. La sua competenza fu in seguito estesa a tutte le attività di polizia.

Soltanto dopo il 1977, nel corso della riunione del Consiglio Europeo di Bruxelles, venne prospettata la possibilità di uno sviluppo della materia, seguendo i precedenti lavori del Consiglio d'Europa, che già da tempo si era fatto promotore di uno spazio giudiziario europeo su più vasta scala, tra cui vanno richiamate la Convenzione di estradizione di Parigi del 1957<sup>42</sup> o la Convenzione di Strasburgo del 1959<sup>43</sup> in materia di commissioni rogatorie, notifiche di documenti processuali e risoluzioni giudiziali.

Sotto la spinta dell'iniziativa francese venne creato un gruppo di lavoro con lo scopo di adottare una Convenzione di "*cooperazione in materia penale*", che aggiornasse la precedente, adottata dal Consiglio d'Europa. L'opposizione dei Paesi Bassi determinò una battuta d'arresto dei lavori nel 1980, che ripresero nel 1985 sotto la Presidenza italiana. A tal fine, fu istituito un gruppo *ad hoc* incaricato di studiare le tematiche della cooperazione giudiziaria. E i risultati conseguiti non furono certo trascurabili: nel corso della Conferenza del Consiglio dei Ministri, che ebbe luogo a Bruxelles il 25 maggio 1987, furono presentate due Convenzioni, la prima sul trasferimento delle persone condannate, la seconda sull'applicazione del principio del *ne bis in idem* a livello comunitario. Successivamente, venne adottato l'Accordo sulla semplificazione e la modernizzazione delle modalità di trasmissione delle domande di estradizione, fatto a Donostia-San Sebastian il 26 maggio 1989<sup>44</sup>.

L'esigenza di apprestare adeguate forme di tutela per le finanze europee nei confronti delle frodi commesse ai loro danni e di introdurre una tutela armonizzata ed uniforme nei confronti delle stesse, così come delle condotte di corruzione ad esse collegate, costituì, almeno a partire dalla metà degli anni '70, il punto di incontro e di raccordo tra il diritto

---

<sup>42</sup> Consiglio d'Europa. Convenzione europea di estradizione. Parigi, 13 dicembre 1957.

<sup>43</sup> Consiglio d'Europa. Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale. Strasburgo, 20 aprile 1959.

<sup>44</sup> Accordo tra gli Stati membri delle Comunità Europee sulla semplificazione e la modernizzazione delle modalità di trasmissione delle domande di estradizione, fatto a Donostia-San Sebastian il 26 maggio 1989.

penale e quello comunitario (oggi “eurounitario”), materie che per lungo tempo ancora continuarono invece ad essere considerate estranee l’una all’altra.

È infatti al lontano 1976 che risale la presentazione da parte della Commissione di due progetti di trattato diretti all’adozione di una regolamentazione comune sulla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità<sup>45</sup> e sulla responsabilità e tutela in materia penale dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità<sup>46</sup> che miravano, per la prima volta, a creare norme europee armonizzate in materia di frodi e di corruzione dei funzionari. Dopo il fallimento di queste prime proposte, mai neppure discusse nel merito da parte del Consiglio, occorrerà attendere il 1988 per assistere all’istituzione, in seno al Segretariato Generale della Commissione Europea, di una “Unità di Coordinamento per la Lotta Antifrode”, UCLAF, che diverrà il precursore dell’odierno Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode, OLAF, creato solo nel 1999, come già indicato<sup>47</sup>.

Con la caduta del muro di Berlino e la fine di un’Europa divisa a metà e di un sistema, quello sovietico, alternativo non solo dal punto di vista politico e sociale ma anche economico, si sentì l’esigenza di creare uno spazio integrato anche in altri settori, oltre a quello economico, quali la sicurezza e la giustizia, promuovendo la cooperazione fra le autorità nazionali<sup>48</sup>.

Come già accennato, apparve presto evidente la necessità dell’adozione di misure che tutelassero maggiormente la sicurezza, mediante intese nel campo della giustizia e dell’immigrazione. Venne dunque firmata, il 19 giugno 1990, la Convenzione di Applicazione dell’Accordo di Schengen<sup>49</sup> (CAAS). Si tratta di un corpo di norme molto rilevante.

In particolare, la Convenzione ha comportato un cambio di prospettiva, non soltanto limitata alla regolamentazione delle frontiere interne, ma estesa anche agli aspetti relativi all’assistenza giudiziaria in materia penale, al *ne bis in idem*, all’extradizione e al

---

<sup>45</sup> Progetto di trattato recante modifica dei trattati che istituiscono le Comunità Europee, per adottare una normativa comune sulla tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità, nonché sulla repressione delle infrazioni alle disposizioni dei trattati. COM (76)418, (GU C 222 del 22.9.1976).

<sup>46</sup> Progetto di trattato recante modifica del trattato che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità Europee, al fine di adottare una normativa comune sulla responsabilità e la tutela in materia penale dei funzionari e altri agenti delle Comunità Europee (GU C 222 del 22.9.1976).

<sup>47</sup> Salazar, L., (2017). *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, Archivio Penale, n. 3, p. 2.

<sup>48</sup> Rinoldi, D., (2011). *L’assetto dello “spazio di libertà, sicurezza e giustizia” dopo il Trattato di Lisbona: elementi di continuità e di discontinuità*, in Studi in onore di Ugo Draetta, a cura di Parisi, Meraviglia, Santini, Rinoldi, Napoli.

<sup>49</sup> Convenzione di Applicazione dell’Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell’unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all’eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmata, il 19 giugno 1990.

trasferimento dell'esecuzione di sentenze penali, alla lotta agli stupefacenti, nonché all'acquisto, detenzione e commercio di armi.

Il successivo Trattato di Maastricht del 1992<sup>50</sup> riflette questa situazione, allargando il campo d'azione delle competenze alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e alla politica di giustizia e affari interni (GAI). Questo implica la messa in moto di un processo d'integrazione europea non più confinato nei limiti economici, ma con una finalità politica.

L'Unione Europea si fonda dunque su tre pilastri, quello economico originario della cooperazione comunitaria, la PESC e la GAI.

A breve distanza di tempo dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht e in un *humus* reso fecondo anche da alcune pronunce della Corte di Giustizia in materia sanzionatoria, l'Unione iniziò finalmente a muoversi verso una maggiore integrazione processualpenalistica grazie alle nuove basi legali apprestate dal Trattato nel quadro del suo Titolo VI<sup>51</sup>, “terzo pilastro”, dedicato alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, che conferiva al Consiglio la competenza ad adottare strumenti giuridici anche per la “*lotta contro la frode su scala internazionale*” (ex articolo K. 1 n. 5, ora 29 del TUE).

Sull'impulso politico offerto dalla risoluzione del Consiglio dei Ministri della Giustizia del 6 dicembre 1994, si poté così pervenire, in tempi relativamente rapidi, all'adozione della Convenzione sulla Protezione degli Interessi Finanziari delle Comunità Europee<sup>52</sup>, elaborata in base all'articolo K. 3 del TUE relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità Europee.

Questo fu il primo strumento giuridico dell'Unione Europea volto ad introdurre obblighi in materia di ravvicinamento del diritto penale sostanziale.

La Convenzione a partire dal 6 luglio 2019 è stata sostituita dalla nuova Direttiva del 5 luglio 2017<sup>53</sup> (ma unicamente per i ventisei Stati membri vincolati dal nuovo strumento), relativa

---

<sup>50</sup> Trattato sull'Unione Europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993.

<sup>51</sup> Titolo VI, Disposizioni relative alla cooperazione nei settori della Giustizia e degli Affari Interni. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>

<sup>52</sup> Atto del Consiglio del 26 luglio 1995 che stabilisce la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità Europee (95/ C: 316/03).

<sup>53</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.

alla lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, "Direttiva PIF".

Con il Trattato di Amsterdam <sup>54</sup> il Consiglio Europeo si pronunciò su più fronti: primo fra tutti la repressione di fenomeni legati alla criminalità internazionale, contemperando al tempo stesso le esigenze di tutela dei diritti fondamentali dell'Unione.

Con lo stesso Trattato si fece strada l'idea di un "diritto penale europeo" in un momento in cui la circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone e il relativo moltiplicarsi di reati transnazionali aveva fatto emergere l'inadeguatezza dei sistemi repressivi nazionali.

La materia penale, infatti, non era stata oggetto di intervento diretto dell'Unione, il "terzo pilastro" si occupava soltanto di cooperazione penale con il limitato obiettivo di favorire l'efficace integrazione tra gli ordinamenti e l'adozione di atti normativi finalizzati all'armonizzazione tra i diversi sistemi come accaduto per il mandato d'arresto europeo.

Lo sviluppo prosegue nel segno della continuità con il Trattato di Maastricht, attraverso il mantenimento della struttura a pilastri, che tuttavia subisce profondi cambiamenti. Il Titolo VI del Trattato viene privato della materia migratoria e della cooperazione civile, che diventano "comunitarizzate", ed assume i caratteri di un sistema essenzialmente repressivo.

L'obiettivo è procedere ben oltre la cooperazione intesa come materia d'interesse comune, introducendo un preciso riferimento all'esigenza avvertita in misura crescente da tutti i cittadini europei di compiere uno sforzo congiunto nella prevenzione e nella lotta alla criminalità transnazionale. Tale svolta decisiva è consacrata nel nuovo articolo 3 § 2 del TUE come primo dei tre grandi obiettivi dell'Unione Europea e regolato dall'articolo 67 § 3 del TFUE. L'obiettivo è quello del raggiungimento di uno "*spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata [...] la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima*" <sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi. Firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999.

<sup>55</sup> Articolo 3 § 2 del TUE.

Nasce quindi l'idea di uno spazio europeo di giustizia <sup>56</sup> per poter affrontare la sfida della criminalità transfrontaliera, prevedendo misure volte a promuovere la cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri.

Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia riguarda le persone e corrisponde al mercato unico per merci, capitali e servizi, con la differenza però che è consentito agli Stati membri che non vogliono partecipare di tirarsi fuori con la clausola di “*opt-out*”. Le persone che esercitano o meno un'attività economica si muovono in uno spazio comune europeo senza frontiere tra gli Stati che assicura loro libertà sicurezza e giustizia, ciò viene garantito dalla prima delle quattro libertà ossia la libertà di circolazione delle persone. L'Unione si prefigge di adottare misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne (ossia quelle dell'Unione), asilo, immigrazione, prevenzione della criminalità e la lotta alla criminalità.

La cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri si attua attraverso il principio del reciproco riconoscimento. Questo è la “pietra angolare” della cooperazione giudiziaria penale ed è la base del mandato d'arresto europeo, dell'ordine europeo di indagine penale, del riconoscimento ai fini dell'esecuzione delle decisioni che irrogano pene o misure di sicurezza detentive, delle squadre investigative comuni e dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio.

Il suo fondamento normativo riposa nell'articolo 82 § 1 del TFUE ed assurge a principio cardine all'interno del Capo IV, laddove stabilisce: “*La cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione è fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie [...]*”.

Sulla base di questo principio, si crea, quindi, una stretta cooperazione fra le autorità giudiziarie penali nazionali, non limitata alle sentenze e alle decisioni giudiziarie penali nazionali, ma tendente all'armonizzazione delle varie legislazioni nazionali. L'autorità giudiziaria di uno Stato membro riconosce ed esegue le decisioni e i provvedimenti giudiziari degli altri Stati membri senza sindacarne il merito, riducendo al minimo i tempi per l'esecuzione delle richieste, pur sempre rispettando i diritti fondamentali della persona.

---

<sup>56</sup> Università Degli Studi “Roma Tre” Dipartimento Di Giurisprudenza Scuola Dottorale Internazionale “Tullio Ascarelli” Sezione “Sistemi Punitivi E Garanzie Costituzionali” Area “Diritto Penale” (XXVIII Ciclo), Tesi di Dottorato La costruzione di un diritto penale europeo attraverso la previsione di una Procura Europea, Coordinatore e Tutor: Chiar.mo Prof. Mario Trapani, Dottorando: Dott. Diego De Gioiellis, Anno Accademico 2015/2016.

Vantaggio essenziale, dunque, è la rapidità della cooperazione superando il sistema “tradizionale” delle rogatorie caratterizzato da un’eccessiva lentezza.

Il principio del mutuo riconoscimento si basa su uno spirito di forte solidarietà fra i Paesi dell’Unione, poiché si ritiene che la decisione adottata da uno Stato, nonostante l’eventuale trattazione difforme, è tale da essere accettata anche in un altro. “*Mutual trust*”, dunque, sia dal punto di vista dell’adeguatezza normativa, sia da quello della sua corretta applicazione.

Per la verità, il principio non può ritenersi del tutto inedito: già nel 1979 venne enunciato nella sentenza della Corte di Giustizia dell’UE *Cassis de Dijon*, in materia di libera circolazione delle merci <sup>57</sup>. La Corte considerò che alcune differenze fra le norme tecniche di determinati prodotti potevano ostacolare la libera circolazione delle persone all’interno del mercato comune e dunque erano in contrasto con il Trattato, che vietava le misure con effetto restrittivo delle importazioni. La sentenza sancisce che gli articoli prodotti conformemente alle norme legali di uno Stato membro dell’UE possono in genere essere venduti negli altri Stati membri (regola peraltro nota come principio *Cassis de Dijon*).

In questa direzione hanno fatto seguito la Comunicazione della Commissione del luglio 2000 in materia di riconoscimento di decisioni definitive in materia penale <sup>58</sup> e il Programma del 2000 <sup>59</sup> sulle misure in tema di riconoscimento di suddette decisioni.

La realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia si basa sui programmi di Tampere (1999-2004), dell’Aja (2004-2009) e di Stoccolma (2010-2014).

I capisaldi di Tampere, per quel che interessa ai fini del presente lavoro, sono costituiti dalla costruzione di uno spazio di giustizia europeo fondato sulla reciproca fiducia, principio prospettato inizialmente nel Consiglio Europeo di Cardiff del 15 e 16 giugno 1998 e ripreso più approfonditamente dal Consiglio Europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 <sup>60</sup>.

Seguendo le Conclusioni di Tampere, il Consiglio Europeo adottò, il 5 novembre 2004, il “Programma dell’Aja” <sup>61</sup>, cui seguì il relativo Piano di Attuazione nell’anno seguente. Tale

---

<sup>57</sup> Sentenza CGUE *Cassis de Dijon*, in European Court Reports 1979-00649.

<sup>58</sup> Comunicazione della Commissione e del Consiglio al Parlamento Europeo, Riconoscimento delle decisioni definitive in materia penale. COM/2000/0495 def, Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

<sup>59</sup> Programma di misure per l’attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali (Gazzetta ufficiale C 12 del 15.1.2001).

<sup>60</sup> Conso, G., Grevi, V. e Bargis, M. *Compendio di procedura*, Padova 10° edizione, p. 945.

<sup>61</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, del 10 maggio 2005 - Il programma dell’Aja (2004-2009): dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l’Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia. [COM (2005) 184 definitivo – Gazzetta ufficiale C 236 del 24.9.2005].

programma elenca dieci priorità dell'Unione dirette a rafforzare *“la libertà, la sicurezza e la giustizia nell'Unione Europea”* nei successivi cinque anni. Il Programma, pur con le sue carenze, indusse a ritenere che uno spazio europeo effettivo di giustizia si sarebbe potuto ottenere solo attraverso la introduzione di garanzie processuali comuni, sia pure minime, il miglioramento dell'accesso alla giustizia e ai ricorsi giurisdizionali, il rafforzamento di Eurojust ed Europol e una normativa comune per la soppressione e la prevenzione del terrorismo.

Sulla base di tali tematiche con il Programma di Stoccolma <sup>62</sup>, approvato dal Consiglio Europeo del 10 e 11 dicembre del 2009, si stabilì che l'agenda dell'Unione Europea dovesse avere come obiettivo la costruzione di *“una Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini”*.

In applicazione del principio del mutuo riconoscimento nel giugno 2002 venne adottata la decisione quadro n° 584, relativa al Mandato di Arresto Europeo <sup>63</sup>. Essa è stata attuata recependo l'invito al punto 35 delle Conclusioni del Consiglio di Tampere <sup>64</sup> e con il proposito di realizzare gli obiettivi prefissati dal Programma del 2000 <sup>65</sup>.

Il mandato di arresto europeo è un'evoluzione della procedura formale di estradizione.

Obiettivo è quello di agevolare l'esecuzione dei mandati d'arresto ai fini delle azioni penali, rendendo più rapida la consegna di persone sottoposte a procedimento o di condannati nel caso in cui si sottraggano alla giustizia, attraverso forme semplificate e senza valutazione sul merito, mantenendo però le garanzie tipiche dell'extradizione. Tali semplificazioni consistono nell'istituire un contatto diretto fra l'autorità richiedente e quella dello Stato di esecuzione con la soppressione della fase discrezionale, politica o amministrativa, che caratterizza l'extradizione tradizionale; nell'eliminazione dei poteri di controllo dell'autorità dell'esecuzione, che vengono limitati alla sola verifica dei requisiti della decisione; nella

---

<sup>62</sup> Programma di Stoccolma (2010-2014): un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini [Gazzetta ufficiale C 115 del 4.5.2010].

<sup>63</sup> Decisione quadro del Consiglio relativa al Mandato d'Arresto Europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri. 2002/584/GAI del 13 giugno 2002.

<sup>64</sup> *“In materia penale, il Consiglio Europeo invita gli Stati membri a ratificare rapidamente le convenzioni UE del 1995 e del 1996 sull'extradizione. Esso ritiene che la procedura formale di estradizione debba essere abolita tra gli Stati membri per quanto riguarda le persone che si sottraggono alla giustizia dopo essere state condannate definitivamente ed essere sostituita dal semplice trasferimento di tali persone, in conformità dell'articolo 6 del TUE. Occorre inoltre prendere in considerazione procedure di estradizione accelerate, fatto salvo il principio di un equo processo. Il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare proposte al riguardo alla luce della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen”*.

<sup>65</sup> Programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali. (Gazzetta ufficiale C 12 del 15.1.2001).

previsione di limiti temporali entro i quali deve eseguirsi il mandato e nell'estensione dell'applicabilità dell'istituto anche ai cittadini dello Stato membro d'esecuzione.

Nel 2002 furono istituite con la decisione quadro 2002/465/GAI le squadre investigative comuni <sup>66</sup>. Queste sono uno strumento di cooperazione internazionale basato su un accordo tra le autorità competenti, sia nel settore giudiziario sia in quello dei servizi di contrasto, di due o più Stati, istituito per un periodo di tempo limitato e per un obiettivo specifico al fine di effettuare indagini penali in uno o più degli Stati coinvolti <sup>67</sup>.

Sempre nell'evoluzione del sistema di cooperazione giudiziaria penale, venne ritenuto opportuno dotare l'Unione Europea di meccanismi di coordinamento quali la già vista Eurojust, i Magistrati di Collegamento e la Rete Giudiziaria Europea.

Compito dei Magistrati di Collegamento è di *“accrescere la rapidità e l'efficacia della cooperazione giudiziaria, nonché di contribuire allo scambio di informazioni sui sistemi giuridici e giudiziari degli Stati membri e sul loro funzionamento”* <sup>68</sup>.

Anche la Rete Giudiziaria Europea (RGE) <sup>69</sup> ha come scopo quello di agevolare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione Europea a livello giuridico e pratico, ma specificamente al fine di combattere le forme di criminalità grave, in particolare quella organizzata, la corruzione, il traffico di droga e il terrorismo. Essa si ispira a un principio molto semplice: individuare in ciascuno Stato membro persone competenti che svolgono un ruolo fondamentale sul piano pratico nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, al fine di creare una rete di esperti per assicurare la corretta esecuzione delle richieste di assistenza giuridica.

Per fare ciò si è dotata di strumenti operativi quali le *“fiches belges”* <sup>70</sup>, consistenti in una raccolta di informazioni volte ad agevolare le richieste di cooperazione ed in particolare le attività investigative; il progetto Atlas <sup>71</sup>, consistente in una mappa europea informatizzata che fornisce indicazioni per individuare l'autorità competente ad eseguire le domande di assistenza giudiziaria; il progetto Solon, una sorta di dizionario giuridico, con lo scopo di

---

<sup>66</sup> Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni.

<sup>67</sup> [https://www.csm.it/documents/46647/0/Squadre+investigative+comuni+guida+pratica\\_IT.pdf/bbefcced-f581-f1bb-5fa9-80814fdb4ec0](https://www.csm.it/documents/46647/0/Squadre+investigative+comuni+guida+pratica_IT.pdf/bbefcced-f581-f1bb-5fa9-80814fdb4ec0)

<sup>68</sup> Articolo 1 § 3 96/277/GAI.

<sup>69</sup> Istituita con l'Azione comune dell'Unione Europea 98/428/GAI, poi sostituita con la Decisione 2008/976/GAI del Consiglio Europeo.

<sup>70</sup> [https://e-justice.europa.eu/528/IT/fiches\\_belges](https://e-justice.europa.eu/528/IT/fiches_belges)

<sup>71</sup> Bruxelles, 10.4.2013 COM (2013) 179 final. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. Seconda relazione sull'attuazione della Strategia di sicurezza interna dell'UE.

informare sulla terminologia delle espressioni che più frequentemente ricorrono nella cooperazione giudiziaria ed una rete protetta di telecomunicazioni con il compito di favorire la circolazione dei dati e delle richieste di cooperazione giudiziaria.

L'ordine europeo di indagine penale (OEI) venne introdotto con la Direttiva 2014/41/UE<sup>72</sup> sempre per rendere più rapida ed efficiente l'assistenza giudiziaria. L'OEI è una decisione giudiziaria emessa o convalidata da un'autorità competente di uno Stato membro (lo "Stato di emissione") per l'esecuzione di uno o più atti d'indagine specifici in un altro Stato membro (lo "Stato di esecuzione") ai fini della raccolta di prove. Basato sul principio del reciproco riconoscimento, l'ordine di indagine, come stabilito dall'articolo 1, paragrafo 2 della Direttiva OEI, non solo migliora la cooperazione giudiziaria, ma rappresenta anche un importante passo avanti nello sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Infatti, secondo l'articolo 9, paragrafo 1, la Direttiva OEI obbliga generalmente l'autorità di esecuzione a riconoscere gli ordini di indagine senza ulteriori formalità e ad eseguirli nello stesso modo e con le stesse modalità come se l'atto di indagine in questione fosse stato ordinato da un'autorità dello Stato di esecuzione. Le eccezioni al principio del reciproco riconoscimento possono essere fatte solo nei casi in cui l'autorità di esecuzione decida di invocare uno dei motivi di non riconoscimento o di non esecuzione o di rinvio previsti dalla Direttiva OEI. Principio cardine, oltre a quello del mutuo riconoscimento che è tipico di tutto il sistema, è quello della proporzionalità. Dunque, l'ordine può essere riconosciuto ed eseguito solo se giustificato, cioè proporzionale al sacrificio dei diritti e delle libertà dell'imputato o dell'indagato rispetto alle esigenze investigative o probatorie.

Probabilmente, introducendo un regime unificato per la raccolta transfrontaliera delle prove, la Direttiva OEI rappresenta l'insieme più avanzato di norme in materia mai adottato dal legislatore europeo. Tale notevole risultato della Direttiva OEI risiede nella semplificazione e nell'accelerazione della cooperazione giudiziaria in materia penale. La Direttiva OEI si presenta come uno strumento universale per l'esecuzione di qualsiasi tipo di atto investigativo all'estero e prevede un contatto diretto tra le autorità competenti, che consente una cooperazione molto più efficace ed efficiente. Circostanza ancora più importante è che la Direttiva OEI consente, su base facoltativa, il principio del *forum regit actum*. Infatti, l'articolo 9, paragrafo 2, stabilisce che le autorità dello Stato membro emittente possono indicare le formalità e le procedure applicabili all'indagine da svolgere. Il fatto che le norme

---

<sup>72</sup> Direttiva 2014/41/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa all'ordine europeo di indagine penale.

sulla raccolta e sull'ammissione delle prove derivino da un unico ordinamento giuridico (invece che da un "procedimento frammentario") non solo facilita l'effettiva ammissione e l'uso delle prove in questione, ma riduce anche il rischio di carenze relative alle garanzie procedurali <sup>73</sup>.

Il Trattato di Lisbona <sup>74</sup>, firmato nel 2007 ed entrato in vigore nel 2009, costituisce una vera e propria rivoluzione. Infatti, viene definitivamente introdotto nell'ambito della cooperazione il principio del mutuo riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie penali, perfezionandosi così un'ulteriore misura per la protezione degli interessi finanziari europei, non più affidata principalmente agli apparati nazionali. Ma quel che più conta è il riconoscimento attraverso il chiaro disposto degli articoli 82-84 e 325 del TFUE di una competenza normativa dell'UE, concorrente con gli Stati membri, sul terreno del diritto penale sostanziale e processuale, anche a presidio dei propri interessi finanziari. Il Trattato prevede infatti che gli interessi finanziari dell'Unione Europea devono essere protetti principalmente attraverso direttive vincolanti per gli ordinamenti nazionali adottate dal Parlamento Europeo e dal Consiglio con la procedura legislativa ordinaria nel settore 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 (articolo 325 § 4 TFUE) <sup>75</sup>.

In particolare, gli Stati membri sono tenuti ad adottare sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive per le persone fisiche con indicazione di soglie minime e massime di punibilità, termini prescrizionali comuni, responsabilità delle persone giuridiche.

Cooperazione giudiziaria, armonizzazione delle legislazioni e principio del mutuo riconoscimento si rivelano, dunque, tre paradigmi interdipendenti sul piano delle azioni di politica di contrasto al crimine.

---

<sup>73</sup> Allegrezza, S. & Mosna, A., (2018). *Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor. One step back on mutual recognition?*, in Bachmaier Winter L., *The European Public Prosecutor's Office, The Challenges Ahead*, Springer, Cham, pp. 141-164. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-93916-2\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-319-93916-2_8)

<sup>74</sup> Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea (2007/C 306/01).

<sup>75</sup> Parisi, N., (2013). *La Procura Europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, Università di Catania in collaborazione con il Centro di documentazione europea, Online Working Paper, n. 48, p. 3, ISSN 1973-7696. [http://www.cde.unict.it/quadernieuropei/giuridiche/48\\_2013.pdf](http://www.cde.unict.it/quadernieuropei/giuridiche/48_2013.pdf)

Dopo aver tracciato la storia della cooperazione giudiziaria in materia penale possiamo ora capire il terreno su cui si è costruito il nuovo istituto oggetto di questa ricerca.

Infatti, la grande novità dell'EPPO è che questo agisce come ufficio unico in tutti gli Stati membri partecipanti e perciò non sono necessarie squadre investigative comuni *ad hoc* né richieste di assistenza giudiziaria reciproca<sup>76</sup>. Nondimeno, andando più a fondo, ci si avvede che, da un punto di vista teorico, essa delinea il progressivo superamento della logica propria della cooperazione giudiziaria, in favore di forme più avanzate di integrazione sul piano dell'esercizio dell'azione penale. Si tratta di una cooperazione *sui generis* che esula dall'area di operatività dei noti meccanismi di cooperazione giudiziaria in materia penale, tanto di stampo tradizionale quanto improntati sul mutuo riconoscimento<sup>77</sup>. La logica sottostante alla disposizione sembra quella di dotare l'Unione Europea di uno strumento capace di abbandonare la logica (orizzontale) della cooperazione e del coordinamento fra autorità nazionali tutte incaricate dell'esercizio dell'azione penale, per abbracciare una logica (verticale) di integrazione fra diversi livelli di amministrazione della giustizia<sup>78</sup>, in virtù del fatto che le decisioni strategiche e l'azione penale si pongono formalmente sul piano europeo, mentre la giurisdizione sul piano nazionale.

### 1.3. Istituzione dell'EPPO

L'istituzione dell'EPPO è considerata la logica conclusione delle discussioni iniziate con il famoso caso del “*Mais Greco*”. Con tale sentenza del 1989 la Corte di Giustizia dell'UE<sup>79</sup>, proprio trattando una questione di responsabilità di uno Stato per violazioni della normativa europea nel campo degli interessi finanziari comunitari, ha delineato per la prima volta l'obbligo per gli Stati membri di tutelare gli interessi delle Comunità Europee con mezzi

---

<sup>76</sup> Bruxelles, 12.9.2018 COM (2018) 641 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio Europeo, Un'Europa che protegge un'iniziativa per estendere le competenze della Procura Europea (EPPO) ai reati di terrorismo transfrontaliero. Contributo della Commissione Europea alla riunione dei *leader* di Salisburgo del 19-20 settembre 2018.

<sup>77</sup> Belfiore, R., (2020). *L'adeguamento della Normativa Nazionale al Regolamento sulla Procura Europea: il Punto della Situazione*, Sistema Penale, n. 7, p. 176.

<sup>78</sup> Parisi, N., (2013). *La Procura Europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, Università di Catania in collaborazione con il Centro di documentazione europea, Online Working Paper, n. 48, p. 17, ISSN 1973-7696. [http://www.cde.unict.it/quadernieuropei/giuridiche/48\\_2013.pdf](http://www.cde.unict.it/quadernieuropei/giuridiche/48_2013.pdf)

<sup>79</sup> “*The Member States must ensure that infringements of EU law are penalised under conditions, both procedural and substantive, which are analogous to those applicable to infringements of national law of a similar nature and importance and which, in any event, make the penalty effective, proportionate and dissuasive*” (cfr. Case C-68/88, Commission of the European Communities v. Hellenic Republic, 21 September 1989, E.C.R. I-2965, § 24).

equivalenti a quelli che utilizzano per tutelare i loro rispettivi interessi. La Corte ha precisato che dovrebbero essere adottate sanzioni efficaci, deterrenti e dissuasive<sup>80</sup>, sancendo così il cosiddetto principio di assimilazione, secondo il quale gli interessi dell'UE devono essere protetti nello stesso modo in cui vengono protetti gli interessi nazionali, al fine di creare “*un’Unione sempre più stretta fra i popoli dell’Europa*”<sup>81</sup>.

Occorre tracciare la storia che ha portato alla nascita di questa così importante figura. Infatti, seppur l’EPPO è stato istituito nel 2017 con il Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, va ricordato che non nacque improvvisamente, ma fu il risultato di un lungo periodo almeno ventennale di delicati lavori, frutto della prospettiva sempre viva di armonizzazione del diritto penale europeo.

Sin dalla istituzione delle Comunità Europee, il loro bilancio e le ingenti somme coinvolte nelle attività da esse condotte hanno costituito oggetto di appetiti indebiti e di attività illecite, finendo con il venire esposte a condotte fraudolente.

Mentre venivano compiuti i primi importanti passi, tanto sul piano della legislazione quanto su quello dell’organizzazione amministrativa della Commissione, proseguiva in parallelo la riflessione sul piano scientifico, tesa alla ricerca di nuovi e più efficaci strumenti di tutela delle finanze comunitarie, anche attraverso la conduzione di studi comparati sui sistemi nazionali finanziati e pubblicati dalla Commissione. Il più rilevante e conosciuto di tali studi fu il “*Corpus Juris*”, curato dalla Professoressa Mireille Delmas-Marty.

Le prime tracce di un organo inquisitorio comune a livello sovranazionale europeo si rinvennero nel 1995 durante un congresso presso l’Università di Urbino dei Presidenti delle Associazioni Penali Europee che si riunirono per celebrare, con una solenne cerimonia, il conferimento della laurea *honoris causa* in scienze politiche a Diemut Theato, all’epoca presidente *ad interim* della Commissione di Controllo dei Bilanci del Parlamento Europeo.

Nella successiva riunione dei Presidenti si introdusse l’idea di creare uno spazio giuridico europeo per la protezione degli interessi finanziari delle allora Comunità Europee<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> Wade, M., (2013). *A European Public Prosecutor: potential and pitfalls*, Crime Law Soc Change, n. 59, pp. 439-486.

<sup>81</sup> Considerando 12 del Preambolo TUE, nella versione derivante dal Trattato di Amsterdam.

<sup>82</sup> *Contesto di riferimento | European Public Prosecutor’s Office*. <https://www.eppo.europa.eu/it/contesto-di-riferimento>

Nel 1996, il Presidente del Parlamento Europeo Klaus Hänsch propose la creazione della figura del Procuratore Europeo per intensificare la lotta contro le frodi <sup>83</sup>.

A tal fine, la Direzione generale per il controllo finanziario della Commissione Europea conferì il mandato ad un gruppo di esperti sotto la direzione della Professoressa emerita presso il Collège de France Mireille Delmas-Marty.

Venne avviato il progetto “*Corpus Juris*” con la partecipazione di tutte le tradizioni giuridiche e i sistemi giuridici nazionali, finalizzato ad elaborare principi guida in relazione alla tutela penale degli interessi finanziari dell’Unione nel quadro di uno spazio giuridico europeo unico. Il gruppo presentò la sua relazione di progetto nel 1997, intitolata “*Corpus Juris: Portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l’Union européenne*”. Questo studio rappresentò il primo passo verso la considerazione di una possibile armonizzazione del diritto penale europeo, vista la necessità di porre un argine a condotte che offendevano interessi giuridici riconosciuti come meritevoli di tutela penale, direttamente imputabili alla stessa Unione Europea. Lo studio enucleò per la prima volta una serie di principi comuni agli Stati membri, in materia penale e penalprocessuale, gettando le basi per un diritto penale europeo diretto al contrasto dei reati transnazionali contro gli interessi finanziari dell’Unione, da realizzarsi attraverso la creazione di un nucleo di norme penali, idonee a definire le fattispecie incriminatrici per tutto il territorio dell’Unione, nonché di un organo unitario di indagine. Sulla base di tali principi si propose l’introduzione di regole comuni dirette alla repressione delle frodi e che avrebbero dovuto accompagnare l’istituzione di un vero e proprio *Parquet Européen* (“Pubblico Ministero Europeo”), termine che, per la prima volta, entrava così a fare ufficialmente parte del dibattito accademico, giuridico e politico.

Il “*Corpus Juris*” manteneva la tradizionale distinzione tra diritto penale (parte speciale e generale) e procedura penale. Era formato da trentacinque articoli, i cui primi diciassette erano dedicati a questioni di diritto penale sostanziale, gli articoli da 18 a 35 contenevano i principi e le norme di procedura penale <sup>84</sup>. Centrale è l’articolo 18 il quale prospettava la creazione della figura di un organo sovranazionale, il Procuratore Europeo, con l’autorità di indagare e perseguire i relativi reati in tutta l’Unione. A suscitare particolare interesse sono

---

<sup>83</sup> “*Dieci proposte concrete per intensificare la lotta contro la frode*”, presentate dal Presidente Klaus Hänsch alla Conferenza interparlamentare, Bruxelles 23 e 24 aprile 1996.

<sup>84</sup> De Angelis, F., (2019). *The European Public Prosecutor’s Office (EPPO) Past, Present, and Future*, Euclid, Anniversary Year for European Criminal Law Dossier, n. 4.

le disposizioni di carattere processuale. Architrave dell'articolato è la scissione tra le due fasi del procedimento: la prima affidata in maniera esclusiva ad un Pubblico Ministero Europeo e la fase del giudizio rimessa invece ai giudici nazionali.

L'innovativa proposta ricevette sin dal primo momento il sostegno entusiasta del Parlamento Europeo, che solo allora cominciava a compiere i primi passi su di un terreno (quello della giustizia e degli affari interni) che i Trattati di allora sottraevano ancora a qualsiasi sua sostanziale competenza diretta; questa poté inoltre avvalersi della più generale atmosfera di favore verso il compimento di nuovi e sostanziali progressi in materia di cooperazione giudiziaria internazionale.

Successivamente, nel 2000 venne modificato il “*Corpus Juris*” seguendo la “proposta di Firenze”<sup>85</sup>. “*Eppur si muove! The Earth revolves around the sun and law also moves on!*”, con queste parole la professoressa Mireille Delmas-Marty introdusse tale nuova proposta.

La struttura originale rimase immodificata, ma l'obiettivo fu quello di focalizzarsi sulla fattibilità di tale progetto in relazione alle legislazioni degli Stati membri<sup>86</sup>. Iniziò a configurarsi l'attuale EPPO innanzitutto per la prospettiva, cioè quella di individuare un elenco di “reati presupposto”, che in larga parte coincidono con l'attuale competenza materiale di cui all'articolo 22 del Regolamento EPPO.

Già allora si prevedeva una struttura centralizzata nell'attività repressiva a livello europeo, fondata su regole comuni di diritto penale sostanziale, e soprattutto indipendente sia dalle istituzioni comunitarie che da quelle statali. Inoltre, l'idea di fondo era dimostrare la complementarità della stessa con gli obiettivi del Consiglio Europeo di Tampere nella realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, come sancito dal Trattato di Amsterdam.

Nel contempo, nel 2003 venne svolto uno studio<sup>87</sup> sul potenziale recepimento del “*Corpus Juris*” nei sistemi giuridici dei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale, coordinato

---

<sup>85</sup> Delmas-Marty, M. e Vervaele, J., (2000). *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States: penal provisions for the protection of european finances*, vol. I. Intersentia, Antwerpen Groningen-Oxford.

<sup>86</sup> Grasso, G., (1997). *Verso uno spazio giudiziario europeo: Corpus juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Centro di diritto penale europeo, ISBN 8814067163.

<sup>87</sup> Penal and Administrative Sanctions, Settlement, Whistleblowing and Corpus Juris in the Candidate Countries (Sanzioni penali e amministrative, conciliazione, denuncia di irregolarità e Corpus Juris nei paesi candidati).

dall'Accademia di Diritto Europeo, di cui la professoressa Christine Van den Wyngaert fu il coordinatore scientifico.

Per lungo tempo le ambiziose iniziative volte a concretizzare la proposta del “*Corpus Juris*” si arenarono nell'impossibilità di individuare una base giuridica idonea a sorreggere la realizzazione del Pubblico Ministero Europeo e sul mancato sostegno degli Stati ad una modifica dei trattati<sup>88</sup>. Non vennero repute a tal fine sufficienti le disposizioni dell'articolo K del TUE e neanche quella offerta dal nuovo articolo 280 del Trattato di Amsterdam, entrato nel frattempo in vigore il 1° maggio 1999, sostitutivo dell'articolo 209A del Trattato di Maastricht, relativo alla lotta contro la frode ai danni delle finanze dell'Unione, le cui concrete potenzialità espansive anche sul terreno del diritto penale erano state da subito poste in seria discussione.

Fu per questo che durante la Conferenza Intergovernativa di Nizza del 2000<sup>89</sup> la Commissione, preso atto che l'articolo 280 del TCE era inidoneo a giustificare l'introduzione di un organo giudiziario comune come la Procura, formulò la prima formale proposta<sup>90</sup> diretta all'immediata attuazione del “*Corpus Juris*” attraverso l'inserimento nel Trattato di un nuovo articolo 280-bis<sup>91</sup>, destinato comunque a trovare la sua collocazione al di fuori del Titolo VI, dedicato alla Giustizia ed agli Affari interni. Con questa nuova norma

---

<sup>88</sup> Monici, S., (2017). *La Procura Europea prende vita a vent'anni dall'originaria proposta*, La legislazione penale, ISSN:2421-552X.

<sup>89</sup> Conferenza Intergovernativa di Nizza sulle riforme istituzionali, iniziata il 14 febbraio 2000 e conclusasi l'11 dicembre 2000.

<sup>90</sup> Comunicazione della Commissione. La tutela penale degli interessi finanziari comunitari: un procuratore europeo, 29.9.2000, COM (2000)608.

<sup>91</sup> “1. *Onde contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 280, paragrafo 1, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, nomina per un periodo di sei anni, non rinnovabile, un procuratore europeo. Il procuratore europeo è incaricato di ricercare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori o i complici delle infrazioni che ledono gli interessi finanziari della Comunità e di esercitare dinanzi ai tribunali competenti degli Stati membri l'azione penale relativa a queste infrazioni, nel quadro delle regole di cui al paragrafo 3.*  
2. *Il procuratore europeo viene scelto tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali. Nell'adempimento dei suoi doveri, egli non sollecita né accetta istruzioni di sorta. Se cessa di soddisfare i requisiti necessari all'esercizio delle sue funzioni o se ha commesso una colpa grave, può essere dimesso dalla Corte di giustizia su richiesta del Parlamento, del Consiglio o della Commissione. Il Consiglio, conformemente alla procedura di cui all'articolo 251, fissa lo statuto del procuratore europeo.*

3. *Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251, fissa le condizioni d'esercizio delle funzioni di procuratore europeo, adottando in particolare*

a) *un regolamento che fissi gli elementi costitutivi delle infrazioni penali per frode e per qualsiasi attività illegale lesiva degli interessi finanziari della Comunità, nonché le pene previste per ciascuna di esse;*

b) *regole di procedura applicabili alle attività del procuratore europeo, nonché le norme che disciplinano l'ammissibilità delle prove;*

c) *regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti di procedura disposti dal procuratore europeo nell'esercizio delle sue funzioni.*”

si proponevano regole sulla nomina e revoca del Pubblico Ministero Europeo, sulla durata dell'incarico e soprattutto lo *status* di organo indipendente.

L'iniziativa della Commissione non fu però accolta favorevolmente da parte della Conferenza di Nizza, che si espresse per una soluzione meno innovativa in continuità con le Conclusioni di Tampere, istituendo Eurojust.

Sebbene la proposta di Nizza non venne accolta, ebbe tuttavia il merito di aprire un approfondito dibattito incentrato sulla effettiva attuazione di questo nuovo organo <sup>92</sup>. I contributi di tale dibattito confluirono in un Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura Europea <sup>93</sup>, adottato dalla Commissione l'11 dicembre 2001.

La pubblicazione del Libro Verde dette luogo a un rinnovato interesse per la creazione della Procura, tantoché la Commissione indicò alla Convenzione sul Futuro dell'Europa <sup>94</sup>, organo istituito con la Dichiarazione di Laeken nel dicembre 2001, il compito di redigere un progetto di Costituzione per l'Europa e di prevedere anche l'istituzione di una Procura Europea <sup>95</sup>.

Il progetto di Trattato che prevedeva l'istituzione di una Costituzione per l'Europa <sup>96</sup>, firmato a Roma nel 2004, stabiliva all'articolo III-274 <sup>97</sup> l'istituzione di una Procura Europea con la finalità di perseguire i reati contro gli interessi finanziari dell'Unione. Tale Trattato però non venne mai ratificato per gli esiti negativi dei relativi *referendum* in Francia e nei Paesi Bassi tra maggio e giugno 2005.

L'obiettivo di una maggiore integrazione europea, tuttavia, non si arrestò e il Consiglio Europeo convocò una Conferenza intergovernativa per la stesura di un nuovo Trattato, che

---

<sup>92</sup> Tomaselli, A., (2023). *Profili critici della nuova Procura Europea*, Euweb Legal Essays Global & International Perspectives, n. 1, pp. 59-72.

<sup>93</sup> Green Paper on criminal law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, COM (2001) 715 final, Brussels.

<sup>94</sup> Un anno dopo la Conferenza intergovernativa di Nizza del dicembre 2000, che ha lanciato il "Dibattito sul futuro dell'Unione Europea", la Dichiarazione di Laeken del 15 dicembre 2001 rielabora e concretizza le questioni sollevate a Nizza in merito alla riforma delle istituzioni. La sessione inaugurale si tenne a Bruxelles il 28 febbraio 2002 e fu presieduta da Valéry Giscard d'Estaing (per singolare coincidenza, il primo a evocare nel dicembre 1977, da Presidente della Repubblica francese, uno "Spazio Giudiziario Europeo").

<sup>95</sup> Laeken Declaration of 15 December 2001 on the Future of the European Union.

<sup>96</sup> Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. 16.12.2004.

<sup>97</sup> Venegoni, A. e Minì, M., (2017). *I nodi irrisolti della nuova Procura Europea*, Giurisprudenza Penale Web, n. 12, p. 2.

venne approvato a Lisbona, il 18 e 19 ottobre 2007, e firmato dagli Stati membri nel dicembre 2007.

L'articolo 86 del Trattato prevedeva l'istituzione della Procura Europea negli stessi termini indicati nell'articolo III-274 del progetto costituzionale di cui sopra.

La base giuridica dell'istituzione della Procura Europea è dunque nell'articolo 86 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, secondo il quale:

*“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 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*" <sup>98</sup>.

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, la Commissione si attivò per concretizzare le previsioni di quest'ultimo articolo e svolse ulteriori lavori preparatori, tra cui *workshop* di esperti, consultazioni con le parti interessate e ulteriori studi scientifici.

Tra questi vanno ricordati lo studio "*Euro Needs*" dell'Istituto Max Planck <sup>99</sup> sui potenziali benefici derivanti da una Procura Europea e il progetto "*Model Rules for the European Public Prosecutor Office*" realizzato dall'Università del Lussemburgo tra il 2010 ed il 2012 <sup>100</sup>, che sviluppò norme procedurali modello delle quali tuttavia non si è successivamente tenuto conto.

La redazione del Regolamento venne delegata all'OLAF e alla Direzione Generale Giustizia con il coordinamento del Servizio Legale della Commissione e del Segretariato Generale.

Di conseguenza il 17 luglio 2013, la Commissione presentò finalmente al Parlamento Europeo, al Consiglio e ai Comitati Economico e Sociale una proposta di regolamento <sup>101</sup> diretta a istituire la Procura Europea e a definirne le competenze e le procedure.

Tale proposta venne inserita all'interno di un più ampio pacchetto legislativo <sup>102</sup> inteso a rafforzare gli aspetti istituzionali della tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Comprendeva anche una proposta di modifica del Regolamento Eurojust e quella di "*Migliorare la governance dell'OLAF e rafforzare le garanzie procedurali nel quadro delle*

---

<sup>98</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E086&from=LT>

<sup>99</sup> Wade, M., (2013). *A European Public Prosecutor: potential and pitfalls*, Crime Law Soc Change, n. 59, pp. 439-486.

<sup>100</sup> Sotto la direzione della professoressa Katalin Ligeti.

<sup>101</sup> Documento COM (2013)534.

<sup>102</sup> Il pacchetto di misure legislative è stato annunciato dalla Comunicazione della Commissione Europea, "Tutelare meglio gli interessi finanziari dell'Unione: una Procura Europea e un nuovo Eurojust", Bruxelles. COM (2013) 532 def.

*indagini: approccio graduale di accompagnamento all'istituzione della Procura Europea*"

<sup>103</sup>

La proposta del Regolamento si muoveva nell'ambito del Piano d'azione per la lotta alla criminalità internazionale e faceva proprio il sistema del "doppio cappello", patrocinato dalla Presidenza spagnola nel 2009 <sup>104</sup>, basata sul principio del mutuo riconoscimento in materia di acquisizione di elementi di prova, con esclusione quindi della creazione di regole comuni europee per le indagini, prospettata nel 2012 dalla Professoressa Katalin Ligeti <sup>105</sup>, nell'ambito del progetto Hercule II <sup>106</sup> e patrocinato dall'OLAF <sup>107</sup>.

La presentazione di una riforma di tale rilevanza sembrò un decisivo passo avanti verso la creazione di un diritto penale europeo, accompagnato dalla revisione dei poteri di Eurojust e dalla possibilità di dar vita ad una forma di ambiziosa giustizia federale.

Il percorso per l'approvazione della Procura Europea fu ricco di ostacoli, in quanto numerosi Stati membri erano contrari a trasferire a un ufficio europeo una porzione consistente della loro sovranità in materia investigativa e nell'esercizio dell'azione penale <sup>108</sup>.

In seguito alla sua presentazione, la proposta venne dapprima revisionata dal Parlamento Europeo, il quale, nella Risoluzione del 12 marzo 2014 <sup>109</sup>, evidenziò alcune criticità che rischiavano di compromettere gravemente il funzionamento della Procura.

---

<sup>103</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, del 17 luglio 2013. "Migliorare la governance dell'OLAF e rafforzare le garanzie procedurali nel quadro delle indagini: approccio graduale di accompagnamento all'istituzione della Procura Europea". COM (2013) 533 final.

<sup>104</sup> Conclusioni dello European Public Prosecutor Working Group, Madrid, 29 giugno-1° luglio 2009.

<sup>105</sup> Ligeti, K., (2013), *Toward a Prosecutor for the European Union*, Vol.1, A comparative analysis, Hart Publishing.

<sup>106</sup> Il primo programma Hercule è stato introdotto nel 2004 con l'obiettivo di tutelare gli interessi finanziari dell'UE combattendo le irregolarità, le frodi e la corruzione che danneggiano il suo bilancio. Al programma Hercule I hanno fatto seguito Hercule II (2007-2013) e Hercule III (2014-2020). Tutti i programmi Hercule sono stati gestiti dall'OLAF.

Nel contesto del quadro finanziario pluriennale (2021-2027) è stato introdotto un nuovo programma antifrode dell'UE che mira a riproporre e migliorare il programma Hercule III associandolo al sistema d'informazione antifrode (AFIS), un'infrastruttura tecnica comune finalizzata allo scambio di informazioni connesse alle frodi tra le amministrazioni nazionali e dell'UE, e al sistema di gestione delle irregolarità (IMS), il sistema di condivisione dei dati per le istituzioni dell'UE relativo alle indagini dell'OLAF, entrambi gestiti da quest'ultimo. In Pouwels, A.C.J., (2023). *Lotta contro la frode e tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea*.

<sup>107</sup> Allegrezza, S., (2013). *Verso una Procura Europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani*, Diritto Penale Contemporaneo, p. 3.

<sup>108</sup> Roccatagliata, L., (2017). *Il Consiglio UE approva definitivamente il regolamento istitutivo della Procura Europea. L'EPPO è infine realtà*, Giurisprudenza Penale Web, n. 10.

<sup>109</sup> Risoluzione del Parlamento Europeo del 12 marzo 2014 sulla valutazione della giustizia in relazione alla giustizia penale e allo Stato di diritto (2014/2006(INI)).

Successivamente, quattordici assemblee parlamentari nazionali <sup>110</sup>, rappresentative di undici Stati membri, avvalendosi della facoltà aperta dall'articolo 6 e del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati <sup>111</sup>, concernente l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, inviarono ai presidenti del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione pareri motivati, lamentando in particolare la violazione, a loro dire, rilevabile sotto diversi profili nella Proposta avanzata dalla Commissione del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 § 3 del TUE. Attivarono, attraverso il deposito di tali "pareri motivati", la c.d. procedura della "Yellow Card", facendo scattare così per la prima volta il meccanismo di controllo della sussidiarietà che impone alla Commissione di procedere ad un riesame del progetto. I Parlamenti dichiararono la violazione del principio di sussidiarietà, motivandolo nella mancata giustificazione da parte della Commissione circa il valore aggiunto della proposta rispetto al rafforzamento delle misure già esistenti, e in taluni casi segnalavano la lesione della competenza degli Stati in materia penale <sup>112</sup>. Sulla base di queste motivazioni, i Parlamenti nazionali, ad ognuno dei quali spettavano due voti, raggiunsero un totale di diciannove voti, superando così il *quorum* previsto dall'articolo 7 § 3 <sup>113</sup> del citato Protocollo n. 2 per il "cartellino giallo", che impone un riesame dell'atto da parte della Commissione Europea, che può decidere, motivando, di mantenere l'atto così com'è, di modificarlo o di ritirarlo. All'esito di questo scrutinio la Commissione, attraverso la comunicazione del 27 novembre 2013 <sup>114</sup>, concluse tuttavia nel senso della piena conformità della proposta al richiamato principio e della conseguente non necessità di ritirarla od anche solo modificarla, non condividendo le ragioni esposte dai Parlamenti nazionali, pur impegnandosi a tenere in debita considerazione nel prosieguo del processo legislativo le osservazioni formulate dalle assemblee parlamentari nazionali <sup>115</sup>. La Commissione ribadì la necessità e l'urgenza

---

<sup>110</sup> Riksdag svedese, Državni Zbor sloveno, Tweede Kamer e Eerste Kamer olandesi, Sénat ceco, Sénat francese, House of Lords e House of Commons britanniche, Vouli ton Antiprosopon cipriota, Kamra tad-Deputati maltese, Országgyűlés ungherese, Houses of the Oireachtas irlandesi e la Camera Deputaailor rumena.

<sup>111</sup> Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

<sup>112</sup> Csúri, A., (2016). *The Proposed European Public Prosecutor's Office – from a Trojan Horse to a White Elephant?*, Cambridge University Press eBooks, n. 18, pp. 122-151. <https://doi.org/10.1017/cel.2016.3>

<sup>113</sup> "Qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo europeo rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali conformemente al secondo comma, il progetto deve essere riesaminato. Tale soglia è pari a un quarto qualora si tratti di un progetto di atto legislativo europeo presentato sulla base dell'articolo III-264 della Costituzione riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

<sup>114</sup> Comunicazione COM (2013) 851 della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio e ai Parlamenti nazionali "Riesame della proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura Europea per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, a norma del Protocollo n. 2". Bruxelles, 27.11.2013.

<sup>115</sup> Pressacco, L., (2015). *La Corte di Giustizia tra Procura Europea e Giurisdizioni Nazionali*, Indice penale, n. 3.

nell'assetto allora attuale, nel quale il contrasto alle frodi era esclusivamente affidato alle istituzioni degli Stati membri, di una nuova forma di contrasto al fenomeno della lesione degli interessi finanziari dell'UE per garantire l'obiettivo fissato dal Trattato, ossia il raggiungimento di un livello di tutela dissuasivo, efficace ed equivalente in tutti i Paesi membri. In questo senso, una politica di persecuzione unitaria avrebbe livellato tutte le differenze fra gli Stati dell'Unione, evitando il fenomeno del *forum shopping* da parte della criminalità e rafforzando il generale effetto deterrente nello spazio giuridico europeo, conseguente ad una investigazione unitaria nelle indagini a rilevanza transfrontaliera, superando le necessità del ricorso ai meccanismi di cooperazione giudiziaria.

Erano proseguiti in parallelo anche i negoziati sulla proposta di Direttiva PIF, che avevano nel frattempo ricevuto decisivo impulso dalla pronuncia della nota sentenza *Taricco* <sup>116</sup>.

Per ciò che qui maggiormente interessa, la sentenza ribadì la sussistenza di un rapporto imprescindibile tra le frodi IVA e le risorse proprie dell'Unione, dal momento che qualsiasi lacuna nella riscossione della prima determinava potenzialmente una riduzione delle seconde. Sulla scorta della pronuncia, in occasione del Consiglio GAI del 13 e 14 ottobre 2016, la maggioranza degli Stati membri venne finalmente a schierarsi in favore dell'inserimento quantomeno delle frodi IVA transfrontaliere più gravi nell'ambito di applicazione della Direttiva PIF, aprendo conseguentemente la strada alla estensione, sino ad allora invece osteggiata da numerosi di essi, della competenza della Procura Europea anche nei confronti di tale tipo di reati.

Finalmente il 5 Ottobre 2017, dopo dieci anni dall'introduzione dell'articolo 86 del TFUE, base giuridica per la istituzione dell'EPPO, e dopo quattro anni dalla proposta della Commissione, il Parlamento Europeo adottò a maggioranza il Regolamento <sup>117</sup> che venne pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 31 ottobre 2017.

Dopo aver constatato che non vi era l'unanimità in seno al Consiglio, nonostante oltre tre anni di negoziati, il Regolamento venne adottato <sup>118</sup> ai sensi dell'articolo 86 § 1 del TFUE con la procedura di cooperazione rafforzata di prima sedici e poi venti Stati membri <sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> Sentenza della CGUE (Grande Sezione) dell'8 settembre 2015. Causa C-105/14.

<sup>117</sup> Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura Europea («EPPO»).

<sup>118</sup> [2013/0255\(APP\) - 05/10/2017 - European Public Prosecutor's Office \(EPPO\) \(europa.eu\)](#)

<sup>119</sup> L'Italia fu tra i quattro Stati che aderirono successivamente.

Nell'esaminare il testo finale del Regolamento occorre tenere presente che lo stesso è il risultato delle modifiche apportate alla proposta originaria della Commissione ed occorre avere ben chiaro che tali modifiche sono state profonde e significative. In altri termini, l'EPPO che è stata creata non è la stessa che avrebbe potuto vedere la luce se la proposta della Commissione del 2013 fosse stata accolta integralmente.

Numerosissime sono, infatti, le modifiche che sono state introdotte nel corso dei negoziati.

Una delle più evidenti è certamente quella che riguarda la struttura dell'ufficio. La proposta prevedeva un ufficio centrale con pochi magistrati, un Procuratore Capo e quattro Vice Capi, uno *staff* anche investigativo (essenzialmente proveniente dall'OLAF) per i casi, peraltro limitati, in cui lo stesso ufficio centrale poteva condurre indagini in proprio, e Procuratori Europei Delegati in ogni Stato membro. Non era previsto, quindi, quel rapporto di supervisione tra Procuratore Europeo Delegato e Procuratore Europeo dell'ufficio centrale dello stesso Paese che, obiettivamente, rischia di fare sì che molte parti della conduzione dell'indagine restino una questione puramente nazionale, più che europea.

Anche la previsione del Collegio, composto da un procuratore per ogni Stato partecipante, rivela già la diversità di visione sulla natura dell'ufficio tra la proposta ed il testo conclusivo: nella proposta non si ravvisava la necessità di prevedere a livello centrale un magistrato per ogni Stato perché i magistrati dell'ufficio centrale non sarebbero stati rappresentanti degli Stati membri, ma magistrati "europei" operanti esclusivamente nell'interesse europeo.

Un'altra evidente differenza, di carattere non solo simbolico ma sostanziale, riguarda il concetto stesso dell'EPPO come manifestazione visibile di un'area comune di giustizia penale nell'Unione. La proposta prevedeva all'articolo 25, che *"Ai fini delle indagini e dell'azione penale promosse dalla Procura Europea, il territorio degli Stati membri dell'Unione è considerato un unico spazio giuridico ("a single legal area") in cui la Procura Europea può esercitare la sua competenza"*. Tale norma, non riprodotta nella versione definitiva, se confermata avrebbe consacrato quello spazio di libertà, sicurezza e giustizia previsto dal Trattato di Amsterdam.

Si è quindi creato un groviglio tra norme nazionali, più o meno armonizzate ma mai identiche, e prassi di cooperazione a geometria e contenuto variabili che hanno dato luogo al cosiddetto “*risque juridique*” paventato dalla Professoressa Delmas-Marty<sup>120</sup>.

Il Regolamento, per quanto direttamente applicabile, ha richiesto un intervento di armonizzazione del diritto interno degli Stati con il nuovo ufficio requirente europeo, l’individuazione di nuove figure istituzionali e relative competenze, la definizione dei rapporti con le autorità inquirenti nazionali nonché degli aspetti procedurali della cooperazione.

In attuazione della Legge di delegazione europea 2018<sup>121</sup> (articolo 4), anche in Italia ha preso concretamente avvio il percorso di adeguamento dell’ordinamento nazionale alle disposizioni del Regolamento istitutivo della Procura Europea, a partire dallo schema di decreto legislativo<sup>122</sup>. Il Consiglio Superiore della Magistratura, del quale era richiesto il parere, con delibera del 30 dicembre 2020<sup>123</sup> evidenziò alcune criticità come: la necessità di criteri più chiari per la individuazione del Procuratore Europeo Delegato (PED) destinatario della denuncia; l’imprecisione della formulazione letterale dell’articolo 15 paragrafo 1 che sembrava escludere i casi in cui il mandato di arresto europeo fosse stato emesso, su richiesta del PED, dal giudice competente; la non sufficiente chiarezza sui contrasti di competenza del riferimento all’articolo 54-quater c.p.p.

Dopo varie proroghe<sup>124</sup>, infine, il 29 gennaio 2021 venne emanato il decreto legislativo n. 9/2021, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 5 febbraio 2021, con entrata in vigore dal 6 febbraio dello stesso anno.

---

<sup>120</sup> Delmas-Marty, M., (1997). *A legal expert’s opinion (presentation of a Corpus Juris establishing criminal provisions to protect the financial interests of the European Union)*, 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.

<sup>121</sup> Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione Europea. Legge di delegazione europea 2018. Legge 4 ottobre 2019, n. 117.

<sup>122</sup> Schema di decreto legislativo recante disposizioni per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata sull’istituzione della Procura Europea “EPPO”. Atto di governo n. 204.

<sup>123</sup> 49/PA/2020 Parere sul testo del decreto legislativo AG 204, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 30 ottobre 2020 concernente: Schema di decreto legislativo 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”, presentato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento il 2 novembre 2020, (delibera 30 dicembre 2020).

<sup>124</sup> Il termine di esercizio della delega scadeva, originariamente, il 2 agosto 2020. Tale termine è stato però prorogato di tre mesi dalla Legge n. 27 del 2020, in considerazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale derivante dal Covid-19. Per effetto dell’art. 31, comma 3, della Legge n. 234 del 2012, il termine è

L'articolo 120 del Regolamento EPPO stabilisce che dalla data dell'entrata in vigore del Regolamento devono decorrere almeno tre anni per rendere operativo l'EPPO. Tale data, inizialmente prevista per il 20 novembre 2020, venne prorogata al 2021, anche a causa dell'emergenza Covid-19 e dei connessi ritardi da parte degli Stati membri nell'espletamento degli adempimenti a loro carico: adeguamento normativo a livello nazionale, creazione dell'organizzazione a livello locale, indicazione dei nominativi dei Procuratori Europei Delegati.

Il 1° giugno 2021 la Procura Europea è finalmente diventata realtà.

Attualmente gli Stati membri che aderiscono al sistema EPPO sono ventidue: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna.

#### **1.4. Rapporti con gli Stati membri non partecipanti all'EPPO e con gli Stati terzi**

Durante i negoziati per la creazione dell'EPPO, venti Stati membri avevano confermato la loro volontà di istituire tale organismo e sono quindi diventati nel 2017 gli Stati membri aderenti al Regolamento EPPO.

Fatta eccezione per la Danimarca, che, come si vedrà a breve, ha un *opt-out* in materia di giustizia europea, ulteriori Stati membri hanno la possibilità di aderire alla cooperazione rafforzata ai fini del progetto relativo all'EPPO in un secondo momento. La loro adesione deve essere confermata dalla Commissione Europea.

Finora ciò è avvenuto nel caso di due Stati membri: Paesi Bassi con decisione della Commissione del 1° agosto 2018; Malta con decisione della Commissione del 7 agosto 2018<sup>125</sup>.

Dei ventisette Stati membri dell'UE attualmente, come detto *supra*, ventidue partecipano quindi all'EPPO<sup>126</sup>.

---

stato ulteriormente prorogato di tre mesi (al 2 febbraio 2021) per consentire alle competenti commissioni parlamentari di esprimere il parere e al Governo di poterne tenere conto (c.d. scorrimento dei termini).

<sup>125</sup> Quadro normativo | European Public Prosecutor's Office. <https://www.eppo.europa.eu/it/quadro-normativo>

<sup>126</sup> Members | European Public Prosecutor's Office. <https://www.eppo.europa.eu/en/members>

Le ragioni della mancata partecipazione degli altri Stati membri alla cooperazione rafforzata sono diverse.

In primo luogo, in base al Protocollo n. 22 dei Trattati <sup>127</sup>, la Danimarca ha un *opt-out* permanente dalle misure adottate nel contesto dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e quindi da quelle relative alle questioni penali, anche se può informare gli altri Stati membri che non intende più avvalersi di tale Protocollo in tutto o in parte.

Analogamente, il Protocollo n. 21 dei Trattati prevede che l'Irlanda <sup>128</sup>, che ha partecipato attivamente ai negoziati che hanno portato all'adozione del Regolamento EPPO, non partecipi alle misure relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ma possa decidere di esercitare il diritto di *opt-in* in qualsiasi momento. Finora non è stato esercitato tale diritto per quanto riguarda la cooperazione rafforzata sull'EPPO <sup>129</sup>.

Quanto invece per la Polonia e Ungheria (e in parte per la Svezia), la scelta di non partecipare all'EPPO sembra in gran parte motivata da preoccupazioni politiche interne, specificamente legate all'istituzione di una nuova autorità giudiziaria europea e quindi al rischio di condividere la propria sovranità con l'Unione in un campo così delicato quale quello penale.

Per quanto riguarda la Svezia, il Parlamento svedese è stato uno dei parlamenti nazionali che ha obiettato che la proposta della Commissione, adottata nel luglio 2013, non rispettasse il principio di sussidiarietà. In particolare, il Parlamento svedese ha sottolineato che non era affatto chiaro il motivo per cui la Commissione ritenesse che solo l'istituzione dell'EPPO avrebbe garantito un'efficace azione penale per i reati che incidono sul bilancio dell'Unione.

Sebbene obiezioni simili fossero state sollevate da altri parlamenti nazionali, la Svezia è rimasta uno dei pochi Paesi a non partecipare all'istituzione dell'EPPO, nonostante il rigetto da parte della Commissione delle contestazioni sollevate dai parlamenti nazionali e i successivi negoziati sul Regolamento EPPO.

Come appena ricordato, gli Stati membri aderenti al sistema EPPO sono ventidue su ventisette Stati membri dell'UE. Questo crea tre gruppi di Stati nell'esame di tale materia:

---

<sup>127</sup> Protocollo (n. 22) sulla posizione della Danimarca.

<sup>128</sup> Protocollo (n. 21) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

<sup>129</sup> Giuffrida, F., (2023). *The relations between the European Public Prosecutor's Office and the Member States that do not participate in the enhanced cooperation*, The New Journal of European Criminal Law, n. 14, pp. 80-99. <https://doi.org/10.1177/20322844231157080>

gli “Stati EPPO”, tutti ovviamente dell’Unione Europea; gli “Stati non-EPPO” membri dell’Unione Europea; e gli “Stati non-EPPO” perché non membri dell’Unione Europea.

Il capo X del Regolamento (Disposizioni relative alle relazioni della Procura Europea con i *partner*) contiene una serie di disposizioni rilevanti, sia di carattere più generale che specifico.

Come punto di partenza, l’articolo 99 (Disposizioni comuni) stabilisce, al paragrafo 1, il principio di base secondo cui l’EPPO può stabilire e mantenere relazioni di cooperazione con i suoi *partner* nella misura in cui ciò sia necessario per lo svolgimento dei suoi compiti.

Il paragrafo 2 prosegue affermando che l’EPPO può, conformemente all’articolo 111, scambiare direttamente tutte le informazioni con i soggetti di cui al paragrafo 1 del presente articolo, salvo che il Regolamento disponga altrimenti. Infine, il paragrafo 3 dello stesso articolo consente all’EPPO, per le finalità di cui ai paragrafi 1 e 2, di concludere Accordi di lavoro con i *partner*. Tali Accordi di lavoro devono essere tali da garantire la continuità delle attività dell’EPPO, di natura tecnica e/o operativa e devono in particolare mirare a facilitare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le parti. Gli Accordi di lavoro non possono costituire la base per consentire lo scambio di dati personali né avere effetti giuridicamente vincolanti per l’Unione o i suoi Stati membri. In altre parole, tali Accordi possono disciplinare i rapporti tra l’EPPO e le autorità competenti degli Stati membri non partecipanti, ma non hanno efficacia nei confronti dell’Unione Europea e degli Stati membri non partecipanti al sistema EPPO.

Ai fini delle proprie indagini e azioni penali l’EPPO collabora con numerosi *partner*<sup>130</sup> all’interno dell’Unione Europea (autorità degli Stati membri partecipanti e non partecipanti, istituzioni, organi, uffici ed agenzie dell’Unione Europea<sup>131</sup>) e al di fuori di essa (autorità di Stati membri dell’UE non partecipanti e di Paesi terzi, organizzazioni internazionali ed equivalenti<sup>132</sup>).

---

<sup>130</sup> Per consentire un più rapido scambio di informazioni, l’EPPO ha firmato Accordi di lavoro con la Commissione Europea, Eurojust, Europol, OLAF, la Corte dei Conti Europea, la Banca Europea per gli Investimenti e il Fondo Europeo per gli Investimenti. In Italia sono stati conclusi Accordi con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA), la Procura Generale presso la Corte dei Conti e l’Agenzia delle Accise, Dogane e Monopoli.

<sup>131</sup> Tra i quali: Working Arrangement establishing the modalities of cooperation between the European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency (CINEA), the European Education and Culture Executive Agency (EACEA), the European Innovation Council and SMEs Executive Agency (EISMEA), the European Research Council Executive Agency (ERCEA), the European Health and Digital Executive Agency (HaDEA) and the European Research Executive Agency (REA).

<sup>132</sup> Tra i quali: Consiglio d’Europa ed Interpol.

Per le indagini coinvolgenti gli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata e i Paesi terzi, nel cui territorio l'EPPO non può compiere direttamente atti di indagine, sono opportuni specifici Accordi di lavoro.

Ai sensi dell'articolo 104<sup>133</sup>, gli Accordi di lavoro con le autorità di Paesi terzi e le organizzazioni internazionali possono riguardare lo scambio di informazioni strategiche e il distacco di ufficiali di collegamento presso l'EPPO o di punti di contatto nei Paesi terzi.

Tali Accordi possono essere stipulati attraverso trattati internazionali conclusi dall'Unione o cui l'Unione aderisce a norma dell'articolo 218 TFUE od ancora attraverso separati accordi *ad hoc*, conclusi direttamente tra l'EPPO ed i Paesi terzi, riguardanti la cooperazione in materia penale.

In mancanza di tali Accordi, la soluzione alternativa imposta agli Stati membri partecipanti, se consentito dal relativo trattato internazionale multilaterale, sarà quella di notificare l'EPPO quale propria "*autorità competente*", sia pur in maniera non esclusiva e sulla base del principio della reciprocità e del modello c.d. "a doppio incarico", ad attuare gli accordi internazionali multilaterali relativi all'assistenza giudiziaria in materia penale da essi conclusi, anche pervenendo, ove possibile, ad una eventuale modifica degli stessi.

In assenza di un accordo specifico, il Procuratore Europeo Delegato incaricato del caso continuerà comunque a disporre dei propri poteri di procuratore nazionale o di membro della magistratura del suo Stato nazionale e potrà di conseguenza richiedere assistenza giudiziaria in materia penale alle autorità di Paesi terzi, sulla base degli accordi internazionali già conclusi dal proprio Stato o del diritto nazionale applicabile, pur dovendo "*in ogni caso*" tenere informato il Paese terzo del fatto che destinatario finale della risposta sarà la Procura Europea (paragrafo 5).

Si è infine ritenuto che la Procura Europea, qualora si trovi nell'impossibilità di esercitare le proprie funzioni sulla base degli accordi internazionali pertinenti, potrà fare in ogni caso ricorso alla c.d. "cortesia internazionale" ed al principio di reciprocità, richiedendo assistenza giudiziaria alle autorità di Paesi terzi nei casi specifici di sua competenza e rispettando le condizioni eventualmente fissate da dette autorità quanto all'uso delle informazioni fornite.

---

<sup>133</sup> Franssen, N., (2019). *The future judicial cooperation between the EPPO and third countries*, The New Journal of European Criminal Law, n. 10, pp. 168-185. <https://doi.org/10.1177/2032284419856698>

Gli stati membri non partecipanti al sistema EPPO sono, come detto, la Danimarca <sup>134</sup>, l'Ungheria, l'Irlanda, la Polonia e la Svezia <sup>135</sup>. Nel 2021, questi cinque Stati membri sono stati coinvolti in quarantotto casi EPPO.

Il fatto che alcuni di essi abbiano deciso di non partecipare a questo organismo che tutela ulteriormente il bilancio europeo, di cui beneficiano tutti gli Stati membri, rappresenta una limitazione alle attività dell'EPPO. Tanto più che due degli Stati membri non partecipanti, Ungheria e Polonia, ricevono ingenti somme di fondi europei, anche nel contesto delle misure adottate dall'Unione per affrontare le drammatiche conseguenze economiche della pandemia Covid-19.

Sebbene la scelta di non partecipare alla cooperazione rafforzata sia una scelta legittima, questi Stati membri hanno comunque l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per garantire una protezione adeguata ed efficace del bilancio dell'Unione, come previsto dall'articolo 325 del TFUE.

Inoltre, essi rimangono soggetti alle indagini dell'OLAF, che sono, come detto, di natura amministrativa e non penale.

I rapporti tra l'EPPO e gli Stati membri non partecipanti sono regolati, ai sensi dell'articolo 105, da Accordi di lavoro che riguardano anche in questo caso lo scambio di informazioni strategiche, il distacco di ufficiali di collegamento presso la Procura Europea e la designazione da parte di quest'ultima, di concerto con le autorità competenti interessate, di punti di contatto “*al fine di facilitare la cooperazione in linea con le esigenze dell'EPPO*”.

L'EPPO ha finora concluso un solo Accordo di lavoro ai sensi dell'articolo 99, paragrafo 3, e dell'articolo 105, paragrafo 1, del Regolamento EPPO, con l'Ufficio del Procuratore generale dell'Ungheria <sup>136</sup>.

In assenza di un Accordo di lavoro *ad hoc* tra l'EPPO e gli Stati membri non partecipanti, l'articolo 105, paragrafo 3 del Regolamento EPPO prevede che lo Stato membro partecipante che richiede uno degli strumenti di cooperazione giudiziaria in materia penale

---

<sup>134</sup> Per facilitare la cooperazione giudiziaria e lo scambio strategico di informazioni il 31 agosto 2023 è entrato in vigore un accordo di lavoro con il Ministero della Giustizia danese.

<sup>135</sup> La cooperazione con la Svezia si svolge senza difficoltà grazie agli atti dell'UE sulla cooperazione giudiziaria in materia penale.

<sup>136</sup> Il 6 aprile 2021 è entrato in vigore un accordo di lavoro con l'Ufficio del Procuratore generale dell'Ungheria.

ad uno Stato membro non partecipante si interfacci direttamente con l'EPPO qualora si tratti di reati di competenza di quest'ultimo.

In conseguenza di questa notifica, l'EPPO e i PED possono scambiare (cioè trasmettere e, se del caso, eseguire) mandati d'arresto europei e ordini europei di indagine penali con le autorità competenti degli Stati membri non partecipanti, così come tutti gli altri strumenti su cui le autorità nazionali possono attualmente contare per cooperare con le autorità di altri Stati membri.

## CAPITOLO II

### Poteri e funzionamento dell'EPPO e normativa sulle perquisizioni e i sequestri

#### 2.1 Competenza

##### 2.1.1. Competenza *ratione materiae*

La Procura Europea, come detto nel primo capitolo, è stata istituita per dare vita ad un sistema omogeneo d'indagine ed azione penale in riferimento ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea, che sono l'oggetto della sua competenza specifica limitata.

Questa affermazione, seppur ad un primo sguardo corretta, va approfondita.

Gli articoli del Regolamento istitutivo dell'EPPO in merito alla competenza sono il 22, il 23 e il 25.

Più che di competenza materiale dell'EPPO sarebbe più corretto parlare di competenze, al plurale, in quanto ne esistono di tre tipi: primaria, accessoria e residuale o condizionata.

La principale, disciplinata dall'articolo 22 paragrafo 1, è la competenza primaria, definita in questo modo in quanto riguarda il *core business* della attività dell'EPPO e dunque i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE.

Seguono le competenze accessorie previste dal 2° e 3° paragrafo del medesimo articolo e concernenti i “*reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI, quale attuata dal diritto nazionale, se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di uno dei reati di cui al paragrafo 1*” e “*qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso a una condotta criminosa rientrante nell'ambito di applicazione del paragrafo 1 del presente articolo*”.

Per ultimo l'articolo 25 paragrafo 4 regola la competenza residuale o condizionata, concernente i casi in cui l'EPPO si trovi in una posizione migliore rispetto alle autorità nazionali, il cui esercizio è comunque subordinato al consenso di queste.

### 2.1.1.1. Competenza primaria

L'articolo 22 primo paragrafo recita che “L'EPPO è competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva (UE) 2017/1371<sup>137</sup>, quale attuata dal diritto nazionale<sup>138</sup>”.

La competenza viene dunque attribuita dal Regolamento EPPO non in via diretta, ma *per relationem*, con rinvio alla Direttiva (UE) 2017/1371, la cosiddetta “Direttiva PIF”, ed in particolar modo al Titolo II “Reati in materia di frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione” e quindi agli articoli 3 e 4 che definiscono quali condotte illecite debbano essere considerate reati che incidono sul bilancio dell'UE. Tale Direttiva si prefigge di aumentare il livello di tutela del bilancio europeo, armonizzando le definizioni, le sanzioni e i termini di prescrizione dei reati che ne ledono gli interessi finanziari.

L'articolo 3 della Direttiva PIF suddivide le dette frodi in quattro categorie tematiche: in materia di spese non relative agli appalti (*Non-Procurement Expenditure Fraud*); in materia di spese relative agli appalti (*Procurement Expenditure Fraud*); in materia di entrate diverse da quelle derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA (*Non-VAT Revenue Fraud*); in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA (*VAT Revenue Fraud*) a condizione che “*le azioni od omissioni di carattere intenzionale [...] siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro*”<sup>139</sup>. In quest'ultimo caso affinché l'EPPO possa esercitare i suoi poteri il reato deve dunque essere “grave”<sup>140</sup> e cioè relativo ad una frode transfrontaliera in materia di IVA che comporti un ingente danno complessivo.

---

<sup>137</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.

<sup>138</sup> Decreto Legislativo 14 luglio 2020, n. 75, Attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.

<sup>139</sup> Articolo 22 § 1 Regolamento EPPO.

<sup>140</sup> Articolo 2 § 2 Direttiva (UE) 2017/1371.

Per ogni categoria la Direttiva PIF indica poi le specifiche condotte illecite <sup>141</sup> che vengono punite anche a titolo di tentativo, di istigazione, di favoreggiamento e di concorso <sup>142</sup>.

La prima categoria riguarda le “Frodi connesse a spese non relative ad appalti” e cioè ai fondi o beni provenienti dal bilancio dell’Unione o dai bilanci gestiti da quest’ultima o per suo conto, come ad esempio le frodi alle sovvenzioni agricole.

Un caso di competenza EPPO ha riguardato recentemente i PED di Palermo nell’ambito di un’indagine su frodi in materia di finanziamenti agricoli, con un danno stimato di oltre 900.000 euro. Gli indagati, titolari di aziende agricole, a partire dal 2017 avrebbero falsificato dichiarazioni indicando la proprietà e il possesso di terreni che non possedevano al fine di ottenere illecitamente 916.000 euro di fondi agricoli dall’Unione Europea <sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> “*Ai fini della presente direttiva si considerano frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione:*

*a) in materia di spese non relative agli appalti, l’azione od omissione relativa: i) all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegue l’appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell’Unione o dai bilanci gestiti da quest’ultima, o per suo conto; ii) alla mancata comunicazione di un’informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegue lo stesso effetto; ovvero iii) alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi;*

*b) in materia di spese relative agli appalti, almeno allorché commessa al fine di procurare all’autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell’Unione, l’azione od omissione relativa: i) all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegue l’appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell’Unione o dai bilanci gestiti da quest’ultima o per suo conto; ii) alla mancata comunicazione di un’informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegue lo stesso effetto; ovvero iii) alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi, che leda gli interessi finanziari dell’Unione;*

*c) in materia di entrate diverse dalle entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall’IVA di cui alla lettera d), l’azione od omissione relativa: i) all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegue la diminuzione illegittima delle risorse del bilancio dell’Unione o dei bilanci gestiti da quest’ultima o per suo conto; ii) alla mancata comunicazione di un’informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegue lo stesso effetto; ovvero iii) alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegue lo stesso effetto;*

*d) in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall’IVA, l’azione od omissione commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri in relazione: i) all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti relativi all’IVA, cui consegue la diminuzione di risorse del bilancio dell’Unione; ii) alla mancata comunicazione di un’informazione relativa all’IVA in violazione di un obbligo specifico, cui consegue lo stesso effetto; ovvero iii) alla presentazione di dichiarazioni esatte relative all’IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi dell’IVA”.*

<sup>142</sup> Articolo 5 Direttiva PIF.

<sup>143</sup> Italy: Coercive measures decreed for suspected €900.000 agricultural fraud | European Public Prosecutor’s Office. (2023, November 15).

<https://www.eppo.europa.eu/en/news/italy-coercive-measures-decreed-suspected-eu900-000-agricultural-fraud>

La seconda categoria si riferisce alle “Frodi connesse a spese relative ad appalti” come, ad esempio, le sovvenzioni per la coesione <sup>144</sup>.

Nel settembre 2022, a seguito di un’indagine dell’EPPO, il tribunale distrettuale di Riga (Lettonia) ha condannato quattro persone per aver organizzato una gara d’appalto fraudolenta, attraverso la quale avevano ottenuto 780.000 euro di fondi dell’UE. La gara d’appalto riguardava un contratto per la costruzione di un nuovo impianto di produzione di radiatori ad acqua. I quattro imputati avevano colluso per produrre documenti falsi al fine di far ottenere l’aggiudicazione dell’appalto ad una seconda società preselezionata, anch’essa coinvolta nella frode, traendo così in inganno l’agenzia nazionale preposta alla valutazione della legalità di tali procedure. In questo modo, la società organizzatrice della gara ottenne 1.775.000 euro per il progetto, di cui 780.000 euro finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale <sup>145</sup>.

La terza categoria riguarda le “Frodi a danno delle entrate non IVA”, in particolare le frodi doganali.

Un esempio in materia può essere una recente indagine dei PED di Bruxelles in merito all’evasione dei dazi doganali sull’importazione di biciclette elettriche (*e-bike*) dalla Cina.

Le società che avevano importato le biciclette elettriche, così come le società che avevano espletato le formalità doganali, presentarono dichiarazioni doganali false al fine di eludere i dazi *antidumping* e compensativi. Le biciclette elettriche erano state importate attraverso il Belgio in parti separate per evitare il pagamento dei dazi *antidumping* gravanti sull’importazione di biciclette elettriche completamente assemblate. Tuttavia, si è ritenuto, nel caso di specie, che non si trattasse in realtà di parti autonome di *e-bike* da montare, ma di biciclette elettriche completamente assemblate, smontate proprio al fine di non pagare tali

---

<sup>144</sup> Fondo istituito nel 1993 ed entrato in vigore nel 1994 sulla base giuridica dell’articolo 177 del TFUE.

<sup>145</sup> *Four convicted in Latvia for procurement fraud, €780.000 in EU funds fully recovered* | European Public Prosecutor’s Office. (2022, October 4).

<https://www.eppo.europa.eu/en/news/four-convicted-latvia-procurement-fraud-eu780-000-eu-funds-fully-recovered>

dazi <sup>146</sup>. Il danno agli interessi finanziari dell'UE è stato stimato in almeno 3,5 milioni di euro in termini di dazi doganali evasi <sup>147</sup>.

L'ultima categoria, di natura transnazionale per definizione, riguarda le "Frodi a danno del gettito IVA", prime fra tutte le frodi carosello. Queste sono perpetrate da organizzazioni criminali attraverso la creazione di società europee appositamente costituite, le cosiddette "cartiere" o "missing trader", ed interposte all'interno di una normale transazione commerciale intracomunitaria con IVA ad aliquota zero, al fine di far sorgere un fittizio diritto a detrarre l'IVA sugli acquisti <sup>148</sup>. Alle suddette operazioni si applica il "reverse charge", il quale prevede che l'IVA non venga addebitata in fattura, ma che sia poi l'acquirente a dover integrare il documento pagando l'imposta al Fisco del suo Paese, secondo l'aliquota ivi vigente. La società "cartiera" non presenta la dichiarazione dei redditi, ma agisce solo per creare "fatture per operazioni inesistenti". L'operazione fittizia o inesistente si concretizza nella vendita da parte della "cartiera", applicando l'IVA che però non viene versata, all'acquirente il quale la può indebitamente detrarre <sup>149</sup>.

Un caso esemplare è stata una recente indagine condotta dai PED di Lussemburgo e Francoforte sul Meno nell'ambito di un'azione su un gruppo criminale sospettato di frode IVA. Tale organizzazione criminale avrebbe messo in atto, attraverso una società con sede in Lussemburgo, una frode *Missing Trader Intra-Community* (MTIC) vendendo *AirPods* e altri piccoli dispositivi elettronici a società "di comodo", principalmente con sede in Italia, costituite al solo scopo di evadere il pagamento dell'IVA <sup>150</sup>.

---

<sup>146</sup> Il dazio per l'importazione di *e-bike* assemblate varia tra il 10,3% e il 70,1%, mentre l'importazione di parti di *e-bike* non è soggetta all'applicazione di dazi. In *Dazi su biciclette cinesi, aumento dei controlli all'importazione*. ZPC - Società Di Consulenza D'impresa per Il Commercio Internazionale.

<https://www.zpc srl.com/dazi-su-biciclette-cinesi-aumento-dei-controlli-allimportazione-da-parte-della-dogana/#:~:text=I%20dazi%20anti%2Ddumping&text=Per%20quanto%20riguarda%20invece%20le,soggett a%20all'applicazione%20di%20tariffe>

<sup>147</sup> *Belgium: Two importers of e-bikes charged with €6.6 million customs fraud | European Public Prosecutor's Office*. (2023, November 8). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/belgium-two-importers-e-bikes-charged-eu66-million-customs-fraud>

<sup>148</sup> *Le Frodi Carosello (Missing Trader Fraud) | Tayros Consulting*. (2023, March 27). <https://tayros.bg/index.php/2023/03/27/le-frodi-carosello-missing-trader-fraud/>

<sup>149</sup> Spencer, J.R., (1998). *The Corpus Juris Project and the Fight against Budgetary Fraud*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, n. 77.

<sup>150</sup> *EPPO leads searches in Luxembourg and Germany in VAT fraud investigation | European Public Prosecutor's Office*. (2023, December 7). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/eppo-leads-searches-luxembourg-and-germany-vat-fraud-investigation>

Come detto, i reati in materia di IVA per rientrare nella competenza della Procura Europea devono, ai sensi dell'articolo 22 paragrafo 3 del Regolamento EPPO, coinvolgere almeno due Stati membri e comportare un ingente danno complessivo. Questo però dà vita ad un inconveniente rispetto all'obiettivo primario del nuovo sistema e cioè quello di uniformare le indagini e le azioni penali in tale materia, in quanto, se non superate le soglie di cui sopra, le indagini e le azioni penali vengono svolte dagli organi giudiziari nazionali. Vi è quindi il pericolo di un trattamento non uniforme nel perseguimento di questi reati <sup>151</sup>.

L'articolo 4 della Direttiva PIF prevede ulteriori reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, la cui competenza *ratione materiae* è di conseguenza dell'EPPO.

Al 1° paragrafo è previsto “[...] *il riciclaggio di denaro come descritto all'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2015/849 e riguardante beni provenienti dai reati rientranti nell'ambito di applicazione della presente direttiva*” (*Money laundering*) <sup>152</sup>.

I reati di riciclaggio riguardano i beni provenienti dalle frodi sopra dette, e dunque, in quasi tutte le indagini di competenza della Procura Europea si procede anche per questi reati.

Un esempio può essere una recente indagine su una frode sui fondi comunitari per il settore marittimo e della pesca condotta dalle sedi EPPO di Palermo e di Roma. Gli indagati gestivano una serie di aziende operanti nell'intero settore dell'acquacoltura, dall'allevamento dei pesci alla produzione di sushi per supermercati e ristoranti, servendo i mercati di tutta Italia. Le società indagate presentavano progetti relativi a lavori di costruzione e ristrutturazione che appaltavano a una società che apparteneva alla stessa struttura societaria delle aziende beneficiarie dei fondi, che ovviamente gonfiava i costi del progetto per ottenere profitti illeciti. In questo modo le società indagate hanno ottenuto fraudolentemente circa 4,5 milioni di euro, concessi dalle Regioni Sicilia, Lazio e Toscana, nell'ambito del Programma operativo 2014-2020 del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi

---

<sup>151</sup> Csúri, A., (2016). *The Proposed European Public Prosecutor's Office – from a Trojan Horse to a White Elephant?*, Cambridge University Press eBooks, n. 18, pp. 122–151. <https://doi.org/10.1017/cel.2016.3>

<sup>152</sup> Cfr. Considerando 7 della Direttiva PIF “*Il diritto dell'Unione in materia di riciclaggio di denaro è pienamente applicabile al riciclaggio di denaro riguardante beni provenienti dai reati contemplati dalla presente direttiva. È opportuno un richiamo a detto diritto al fine di garantire che il regime sanzionatorio introdotto dalla presente direttiva si applichi a tutti i casi gravi di reati contro gli interessi finanziari dell'Unione*”.

e la Pesca (FEAMP) dell'UE, per progetti relativi alla costruzione e alla ristrutturazione di siti produttivi. Le somme così ottenute venivano riciclate in altre attività <sup>153</sup>.

Il 2° paragrafo riguarda il reato di “corruzione passiva” <sup>154</sup> e di “corruzione attiva” <sup>155</sup> (*Corruption*) che danneggia o potrebbe danneggiare gli interessi finanziari dell'UE <sup>156</sup>.

Un esempio è l'indagine condotta dalla sede EPPO di Palermo su una frode in materia di fondi agricoli in Sicilia, che ha portato all'incriminazione di cinquantasei persone e due società. Nel giugno 2022 la Guardia di Finanza di Palermo ha scoperto una rete di attività criminali organizzate che coinvolgevano funzionari pubblici di alto livello e professionisti del settore in grado di pilotare le decisioni per consentire a società private operanti nel circondario di Palermo di ricevere finanziamenti agricoli da fonti comunitarie e nazionali, nell'ambito del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) dell'UE. In particolare un funzionario pubblico di un ufficio tecnico del comune di Marineo (Sicilia), facendo pressione di varia natura sui funzionari pubblici dell'Ispettorato Provinciale dell'Agricoltura (IPA), riusciva ad ottenere una percentuale sproporzionatamente alta di finanziamenti con un significativo guadagno finanziario per i membri delle società di cui egli era socio occulto <sup>157</sup>.

---

<sup>153</sup> Italy: Aquaculture producers investigated for suspected €4.5 million fraud | European Public Prosecutor's Office. (2023, December 5). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/italy-aquaculture-producers-investigated-suspected-eu45-million-fraud>

<sup>154</sup> Articolo 2 § 2 lettera a): “*Ai fini della presente direttiva, s'intende per “corruzione passiva” l'azione del funzionario pubblico che, direttamente o tramite un intermediario, solleciti o riceva vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetti la promessa per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione*”.

<sup>155</sup> Articolo 2 § 2 lettera b): “*Ai fini della presente direttiva, s'intende per “corruzione attiva” l'azione di una persona che prometta, offra o procuri a un funzionario pubblico, direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio di qualsiasi natura per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione*”.

<sup>156</sup> Cfr. Considerando 8 della Direttiva PIF: “*La corruzione costituisce una minaccia particolarmente grave per gli interessi finanziari dell'Unione e può essere in molti casi legata a una condotta fraudolenta. Poiché tutti i funzionari pubblici hanno il dovere di esercitare il proprio giudizio o la propria discrezionalità in modo imparziale, la dazione di tangenti per influenzare il giudizio o la discrezionalità di un funzionario pubblico e la ricezione di tali tangenti dovrebbero rientrare nella definizione di corruzione, indipendentemente dal diritto o dalle disposizioni regolamentari applicabili nel paese o all'organizzazione internazionale di appartenenza del funzionario interessato*”.

<sup>157</sup> Italy: 56 people and two companies indicted for criminal association aimed at systemic agricultural funding fraud and corruption | European Public Prosecutor's Office. (2023, November 3). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/italy-56-people-and-two-companies-indicted-criminal-association-aimed-systemic-agricultural>

Il 3° paragrafo prevede il reato di “appropriazione indebita” di fondi o beni dell’UE da parte di un funzionario pubblico <sup>158</sup> (*Misappropriation*) <sup>159</sup>.

Un caso molto recente riguarda la sede della Procura Europea di Zagabria (Croazia) in riferimento ad un’indagine contro un ex ministro e un ex dipendente del Ministero croato dello sviluppo regionale e dei fondi UE. La responsabilità dell’ex ministro era quella di garantire che i fondi nazionali ed europei fossero spesi legalmente e che le procedure di appalto pubblico fossero conformi alla legge. Tuttavia, nel periodo compreso tra maggio 2017 e luglio 2019, l’ex ministro pagò spese personali presso ristoranti con denaro pubblico.

In base alle prove queste spese vennero in parte incluse nei costi di approvvigionamento del Programma operativo “Competitività e coesione” dell’UE, gestito dalla Direzione per la pianificazione strategica e il coordinamento dei fondi UE del Ministero. Questo comportò un indebito guadagno pecuniario per l’ex ministro, di 9.732 euro, a scapito degli interessi finanziari dell’UE (85%) e della Repubblica di Croazia (15%).

Inoltre, l’ex dipendente del Ministero, incaricato di organizzare attività ufficiali per conto della Direzione per la pianificazione strategica e il coordinamento dei fondi UE del Ministero, si sarebbe adoperato per far sì che i costi del ristorante per la festa di compleanno dell’ex ministro fossero coperti da fondi non rimborsabili del Programma operativo “Competitività e coesione”. Ciò ha comportato la contestazione di avere pagato per scopi privati l’ulteriore somma di 1.353 euro con fondi dell’UE (85%) e del bilancio statale della Repubblica di Croazia (15%) <sup>160</sup>.

Va ricordato che, come per ogni direttiva, la Direttiva PIF è parimenti vincolante per tutti gli Stati membri partecipanti, che sono liberi di decidere le forme e i metodi per il

---

<sup>158</sup> Articolo 2 § 3: “*Ai fini della presente direttiva, s’intende per “appropriazione indebita” l’azione del funzionario pubblico, incaricato direttamente o indirettamente della gestione di fondi o beni, tesa a impegnare o erogare fondi o ad appropriarsi di beni o utilizzarli per uno scopo in ogni modo diverso da quello per essi previsto, che leda gli interessi finanziari dell’Unione*”.

<sup>159</sup> Cfr. Considerando 9 della Direttiva PIF: “*Possono ledere gli interessi finanziari dell’Unione alcuni tipi di condotta di un funzionario pubblico incaricato della gestione di fondi o beni, sia che sia in carica sia che agisca in una funzione di sorveglianza, che mirano alla appropriazione indebita di fondi o beni, per uno scopo contrario a quello previsto e per mezzo dei quali detti interessi vengano danneggiati*”.

<sup>160</sup> Croatia: EPPO investigates former minister and ministry employee for abuse of office and authority / European Public Prosecutor’s Office. (2023, December 8). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/croatia-epo-investigates-former-minister-and-ministry-employee-abuse-office-and-authority>

recepimento nel diritto nazionale nell'ambito dei principi generali fissati dalla stessa direttiva. Di conseguenza, ogni Stato membro ha introdotto titoli di reato e sanzioni diverse.

Pertanto, l'EPPO di volta in volta deve stabilire la competenza e quindi esercitare l'azione penale in relazione ai reati previsti dallo Stato membro avente giurisdizione, in quanto non esiste un codice penale comune dell'Unione Europea <sup>161</sup>. A tal fine, ai sensi dell'articolo 117 del Regolamento EPPO <sup>162</sup>, ogni Stato membro trasmette all'EPPO un elenco delle disposizioni nazionali di diritto penale sostanziale che rientrano nelle condotte illecite della Direttiva PIF. L'Italia, come gli altri Stati membri partecipanti, ha fornito un elenco dei reati nazionali che rientrano nella competenza dell'EPPO secondo la Direttiva PIF <sup>163</sup>.

### 2.1.1.2. Competenza accessoria

L'EPPO è competente, inoltre, per i reati di *“partecipazione a un'organizzazione criminale”* <sup>164</sup> finalizzata alla commissione di reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE (*Participation in a PIF-focused Criminal Organisation*) e per *“qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso”* <sup>165</sup> (*Inextricably Linked Offence*).

---

<sup>161</sup> *Quadro normativo* | European Public Prosecutor's Office. <https://www.eppo.europa.eu/it/quadro-normativo>

<sup>162</sup> *“Gli Stati membri trasmettono inoltre all'EPPO un elenco esaustivo delle disposizioni nazionali di diritto penale sostanziale applicabili ai reati definiti nella direttiva (UE) 2017/1371 e di qualsiasi altro atto legislativo nazionale pertinente”.*

<sup>163</sup> Cfr. Nota del Procuratore Europeo italiano in data 4 gennaio 2021 e in data 23 aprile 2021; Nota del Procuratore Generale della Cassazione in data 22 marzo 2021; Ministry of Justice Department for Justice Affairs Directorate General of International Affairs and Judicial Cooperation Declarations pursuant to Art. 117 of Regulation (EU) 2017/1939 concerning: a) the notification of the authorities that are competent for the purposes of implementing the Regulation; b) an extensive list of the national substantive criminal law provisions that apply to the offences defined in Directive (EU) 2017/1371 and any other relevant national law; c) the list of specific serious offences limiting the application of points (e) and (f) of Art. 30 (1).

Questi sono: i reati contro la pubblica amministrazione (da 314 a 322-bis c.p.); i reati di truffa e frode (316-ter c.p.; 640, comma 2, 640-bis, 640-ter c.p.; 353, 353-bis, 356 c.p.; 2 legge 898 del 1986); i reati tributari in materia di IVA (2, 3, 4, 5, 8, 10-quater, 11 del decreto legislativo n. 74 del 2000), solo qualora l'azione o l'omissione intenzionale sia connessa al territorio di due o più Stati membri e comporti un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro; i reati di contrabbando (dpr 23 gennaio 1973 n. 43) essendo i dazi doganali una risorsa propria ed esclusiva dell'Unione Europea; i reati di criminalità organizzata (416, 416-bis c.p.; 291-quater del dpr n. 43 del 1973) se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di uno dei reati suddetti; i reati di favoreggiamento reale, ricettazione, riciclaggio, reimpiego, autoriciclaggio, favoreggiamento, interposizione fittizia (379, 648, 648-bis, 648-ter, 648-ter.1, 512-bis c.p.) ove si tratti di condotte lesive degli interessi finanziari dell'UE o abbiano ad oggetto denaro o cose provento dei delitti sopra indicati.

<sup>164</sup> Articolo 22 § 2 Regolamento EPPO.

<sup>165</sup> Articolo 22 § 3 Regolamento EPPO.

In riferimento ai primi, l'EPPO è altresì competente per tutti i fatti relativi alla partecipazione ad un'organizzazione criminale se l'obiettivo è quello di commettere un "reato PIF".

In riferimento ai secondi, questi sono reati comuni "*indissolubilmente connessi*" ai "reati PIF", questi ultimi pur sempre prevalenti<sup>166</sup>. La competenza qui è subordinata al rispetto dei criteri dell'articolo 25 paragrafo 3<sup>167</sup>.

Nel considerando 55 è specificato il significato della caratteristica della prevalenza del "reato PIF" "[...] *in termini di gravità del reato in causa quale rispecchiata nella massima sanzione suscettibile di essere irrogata*" e si aggiunge nel considerando 56 che "[...] *l'EPPO dovrebbe avere il diritto di esercitare competenza anche nei casi di reati indissolubilmente connessi in cui il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione non sia prevalente in termini di livello delle sanzioni, ma l'altro reato indissolubilmente connesso sia ritenuto di carattere accessorio poiché meramente strumentale al reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione, in particolare qualora tale altro reato sia stato commesso principalmente al fine di creare le condizioni per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione, come un reato strettamente finalizzato a procurarsi i mezzi materiali o giuridici per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione o per assicurarsi il relativo profitto o prodotto*"<sup>168</sup>.

Si è molto discusso in dottrina<sup>169</sup> sul significato della locuzione assai indeterminata "*indissolubilmente connessi*". Nell'interpretazione è utile il considerando 54 del medesimo Regolamento, il quale afferma che "*Per assicurare l'efficienza delle indagini su reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e il rispetto del principio del ne bis in idem può essere necessario, in taluni casi, estendere le indagini ad altri reati ai sensi del diritto*

---

<sup>166</sup> Salazar, L., (2017). *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, Archivio penale, n. 3.

<sup>167</sup> "L'EPPO si astiene dall'esercitare la sua competenza in relazione a qualsiasi reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22 e, previa consultazione con le autorità nazionali competenti, rinvia senza indebito ritardo il caso a queste ultime a norma dell'articolo 34 se: a) la sanzione massima prevista dal diritto nazionale per un reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1, è equivalente o meno severa della sanzione massima per il reato indissolubilmente connesso di cui all'articolo 22, paragrafo 3, a meno che quest'ultimo reato non sia stato strumentale alla commissione del reato rientrante nel campo di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1; o b) vi è motivo di presumere che il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione causato da un reato di cui all'articolo 22 non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima. La lettera b) del primo comma del presente paragrafo non si applica ai reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere a), b) e d), della direttiva (UE) 2017/1371 quale attuata dal diritto nazionale".

<sup>168</sup> Guagliardi, G., (2021). *Procura Europea. Siamo davvero pronti in assenza di un codice di procedura penale europeo? Una nuova sfida per l'avvocatura e la magistratura*, Giurisprudenza Penale Web.

<sup>169</sup> Barrocu, G., (2021). *La Procura Europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Padova, Wolters Kluwer-Cedam, p. 75 ss.

nazionale, qualora questi ultimi siano indissolubilmente connessi a un reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione. La nozione di "reati indissolubilmente connessi" dovrebbe essere considerata alla luce della relativa giurisprudenza <sup>170</sup> che, per l'applicazione del principio del *ne bis in idem*, adotta come criterio pertinente l'identità dei fatti materiali (o fatti sostanzialmente identici), intesa come esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro nel tempo e nello spazio". Per il Regolamento, dunque, la locuzione va letta come relativa a reati che riguardano fatti materiali identici. L'identità dei fatti materiali, costituenti i reati, evoca la nostra nozione di concorso formale all'articolo 81, comma 1 del Codice Penale: la situazione di "chi con una sola azione od omissione viola diverse disposizioni di legge", in questo caso quella di competenza diretta dell'EPPO e quella di competenza del Procuratore nazionale <sup>171</sup>.

Altra ipotesi interpretativa è quella di ritenere "indissolubilmente connessi" i reati collegati dal "nesso teleologico", come ritenuto dal Procuratore Europeo italiano nella nota del 23 aprile 2021 <sup>172</sup>, proprio alla luce del disposto dell'articolo 25, paragrafo 3, lettera a) del Regolamento EPPO, laddove si fa riferimento alla "strumentale" commissione del "reato non EPPO" rispetto a quella del "reato EPPO".

È importante ricordare che a tutti questi casi si aggiunge, ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento 2021/241 <sup>173</sup>, la competenza dell'EPPO nell'ipotesi di utilizzo illecito dei fondi dei *Recovery Plan* <sup>174</sup>. Infatti l'articolo 22 lettera e) del Regolamento istitutivo dei *Recovery Plan* prevede che gli Stati membri hanno l'obbligo di "autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i rispettivi diritti di cui all'articolo 129, paragrafo 1, del regolamento finanziario e imporre a tutti i destinatari finali dei fondi erogati per le misure di attuazione delle riforme e dei progetti di investimento inclusi nel piano per la ripresa e la resilienza, o a tutte le altre persone o entità coinvolte nella loro attuazione, l'obbligo di autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i diritti di cui all'articolo

---

<sup>170</sup> Fra le pronunce più rilevanti: causa C-436/04, Van Esbroeck; causa C-467/04, Gasparini; causa C-150/05, Van Straaten; causa C-288/05, Kretzinger; causa C-617/10, Fransson.

<sup>171</sup> I reati di competenza della Procura Europea. Riflessioni operative. Procura di Bologna a cura del Procuratore della Repubblica Giuseppe Amato 17 maggio 2021.

<sup>172</sup> Nota del Procuratore Europeo italiano in data 23 aprile 2021.

<sup>173</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>174</sup> Scicolone, F., (2021, June 13). *Recovery Plan: il risultato dipenderà dalla Compliance*. Risk & Compliance Platform Europe. <https://www.riskcompliance.it/news/recovery-plan-il-risultato-dipendera-dalla-compliance/> e Scicolone, F., (2021, June 14). *Procura Europea (EPPO). La svolta epocale è iniziata*. Risk & Compliance Platform Europe. <https://www.riskcompliance.it/news/procura-europea-eppo-la-svolta-epocale-e-iniziata/>

129, paragrafo 1, del regolamento finanziario e imporre obblighi analoghi a tutti i destinatari finali dei fondi erogati”. Il Regolamento Finanziario in questione ha per oggetto la cooperazione finalizzata a tutelare gli interessi dell’Unione.

Ciò è ben comprensibile, se si ricorda che uno dei motivi principali per il quale l’Unione Europea ha accelerato l’inizio della operatività della Procura Europea fu proprio la necessità di creare un controllo per una gestione trasparente dei *Recovery Plan*, per il timore che si potessero innescare fatti patologici, ipotesi di fenomeni corruttivi e lesioni degli interessi finanziari dell’Unione.

Da più parti si è sostenuto che la competenza della Procura Europea dovrebbe essere estesa ad altre materie, sfruttando le potenzialità di questo nuovo organo, prima fra tutte il terrorismo<sup>175</sup>. L’articolo 86 § 4 del TFUE permette al Consiglio Europeo di “*estendere le attribuzioni della Procura Europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale*” e l’articolo 83 § 1 del TFUE elenca una serie di reati aventi una dimensione transnazionale ritenuti particolarmente gravi: “*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*”. Emblematico anche il “Discorso sullo stato dell’Unione” del Presidente della Commissione Europea, J.C. Juncker, durante il *meeting* del Consiglio Europeo nel settembre 2017: “*The European Union must also be stronger in fighting terrorism. In the past three years, we have made real progress. But we still lack the means to act quickly in case(s) of cross-border terrorist threats. [...] I also see a strong case for tasking the new European Public Prosecutor with prosecuting cross-border terrorist crimes*”.

### **2.1.1.3. Competenza residuale o condizionata**

L’ultimo tipo di competenza materiale è la competenza residuale o condizionata, regolata dall’articolo 25 paragrafo 4 del Regolamento EPPO, secondo il quale “*l’EPPO può, con il*

---

<sup>175</sup> Bruxelles, 12.9.2018 COM (2018) 641, final Annex allegato della Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio Europeo, Un’Europa che protegge: un’iniziativa per estendere le competenze della Procura Europea (EPPO) ai reati di terrorismo transfrontaliero. Contributo della Commissione Europea alla riunione dei *leader* di Salisburgo del 19-20 settembre 2018. Allegato Progetto di decisione del Consiglio Europeo che modifica l’articolo 86 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea relativamente alle competenze della Procura Europea (EPPO).

*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”.*

Il paragrafo 3 dell'articolo 25 indica le circostanze che escludono la competenza della Procura Europea nei casi in cui teoricamente potrebbe esercitarla <sup>176</sup> ed in particolar modo la lettera b) prevede che la Procura Europea “*rinvia senza indebito ritardo il caso*” alle autorità nazionali competenti “*a norma dell'articolo 34 se: vi è motivo di presumere che il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione causato da un reato di cui all'articolo 22 non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima*”.

Dunque, il paragrafo 4 prevede un'eccezione al difetto di competenza quando l'EPPO si trova in una posizione migliore rispetto a quella delle corrispondenti procure nazionali seppur condizionata al consenso di quest'ultime.

Va ricordato anche il paragrafo 2 dell'articolo 25, il quale prevede la possibilità di un ampliamento della competenza della Procura Europea laddove il danno sia di scarsa rilevanza ovvero inferiore a 10.000 euro soltanto se: “*a) il caso ha ripercussioni a livello dell'Unione che richiedono lo svolgimento di un'indagine da parte dell'EPPO; oppure b) possono essere sospettati di aver commesso il reato funzionari o altri agenti dell'Unione, ovvero membri delle istituzioni dell'Unione*”.

A *contrario* si desume che per azionare la competenza dell'EPPO la soglia di rilevanza dei danni agli interessi dell'UE nei casi di frodi riguardanti i fondi dell'UE debba essere

---

<sup>176</sup> “L'EPPO si astiene dall'esercitare la sua competenza in relazione a qualsiasi reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22 e, previa consultazione con le autorità nazionali competenti, rinvia senza indebito ritardo il caso a queste ultime a norma dell'articolo 34 se:

a) la sanzione massima prevista dal diritto nazionale per un reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1, è equivalente o meno severa della sanzione massima per il reato indissolubilmente connesso di cui all'articolo 22, paragrafo 3, a meno che quest'ultimo reato non sia stato strumentale alla commissione del reato rientrante nel campo di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1; o  
b) vi è motivo di presumere che il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione causato da un reato di cui all'articolo 22 non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima.

La lettera b) del primo comma del presente paragrafo non si applica ai reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere a), b) e d), della direttiva (UE) 2017/1371 quale attuata dal diritto nazionale”.

superiore a 10.000 euro, mentre per i casi di frodi IVA pari ad almeno 10 milioni di euro, come visto *supra* <sup>177</sup>.

### **2.1.2. Competenza *ratione loci* e *ratione personae***

L'articolo 23 <sup>178</sup> del Regolamento EPPO disciplina la competenza territoriale e personale della Procura Europea.

L'EPPO può esercitare i suoi poteri in riferimento ai reati esaminati precedentemente quando sono stati commessi: in tutto o in parte nel territorio di uno o più Stati membri dell'UE partecipanti; da un cittadino di uno Stato membro dell'UE partecipante; al di fuori degli Stati membri da una persona che al momento della commissione del reato era soggetta allo statuto dei funzionari o al regime applicabile agli altri agenti dell'UE.

Tuttavia, la persecuzione del reato commesso da un cittadino di uno Stato membro diverso dallo Stato membro territorialmente competente è subordinata al fatto che la legislazione dello Stato del cittadino preveda la sua punibilità per il reato da lui commesso all'estero.

Questa previsione, anche se risponde a evidenti criteri di giustizia sostanziale, sembra contrastare con il fine di armonizzazione che si prefigge questo nuovo sistema.

### **2.1.3. Contrasti di competenza**

Il Regolamento prevede, dunque, un sistema di competenze concorrenti tra l'EPPO e le autorità nazionali alla luce del principio generale di leale cooperazione.

---

<sup>177</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eppo/>

<sup>178</sup> “L'EPPO è competente per i reati di cui all'articolo 22 se tali reati:

- a) sono stati commessi in tutto o in parte nel territorio di uno o più Stati membri;
- b) sono stati commessi da un cittadino di uno Stato membro, a condizione che uno Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio, o
- c) sono stati commessi al di fuori dei territori di cui alla lettera a) da una persona che al momento del reato era soggetta allo statuto o al regime applicabile, a condizione che uno Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio”.

In caso di disaccordo circa le reciproche attribuzioni tra pubblici ministeri nazionali e PED, competenti a risolvere il contrasto sono le autorità nazionali ai sensi del paragrafo 6 dell'articolo 25. Gli Stati membri sono tenuti a specificare l'autorità giudiziaria nazionale competente a decidere sui casi di contrasto tipici, e cioè di disaccordo tra l'EPPO e una o più 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. Per l'Italia la soluzione del contrasto è rimessa alle determinazioni del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione <sup>179</sup>.

Nella prassi, anche nazionale, ci sono stati diversi casi giurisprudenziali di potenziale conflitto tra le Procure nazionali, soprattutto in riferimento a mandati di arresto europei.

Possiamo citare le sentenze della Corte di Cassazione 16561/22 <sup>180</sup> e 23941/23 <sup>181</sup> che, nel risolvere conflitti di competenza su mandati di arresto europei, affermano come questi ricorsi siano infondati in quanto se il compito di coordinare le indagini è affidato all'EPPO allora questo è competente. Non vale dunque in questo caso l'articolo 18-bis lettera a) e lettera b) della Legge 69/2005 <sup>182</sup> che prevede il rifiuto facoltativo del MAE emesso dalla Procura Europea <sup>183</sup> da parte dello Stato di esecuzione per condotte commesse in tutto o in parte nel territorio italiano o per la pendenza di un procedimento penale per gli stessi fatti.

La Cassazione afferma che, nell'ambito di un procedimento avente ad oggetto reati di competenza della Procura Europea, essendo reati transfrontalieri, si deve ricorrere alla cooperazione giudiziaria soprattutto per assicurare il principio del *ne bis in idem* <sup>184</sup>. In tal caso i problemi di coordinamento intergiurisdizionale relativi alla pendenza di procedimenti penali per gli stessi fatti presso diverse autorità giudiziarie di più Stati membri dell'Unione Europea devono essere risolti con l'assunzione del coordinamento delle indagini da parte dell'EPPO.

---

<sup>179</sup> Articolo 16 del d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 9. 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>180</sup> Corte di Cassazione Penale, II Sez. Pen., 27 aprile 2022, in C.E.D. Cass., n. 16561.

<sup>181</sup> Corte di Cassazione Penale, VI Sez. Pen., 31 maggio 2023, in C.E.D. Cass., n. 23941.

<sup>182</sup> Legge del 22/04/2005 n. 69 Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri.

<sup>183</sup> Articolo 33 § 2 Regolamento EPPO.

<sup>184</sup> Riconosciuto dalla Convenzione di Schengen del 19 giugno 1990, e sancito anche dall'articolo 50 della Carta di Nizza.

Solo nell'ipotesi in cui sorga un contrasto fra l'EPPO e la Procura nazionale in merito all'eventuale attrazione della condotta criminosa oggetto del MAE nella sfera di applicazione della competenza propria della Procura Europea e del suo esercizio a norma degli articoli 22, 23 e 25, paragrafi 2 e 3, la soluzione del conflitto potrebbe essere rimessa al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, come spiegato sopra.

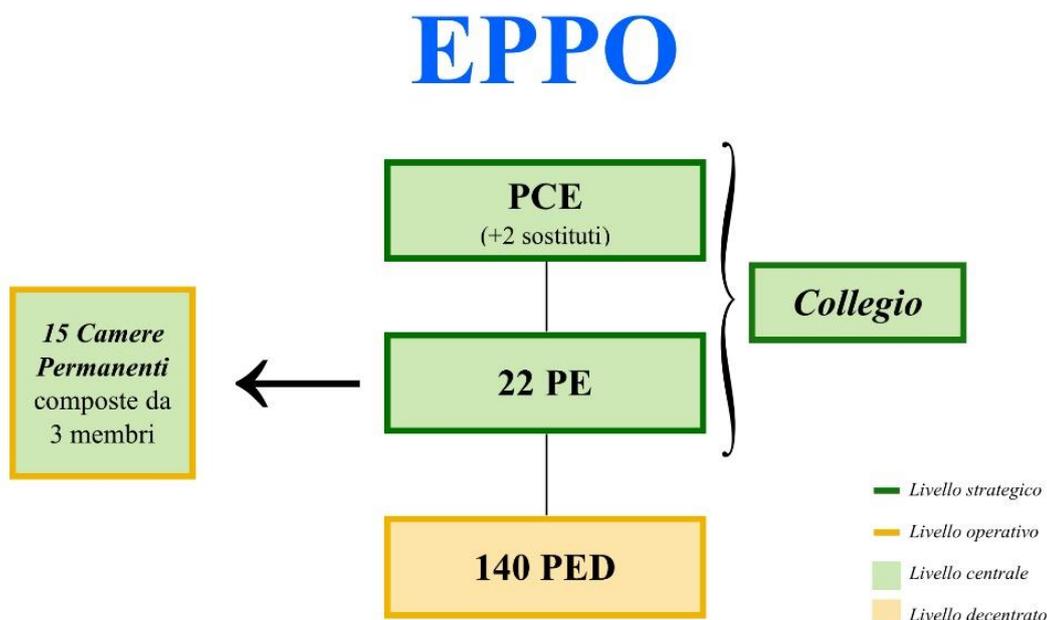
#### **2.1.4. Competenza *ratione temporis***

La Procura Europea ai sensi dell'articolo 120 paragrafo 2 del Regolamento è competente *ratione temporis* per i reati commessi a partire dal 20 novembre 2017. Come accennato nel primo capitolo la Procura Europea è entrata invece in funzione il 1° giugno 2021. Di conseguenza il Collegio EPPO, in previsione dei numerosi procedimenti pendenti davanti alle Procure nazionali che avrebbero dovuto essere trasmessi per competenza alla Procura Europea, appesantendone i carichi, ha risolto la questione con la decisione del 21 aprile 2021<sup>185</sup>. L'Allegato 2 di tale decisione prevede espressamente gli "Orientamenti sui criteri per l'avocazione di casi pendenti relativi a reati di competenza dell'EPPO a partire dal 20 novembre 2017". In sostanza il Collegio, utilizzando lo strumento dell'avocazione di cui all'articolo 40 paragrafo 2 del Regolamento EPPO, restringe la competenza per questi reati alle sole indagini che "*potrebbero avere ripercussioni a livello dell'Unione o danneggiarne la reputazione*" e a quelle relative a casi in cui "*possono essere sospettati di aver commesso il reato funzionari o altri agenti dell'Unione, ovvero membri delle istituzioni dell'Unione o altri funzionari pubblici*".

---

<sup>185</sup> Decisione del Collegio della Procura Europea del 21 aprile 2021 che adotta orientamenti operativi in materia di indagine, politica di avocazione e rinvio dei casi, modificati dalla decisione 007/2022 del 7 febbraio 2022 e dalla decisione 026/2022 del 29 giugno 2022 del Collegio dell'EPPO.

## 2.2. Struttura



### 2.2.1. Primo livello strategico e secondo livello operativo

Occorre ora analizzare la struttura organizzativa della Procura Europea.

L'EPPO "è un organismo indivisibile dell'Unione che opera come un unico ufficio con una struttura decentrata"<sup>186</sup>, cioè come se fosse un unico ufficio con ventidue stanze, ognuna delle quali corrisponde ad un Procuratore Europeo per ogni Stato membro partecipante.

L'EPPO ha sede in Lussemburgo, ha personalità giuridica e si caratterizza per una struttura verticistica di doppio livello: il primo strategico, composto dal Procuratore Capo Europeo e dai Procuratori Europei (due dei quali svolgono anche le funzioni di Sostituti PCE), che insieme formano il Collegio, si occupa di definire gli obiettivi fondamentali dell'istituzione; il secondo operativo, formato dai Procuratori Europei Delegati, che materialmente svolgono le indagini ed esercitano l'azione penale e dalle Camere Permanenti con funzioni di monitoraggio, indirizzo delle indagini e adozione di decisioni operative.

<sup>186</sup> Articolo 8 § 1 Regolamento EPPO.

### 2.2.1.1. Il Collegio

Contrariamente all'idea alla base della proposta originaria della Commissione per un Regolamento EPPO <sup>187</sup>, il legislatore dell'Unione ha deciso di optare per il “modello collegiale” <sup>188</sup>.

Ai sensi dell'articolo 9 primo paragrafo del Regolamento EPPO il Collegio è composto dal Procuratore Capo Europeo e dai ventidue Procuratori Europei, uno per ogni Stato membro.

Il Collegio “è responsabile della supervisione generale delle attività dell'EPPO. Adotta decisioni su questioni strategiche e su questioni di ordine generale derivanti da singoli casi, in particolare al fine di assicurare la coerenza, l'efficienza e l'uniformità della politica in materia di azione penale dell'EPPO in tutti gli Stati membri, nonché su altre questioni previste nel presente regolamento. Il collegio non adotta decisioni operative in singoli casi” <sup>189</sup>.

In particolare, il Collegio sembrerebbe ricoprire le funzioni tipiche di un Consiglio di Amministrazione. Le sue responsabilità, infatti, comprendono l'adozione del Regolamento Interno dell'EPPO, di numerose altre norme di attuazione, di documenti di programma e di linee guida in aree specifiche del lavoro operativo dell'EPPO.

Inoltre, il Collegio, ai sensi dell'articolo 34 paragrafo 3, può emanare direttive generali che consentano ai Procuratori Europei Delegati di decidere, autonomamente e senza indebito ritardo quando “tenuto conto del grado di gravità del reato o della complessità del procedimento nel singolo caso, non sia necessario svolgere indagini o esercitare l'azione penale a livello dell'Unione” <sup>190</sup>.

---

<sup>187</sup> Modello di tipo verticistico, articolato su un livello centrale composto di soli cinque membri che avrebbero diretto le indagini condotte, a livello decentralizzato, dai Procuratori Europei Delegati.

<sup>188</sup> Salazar, L., (2017). *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*. Archivio penale, n. 3

<sup>189</sup> Articolo 9 § 2 Regolamento EPPO.

<sup>190</sup> Come giustamente afferma Salazar, L., (2017). *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, Archivio penale, n. 3, p. 30, il riferimento a criteri mutevoli richiede “un vero e proprio esercizio di equilibrio” per i redattori di tali direttive “che verranno verosimilmente a trovarsi in bilico tra l'esigenza di dettare una disciplina generale ed astratta e quella di descrivere i caratteri di gravità e complessità connotanti il singolo caso”.

### 2.2.1.2. Le Camere Permanenti

Si è ritenuto poi di creare “sottosezioni” a composizione variabile, denominate “*Camere Permanenti*” poiché il Collegio non può, in una composizione così ampia di ventitré membri, prendere decisioni operative immediate su singoli casi.

Ogni Camera Permanente, in totale quindici, è composta da tre membri: un Presidente <sup>191</sup> e due Procuratori Europei.

*“Il numero di camere permanenti e la loro composizione, nonché la ripartizione delle competenze tra le camere, tengono debitamente conto delle esigenze funzionali dell’EPPO e sono determinati in conformità del regolamento interno dell’EPPO.*

*Il regolamento interno dell’EPPO assicura un’equa distribuzione del carico di lavoro sulla base di un sistema di assegnazione casuale dei casi e, in casi eccezionali e se necessario per il corretto funzionamento dell’EPPO, istituisce procedure per consentire al procuratore capo europeo di decidere di deviare dal principio dell’assegnazione casuale”* <sup>192</sup>.

L’idea di base, dunque, è che ogni Camera abbia un carico di lavoro equivalente, distribuendo i casi equamente in modo “*casuale, automatico e alternato*” <sup>193</sup>. Ciò potrebbe però condurre all’assegnazione di un caso ad una Camera Permanente dove non siede il Procuratore Europeo della stessa provenienza geografica, e soprattutto giuridica, del PED incaricato del caso e che dunque non conosca il sistema penale dello Stato che dovrà condurre le indagini. Questo comporta ovviamente qualche inconveniente, oltre che per la necessità di traduzione degli atti, anche per la non conoscenza del sistema processuale penale del Paese di riferimento del caso da parte dei membri della Camera Permanente, considerata l’assenza di un unico contesto processualpenalistico all’interno dell’UE <sup>194</sup>. Per ovviare a ciò il paragrafo 9 <sup>195</sup> prevede che non solo il Procuratore Europeo che proviene dallo Stato

---

<sup>191</sup> Articolo 10 § 1: “*Le camere permanenti sono presiedute dal procuratore capo europeo, o da uno dei sostituti del procuratore capo europeo, o da un procuratore europeo nominato presidente in conformità del regolamento interno dell’EPPO*”.

<sup>192</sup> Articolo 10 § 1 del Regolamento EPPO.

<sup>193</sup> Articolo 19 § 1 del Regolamento Interno EPPO.

<sup>194</sup> Tomaselli, A., *Profili critici della nuova Procura Europea*.

<sup>195</sup> “*Oltre ai membri permanenti, prende parte alle deliberazioni della camera permanente il procuratore europeo incaricato di supervisionare un’indagine o un’azione penale a norma dell’articolo 12, paragrafo 1. Il procuratore europeo ha diritto di voto, tranne per quanto riguarda le decisioni della camera permanente sulle deleghe o il ritiro delle deleghe a norma del paragrafo 7 del presente articolo, sull’assegnazione e la riassegnazione di cui all’articolo 26, paragrafi 3, 4 e 5, e all’articolo 27, paragrafo 6, e sull’opportunità di rinviare un caso a giudizio (articolo 36, paragrafo 3) se più di uno Stato membro è competente per l’esame del caso e in situazioni di cui all’articolo 31, paragrafo 8.*

di riferimento del caso (membro permanente di un'altra Camera Permanente) possa essere associato e sentito, con un limitato diritto di voto, dalla Camera Permanente che deve prendere la decisione, ma che questo possa avvenire anche per i Procuratori Europei Delegati incaricati del caso <sup>196</sup>.

Le Camere Permanenti monitorano e indirizzano le indagini e le azioni penali condotte dai PED, garantiscono il coordinamento investigativo e processuale dei casi transfrontalieri e assicurano la coerenza dell'attività dell'ufficio anche attuando le decisioni generali e strategiche adottate dal Collegio <sup>197</sup>.

A tal fine, possono impartire ai PED le istruzioni necessarie nel corso dello svolgimento delle indagini e dell'azione penale e assumere decisioni operative chiave per l'indagine in riferimento alle questioni indicate al 3° e al 4° paragrafo <sup>198</sup>. Tali decisioni comprendono:

*“a) portare un caso in giudizio a norma dell'articolo 36, paragrafi 1, 3 e 4;*

*b) archiviare un caso a norma dell'articolo 39, paragrafo 1, lettere da a) a g);*

*c) applicare una procedura semplificata di azione penale e incaricare il procuratore europeo delegato di agire ai fini della pronuncia di un provvedimento definitivo nel caso a norma dell'articolo 40;*

*d) rinviare un caso alle autorità nazionali a norma dell'articolo 34, paragrafi 1, 2, 3 o 6;*

*e) riaprire un'indagine a norma dell'articolo 39, paragrafo 2.*

*.4 a) incaricare il procuratore europeo delegato di avviare un'indagine conformemente alle disposizioni dell'articolo 26, paragrafi da 1 a 4, qualora non sia stata avviata un'indagine;*

*b) incaricare il procuratore europeo delegato di esercitare il diritto di avocazione a norma dell'articolo 27, paragrafo 6, qualora il caso non sia stato avocato;*

---

*Una camera permanente può inoltre, su richiesta di un procuratore europeo o di un procuratore europeo delegato o di propria iniziativa, invitare altri procuratori europei o procuratori europei delegati interessati da un caso ad assistere alle sue riunioni senza diritto di voto”.*

<sup>196</sup> Venegoni, A., Mini, M., (2017). *I nodi irrisolti della nuova procura europea*, Giurisprudenza penale web, n. 12.

<sup>197</sup> Monici, S., (2017). *La Procura europea prende vita a vent'anni dall'originaria proposta*. La legislazione penale e Allegrezza, S. & Mosna, A., (2018). *Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor. One step back on mutual recognition?*, in Bachmaier Winter L., *The European Public Prosecutor's Office, The Challenges Ahead*, Springer, Cham, pp. 141-164. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-93916-2\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-319-93916-2_8)

<sup>198</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eppo/>

*c) deferire al collegio le questioni strategiche o le questioni di ordine generale derivanti da singoli casi a norma dell'articolo 9, paragrafo 2;*

*d) assegnare un caso a norma dell'articolo 26, paragrafo 3;*

*e) riassegnare un caso a norma dell'articolo 26, paragrafo 5, o dell'articolo 28, paragrafo 3;*

*f) approvare la decisione di un procuratore europeo di condurre esso stesso l'indagine a norma dell'articolo 28, paragrafo 4".*

Tali decisioni vengono comunicate al PED incaricato del caso che deve attenersi alle medesime.

### **2.2.2. Livello centrale e livello decentrato**

Una seconda suddivisione dei componenti della Procura Europea può essere delineata seguendo il 2° paragrafo dell'articolo 8 e cioè distinguendo un livello centrale, costituito dal Procuratore Capo Europeo, dai ventidue Procuratori Europei e dal Direttore Amministrativo, e un livello decentrato costituito dai Procuratori Europei Delegati dislocati nei rispettivi Stati membri partecipanti.

Compito degli organi del livello centrale è quello di supervisionare le indagini e le azioni penali condotte dai PED a livello nazionale, i quali operano in totale indipendenza rispetto alle loro autorità nazionali.

Nel prosieguo vengono esaminate tali figure seguendo l'ordine del Regolamento EPPO.

#### **2.2.2.1. Procuratore Capo Europeo e suoi Sostituti**

L'articolo 11 presenta la figura del Procuratore Capo Europeo (PCE). Questo *“è al vertice dell'EPPO. Organizza il lavoro dell'EPPO, dirige le sue attività e adotta le decisioni in conformità del presente regolamento e del regolamento interno dell'EPPO”*.

Il PCE, dunque, svolge funzioni di organizzazione, direzione del lavoro e rappresentanza nei contatti con le istituzioni dell'UE, degli Stati membri e dei Paesi terzi.

La procedura per la nomina del Procuratore Capo Europeo è disciplinata dall'articolo 14 del Regolamento <sup>199</sup>.

Il 14 ottobre 2019 <sup>200</sup> è stata nominata primo Procuratore Capo Europeo Laura Codruța Kövesi, ex procuratore capo della Direzione Nazionale Anticorruzione della Romania <sup>201</sup>.

Nel medesimo articolo al 2° paragrafo sono previste le figure dei Sostituti del PCE, in numero di due, con il compito di “*assistere il Procuratore Capo Europeo nell’esercizio delle sue funzioni e per sostituirlo in caso di assenza o impedimento*”. Attualmente questi sono i Procuratori Europei della Repubblica Ceca (Petr Klement) e della Germania (Andrès Ritter).

### 2.2.2.2. Procuratori Europei

Il ruolo dei Procuratori Europei consiste nel dirigere e supervisionare le indagini e le azioni penali condotte dai Procuratori Europei Delegati. I Procuratori Europei insieme con il Procuratore Capo Europeo formano il Collegio dell’EPPO, che pertanto risulta composto da ventitré magistrati.

Secondo il 1° paragrafo dell’articolo 12 del Regolamento “*I procuratori europei supervisionano le indagini e le azioni penali di cui sono responsabili i procuratori europei delegati incaricati del caso nel rispettivo Stato membro di origine. I procuratori europei presentano sintesi dei casi soggetti alla loro supervisione e, se del caso, proposte di decisioni di detta camera sulla base di progetti di decisioni elaborati dai procuratori europei delegati*”.

---

<sup>199</sup> “La selezione si basa su un invito generale a presentare candidature pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, a seguito del quale un comitato di selezione stabilisce una rosa di candidati qualificati da presentare al Parlamento europeo e al Consiglio. Il comitato di selezione è composto di dodici persone scelte tra ex membri della Corte di giustizia e della Corte dei conti, ex membri nazionali di Eurojust, membri dei massimi organi giurisdizionali nazionali, procuratori di alto livello e giuristi di notoria competenza”. I candidati della suddetta rosa sono valutati, anche tramite audizioni, dal Consiglio e dal Parlamento Europeo, i quali successivamente “*nominano di comune accordo il procuratore capo europeo per un mandato non rinnovabile di sette anni*”.

<sup>200</sup> Decisione 2019/1798/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 ottobre 2019 relativa alla nomina del Procuratore Capo Europeo della Procura Europea.

<sup>201</sup> Cfr.: [EPPO: il Consiglio conferma la nomina di Laura Codruța Kövesi a primo procuratore capo europeo \(comunicato stampa, 14.10.2019\)](#); L’Osservatorio Europa, Unione delle Camere Penali Italiane, (2019). *Con la nomina del primo capo della procura europea si avvia il processo che porterà alla piena attività dell’ufficio nel corso del prossimo anno*; Belfiore, R., (2020). *L’adeguamento della normativa nazionale al regolamento sulla Procura Europea: il punto della situazione*, Sistema Penale, n. 7.

I Procuratori Europei sono membri del Collegio e di una o più Camere Permanenti e devono garantire l'esecuzione dei compiti dell'EPPO nei rispettivi Stati membri in stretta collaborazione con i PED.

Ogni Procuratore Europeo "supervisore", dunque, è responsabile del controllo delle indagini e delle azioni penali condotte dai PED nel proprio Stato membro di origine. Questa supervisione si concretizza in un monitoraggio costante sulle indagini e sulle azioni penali, nonché in poteri di intervento e nella possibilità di impartire istruzioni per l'efficiente svolgimento dell'indagine e dell'azione penale, nell'interesse della giustizia, ovvero per assicurare il coerente funzionamento dell'ufficio <sup>202</sup>.

In primo luogo, va detto che, sebbene i Procuratori Europei siano ventidue, uno per ogni Stato membro partecipante, questi, secondo l'intenzione del legislatore europeo, non dovrebbero essere percepiti come rappresentanti dello Stato membro d'origine. Si è giunti a questa conclusione a seguito di numerosi dibattiti nel corso dei negoziati per il Regolamento EPPO, in quanto si è ritenuto che il collegamento nazionale tra i Procuratori Europei supervisor "controllanti" e i PED "controllati", seppur recasse vantaggi a livello di conoscenza della lingua nazionale e delle competenze giuridiche, d'altro canto potesse influenzare il loro ruolo <sup>203</sup>.

Inoltre, ai sensi del paragrafo 5 *"I procuratori europei fungono da collegamento e canali di informazione tra le camere permanenti e i procuratori europei delegati nei rispettivi Stati membri di origine. Essi monitorano l'esecuzione dei compiti dell'EPPO nei rispettivi Stati membri in stretta consultazione con i procuratori europei delegati. Essi provvedono affinché, in conformità del presente regolamento e del regolamento interno dell'EPPO, l'ufficio centrale trasmetta ogni informazione utile ai procuratori europei delegati e viceversa"*.

Per quanto riguarda la procedura di nomina, ai sensi dell'articolo 16 del Regolamento *"ciascuno Stato membro designa tre candidati al posto di procuratore europeo"* ed il Consiglio, su parere motivato del comitato di selezione, nomina un candidato per ciascuno Stato con mandato di sei anni. Questi sono scelti fra magistrati che possiedono tutte le garanzie d'indipendenza e le condizioni necessarie per lo svolgimento delle più alte funzioni

---

<sup>202</sup> Articolo 12 § 3 Regolamento EPPO.

<sup>203</sup> Herrnfeld, H., & Herrnfeld, J., (2021). *The European Public Prosecutor's Office – where do we stand?*, ERA Forum, n. 22, pp. 655–673. <https://doi.org/10.1007/s12027-021-00688-0>

giurisdizionali e vantano una notevole esperienza in materia di sistemi giuridici nazionali e cooperazione giudiziaria penale.

Nell'ambito delle disposizioni transitorie applicabili al primo mandato successivo alla creazione dell'EPPO, i Procuratori Europei di un terzo degli Stati membri, designati mediante estrazione a sorte, tra cui vi è anche l'Italia, hanno ricoperto un mandato triennale non rinnovabile <sup>204</sup>.

Il 27 luglio 2020 il Consiglio ha nominato i ventidue Procuratori Europei <sup>205</sup> e per l'Italia è stato scelto il PM Danilo Ceccarelli, sostituito nel giugno 2023 da Andrea Venegoni.

### **2.2.2.3. Procuratori Europei Delegati**

Segue all'articolo 13 la figura del Procuratore Europeo Delegato. *“I procuratori europei delegati sono responsabili delle indagini e azioni penali da essi stessi avviate, ad essi assegnate o da essi rilevate avvalendosi del diritto di avocazione. I procuratori europei delegati seguono le indicazioni e istruzioni della camera permanente incaricata del caso nonché le istruzioni del procuratore europeo incaricato della supervisione.*

*I procuratori europei delegati sono altresì responsabili di portare casi in giudizio e dispongono, in particolare, del potere di formulare l'imputazione, partecipare all'assunzione delle prove ed esercitare i rimedi disponibili in conformità del diritto nazionale”.*

I PED, come detto, sono coloro che conducono in concreto, come delegati dalla Procura Europea, le indagini e le azioni penali nel territorio nazionale e rappresentano l'accusa dinanzi alle giurisdizioni nazionali in tutti i procedimenti di loro competenza <sup>206</sup>. Le indagini, a partire dall'iscrizione della notizia di reato, sono dunque svolte a livello decentrato <sup>207</sup> e monitorate e supervisionate a livello centrale dal Procuratore Europeo della stessa provenienza geografica del Paese in cui il delegato le conduce.

---

<sup>204</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/07/27/eu-public-prosecutor-s-office-eppo-council-appoints-european-prosecutors/>

<sup>205</sup> [EPPO: il Consiglio nomina i procuratori europei \(comunicato stampa, 27 luglio 2020\)](#)

<sup>206</sup> *Struttura e caratteristiche | European Public Prosecutor's Office.*  
<https://www.eppo.europa.eu/it/struttura-e-caratteristiche>

<sup>207</sup> Articolo 13 § 1 del Regolamento EPPO: *“I procuratori europei delegati agiscono per conto dell'EPPO nei rispettivi Stati membri”.*

Le funzioni e i poteri in materia di indagine, azione penale e rinvio a giudizio dei PED sono gli stessi che spettano ai pubblici ministeri nazionali. Tali poteri, però, sono esercitati in via esclusiva fino alla definizione del procedimento nell'interesse della Procura Europea e ne vanno aggiunti altri specifici conferiti loro dalle disposizioni del Regolamento EPPO.

Molto importante è la piena indipendenza operativa dei PED dalle rispettive autorità nazionali, seppur il considerando 43 del Regolamento affermi 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*”. Per garantire tale indipendenza i PED sono sottratti ai poteri di direzione del Procuratore della Repubblica<sup>208</sup>, nonché all'attività di vigilanza del Procuratore Generale presso la Corte di Appello<sup>209</sup>.

Conseguentemente, ai PED non sono applicabili le norme del Codice di Procedura Penale sull'autonomia del pubblico ministero in udienza e sui casi di sostituzione (articolo 53 c.p.p.), sull'attività di coordinamento del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (articolo 371-bis c.p.p.), sull'avocazione delle indagini da parte del Procuratore Generale presso la Corte di Appello (articolo 372 c.p.p.), anche nell'ipotesi di mancato esercizio dell'azione penale (articolo 412 c.p.p.), pure su richiesta dell'indagato ovvero della persona offesa (articolo 413 c.p.p.), oltre che sull'avocazione in caso di ordine di integrazione delle indagini da parte del giudice dell'udienza preliminare, a seguito di apposita comunicazione (articolo 421-bis, comma 1, secondo periodo, e comma 2 c.p.p.). Attività in parte sostituite dai poteri di controllo e di indirizzo del Procuratore Europeo (articolo 12 Regolamento EPPO), da un lato, e della Camera Permanente (articolo 10 Regolamento EPPO), dall'altro, ivi compresi i suoi poteri di riassegnazione di un caso a un PED di un altro Stato membro (articolo 26 § 5, lettera a) Regolamento EPPO), ovvero di riunione o separazione dei casi (articolo 26 § 5, lettera b) Regolamento EPPO), oltre che in ordine all'esercizio dell'azione penale (articolo 36 Regolamento EPPO), all'archiviazione (articolo 39 Regolamento EPPO) e alle procedure semplificate di azione penale (articolo 40 Regolamento EPPO)<sup>210</sup>.

Non è stato dunque seguito il modello del c.d. “doppio cappello” in senso stretto<sup>211</sup>, espressamente ammesso dal Regolamento<sup>212</sup>, secondo il quale i PED avrebbero dovuto

---

<sup>208</sup> Articolo 70 Regio Decreto n. 12/1941 e articoli 1, 2, 3 e 4, comma 1 d.lgs. n. 106/2006.

<sup>209</sup> Articolo 6 d.lgs. n. 106/2006.

<sup>210</sup> Belfiore, R., (2021). *I procuratori “super distrettuali” per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea: un nuovo “terzo binario” investigativo*, Sistema Penale, n. 12.

<sup>211</sup> Ossia, al di là della “mera” appartenenza attiva alla magistratura e della piena integrazione nelle Procure nazionali.

<sup>212</sup> Articolo 13 § 3 Regolamento EPPO.

continuare a svolgere anche le funzioni di pubblici ministeri nazionali. Questa scelta è giustificata dall'oneroso carico di lavoro europeo che già impegna i PED, non potendo questi anche occuparsi di altri casi nazionali <sup>213</sup>. Dunque, i PED, pur permanendo nel ruolo organico della magistratura nazionale ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2 <sup>214</sup> e 96, paragrafo 6 <sup>215</sup> del Regolamento, svolgono esclusivamente le funzioni inerenti alla Procura Europea.

Secondo parte della dottrina <sup>216</sup> questa esclusività crea un vero e proprio "terzo binario" investigativo <sup>217</sup> sul quale indirizzare le indagini in merito ai reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione. In questo modo viene conferito alla materia il massimo rilievo e i relativi beni giuridici penalmente tutelati vengono elevati a una posizione di primazia, più di quanto già faccia l'istituzione di una Procura sovranazionale *ad hoc*. Una simile ricostruzione deve però essere analizzata su un piano di politica criminale e funzionale.

Infatti, ogni scelta derogatoria rispetto all'ordinario binario investigativo (il "primo") va giustificata dalla gravità e diffusività del fenomeno criminoso. La materia in esame riguarda in realtà reati che ai cittadini non appaiono più odiosi né pericolosi per la sicurezza e l'ordine pubblico rispetto a molti altri che seguono le regole ordinarie <sup>218</sup>.

Inoltre, sul piano funzionale, il dubbio prospettato da tale dottrina è che l'esclusività dell'incarico dei PED rischi di chiudere il loro orizzonte investigativo in riferimento a quei casi, esaminati nel paragrafo precedente, rimasti di competenza nazionale sempre in materia di lesione degli interessi finanziari dell'UE <sup>219</sup>. Potrebbero prodursi così dei contrasti

---

<sup>213</sup> Vedi missiva al CSM del 4 gennaio 2021 dell'ex Procuratore Europeo Danilo Ceccarelli: "*le concrete funzioni esercitate dai PED non si limiteranno solo alla gestione dei procedimenti penali analogamente a ogni altro Pubblico Ministero italiano, ma [...] gli stessi saranno tenuti ad adempiere ad una serie di numerosi e impegnativi altri oneri e incombenze professionali previste dal Regolamento e dalle Regole Interne di Procedura, da svolgere prevalentemente nella lingua di lavoro dell'EPPO, che renderanno il loro carico complessivo di lavoro non comparabile con quello dei colleghi che operano negli uffici di procura nazionali*".

<sup>214</sup> "*Dal momento della nomina a procuratore europeo delegato e fino alla rimozione dall'incarico, i procuratori europei delegati sono membri attivi delle procure o della magistratura dei rispettivi Stati membri che li hanno designati. Essi offrono tutte le garanzie di indipendenza, possiedono le qualifiche necessarie e vantano una rilevante esperienza pratica relativa al loro sistema giuridico nazionale*".

<sup>215</sup> "*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*".

<sup>216</sup> Belfiore, R., (2021). *I procuratori "super distrettuali" per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea: un nuovo "terzo binario" investigativo*, Sistema Penale, n. 12

<sup>217</sup> Si assume convenzionalmente come "secondo binario" investigativo quello su cui sono indirizzate le indagini su reati di criminalità organizzata attribuite alle procure distrettuali.

<sup>218</sup> Manacorda, S., (2017). *Il P.M. europeo e le questioni aperte di diritto penale sostanziale*, Diritto penale e processo, p. 663.

<sup>219</sup> Si pensi all'articolo 22 § 1 del Regolamento EPPO, per quel che riguarda il reato di frode in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA la Procura Europea è competente soltanto qualora le azioni od omissioni di carattere intenzionale siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro; all'articolo 22 § 4 del Regolamento

interpretativi della stessa materia tra le azioni penali domestiche e quelle condotte dall'EPPO con evidenti ripercussioni sull'uniforme interpretazione e applicazione del diritto e indirettamente sull'efficacia del contrasto criminoso. A tale proposito parte della dottrina ha auspicato che, al fine di garantire la piena coerenza e sintonia tra le iniziative assunte da parte di ciascun Procuratore della Repubblica in materia di reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, per la parte di essi che continuerà a essere perseguita dalle autorità nazionali e l'azione condotta dai PED negli stessi territori vi siano contatti di coordinamento tra le Procure nazionali e l'EPPO <sup>220</sup>.

Ai sensi dell'articolo 13 paragrafo 2 *“In ciascuno Stato membro sono presenti due o più procuratori europei delegati”* <sup>221</sup>. Ogni Stato membro partecipante è dunque libero di organizzare la propria struttura decentrata come meglio ritiene, con la sola condizione che questa sia idonea ad assicurare una efficiente ed efficace conduzione delle indagini.

L'articolo 10 del Decreto Legislativo 9/2021 ed il Decreto ministeriale 15 aprile 2021 <sup>222</sup> hanno previsto per l'Italia venti PED (ora diciassette) distribuiti tra nove sedi di servizio che accorpano due o tre distretti di Corte d'Appello ciascuno. Le sedi di servizio sono ora sette, essendo state soppresse le sedi di Catanzaro e di Bari. Queste sono istituite presso la Procura di: Milano, Torino, Venezia, Bologna, Roma, Napoli, Bari e Palermo <sup>223</sup>.

Molto importante è sottolineare che le funzioni requirenti dei PED italiani possono essere esercitate sull'intero territorio nazionale, indipendentemente dalla sede di assegnazione *“ferme in ogni caso le regole ordinarie sulla competenza del giudice”* <sup>224</sup>.

---

EPPO, là dove è esclusa la competenza della Procura Europea per i reati in materia di imposte dirette nazionali, ivi inclusi i reati ad essi indissolubilmente legati; ai casi, elencati nell'articolo 25 § 2 e 3 del Regolamento EPPO, in cui la Procura Europea si astiene dall'esercitare la propria competenza per ragioni legate all'esiguità del danno derivante dal reato lesivo degli interessi finanziari dell'Unione, anche rispetto al danno arrecato ad altra vittima, ovvero per ragioni legate alla sanzione massima prevista per il reato lesivo degli interessi finanziari dell'Unione in rapporto alla sanzione massima prevista per il reato indissolubilmente connesso purché non strumentale.

<sup>220</sup> Salazar, L., (2021). *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, Sistema penale italiano, n. 4, p. 61.

<sup>221</sup> *“Il procuratore capo europeo, dopo essersi consultato e aver raggiunto un 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>222</sup> Decreto ministeriale 15 aprile 2021 Determinazione del contingente complessivo dei Procuratori Europei Delegati e individuazione delle sedi di servizio. (21A02360), (GU Serie Generale n.94 del 20-04-2021).

<sup>223</sup> Scicolone, F., (2021, June 14). *Procura Europea (EPPO). La svolta epocale è iniziata*. Risk & Compliance Platform Europe. <https://www.riskcompliance.it/news/procura-europea-eppo-la-svolta-epocale-e-iniziata/>

<sup>224</sup> Articolo 9, comma 2 del d. lgs. n. 9/2021.

La scelta delle sedi e del numero dei PED in Italia è il frutto di un'analisi di dati statistici appositamente raccolti dal Ministero della Giustizia in ordine ai procedimenti di competenza dell'EPPO; della dimensione delle piante organiche degli uffici interessati; della distanza tra le sedi individuate e gli uffici giudiziari nel territorio; del dato demografico calcolato entro l'area dei distretti.

Ai sensi dell'articolo 17 paragrafo 1 del Regolamento EPPO *“Su proposta del procuratore capo europeo, il collegio nomina i procuratori europei delegati designati dagli Stati membri. I procuratori europei delegati sono nominati per un periodo rinnovabile di cinque anni”*.

#### **2.2.2.4. Direttore Amministrativo**

L'articolo 18 del Regolamento si occupa della figura del Direttore Amministrativo.

Ai sensi del 2° paragrafo *“Il direttore amministrativo è nominato dal collegio in base a un elenco di candidati proposto dal procuratore capo europeo, seguendo una procedura di selezione aperta e trasparente a norma del regolamento interno dell'EPPO”*.

Nel 2021, il Collegio ha nominato Olivier Ramsayer primo Direttore Amministrativo della Procura Europea per un mandato di quattro anni.

L'articolo 19 indica i compiti di tipo amministrativo e di bilancio di tale figura <sup>225</sup>.

---

<sup>225</sup> *“Il direttore amministrativo è responsabile dell'esecuzione dei compiti amministrativi conferiti all'EPPO, tra cui in particolare:*

- a) assicurare la gestione corrente dell'EPPO e la gestione del personale;*
- b) attuare le decisioni adottate dal procuratore capo europeo o dal collegio;*
- c) elaborare una proposta relativa al documento di programmazione annuale e pluriennale e presentarla al procuratore capo europeo;*
- d) attuare i documenti di programmazione annuale e pluriennale e riferirne al collegio;*
- e) elaborare le parti amministrativa e di bilancio della relazione annuale sulle attività dell'EPPO;*
- f) elaborare un piano d'azione volto a dare seguito alle conclusioni delle relazioni di audit interne ed esterne, delle valutazioni e delle indagini, incluse quelle del garante europeo della protezione dei dati e dell'OLAF, e riferirne ad essi e al collegio due volte l'anno;*
- g) elaborare una strategia antifrode interna dell'EPPO e presentarla al collegio per approvazione;*
- h) elaborare una proposta relativa al progetto di regole finanziarie applicabili all'EPPO e presentarla al procuratore capo europeo;*
- i) elaborare una proposta relativa al progetto di stato di previsione delle entrate e delle spese dell'EPPO e presentarla al procuratore capo europeo;*
- j) fornire il necessario sostegno amministrativo per facilitare l'attività operativa dell'EPPO;*
- k) fornire assistenza al procuratore capo europeo e ai sostituti del procuratore capo europeo nello svolgimento delle loro funzioni”*.

### 2.3. Procedimento e attività

I compiti dell'EPPO sono indicati nell'articolo 4 del Regolamento e sono quelli di *“individuare, perseguire e portare in giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione [...] e i loro complici. A tale proposito l'EPPO svolge indagini, esercita l'azione penale ed esplica le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri fino alla pronuncia del provvedimento definitivo”*.

In particolare, è dotato di poteri d'indagine, raccolta di prove e di esercizio dell'azione penale.

#### 2.3.1. Prima fase di comunicazione

Definiti i compiti in linea generale ora occorre esaminare più nel dettaglio il procedimento con cui si articolano le attività della Procura Europea.

Prima fase è la comunicazione delle notizie di reato di potenziale competenza EPPO, da parte delle *“istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'Unione e delle autorità degli Stati membri competenti ai sensi del diritto nazionale applicabile”* <sup>226</sup>.

Tale *“segnalazione contiene, come minimo, una descrizione dei fatti, compresa una valutazione del danno reale o potenziale, la possibile qualificazione giuridica e qualsiasi informazione disponibile riguardo alle potenziali vittime, agli indagati e a qualsiasi altra persona coinvolta”* <sup>227</sup>.

In Italia la Polizia Giudiziaria trasmette la Comunicazione della Notizia di Reato (CNR) di potenziale competenza EPPO sia al Pubblico Ministero nazionale territorialmente competente che al PED <sup>228</sup>. Vertendosi in materia finanziaria è di norma la Guardia di Finanza a riportare le notizie di reato, ma anche i Carabinieri e la Polizia di Stato, avendo una competenza di polizia giudiziaria generale, nonché l'Agenzia delle Entrate. In riferimento poi ai reati specifici di contrabbando su cui l'EPPO è competente, un ruolo importante è ricoperto dall'Agenzia delle Dogane.

---

<sup>226</sup> Articolo 24 § 1 Regolamento EPPO.

<sup>227</sup> Articolo 24 § 4 Regolamento EPPO.

<sup>228</sup> Articolo 14, comma 1 d.lgs. n. 9/2021.

Nel caso in cui la Comunicazione delle Notizie di Reato (CNR) sia stata trasmessa solo alla Procura nazionale, questa deve disporre l'immediata restituzione della CNR al soggetto che l'ha trasmessa con indicazione di procedere a nuovo invio nel rispetto delle indicazioni di legge e dunque, alla Procura nazionale e alla Procura Europea. In alternativa, la Procura nazionale annota la notizia nel registro temporaneo e contestualmente la trasmette al PED per consentire l'esercizio delle prerogative in caso di eventuale competenza. Se poi la CNR è stata trasmessa alla Procura nazionale territorialmente incompetente, questa va restituita al soggetto che l'ha trasmessa con indicazione di inoltrarla alla Procura nazionale competente, ciò al fine di consentire una corretta interlocuzione tra la Procura Europea e la Procura nazionale che potrebbe essere chiamata a procedere nei casi in cui l'EPPO non eserciti la propria competenza.

Questa "doppia comunicazione" delle *notitiae criminis* è conseguenza del principio generale sancito nel considerando 13, secondo il quale vi è "un sistema di competenze concorrenti tra l'EPPO e le autorità nazionali nella lotta ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione".

### **2.3.2. Fasi di registrazione e di verifica**

Ai sensi del 6 ° paragrafo dell'articolo 24 <sup>229</sup> seguono le fasi di registrazione e di verifica delle informazioni ricevute dalle autorità di cui sopra o acquisite *ex officio* dalla Procura Europea. Le informazioni, attraverso apposite schede chiamate "EPPO Crime Report" (ECR) vengono iscritte nel registro <sup>230</sup> del sistema automatico di gestione dei fascicoli "Case Management System" (CMS).

In Italia le *notitiae criminis* ricevute dalle Procure nazionali e trasmesse all'EPPO, nell'attesa che la Procura Europea decida se esercitare o meno entro trenta giorni la competenza, vengono annotate in un registro automatizzato appositamente istituito dal

---

<sup>229</sup> "Le informazioni fornite all'EPPO sono registrate e verificate conformemente al suo regolamento interno. La verifica valuta se, sulla base delle informazioni fornite ai sensi dei paragrafi 1 e 2, vi siano motivi per avviare un'indagine o per esercitare il diritto di avocazione".

<sup>230</sup> L'articolo 38 paragrafi 2 e 3 del Regolamento Interno EPPO specifica gli elementi che devono essere annotati obbligatoriamente o facoltativamente.

Ministero della Giustizia <sup>231</sup>, il sistema informatico “portale”, in una sezione speciale chiamata “sezione reati di possibile interesse EPPO” <sup>232</sup>.

*Medio tempore* il Pubblico Ministero nazionale deve astenersi dal compiere atti che possano pregiudicare le prerogative dell’EPPO. Può tuttavia procedere ad atti urgenti e adottare misure investigative qualora ci sia motivo di ritenere che un ritardo nell’avvio delle indagini ne possa compromettere l’esito <sup>233</sup>. In questo caso provvede all’iscrizione *ex* articolo 335, comma 1 c.p.p. <sup>234</sup>.

Al riguardo va rilevato che secondo il Codice di Procedura Penale italiano l’iscrizione nel registro delle notizie di reato dell’indagato noto deve essere effettuata immediatamente e da tale momento decorrono i termini di durata massima delle indagini preliminari. Poiché l’articolo 14 del d.lgs. 9/2021 rinvia l’iscrizione nel registro di cui all’articolo 335 c.p.p. al momento in cui l’EPPO comunica, salvo il caso in cui debbano essere compiuti atti urgenti, di non voler esercitare la sua competenza, è evidente un prolungamento di fatto dei termini della durata delle indagini. Orbene, se tale prolungamento non ha effetto nei confronti degli atti d’indagine compiuti dal Pubblico Ministero nazionale, anche se l’iscrizione della notizia di reato è stata procrastinata in quanto tale ritardo è giustificato per legge dall’articolo 14 comma 4, sembrerebbe invece profilarsi una violazione dei diritti della difesa in considerazione del prolungamento *ope legis* dell’iscrizione nel registro delle notizie di reato.

Ai sensi dell’articolo 38, paragrafo 5 del Regolamento Interno, il sistema automatico di gestione dei fascicoli informa mediante notifica i Procuratori Europei competenti in base allo Stato membro o agli Stati membri “*in cui si trova il centro dell’attività criminosa*

---

<sup>231</sup> Cfr. Circolare ministeriale del 21 maggio 2021 “[...] la realizzazione dell’infrastruttura digitale [...] si è dimostrata di una certa complessità: si è trattato, infatti, di realizzare un registro separatamente disponibile per ciascuna procura della Repubblica italiana e, contemporaneamente, visibile sul piano nazionale dai PED. Si tratta, infatti, non solo di un registro ove provvedere alla “annotazione” contemplata dal predetto comma 3 dell’articolo 14, d.lgs. n. 9/2021, ma anche di un canale comunicativo digitale tra ogni singola procura e tutti i procuratori europei delegati attraverso il quale potranno essere scambiate tutte le informazioni previste dal corpo normativo composto da regolamento e decreto legislativo (dalla comunicazione di avvenuta iscrizione per il compimento di atti urgenti, alla comunicazione da parte della Procura Europea dell’intenzione di procedere o, al contrario, alla comunicazione dell’assenza di interesse a procedere sulla singola notizia di reato). Dal punto di vista del Procuratore della Repubblica, il registro in parola prevederà un sistema di alert per il caso in cui la Procura Europea non ritenesse di comunicare alcuna determinazione entro il termine di trenta giorni dall’annotazione della notizia di reato: ove la Procura Europea non comunicasse alcunché, la scadenza del termine predetto, infatti, comporterà in capo alla procura nazionale la reviviscenza dell’obbligo di iscrizione della notizia di reato nei registri di cui all’articolo 335 del codice di procedura penale”.

<sup>232</sup> Articolo 14 d.lgs. 9/2021.

<sup>233</sup> Articolo 28 § 2 Regolamento EPPO.

<sup>234</sup> Articolo 14, comma 2 d.lgs. n. 9/2021.

*oppure, se sono stati commessi più reati connessi di competenza dell'EPPO, dello Stato membro in cui è stata commessa la maggior parte dei reati*". Una volta individuato il PE competente, che diviene PE incaricato della supervisione, questo assegna ad un PED, che diviene il PED incaricato del caso, la verifica se vi siano i motivi per avviare una indagine<sup>235</sup> o per esercitare il diritto di avocazione<sup>236</sup>.

La fase di verifica se vi siano motivi per esercitare la competenza dell'EPPO è disciplinata dagli articoli 39, 40, 41 e 42 del Regolamento Interno.

### **2.3.3. Potere di avocazione**

L'avocazione è disciplinata dall'articolo 27 del Regolamento EPPO e consiste nel potere dell'EPPO di avocare un caso rientrante nella propria competenza entro cinque giorni dal ricevimento delle informazioni dalle autorità nazionali. Se l'EPPO decide di esercitare tale potere le autorità competenti degli Stati membri trasferiscono il fascicolo all'EPPO e si astengono da ulteriori atti d'indagine in relazione allo stesso reato.

L'avocazione può essere esercitata anche nei casi in cui il "reato EPPO" sia emerso nel corso delle indagini preliminari e dunque dopo la formale iscrizione nei registri ordinari.

Ai sensi del 7° paragrafo dell'articolo 24 del Regolamento EPPO *"Se, a seguito della verifica, l'EPPO decide che non vi sono motivi per avviare un'indagine ai sensi dell'articolo 26 o per esercitare il suo diritto di avocazione ai sensi dell'articolo 27, si procede all'annotazione della motivazione nel sistema automatico di gestione dei fascicoli"*<sup>237</sup>.

Secondo il Regolamento Interno EPPO la proposta del PED di non avviare l'indagine o di non avocare il caso viene riesaminata dalla Camera Permanente competente che deve

---

<sup>235</sup> Articolo 40 § 1 Regolamento Interno: *"La verifica ai fini dell'avvio di un'indagine valuta se: a) la condotta denunciata costituisce un reato che rientra nella competenza materiale, territoriale, personale e temporale dell'EPPO; b) sussistono ragionevoli motivi, ai sensi del diritto nazionale applicabile, per ritenere che un reato sia o sia stato commesso; c) vi sono evidenti motivi giuridici che ostano all'esercizio dell'azione penale; d) se del caso, sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 25, paragrafi 2, 3 e 4 del regolamento"*.

<sup>236</sup> Articolo 40 § 2 Regolamento Interno: *"La verifica a fini di avocazione valuta inoltre: a) la scadenza dell'indagine; b) la pertinenza dell'indagine al fine di garantire la coerenza della politica dell'EPPO in materia di indagini e azione penale; c) gli aspetti transfrontalieri dell'indagine; d) la sussistenza di qualsiasi altro motivo specifico che lasci intendere che la Procura europea si trova in una posizione migliore per proseguire l'indagine"*.

<sup>237</sup> Articolo 24 § 7 Regolamento EPPO.

decidere entro cinque giorni se avviare un'indagine o avocare il caso. Se non decide nel termine la proposta del PED si considera comunque accettata.

Nell'ipotesi inversa l'EPPO avvia le indagini “*Se, conformemente al diritto nazionale applicabile, esistono ragionevoli motivi per ritenere che sia o sia stato commesso un reato di competenza dell'EPPO [...] e lo annota nel sistema automatico di gestione dei fascicoli*”<sup>238</sup>. La decisione viene comunicata “*senza indebito ritardo*” all'autorità che ha segnalato la condotta criminosa.

#### **2.3.4. PED incaricato del caso**

Importante è capire chi sia il PED incaricato del caso, l'*Handling PED*, che materialmente svolge le indagini soprattutto nei casi di indagini transfrontaliere che riguardano più di uno Stato. Soccorre il paragrafo 4 dell'articolo 26 che fornisce come criterio per la scelta il “*centro dell'attività criminosa*” oppure, se sono stati commessi più reati connessi di competenza dell'EPPO, lo “*Stato membro in cui è stata commessa la maggior parte dei reati*”.

Tuttavia, tali criteri possono essere derogati nei procedimenti transfrontalieri se ricorrono i casi tassativi “*duly justified*” che sono: “*a) il luogo di residenza abituale dell'indagato o dell'imputato; b) la nazionalità dell'indagato o dell'imputato; c) il luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale*”.

Il Regolamento non indica cosa debba intendersi per “*centro dell'attività criminosa*”.

Sembra debba escludersi che possa essere il luogo “*in cui è stata commessa la maggior parte dei reati*”, “*il luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale*” o, in caso di indagini transfrontaliere, il luogo in cui sia stata svolta una parte dell'attività criminosa, come ad esempio il luogo in cui si trova la società “*cartiera*” in una frode carosello.

A tal fine si ritiene possa farsi riferimento a quanto previsto dalla giurisprudenza italiana per la determinazione della competenza nei reati associativi. In tali ipotesi si ha riguardo al luogo in cui è sorta l'ideazione, la programmazione e la direzione dell'associazione e non ai luoghi in cui è stata compiuta parte dell'azione o omissione ovvero sono stati commessi i singoli reati fine. Di conseguenza, nel caso di indagini transfrontaliere, per “*centro di attività*”

---

<sup>238</sup> Articolo 26 Regolamento EPPO.

*criminosa*” dovrebbe intendersi il luogo in cui sia sorta la programmazione dei reati fine commessi in Stati membri diversi. Il criterio della “*maggior parte dei reati*” dovrebbe trovare applicazione soltanto nell’ipotesi in cui gli stessi siano stati commessi da uno o più soggetti in Stati diversi ma non come esecuzione del programma criminoso, nonché come competenza residuale nel caso in cui non si possa stabilire il luogo in cui sia avvenuta la programmazione dell’attività criminosa <sup>239</sup>.

### **2.3.5. Avvio e svolgimento delle indagini**

Il PED esercita dunque la competenza o avviando un’indagine ai sensi dell’articolo 26 o mediante avocazione di procedimenti nazionali ai sensi dell’articolo 27.

Dopo l’apertura di un caso, il sistema automatico di gestione dei fascicoli ne assegna il monitoraggio a una Camera Permanente scelta in modo casuale, di cui il PE incaricato della supervisione non è un membro permanente.

Le indagini possono essere avviate direttamente dal PED competente che abbia ricevuto la Comunicazione della Notizia di Reato o anche dal PED su incarico della Camera Permanente. Inoltre, ai sensi dell’articolo 26, 5° paragrafo, fino all’esercizio dell’azione penale, la Camera Permanente può, se il caso rientra nella competenza di più Stati membri, riassegnare il caso a un PED di un altro Stato, oppure riunire o separare i casi e scegliere il PED incaricato. Questa possibilità è molto importante in quanto crea un forte interscambio investigativo. Vi è la possibilità o di svolgere un’unica indagine che copre più Stati o “*separare i casi*” svolgendo più indagini, ognuna in uno degli Stati coinvolti, riguardante parte dell’azione. Tutto questo deve essere giustificato dall’efficienza delle indagini e quindi dei risultati.

È possibile trasmettere anche parti di procedimento: un PED può chiedere di rendere visibile il fascicolo e acquisire atti del procedimento di un altro PED, attraverso il sistema automatico di gestione dei fascicoli, avvertendolo per mera correttezza non essendo previsto tale obbligo. Tale semplice passaggio di atti da un fascicolo ad un altro rende i procedimenti più facilmente collegabili e crea un’osmosi all’interno della Procura Europea.

---

<sup>239</sup> Report di “*Procura Europea e giudice nazionale*”, incontro di studio organizzato dalla Struttura della formazione decentrata della Corte di Cassazione (29 novembre 2021), Aula virtuale Teams, a cura del Dott. A. Venegoni, Magistrato addetto all’Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, L. Giancola e G. A. Feltri, tirocinanti presso la Corte di Cassazione.

Con Decreto Ministeriale 7.6.2021 sono stati istituiti negli uffici dei PED italiani i registri delle notizie di reato attribuite a persone note “Modello 21 - EPPO” ed ignote “Modello 44 - EPPO”, concepiti come separati e non comunicanti rispetto a quelli delle Procure nazionali  
240 .

L’articolo 28 disciplina lo svolgimento delle indagini, che possono essere condotte direttamente dal PED incaricato del caso oppure dalle competenti autorità nazionali da lui delegate.

Nel corso delle indagini il PED incaricato del caso deve redigere una relazione sullo stato di avanzamento dei lavori. In particolare, questa deve contenere: le misure investigative pianificate e adottate; qualsiasi modifica che riguardi l’indagato, il reato, il danno, la vittima; la raccolta di prove importanti; eventuali richieste di riesame di qualsiasi atto o decisione; una breve descrizione del contenuto delle comunicazioni, atti o decisioni indirizzati ad uno Stato membro o a persona soggetta alla giurisdizione di uno Stato membro <sup>241</sup>.

Il Procuratore Europeo incaricato della supervisione controlla che il Procuratore Europeo Delegato abbia agito in conformità alle istruzioni della Camera Permanente e, qualora ritenga non lo abbia fatto, dopo aver chiesto chiarimenti del loro mancato rispetto, può sostituirlo <sup>242</sup>. Tuttavia, nel caso in cui il PED ritenga che le istruzioni della Camera Permanente siano contrarie al diritto dell’Unione, può chiedere alla stessa di modificarle.

Qualora la richiesta di modifica non sia accolta il Procuratore Capo Europeo può investire un’altra Camera Permanente che decide sulla sussistenza o meno di tale violazione.

È evidente che si tratta di un procedimento molto complesso che rischia di prolungare i termini del processo a tutto svantaggio dell’indagato, se non vengono rispettati i termini meramente ordinatori e interni. Inoltre, dimostra che in realtà le decisioni chiave non sono prese dal PED incaricato del caso ma dalla Camera Permanente, alle cui disposizioni egli deve attenersi. Si tratta quindi di una vera e propria diarchia, nella quale il soggetto debole è proprio colui su cui ai sensi del Regolamento EPPO <sup>243</sup> ricade la responsabilità delle indagini e dell’esito del procedimento.

---

<sup>240</sup> Cfr. Circolare ministeriale del 21 maggio 2021.

<sup>241</sup> Articolo 44 § 1 del Regolamento Interno.

<sup>242</sup> Articolo 28 § 3 lettera b) del Regolamento EPPO.

<sup>243</sup> Articolo 13 § 1 seconda frase Regolamento EPPO.

## 2.4. Misure investigative e ad altre misure

### 2.4.1. Le singole misure

Per raggiungere le finalità che la Procura Europea si prefigge, i PED esercitano poteri istruttori e coercitivi <sup>244</sup>. La sezione II del Regolamento EPPO è dedicata alle “Norme relative alle misure investigative e ad altre misure”.

L’articolo 30 elenca una serie di misure investigative di natura coercitiva <sup>245</sup> che gli Stati membri devono consentire ai PED di disporre o chiedere purché si tratti di reati per i quali è prevista una pena massima di almeno quattro anni di reclusione. Queste sono:

*“a) perquisizione di locali, terreni, mezzi di trasporto, abitazioni private, indumenti o altro bene personale e sistemi informatici, nonché qualsiasi misura cautelare necessaria a preservarne l’integrità o a evitare la perdita o l’inquinamento di prove;*

*b) produzione di qualsiasi oggetto o documento pertinente in originale o in altra forma specificata;*

*c) ottenere la produzione di dati informatici archiviati, cifrati o decifrati, in originale o in altra forma specificata, inclusi i dati relativi al conto bancario e i dati relativi al traffico, ad eccezione dei dati specificamente conservati conformemente al diritto nazionale;*

*d) congelamento degli strumenti o dei proventi di reato, compresi i beni, di cui si prevede la confisca da parte del giudice competente, ove vi sia motivo di ritenere che il proprietario o chi possiede o ha il controllo di detti proventi o strumenti di reato si adopererà per vanificare il provvedimento di confisca;*

*e) intercettazione delle comunicazioni elettroniche di cui l’indagato o l’imputato è destinatario o mittente, su ogni mezzo di comunicazione elettronica utilizzato dall’indagato o dall’imputato;*

*f) tracciamento e rintracciamento di un oggetto mediante mezzi tecnici, comprese le consegne controllate di merci”.*

---

<sup>244</sup> Pressacco, L., (2015), *La Corte di Giustizia tra Procura Europea e Giurisdizioni Nazionali*, Indice penale, n. 3.

<sup>245</sup> L’originaria proposta della Commissione prevedeva all’articolo 21 una lista di misure più cospicua.

Risulta singolare, per il nostro diritto nazionale, che tra le misure investigative siano previsti alla lettera d) i sequestri preventivi finalizzati alla confisca, che il nostro Codice di Procedura Penale dipinge come misure cautelari e non investigative.

Oltre a tali misure, ai sensi del paragrafo 4, può essere richiesta o disposta “*qualsiasi altra misura del loro Stato membro che il diritto nazionale mette a disposizione dei procuratori in casi nazionali analoghi*”.

Fondamentale è poi il quinto paragrafo che indica i criteri per disporre tali misure, e cioè quelli dell’efficacia o utilità e della proporzionalità. In primo luogo, il PED è tenuto a svolgere una positiva prognosi di utilità, in quanto è possibile compiere l’atto d’indagine “*soltanto qualora vi sia fondato motivo di ritenere che le misure specifiche in questione possano fornire informazioni o prove utili all’indagine*”. In secondo luogo, la scelta della misura investigativa, fra misure che sono ugualmente efficaci a livello di contributo informativo, deve ricadere su quella “*meno intrusiva*” per il diritto fondamentale coinvolto<sup>246</sup>.

Inoltre, ai PED sono riconosciuti gli stessi poteri dei PM nazionali in materia di misure cautelari personali e reali per evitare la dispersione o l’inquinamento probatorio. Ai sensi dell’articolo 33 del Regolamento infatti “*il PED incaricato del caso può disporre o chiedere l’arresto o la detenzione preventiva dell’indagato o dell’imputato in conformità del diritto nazionale e, qualora sia necessario procedere all’arresto e alla consegna di una persona che non si trova nello Stato membro in cui ha sede il PED incaricato del caso, quest’ultimo emette o chiede all’autorità competente di detto Stato membro di emettere un mandato d’arresto europeo ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAP*”.

#### **2.4.2. Indagini transfrontaliere**

L’articolo 31 del Regolamento EPPO prevede che “*qualora una misura debba essere intrapresa in uno Stato membro diverso da quello del procuratore europeo delegato incaricato del caso, quest’ultimo decide in merito all’adozione della misura necessaria e la assegna a un procuratore europeo delegato avente sede nello Stato membro in cui la misura in questione deve essere eseguita*”.

---

<sup>246</sup> Cassibba, F., (2022). *Misure investigative del Pubblico Ministero Europeo e principio di proporzionalità*, Sistema Penale, p. 5 ss.

Le modalità delle indagini transfrontaliere rappresentano un aspetto centrale e relevantissimo del sistema EPPO e proprio in questo ambito è stata introdotta la più grande novità operativa.

Nei casi transfrontalieri in cui sia necessario eseguire una misura investigativa in uno Stato partecipante diverso da quello dell'*Handling PED* (colui che gestisce il caso), quest'ultimo decide di assegnare tali misure all'*Assisting PED* (colui che assiste nell'attuazione delle misure investigative). Questo passaggio rappresenta la nota qualitativamente pregnante del sistema in quanto consiste semplicemente nella decisione di "assegnare" la misura investigativa ad uno dei componenti dell'ufficio unico.

Seppur possa sembrare secondario, occorre soffermarsi brevemente anche sull'aspetto linguistico in quanto performante. Non è più corretto parlare di cooperazione giudiziaria tra autorità di Stati diversi perché questi sono invece colleghi che ben si conoscono e che lavorano frequentemente a stretto contatto.

Si percepisce dunque la differenza rispetto agli strumenti di assistenza giudiziaria, in quanto manca qualsiasi vaglio di tipo politico, necessario nelle rogatorie internazionali, e di tipo giudiziario interno, richiesto nei sistemi di cooperazione giudiziaria basati sul principio del mutuo riconoscimento.

Infatti il Collegio <sup>247</sup> nell'adottare le linee guida sull'applicazione dell'articolo 31 ha affermato che *"l'applicazione pratica dell'articolo 31 non può essere più gravosa, burocratica e lunga rispetto all'applicazione degli atti dell'Unione che danno attuazione al principio del reciproco riconoscimento, come la direttiva 2014/41 relativa all'ordine europeo di indagine o il regolamento 2018/1805 relativo al reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e dei provvedimenti di confisca"*.

Questo significa che lo strumento previsto dall'articolo 31 di "assegnazione" delle misure investigative nei casi transfrontalieri deve rappresentare necessariamente un passo in avanti rispetto ai sistemi già esistenti. Questi ultimi, infatti, seppur hanno seguito un percorso di semplificazione, prevedono pur sempre delle formalità maggiori rispetto alla semplice "assegnazione" <sup>248</sup>.

---

<sup>247</sup> Decision of the college of the European Public Prosecutor's Office of 26 January 2022 adopting guidelines of the College of the EPPO on the application of article 31 of Regulation (EU) 2017/1939.

<sup>248</sup> Vervaele, J. A. E., *Closing remarks*, Law, Utrecht University, Utrecht, Netherlands

Si tratta quindi di un *modus operandi* che esula dall'area di operatività dei noti meccanismi di cooperazione giudiziaria in materia penale, tanto di stampo tradizionale quanto improntati al mutuo riconoscimento, in quanto trova il suo fondamento nel principio di unicità dell'ufficio.

Il fatto che l'EPPO sia un organismo unico non è sufficiente a superare situazioni in cui i PED si trovano ad agire in territori nazionali distinti e ad applicare prevalentemente il diritto nazionale, questo in quanto non è stata resa definitiva l'originaria previsione di una “*single legal area*”<sup>249</sup> che presumeva un diritto europeo armonizzato.

Inoltre, ai sensi del 2° paragrafo<sup>250</sup> il PED incaricato del caso decide sulla necessità della misura in base alla propria legge nazionale.

Il PED incaricato di prestare assistenza deve eseguire la misura investigativa richiesta dal PED incaricato del caso, ma in realtà questa non è un'azione obbligata in quanto ha il diritto di valutarne la forma e il contenuto.

Infatti, è lasciato al PED incaricato di prestare assistenza un ampio margine di discrezionalità che può giungere perfino, come previsto al paragrafo 5<sup>251</sup>, alla non esecuzione della misura quando, tra l'altro, ritenga che “*una misura alternativa, ma meno intrusiva, consenta di conseguire gli stessi risultati della misura assegnata*”.

In tali casi “*informa il proprio procuratore europeo incaricato della supervisione e consulta il procuratore europeo delegato incaricato del caso per risolvere la questione a livello bilaterale*”.

Questa disposizione appare però in contrasto con gli obiettivi originari della Proposta dell'EPPO<sup>252</sup> che si prefiggeva la semplificazione e l'accelerazione della cooperazione in materia penale transfrontaliera.

---

<sup>249</sup> Vedi capitolo I, p. 45.

<sup>250</sup> “*La giustificazione e l'adozione di tali misure sono disciplinate dal diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso*”.

<sup>251</sup> “*a) l'assegnazione sia incompleta o contenga un errore manifesto e rilevante; b) la misura non possa essere intrapresa entro il termine fissato nell'assegnazione per motivi giustificati e oggettivi; c) una misura alternativa, ma meno intrusiva, consenta di conseguire gli stessi risultati della misura assegnata; o d) la misura assegnata non esista o non sarebbe disponibile in un caso nazionale analogo ai sensi del diritto del suo Stato membro*”.

<sup>252</sup> Paragrafo 3, frase 3, dell'*Explanatory Memorandum to the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, EPPO Proposal*.

Tuttavia il 6° paragrafo del medesimo articolo afferma che *“se la misura assegnata non esiste in una situazione puramente interna, ma sarebbe disponibile in una situazione transfrontaliera disciplinata da strumenti giuridici di reciproco riconoscimento o di cooperazione transfrontaliera, i procuratori europei delegati interessati di concerto con i procuratori europei incaricati della supervisione, possono ricorrere a tali strumenti”*.

#### **2.4.2.1. Autorizzazione giudiziaria**

Il PED incaricato di prestare assistenza, ai sensi del terzo paragrafo, esegue la misura investigativa assegnatagli secondo il proprio diritto nazionale. Tuttavia, se per il compimento di determinate misure investigative è necessaria un'autorizzazione giudiziaria, la deve richiedere all'autorità giudiziaria competente del suo Stato.

Analogamente, se l'autorizzazione è richiesta dal diritto dello Stato membro del PED incaricato del caso, è quest'ultimo a doverla ottenere e trasmettere congiuntamente all'assegnazione della misura <sup>253</sup>.

Interpretando questa disposizione alla luce del considerando 72, deve ritenersi che se l'autorizzazione giudiziaria sia richiesta in entrambi gli Stati membri interessati, la stessa dovrebbe essere ottenuta non da entrambi i PED ma da uno solo <sup>254</sup>.

#### **2.4.3. Esecuzione delle misure assegnate**

Per quanto riguarda l'esecuzione delle misure investigative l'articolo 32 del Regolamento prevede che queste siano *“eseguite conformemente al presente regolamento e al diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza.*

*Si osservano le formalità e le procedure espressamente indicate dal procuratore europeo delegato incaricato del caso, a meno che tali formalità e procedure non siano in conflitto*

---

<sup>253</sup> Questa regolamentazione differenziata (e quindi più complessa) delle diverse fasi di una misura investigativa risale alla Proposta della Presidenza italiana, Doc. 15862/1/14 RIV. 1.

<sup>254</sup> Weyemberg & Brière, (2016). p. 32

*con i principi fondamentali del diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza”.*

Dunque, il PED incaricato del caso assegna al PED incaricato di prestare assistenza la misura investigativa e questa deve essere eseguita conformemente al Regolamento e al diritto dello Stato membro del PED incaricato di prestare assistenza. L’*Assisting PED* deve osservare le formalità e le procedure espressamente indicate dall’*Handling PED*, salvo che queste siano in conflitto con i principi fondamentali del diritto del suo Stato <sup>255</sup>.

La disposizione ha dato luogo a contrasti interpretativi che verranno analizzati nel terzo capitolo.

## **2.5. Regime probatorio**

L’articolo 37 del Regolamento EPPO prevede che *“le prove presentate a un organo giurisdizionale dai procuratori dell’EPPO o dall’imputato non sono escluse per il solo motivo che sono state raccolte in un altro Stato membro o conformemente al diritto di un altro Stato membro e ogni organo giurisdizionale ha la facoltà di valutarle liberamente”.*

Il regime probatorio definitivo appare, anche in questo caso, molto diverso rispetto all’originaria Proposta della Commissione, la quale prevedeva la libera circolazione delle prove in una *“single legal area”* e l’applicazione del principio del *locus regit actum*.

L’attuale disposizione confligge con quella che è la regola cardine della procedura penale italiana, prevista, data la sua importanza, nella fonte suprema dell’ordinamento, la Costituzione, all’articolo 111, comma 4: il principio del contraddittorio nella formazione della prova <sup>256</sup>. Questo significa che per rendere una prova assunta in un altro Stato membro partecipante utilizzabile in Italia questa deve comunque essere stata formata oralmente nell’ambito di un confronto dialettico tra le parti del processo, accusa e difesa. Di conseguenza, una testimonianza assunta in un altro Stato membro partecipante senza seguire

---

<sup>255</sup> Belfiore, R., (2020). *L’adeguamento della normativa nazionale al Regolamento sulla Procura Europea: il punto della situazione*, Sistema Penale, n. 7.

<sup>256</sup> Tomaselli, A., *Profili critici della nuova Procura Europea*.

la procedura della *cross examination*, consistente in esame e controesame, seppur utilizzabile in quello Stato non potrebbe valere come prova dibattimentale in Italia.

Al riguardo è stato osservato che potrebbe ritenersi che tali prove, nonostante non siano utilizzabili secondo le legislazioni nazionali, possano tuttavia essere utilizzate sulla base dell'articolo 37.

## 2.6. Esercizio dell'azione penale

Il PED esercita le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri fino alla pronuncia del provvedimento definitivo e cioè la decisione finale sulla responsabilità dell'individuo, adottata anche nell'ambito di una procedura semplificata.

Questa disposizione si discosta dal nostro ordinamento processuale che prevede invece un organo diverso di pubblico ministero in relazione alla fase del giudizio. Le indagini, infatti, sono condotte in primo grado dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale competente, il quale può proporre appello contro le sentenze ma non di norma partecipare al giudizio di appello. Invero in appello le funzioni di pubblico ministero sono svolte dal Procuratore Generale presso la Corte d'Appello, che a sua volta può proporre ricorso per Cassazione ma non rappresentare l'accusa in giudizio, in quanto a questa provvede il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione <sup>257</sup>. La disciplina prevista dal Regolamento EPPO deve considerarsi senz'altro più logica in quanto consente un risparmio notevole di attività da parte degli organi giudiziari, che non sono costretti ogni volta a dover "studiare" *ex novo* tutto il processo ed in quanto, avendo il PED condotto le indagini, ha sicuramente una conoscenza più approfondita del medesimo.

Il PED, a conclusione delle indagini, deve inviare al Procuratore Europeo incaricato della supervisione una relazione di sintesi e un progetto di decisione che può essere di archiviazione o di esercizio dell'azione penale (eventualmente tramite procedura semplificata). Tali documenti vengono trasmessi alla Camera Permanente competente con

---

<sup>257</sup> Parere del CSM del 30 dicembre 2020 sul d.lgs. atto di governo n. 204, pp. 14-15; Balsamo, A., (2019). *Il coordinamento tra la Procura Generale della Corte di Cassazione e la Procura Europea*, Sistema Penale.

il parere del Procuratore Europeo incaricato della supervisione <sup>258</sup>. Alla Camera Permanente è affidato il compito di decidere, avendo accesso a tutte le informazioni probatorie e ad ogni altro dato rilevante attraverso il sistema automatico di gestione dei fascicoli. Se l'esito del controllo è positivo si procede nel senso proposto dal PED; in caso contrario la Camera Permanente è tenuta a riesaminare il fascicolo. Il termine per la decisione della Camera Permanente è di ventuno giorni e se questa non interviene tempestivamente si intende accettata la proposta del PED <sup>259</sup>.

Sono tre le possibili modalità di definizione dei procedimenti: il rinvio all'autorità nazionale, il rinvio del caso a giudizio e l'archiviazione.

### **2.6.1. Rinvio all'autorità nazionale**

Il primo caso è quello del rinvio “*senza indebito ritardo*” alle autorità nazionali competenti da parte della Camera Permanente, disciplinato dall'articolo 34 del Regolamento EPPO.

All'esito delle indagini può risultare che il reato non sia di competenza della Procura Europea, oppure che non sussistano più le condizioni specifiche per l'esercizio della sua competenza stabilite all'articolo 25, paragrafi 2 e 3, oppure, per i reati con danno per l'Unione inferiore a 100.000 euro, che il Collegio ritenga che, in considerazione del grado di gravità del reato o della complessità del procedimento, non sia necessario che le indagini siano svolte dalla Procura Europea e sia invece nell'interesse dell'efficienza delle indagini il rinvio alle autorità nazionali. A tal proposito il Collegio emana direttive generali alle quali le Camere Permanenti devono attenersi <sup>260</sup>.

---

<sup>258</sup> Articolo 35 Regolamento EPPO: “*Quando ritiene che l'indagine sia giunta a conclusione, il procuratore europeo delegato incaricato del caso presenta, al procuratore europeo incaricato della supervisione, una relazione contenente una sintesi del caso e un progetto di decisione di esercitare o no l'azione penale dinanzi a un organo giurisdizionale nazionale o di valutare un rinvio del caso, un'archiviazione o una procedura semplificata di azione penale ai sensi degli articoli 34, 39 o 40. Il procuratore europeo incaricato della supervisione trasmette tali documenti alla camera permanente competente, corredandoli, ove lo ritenga necessario, della propria valutazione. Se la camera permanente, a norma dell'articolo 10, paragrafo 3, decide conformemente a quanto proposto dal procuratore europeo delegato, quest'ultimo procede di conseguenza. Qualora, sulla base delle relazioni ricevute, ritenga di non decidere conformemente a quanto proposto dal procuratore europeo delegato, la camera permanente procede, ove necessario, a un proprio riesame del fascicolo prima di adottare una decisione definitiva o di impartire ulteriori istruzioni al procuratore europeo delegato*”.

<sup>259</sup> Articolo 36 § 2 Regolamento EPPO.

<sup>260</sup> Come già visto nel Capitolo II, p. 70.

In questi casi le autorità nazionali competenti hanno un termine di trenta giorni per decidere se accettare di farsi carico del caso, altrimenti l'EPPO rimane competente.

Se invece l'autorità nazionale decide di avviare un'indagine, l'EPPO le trasferisce il fascicolo. L'utilizzabilità degli atti eventualmente assunti fino a quel momento dall'EPPO dovrà essere valutata secondo l'ordinamento nazionale dello Stato al quale è stato trasmesso il fascicolo.

### **2.6.2. Rinvio del caso a giudizio**

Il PED non può chiedere direttamente il rinvio a giudizio <sup>261</sup>, come invece è consentito al PM nazionale, ma deve presentare alla Camera Permanente un progetto di decisione con una proposta di rinvio a giudizio. Se la Camera Permanente non adotta una decisione nel termine di ventuno giorni, il PED procede a giudizio, considerandosi accettata la sua proposta.

Diverso è il caso in cui vi siano più Stati membri aventi giurisdizione. È questo un momento molto importante, in quanto, in considerazione della competenza transnazionale dei “reati EPPO”, può ricorrere il caso in cui l'EPPO abbia condotto indagini in più Stati membri aventi giurisdizione, per cui la Camera Permanente deve decidere quale PED debba portare il caso in giudizio. Di conseguenza questa può investire del caso anche un PED diverso da quello che ha presentato la relazione.

La Camera Permanente può riunire più casi per fatti riferibili alle stesse persone anche se i reati sono stati commessi in Paesi diversi e chiedere la celebrazione del processo in un unico Stato.

Dunque, questa determina in quale Stato membro debba essere esercitata l'azione penale e quale sia l'organo competente sulla base del diritto nazionale dello Stato membro. Soltanto dopo aver ricevuto l'investitura da parte della Camera Permanente, il PED può attivarsi e chiedere il rinvio a giudizio, nella stretta osservanza delle direttive della Camera Permanente

<sup>262</sup>.

---

<sup>261</sup> Vedi *supra* paragrafo 2.6.

<sup>262</sup> Roccatagliata, L., (2020). *Il Consiglio UE approva definitivamente il Regolamento istitutivo della Procura Europea. L'EPPO è infine realtà*, Giurisprudenza Penale.

È inoltre possibile, ai sensi dell'articolo 40, pervenire alla decisione definitiva *“sulla base di termini convenuti con l'indagato”*, seguendo dunque una procedura semplificata, purché prevista dall'ordinamento nazionale. Va rilevato che secondo il nostro ordinamento devono ritenersi procedure semplificate l'applicazione della pena su richiesta delle parti nonché il concordato in appello con rinuncia a tutti i motivi. Soltanto in questi due casi, infatti, si ha una pronuncia definitiva *“sulla base di termini convenuti con l'indagato”*.

Anche in questa fattispecie il PED incaricato del caso non può procedere autonomamente, ma deve proporre la procedura semplificata che intende adottare alla Camera Permanente competente che autorizza la procedura sulla base dei seguenti criteri:

*“a) la gravità del reato, sulla base, in particolare, del danno arrecato;*

*b) la volontà dell'indagato di riparare il danno causato dalla condotta illecita;*

*c) la conformità dell'uso della procedura agli obiettivi generali e ai principi di base dell'EPPO di cui al presente regolamento”*.

Nell'ipotesi in esame, tuttavia, sembra doversi ritenere che la Camera Permanente dia una doppia autorizzazione: la prima per procedere all'accordo con l'indagato e la seconda per chiedere all'autorità nazionale competente la pronuncia di un provvedimento definitivo dopo l'adempimento delle condizioni convenute con l'indagato.

### **2.6.3. Archiviazione**

La competenza a procedere all'archiviazione è della Camera Permanente, disposizione che si spiega con il fatto che essendo stato il caso sottratto alla competenza del giudice nazionale non è ovviamente possibile chiedere l'archiviazione ad un'autorità *“estranea”* al procedimento.

Tuttavia, nei casi in cui un reato di esclusiva competenza dell'EPPO abbia attratto altri reati *“indissolubilmente connessi”*, nonché nel caso di *“reati PIF”* previsti dall'articolo 3 lettere a) e b), quando sia stato recato un danno alla vittima superiore al danno recato agli interessi

---

<https://www.giurisprudenzapenale.com/2017/10/15/consiglio-ue-approva-definitivamente-regolamento-istitutivo-della-procura-europea-leppo-infine-realta/>

finanziari dell'UE, la Camera Permanente competente deve consultarsi con le autorità nazionali dello Stato membro prima di archiviare il caso. Nell'ipotesi in cui lo Stato membro competente comunichi di avere ancora interesse alla persecuzione di tali reati, la Camera Permanente rinvia il caso alle autorità nazionali competenti. Poiché la disposizione in questione parla di "caso", dovrebbe intendersi che il rinvio concerna anche il reato di esclusiva competenza EPPO, per il quale sarebbe stata disposta l'archiviazione a norma dell'articolo 39 paragrafo 1.

Il procedimento, tuttavia, si conclude con un provvedimento di archiviazione nei casi tassativamente elencati in cui *"l'esercizio dell'azione penale è divenuto impossibile a norma del diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso per uno dei motivi seguenti:*

- a) morte dell'indagato o dell'imputato o liquidazione della persona giuridica indagata o imputata;*
- b) infermità mentale dell'indagato o dell'imputato;*
- c) amnistia concessa all'indagato o all'imputato;*
- d) immunità concessa all'indagato o all'imputato, a meno che non sia stata revocata;*
- e) scadenza del termine legale nazionale per l'esercizio dell'azione penale;*
- f) pronuncia del provvedimento definitivo nei confronti dell'indagato o dell'imputato in relazione ai medesimi fatti;*
- g) mancanza di prove pertinenti"<sup>263</sup>.*

Deve al riguardo osservarsi che l'archiviazione da parte della Camera Permanente può avere luogo soltanto quando l'azione penale sarebbe divenuta impossibile a norma del diritto dello Stato membro del PED incaricato del caso. Questa previsione non sembrerebbe avere rilevanza nell'ipotesi di morte dell'indagato o imputato di cui alla lettera a) nonché di *ne bis in idem* di cui alla lettera f). Al contrario, negli altri casi si potrebbe verificare che i soggetti che sarebbero perseguibili in uno Stato membro non lo potrebbero essere in altri, dandosi così luogo a una diversità di trattamento contraria ai principi su cui si fonda l'EPPO. Questo

---

<sup>263</sup> Articolo 39 Regolamento EPPO.

è conseguenza della mancanza di una “*single legal area*”, ma risponde ad evidenti principi di giustizia sostanziale.

L’EPPO dà comunicazione ufficiale dell’archiviazione alle autorità nazionali competenti e informa le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell’Unione interessati, nonché, se previsto dal diritto nazionale, gli indagati o gli imputati e le vittime del reato.

Anche in questi casi si potrebbe verificare di fatto un prolungamento dei termini di durata massima delle indagini preliminari, in quanto soltanto in questo momento potrà aver luogo l’iscrizione ai sensi dell’articolo 335 comma 1 del c.p.p.

La Camera Permanente può comunque riaprire le indagini in caso di scoperta di nuovi elementi di fatto non noti all’EPPO al momento della decisione.

L’archiviazione riguarda soltanto gli effetti penali del fatto, per cui è previsto che i casi archiviati possano essere inviati per gli eventuali provvedimenti di competenza all’OLAF o alle altre autorità amministrative nazionali.

#### **2.6.4. Garanzie procedurali**

Dopo aver esaminato i poteri e il funzionamento del nuovo organo di accusa europeo occorre analizzare anche i simmetrici diritti della difesa e dunque dell’indagato, seguendo la prospettiva processualpenalista di ogni Stato di diritto che assicura il principio della parità delle armi tra le parti.

Ai sensi dell’articolo 41 devono essere rispettate tutte le garanzie procedurali e i relativi diritti previsti dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea (CDFUE), in particolare il diritto a un giudice imparziale, i diritti della difesa e la presunzione di innocenza sanciti dagli articoli 47 e 48 della CDFUE <sup>264</sup>. Oltre tali diritti gli indagati o imputati di un procedimento EPPO godono di tutti i “*diritti procedurali stabiliti dal diritto dell’Unione, comprese le direttive relative ai diritti degli indagati e degli imputati nel quadro di un processo penale, quali attuate dal diritto nazionale, tra cui:*

---

<sup>264</sup> Considerando 83 Regolamento EPPO.

- a) il diritto all'interpretazione e alla traduzione, come previsto dalla direttiva 2010/64/UE;
- b) il diritto all'informazione e il diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine, come previsto dalla direttiva 2012/13/UE;
- c) il diritto di accesso a un difensore e il diritto di comunicare e informare terzi in caso di detenzione, come previsto dalla direttiva 2013/48/UE;
- d) il diritto al silenzio e il diritto alla presunzione di innocenza, come previsto dalla direttiva (UE) 2016/343;
- e) il diritto al patrocinio a spese dello Stato, come previsto dalla direttiva (UE) 2016/1919”<sup>265</sup>.

Inoltre, gli indagati e gli imputati godono di tutti i diritti procedurali garantiti dal diritto nazionale applicabile.

Sono, dunque, assicurati, apparentemente, più livelli di garanzie: quelle della CDFUE, delle direttive dell'Unione Europea e i diritti procedurali previsti dai singoli ordinamenti nazionali.

Secondo alcuni autori <sup>266</sup> in realtà, esaminando più approfonditamente il Regolamento, i diritti tutelati sarebbero minimi. Wahl, infatti, describe le garanzie della difesa nel procedimento EPPO come “*un mero effetto placebo*” <sup>267</sup> e Hans Holger Herrnefeld <sup>268</sup> afferma che “*many aspects of article 41 support the conclusion that defence and procedural rights did not receive sufficient attention by the legislator*”.

In sostanza tali tesi si fondano sulla considerazione che, operando l'EPPO in ventidue Stati membri, questo ha più di venti sistemi giuridici nazionali divergenti con cui lavorare. Ciò creerebbe il rischio che una via legale per una particolare misura intrusiva possa essere molto facile da ottenere. In alcuni casi, l'EPPO potrebbe scegliere le regole più interessanti tra

---

<sup>265</sup> Direttive di Stoccolma.

<sup>266</sup> Canestrini, N., (2020). *EPPO, cavallo di troia per la tutela dei diritti fondamentali in Europa?* canestriniLex. <https://canestrinilex.com/risorse/procuratore-europeo-un-cavallo-di-troia-per-la-tutela-dei-diritti-fondamentali>

<sup>267</sup> Wahl, T., (2018). *The European Public Prosecutor's office and the fragmentation of defense rights*, in K. Ligeti, M.J. Antiunes, F. Giuffrida (eds.), *The European Public Prosecutor's Office at Launch. Adapting National Systems, Transforming EU Criminal Law*, Milano, p. 111.

<sup>268</sup> Herrnefeld, H.H., (2020). In Herrnefeld, Brodowski, D., Burchard, C., *European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, London, Oxford.

molteplici codici di procedura penale e cambiare continuamente le regole durante il “gioco”, senza che i suoi avversari abbiano voce in capitolo e senza che i tribunali possano esercitare un controllo. Ciò lascerebbe i cittadini privi di un’adeguata indicazione di quali norme nazionali sarebbero applicabili nel caso che li riguardi <sup>269</sup>.

Tali conclusioni non possono essere condivise. Infatti, a parte la considerazione che l’articolo 41, come si è visto, indica una serie di diritti fondamentali che devono essere garantiti indipendentemente dalle previsioni dello Stato di esecuzione, tali critiche non sembrano tenere nella dovuta considerazione il disposto del paragrafo 3 dello stesso articolo secondo il quale *“Fatti salvi i diritti di cui al presente capo, l’indagato, l’imputato e le altre persone coinvolte nel procedimento dell’EPPO godono di tutti i diritti procedurali previsti dal diritto nazionale applicabile, compresa la possibilità di presentare prove, di chiedere la nomina o l’audizione di periti e l’escussione di testimoni, nonché di chiedere che l’EPPO ottenga tali misure per conto della difesa”*.

Una lettura complessiva della norma indurrebbe piuttosto ad una diversa ed opposta conclusione. Infatti, ai diritti procedurali previsti dal diritto nazionale si aggiungerebbero, in ogni caso, quelli previsti dal Regolamento EPPO, sicché le garanzie difensive dovrebbero ritenersi maggiormente assicurate, considerando anche che, ai sensi del successivo articolo 42, paragrafo 1, *“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”*.

Anche la successiva considerazione, che l’EPPO potrebbe nel corso delle indagini cambiare le regole evidentemente modificando la competenza per l’esecuzione dell’atto, non sembra condivisibile in quanto nell’ipotesi che tale eventualità possa avverarsi vi è pur sempre il rimedio, previsto dall’articolo 42, paragrafo 2, lettera a), del rinvio pregiudiziale da parte dell’autorità giudiziaria competente alla Corte di Giustizia dell’UE competente a pronunciarsi sulla *“validità degli atti procedurali dell’EPPO, nella misura in cui una tale questione di validità sia sollevata dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno Stato membro direttamente sulla base del diritto dell’Unione”*, come appunto deve ritenersi sia il Regolamento EPPO.

---

<sup>269</sup> Canestrini, N., (2020). *EPPO, cavallo di troia per la tutela dei diritti fondamentali in Europa?* canestriniLex. <https://canestrinilex.com/risorse/procuratore-europeo-un-cavallo-di-troia-per-la-tutela-dei-diritti-fondamentali>

### **2.6.5. Controllo giurisdizionale**

Al termine di questo lungo *excursus* è necessario prendere in esame l'articolo 42 che riguarda “*gli atti procedurali destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi*” (“*una categoria che comprende l'indagato, la vittima e altri interessati i cui diritti potrebbero essere pregiudicati da tali atti*”<sup>270</sup>), e quindi tutti gli atti di indagine compiuti o che avrebbero dovuto essere compiuti dall'EPPO nel corso del procedimento per l'istruzione del caso.

Il paragrafo 1 prevede che tali atti sono “*soggetti al controllo degli organi giurisdizionali nazionali competenti conformemente alle procedure e ai requisiti stabiliti dal diritto nazionale*”.

Orbene, quando oggetto del caso sono uno o più reati commessi in un solo Stato membro e tutti gli atti debbano essere compiuti nello stesso Stato, l'applicazione della disposizione non dà luogo ad alcuna difficoltà in quanto è già previsto che il PED applichi il diritto dello Stato membro. Diverso è invece quando il caso riguarda reati transfrontalieri o reati “*indissolubilmente connessi*” compiuti in Stati diversi, in considerazione che ogni atto del procedimento deve essere compiuto secondo la *lex loci* dell'*Assisting PED*. Pertanto, non può escludersi che alcuni di questi atti non possano essere utilizzati davanti all'organo giurisdizionale competente per il giudizio quando questo è diverso da uno degli Stati in cui le indagini transfrontaliere sono state condotte.

### **2.7. Appello**

Il Regolamento disciplina esplicitamente nel settimo paragrafo dell'articolo 36 come mezzo d'impugnazione della sentenza redatta dall'organo giurisdizionale nazionale competente solo il ricorso in appello.

In questi casi il PED presenta una relazione contenente un progetto di decisione alla Camera Permanente competente e attende istruzioni da quest'ultima. Il PED può anche ricorrere direttamente in appello senza aspettare le indicazioni della Camera Permanente qualora nei

---

<sup>270</sup> Considerando 87 del Regolamento EPPO.

casi di urgenza non sia possibile attenderle entro il termine stabilito dal diritto nazionale. In ogni caso, la Camera Permanente *ex post* dovrà comunque decidere se mantenere o ritirare il ricorso.

Comunque, pur menzionando esplicitamente il solo appello, l'articolo 13, paragrafo 1, terzo periodo, stabilisce che i PED dispongono del potere di “*esercitare i rimedi disponibili in conformità dell'ordinamento nazionale*”, locuzione che allarga la sfera dei mezzi d'impugnazione aldilà del solo appello <sup>271</sup>.

---

<sup>271</sup> Belfiore, R., (2020). *L'adeguamento della normativa nazionale al Regolamento sulla Procura Europea: il punto della situazione*, Sistema Penale, n. 7.

## CAPITOLO III

### *Case studies*

#### **3.1. Metodo investigativo**

Dopo aver esaminato la struttura e il funzionamento della Procura Europea è il momento di entrare nella pratica analizzando i principali casi concreti di indagini transfrontaliere fino a questo momento compiuti.

I reati di competenza dell'EPPO di carattere transfrontaliero, che coinvolgono dunque più Stati partecipanti, sono principalmente due e riguardano le entrate del bilancio dell'UE: le frodi carosello IVA, per definizione transnazionali in quanto le azioni od omissioni devono essere connesse al territorio di due o più Stati membri dell'Unione Europea <sup>272</sup>, e le frodi doganali.

Per ognuno di questi casi transfrontalieri, in cui è necessaria l'assistenza investigativa di altri Procuratori Europei Delegati, il *modus operandi* è lo stesso <sup>273</sup>.

Le attività dei Procuratori Europei Delegati sono materialmente dirette dal sistema di gestione automatica dei fascicoli, il *Case Management System* (CMS), che per tale motivo è protetto da numerosissime misure di sicurezza sia per accedervi che per la protezione dei dati contenuti <sup>274</sup>. Questo sistema racchiude tutti i dati delle indagini in corso negli Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata ed in prospettiva potrà garantire l'accesso immediato e diretto a tutte le banche dati nazionali ed europee <sup>275</sup>, cioè a tutte le informazioni

---

<sup>272</sup> Ai sensi dell'articolo 22 § 1 Regolamento EPPO.

<sup>273</sup> Ho avuto l'opportunità di conoscere questo metodo investigativo grazie al contributo del Procuratore Europeo Delegato di Bologna Pasquale Profiti e di Roma Alberto Pioletti.

<sup>274</sup> Vedi articoli ai capi VII e VIII del Regolamento EPPO.

<sup>275</sup> Tra le quali quelle di Eurojust, Europol e OLAF.

dei casi registrati negli Stati membri partecipanti, ed ai “facilitatori internazionali”, come CARIN <sup>276</sup>, Interpol <sup>277</sup>, il Gruppo Egmont <sup>278</sup> e le UIF <sup>279 280</sup>.

Come già fatto presente *supra* <sup>281</sup> gli Stati membri e gli altri organi e istituzioni europee hanno l’obbligo di comunicare attraverso il CMS qualsiasi condotta criminosa di possibile competenza EPPO.

Ogni nuova notizia di reato, sia essa raccolta a livello nazionale dagli organi investigativi o giudiziari, sia pervenuta direttamente ad EPPO va inserita nel CMS. In tal modo la struttura centrale di EPPO è in grado di individuare il PED che tratterà le conseguenti investigazioni, diventando il c.d. *Handling PED* che aprirà il fascicolo anche a livello nazionale.

L’*Handling PED* può rilevare la dimensione transnazionale o autonomamente o effettuando controlli *standard*, con l’aiuto degli analisti finanziari dell’EPPO, utilizzando lo strumento, sempre fornito dal CMS, di “*cross-checking*”, attraverso il quale è possibile eseguire ricerche su banche dati generali di tutti gli Stati partecipanti alla cooperazione. Ad esempio, si può inserire il nome di una società “di comodo” su cui si sta indagando ed ottenere numerose informazioni che la riguardano e scoprire che è collegata ad altre società dislocate su più Stati partecipanti. Lo strumento è dunque cruciale in quanto fa vedere il quadro completo del fenomeno criminale transfrontaliero e consente di indagare su ogni sua possibile ramificazione.

---

<sup>276</sup> Acronimo di *Camden Assets Recovery Inter-Agency Network*. Rete informale internazionale info-operativa di operatori del settore giudiziario e delle forze dell’ordine originariamente istituita all’Aja nel 2004 e, ad oggi, composta da trentasei Stati “partecipanti” e da ventuno Stati od Enti “osservatori”. Ogni Stato membro è rappresentato da un funzionario delle forze dell’ordine e da un esperto giudiziario (procuratore o giudice istruttore), chiamato “punto di contatto nazionale”. L’obiettivo è quello di rafforzare la conoscenza reciproca dei metodi e delle tecniche utilizzati nel settore dell’identificazione, del congelamento, del sequestro e della confisca transfrontalieri dei proventi di reato e di altri beni connessi.

<sup>277</sup> L’*International Criminal Police Organization* è un’organizzazione internazionale dedita alla cooperazione di polizia e al contrasto del crimine internazionale.

<sup>278</sup> L’*Egmont Group of Financial Intelligence Units* è un’organizzazione internazionale che facilita la cooperazione e la condivisione di informazioni tra le Unità di Informazione Finanziaria nazionali (UIF) per indagare e prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

<sup>279</sup> In inglese *Financial Intelligence Unit* (FIU) è un organismo nazionale che raccoglie informazioni su attività finanziarie sospette o insolite dal settore finanziario e da altri enti o professioni tenuti a segnalare transazioni sospette di riciclaggio di denaro o finanziamento del terrorismo.

<sup>280</sup> *Le sfide della Procura europea nella memoria di Giovanni Falcone e Paolo Borsellino* di Laura Codruța Kovesi. (2022, May 6). [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)  
<https://www.giustiziainsieme.it/en/diritto-ue/2307-le-sfide-della-procura-europea-nella-memoria-di-giovanni-falcone>

<sup>281</sup> Nel sottoparagrafo 2.3.1.

Una volta che l'*Handling PED* decide di assegnare una misura investigativa ad un altro PED clicca la casella "*create a task*" nel CMS e predisporre la richiesta descrivendo il fatto ed indicando la misura da eseguire ed un termine. Il caso va descritto per dare evidenza delle ragioni che stanno alla base della richiesta della misura investigativa. L'*Assisting PED*, una volta incaricato, ha comunque accesso agli atti presenti sul CMS riguardanti il caso trattato dall'*Handling PED*. La richiesta di misura investigativa viene inviata al Procuratore Europeo dell'ulteriore Stato coinvolto, il quale sceglie, sulla base dei carichi di lavoro ed altri criteri, il PED che eseguirà quanto richiesto. L'*Assisting PED*, attraverso le autorità di polizia a suo servizio, esegue la misura richiesta ed invia un *Report* di risposta all'*Handling PED*.

Il CMS è impostato in lingua inglese e dunque tutti gli atti sono in inglese o se redatti nella lingua nazionale attraverso uno strumento del CMS possono essere tradotti in inglese o nella propria lingua. I PED possono dunque sfruttare tale strumento di traduzione fornito dal CMS il quale rilascia insieme all'atto tradotto una certificazione di conformità all'originale.

Di norma, dunque, l'*Handling PED* una volta ricevuto il *Report* della misura investigativa dall'*Assisting PED* lo traduce nella propria lingua attraverso lo strumento appena descritto e ne deduce le conclusioni. Questo sistema molto rapido ed agevole crea però dei problemi in termini di utilizzabilità processuale affrontati nel prosieguo.

Più dettagliatamente, una volta inviata, per esempio, la decisione di assegnazione della misura investigativa reale, è affidato all'*Handling PED* il coordinamento delle attività da compiere, suddivise nelle fasi di *asset-tracing*, rintracciamento dell'*asset*, e di *asset-recovery*, recupero dello stesso. Di norma le informazioni sull'*asset* sono scoperte durante le indagini attraverso, ad esempio, intercettazioni telefoniche.

Una volta identificato l'*asset*, l'*Handling PED* chiede a ciascun *Assisting PED* di verificare se tali risorse siano nella disponibilità degli indagati e se ve ne siano di altre.

L'*Assisting PED* è poi tenuto ad illustrare la procedura per l'esecuzione della fase di *asset-tracing* nel proprio Stato, spiegando il quadro giuridico applicabile e interagendo con l'*Handling PED* su come formalmente operare a livello nazionale. Esempi di tali procedure

sono: le *Law Enforcement Agency* (LEA)<sup>282</sup>, gli *Asset Recovery Office* (ARO)<sup>283</sup>, la rete *Camden Assets Recovery Inter-Agency Network* (CARIN)<sup>284</sup> e la *Mutual Legal Assistance* (MLA)<sup>285</sup>.

Successivamente l'*Handling PED* chiede all'*Assisting PED* di eseguire le attività della fase di *asset-recovery*, consistenti nel recupero dei proventi del reato identificati dall'*Assisting PED* nella fase precedente, di norma pur parzialmente reinvestiti in attività legali, causando la commissione anche del reato di riciclaggio di denaro.

Segue poi l'*action day* in cui vengono eseguiti i sequestri e le perquisizioni fino all'importo precedentemente accertato quale provento del reato. Una volta raggiunta la soglia stabilita l'*Handling PED* è tenuto a dare indicazioni all'*Assisting PED* su quali tipi di bene privilegiare nel congelamento (*freezing order*).

---

<sup>282</sup> Agenzie governative responsabili dell'applicazione della legge.

<sup>283</sup> Gli ARO sono stati introdotti con la decisione quadro 2007/845/GAI, secondo la quale ciascuno Stato membro è obbligato ad istituire o designare un ufficio nazionale per il recupero dei beni. Questi sono incaricati di facilitare, attraverso lo scambio di informazioni e di *best practices*, il rintracciamento e l'identificazione dei proventi di reato e altri beni connessi che possono essere oggetto di un provvedimento di congelamento, sequestro o confisca, emanato dall'autorità giudiziaria competente nel corso di un procedimento penale o, nel rispetto del diritto nazionale dello Stato membro interessato, di un procedimento civile.

La norma prevede, altresì, la possibilità, per ogni Stato, di istituire sino a due *Asset Recovery Office*. Gli Stati che hanno assunto tale decisione hanno, per prassi, creato due distinte strutture: una a carattere "giudiziario", per l'esecuzione dei provvedimenti di sequestro, confisca e *asset management*, l'altra, a carattere di "polizia" per le attività finalizzate alla ricerca, individuazione dei beni ed allo scambio informativo.

La rete ARO in Italia è stata individuata nell'Ufficio Nazionale per il Recupero dei beni, incardinato presso il Ministero dell'Interno - Direzione Centrale della Polizia Criminale (D.C.P.C.) in seno al Servizio per la Cooperazione internazionale di Polizia (S.C.I.P.), istituito con apposito decreto a firma del Direttore generale della Pubblica Sicurezza, emanato in data 18 maggio 2011.

<sup>284</sup> Vedi nota 276.

<sup>285</sup> L'assistenza giudiziaria reciproca è una forma di cooperazione tra diversi Stati per la raccolta e lo scambio di informazioni. Le autorità nazionali possono chiedere e fornire prove che si trovano nel proprio Stato per aiutare nelle indagini o nei procedimenti penali di un altro Stato.

## 3.2. Analisi dei principali *case studies*

### 3.2.1. Operazione “*Admiral*”

Entrando ancora di più nella casistica, l’operazione “*Admiral*”<sup>286</sup> è stata la più grande frode carosello IVA di competenza EPPO<sup>287</sup>. Questa ha infatti portato a ventiquattro arresti, trecentododici perquisizioni domiciliari e sequestri per 67 milioni di euro di conti bancari, proprietà immobiliari, auto di lusso, denaro in contanti, orologi di valore, *AirPods*, accessori di lusso e di un kalashnikov.

L’attività illecita consisteva in un complesso schema di frode carosello IVA basato sulla vendita di beni elettronici da parte di una società portoghese.

L’indagine è iniziata nell’aprile 2021 nell’ambito nazionale dall’Autorità fiscale portoghese di Coimbra avendo ad oggetto una società locale specializzata nel commercio di telefoni cellulari, tablet, auricolari e altri dispositivi elettronici per sospetta frode IVA. Appena poi l’EPPO è diventato finalmente operativo, nel giugno 2021, le autorità portoghesi hanno segnalato il caso a quest’ultimo che lo ha avvocato.

Sulla base dell’indagine amministrativa nazionale la fatturazione e le dichiarazioni fiscali sembravano in regola. Tuttavia, i PED portoghesi decisero di indagare ulteriormente in quanto la società svolgeva transazioni commerciali in numero sorprendentemente elevato per le sue piccole dimensioni, in particolare in Francia.

Grazie al nuovo approccio investigativo dell’EPPO e alla collaborazione transfrontaliera tra i Procuratori Europei, i PED di trentatré sedi EPPO ed oltre trenta *partner* e autorità nazionali<sup>288</sup>, emersero, dopo solo diciotto mesi dalla prima segnalazione, collegamenti tra

---

<sup>286</sup> Tale nome in codice dell’operazione è un riferimento ai marinai lusitani e alle loro scoperte marittime, in quanto in questo caso “*partendo dal Portogallo è stato scoperto un continente di crimini*”. In Vidalie, A. (2023, February 9). *How the EU’s Operation Admiral uncovered a massive VAT fraud*. *Le Monde.fr*. [https://www.lemonde.fr/en/police-and-justice/article/2023/02/09/how-the-eu-s-operation-admiral-uncovered-a-massive-vat-fraud\\_6015060\\_105.html#](https://www.lemonde.fr/en/police-and-justice/article/2023/02/09/how-the-eu-s-operation-admiral-uncovered-a-massive-vat-fraud_6015060_105.html#)

<sup>287</sup> *Largest VAT fraud investigated in EU: 24 arrests, 312 house searches and seizures worth €67 million* | *European Public Prosecutor’s Office*. (2022, December 13). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/largest-vat-fraud-investigated-eu-24-arrests-312-house-searches-and-seizures-worth-eu67>

<sup>288</sup> Tra cui: gli analisti di frodi finanziarie dell’EPPO, l’Europol, la Polizia federale belga, la Polizia di Cipro, l’Ufficio legale della Repubblica di Cipro, l’Unità di indagine giudiziaria del Ministero delle Finanze francese, l’Ufficio fiscale regionale dell’Assia (Germania), l’Ufficio delle indagini fiscali di Amburgo (Germania), l’Ufficio delle indagini fiscali di Schwäbisch Gmünd (Germania), l’Ufficio delle indagini fiscali di Reutlingen (Germania), la Polizia finanziaria di Atene, la Guardia di Finanza italiana, il Servizio di investigazione sui crimini finanziari del Ministero dell’Interno della Repubblica di Lituania, la Polizia granducale del

la società portoghese indagata ed una rete di gruppi di criminalità organizzata, consistente in altre novemila persone giuridiche e più di seicento persone fisiche situate in diversi Stati.

Le attività criminali erano diffuse infatti in tutti i ventidue Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata, oltre che in Ungheria, Irlanda, Svezia e Polonia, e in Stati terzi come Albania, Cina, Mauritius, Serbia, Singapore, Svizzera, Turchia, Emirati Arabi Uniti, Regno Unito e Stati Uniti d'America.

Al di là dell'estensione della frode e dei conseguenti ingenti danni al bilancio europeo, stimati a 2,2 miliardi di euro <sup>289</sup>, ciò che contraddistingue questa frode carosello dell'IVA è stata la straordinaria complessità e sofisticatezza della catena di società coinvolte, ognuna con un ruolo specifico, costituente una vera e propria organizzazione criminale.

Questa rete di società è stata utilizzata come schermo per eludere il pagamento dell'IVA sfruttando le norme sulle transazioni intracomunitarie, che, come già accennato *supra*, sono esenti da tale imposta.

Analizzando meglio lo schema criminale, questo era composto dalle aziende fornitrici di dispositivi elettronici, apparentemente lecite, che vendevano tali beni ad una seconda società all'interno dell'UE in modo tale che questa transazione fosse esente dall'IVA.

Successivamente, la prima azienda consegnava i prodotti elettronici ai magazzini di un altro Stato e la seconda società vendeva *online* tali prodotti a singoli clienti finali con sede nell'UE. Quest'ultimi ordinavano i prodotti elettronici *online*, pagavano l'IVA sugli acquisti e ricevevano le spedizioni dai magazzini. L'azienda venditrice a questo punto emetteva una fattura al mercato *online* e riceveva il pagamento del prezzo comprensivo di IVA. Tale imposta avrebbe dovuto essere versata alle autorità fiscali nazionali; invece, veniva trasferita su conti bancari in Paesi *offshore* costituendo profitto illecito; poco dopo l'azienda venditrice scompariva, impedendo alle autorità fiscali di riscuotere l'imposta.

---

Lussemburgo, il Servizio di informazione e investigazione fiscale (FIOD) dei Paesi Bassi, il Dipartimento centrale di investigazione sulle frodi fiscali dell'Autorità fiscale e doganale del Portogallo, la Polizia giudiziaria portoghese, la Guarda Nacional Republicana portoghese, la Direzione generale della polizia di Bucarest, il Presidio delle forze di polizia slovacche e la Guardia Civil spagnola.

<sup>289</sup> *Operation Admiral: EPPU uncovers organised crime groups responsible for VAT fraud estimated at €2.2 billion* | European Public Prosecutor's Office. (2022, November 29).

<https://www.eppo.europa.eu/en/news/operation-admiral-eppo-uncovers-organised-crime-groups-responsible-vat-fraud-estimated-eu22>

È stato realizzato dunque un tipico schema di “*Missing Trader Intra-Community fraud*” (MTIC), in cui la prima società fornitrice corrisponde alla società “veicolo” e la società venditrice al “*missing trader*”.

Per contrastare il propagarsi di questa frode l’EPPO ha organizzato due giornate d’azione: la prima dall’11 al 13 ottobre 2022 in Repubblica Ceca, Ungheria, Italia, Slovacchia e Svezia; la seconda il 29 novembre 2022 in quattordici Stati membri dell’UE <sup>290</sup>.

Il 6 dicembre 2023 <sup>291</sup> la sede EPPO di Porto ha depositato un atto di accusa rinviando a giudizio dodici indagati, dieci portoghesi e due francesi, e quindici società, quattordici registrate in Portogallo e una a Cipro, per aver costituito e gestito un’organizzazione criminale che avrebbe commesso reati di frode fiscale aggravata, riciclaggio di denaro e corruzione attiva e passiva nel settore privato tra il 2016 e il novembre 2022. Cinque degli imputati sono ora in custodia cautelare, di cui uno agli arresti domiciliari.

### 3.2.2. Operazione “*Platinum Rush*”

Nel luglio 2019, le autorità tedesche hanno avviato un’indagine su uno schema di frode IVA, rinviando a giudizio i primi sospetti di quello che sembrava un piccolo gruppo criminale.

Successivamente, appena l’EPPO è divenuto operativo, nel giugno 2021, la sede di Monaco di Baviera, a seguito dei controlli nel CMS, ha avvocato il caso ed ha immediatamente allargato la portata dell’indagine ad altri tre Stati membri partecipanti, dando inizio all’Operazione “*Platinum Rush*” <sup>292</sup>.

Nel novembre dello stesso anno sono stati effettuati i primi arresti di sei indagati, perquisizioni e sequestri di conti bancari e di beni in Slovacchia ed in Repubblica Ceca per

---

<sup>290</sup> L’azione si è svolta in Belgio, Cipro, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna e Ungheria.

<sup>291</sup> *First indictment in Investigation Admiral: 12 suspects and 15 companies charged with massive VAT fraud* | European Public Prosecutor’s Office. (2023, December 6). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/first-indictment-investigation-admiral-12-suspects-and-15-companies-charged-massive-vat-fraud>

<sup>292</sup> *Editorial: This is how the EU goes on the offensive in the fight against crime* | European Public Prosecutor’s Office. (2022, June 6). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/editorial-how-eu-goes-offensive-fight-against-crime>

un valore di 23 milioni di euro <sup>293</sup> e dopo solo cinque mesi si ebbe già un elenco di trenta indagati, nonché la prima condanna definitiva e la prima confisca <sup>294</sup>. Il mese successivo furono condannati altri due cittadini slovacchi <sup>295</sup>.

Oltre al PED di Monaco di Baviera incaricato del caso parteciparono all'operazione numerosi *partner* <sup>296</sup>.

Il caso riguardava una frode carosello IVA su larga scala gestita da un gruppo criminale composto da più persone fisiche e giuridiche residenti in diversi Stati membri, il cui obiettivo era organizzare e gestire uno schema di frode fiscale sulle vendite, che prevedeva la ripetuta circolazione di monete di platino attraverso le stesse società.

Il centro dell'attività criminale era situato ad Amburgo, Chemnitz e Monaco di Baviera (Germania), mentre il riciclaggio di denaro era organizzato principalmente in Repubblica Ceca e Slovacchia e con collegamenti in Romania.

---

<sup>293</sup> *Six arrests and seizures worth €23 million in Czechia, Romania, Slovakia* | European Public Prosecutor's Office. (2021, November 4).

<https://www.eppo.europa.eu/en/news/six-arrests-and-seizures-worth-eu23-million-czechia-romania-slovakia>

<sup>294</sup> Uno dei sospetti, di nazionalità slovacca, è stato condannato dal Tribunale regionale di Monaco I (Landgericht München I) a tre anni e tre mesi di reclusione e alla confisca di oltre 170.000 euro. Sono stati quindi sequestrati beni immobili e un appartamento a Prešov (Slovacchia) e nove armi. In *More than 3 years in prison: fast conviction in Germany in cross-border VAT evasion case* | European Public Prosecutor's Office. (2022, April 7). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/more-3-years-prison-fast-conviction-germany-cross-border-vat-evasion-case>

<sup>295</sup> Il primo degli imputati, essendo il capo dell'organizzazione criminale, è stato condannato a sei anni e nove mesi di carcere e il tribunale ha emesso un ordine di confisca di oltre 10 milioni di euro, di cui 1 milione è stato sequestrato dai suoi conti bancari e per equivalente in beni immobili in Slovacchia. La seconda imputata è stata condannata a quattro anni e tre mesi di reclusione ed anche nei suoi confronti è stata ordinata la confisca di oltre 10 milioni di euro di cui 1 milione è stato sequestrato dai suoi conti bancari e per equivalente in beni immobili in Slovacchia. Entrambi gli imputati hanno confessato e rimarranno in carcere fino alla sentenza finale. In *Two Slovak citizens imprisoned, confiscation orders of over €20.5 million – second and third convictions in Germany in cross-border VAT evasion case* | European Public Prosecutor's Office. (2022, May 25). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/two-slovak-citizens-imprisoned-confiscation-orders-over-eu205-million-second-and-third>

<sup>296</sup> Tra cui: la polizia tributaria tedesca di Chemnitz (Steuerfahndung Chemnitz); la polizia tributaria tedesca di Amburgo (Steuerfahndung Hamburg); la polizia tributaria tedesca di Monaco (Steuerfahndung München); l'Agenzia criminale nazionale slovacca del Presidio del Corpo di Polizia (Národná kriminálna agentúra Prezídia Policajného zboru); l'Ufficio di polizia criminale slovacco del Presidio del Corpo di polizia (Úrad kriminálnej polície Prezídia Policajného zboru); l'Agenzia nazionale ceca per la criminalità organizzata (Národní centrála proti organizovanému zločinu); e l'ufficio EPPO di Bucarest, supportato dagli Ispettorati di polizia delle contee di Bihor e Salaj (Romania).

Lo schema può essere ricostruito nel modo seguente: alcune società “*missing traders*” non adempivano ai loro obblighi fiscali, permettendo così a un’altra società “*broker*” con sede in Germania di richiedere un credito IVA indebito <sup>297</sup>.

Le perdite fiscali stimate derivanti dal giro d'affari ammontavano a circa 33,7 milioni di euro ed essendo stati confiscati beni per un valore di oltre trentatré milioni di euro, l'intero danno sofferto deve ritenersi recuperato.

### 3.2.3. Operazione “*Blue Wave*”

L'operazione “*Blue Wave*” ha avuto ad oggetto un vasto contrabbando di tabacchi lavorati esteri tra la Tunisia e l'Italia commesso da un gruppo criminale dal mese di maggio 2019 al mese di novembre 2021, con un valore di mercato di 3,5 milioni di euro e un danno di oltre 6 milioni di euro al bilancio nazionale ed europeo. La sede EPPO di Palermo ha avocato il caso conducendo tale operazione <sup>298</sup>. Nel concreto il Comando Provinciale di Palermo della Guardia di Finanza ha arrestato dodici persone di nazionalità italiana e tunisina e sequestrato un motoscafo e sette veicoli.

È stato questo il primo caso in Italia in cui è stata eseguita una misura cautelare personale richiesta dalla sede EPPO di Palermo.

Gli indagati avrebbero organizzato un traffico di sigarette contraffatte dalla Tunisia alla Sicilia. Lo schema fraudolento consisteva nelle attività coordinate di due organizzazioni criminali. La prima era un'organizzazione italo-tunisina operativa a Trapani specializzata nel reperimento delle “bionde” di contrabbando e nell'organizzazione delle spedizioni illegali via mare dalla costa nordafricana al confine marittimo con l'Italia, trasbordando poi le casse di sigarette su imbarcazioni più piccole. La seconda organizzazione criminale, attiva a Palermo, acquistava grandi quantità di sigarette importate illegalmente per poi venderle al dettaglio nel mercato locale.

---

<sup>297</sup> Six arrests and seizures worth €23 million in Czechia, Romania, Slovakia | European Public Prosecutor's Office. (2021, November 4).

<https://www.eppo.europa.eu/en/news/six-arrests-and-seizures-worth-eu23-million-czechia-romania-slovakia>

<sup>298</sup> Counterfeit cigarette trafficking scheme between North Africa and Italy: 12 arrests and seizures in Italy | European Public Prosecutor's Office. (2021, November 30).

<https://www.eppo.europa.eu/en/news/counterfeit-cigarette-trafficking-scheme-between-north-africa-and-italy-12-arrests-and>

Questo fenomeno è abbastanza comune ed è attuato mediante le cosiddette “navi-madre”, le quali salpano dal continente africano con importanti carichi di tabacchi lavorati esteri che trasportano fino al limite delle acque territoriali italiane dove vengono raggiunte da altre piccole imbarcazioni che si suddividono il carico per farlo giungere velocemente in diverse località siciliane. Giunte a terra, le sigarette vengono poi stoccate in alcuni magazzini dai quali i referenti delle organizzazioni criminali attingono per i loro traffici commerciali realizzati su strada.

I finanziari del Nucleo di Polizia Economico Finanziaria di Palermo, i finanziari del Gruppo d’Investigazione sulla Criminalità Organizzata (GICO) e i reparti aeronavali avevano già compiuto per due anni una copiosa attività investigativa attraverso intercettazioni telefoniche ed ambientali, videoriprese, appostamenti e pedinamenti ed erano riusciti a fermare numerosi carichi illegali, arrestato trentasei contrabbandieri in flagranza di reato e sequestrato ventitré tonnellate di sigarette contraffatte, principalmente delle marche Oris, Royal, Pine e Time, vietate in Italia in quanto non conformi ai parametri europei, dieci imbarcazioni tra pescherecci e motoscafi per un valore di circa 500.000 euro e 170.000 euro in contanti.

Inoltre, i finanziari del GICO palermitano, valorizzando le informazioni delle banche dati della Guardia di Finanza e dell’applicativo “MOLECOLA”, hanno potuto dimostrare l’assoluta sproporzione tra i redditi dichiarati dai soggetti arrestati e le loro effettive disponibilità patrimoniali, fattore che ha così consentito all’EPPO di emettere il sequestro preventivo d’urgenza di veicoli ed imbarcazioni per un valore di circa 150.000 euro <sup>299</sup>.

### **3.2.4. Operazione “Huracán”**

L’operazione “Huracán” è stata condotta dalla sede EPPO di Colonia (Germania) e riguarda un vasto schema di frode IVA sul commercio internazionale di oltre 10.000 automobili.

L’indagine è iniziata nel gennaio 2021 con una segnalazione di un’autorità fiscale italiana all’Ufficio centrale delle imposte tedesche scaturente da un controllo amministrativo in

---

<sup>299</sup> Redazione. (2021, November 30). *Guardia di Finanza: a Palermo operazione “Blue Wave”. La Procura Europea emette 13 ordini di arresto per contrabbando di sigarette. Report Difesa.* <https://www.reportdifesa.it/guardia-di-finanza-a-palermo-operazione-blue-wave-la-procura-europea-emette-13-ordini-di-arresto-per-contrabbando-di-sigarette/>

relazione a mancati pagamenti IVA allo Stato italiano a seguito dell'acquisto di un elevato numero di auto dalla Germania e della successiva rivendita dei medesimi veicoli a privati e a società in altri Stati dell'UE <sup>300</sup>.

L'ufficio delle indagini fiscali di Münster aveva subito aperto un'indagine, che venne avocata dalla sede EPPO di Colonia. I PED e gli investigatori finanziari specializzati dell'Ufficio centrale dell'EPPO, svolgendo le indagini, scoprirono presto uno schema di frode IVA internazionale su larga scala gestito da un gruppo di criminalità organizzata operativo fin dal 2017 in sette Paesi (Belgio, Germania, Ungheria, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna). Si è ritenuto che siano state vendute più di 10.000 auto creando quindi un giro d'affari fraudolento complessivo di 225 milioni di euro con conseguente danno al bilancio europeo di almeno 38 milioni di euro.

Lo schema criminoso consisteva in una vasta rete di società coordinate da un'organizzazione criminale. Vi era una società "di comodo" con sede in Germania, apparentemente legittima sulla carta, che acquistava *online* da un concessionario tedesco le auto. Questa pagava il prezzo comprensivo di IVA per poi presentare la richiesta di rimborso IVA che riceveva indietro dallo Stato tedesco.

La seconda fase della frode consisteva nel rivendere tali auto a commercianti al di fuori della Germania, ma pur sempre all'interno dell'Unione Europea, in particolare in Italia e in Ungheria, per giovare delle norme sull'IVA intracomunitaria. Il prezzo dell'auto risultava quindi leggermente superiore al prezzo netto indicato nella fattura originale dell'acquisto *online*, ma comunque vantaggioso in quanto esente da IVA.

Per ultimo tali commercianti, collusi con la società tedesca loro negoziante, vendevano le auto a un prezzo ancora più vantaggioso a clienti finali o a società. L'IVA pagata dai clienti finali non veniva però versata allo Stato tedesco dal commerciante in quanto questo spariva ("*missing trader*") trattenendola come profitto.

Ciò ha causato anche una grave turbativa del mercato, in quanto tali società hanno potuto praticare prezzi particolarmente concorrenziali rispetto agli altri operatori del settore.

---

<sup>300</sup> Dambra, R. (2023). Europol scopre una frode IVA di 38 milioni sulla vendita di auto. *SicurAUTO.it*. <https://www.sicurauto.it/news/attualita-e-curiosita/europol-scopre-una-frode-iva-di-38-milioni-sulla-vendita-di-auto/>

Inoltre, le transazioni commerciali di tutto lo schema fraudolento apparivano legittime in quanto gli indagati emettevano regolarmente fatture false ai clienti finali facendo loro credere che avessero acquistato correttamente i veicoli e pagato l'IVA e rendendo così possibile la immatricolazione dei veicoli acquistati in un altro Paese.

L'EPPO ha di conseguenza organizzato per il 14 giugno 2023 un *action day* al quale hanno partecipato più di duemila investigatori fiscali, doganali e di polizia in tutti gli Stati coinvolti.

In tale occasione sono state compiute più di quattrocentocinquanta perquisizioni, sequestri di immobili e auto di lusso e arrestate cinque persone <sup>301</sup>.

L'indagine e la giornata d'azione sono state sostenute dalla Rete operativa (@ON), finanziata dall'UE (progetto ISF4@ON) ed alla stessa hanno partecipato numerose autorità nazionali e *partner* <sup>302</sup> tra cui Europol. Quest'ultima agenzia ha fornito un supporto analitico completo, effettuando controlli incrociati sulle informazioni ricevute e riferendo i risultati rilevanti.

Inoltre, Europol ha facilitato lo scambio di informazioni con gli altri Stati membri dell'UE interessati e con i Paesi terzi <sup>303</sup>.

In particolar modo in Italia la Guardia di Finanza di Ragusa - Tenenza di Pozzallo ha condotto indagini su un rivenditore che non aveva dichiarato il reddito per oltre 1.373.000 euro ed evaso IVA per oltre 256.000 euro. A seguito di accertamenti, effettuati anche attraverso l'attivazione della Mutua Assistenza Amministrativa <sup>304</sup> per il tramite del

---

<sup>301</sup> *Investigation Huracán: VAT fraud involving 10 000 cars uncovered* | European Public Prosecutor's Office. (2023, June 14).

<https://www.eppo.europa.eu/en/news/investigation-huracan-vat-fraud-involving-10-000-cars-uncovered>

<sup>302</sup> Elenco dei *partner* più importanti e delle autorità nazionali coinvolte: Ufficio delle indagini fiscali, Münster (Germania); Ufficio indagini doganali, Essen (Germania); Ufficio di procura specializzato in crimini dei colletti bianchi, Düsseldorf (Germania); Ufficio centrale della Renania Settentrionale-Vestfalia per la lotta alle frodi IVA (ZEUS NRW, Germania); Ufficio federale di polizia criminale (Germania); Guardia di Finanza, Italia; Guardia Nazionale Repubblicana - Unità di azione fiscale, Portogallo; Amministrazione nazionale delle imposte e delle dogane, Direzione generale degli affari penali, Ufficio centrale per le indagini penali, Ungheria; Ufficio del Procuratore Capo della Capitale, Ungheria; Servizio di informazione e investigazione fiscale (FIOD), Eindhoven (Paesi Bassi); Guardia Civil, Spagna; Polizia federale, Belgio.

<sup>303</sup> *Five suspects responsible for EUR 38 million VAT fraud scheme arrested* | Europol.

[https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/five-suspects-responsible-for-eur-38-million-vat-fraud-scheme-arrested?mtm\\_campaign=newsletter](https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/five-suspects-responsible-for-eur-38-million-vat-fraud-scheme-arrested?mtm_campaign=newsletter)

<sup>304</sup> Convenzione OCSE sulla Mutua Assistenza Amministrativa in materia fiscale STE n° 127. Tale Convenzione consente alle Parti di sviluppare una vasta cooperazione amministrativa che copre tutte le imposte obbligatorie con l'eccezione dei diritti doganali. L'assistenza può realizzarsi in diversi modi: scambio di informazioni tra le parti, inchieste fiscali simultanee e partecipazione alle inchieste condotte in altri Paesi, il recupero di imposte dovute in altri Paesi e la notificazione di documenti prodotti in altri Paesi partecipanti.

Comando Generale del Corpo con gli Organi collaterali della Germania e dell'Ungheria, si è scoperto che tale società, attraverso l'interposizione fittizia nelle fasi contrattuali di soggetti inesistenti, facesse apparire gli acquisti effettuati nell'esercizio d'impresa come acquisti effettuati tra privati <sup>305</sup>.

### 3.2.5. Operazione “Sentinel”

L'operazione “Sentinel” si pone nell'ambito dell'obiettivo di proteggere il fondo *Next Generation EU* disposto per risanare l'economia dai danni causati dalla pandemia Covid-19 <sup>306</sup>. In particolare, si è ritenuto di effettuare ulteriori controlli in considerazione che la maggior parte dei finanziamenti del *Next Generation EU* viene erogata sotto forma di prestiti e sovvenzioni a sostegno di investimenti per società verdi, sostenibili e resilienti che sicuramente possono attirare gli appetiti delle organizzazioni criminali.

Questa iniziativa è stata lanciata il 15 ottobre 2021 da Europol ma ha coinvolto anche la Procura Europea, Eurojust, OLAF e diciannove Stati membri dell'Unione Europea <sup>307</sup>.

Le attività operative congiunte sono consistite e tuttora consistono nella condivisione proattiva dell'*intelligence*, nello scambio di informazioni e nel coordinamento delle operazioni per contrastare tali frodi.

Nell'ambito di tale programma la sede EPPO di Bologna ha richiesto al GIP del Tribunale di Macerata un'ordinanza di custodia cautelare domiciliare ed un provvedimento di congelamento di beni per oltre 1 milione di euro eseguiti il 23 marzo 2023 <sup>308</sup>.

L'indagine svolta dalla Guardia di Finanza di Camerino (Marche) ha riguardato una società italiana che tramite il suo rappresentante legale ha presentato tra il 2021 e 2022 diverse

---

<sup>305</sup> *Evasione fiscale nel settore della commercializzazione di autovetture estere.*

<https://www.gdf.gov.it/it/gdf-comunica/notizie-ed-eventi/comunicati-stampa/anno-2023/agosto/evasione-fiscale-nel-settore-della-commercializzazione-di-autovetture-estere>

<sup>306</sup> *New operation to protect Next Generation EU recovery funds | Europol.*

<https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/new-operation-to-protect-next-generation-eu-recovery-funds>

<sup>307</sup> Austria, Belgio, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia.

<sup>308</sup> *Preventive seizure order of over €1 million and one person under house arrest in aggravated fraud investigation in Italy | European Public Prosecutor's Office. (2023, March 24).*

<https://www.eppo.europa.eu/en/news/preventive-seizure-order-over-eu1-million-and-one-person-under-house-arrest-aggravated-fraud>

domande con false indicazioni al fine di ottenere prestiti agevolati e finanziamenti a fondo perduto anche nell'ambito dei fondi stanziati *Next Generation EU*.

Le false informazioni riguardavano il fatturato annuo della società, bilanci gonfiati, ricevute di presentazione dei bilanci, atti notarili, dichiarazioni dei redditi e ricevute di presentazione digitale delle dichiarazioni dei redditi.

Dall'analisi dei conti bancari della società emergeva che parte del denaro fraudolentemente ricevuto sarebbe stato riciclato su conti bancari di diverse società estere. Le indagini sono attualmente in corso per accertare in quali Stati sia avvenuto il riciclaggio e per procedere al loro congelamento.

### 3.2.6. Operazione “*Goliath*”

L'operazione “*Goliath*” condotta dalla sede EPPO di Amburgo (Germania) con il supporto di Europol, delle agenzie fiscali tedesche e di diverse forze di polizia, ha riguardato un'organizzazione criminale internazionale indagata per frode IVA per un valore di 85 milioni di euro <sup>309</sup>.

Tale organizzazione criminale era attiva nel commercio internazionale di elettronica, soprattutto di *AirPods*. Più specificamente gli indagati avevano costituito società in Germania e in altri Stati membri dell'UE, nonché in Paesi terzi, per commerciare attraverso una catena fraudolenta di “*missing traders*”, che poi si volatilizzavano senza adempiere ai loro obblighi fiscali. Altre società chiedevano il rimborso dell'IVA alle autorità fiscali nazionali. Successivamente il denaro veniva riciclato attraverso una società con sede a Dortmund (Germania), collegata a una società ungherese, anch'essa indagata per evasione fiscale.

Nel corso dell'*action day* del 22 novembre 2023 vennero eseguite cinquantanove perquisizioni ed altre misure investigative negli otto Stati coinvolti <sup>310</sup>, che portarono al sequestro di milleottocento *AirPods*, denaro contante, due auto di lusso per un valore

---

<sup>309</sup> *Investigation Goliath: EPPO targets international ring suspected of €85 million VAT fraud | European Public Prosecutor's Office.* (2023, November 27).

<https://www.eppo.europa.eu/en/news/investigation-goliath-eppo-targets-international-ring-suspected-eu85-million-vat-fraud>

<sup>310</sup> Danimarca, Francia, Germania, Ungheria, Lituania, Paesi Bassi, Svezia e Svizzera.

complessivo di 550.000 euro e un orologio del valore di 907.000 euro. Fu inoltre confiscato uno *jammer*, utilizzato per disturbare le comunicazioni ed evitare di essere scoperti dalla polizia. Successivamente venne arrestato uno dei presunti capi del gruppo criminale.

### 3.2.7. Operazione “*Display*”

La sede di Monaco di Baviera della Procura Europea ha condotto, con il supporto di unità investigative fiscali tedesche, l’operazione “*Display*” avente ad oggetto una frode IVA transfrontaliera svoltasi in dieci Stati membri <sup>311</sup> con danni stimati per 32 milioni di euro <sup>312</sup>.

L’operazione ha avuto inizio nel 2021 ed ha consentito la scoperta di un gruppo criminale organizzato che commerciava piccoli prodotti elettronici dalla Germania e li vendeva attraverso “*missing traders*” in tutta Europa.

Nelle tre giornate d’azione programmate vennero eseguite sessantuno perquisizioni in locali commerciali e in abitazioni che consentirono il sequestro di *AirPods* per un valore di 5,2 milioni di euro e l’arresto di cinque persone coinvolte residenti nella Repubblica Ceca, Bulgaria e Slovacchia.

### 3.2.8. Operazione “*Masquerade Ball*”

L’operazione “*Masquerade Ball*” è stata condotta dalla sede EPPO di Monaco di Baviera con il supporto di numerosi *partner* e autorità di diversi Stati membri <sup>313</sup> ed ha smascherato

---

<sup>311</sup> Austria, Bulgaria, Estonia, Germania, Lituania, Paesi Bassi, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

<sup>312</sup> *EPPO investigation into cross-border VAT fraud with estimated damages of €32 million: 61 searches in 10 countries and 5 arrests* | European Public Prosecutor’s Office. (2023, January 24). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/eppo-investigation-cross-border-vat-fraud-estimated-damages-eu32-million-61-searches-10>

<sup>313</sup> Tra cui: Ufficio di investigazione doganale di Monaco, Germania (Zollfahndungsamt München); Ufficio indagini fiscali, Monaco di Baviera, Germania (Steuerfahndung München); Polizia federale, Germania (Bundespolizei); Servizio di informazione e investigazione fiscale (FIOD), Paesi Bassi; Amministrazione generale delle dogane e delle accise del Belgio (Administration générale des Douanes et Accises, Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen); Polizia giudiziaria federale belga: Ufficio centrale per la lotta contro la criminalità economica e finanziaria organizzata (OCDEFO-CDGEFID).

un'organizzazione criminale cinese che compiva frodi doganali e IVA all'importazione per 200 milioni di euro <sup>314</sup>.

Secondo l'indagine l'organizzazione criminale ha realizzato un complesso schema per evadere i dazi doganali e l'IVA sull'importazione.

Il gruppo importava infatti dalla Cina agli Stati dell'UE un elevato numero di merci, come prodotti tessili, scarpe e piccoli articoli elettronici. Attraverso l'utilizzazione di false fatture dichiarava un valore delle merci molto inferiore rispetto a quello effettivo con conseguente pagamento inferiore rispetto a quello dovuto dei dazi doganali.

Inoltre, l'evasione del pagamento dell'IVA veniva effettuata abusando di un'esenzione legata a un meccanismo di importazione europeo noto come "Regime doganale 42" (CP42).

Questa esenzione si applica quando le merci importate da un paese extraeuropeo ad uno Stato membro vengono successivamente trasportate per la consegna finale in un altro Stato membro. Questi movimenti vennero falsati attraverso la costituzione di società "di comodo" in tutta l'Unione Europea, descrizioni fittizie delle merci e documenti di trasporto falsi. In questo modo, il gruppo fingeva di commerciare le merci tra Stati membri dell'UE, senza dover pagare l'IVA, in quanto tale pagamento veniva differito all'arrivo delle merci alla loro destinazione finale. Poiché i destinatari finali erano poi società "di comodo", il gruppo è riuscito a eludere completamente il pagamento dell'IVA.

Per realizzare questo tipo di schema, il gruppo criminale ha dovuto creare una vasta rete di intermediari, per lo più con sede in Germania, Belgio e Paesi Bassi, che si occupavano delle procedure di sdoganamento e della logistica nell'UE e fungevano anche da venditori intermediari.

Nell'*action day* del 7 novembre 2023 la sede EPPO di Monaco di Baviera, tramite trecento investigatori fiscali e doganali, effettuò più di duecento perquisizioni in diverse località della Germania e dei Paesi Bassi che portarono al sequestro di oltre 450.000 euro in contanti e di

---

<sup>314</sup> *Germany: EPPO unmasks criminal organisation behind €200 million customs and import VAT fraud | European Public Prosecutor's Office.* (2023, November 15). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/germany-eppo-unmasks-criminal-organisation-behind-eu200-million-customs-and-import-vat-fraud>

altri beni. Vennero arrestati anche quattro soggetti, ritenuti responsabili del sistema delle frodi doganale e dell'IVA.

### **3.2.9. Operazione “Gasosa”**

L'operazione “Gasosa” ha riguardato un caso di frode IVA concernente carburanti importati dalla Spagna e venduti in Portogallo attraverso una catena di rivenditori, con un danno stimato di oltre 26 milioni di euro <sup>315</sup>.

L'indagine ha riguardato quindici società e cinque persone fisiche. Lo schema criminoso consisteva nell'immettere sul mercato carburante attraverso il tipico sistema di frode carosello, sfruttando le norme sull'esenzione dell'IVA per le transazioni intracomunitarie.

Inoltre, poiché il carburante risultava venduto a un prezzo molto basso, l'organizzazione criminosa otteneva anche un vantaggio illecito sugli operatori economici onesti del settore.

L'Autorità fiscale portoghese ha eseguito su ordine del giudice ventuno perquisizioni che hanno consentito il sequestro di sedici edifici, veicoli, partecipazioni azionarie e conti bancari per un valore di 11 milioni di euro.

Inoltre, sono state arrestate tre persone accusate di frode fiscale, associazione a delinquere e riciclaggio di denaro.

### **3.2.10. Operazione “Silk Road”**

L'operazione “Silk Road” è stata condotta dalla sede di Bruxelles della Procura Europea con il supporto di Europol, delle autorità doganali e fiscali belghe, di OLAF e di diversi reparti della polizia federale e locale belga <sup>316</sup>. Ha avuto ad oggetto frodi doganali perpetrate presso

---

<sup>315</sup> Portugal: Three arrested in investigation into tax evasion on imported fuels from Spain | European Public Prosecutor's Office. (2022, December 8). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/portugal-three-arrested-investigation-tax-evasion-imported-fuels-spain>

<sup>316</sup> Polizia giudiziaria federale belga: Ufficio centrale per la lotta alla criminalità economica e finanziaria organizzata (OCDEFO-CDGEFID); Ufficio centrale contro la corruzione (OCRC-CDBC); Unità federale per la criminalità informatica (FCCU); Polizia giudiziaria federale (Police Judiciaire Fédérale de Liège); Servizio d'intervento (Corps d'intervention de Liège). Polizia amministrativa federale: Supporto canino; Forze di polizia locali di Grâce Hologne-Awans, Basse-Meuse e Fléron.

l'aeroporto di Liegi fin dal 2019, con danni stimati in 310 milioni di euro tra IVA e dazi doganali evasi <sup>317</sup>.

Il sistema criminale consisteva nell'elusione del pagamento dell'IVA sulle merci importate dalla Cina ed era attuato da esportatori cinesi per il tramite di tre agenzie doganali private belghe e una serie di società "di comodo" in diversi Stati membri dell'UE.

L'aeroporto di Liegi, principalmente incentrato sul trasporto merci, è infatti la sede delle operazioni europee del colosso cinese dell'*e-commerce* Alibaba e del suo braccio logistico Cainiao Network.

Le società belghe agivano come affidabili rappresentanti doganali e fiscali degli esportatori cinesi e dichiaravano che le merci in entrata attraverso l'aeroporto, principalmente apparecchiature elettroniche, giocattoli e accessori, erano destinate ad altri Stati membri al fine di sfruttare il "Regime doganale 42" (CP42) e beneficiare dell'esenzione dall'IVA all'importazione. Come già spiegato *supra* questo regime, creato per semplificare il commercio transfrontaliero, esenta gli importatori dal pagamento dell'IVA nel Paese di importazione se le merci importate vengono successivamente trasportate in un altro Stato membro dell'UE e quindi acquistate nello Stato membro di destinazione finale, tenuto a pagare l'IVA. La frode è consistita nel creare società "di comodo" con sede in Francia, Germania, Ungheria, Italia, Polonia e Spagna servendosi di fatture false e documenti di trasporto fittizi. In alcuni casi, sono stati utilizzati anche nomi di società reali, ignare del fatto che i loro numeri di partita IVA e le loro identità erano stati rubati.

In realtà, le società "di comodo" non ricevevano le merci, che venivano effettivamente fornite a società reali con sede in altri Stati membri o vendute a consumatori finali attraverso i mercati *online* di diversi Paesi. Lo scopo era soltanto quello di distogliere l'attenzione degli ispettori, creando una falsa catena commerciale e rendendo più difficile i controlli.

Le merci venivano infine vendute al consumatore finale che pagava il prezzo complessivo comprensivo dell'IVA. Tuttavia, tale imposta non veniva né dichiarata né versata ad alcuna amministrazione fiscale dalla presunta organizzazione criminale ed era invece trattenuta dal

---

<sup>317</sup> Belgium: EPPA dismantles customs fraud ring operating at Liège Airport – €310 million in estimated damages | European Public Prosecutor's Office. (2023, March 28). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/belgium-eppo-dismantles-customs-fraud-ring-operating-liege-airport-eu310-million-estimated>

venditore. Attraverso tale schema la merce veniva venduta con enormi profitti, frodando al contempo le agenzie di riscossione delle imposte sui dazi doganali e sull'IVA.

I reati oggetto dell'indagine sono consistiti nella falsificazione di documenti, frodi doganali e dell'IVA, riciclaggio di denaro e la partecipazione ad un'organizzazione criminale.

L'EPPO ha effettuato dieci perquisizioni in diverse località del Belgio<sup>318</sup>, tra cui magazzini ed uffici dell'aeroporto di Liegi, e il congelamento di una dozzina di conti bancari. Sono stati inoltre arrestati quattro sospetti, due direttori, un contabile e un altro dipendente delle società belghe. Su richiesta dell'EPPO, il giudice belga ha emesso un ordine di sequestro di auto, computer e dispositivi elettronici, nonché di qualsiasi bene di valore superiore a 1.000 euro.

### **3.2.11. Frode IVA di apparecchiature informatiche con collegamenti in America Latina**

Questa operazione è stata condotta dalla sede EPPO di Madrid ed ha smascherato un'organizzazione criminale operante nel commercio di apparecchiature informatiche con collegamenti in America Latina per frode IVA da 25 milioni di euro<sup>319</sup>.

Secondo l'indagine le attività criminose sono iniziate nel 2021 quando l'organizzazione criminale creò una struttura di società con sede in Spagna, in altri Stati membri dell'UE e in America Latina, al fine di convogliare gli acquisti intracomunitari nella società principale che fungeva da punto di distribuzione delle merci. Lo schema fraudolento sfruttava le norme europee sulle transazioni intracomunitarie esenti dall'IVA utilizzando una catena di "missing traders" che sparivano senza adempiere ai loro obblighi fiscali. Altre società della catena fraudolenta richiedevano poi indebiti rimborsi IVA alle autorità fiscali nazionali.

Poiché non veniva versata l'IVA sui prodotti in nessuna fase della commercializzazione, la società principale era in grado di distribuirli a prezzi molto inferiori di quelli di mercato,

---

<sup>318</sup> Tra cui Zeebrugge e le abitazioni private degli indagati ad Ans (Aleur), Liegi e Visé.

<sup>319</sup> Spain: EPPO raids criminal organisation reaching to Latin America in probe into €25 million VAT fraud | European Public Prosecutor's Office. (2023, November 24). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/spain-eppo-raids-criminal-organisation-reaching-latin-america-probe-eu25-million-vat-fraud>

collocandosi in una posizione altamente privilegiata e incrementando le proprie vendite, estromettendo i concorrenti dal mercato.

Secondo le indagini, la struttura societaria, che era ufficialmente gestita da prestanomi, indirizzava le ingenti somme di profitti illeciti nell'acquisto di beni immobili. Le prove dimostrarono che gli indagati avevano utilizzato misure di sicurezza proprie dei gruppi di criminalità organizzata, tra cui applicazioni di comunicazioni elettronica per impedire l'individuazione da parte della polizia.

I soggetti sono stati indagati per reati contro le finanze pubbliche, per essere parte di un gruppo di criminalità organizzata, oltre che per i reati di riciclaggio di denaro e contraffazione.

Sono state effettuate tredici perquisizioni nelle città spagnole di Madrid, Guadalajara e Cadice e sequestrate proprietà immobiliari, numerosi documenti, dispositivi elettronici, apparecchiature informatiche, oggetti di alto valore e veicoli. Inoltre, sono stati congelati conti bancari in Spagna, oltre che in Belgio, Lituania e Romania e arrestate ventiquattro persone. Sono stati emessi ordini di sequestro e altre misure investigative anche in America Latina.

### **3.2.12. Operazione “VAT-Games” e “Marengo Rosso”**

La sede di Milano dell'EPPO ha condotto l'operazione “VAT-Games” contro un'organizzazione criminale internazionale dedita alla commissione di una frode IVA da 40 milioni di euro che coinvolgeva diversi Stati dell'Unione Europea <sup>320</sup>.

Attraverso le indagini si è scoperto il complesso schema criminale sottostante alla frode carosello. Come visto anche negli altri casi riportati, è stata sfruttata la normativa europea sulle transazioni intracomunitarie esenti da IVA, creando una serie di imprese con sede in Bulgaria, Slovacchia, Polonia e Paesi Bassi dedite alla vendita di prodotti informatici a

---

<sup>320</sup> EPPO uncovers €40 million VAT fraud: six arrests and seizures in sting against organised crime | European Public Prosecutor's Office. (2023, February 17). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/eppo-uncovers-eu40-million-vat-fraud-six-arrests-and-seizures-sting-against-organised-crime>

favore di società “di comodo” ubicate in Italia e formalmente amministrate da prestanomi, che omettevano di versare in Italia la predetta imposta.

Lo schema fraudolento prevedeva un ulteriore passaggio, in cui la merce veniva venduta sottocosto ad altre imprese italiane, ciò al fine di interporre fittiziamente ulteriori soggetti economici in modo da rendere più difficile l’identificazione dello schema e dei suoi utilizzatori, e anche per aumentare i profitti.

Successivamente i prodotti venivano ceduti a società italiane, regolarmente operanti, ad un prezzo molto competitivo, nonché ad altre società operanti nell’Unione, consentendo alle stesse di conseguire un rilevante risparmio d’imposta.

Lo schema generava anche ingenti crediti IVA in Italia da parte delle imprese coinvolte, creando rilevanti profitti che venivano poi riciclati.

Le prove raccolte durante le indagini preliminari, effettuate anche con l’ausilio di intercettazioni, hanno condotto nell’ottobre del 2022 a sei arresti e all’esecuzione di sessanta perquisizioni operate anche in altri Stati membri dell’UE. Successivamente, il 30 gennaio 2023 i PED di Milano hanno arrestato sei persone ed emesso un decreto di sequestro preventivo che ha consentito alla Guardia di Finanza di Milano, Varese, Bergamo, Como e Sesto San Giovanni di sequestrare immobili, auto di lusso, gioielli e denaro contante, nonché di bloccare i saldi attivi di conti correnti bancari per un totale di 40 milioni di euro. Il decreto di sequestro preventivo è stato convalidato dal GIP del Tribunale di Milano in data 11 febbraio 2023 <sup>321</sup>.

Questa indagine si collega alla più grande operazione “*Marengo Rosso*” condotta dalla sede EPPO di Madrid nei confronti di un’organizzazione criminale con sede in Spagna operante dal 2020 in otto Stati membri <sup>322</sup> e ritenuta responsabile di una frode IVA da 25 milioni di euro attraverso la vendita di telefoni cellulari e altre apparecchiature elettroniche <sup>323</sup>.

---

<sup>321</sup> Scoperti 40 milioni di euro di frode iva.

<https://www.gdf.gov.it/it/gdf-comunica/notizie-ed-eventi/comunicati-stampa/anno-2023/febbraio/scoperti-40-milioni-di-euro-di-frode-iva>

<sup>322</sup> Repubblica Ceca, Ungheria, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Polonia, Slovacchia e Spagna.

<sup>323</sup> EPPO busts €25 million VAT fraud spread across eight countries: 17 arrests, including alleged ringleader | European Public Prosecutor’s Office. (2023, February 22).

<https://www.eppo.europa.eu/en/news/eppo-busts-eu25-million-vat-fraud-spread-across-eight-countries-17-arrests-including-alleged>

Difatti, tra i sei soggetti arrestati nell'ambito dell'operazione "VAT-Games", uno è coinvolto anche in questa ulteriore frode.

L'operazione "Marengo Rosso" ha smascherato lo schema fraudolento seguito dall'organizzazione criminale che prevedeva l'utilizzo di società "di comodo" in diversi Stati attraverso le quali venivano apparentemente commercializzati telefoni, tablet, computer e altre apparecchiature elettroniche, utilizzando fatture fittizie al fine di eludere il pagamento dell'IVA. Tale catena societaria artificiosamente creata consentiva inoltre di richiedere alle autorità fiscali nazionali indebiti rimborsi IVA ed infine di vendere *online* la merce a prezzi molto competitivi. Successivamente tali profitti criminali venivano riciclati e reinvestiti in beni immobili di alto valore in diversi Stati, tra cui la Repubblica Ceca, l'Italia e il Portogallo.

La sede EPPO di Madrid nell'*action day* del 21 febbraio 2023 ha arrestato diciassette persone ed ha effettuato trentanove perquisizioni negli otto Stati coinvolti. Inoltre, ha disposto il blocco di novantacinque conti bancari e il sequestro di numerosi immobili, auto di lusso, orologi di alto valore e armi.

Tale operazione ha coinvolto anche Eurojust ed Europol oltre che diverse agenzie nazionali di contrasto <sup>324</sup>.

### **3.2.13. Frode doganale di elettrodi di tungsteno**

Quest'operazione ha avuto ad oggetto una società ligure che aveva eluso il pagamento dei dazi di confine dichiarando una falsa origine delle merci importate, in particolar modo elettrodi di tungsteno <sup>325</sup>.

---

<sup>324</sup> Tra cui: l'Unità operativa centrale della Guardia Civil spagnola (Unidad Central Operativa); l'Unità centrale per i reati economici e fiscali della Polizia nazionale spagnola (Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal de la Policía Nacional); l'Agenzia fiscale spagnola (Agencia Tributaria); Polizia di Stato (Direzione Centrale Anticrimine - Servizio Centrale Operativo); Guardia di Finanza (Nucleo PEF di Palermo); Guarda Nacional Republicana portoghese (GNR); Agenzia nazionale per la criminalità organizzata della Repubblica Ceca (Narodny Centrala Proti Organizovanemu Zlocinu - NCOZ); Servizio di polizia giudiziaria del Lussemburgo (Section entraine judiciaire internationale); Agenzia nazionale slovacca per il crimine (Národná Kriminálna Agentúra); Ufficio del procuratore capo metropolitano ungherese; Amministrazione nazionale delle imposte e delle dogane ungherese.

<sup>325</sup> €200 000 seized from customs fraud in Italy | European Public Prosecutor's Office. (2021, September 8). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/eu200-000-seized-customs-fraud-italy>

L'azienda ligure importava in Italia elettrodi che erano stati prodotti e confezionati in Cina.

Questi però prima di arrivare in Italia venivano trasferiti a società in Thailandia che, in cambio di una commissione, preparavano documentazione falsa per certificare l'origine thailandese delle merci importate. Successivamente, le società thailandesi li spedivano in Italia. Infatti, dichiarando che la merce era prodotta in Thailandia, anziché in Cina, l'azienda italiana era tenuta al pagamento del dazio del 6%, anziché quello più elevato del 63,5% previsto per le importazioni di questo tipo di prodotti dalla Cina, ottenendo così indebitamente un risparmio fiscale illecito di oltre 200.000 euro frutto dell'evasione dei dazi di confine e dell'IVA all'importazione.

Il titolare dell'azienda è stato indagato per il reato di contrabbando e all'esito delle indagini l'EPPO ha emesso un decreto di sequestro preventivo di oltre 200.000 euro che è stato eseguito dalla Guardia di Finanza di Genova.

### **3.2.14. Operazione mascherine**

Questa operazione della sede EPPO di Bologna ha avuto ad oggetto due società italiane per reati di contrabbando aggravato e di truffa aggravata ai danni di strutture sanitarie della regione Emilia-Romagna relativi a dispositivi di protezione individuale.

Durante la prima fase della pandemia di Covid-19, tra l'aprile e l'agosto 2020, una società con sede a Faenza operante nel settore delle forniture mediche ha importato dalla Cina dispositivi di protezione individuale (maschere chirurgiche, mascherine FFP2, tute, occhiali protettivi, visiere e calzari) per decine di milioni di euro attraverso la speciale procedura di "svincolo diretto". Questa procedura, prevista da un'apposita decisione europea <sup>326</sup> e disciplinata da un'ordinanza emessa dal Commissario Straordinario *pro tempore* per l'emergenza Covid-19 <sup>327</sup>, dà diritto all'esenzione dei dazi ed IVA all'importazione sui dispositivi di protezione individuale qualora questi vengano consegnati direttamente e senza alcun ricarico commerciale alle strutture sanitarie pubbliche. Tuttavia, invece di fare ciò, attraverso documenti artefatti allegati alle dichiarazioni doganali presentate presso gli Uffici delle Dogane di Bologna, la società sistematicamente commercializzava a prezzi più elevati

---

<sup>326</sup> Decisione (UE) 2020/491.

<sup>327</sup> Ordinanza commissariale n. 6/2020 del 28 marzo 2020.

con un'altra società privata, controllante della prima e riconducibile allo stesso legale rappresentante.

Tali prodotti erano stati poi venduti all'Azienda Ospedaliera Universitaria di Parma, che all'inizio della pandemia svolgeva il ruolo di centro di acquisto per l'intero settore sanitario dell'Emilia-Romagna.

Su richiesta dell'EPPO, la Guardia di Finanza di Ravenna eseguì un decreto di sequestro preventivo emesso dal GIP del Tribunale di Bologna avente ad oggetto una somma di oltre 11 milioni di euro nei confronti dell'amministratore delle due società italiane, corrispondenti a 4,2 milioni di euro di profitti derivanti dall'evasione dei dazi doganali e dell'IVA e a 7 milioni di euro di proventi del reato di truffa aggravata ai danni di ente pubblico. Il sequestro ha riguardato le disponibilità liquide presenti sui conti correnti dei due indagati e delle società beneficiarie, nonché il patrimonio immobiliare degli stessi soggetti e delle società, stimato in ventitré immobili, terreni, partecipazioni societarie e autovetture.

Inoltre, il PED di Bologna dispose un decreto di perquisizione e sequestro probatorio di tutti i prodotti non distribuiti e ancora presenti nei magazzini, con contestuale campionatura da depositare presso i laboratori di analisi della società nominata per la consulenza tecnica. La Guardia di Finanza allora sequestrò oltre un milione di mascherine FFP2 oggetto della truffa suddetta e oltre 2,5 milioni di mascherine di contrabbando. Infatti, nel corso delle indagini venne eseguita una perizia tecnica che rivelò che le mascherine mediche FFP2 vendute agli enti sanitari regionali erano prive di idonea certificazione, contraffatte o non conformi ai parametri di "penetrazione del materiale filtrante" arrivando ad una percentuale di possibile penetrazione di agenti patogeni del 73%, di gran lunga superiore a quella di riferimento che prevede un limite massimo del 6%. Avendo messo a rischio il personale ospedaliero venne richiesta una sostituzione delle mascherine che però non avvenne, in quanto i nuovi dispositivi di protezione erano altrettanto inadatti. Di conseguenza nell'agosto 2020, la stessa Azienda Ospedaliera richiese ufficialmente il ritiro immediato di tutte le mascherine stoccate nei magazzini delle aziende sanitarie dell'Emilia-Romagna<sup>328</sup>.

---

<sup>328</sup> *Over 3.5 million FFP2 medical masks and over €11 million in assets seized in Italy | European Public Prosecutor's Office.* (2021, September 17). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/over-35-million-ffp2-medical-masks-and-over-eu11-million-assets-seized-italy>

Successivamente, nell'agosto 2022, le indagini si sono spostate su tutte le altre strutture sanitarie clienti delle stesse due aziende che avevano fornito, tra aprile e novembre 2020, 24.500 mascherine FFP2, 13.980 FFP3 e 70.260 tute protettive ad aziende sanitarie locali e ospedaliere delle province di Caltanissetta, Catania, Trapani, Aosta e Torino. Anche in questi casi i prodotti forniti avevano certificazioni false o non idonee.

L'EPPO ha quindi chiesto un provvedimento di sequestro preventivo, emesso dal GIP ed eseguito il 5 agosto 2022 che ha portato al congelamento complessivo di beni per un valore complessivo di 1.144.175 euro. In particolare, sono stati sequestrati all'indagato principale e alle due società somme di denaro per un valore di 640.000 euro, un immobile commerciale e un appartamento per un valore di 504.976 euro <sup>329</sup>.

### 3.2.15 Operazione “*Cheap Ink*”

L'operazione “*Cheap Ink*” della sede EPPO di Venezia ha avuto ad oggetto una frode IVA da 58 milioni di euro perpetrata da un'organizzazione criminale che vendeva forniture per ufficio <sup>330</sup>.

L'indagine della Guardia di Finanza di Bolzano (Nucleo di Polizia Economico Finanziaria di Bolzano) ebbe inizio nel 2020, a seguito di controlli amministrativi mirati nei confronti di una serie di aziende operanti nel settore del commercio di articoli di cancelleria e *toner* per stampanti professionali, in quanto venivano praticati prezzi per la vendita estremamente bassi e non in linea con il mercato. Il prosieguo delle indagini, infatti, rivelò l'esistenza di un complesso schema di frode che coinvolgeva più di trenta indagati che, avvalendosi di una rete di società localizzate principalmente nel Triveneto e in numerosi Stati dell'Unione Europea <sup>331</sup>, gestivano l'importazione di questi prodotti in Italia, omettendo sistematicamente di versare l'IVA dovuta.

---

<sup>329</sup> *Healthcare workers in Italy put at risk due to aggravated fraud relating to protective face masks and suits: more than €1.1 million seized* | European Public Prosecutor's Office. (2022, August 9).

<https://www.eppo.europa.eu/en/news/healthcare-workers-italy-put-risk-due-aggravated-fraud-relating-protective-face-masks-and>

<sup>330</sup> *Operation “Cheap Ink”: EPPO cracks down on €58 million VAT fraud involving office supplies* | European Public Prosecutor's Office. (2023, January 26).

<https://www.eppo.europa.eu/en/news/operation-cheap-ink-eppo-cracks-down-eu58-million-vat-fraud-involving-office-supplies>

<sup>331</sup> Repubblica Ceca, Polonia, Austria, Slovacchia, Olanda e Germania.

L'evasione dell'IVA consentiva al gruppo di rivendere i prodotti importati a prezzi estremamente vantaggiosi, alterando il principio di leale concorrenza sul mercato.

I promotori di tale schema fraudolento erano due imprenditori di origine padovana, i quali intestavano formalmente le società ad “uomini di paglia” perlopiù indigenti. A tali soggetti era attribuito, in particolare, il debito IVA nei confronti dell'erario, ben sapendo che l'IVA non sarebbe stata versata e che essendo soggetti nullatenenti ogni tentativo di recupero dell'imposta evasa si sarebbe rivelato vano.

Al contempo, gli indagati avevano costituito ulteriori società “cassaforte” con l'intento di schermare l'importante patrimonio acquisito riciclando i profitti fraudolenti in auto di lusso ed immobili di valore, nonché attraverso remunerativi investimenti nel settore del turismo, della ristorazione, dell'immobiliare e nell'acquisto di cripto-valute in Italia e in altri Stati.

Le indagini, protrattesi per oltre due anni ed eseguite anche con il ricorso a sofisticate tecnologie investigative, impegnarono i Finanziari altoatesini in collaborazione con unità investigative di numerosi Stati membri, quali la Repubblica Ceca, la Polonia, l'Austria, la Slovacchia, l'Olanda e la Germania, utilizzando il sistema investigativo unitario della Procura Europea.

Il primo *action day* ebbe luogo il 26 gennaio 2023 e consistette nell'arresto di diciotto indagati sulla base di provvedimenti del GIP del Tribunale di Padova richiesti dal PED di Venezia. Di questi: tre in custodia cautelare in carcere; otto agli arresti domiciliari; tre con obbligo di dimora; e quattro con divieto di esercitare uffici direttivi di persone giuridiche e imprese. Inoltre, vennero eseguite trenta perquisizioni principalmente in Veneto e in altre regioni del Nord Italia, da oltre cento agenti della Guardia di Finanza altoatesina e dai “*cash dog*”, unità cinofile specializzate nella ricerca di denaro. La sede EPPO di Venezia dispose nei confronti di diciannove persone fisiche e venti società il sequestro preventivo di denaro e disponibilità finanziarie, quote societarie, veicoli e beni immobili per un valore complessivo di 58 milioni di euro su ordine del Tribunale di Padova al fine di recuperare i danni al bilancio nazionale ed europeo <sup>332</sup>.

---

<sup>332</sup> *Associazione a delinquere, finalizzata alla frode fiscale e al riciclaggio.*  
<https://www.gdf.gov.it/it/gdf-comunica/notizie-ed-eventi/comunicati-stampa/anno-2023/gennaio/associazione-a-delinquere-finalizzata-alla-frode-fiscale-e-al-riciclaggio>

Successivamente, il 20 giugno 2023, la Guardia di Finanza sequestrò 650.000 euro di beni a uno degli indagati, un imprenditore di Bolzano ritenuto parte dell'organizzazione criminale. Secondo le indagini, infatti, quest'imprenditore era inizialmente in affari con i vertici dell'associazione criminale, poi prese le distanze e pose in essere un autonomo schema di frode IVA, a beneficio di una società di sua proprietà e di un'altra di cui era direttore commerciale, entrambe con sede in provincia di Bolzano <sup>333</sup>.

Questo nuovo schema prevedeva la creazione di società "di comodo" per importare in Italia ingenti quantitativi di merci rendendo impossibile il recupero dell'IVA dovuta.

Venuto a conoscenza dell'arresto degli imprenditori padovani, l'imprenditore bolzanino iniziò a disporre dei beni a lui intestati, simulando anche la separazione dalla moglie per salvare la casa di proprietà da un eventuale provvedimento giudiziario. Tuttavia, la Guardia di Finanza di Bolzano riuscì comunque a sequestrare denaro, quote societarie, autovetture e l'abitazione di questo indagato.

### **3.2.16. Frode IVA e corruzione**

Questa operazione ha riguardato un'associazione criminale con sede a Napoli indagata per frode carosello attraverso la vendita di apparecchiature elettroniche.

Secondo quanto accertato dalle indagini, l'attività fraudolenta ha avuto luogo tra il 2017 e il 2022 e ha coinvolto centosettanta società "di comodo" situate in diversi Stati, tra cui Albania, Austria, Bulgaria, Repubblica Ceca, Germania, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Stati Uniti.

Le merci, principalmente *AirPods*, venivano apparentemente commercializzate attraverso queste società utilizzando fatture false al fine di eludere il pagamento dell'IVA. I prodotti venivano, infine, venduti in diverse parti d'Italia a prezzi molto competitivi a grandi società di distribuzione organizzata, creando così gravi distorsioni della concorrenza in questo mercato. I proventi del reato venivano poi riciclati e reinvestiti anche in aziende

---

<sup>333</sup> *Italy: EPPO seizes €650 000 from suspect in investigation "Cheap Ink" | European Public Prosecutor's Office.* (2023, June 22). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/italy-eppo-seizes-eu650-000-suspect-investigation-cheap-ink>

metallurgiche <sup>334</sup>. Inoltre, un ulteriore reimpiego sarebbe consistito nella simulazione di vendita da parte di una società statunitense con sede nel Delaware, coinvolta nell'associazione, di un credito IVA fittizio di 200 milioni di euro ad altre aziende italiane, anch'esse facenti parte dell'organizzazione criminale, per compensare i loro debiti fiscali.

Il gruppo criminale organizzato coinvolse anche quattro funzionari pubblici, tre della Guardia di Finanza e uno dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione, sospettati non solo di aver avuto un ruolo attivo nel meccanismo di frode IVA, ma anche di aver accettato tangenti per rallentare i procedimenti penali e le verifiche fiscali, evitare il pagamento forzato dei debiti fiscali e ottenere illegalmente informazioni dalle banche dati giudiziarie e di polizia.

Per questo motivo i reati contestati oltre all'associazione a delinquere, la frode IVA e il riciclaggio di denaro, comprendono anche la corruzione e l'accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico.

L'operazione è stata condotta dalle sedi di Napoli e Milano dell'EPPO e materialmente eseguita dalla Guardia di Finanza (Nucleo di Polizia Economico Finanziaria di Napoli).

Sono stati arrestati i dodici indagati, tra cui quattro funzionari pubblici, ed eseguite venticinque perquisizioni a Napoli, Caserta, Milano, Roma, Alessandria, Prato e Pistoia.

Inoltre, il GIP ha emesso un provvedimento di congelamento di conti bancari per 8 milioni di euro e di conseguenza sono stati sequestrati contanti, orologi di alto valore, veicoli e gioielli.

### **3.2.17. Contrabbando di sigarette**

Quest'operazione è stata condotta dalla sede EPPO di Zagabria (Croazia) e riguarda un caso di contrabbando di sigarette, evasione fiscale e doganale e corruzione, tutti reati commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale per il quale sono state indagate sei persone <sup>335</sup>.

---

<sup>334</sup> *Operation in Italy against criminal group under investigation for massive VAT fraud: 12 arrests, including four public officials* | European Public Prosecutor's Office. (2023, March 21). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/operation-italy-against-criminal-group-under-investigation-massive-vat-fraud-12-arrests>

<sup>335</sup> *Croatia: Six indicted for smuggling millions of cigarettes* | European Public Prosecutor's Office. (2023, January 23). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/croatia-six-indicted-smuggling-millions-cigarettes>

Secondo le indagini, il primo indagato, dal 18 marzo 2021 al 25 gennaio 2022, organizzò un'operazione congiunta con gli altri indagati per vendere grandi quantità di sigarette prive dei timbri attestanti il pagamento delle imposte dovute, creando così un danno agli interessi finanziari dell'Unione Europea e della Repubblica di Croazia. Le sigarette venivano spedite da Dubai (Emirati Arabi Uniti) alla Croazia, per poi essere trasportate illegalmente in altri Stati membri dell'UE attraverso il porto di Ploče (Croazia), senza essere sottoposte alla procedura di dichiarazione obbligatoria doganale, e vendute sul mercato illegale. Per sfuggire alle ispezioni richieste dalle procedure doganali ufficiali gli indagati pagavano a un investigatore sotto copertura, che fungeva da funzionario doganale, una somma totale di 90.000 euro.

Complessivamente gli indagati hanno organizzato il trasporto via mare da Dubai di un totale di 5.798.400 pacchetti di sigarette di contrabbando; trasportato illegalmente 35 tonnellate di sigarette di contrabbando attraverso la linea di confine e la dogana in Croazia, senza dichiararle ai funzionari doganali; trasportato il carico su camion in Slovenia, Ungheria, Slovacchia, Polonia e altri Stati membri dell'UE per venderlo sul mercato illegale.

In questo modo, si ritiene che abbiano ottenuto un guadagno di almeno 2,7 milioni di euro e commesso un danno per le finanze pubbliche di circa 3,3 milioni di euro, di cui 3,22 milioni per il bilancio della Repubblica di Croazia e i restanti 80.000 euro per il bilancio dell'Unione Europea, a causa dell'evasione dei dazi doganali.

Successivamente, il 10 maggio 2023, il Tribunale di Zagabria ha emesso una sentenza di patteggiamento nei confronti di tre imputati che si sono dichiarati colpevoli delle accuse<sup>336</sup>.

Con la sentenza sono stati condannati a rimborsare i danni causati al bilancio dell'UE e al bilancio della Repubblica di Croazia.

---

<sup>336</sup> *Conviction for smuggling millions of cigarettes in an EPPO investigation in Croatia | European Public Prosecutor's Office.* (2023, May 10). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/conviction-smuggling-millions-cigarettes-eppo-investigation-croatia>

### 3.2.18. Frode IVA all'importazione di benzina e gasolio

Quest'operazione è stata avocata nel 2022 dalla sede EPPO di Bologna e ha riguardato una frode IVA all'importazione di benzina e gasolio, attiva dal 2016, che ha prodotto danni all'amministrazione fiscale per oltre 92 milioni di euro.

Lo schema fraudolento sfruttato da una società di Parma era stato ideato da un gruppo criminale costituito da tre soggetti italiani che operavano tra Dubai, Miami e Salerno.

Questi importavano nel territorio italiano, attraverso veicoli di una società di trasporti croata, gestita "di fatto" da uno dei membri dell'associazione criminale, prodotti petroliferi provenienti da raffinerie situate in Slovenia e Croazia.

I prodotti combustibili venivano prima ceduti fittiziamente a una serie di società "di comodo" site nel Regno Unito e in Romania e a società "cartiere" italiane, sempre gestite dai componenti dell'associazione per delinquere, per poi arrivare alla reale destinataria della cessione, la società di stoccaggio di Parma, che poi li rivendeva ai suoi distributori a basso costo. Grazie a questo schema la società di Parma addirittura raddoppiò il proprio volume d'affari e ottenne un vantaggio illecito rispetto ai concorrenti operatori economici onesti, anche rispetto a quelli che acquistavano gasolio e benzina direttamente dalle raffinerie.

L'impresa parmigiana acquistava così i prodotti petroliferi a prezzi bassissimi, spesso pari o addirittura al di sotto del "*platts*", indice che definisce il prezzo della materia prima presso la raffineria in un determinato giorno. L'interposizione nella filiera commerciale di imprese "cartiere" consentiva ai reali destinatari dei beni di approvvigionarsi del carburante a prezzi inferiori a quelli di mercato ottenendo una posizione di vantaggio competitivo, in quanto in tale settore anche pochi centesimi al litro consentono di incidere e alterare profondamente la leale concorrenza tra gli operatori ed inoltre di acquisire un credito IVA non spettante da portare in detrazione o utilizzare in compensazione.

Sulla base delle indagini vennero smascherate trentuno società "cartiere" che presentavano tutte le stesse caratteristiche: non erano in regola con le prescritte dichiarazioni annuali ai fini delle imposte dirette e dell'IVA; erano prive di depositi per lo stoccaggio dei prodotti petroliferi, di personale dipendente e di automezzi idonei al trasporto di carburante;

risultavano essere legalmente rappresentate da soggetti nullatenenti o pregiudicati; registravano aumenti di fatturato incongrui rispetto a un'ordinaria operatività <sup>337</sup>.

In alcuni casi, veniva introdotta nello schema criminale un'ulteriore società "filtro" con sede a Potenza, dotata di un'apparente regolarità formale sul piano degli adempimenti fiscali e caratterizzata dall'applicazione di un minimo margine di ricarico sulle vendite, con il solo scopo di aggiungere un ulteriore passaggio cartolare nella catena commerciale, in modo che la frode non fosse direttamente collegata con la società di Parma, non avendo rapporti di fatturazione diretti con la società "cartiera". Per tale attività di intermediazione cartolare la società "filtro" percepì profitti per 2.100.000 euro tra il 2016 e il 2018.

In realtà, il carburante veniva trasportato dalla raffineria estera al deposito fiscale presso cui veniva nazionalizzato e poi direttamente al deposito parmigiano, senza passare realmente per le società "cartiere" e "filtro" fittiziamente interposte.

Secondo l'ipotesi d'accusa il meccanismo fraudolento sarebbe stato realizzato anche con l'utilizzo di polizze fideiussorie e falsi modelli F24 di pagamento dell'IVA dovuta. In particolare, tale artificio avrebbe consentito di aggirare l'obbligo introdotto dalla legge 205/2017 <sup>338</sup> di versamento dell'IVA mediante F24 all'atto dell'estrazione del prodotto dai depositi fiscali, in quanto può essere sostituito dalla presentazione all'amministrazione finanziaria di una polizza fideiussoria o di una fideiussione bancaria.

I reati oggetto dell'indagine hanno riguardato la frode ai danni dell'amministrazione finanziaria, l'emissione e l'utilizzo di fatture false, la falsificazione e le dichiarazioni false o omesse in materia di IVA e imposte sul reddito.

Il Comando Provinciale della Guardia di Finanza di Parma il 23 marzo 2023 eseguì un decreto di sequestro preventivo di contanti, conti bancari e beni immobili fino a 149 milioni di euro, emesso dal GIP del Tribunale di Parma, su richiesta dell'EPPO, nei confronti di cinque persone e due società <sup>339</sup>.

---

<sup>337</sup> Frode fiscale nella commercializzazione di carburanti.

<https://www.gdf.gov.it/it/gdf-comunica/notizie-ed-eventi/comunicati-stampa/anno-2023/marzo/frode-fiscale-nella-commercializzazione-di-carburanti>

<sup>338</sup> Legge di bilancio 2018, n. 205, del 27 dicembre 2017.

<sup>339</sup> Italy: EPPO to seize €149 million in investigation into VAT fraud on fuels | European Public Prosecutor's Office. (2023, March 23).

<https://www.eppo.europa.eu/en/news/italy-eppo-seize-eu149-million-investigation-vat-fraud-fuels>

Il sequestro ha riguardato il deposito commerciale di Parma, diciassette impianti di distribuzione stradale di proprietà dell'impresa parmigiana, svariati immobili riconducibili agli indagati, disponibilità finanziarie e quote societarie.

Durante le perquisizioni, la Guardia di Finanza scoprì grazie ai “*cash dog*” milioni di euro in contanti nascosti sotto il pavimento della sede di una delle società indagate.

Precedentemente, nel giugno 2019, quando l'indagine non era stata ancora avocata dall'EPPO, ma era di competenza della Procura della Repubblica di Parma, era stata già eseguita una perquisizione presso la sede dell'azienda parmigiana, che avevo portato al sequestro di un totale di 1,5 milioni di euro in contanti, di cui circa 190.000 in dollari.

### **3.2.19. Frode IVA con il metodo “*Dutch sandwich*”**

Nel 2019 la Procura di Lecco avviò un'indagine per evasione fiscale su una società con sede nella zona di Lecco-Brianza a seguito di verifiche fiscali sulla stessa. Una volta divenuto operativo l'EPPO, la sua sede di Milano avocò il caso essendo stati stimati danni all'IVA di oltre 10 milioni di euro <sup>340</sup>.

La società con sede a Santa Maria Hoè risultava essere il rappresentante fiscale ai fini IVA di una persona giuridica di diritto olandese, con sede legale ad Amsterdam <sup>341</sup>. La prima vendeva i propri prodotti, in particolare componenti elettrici per l'automazione, sul territorio italiano, fingendo fraudolentemente che la merce fosse destinata ad altri Stati membri dell'UE, e quindi esente da IVA, abusando della sede estera fittizia della società.

L'indagine però dimostrò che in realtà la “sede di direzione effettiva” si trovava nel lecchese e non nei Paesi Bassi e che la società utilizzava quindi il meccanismo di evasione fiscale internazionale dell' “inversione contabile” <sup>342</sup>.

---

<sup>340</sup> Italy: €10 million frozen in investigation into “*Dutch sandwich*” tax evasion scheme | European Public Prosecutor's Office. (2023, January 17).

<https://www.eppo.europa.eu/en/news/italy-eu10-million-frozen-investigation-dutch-sandwich-tax-evasion-scheme>

<sup>341</sup> De Salvo, D. (2023). Azienda a Santa Maria Hoè ma con sede in Olanda per evadere l'Iva: sequestrati 10 milioni, Il Giorno.

<https://www.ilgiorno.it/lecco/cronaca/santa-maria-hoe-azienda-olanda-evadere-iva-26db4b16>

<sup>342</sup> Vedi p. 57.

Inoltre, l'attività investigativa smascherò un complesso sistema societario creato dalla società italiana, secondo il quale la stessa era controllata da una *holding* registrata nelle Antille olandesi per sfruttare il relativo regime fiscale privilegiato e a sua volta da un'altra società anch'essa apparentemente ubicata nei Paesi Bassi. Questo schema è noto come “*Dutch sandwich*” e consiste in una particolare tecnica di evasione fiscale che prevede l'utilizzo di società madri in Stati diversi per poter spostare i profitti in paradisi fiscali.

Gli amministratori della società, entrambi di nazionalità italiana, sono stati indagati per frode IVA perpetrata dal 2013 al 2018.

L'11 gennaio 2023, la Guardia di Finanza di Lecco ha eseguito su richiesta dei PED un provvedimento di congelamento di beni per un valore di oltre 10 milioni di euro, emesso dal GIP di Lecco.

### **3.3. Un caso del passato**

Dopo aver riportato operazioni transfrontaliere condotte dalla Procura Europea, prima di giungere alle conclusioni, ritengo di dover esaminare anche un caso antecedente all'istituzione del nuovo sistema, risolto dunque con gli strumenti di cooperazione giudiziaria <sup>343</sup>.

L'OLAF attraverso la sua ordinaria attività di indagine amministrativa scoprì una frode transfrontaliera ai fondi europei ed inviò tutte le informazioni e le prove raccolte alle autorità degli Stati coinvolti per poter proseguire le indagini ed eventualmente rinviare a giudizio gli indagati.

Il caso riguardava un imprenditore bulgaro, proprietario di un'azienda di lavorazione della carne, condannato in primo grado nel 2010 a dodici anni di reclusione per frode di 7,5 milioni di euro nell'ottenimento dei fondi comunitari SAPARD <sup>344</sup> e per riciclaggio. Grazie

---

<sup>343</sup> Venegoni, A. (2012). *Alcune buone ragioni per l'istituzione di un Ufficio del Procuratore europeo*. <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/d/1939-alcune-buone-ragioni-per-l-istituzione-di-un-ufficio-del-procuratore-europeo>

<sup>344</sup> Acronimo di “*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*”. Questi fondi consistono in strumenti e aiuti finanziari nel settore dell'agricoltura a favore dei Paesi candidati dell'Europa centrale e orientale che si trovano nella fase di pre-adesione.

ai finanziamenti europei ricevuti egli aveva acquistato indebitamente macchine agricole provenienti dalla Germania non rispondenti ai requisiti necessari per ottenere il contributo.

Si riteneva infatti che l'imprenditore insieme ad altri quattro soggetti, anch'essi imputati, avessero creato uno schema criminale consistente nella spedizione di attrezzature vecchie in Germania per poi riacquistarle come nuove attraverso i fondi SAPARD. Anche i titolari della società tedesca furono coinvolti nell'indagine in quanto concorrenti nella frode.

Il 21 settembre 2012 la Corte d'Appello di Sofia riformò la sentenza di primo grado, in quanto ritenne che non vi fossero elementi sufficienti per dimostrare l'esistenza del gruppo criminale, e lo assolse, mentre i rappresentanti della società tedesca, indagati e rinviati a giudizio in Germania, furono condannati con sentenza definitiva<sup>345</sup>.

Come si evince dal caso descritto, seppur questo riguardi condotte che integrano lo stesso fatto storico, sono state eseguite due indagini diverse da parte delle autorità nazionali bulgare e tedesche che hanno poi portato a conclusioni contraddittorie. Questo è fisiologico in quanto, secondo le norme europee vigenti nel 2010, essendo state le condotte criminose compiute in più Stati membri, i due organi di procura hanno investigato nell'ambito del proprio territorio nazionale, esaminando il fenomeno circoscritto nei propri confini.

Certamente il contributo di OLAF non va dimenticato, in quanto grazie alla sua attività investigativa, seppur, mi ripeto, amministrativa, è stato possibile riconoscere il fenomeno criminoso transfrontaliero, sicuramente non scontato, in quanto le procure nazionali potevano anche non cogliere tale elemento di transnazionalità.

Altra problematica che emerge è che, se pur l'autorità nazionale fosse riuscita a intercettare la dimensione transnazionale del fenomeno criminoso, per poter acquisire una prova all'estero avrebbe dovuto utilizzare gli strumenti e gli organismi di indagine e di cooperazione giudiziaria fino a quel momento disponibili. Tali strumenti, esaminati nel primo capitolo, benché nel tempo si siano semplificati, sono pur sempre gravosi e comunque la loro applicazione presuppone l'adesione degli Stati interessati agli stessi.

Ma il grande problema che risulta da questo caso, preso come esempio per dimostrare il valore aggiunto della Procura Europea, è che non essendo state svolte delle indagini unitarie

---

<sup>345</sup> The Sofia Globe Staff (2012, September 21). *Sofia court overturns sentences in Sapard fraud suit*. The Sofia Globe. <https://sofiaglobe.com/2012/09/21/sofia-court-overturns-sentences-in-sapard-fraud-suit/>

su un fatto storico, sì spezzettato in più condotte materialmente realizzate in più Stati membri, ma unico, i risultati possono essere, come nel caso di specie, divergenti e quindi irragionevoli. Questo non solo perché si sono seguite norme processualpenalistiche diverse, ma perché le decisioni giudiziali si sono fondate su basi probatorie diverse. Infatti, gli imputati sono stati giudicati ognuno dal proprio giudice sulla base di prove che le autorità nazionali sono state in grado di acquisire in maniera autonoma.

Per scongiurare tale rischio, è necessaria una visione d'insieme sul fatto che è la nota caratterizzante di un Procuratore Europeo sovranazionale.

### 3.4. Esito della ricerca

Come affermato anche *supra*, i fenomeni criminali oggetto dell'azione della Procura Europea, di carattere finanziario economico, a primo acchito sono invisibili al cittadino e suscitano poco allarme sociale, non avendo un impatto immediatamente percepibile nella vita quotidiana <sup>346</sup>. Tuttavia, l'importanza dell'introduzione di tale nuovo sistema è da collegare all'insidiosità di questi reati, che, secondo le stime Europol creano un danno agli enti pubblici nazionali ed europei di quasi 100 miliardi ogni anno <sup>347</sup>, una cifra superiore a qualsiasi altro settore criminale nell'Unione Europea.

Oltre a ciò, potremmo dire che il settore finanziario costituisce la materia europea per eccellenza, poiché da questa dipende l'esistenza stessa dell'Unione Europea in quanto in assenza di una tutela efficace essa non avrebbe i fondi necessari per la realizzazione dei suoi obiettivi.

Tutto ciò, infatti, è essenziale per i cittadini, in quanto un'efficace tutela delle finanze europee dalle aggressioni delle organizzazioni criminali è strettamente collegata ai diritti dei cittadini, contribuenti dell'Unione, e ai valori della democrazia e dello Stato di diritto.

Difatti, difendendo gli interessi finanziari europei, l'EPPO riporta denaro nei bilanci nazionali e blocca le organizzazioni criminali il cui potere è proporzionale ai profitti.

---

<sup>346</sup> Editorial: *This is how the EU goes on the offensive in the fight against crime* | European Public Prosecutor's Office. (2022, June 6). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/editorial-how-eu-goes-offensive-fight-against-crime>

<sup>347</sup> Secondo le stime di Europol le soli frodi transfrontaliere in materia di IVA causano alle finanze pubbliche europee una perdita annua di 50 miliardi di euro.

Sono stati analizzati casi che riguardano complessi schemi fraudolenti che hanno coinvolto più Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata, ma anche Paesi terzi, in cui l'elemento della dimensione transnazionale e della criminalità organizzata è caratterizzante. Come detto, fenomeni criminali di questo spessore non sarebbero possibili senza il coinvolgimento di diverse associazioni criminali altamente qualificate, che hanno imparato nel tempo a sfruttare una delle più grandi conquiste della cooperazione europea e cioè la libertà di circolazione <sup>348</sup>.

Da questi casi emerge come l'EPPO abbia attuato un nuovo ed efficiente approccio investigativo comune per combattere tali frodi, che costituisce l'effettivo valore aggiunto del sistema. Per avvalorare tale tesi basta verificare il ritorno economico dell'attività della Procura Europea già nel primo anno dalla sua istituzione. Nel 2021, a fronte di una spesa inferiore a 45 milioni di euro per il suo funzionamento, l'EPPO ha effettuato sequestri per oltre 250 milioni di euro <sup>349</sup>.

Questo cambiamento di paradigma investigativo consiste nella visione d'insieme complessiva del fenomeno criminale transfrontaliero in quanto le indagini e le azioni penali parallele non sono più frammentate nei diversi Stati membri partecipanti, ma seguite da un unico organo inquirente sovranazionale. Solamente una visione "dall'alto" infatti può consentire di combattere efficacemente tali fenomeni, ma ancor prima di riconoscerli e apprezzare la piena misura del danno provocato. Questo è essenziale ed indefettibile in quanto in alcuni casi una prospettiva puramente nazionale può far sembrare le frodi modeste o persino insignificanti, non facendo emergere la capillarità o "tentacolarità" <sup>350</sup> delle attività criminose, non riuscendo quindi a porre un freno effettivo all'organizzazione criminale.

L'individuazione della ramificazione delle associazioni criminali è dunque fondamentale in quanto è il precedente necessario per poter azionare i poteri repressivi dell'EPPO e simmetricamente la sua azione transnazionale porta alla scoperta di collegamenti criminosi.

---

<sup>348</sup> Chinnici, C., (2018). *The new OLAF regulation as a measure to strengthen the protection of the financial interests of the European Union*. Conferenza internazionale The new anti-fraud institutional and legislative landscape of the European Union, organizzata a Roma in data 24-25 maggio 2018 dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso e da OLAF, nel quadro del Programma Hercule III.

<sup>349</sup> *European Chief Prosecutor Laura Kövesi speaks at the Bundestag* | European Public Prosecutor's Office. (2022, November 9).

<https://www.eppo.europa.eu/en/news/european-chief-prosecutor-laura-kovesi-speaks-bundestag>

<sup>350</sup> *First indictment in Investigation Admiral: 12 suspects and 15 companies charged with massive VAT fraud* | European Public Prosecutor's Office. (2023, December 6).

<https://www.eppo.europa.eu/en/news/first-indictment-investigation-admiral-12-suspects-and-15-companies-charged-massive-vat-fraud>

Come visto nelle operazioni “*Admiral*” e “*Huracán*” se l’EPPO non avesse avvocato i casi le autorità nazionali portoghesi e tedesche non si sarebbero rese conto dei “tentacoli” della rete criminale in numerosi altri Stati membri e della sofisticatezza dello schema criminale progettato. Ciò che le autorità nazionali portoghesi e tedesche avevano scoperto attraverso le indagini nazionali corrispondeva dunque solo ad una piccola parte del più esteso e profondo fenomeno criminale transnazionale che solo grazie all’EPPO si è potuto interamente smascherare.

Questa innovativa visione dei fenomeni criminali e nuova capacità operativa è senza dubbio diversa rispetto al *modus operandi* delle autorità investigative dei singoli Stati membri, in quanto queste non sempre sono a conoscenza delle indagini parallele negli altri Stati e non hanno gli strumenti per far emergere ulteriori elementi transnazionali.

Altro vantaggio operativo riguarda sicuramente la velocità delle indagini dovuta alle capacità investigative e di cooperazione dell’EPPO con numerosi *partner* e autorità nazionali. Oltre al superamento dei tradizionali meccanismi di cooperazione giudiziaria che sicuramente ha portato a uno sgravio tempistico, oggetto d’esame nel prosieguo, grazie a molteplici Accordi di lavoro la Procura Europea collabora efficacemente con numerosi altri protagonisti investigativi.

L’operazione “*Masquerade Ball*” ne è un esempio. L’EPPO ha collaborato con diverse autorità di polizia, in particolar modo con l’Ufficio di investigazione doganale di Monaco di Baviera, l’Ufficio indagini fiscali di Monaco di Baviera, la Polizia federale tedesca, il Servizio di informazione e investigazione fiscale dei Paesi Bassi, l’Amministrazione generale delle dogane e delle accise del Belgio, la Polizia giudiziaria federale belga e l’Ufficio centrale per la lotta contro la criminalità economica e finanziaria organizzata.

Difatti, grazie alla capacità dell’EPPO di collegare i punti tra i diversi Stati in cui operava il gruppo criminale sono stati accorciati i tempi dell’indagine e sono emerse connessioni transfrontaliere che avrebbero potuto anche non essere mai stabilite.

L’EPPO è dunque un acceleratore spettacolare in quanto senza di questo le operazioni e in particolar modo l’organizzazione di perquisizioni o arresti coordinati a livello transfrontaliero avrebbero richiesto anni di preparazione o non avrebbero mai avuto luogo.

Il riconoscimento dei fenomeni criminosi transnazionali e la velocità d'azione, mettendo in collegamento più autorità nazionali, è frutto del metodo investigativo seguito dalla Procura Europea, cui elemento decisivo, oltre all'unitarietà dell'ufficio, è sicuramente il sistema di gestione automatica dei fascicoli, il *Case Management System* (CMS), già visto precedentemente.

Questa completa accessibilità alle informazioni riguardanti le frodi finanziarie al bilancio europeo è prerogativa esclusiva dell'EPPO che perciò si trova nella posizione migliore per contrastarle rispetto a qualsiasi altro procuratore nazionale. Non solo grazie a queste informazioni è più facile e veloce stabilire connessioni tra i *partner* e le autorità giudiziarie e amministrative degli Stati coinvolti nelle frodi, ma è possibile anche cogliere e riconoscere nuove attività criminali non ancora attenzionate dalle procure nazionali e avviare efficienti indagini.

Come visto nell'operazione "*Platinum Rush*" l'utilizzo del CMS è stato essenziale per capire la portata del fenomeno criminoso. Infatti, i procuratori tedeschi non avevano colto la dimensione transnazionale del caso. Solo a seguito degli ordinari controlli di "*cross-checking*" sul sistema di gestione automatica dei fascicoli si è subito avuta una più ampia conoscenza di informazioni, facendo emergere ramificazioni in altri tre Stati membri partecipanti e tracciando flussi finanziari che altrimenti non avrebbero potuto essere identificati.

Altro vantaggio del nuovo sistema EPPO nel combattere le frodi transfrontaliere è sicuramente la struttura stessa dell'ufficio. Come detto, bisogna immaginare l'EPPO come un unico ufficio con ventidue stanze, in ognuna delle quali lavora una procura nazionale. La grande novità, dunque, è che le ventidue procure e per sineddoche gli altrettanti procuratori sono colleghi di un ufficio unitario transnazionale e collaborano dunque direttamente tra loro nell'ambito di un medesimo approccio e metodo investigativo.

Questa architettura può essere considerata una proiezione del metodo di coordinamento investigativo pionieristico italiano elaborato a partire dal *pool* antimafia di Palermo che ha trovato applicazione formale nella istituzione delle direzioni distrettuali e della Direzione Nazionale Antimafia.

L'articolo 31 del Regolamento EPPO concerne le modalità per condurre le indagini transfrontaliere. Queste, come detto, sono semplificate al massimo in quanto consistono in

una semplice decisione di “assegnazione” della misura investigativa da eseguire ad un collega, non soggetta ad alcun tipo di procedura di riconoscimento. In effetti, il termine “riconoscimento” è volutamente ignorato per chiarire, anche se la questione ha formato oggetto di rinvio pregiudiziale davanti alla CGUE come si dirà *infra*<sup>351</sup>, che il PED incaricato di prestare assistenza non deve effettuare alcun controllo sulla necessità, l’adeguatezza o la proporzionalità della misura assegnata, né sul principio del *ne bis in idem*<sup>352</sup>.

Può concludersi, quindi, che il vero valore aggiunto dell’articolo 31 è il fatto che, a differenza di quanto accadeva fino al 1° giugno 2021, ora si agisce come un unico ufficio.

Questa è la grande rivoluzione, che è realmente diversa da qualsiasi riunione di coordinamento di Eurojust, qualsiasi ordine di indagine europeo, qualsiasi squadra investigativa comune che diventano soltanto strumenti di indagine a disposizione dell’EPPO.

Tale visione unitaria, dunque, comporta vantaggi investigativi poiché supera tutte le formalità dei sistemi tradizionali e anche più nuovi di assistenza giudiziaria basati sul principio del mutuo riconoscimento, in quanto non si tratta più di un meccanismo di cooperazione tra autorità diverse, ma di un metodo operativo applicato all’interno dello stesso ufficio<sup>353</sup>.

Questo nuovo meccanismo non nasce però scevro da problemi, in quanto va ricordato che seppur rappresenti un passo significativo verso l’integrazione europea giudiziaria, nella direzione della creazione di un sistema federale ed “*un’unione sempre più stretta*”<sup>354</sup>, questa però non è, potremmo dire fiduciosamente, “ancora” la realtà.

Ciò per vari motivi.

---

<sup>351</sup> Vedi sottoparagrafo 3.4.1.

<sup>352</sup> Bachmaier Winter, L., (2018). *The rules on cross-border investigations under the EPPO*, p. 176. Conferenza internazionale The new anti-fraud institutional and legislative landscape of the European Union, organizzata a Roma in data 24-25 maggio 2018 dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso e da OLAF, nel quadro del Programma Hercule III.

<sup>353</sup> Ceccarelli, D., (2018). *The start of the operational activities of the EPPO in Italy*, p. 93. Conferenza internazionale The new anti-fraud institutional and legislative landscape of the European Union, organizzata a Roma in data 24-25 maggio 2018 dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso e da OLAF, nel quadro del Programma Hercule III.

<sup>354</sup> “*An ever closer union*”. Espressione utilizzata nel Preambolo del Trattato sull’Unione Europea.

In primo luogo, perché seppur vi sia un ufficio unico sovranazionale requirente, questo opera secondo ventidue normative processualpenalistiche diverse ed in collegamento non con un unico ufficio sovranazionale giudicante ma con ventidue, se non di più (a seconda delle strutture organizzative giudiziarie nazionali), giudici. In tal senso questa riforma manca della sua metà, in quanto non è stato istituito un giudice penale europeo controparte della Procura Europea. È naturalmente auspicabile tale completamento del quadro per creare un vero e proprio ordinamento giudiziario europeo separato da quelli nazionali.

In secondo luogo, poiché l'avvio dell'EPPO non è stato accompagnato dall'emanazione di un codice penale comune, anche dal punto di vista sostanziale l'EPPO deve verificare di volta in volta l'applicabilità al fatto della norma penale nazionale di riferimento <sup>355</sup>.

Inoltre il testo base, il Regolamento istitutivo dell'EPPO, si risolve in poche norme per effetto di una consapevole scelta degli Stati partecipanti di limitare al minimo la cessione di sovranità per ragioni storiche e congiunturali <sup>356</sup>. Di conseguenza il Regolamento non è sempre chiaro, ha fatto sorgere contrasti esegetici, ha richiesto e continuerà a richiedere un grande sforzo interpretativo che solo la prassi applicativa sarà capace di risolvere.

Le maggiori ricadute di quanto detto si hanno in ordine all'utilizzabilità della prova. Ciò in quanto manca un sistema di circolazione della prova europeo, mentre esiste un dualismo tra la *lex loci* (la legge del luogo in cui la prova viene acquisita) e la *lex fori* (la legge del luogo in cui la prova viene utilizzata processualmente). L'*Assisting PED*, infatti, acquisisce la prova sulla base del proprio codice di procedura penale nazionale e poi però questo atto deve essere riversato nel processo sulla base delle regole di utilizzabilità delle prove vigenti nel sistema dell'*Handling PED*.

Un esempio concreto di tale problematica riguarda la lingua degli atti. Nell'ambito delle indagini transfrontaliere l'*Assisting PED* esegue la misura investigativa richiesta dall'*Handling PED* nella propria lingua anziché ovviamente nella lingua del processo.

Secondo il Codice di Procedura Penale italiano l'atto per essere riversato nel processo deve essere tradotto in italiano da un interprete nominato dal giudice. Attualmente invece, come

---

<sup>355</sup> Vedi capitolo II, p. 61.

<sup>356</sup> Report di "Procura Europea e giudice nazionale", incontro di studio organizzato dalla Struttura della formazione decentrata della Corte di Cassazione (29 novembre 2021), Aula virtuale Teams, a cura del Dott. A. Venegoni, Magistrato addetto all'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, L. Giancola e G. A. Feltri, tirocinanti presso la Corte di Cassazione.

detto *supra*, gli *Handling PED* italiani depositano atti istruttori tradotti per mezzo del sistema di traduzione fornito dal CMS il quale rilascia una certificazione di conformità ritenuta finora corrispondente ad una traduzione ufficiale.

In aggiunta, una delle principali critiche che parte della dottrina muove nei confronti del sistema EPPO consiste nell'assunto che il PED potrebbe scegliersi il giudice cui chiedere il provvedimento istruttorio e successivamente il giudice competente per il giudizio con violazione, quindi, del principio del giudice naturale, dando così luogo al fenomeno del c.d. "*forum shopping*". Tale contestazione però non è fondata. Difatti, il giudice naturale non è un concetto astratto, ma, con riferimento in particolare all'Italia è quello "*precostituito per legge*" come recita l'articolo 25, comma 1 della Costituzione. Il giudice competente a conoscere del caso si determina, quindi, non in astratto ma applicando al caso concreto le norme dell'ordinamento giudiziario, di procedura penale ed eventualmente anche del diritto europeo pertinente. Inoltre, il giudice adito dal PED qualora si ritenga incompetente potrà sempre sollevare conflitto di competenza anche in via pregiudiziale ai sensi degli articoli 24 e 24-bis c.p.p. davanti alla Corte di Cassazione.

Per quanto concerne poi i reati transfrontalieri, come si è visto *supra*, lo Stato competente a conoscerli si determina ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 4 del Regolamento EPPO e cioè con riferimento, ordinariamente, ai parametri del "*centro dell'attività criminosa*" oppure, se sono stati commessi più reati connessi di competenza dell'EPPO, dello Stato membro "*in cui è stata commessa la maggior parte dei reati*"<sup>357</sup>. Orbene, anche in questo caso la violazione del giudice naturale, quello stabilito applicando al caso concreto la norma suindicata, non è sottratta al controllo giurisdizionale, anzi il Regolamento ha espressamente previsto all'articolo 42, paragrafo 2, lettera c) che la Corte di Giustizia dell'UE è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale "*sull'interpretazione degli articoli 22 e 25 del presente*

---

<sup>357</sup> In senso conforme il Tribunale di Milano con sentenza del 5 dicembre 2023, depositata in cancelleria il 9 febbraio 2024, dichiarava infondata l'eccezione di difetto della condizione di procedibilità di cui all'articolo 9, 3° comma, c.p. (richiesta del Ministro della giustizia). In proposito osservava che in caso di frodi transfrontaliere l'esercizio dell'azione penale non proviene dal pubblico ministero nazionale bensì dall'EPPO, per cui la fonte normativa in materia di competenza non si fonda sulla legge italiana, ma sul Regolamento EPPO. Concludeva poi che nel caso di designazione dello Stato membro competente in base all'articolo 26, paragrafo 4 del Regolamento EPPO, si instaura "*un sistema legale speciale rispetto a quello degli articoli da 6 a 10 c.p., in materia di giurisdizione extraterritoriale*" per cui "*la giurisdizione dello Stato membro instauratasi in conformità a questo sistema non può essere contestata*".

*regolamento relativamente a eventuali conflitti di competenza tra l'EPPO e le autorità nazionali competenti*".

Altra questione che può porsi, alla quale si è accennato *supra*<sup>358</sup>, riguarda l'ipotesi in cui l'EPPO decida di rinviare il caso all'autorità nazionale ritenendo che non sussista la propria competenza e gli effetti di tale rinvio relativamente alla data di decorrenza delle indagini nei confronti di eventuali indagati. Va in proposito osservato che l'articolo 746-ter c.p.p. regola l'assunzione di procedimenti penali dall'estero, ma il punto in questione non viene preso in considerazione. Analogamente, l'articolo 14 comma 4 del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9, pur prevedendo espressamente il caso della comunicazione da parte dell'EPPO di non voler esercitare la propria competenza e l'obbligo di procedere immediatamente agli adempimenti previsti dall'articolo 335 comma 1 c.p.p., non prende in esame la possibilità concreta degli interessi dell'indagato che si vede prolungati i termini processuali. Deve ritenersi che la questione possa essere risolta applicando la disposizione di carattere generale di cui all'articolo 335-quater c.p.p., introdotto con la c.d. Riforma Cartabia<sup>359</sup>, secondo la quale può essere chiesta al giudice la retrodatazione della iscrizione.

Sicuramente la non "ancora" compiutezza di questo sistema penalprocessuale dipende dal fatto che ci troviamo in una materia particolarmente delicata quale quella penale. Il diritto in generale è infatti da sempre un baluardo nazionale in quanto rappresenta la maggiore espressione della sovranità statale. Tuttavia, tale concezione ha iniziato a modificarsi con il Trattato di Amsterdam<sup>360</sup> che ha creato lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel territorio dell'Unione Europea.

Il diritto penale e l'esercizio della relativa giurisdizione rappresentano poi il nocciolo duro di uno Stato, in quanto toccano direttamente la vita, le libertà e gli interessi economici dei suoi cittadini. Perciò risulta di particolare difficoltà cedere parte delle prerogative sovrane più gelosamente protette ad un organo sovranazionale. Già solo per tale motivo la recente istituzione di una Procura Europea dovrebbe allora essere percepita come un passo rivoluzionario necessario dettato sicuramente dalle sfide che il mondo contemporaneo pone all'Unione Europea.

---

<sup>358</sup> Vedi capitolo II, p. 83.

<sup>359</sup> D.lgs. 150/2022.

<sup>360</sup> Vedi nota 54.

Il timore è dunque comprensibile, ma dovrebbe essere superato avendo chiaro l'obiettivo finale prefissato: proteggere efficacemente il denaro dei contribuenti europei dalle sempre ben attrezzate organizzazioni criminali che con il tempo e i sempre nuovi e avanguardistici strumenti - basti pensare all'intelligenza artificiale – evolvono, riuscendo ad adattarsi a qualsiasi debole tentativo di contrastarle.

A mio parere, dunque, per vincere tale battaglia bisogna evolvere anche dal lato repressivo e l'istituzione di una Procura Europea realmente efficace è una buona arma.

Non si può più pensare nel 2024 ad un'Unione Europea, caratterizzata sì dalla transnazionalità dell'economia, degli affari e anche di molte altre manifestazioni della nostra vita quotidiana come il viaggiare, lo spedire merci, il poter prestare un'attività in un altro Stato membro, ma priva di un effettivo spazio giudiziario penale. Per ottenere questo risultato è necessario superare tutti gli ostacoli ed elementi di intralcio. Uno di questi, che in realtà contraddistingue l'attività giudiziaria in generale e non solo quella penale, riguarda le tempistiche, in particolare quando le attività investigative debbano essere svolte in un altro Stato, seppur facente parte dell'Unione Europea. Questo comporta una sorta di ritrosia ad estendere le indagini al di fuori dei confini nazionali, giustificata dal fatto che le modalità investigative tradizionali transnazionali comportano una notevole complessità e appesantimento del procedimento giudiziario nazionale. Ciò è confermato da uno studio effettuato tra numerosi procuratori nazionali degli Stati membri che trattano procedimenti su frodi agli interessi finanziari europei. Il 60% degli intervistati ha considerato gli elementi di transnazionalità di un'indagine come fattori di ostacolo alla stessa e il 54% ha limitato talvolta le proprie indagini agli elementi nazionali <sup>361</sup>.

L'EPPO ha inteso eliminare tali disfunzioni poiché le indagini e dunque tutte le informazioni ed elementi di prova su cui si basa la decisione finale sono nelle mani di una sola persona: il PED incaricato del caso. Quest'ultimo, dati i caratteri di transnazionalità delle frodi, si serve della collaborazione di altri PED per lo svolgimento delle indagini, ma non più con le modalità tradizionali che non consentono di avere come si è visto *supra* una visione d'insieme del fenomeno criminoso oggetto di indagine. Al contrario, con la "assegnazione",

---

<sup>361</sup> Commissione Europea Bruxelles, 26.5.2011 COM (2011) 293 definitivo. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. La tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative. Una politica integrata per salvaguardare il denaro dei contribuenti {SEC (2011) 621 definitivo}

al procuratore nazionale chiuso nella sua “crisalide” costituita dallo Stato in cui opera, si sostituisce un soggetto, il PED, che può essere paragonato ad una creatura con mille occhi perché può vedere dal suo punto di osservazione e soprattutto può rapidamente intervenire contemporaneamente su tutti i fronti in cui il fenomeno criminoso oggetto della sua indagine opera, come ad esempio attraverso le c.d. giornate d’azione.

Risulta evidente, dunque, l’accelerazione e la maggiore completezza delle indagini.

Ciò posto deve però osservarsi che l’articolo 31, anche in relazione al successivo articolo 32, contiene spazi di ambiguità in quanto una sua lettura testuale comporterebbe un più macchinoso *modus operandi* rispetto ai sistemi ordinari di cooperazione giudiziaria, richiedendosi per il compimento di un atto una duplicazione di autorizzazioni giudiziali.

In realtà, l’articolo 31 e il suo *modus operandi* delle indagini transfrontaliere, pur sussistendo problemi operativi e legali esaminati nel corso dell’elaborato, va letto, per non vanificare lo sforzo fatto con l’istituzione della Procura Europea, necessariamente in un’ottica di reale vantaggio in termini di rapidità, efficienza ed efficacia.

Questa interpretazione, d’altra parte, è la più adatta al contesto istituzionale e storico in cui ci troviamo e ha trovato recentemente conferma nella sentenza, trattata nel successivo sottoparagrafo, della Corte di Giustizia dell’Unione Europea che si è pronunciata sul primo caso di rinvio pregiudiziale, dando forza alla visione e prospettiva di rendere davvero effettivo quello spazio giudiziario europeo di cui si è parlato *supra*.

#### **3.4.1. Rinvio pregiudiziale G. K. and Others Causa C-281/22**

La sede EPPO di Monaco di Baviera ha svolto un’indagine per sospetta evasione fiscale continuata su larga scala e sospetta appartenenza a un’organizzazione criminale finalizzata alla commissione di reati fiscali. La frode consisteva in un esteso sistema di importazione dalla Bosnia-Erzegovina all’Unione Europea di biodiesel, trasformato, secondo gli indagati, da olio vegetale esausto precedentemente importato dagli Stati Uniti.

L’attività investigativa ha dimostrato che in realtà il biodiesel era già stato prodotto negli Stati Uniti, senza dunque alcuna fase intermedia di lavorazione o di produzione in Bosnia-Erzegovina.

In un secondo momento erano state trasportate via terra tonnellate di tale combustibile in Germania e in Austria, in regime di transito.

Gli Incoterms <sup>362</sup> selezionati per le consegne e i relativi contratti erano i “DAR” (*Delivered at Place* <sup>363</sup>), il che significa che la consegna in Germania e in Austria doveva essere effettuata dalla persona fisica, mentre la procedura di importazione, comprese le dichiarazioni doganali, era a carico della società importatrice che si avvaleva dei servizi di un’impresa di trasporti specializzata. Tuttavia, poiché la dichiarazione doganale faceva falsamente riferimento a un’origine non preferenziale <sup>364</sup> in Bosnia-Erzegovina e a un codice TARIC <sup>365</sup>, che avrebbe esentato il biocarburante dai dazi *antidumping* e dai dazi compensativi anche qualora il suo vero luogo di produzione fosse stato dichiarato fedelmente, l’autorità doganale competente addebitava solo l’IVA all’importazione <sup>366</sup>.

L’imputazione a carico della società importatrice e dei suoi dirigenti era dunque quella di violazione della normativa doganale, avvenuta importando biodiesel di origine americana nell’Unione Europea dietro presentazione di false dichiarazioni, causando un danno al bilancio europeo presumibilmente ammontante a 1.295.000 euro <sup>367</sup>. Con le false fatture veniva simulato un valore molto basso delle merci al fine di evadere così i dazi all’importazione.

L’*Handling PED* tedesco riteneva di dover sfruttare le modalità investigative dell’articolo 31 del Regolamento Eppo ed “assegnava” misure di perquisizione e sequestro di beni degli indagati a un PED austriaco, divenuto dunque *Assisting PED*.

---

<sup>362</sup> Contrazione di “*International Commercial Terms*”, è la serie di termini contrattuali utilizzati nel campo delle importazioni ed esportazioni, valida in tutto il mondo, che definisce in maniera univoca ogni diritto e dovere competente ai vari soggetti giuridici coinvolti in un’operazione di trasferimento di beni da uno Stato a un altro.

<sup>363</sup> Consegnato sul posto.

<sup>364</sup> Concetto che si riferisce al luogo in cui i prodotti sono interamente ottenuti e di ultima trasformazione sostanziale.

<sup>365</sup> Contrazione di “*Tariffa Integrata Comunitaria*”, è uno strumento d’informazione per gli operatori e gli uffici interessati agli scambi commerciali internazionali, che contiene la raccolta delle disposizioni, degli obblighi e delle fiscalità cui sono assoggettate le merci all’introduzione sul territorio doganale dell’Unione Europea, della legislazione tariffaria e commerciale sia comunitaria che nazionale.

<sup>366</sup> Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale Causa C-281/22 ai sensi dell’articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di Giustizia.

<sup>367</sup> *Aggravated customs fraud in Germany, Austria and Slovakia: damage of more than €1.1 million to the EU budget* | European Public Prosecutor’s Office. (2021, November 29).

<https://www.eppo.europa.eu/en/news/aggravated-customs-fraud-germany-austria-and-slovakia-damage-more-eu-1-1-million-eu-budget>

Secondo l'articolo 105 del Codice di Procedura Penale tedesco (*Strafprozessordnung*), le perquisizioni possono essere disposte solo dal giudice. Inoltre, anche ai sensi dell'articolo 120 del Codice di Procedura Penale austriaco (*Strafprozessordnung*) è necessaria una preventiva autorizzazione giudiziaria affinché il pubblico ministero nazionale disponga misure investigative del genere.

Il 9 novembre 2021 l'*Assisting PED* austriaco dispose dunque più provvedimenti, identici nel contenuto tranne che per il luogo di indagine e le persone interessate, e poi chiese ai giudici monocratici austriaci territorialmente competenti di autorizzare tali ordini di perquisizione e di sequestro emessi.

Dopo aver ottenuto le convalide dai quattro giudici monocratici competenti, l'*Assisting PED* ordinava all'autorità tributaria competente l'esecuzione effettiva delle perquisizioni nei locali residenziali e commerciali delle società oggetto delle indagini, nelle abitazioni degli indagati ed il sequestro dei documenti d'ordine e di incarico, delle registrazioni contabili, della corrispondenza, di *hardware* e di supporti dati.

Tuttavia, il 1° dicembre 2021 gli indagati, ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 1 del Regolamento EPPO, proponevano appello dinanzi al Tribunale superiore del Land di Vienna (*Oberlandesgericht Wien*), contro le convalide giudiziarie degli ordini di perquisizione e di sequestro, contestando nel merito la sufficienza degli indizi di reato a loro carico, nonché la mancanza dei requisiti di proporzionalità e di necessità delle misure investigative.

Il Tribunale superiore del Land nel decidere riteneva che la questione ponesse un problema di interpretazione in ordine all'oggetto del suo controllo relativamente alla misura investigativa assegnata ed eseguita. Chiedeva pertanto il 25 aprile 2022 alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea di pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione delle disposizioni ambigue, ai sensi dell'articolo 267 del TFUE e in particolare dell'articolo 42, paragrafo 2, lettera b) del Regolamento EPPO.

Questo è stato il primo caso in cui è stato sollevato il rinvio pregiudiziale alla CGUE per l'interpretazione di una disposizione del Regolamento istitutivo dell'EPPO.

Le questioni sottoposte alla CGUE sono tre e riguardano gli articoli 31, paragrafo 3, 1° comma e 32.

L'articolo 31, paragrafo 3, 1° comma, come già ricordato, recita 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*”.

Oggettivamente tale norma è dubbia in quanto non precisa la portata del controllo che deve essere effettuato ai fini dell'autorizzazione giudiziaria da parte delle autorità competenti.

Il giudice del rinvio (Oberlandesgericht Wien) chiedeva in primo luogo se gli articoli 31, paragrafo 3, 1° comma e 32 dovessero essere interpretati nel senso che, nel caso di indagini transfrontaliere, qualora fosse necessaria l'autorizzazione giudiziaria di una misura da eseguire nello Stato membro dell'*Assisting PED* l'esame del giudice dovesse riguardare tutti gli elementi giuridici sostanziali, quali la responsabilità penale, gli indizi di reato, la necessità e la proporzionalità.

In secondo luogo, se tale esame dovesse tener conto del fatto che l'ammissibilità della misura fosse già stata oggetto di un controllo giurisdizionale nello Stato membro dell'*Handling PED* in base al diritto di tale Stato.

E per ultimo, in caso di risposta negativa alla prima questione o di risposta positiva alla seconda questione, in che misura dovesse essere svolto il controllo giurisdizionale nello Stato membro dell'*Assisting PED* <sup>368</sup>.

Con riferimento all'ipotesi in cui la misura investigativa assegnata richieda un'autorizzazione conformemente al diritto dello Stato dell'*Assisting PED* sono due le possibili opzioni interpretative in ordine alla portata di tale controllo.

La prima opzione, avanzata dai governi austriaco e tedesco, sosteneva che il controllo del giudice dello Stato dell'*Assisting PED* debba essere completo, come avverrebbe in una situazione puramente interna, e vertere tanto sugli elementi relativi alla giustificazione e all'adozione quanto su quelli relativi alla sua esecuzione. Spetterebbe pertanto agli organi giurisdizionali valutare se sussistano i necessari indizi di commissione di un reato, se la misura investigativa proposta possa fornire gli elementi di prova necessari ai fini

---

<sup>368</sup> Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Oberlandesgericht Wien (Austria) il 25 aprile 2022 – G. K., B. O. D. GmbH, S. L. (Causa C-281/22).

dell'esercizio dell'azione penale e se questi stessi non possano essere ottenuti mediante una misura meno intrusiva. Tale interpretazione è basata sul significato letterale dell'articolo 31.

La seconda, avanzata dall'EPPO, dalla Commissione e dai governi francese, rumeno e olandese intervenuti per l'importanza del caso, sosteneva invece che il controllo del giudice dello Stato dell'*Assisting PED* debba essere limitato agli aspetti procedurali connessi all'esecuzione della misura investigativa transfrontaliera in questione. Questa interpretazione riflette invece il contesto in cui nasce l'articolo 31 ed il suo scopo.

È evidente l'importanza della soluzione ermeneutica avente come ricaduta, tra l'altro, l'allungamento o l'accorciamento dei tempi delle indagini transfrontaliere.

L'*Assisting PED* austriaco, nel suo parere del 15 febbraio 2022, sosteneva che i ricorsi non dovessero essere accolti in quanto l'articolo 31 avrebbe creato un nuovo metodo per le misure investigative transfrontaliere, secondo il quale la loro giustificazione e dunque i motivi sostanziali dovrebbero essere esaminati soltanto nello Stato membro dell'*Handling PED*, lasciando dunque agli organi giurisdizionali dello Stato incaricato di prestare assistenza il solo controllo dei requisiti formali e procedurali previsti per la sua esecuzione.

Chiedeva quindi l'accoglimento della seconda opzione ermeneutica prospettata relativa ad un esame ristretto.

Nel caso di specie, gli indizi di reato posti a fondamento dei provvedimenti eseguiti in Austria erano già stati esaminati dal competente giudice istruttore presso il Tribunale circoscrizionale di Monaco di Baviera (l'*Amtsgericht München*) dell'*Handling PED*.

Nell'udienza del 27 febbraio 2023 le parti coinvolte presentavano le proprie argomentazioni.

Il 22 giugno 2023 a sua volta l'Avvocato Generale Tamara Čapeta presentava le proprie conclusioni, che è importante ricordare non vincolano la Corte, ma rappresentano solamente una proposta di possibile soluzione giuridica della causa <sup>369</sup>.

L'Avvocato Generale sosteneva che le disposizioni del Regolamento debbano essere interpretate nel senso di un controllo giurisdizionale dello Stato dell'*Assisting PED* (nel caso di specie austriaco) limitato alla valutazione dei soli aspetti procedurali connessi

---

<sup>369</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale Tamara Čapeta presentate il 22 giugno 2023 Causa C-281/22 G.K., B.O. D. GmbH, S.L.

all'esecuzione della misura investigativa e ad accettare la valutazione operata dall'*Handling PED* (nel caso di specie tedesco) sulla sua giustificazione.

Inoltre, argomentava che questa fosse la soluzione da preferire in quanto le indagini transfrontaliere condotte dalla Procura Europea devono essere un meccanismo efficace per contrastare i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE, mentre effettuando un controllo giurisdizionale completo si darebbe vita ad un sistema meno proficuo, risolvendosi in un doppio controllo di merito.

In aggiunta, affermava che l'interpretazione testuale come opzione esegetica non può essere presa in considerazione poiché le "parole" si inseriscono sempre in un contesto e dunque il loro significato dipende sempre dal contesto in cui esse sono utilizzate.

La soluzione prospettata dall'Avvocato Generale consiste sostanzialmente in una ripartizione dei compiti in riferimento all'autorizzazione giudiziaria da disporre, secondo la quale l'organo giurisdizionale dello Stato dell'*Assisting PED* può esaminare unicamente gli aspetti esecutivi della misura investigativa, mentre quello dell'*Handling PED* quelli sostanziali.

Il 21 dicembre 2023 la Grande Camera della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha emesso la sentenza <sup>370</sup>.

La Corte ha statuito che i motivi sostanziali che giustificano l'adozione della misura investigativa devono essere valutati esclusivamente in base al diritto dello Stato dell'*Handling PED* ed il controllo del giudice dello Stato dell'*Assisting PED* deve essere circoscritto agli elementi relativi all'esecuzione di tale misura sulla base del suo diritto.

La Corte ha deciso seguendo la regola interpretativa che prevede che "*quando una disposizione di diritto comunitario è suscettibile di svariate interpretazioni, occorre dare priorità a quella idonea a salvaguardare l'effetto utile della norma*" <sup>371</sup>. Nel caso di specie "*l'effetto utile*", come detto, è quello dell'efficacia e della rapidità dell'azione penale nel combattere i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione Europea. Infatti, secondo una

---

<sup>370</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) 21 dicembre 2023 Causa C-281/22.

<sup>371</sup> Regola interpretativa della CGUE, utilizzata tra le tante nella sentenza del 24 febbraio 2000, Commissione/Francia (C-434/97, EU:C:2000:98, punto 21).

giurisprudenza costante <sup>372</sup>, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto del tenore letterale della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte.

È prevalsa dunque l'interpretazione teleologica basata sull'obiettivo di efficacia che connota il Regolamento EPPO la cui ovvia conclusione è che una convalida giudiziaria della misura nello Stato dell'*Assisting PED* debba limitarsi ai soli aspetti formali.

Difatti, se tale controllo fosse completo, ciò comporterebbe il riesame di tutti i documenti e gli atti provenienti dallo Stato dell'*Handling PED* necessari ai fini della valutazione e in sostanza, oltre all'inevitabile lavoro di traduzione, una duplicazione di quanto già fatto persino solamente ai fini della convalida della misura. Inoltre, consistendo di fatto in un riesame di tutti i requisiti sostanziali della misura investigativa sulla base di un diritto diverso si potrebbe prospettare il rischio di una decisione contrastante con la prima, oltre che la possibilità di una violazione del segreto investigativo almeno relativamente alla parte delle indagini non connessa al provvedimento da eseguire <sup>373</sup>.

L'accoglimento della prima interpretazione ermeneutica potrebbe comportare inoltre un contrasto di giudicati in relazione alla stessa situazione probatoria in antitesi allo spirito di fiducia reciproca sulla quale il processo di integrazione è stato costruito <sup>374</sup>.

Infine, alla luce del suo contesto, una tale interpretazione del Regolamento EPPO costituirebbe una *reformatio in peius* rispetto agli ordinari sistemi di cooperazione giudiziaria, in particolare all'ordine europeo di indagine penale, per il quale la Direttiva 2014/41 prevede che spetti all'autorità giudiziaria emittente verificare il rispetto delle condizioni sostanziali, senza che tale valutazione possa, secondo il principio del mutuo riconoscimento, essere successivamente riesaminata dall'autorità giudiziaria dell'esecuzione <sup>375</sup>.

---

<sup>372</sup> Sentenza del 28 ottobre 2022, Generalstaatsanwaltschaft München, C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punto 67.

<sup>373</sup> Parere del CSM su domanda di pronuncia pregiudiziale C-281/22 proposta, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Oberlandesgericht Wien - Austria - Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura Europea («EPPO») (Ministero degli Affari Esteri - nota pervenuta in data 4 luglio 2022 Prot. CSM n. A31019/2022) (Delibera 13 luglio 2022).

<sup>374</sup> Minucci, B., *La Procura europea e l'effettività della cooperazione giudiziaria in materia penale: tutele disomogenee e reali progressi*.

<sup>375</sup> Vedi in questo senso sentenza del 16 dicembre 2021, Spetsializirana prokuratura, C 724/19, EU:C:2021:1020, punto 53. (Sentenza della Corte dell'11 novembre 2021, causa C-852/19, Gavanozov II).

La Corte è pervenuta a tale conclusione osservando che “tanto il principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto il principio del reciproco riconoscimento, che si fonda a sua volta sulla fiducia reciproca tra questi ultimi, rivestono un’importanza fondamentale nel diritto dell’Unione, dato che consentono la creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne”<sup>376</sup>.

Ne consegue logicamente che il legislatore nell’emanare il successivo Regolamento EPPO abbia voluto introdurre un meccanismo che garantisca un grado di efficacia delle indagini transfrontaliere almeno altrettanto elevato di quello degli ordinari sistemi di cooperazione giudiziaria in materia penale.

In realtà, si ritiene che l’obiettivo del Regolamento sia proprio quello di creare un *quid pluris* nelle indagini transfrontaliere. Ciò è rispecchiato dalla natura dell’EPPO in quanto essendo un organo unico e indivisibile non è più corretto parlare di riconoscimento reciproco. Infatti, il sistema dell’EPPO non esige che la richiesta di una misura investigativa sia riconosciuta ai fini della sua esecuzione dallo Stato membro dell’*Assisting PED*, il che costituisce invece un passo necessario negli strumenti ordinari di cooperazione giudiziaria. Difatti, il meccanismo investigativo transazionale introdotto dall’EPPO non è un sistema di riconoscimento reciproco, ma qualcosa di più. Come detto più volte, all’*Assisting PED* è “assegnata” una misura investigativa e non richiesto di riconoscerla.

Pertanto, l’interpretazione che prevede un controllo pieno svilirebbe e limiterebbe fortemente l’efficacia dell’azione investigativa dei PED, rallentando lo svolgimento delle indagini e confliggerebbe così con l’obiettivo perseguito dal medesimo Regolamento, volto a garantire un’azione penale rapida, efficiente ed economica.

Questa pronuncia conferma quanto sostenuto precedentemente e cioè che il Regolamento EPPO ha introdotto un nuovo, innovativo ed avanzato sistema di indagini transfrontaliere, caratterizzato da tempestività ed efficienza, rispetto agli altri sistemi di cooperazione giudiziaria<sup>377</sup> e dunque la soluzione ermeneutica deve essere anch’essa orientata verso tale scopo.

---

<sup>376</sup> Sentenza del 28 ottobre 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Estradizione e *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punto 92.

<sup>377</sup> *EU Court of Justice confirms EPPO’s approach to faster and more efficient cross-border investigations / European Public Prosecutor’s Office*. (2023, December 21).

L'opzione interpretativa da adottare è dunque obbligata, altrimenti il meccanismo dell'articolo 31, introdotto proprio per facilitare lo svolgimento delle indagini transnazionali, finirebbe per appesantirlo notevolmente e realizzerebbe una vera e propria eterogenesi dei fini <sup>378</sup>. In altri termini, l'applicazione pratica dell'articolo 31 non può essere più onerosa, burocratica e dispendiosa rispetto agli ordinari sistemi di cooperazione giudiziaria basati sul principio del reciproco riconoscimento.

Non va dimenticato, poi, che l'obiettivo ultimo della Procura Europea è quello di creare un effettivo spazio giudiziario europeo ed una duplicazione dei controlli sulla legittimità e sui presupposti di adozione di una singola misura investigativa (uno da svolgersi preliminarmente secondo le regole dello Stato dell'*Handling PED* e l'altro da eseguirsi successivamente, in sede di esecuzione dell'atto, secondo le regole dello Stato dell'*Assisting PED*) significherebbe compiere un grandissimo passo indietro.

Per contrastare la soluzione adottata è stato inoltre sollevato il problema della garanzia dei diritti trattandosi anche di misure investigative che comportano gravi ingerenze nei diritti fondamentali. L'obiezione è priva di fondamento in quanto, ai sensi dell'articolo 41 del Regolamento EPPO, debbono essere sempre garantiti i diritti sanciti dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE <sup>379</sup>, in particolar modo l'articolo 7. Anzi, deve ritenersi che in alcuni casi possa aversi un più alto *standard* di garanzie rispetto a quelle previste nello Stato in cui appartiene l'*Assisting PED*.

### 3.4.2. Una lettura estensiva dell'articolo 30

A sottolineare i vantaggi di questo innovativo metodo investigato si aggiunge una recente sentenza della Corte di Cassazione <sup>380</sup> che ha fornito un'interpretazione estensiva dell'articolo 30 del Regolamento EPPO in riferimento all'apparente "limite" dei quattro anni di pena edittale.

---

<https://www.eppo.europa.eu/en/news/eu-court-justice-confirms-eppos-approach-faster-and-more-efficient-cross-border-investigations>

<sup>378</sup> Venegoni, A., (2022). *Il rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia (caso C 281/22): l'EPPO alla sua prima, importante, prova*, Giurisprudenza Penale Web, n. 12.

<sup>379</sup> Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2016/C 202/02).

<sup>380</sup> Corte Suprema di Cassazione, Sesta Sezione Penale, Sent. n. 176 CC - 01/02/2023, R.G.N. 38244/2022.

Il caso di specie riguardava una richiesta di misura cautelare reale di sequestro preventivo finalizzato alla confisca di 25.000 euro, previsto alla lettera d) dell'elenco di misure concesse ai PED nell'articolo 30<sup>381</sup>, presentata dal PED di Palermo nell'ambito di una frode a fondi europei disposti per sostenere gli imprenditori in difficoltà a causa dell'emergenza da Covid-19. L'imputato ottenne indebitamente il contributo europeo avendo dichiarato falsamente di essere in regola con la normativa antimafia, omettendo di essere stato condannato con sentenza irrevocabile per il reato di cui all'articolo 416-bis c.p. e di essere stato sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale.

Il GIP del Tribunale di Ragusa rigettò tale richiesta nel luglio 2022 ed il PED di Palermo presentò appello ai sensi dell'articolo 322-bis c.p.p. Nel settembre 2022 il Tribunale di Ragusa confermò con ordinanza il precedente provvedimento di rigetto contro la quale il PED di Palermo presentò ricorso in Cassazione.

Fulcro della questione di legittimità è l'interpretazione dell'articolo 30 del Regolamento EPPO, che prevede al primo paragrafo che *“Almeno nei casi in cui il reato oggetto dell'indagine è punibile con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione, gli Stati membri assicurano che i procuratori europei delegati siano autorizzati a disporre o a chiedere le misure investigative seguenti [...]”*.

Il reato contestato all'indagato era l'indebita percezione di erogazioni pubbliche (previsto all'articolo 316-ter c.p.) punito nella sua forma non aggravata con la reclusione da sei mesi a tre anni. Essendo tale reato sanzionato con pena nel massimo inferiore a quattro anni di reclusione il Tribunale di Ragusa aveva rigettato la richiesta del PED di Palermo di applicazione della misura reale in quanto presentata da un soggetto non legittimato.

La Cassazione nell'enunciare il principio di diritto ha illustrato i poteri dei PED e il contesto in cui questi operano, analizzando gli articoli 13, 22 e 30 del Regolamento EPPO.

In primo luogo, l'articolo 13 attribuisce ai PED gli stessi poteri in materia di indagine che i singoli ordinamenti degli Stati membri riconoscono ai procuratori nazionali. Tale previsione è dettata anche dall'articolo 9, commi 1 e 2, del d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 9 che stabilisce che *“in relazione ai procedimenti per i quali la Procura Europea ha assunto la decisione di*

---

<sup>381</sup> *“Congelamento degli strumenti o dei proventi di reato, compresi i beni, di cui si prevede la confisca da parte del giudice competente, ove vi sia motivo di ritenere che il proprietario o chi possiede o ha il controllo di detti proventi o strumenti di reato si adopererà per vanificare il provvedimento di confisca”*.

*avviare o avocare un'indagine, i procuratori europei delegati esercitano, in via esclusiva e fino alla definizione del procedimento, nell'interesse della Procura Europea e conformemente alle disposizioni del regolamento e del presente decreto, le funzioni e i poteri spettanti ai pubblici ministeri nazionali”.*

In secondo luogo, l'articolo 22 afferma che l'EPPO è competente per tutti i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE previsti dalla Direttiva PIF senza accennare ad alcuna limitazione in relazione ad eventuali limiti edittali di pena.

Questi due articoli già dimostrano come il PED sia titolare di poteri d'indagine corrispondenti a quelli di un procuratore nazionale senza alcuna limitazione tantomeno quantitativa.

Il testo dell'articolo 30 sembrerebbe però vertere in una direzione opposta in quanto introduce un vincolo di quattro anni di reclusione.

Secondo la lettura estensiva prospettata dalla Cassazione, tale articolo, tuttavia, va letto enfatizzando il significato del termine utilizzato “*almeno*” che è qualcosa di diverso dal termine “*solamente*”, lasciando così intendere che gli ordinamenti nazionali possano prevedere l'operatività dei PED anche per reati puniti meno severamente, essendo invece obbligati ad assicurarla quantomeno per i reati più gravi.

Difatti, l'articolo 7 della Direttiva PIF puntualizza che gli Stati membri devono adottare modifiche delle proprie fattispecie penali introducendo una pena massima di almeno quattro anni di reclusione qualora ne derivino danni o vantaggi considerevoli e cioè di valore superiore a 100.000 euro. Ciò è stato recepito dal legislatore italiano che di conseguenza ha introdotto la circostanza aggravante nell'ultimo periodo del primo comma dell'articolo 316-ter c.p.

Dunque, l'articolo 30 deve essere interpretato non nel senso di una limitazione ai poteri del PED ma nel senso che “*almeno*” per i reati più gravi gli Stati nazionali devono introdurre una pena detentiva non inferiore nel massimo a quattro anni di reclusione ed assicurare l'operatività investigativa dei PED.

Interpretare tale articolo in modo letterale sarebbe irragionevole perché vorrebbe dire che per alcuni reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE il PED sia competente a svolgere

le indagini, ma debba poi essere l'ordinario Procuratore della Repubblica competente per territorio a chiedere o a disporre le misure investigative.

Tale opzione esegetica sarebbe in contrasto con l'obiettivo del nuovo organismo e cioè quello di tutelare l'UE da tutti i reati che ne ledono il suo bilancio in quanto impedirebbe di disporre, nel caso di specie, il sequestro preventivo nelle ipotesi in cui le indagini riguardino il delitto di indebita percezione di erogazioni pubbliche.

Bisogna dunque superare il testo per cogliere il significato sistemico e cioè quello di prevedere un sistema unitario e maggiormente tutelante degli interessi finanziari europei.

La Corte di Cassazione ha dunque accolto il ricorso presentato dal PED di Palermo e ha annullato con rinvio l'ordinanza del Tribunale di Ragusa.

## CONCLUSIONI

La sentenza pronunciata dalla Corte di Giustizia dell'UE il 21 dicembre 2023 è stata fortemente attesa, non solo per risolvere il problema ermeneutico sorto nel caso concreto, ma in quanto ha introdotto la tanto auspicata chiave di lettura del nuovo sistema EPPO.

Questa decisione rappresenta un *turning point* nelle indagini transfrontaliere dando una giustificazione giuridica a quel metodo investigativo previsto dall'articolo 31 del Regolamento, tanto osannato ma anche criticato per i motivi riportati nel corpo dell'elaborato. La scelta è chiara ed è quella di una interpretazione nel senso dello scopo ultimo dell'istituzione del nuovo organo e cioè creare un sistema diverso e più efficiente, rapido ed efficace rispetto agli ordinari strumenti di cooperazione giudiziaria.

Tale interpretazione, oltre ad essere condivisibile e positivamente accolta, va ricordato che è giuridicamente vincolante *erga omnes*. Questo in quanto l'interpretazione fornita dalla CGUE all'esito di un rinvio pregiudiziale costituisce un'ulteriore fonte di diritto europeo, non nel senso di una creazione *ex novo* di norme, ma in quanto ne indica il significato ed i limiti di applicazione tanto per il giudice del rinvio quanto per tutti i giudici degli Stati membri, facendo sì che la norma controversa possa essere applicata in modo uniforme.

Dunque, l'esegesi ultima e uniforme dell'articolo 31 del Regolamento EPPO, fulcro dell'intero sistema, conferma sopra ogni altra cosa quanto ho cercato di dimostrare attraverso i casi esaminati: l'effetto utile ed innovativo della Procura Europea.

Peraltro, se si considera che malgrado l'elevato numero di indagini transfrontaliere condotte dall'EPPO vi sia stato un solo rinvio pregiudiziale alla CGUE, deve concludersi che il sistema, nonostante le iniziali pessimistiche previsioni, dovute al fatto di dover applicare ventidue ordinamenti giudiziari diversi, ha dimostrato di poter operare efficacemente ed ha aperto alla prospettiva di creare, anche attraverso l'interpretazione teleologica indicata dalla CGUE, quel diritto penale comune europeo che gli Stati membri non sono stati in grado di realizzare per il retaggio del risalente principio di sovranità.

Dall'analisi di alcune operazioni condotte dall'EPPO e del suo metodo investigativo, che ripeto consiste in una semplice "assegnazione" di una misura investigativa ad un altro Procuratore Europeo Delegato (*Assisting PED*), è risultato evidente come questo sia la

soluzione più efficace in termini di efficienza, di acquisizione di informazioni e rapidità d'azione su scala europea.

Ciò attraverso la dimostrazione che le modalità tradizionali di mutua assistenza giudiziaria e di coordinamento transfrontaliero non sono in grado di competere con l'ormai evidente capacità, del tutto inedita, dell'EPPO di identificare e tracciare flussi finanziari imprevedibili e di approcciare efficacemente alla gestione dei casi investigativi in tempi rapidi.

Effettivamente, dunque, la Procura Europea rappresenta un *quid pluris* grazie al suo snello procedimento investigativo, al suo forte interscambio informativo ed alla sua visione d'insieme dei fenomeni criminali, benefici scaturenti dalla configurazione della struttura come ufficio unico sovranazionale.

I casi esaminati e i relativi risultati testimoniano come il potenziale dell'EPPO non possa essere ignorato e sia auspicabile che questo diventi l'archetipo di un sistema investigativo replicabile anche in altri settori della criminalità organizzata, il cui connotato è sempre meno locale e sempre più transnazionale, in modo tale che questa non possa sottrarsi a tale metodo repressivo così efficiente semplicemente modificando la sua attività.

Proprio questa aspirazione ha dato recentemente il via a proposte di estensione delle materie di competenza dell'EPPO per poter appunto sfruttare maggiormente i suoi evidenti vantaggi investigativi. Tale possibilità è in modo lungimirante prevista dal 4° paragrafo della sua base giuridica, l'articolo 86 del TFUE, che permette al Consiglio Europeo di "*estendere le attribuzioni della Procura Europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale*".

Le proposte fino ad ora presentate<sup>382</sup>, oltre alla materia di terrorismo di cui si è già detto<sup>383</sup>, riguardano l'estensione della competenza dell'EPPO ai reati di violazione delle sanzioni europee nei confronti di persone direttamente coinvolte nella guerra contro l'Ucraina e ai reati ambientali.

---

<sup>382</sup> Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione. Bruxelles, 2.12.2022, COM (2022) 684 final, 2022/0398(COD) e Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE. {SEC (2021) 428 final} - {SWD (2021) 465 final} - {SWD (2021) 466 final} Bruxelles, 15.12.2021. COM (2021) 851 final. 2021/0422(COD).

<sup>383</sup> Vedi capitolo II, p. 64.

Le due proposte sono state presentate al Parlamento Europeo che ha redatto una propria relazione in merito accentuando i poteri della Procura Europea.

La prima materia riguarda i reati di elusione delle misure restrittive che l'Unione Europea ha disposto nei confronti di persone fisiche e giuridiche direttamente coinvolte o che facilitano l'aggressione militare ingiustificata e non provocata nei confronti dell'Ucraina da parte della Russia iniziata il 24 febbraio 2022. Tali sanzioni hanno obiettivi sia politici che economici volti a ridurre la capacità della Russia di proseguire gli attacchi militari contro l'Ucraina.

La relazione del Parlamento Europeo <sup>384</sup> indica come la Procura Europea sarebbe in grado di rivestire un ruolo cruciale nelle indagini su tali reati e potrebbe essere competente in quanto la violazione di queste misure costituisce reati eminentemente transfrontalieri riguardanti la partecipazione a organizzazioni criminali o reati indissolubilmente connessi ai reati di cui all'articolo 22, paragrafi 2 e 3 del Regolamento EPPO. Questo in quanto, secondo la normativa europea, i profitti illeciti ottenuti tramite l'elusione delle sanzioni vengono confiscati e trasferiti nel bilancio dell'UE e perciò rientrano tra gli interessi finanziari dell'UE.

La seconda materia riguarderebbe i reati ambientali transfrontalieri gravi, data la loro elevata incidenza nel settore finanziario dovuta al potenziale legame con altri reati finanziari e alla loro portata transnazionale.

Una Procura Europea "verde", secondo la relazione del Parlamento Europeo <sup>385</sup>, sarebbe lo strumento più efficace per combattere la criminalità ambientale.

Come ultima annotazione l'esperienza fatta ed in via di consolidamento della Procura Europea testimonia come una nuova era della cooperazione giudiziaria nel panorama europeo sia non solo necessaria, ma anche possibile. Pertanto, è auspicabile che il legislatore europeo completi questa riforma introducendo anche un giudice penale europeo simmetrico

---

<sup>384</sup> Relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione, 7.7.2023 - (COM (2022)0684 – C9-0401/2022 – 2022/0398(COD)), Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Relatrice: Sophia in 't Veld. Relazione - A9-0235/2023, Parlamento Europeo.

<sup>385</sup> Relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE 28.3.2023 - (COM (2021)0851 – C9-0466/2021 – 2021/0422(COD)) - I Commissione giuridica, Relatore: Antonius Manders.

all'EPPO. Ciò darebbe vita ad un ordinamento giudiziario europeo realmente completo e terzo e supplirebbe dunque a quell'azione senza giurisdizione paventata dalla dottrina.

In conclusione, l'istituzione di una Procura Europea così altamente efficace, come dimostrato, rende l'Unione Europea più forte e questo non solo per il suo valore intrinseco, ma anche perché riempie di effettivo significato quello spazio giudiziario europeo prospettato dal Consiglio Europeo di Tampere <sup>386</sup>, potenziando ulteriormente la spinta verso un'Europa sempre più unita.

---

<sup>386</sup> Vedi nota 26.

## BIBLIOGRAFIA

S. ALLEGREZZA, A. MOSNA, Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor. One Step Back on Mutual Recognition?, in L. BACHMAIER WINTER, The European Public Prosecutor's Office, The Challenges Ahead, Springer, Cham, 2018. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-93916-2\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-319-93916-2_8)

S. ALLEGREZZA, Verso una Procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013.

G. AMATO, I reati di competenza della Procura Europea. Riflessioni operative. Procura di Bologna, 2021.

L. BACHMAIER WINTER, The rules on cross-border investigations under the EPPO, 2018. Conferenza internazionale The new anti-fraud institutional and legislative landscape of the European Union, organizzata a Roma in data 24-25 maggio 2018 dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso e da OLAF, nel quadro del Programma Hercule III.

A. BALSAMO, Il coordinamento tra la Procura Generale della Corte di Cassazione e la Procura Europea, in *Sistema Penale*, 2019.

G. BARROCU, La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno, Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 2021.

R. BELFIORE, I procuratori "super distrettuali" per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea: un nuovo "terzo binario" investigativo, in *Sistema Penale*, n. 12, 2021.

R. BELFIORE, L'adeguamento della Normativa Nazionale al Regolamento sulla Procura Europea: il Punto della Situazione, in *Sistema Penale* n. 7, 2020.

N. CANESTRINI, EPPO, cavallo di troia per la tutela dei diritti fondamentali in Europa?, in *canestriniLex*, 2020. <https://canestrinilex.com/risorse/procuratore-europeo-un-cavallo-di-troia-per-la-tutela-dei-diritti-fondamentali>

F. CASSIBBA, Misure investigative del pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità, in *Sistema penale*, 2022.

D. CECCARELLI, The start of the operational activities of the EPPO in Italy, 2018. Conferenza internazionale The new anti-fraud institutional and legislative landscape of the European Union, organizzata a Roma in data 24-25 maggio 2018 dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso e da OLAF, nel quadro del Programma Hercule III.

C. CHINNICI, The new OLAF regulation as a measure to strengthen the protection of the financial interests of the European Union, 2018. Conferenza internazionale The new anti-fraud institutional and legislative landscape of the European Union, organizzata a Roma in data 24-25 maggio 2018 dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso e da OLAF, nel quadro del Programma Hercule III.

M. CONINSX, The European Commission's legislative proposal: an overview of its main characteristics, in L.H. ERKELENS, A.W.H. MEIJ, M. PAWLIK (eds) *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* TMC Asser Press, The Hague, 2014.

G. CONSO, V. GREVI e M. BARGIS, *Compendio di procedura penale*, Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 10<sup>o</sup> edizione.

A. CSÚRI, The Proposed European Public Prosecutor's Office – from a Trojan Horse to a White Elephant?, Cambridge University Press eBooks, n. 18, 2016. <https://doi.org/10.1017/cel.2016.3>

F. DE ANGELIS, The European Public Prosecutor's Office (EPPO) Past, Present, and Future, *Eucrim*, n. 4, Focus: 2019 – Anniversary Year for European Criminal Law Dossier, 2019.

M. DELMAS-MARTY e J. VERVAELE, The Implementation of the Corpus Juris in the Member States: penal provisions for the protection of european finances, vol. I, Intersentia, AntwerpenGroningen-Oxford, 2000.

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), 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.

N. FRANSSEN, The future judicial cooperation between the EPPO and third countries, *The New Journal of European Criminal Law*, Vol.10 (2), 2019. <https://doi.org/10.1177/2032284419856698>

F. GIUFFRIDA, The relations between the European Public Prosecutor's Office and the Member States that do not participate in the enhanced cooperation, *The New Journal of European Criminal Law*, n. 14 (1), 2023. <https://doi.org/10.1177/20322844231157080>

G. GRASSO, Verso uno spazio giudiziario europeo: Corpus juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, *Centro di diritto penale europeo*, 1997. ISBN 8814067163

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*, n. 2, 2021.

K. HÄNSCH, Dieci proposte concrete per intensificare la lotta contro la frode, presentate alla Conferenza interparlamentare, Bruxelles, 1996.

H. HERRNFELD & J. HERRNFELD, The European Public Prosecutor's Office – where do we stand?, *ERA Forum*, n. 22 (4), 2021. <https://doi.org/10.1007/s12027-021-00688-0>

H. HERRNFELD, in HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, London, Oxford, 2020.

K. LIGETI, *Toward a Prosecutor for the European Union, Vol. 1. A comparative analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2013.

S. MANACORDA, *Il P.M. europeo e le questioni aperte di diritto penale sostanziale*, in *Diritto penale e processo*, 2017.

B. MINUCCI, *La Procura europea e l'effettività della cooperazione giudiziaria in materia penale: tutele disomogenee e reali progressi*.

S. MONICI, La Procura Europea prende vita a vent'anni dall'originaria proposta, in La legislazione penale, 2017. ISSN:2421-552X

N. PARISI, La Procura Europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale, Università di Catania - Online Working Paper, in I quaderni europei, n. 48, 2013. ISSN 1973-7696 [http://www.cde.unict.it/quadernieuropei/giuridiche/48\\_2013.pdf](http://www.cde.unict.it/quadernieuropei/giuridiche/48_2013.pdf)

A.C.J. POUWELS, Lotta contro la frode e tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, 2023.

L. PRESSACCO, La Corte di giustizia tra Procura europea e giurisdizioni nazionali, in Indice Penale, n. 3, 2015.

D. RINOLDI, L'assetto dello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" dopo il Trattato di Lisbona: elementi di continuità e di discontinuità, in Studi in onore di Ugo Draetta, a cura di Parisi, Meraviglia, Santini, Rinoldi, Napoli, 2011.

L. ROCCATAGLIATA, Il Consiglio UE approva definitivamente il Regolamento istitutivo della Procura Europea. L'EPPO è infine realtà, in Giurisprudenza Penale Web, n. 10, 2017. <https://www.giurisprudenzapenale.com/2017/10/15/consiglio-ue-approva-definitivamente-regolamento-istitutivo-della-procura-europea-leppo-infine-realta/>

L. SALAZAR, L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini, in Sistema penale italiano, n. 4, 2021.

L. SALAZAR, Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea, in Archivio penale, n. 3, 2017.

V.F. SCICOLONE, Procura Europea (EPPO). La svolta epocale è iniziata, in Risk & Compliance Platform Europe, 2021. <https://www.riskcompliance.it/news/procura-europea-eppo-la-svolta-epocale-e-iniziata/>

V.F. SCICOLONE, Recovery Plan: il risultato dipenderà dalla Compliance, in Risk & Compliance Platform Europe, 2021. <https://www.riskcompliance.it/news/recovery-plan-il-risultato-dipendera-dalla-compliance/>

J.R. SPENCER, The Corpus Juris Project and the Fight against Budgetary Fraud, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, n. 77, 1998.

F. SPIEZIA, Il pubblico ministero europeo e i suoi rapporti con Eurojust, in Diritto Penale Contemporaneo, n. 4, 2018. Conferenza internazionale The new anti-fraud institutional and legislative landscape of the European Union, organizzata a Roma in data 24-25 maggio 2018 dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso e da OLAF, nel quadro del Programma Hercule III.

G. TESAURO, Una Procura Europea per l'Unione del futuro, in Studi in onore di Ugo Draetta, a cura di Parisi, Meraviglia, Santini, Rinoldi, Napoli, 2011.

A. TOMASELLI, Profili critici della nuova Procura Europea, Euweb Legal Essays Global & International Perspectives, Fasc. 1, 2023.

A. VENEGONI, La Procura Europea (EPPO) nel panorama della cooperazione giudiziaria penale, in Il diritto vivente, 2022. <https://www.rivistaildirittovivente.it/la-procura-europea-eppo-nel-panorama-della-cooperazione-giudiziaria-penale.htm>

A. VENEGONI, Il rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia (caso C 281/22): l'EPPO alla sua prima, importante, prova, in Giurisprudenza Penale Web, n. 12, 2022.

Incontro di studio "Procura Europea e giudice nazionale", Report (a cura di) A. VENEGONI, L. GIANCOLA, G. A. FELTRI, Roma, 29 novembre 2021.

A. VENEGONI, M. MINÌ, I nodi irrisolti della nuova Procura Europea, in Giurisprudenza Penale Web, 2017, 12.

A. VENEGONI, Alcune buone ragioni per l'istituzione di un ufficio del Procuratore europeo, in Diritto Penale Contemporaneo, 2012. <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/1939-alcune-buone-ragioni-per-l-istituzione-di-un-ufficio-del-procuratore-europeo>

J.A.E. VERVAELE, Closing remarks, Law, Utrecht University, Utrecht, Netherlands.

J.A.E. VERVAELE, Osservazioni conclusive della Conferenza “EPPO One Year in Action: Towards Resolving Complexity and Bringing Added Value” tenutasi a Lussemburgo il 31 May 2022, organizzata dall’Università di Lussemburgo in collaborazione con l’EPPO e l’European Criminal Law Academic Network (ECLAN), in *The New Journal of European Criminal Law*, n. 14 (1), 2023. <https://doi.org/10.1177/20322844231153829>

M. WADE, A European Public Prosecutor: potential and pitfalls, *Crime Law Soc Change*, n. 59, 2013.

T. WAHL, The European Public Prosecutor’s office and the fragmentation of defense rights, in K. LIGETI, M.J. ANTIUNES, F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor’s Office at Launch. Adapting National Systems, Transforming EU Criminal Law*, Milano, 2018.

A. WEYEMBERGH & C. BRIÈRE, Relations between the EPPO and Eurojust-Still a privileged partnership?, in T.M.C. Asser Press eBooks, 2017. [https://doi.org/10.1007/978-94-6265-216-3\\_11](https://doi.org/10.1007/978-94-6265-216-3_11)

Standard Eurobarometer 75 Public Opinion in The European Union - Spring 2011. Study conducted by TNS Opinion & Social at the request of the European Commission - Directorate-General Communication Coordinated by the European Commission - Directorate-General Communication.

Osservatorio Europa, Unione delle Camere Penali Italiane, Con la nomina del primo capo della procura europea si avvia il processo che porterà alla piena attività dell’ufficio nel corso del prossimo anno, 2019.

Penal and Administrative Sanctions, Settlement, Whistleblowing and Corpus Juris in the Candidate Countries.

Relazione annuale della Procura Europea 2022, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione Europea, Procura Europea, 2023.

Relazione annuale della Procura Europea 2021, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione Europea, Procura Europea, 2022.

Università Degli Studi “Roma Tre” Dipartimento Di Giurisprudenza Scuola  
Dottorale Internazionale “Tullio Ascarelli” Sezione “Sistemi Punitivi E Garanzie  
Costituzionali” Area “Diritto Penale” (XXVIII Ciclo) Tesi di Dottorato La  
costruzione di un diritto penale europeo attraverso la previsione di una Procura  
Europea, Coordinatore e Tutor: Chiar.mo Prof. Mario Trapani, Dottorando: Dott.  
Diego De Gioiellis, Anno Accademico 2015/2016.

## **RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI**

### **Corte di Giustizia dell'Unione Europea**

Sentenza del 20 febbraio 1979, (C-120/78), *Cassis de Dijon*.

Sentenza del 21 settembre 1989, (C-68/88), *Commission of the European Communities v. Hellenic Republic*.

Sentenza del 24 febbraio 2000, (C-434/97), *Commission v. France*.

Sentenza del 9 marzo 2006, (C-436/04), *Van Esbroeck*.

Sentenza del 28 settembre 2006, (C-467/04), *Gasparini*.

Sentenza del 28 settembre 2006, (C-150/05), *Van Straaten*.

Sentenza del 18 luglio 2007, (C-288/05), *Kretzinger*.

Sentenza del 7 maggio 2013, (C-617/10), *Fransson*.

Sentenza dell'8 settembre 2015, (C-105/14), *Taricco*.

Sentenza dell'11 novembre 2021, (C-852/19), *Gavanozov II*.

Sentenza del 16 dicembre 2021, (C-724/19), *Spetsializirana prokuratura*.

Sentenza del 28 ottobre 2022, (C-435/22), *Generalstaatsanwaltschaft München*.

Sentenza del 21 dicembre 2023, (C-281/22), *G. K. and Others*.

### **Corte Suprema di Cassazione**

Corte di Cassazione Penale, II Sez. Pen., 27 aprile 2022, in C.E.D. Cass., n. 16561.

Corte di Cassazione Penale, VI Sez. Pen., 1° febbraio 2023, in C.E.D. Cass., n. 176.

Corte di Cassazione Penale, VI Sez. Pen., 31 maggio 2023, in C.E.D. Cass., n. 23941.

## **Tribunale**

Tribunale di Milano, 5 dicembre 2023, depositata in cancelleria il 9 febbraio 2024, procedimenti riuniti N. 88/2023 R.G.N.R. mod 21 EPPO, N. 20840/2023 R.G.G.I.P. + N. 277-2023 R.G.N.R. mod 21 EPPO, N. 30736-23 R.G.G.I.P.

## RIFERIMENTI NORMATIVI

Accordo tra gli Stati membri delle Comunità Europee sulla semplificazione e la modernizzazione delle modalità di trasmissione delle domande di estradizione, fatto a Donostia-San Sebastian il 26 maggio 1989.

Atto Unico Europeo del 17 febbraio 1986.

Atto del Consiglio del 26 luglio 1995 che stabilisce la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità Europee, (95/ C: 316/03).

Atto del Consiglio, del 26 luglio 1995, che stabilisce la convenzione basata sull'articolo K. 3 del Trattato sull'Unione Europea che istituisce un ufficio europeo di polizia (Convenzione Europol).

Azione comune, del 22 aprile 1996, adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K. 3 del Trattato sull'Unione Europea, relativa ad un quadro di scambio di magistrati di collegamento diretto a migliorare la cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri dell'Unione Europea, 96/277/GAI.

Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, (2016/C 202/02).

Circolare ministeriale del 21 maggio 2021.

Comunicazione della Commissione e del Consiglio al Parlamento europeo Riconoscimento delle decisioni definitive in materia penale. (COM (2000) 495 def. -Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale).

Comunicazione della Commissione. La tutela penale degli interessi finanziari comunitari: un procuratore europeo, 29.9.2000, COM (2000)608.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 10 maggio 2005 – Il programma dell'Aja (2004-2009): dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia [COM (2005) 184 definitivo – Gazzetta ufficiale C 236 del 24.9.2005].

Commissione Europea Bruxelles, 26.5.2011 COM (2011) 293 definitivo. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al

Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, La tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative, una politica integrata per salvaguardare il denaro dei contribuenti. {SEC (2011) 621 definitivo}.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni verso una politica penale dell'Unione Europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale. Commissione Europea Bruxelles, 20.9.2011 COM (2011) 573 definitivo.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. Seconda relazione sull'attuazione della Strategia di sicurezza interna dell'UE. Bruxelles, 10.4.2013 COM (2013) 179 final.

Comunicazione della Commissione Europea, "Tutelare meglio gli interessi finanziari dell'Unione: una Procura europea e un nuovo Eurojust", Bruxelles. COM (2013) 532 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, del 17 luglio 2013. "Migliorare la governance dell'OLAF e rafforzare le garanzie procedurali nel quadro delle indagini: approccio graduale di accompagnamento all'istituzione della Procura europea" COM (2013) 533 final.

Comunicazione COM (2013) 851 della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio e ai Parlamenti nazionali "Riesame della proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura Europea per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, a norma del Protocollo n. 2". Bruxelles, 27.11.2013.

Bruxelles, 12.9.2018 COM (2018) 641, final Annex allegato della Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio Europeo, Un'Europa che protegge: un'iniziativa per estendere le competenze della Procura Europea (EPPO) ai reati di terrorismo transfrontaliero. Contributo della Commissione Europea alla riunione dei *leader* di Salisburgo del 19-20 settembre 2018. Allegato Progetto di decisione del Consiglio Europeo che modifica l'articolo 86 del trattato sul

funzionamento dell'Unione Europea relativamente alle competenze della Procura Europea (EPPO).

Convenzione europea di estradizione. Consiglio d'Europa. Parigi, 13 dicembre 1957.

Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale. Consiglio d'Europa. Strasburgo, 20 aprile 1959.

Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmata, il 19 giugno 1990.

Convenzione OCSE sulla Mutua Assistenza Amministrativa in materia fiscale STE n° 127, entrata in vigore il 01/04/1995.

Decisione della Commissione, del 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF). 1999/352/CE, CECA, Euratom.

Decisione del Consiglio, del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità. 2002/187/GAI.

Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni.

Decisione quadro del Consiglio relativa al Mandato d'Arresto Europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri. 2002/584/GAI del 13 giugno 2002.

Decisione quadro 2007/845/GAI.

Decisione 2008/976/GAI del Consiglio Europeo.

Decisione 2019/1798/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 ottobre 2019 relativa alla nomina del Procuratore Capo Europeo della Procura Europea.

Decisione del Collegio della Procura Europea del 21 aprile 2021 che adotta orientamenti operativi in materia di indagine, politica di avocazione e rinvio dei casi.

Decision of the college of the European Public Prosecutor's Office of 26 January 2022 adopting guidelines of the College of the EPPO on the application of article 31 of Regulation (EU) 2017/1939.

Decisione (UE) 2020/491.

Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione Europea.

Regio Decreto n. 12/1941.

D.lgs. n. 106/2006.

Decreto Legislativo 14 luglio 2020, n. 75 Attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.

D.lgs. 2 febbraio 2021, n. 9. 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".

D.lgs. 150/2022.

Decreto ministeriale 15 aprile 2021 Determinazione del contingente complessivo dei Procuratori Europei Delegati e individuazione delle sedi di servizio. (21A02360) (GU Serie Generale n.94 del 20-04-2021).

Decreto Ministeriale 7.6.2021

Dichiarazione di Laeken del 15 Dicembre 2001 sul futuro dell'Unione Europea.

Direttiva 2014/41/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa all'ordine europeo di indagine penale.

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.

Explanatory Memorandum to the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, EPPO Proposal.

Legge del 22/04/2005 n. 69, Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri.

Legge n. 234 del 2012.

Legge di delegazione europea 2018. Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione Europea.

Legge di bilancio 2018, n. 205, del 27 dicembre 2017.

Legge 4 ottobre 2019, n. 117.

Legge n. 27 del 2020.

Libro Bianco della Commissione per il Consiglio Europeo per il completamento del mercato interno (Milano, 28-29 giugno 1985).

Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura Europea, COM (2001) 715 final, Brussels.

Ministry of Justice Department for Justice Affairs Directorate General of International Affairs and Judicial Cooperation Declarations pursuant to Art. 117 of Regulation (EU) 2017/1939 concerning: a) the notification of the authorities that are competent for the purposes of implementing the Regulation; b) an extensive list of the national substantive criminal law provisions that apply to the offences defined in Directive (EU) 2017/1371 and any other relevant national law; c) the list of specific serious offences limiting the application of points (e) and (f) of Art. 30 (1).

Missiva al CSM del 4 gennaio 2021 dell'ex Procuratore Europeo Danilo Ceccarelli.

Nota del Procuratore Europeo italiano in data 4 gennaio 2021.

Nota del Procuratore Europeo italiano in data 23 aprile 2021.

Nota del Procuratore Generale della Cassazione in data 22 marzo 2021.

Ordinanza commissariale n. 6/2020 del 28 marzo 2020.

Parere sul testo del decreto legislativo. Atto di Governo 204, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 30 ottobre 2020 concernente: Schema di decreto legislativo 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", presentato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento il 2 novembre 2020. (delibera 30 dicembre 2020). 49/PA/2020.

Parere del CSM su domanda di pronuncia pregiudiziale C-281/22, (Ministero degli Affari Esteri - nota pervenuta in data 4 luglio 2022 Prot. CSM n. A31019/2022), (Delibera 13 luglio 2022).

Progetto di trattato recante modifica del trattato che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità Europee, al fine di adottare una normativa comune sulla responsabilità e la tutela in materia penale dei funzionari e altri agenti delle Comunità Europee, (GU C 222 del 22.9.1976).

Progetto di trattato recante modifica dei trattati che istituiscono le Comunità Europee, per adottare una normativa comune sulla tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità, nonché sulla repressione delle infrazioni alle disposizioni dei trattati COM (76)418, (GU C 222 del 22.9.1976).

Programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali, (Gazzetta ufficiale C 12 del 15.1.2001).

Programma di Stoccolma (2010-2014): un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini (Gazzetta ufficiale C 115 del 4.5.2010).

Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura Europea, COM/2013/0534 final - 2013/0255 (APP).

Proposta della Presidenza italiana, Doc. 15862/1/14 RIV. 1.

Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE. {SEC (2021) 428 final} -

{SWD (2021) 465 final} - {SWD (2021) 466 final} Bruxelles, 15.12.2021. COM (2021) 851 final. 2021/0422(COD).

Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione. Bruxelles, 2.12.2022, COM (2022) 684 final, 2022/0398(COD).

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

Regolamento Interno EPPO del 12 ottobre 2020, adottato con Decisione del Collegio 003/2020.

Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE 28.3.2023 - (COM(2021)0851 – C9-0466/2021 – 2021/0422(COD)) - I Commissione giuridica, Relatore: Antonius Manders.

Relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione, 7.7.2023 - (COM(2022)0684 –C9-0401/2022 – 2022/0398(COD)), Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Relatrice: Sophia in 't Veld. Relazione - A9-0235/2023, Parlamento Europeo.

Risoluzione del Parlamento Europeo del 12 marzo 2014 sulla valutazione della giustizia in relazione alla giustizia penale e allo Stato di diritto (2014/2006(INI)).

Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (TCEE), firmato il 25 marzo 1957 a Roma.

Trattato sull'Unione Europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993.

Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999.

Trattato di Lisbona, (2007/C 306/01).

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea del 26 ottobre 2012.

Working Arrangement establishing cooperative relations between the European Public Prosecutor's Office (EPPO) and the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (EUROPOL). The Hague, 11 January 2021.

Working Arrangement between the European Public Prosecutor's Office (EPPO) and the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation ("Eurojust"). The Hague, 11 February 2021.

Accordo di lavoro dell'EPPO con l'Ufficio del Procuratore generale dell'Ungheria, 6 aprile 2021.

Working Arrangement between the European Anti-Fraud Office (OLAF) and the European Public Prosecutor's Office (EPPO). Luxembourg, 5 July 2021.

Accordo di lavoro dell'EPPO con il Ministero della Giustizia danese, 31 agosto 2023.

Working Arrangement establishing the modalities of cooperation between the European Public Prosecutor's Office (EPPO) and the European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency (CINEA).

Working Arrangement establishing the modalities of cooperation between the European Public Prosecutor's Office (EPPO) and the European Education and Culture Executive Agency (EACEA).

Working Arrangement establishing the modalities of cooperation between the European Public Prosecutor's Office (EPPO) and the European Innovation Council and SMEs Executive Agency (EISMEA).

Working Arrangement establishing the modalities of cooperation between the European Public Prosecutor's Office (EPPO) and the European Research Council Executive Agency (ERCEA).

Working Arrangement establishing the modalities of cooperation between the European Public Prosecutor's Office (EPPO) and the European Health and Digital Executive Agency (HaDEA).

Working Arrangement establishing the modalities of cooperation between the European Public Prosecutor's Office (EPPO) and the European Research Executive Agency (REA).

Accordo di lavoro dell'EPPO con la Commissione Europea.

Accordo di lavoro dell'EPPO con la Corte dei Conti Europea.

Accordo di lavoro dell'EPPO con la Banca Europea per gli Investimenti.

Accordo di lavoro dell'EPPO con il Fondo Europeo per gli Investimenti.

Accordo di lavoro dell'EPPO con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

Accordo di lavoro dell'EPPO con la Procura Generale presso la Corte dei Conti.

Accordo di lavoro dell'EPPO con l'Agenzia delle Accise, Dogane e Monopoli.

## SITOGRAFIA

The Sofia Globe Staff, Sofia court overturns sentences in Sapard fraud suit. The Sofia Globe. (2012, September 21). <https://sofiaglobe.com/2012/09/21/sofia-court-overturns-sentences-in-sapard-fraud-suit/>

€200 000 seized from customs fraud in Italy | European Public Prosecutor's Office. (2021, September 8). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/eu200-000-seized-customs-fraud-italy>

Over 3.5 million FFP2 medical masks and over €11 million in assets seized in Italy | European Public Prosecutor's Office. (2021, September 17). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/over-35-million-ffp2-medical-masks-and-over-eu11-million-assets-seized-italy>

Six arrests and seizures worth €23 million in Czechia, Romania, Slovakia | European Public Prosecutor's Office. (2021, November 4). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/six-arrests-and-seizures-worth-eu23-million-czechia-romania-slovakia>

Aggravated customs fraud in Germany, Austria and Slovakia: damage of more than €1.1 million to the EU budget | European Public Prosecutor's Office. (2021, November 29). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/aggravated-customs-fraud-germany-austria-and-slovakia-damage-more-eu11-million-eu-budget>

Redazione, Guardia di Finanza: a Palermo operazione "Blue Wave". La Procura Europea emette 13 ordini di arresto per contrabbando di sigarette. Report Difesa. (2021, November 30). <https://www.reportdifesa.it/guardia-di-finanza-a-palermo-operazione-blue-wave-la-procura-europea-emette-13-ordini-di-arresto-per-contrabbando-di-sigarette/>

Counterfeit cigarette trafficking scheme between North Africa and Italy: 12 arrests and seizures in Italy | European Public Prosecutor's Office. (2021, November 30). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/counterfeit-cigarette-trafficking-scheme-between-north-africa-and-italy-12-arrests-and>

More than 3 years in prison: fast conviction in Germany in cross-border VAT evasion case | European Public Prosecutor's Office. (2022, April 7). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/more-3-years-prison-fast-conviction-germany-cross-border-vat-evasion-case>

Le sfide della Procura europea nella memoria di Giovanni Falcone e Paolo Borsellino di Laura Codruța Kövesi. (2022, May 6). [www.giustiziainsieme.it. https://www.giustiziainsieme.it/en/diritto-ue/2307-le-sfide-della-procura-europea-nella-memoria-di-giovanni-falcone](https://www.giustiziainsieme.it/https://www.giustiziainsieme.it/en/diritto-ue/2307-le-sfide-della-procura-europea-nella-memoria-di-giovanni-falcone)

Two Slovak citizens imprisoned, confiscation orders of over €20.5 million – second and third convictions in Germany in cross-border VAT evasion case | European Public Prosecutor's Office. (2022, May 25). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/two-slovak-citizens-imprisoned-confiscation-orders-over-eu205-million-second-and-third>

Editorial: This is how the EU goes on the offensive in the fight against crime | European Public Prosecutor's Office. (2022, June 6). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/editorial-how-eu-goes-offensive-fight-against-crime>

Healthcare workers in Italy put at risk due to aggravated fraud relating to protective face masks and suits: more than €1.1 million seized | European Public Prosecutor's Office. (2022, August 9). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/healthcare-workers-italy-put-risk-due-aggravated-fraud-relating-protective-face-masks-and>

Four convicted in Latvia for procurement fraud, €780.000 in EU funds fully recovered | European Public Prosecutor's Office. (2022, October 4). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/four-convicted-latvia-procurement-fraud-eu780-000-eu-funds-fully-recovered>

European Chief Prosecutor Laura Kövesi speaks at the Bundestag | European Public Prosecutor's Office. (2022, November 9). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/european-chief-prosecutor-laura-kovesi-speaks-bundestag>

Operation Admiral: EPPO uncovers organised crime groups responsible for VAT fraud estimated at €2.2 billion | European Public Prosecutor's Office. (2022, November 29). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/operation-admiral-eppo-uncovers-organised-crime-groups-responsible-vat-fraud-estimated-eu22>

Portugal: Three arrested in investigation into tax evasion on imported fuels from Spain | European Public Prosecutor's Office. (2022, December 8). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/portugal-three-arrested-investigation-tax-evasion-imported-fuels-spain>

Largest VAT fraud investigated in EU: 24 arrests, 312 house searches and seizures worth €67 million | European Public Prosecutor's Office. (2022, December 13). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/largest-vat-fraud-investigated-eu-24-arrests-312-house-searches-and-seizures-worth-eu67>

Italy: €10 million frozen in investigation into “Dutch sandwich” tax evasion scheme | European Public Prosecutor's Office. (2023, January 17). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/italy-eu10-million-frozen-investigation-dutch-sandwich-tax-evasion-scheme>

De Salvo, D., Azienda a Santa Maria Hoè ma con sede in Olanda per evadere l'Iva: sequestrati 10 milioni. Il Giorno. (2023, January 17). <https://www.ilgiorno.it/lecco/cronaca/santa-maria-hoe-azienda-olanda-evadere-iva-26db4b16>

Associazione a delinquere, finalizzata alla frode fiscale e al riciclaggio. <https://www.gdf.gov.it/it/gdf-comunica/notizie-ed-eventi/comunicati-stampa/anno-2023/gennaio/associazione-a-delinquere-finalizzata-alla-frode-fiscale-e-al-riciclaggio>

Croatia: Six indicted for smuggling millions of cigarettes | European Public Prosecutor's Office. (2023, January 23). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/croatia-six-indicted-smuggling-millions-cigarettes>

EPPO investigation into cross-border VAT fraud with estimated damages of €32 million: 61 searches in 10 countries and 5 arrests | European Public Prosecutor's Office. (2023, January 24). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/eppo-investigation-cross-border-vat-fraud-estimated-damages-eu32-million-61-searches-10>

Operation "Cheap Ink": EPPO cracks down on €58 million VAT fraud involving office supplies | European Public Prosecutor's Office. (2023, January 26). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/operation-cheap-ink-eppo-cracks-down-eu58-million-vat-fraud-involving-office-supplies>

Vidalie, A., How the EU's Operation Admiral uncovered a massive VAT fraud. Le Monde.fr. (2023, February 9). [https://www.lemonde.fr/en/police-and-justice/article/2023/02/09/how-the-eu-s-operation-admiral-uncovered-a-massive-vat-fraud\\_6015060\\_105.html#](https://www.lemonde.fr/en/police-and-justice/article/2023/02/09/how-the-eu-s-operation-admiral-uncovered-a-massive-vat-fraud_6015060_105.html#)

EPPO uncovers €40 million VAT fraud: six arrests and seizures in sting against organised crime | European Public Prosecutor's Office. (2023, February 17). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/eppo-uncovers-eu40-million-vat-fraud-six-arrests-and-seizures-sting-against-organised-crime>

Scoperti 40 milioni di euro di frode iva. <https://www.gdf.gov.it/it/gdf-comunica/notizie-ed-eventi/comunicati-stampa/anno-2023/febbraio/scoperti-40-milioni-di-euro-di-frode-iva>

EPPO busts €25 million VAT fraud spread across eight countries: 17 arrests, including alleged ringleader | European Public Prosecutor's Office. (2023, February 22). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/eppo-busts-eu25-million-vat-fraud-spread-across-eight-countries-17-arrests-including-alleged>

Operation in Italy against criminal group under investigation for massive VAT fraud: 12 arrests, including four public officials | European Public Prosecutor's Office. (2023, March 21). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/operation-italy-against-criminal-group-under-investigation-massive-vat-fraud-12-arrests>

Italy: EPPO to seize €149 million in investigation into VAT fraud on fuels | European Public Prosecutor's Office. (2023, March 23). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/italy-eppo-seize-eu149-million-investigation-vat-fraud-fuels>

Frode fiscale nella commercializzazione di carburanti. <https://www.gdf.gov.it/it/gdf-comunica/notizie-ed-eventi/comunicati-stampa/anno-2023/marzo/frode-fiscale-nella-commercializzazione-di-carburanti>

Preventive seizure order of over €1 million and one person under house arrest in aggravated fraud investigation in Italy | European Public Prosecutor's Office. (2023, March 24). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/preventive-seizure-order-over-eu1-million-and-one-person-under-house-arrest-aggravated-fraud>

Le Frodi Carosello (Missing Trader Fraud) | Tayros Consulting. (2023, March 27). <https://tayros.bg/index.php/2023/03/27/le-frodi-carosello-missing-trader-fraud/>

Belgium: EPPO dismantles customs fraud ring operating at Liège Airport – €310 million in estimated damages | European Public Prosecutor's Office. (2023, March 28). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/belgium-eppo-dismantles-customs-fraud-ring-operating-liege-airport-eu310-million-estimated>

Conviction for smuggling millions of cigarettes in an EPPO investigation in Croatia | European Public Prosecutor's Office. (2023, May 10). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/conviction-smuggling-millions-cigarettes-eppo-investigation-croatia>

Dambra, R., Europol scopre una frode IVA di 38 milioni sulla vendita di auto. SicurAUTO.it. (2023, June 14). <https://www.sicurauto.it/news/attualita-e-curiosita/europol-scopre-una-frode-iva-di-38-milioni-sulla-vendita-di-auto/>

Five suspects responsible for EUR 38 million VAT fraud scheme arrested | Europol. [https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/five-suspects-responsible-for-eur-38-million-vat-fraud-scheme-arrested?mtm\\_campaign=newsletter](https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/five-suspects-responsible-for-eur-38-million-vat-fraud-scheme-arrested?mtm_campaign=newsletter)

Investigation Huracán: VAT fraud involving 10 000 cars uncovered | European Public Prosecutor's Office. (2023, June 14). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/investigation-huracan-vat-fraud-involving-10-000-cars-uncovered>

Evasione fiscale nel settore della commercializzazione di autovetture estere. <https://www.gdf.gov.it/it/gdf-comunica/notizie-ed-eventi/comunicati-stampa/anno-2023/agosto/evasione-fiscale-nel-settore-della-commercializzazione-di-autovetture-estere>

Italy: EPPO seizes €650 000 from suspect in investigation “Cheap Ink” | European Public Prosecutor's Office. (2023, June 22). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/italy-eppo-seizes-eu650-000-suspect-investigation-cheap-ink>

Italy: 56 people and two companies indicted for criminal association aimed at systemic agricultural funding fraud and corruption | European Public Prosecutor's Office. (2023, November 3). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/italy-56-people-and-two-companies-indicted-criminal-association-aimed-systemic-agricultural>

Belgium: Two importers of e-bikes charged with €6.6 million customs fraud | European Public Prosecutor's Office. (2023, November 8). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/belgium-two-importers-e-bikes-charged-eu66-million-customs-fraud>

Germany: EPPO unmaskes criminal organisation behind €200 million customs and import VAT fraud | European Public Prosecutor's Office. (2023, November 15). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/germany-eppo-unmasks-criminal-organisation-behind-eu200-million-customs-and-import-vat-fraud>

Italy: Coercive measures decreed for suspected €900 000 agricultural fraud | European Public Prosecutor's Office. (2023, November 15). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/italy-coercive-measures-decreed-suspected-eu900-000-agricultural-fraud>

Spain: EPPO raids criminal organisation reaching to Latin America in probe into €25 million VAT fraud | European Public Prosecutor's Office. (2023, November 24). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/spain-eppo-raids-criminal-organisation-reaching-latin-america-probe-eu25-million-vat-fraud>

Italy: Aquaculture producers investigated for suspected €4.5 million fraud | European Public Prosecutor's Office. (2023, December 5). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/italy-aquaculture-producers-investigated-suspected-eu45-million-fraud>

First indictment in Investigation Admiral: 12 suspects and 15 companies charged with massive VAT fraud | European Public Prosecutor's Office. (2023, December 6). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/first-indictment-investigation-admiral-12-suspects-and-15-companies-charged-massive-vat-fraud>

EPPO leads searches in Luxembourg and Germany in VAT fraud investigation | European Public Prosecutor's Office. (2023, December 7). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/eppo-leads-searches-luxembourg-and-germany-vat-fraud-investigation>

Croatia: EPPO investigates former minister and ministry employee for abuse of office and authority | European Public Prosecutor's Office. (2023, December 8). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/croatia-eppo-investigates-former-minister-and-ministry-employee-abuse-office-and-authority>

EU Court of Justice confirms EPPO's approach to faster and more efficient cross-border investigations | European Public Prosecutor's Office. (2023, December 21). <https://www.eppo.europa.eu/en/news/eu-court-justice-confirms-eppos-approach-faster-and-more-efficient-cross-border-investigations>

Dazi su biciclette cinesi, aumento dei controlli all'importazione. ZPC - Società Di Consulenza D'impresa per Il Commercio Internazionale. <https://www.zpc srl.com/dazi-su-biciclette-cinesi-aumento-dei-controlli-allimportazione-da-parte-della-dogana/#:~:text=I%20dazi%20anti%2Ddumping&text=Per%20quanto%20riguarda%20invece%20le,soggetta%20all'applicazione%20di%20tariffe>

Contesto di riferimento | European Public Prosecutor's Office.  
<https://www.eppo.europa.eu/it/contesto-di-riferimento>

Members | European Public Prosecutor's Office.  
<https://www.eppo.europa.eu/en/members>

Quadro normativo | European Public Prosecutor's Office.  
<https://www.eppo.europa.eu/it/quadro-normativo>

Struttura e caratteristiche | European Public Prosecutor's Office.  
<https://www.eppo.europa.eu/it/struttura-e-caratteristiche>

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eppo/>

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E086&from=LT>

[EPPO: il Consiglio conferma la nomina di Laura Codruța Kövesi a primo procuratore capo europeo \(comunicato stampa, 14.10.2019\)](#)

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/155/cooperazione-giudiziaria-in-materia-penale>

<https://www.eppo.europa.eu/it/contesto-di-riferimento>

<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/07/27/eu-public-prosecutor-s-office-eppo-council-appoints-european-prosecutors/>

[EPPO: il Consiglio nomina i procuratori europei \(comunicato stampa, 27 luglio 2020\)](#)

[https://www.csm.it/documents/46647/0/Squadre+investigative+comuni+guida+pratica\\_IT.pdf/bbefcced-f581-f1bb-5fa9-80814fdb4ec0](https://www.csm.it/documents/46647/0/Squadre+investigative+comuni+guida+pratica_IT.pdf/bbefcced-f581-f1bb-5fa9-80814fdb4ec0)

[https://e-justice.europa.eu/528/IT/fiches\\_belges](https://e-justice.europa.eu/528/IT/fiches_belges)

[2013/0255\(APP\) - 05/10/2017 - European Public Prosecutor's Office \(EPPO\) \(europa.eu\)](#)