




UniBa

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI BARI
ALDO MORO



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



MODULO JEAN MONNET



Competenza della Procura europea e adeguamento del sistema penale italiano. I recenti ritocchi alle norme PIF

1° DICEMBRE 2023

Modulo Jean Monnet “European Criminal Procedure – A training course for future practitioners of EU law”

I REATI DI COMPETENZA DELLA PROCURA EUROPEA

Dott.ssa Filomena Pisconti (PhD)
Dottore di ricerca e cultore di diritto penale
Dipartimento Jonico - UNIBA

2. Competenza (per materia)

L'art. 22 del regolamento 2017/1939, avente ad oggetto la "Competenza materiale dell'EPPO", inizia con un paragrafo 1 che rinvia integralmente alla direttiva 2017/1371 relativa alla tutela penale degli interessi finanziari, "quale attuata dal diritto nazionale" e alle fattispecie di reato in essa definite.

Ai sensi dell'art. 22 co. 1 Reg. Eu, i reati perseguiti dalla Procura europea sono quelli che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva PIF e dunque:

1. frodi relative a fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima (art. 3, comma 2, lett. a), b), c) Direttiva PIF;
2. frodi IVA (art. 3, comma 2, lett. d) Direttiva PIF) a condizione che coinvolgano due o più Stati membri con un danno di almeno 10 milioni di euro;
3. riciclaggio di denaro derivante da frode al bilancio dell'Unione o ai bilanci gestiti da quest'ultima (art. 4, comma 1, Direttiva PIF);
4. corruzione attiva o passiva e appropriazione indebita del funzionario pubblico (nazionale o europeo) lesive degli interessi finanziari dell'Unione (art. 4 commi 1 e 2 Direttiva PIF).

2. Competenza (per materia)

I paragrafi 2 e 3 dell'art. 22 ampliano poi le competenze della Procura europea.

In primo luogo, la Procura europea può perseguire anche i reati relativi alla partecipazione ad un'organizzazione criminale, se l'attività di quest'ultima ha come obiettivo principale le commissioni delle frodi e degli altri reati previsti dalla direttiva PIF.

I reati consistenti nella partecipazione in varie forme ad un'organizzazione criminale sono quelli contenuti nella decisione quadro 2008/841/GAI.

- I reati-fine in danno dell'Unione devono rappresentare la ragione della costituzione e della operatività dell'associazione criminosa, indipendentemente dal concorso con altre fattispecie di competenza "nazionale".

Rimane esclusiva la competenza europea per il reato di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri (art. 291 quater T.U. dogane): tutti i reati di contrabbando rientrano nella previsione di cui all'art.3 par. 2 lett. c) direttiva "PIF", essendo i dazi doganali una risorsa esclusiva dell'Unione.

L'EPPO è altresì competente per qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso a una condotta criminosa rientrante nell'ambito di applicazione dei reati di cui sopra.

- In ogni caso, l'EPPO **NON è competente** per i reati in materia di imposte dirette nazionali, ivi inclusi i reati ad essi indissolubilmente legati.
- Ove il reato di competenza EPPO ex art. 22 reg. 2017/1939 abbia comportato un danno per l'Unione inferiore a 10.000 euro, la competenza può essere esercitata solo se:
 - a) il caso ha ripercussioni a livello dell'Unione che richiedono una indagine da parte della Procura europea;
 - b) possono essere sospettati di avere commesso il reato funzionari o altri agenti dell'Unione, ovvero membri delle istituzioni dell'Unione. (art. 25 par. 2 reg. 2017/1939).

2. Competenza (per materia)

Il paragrafo 3 dell'art. 22 estende la competenza della Procura europea ai reati "indissolubilmente connessi" a quelli previsti dalla direttiva precitata 2017/1371, che rappresentano la competenza principale dell'EPPO; non contiene tuttavia alcuna definizione di tale connessione "indissolubile".

PARAMETRO DELL'IDENTITA' DEI FATTI MATERIALI

Il punto 54 della motivazione del regolamento rinvia esplicitamente alla giurisprudenza della Corte di giustizia relativa al principio del *ne bis in idem*, ricordando come le sentenze della Corte hanno costantemente adottato come criterio di connessione fra due reati, "l'identità dei fatti materiali...intesa come esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro nel tempo e nello spazio"(cfr. sentenze del 20 marzo 2018 su rinvio di giudici italiani: *Garlsson*, C-537/16, punto 37 e *Menci*, C-524/15, punto 35).

- Ipotesi del concorso formale ex art. 81 comma 1 c.p.

2. Competenza (per materia)

Ne consegue che, se una stessa condotta costituisce allo stesso tempo una violazione di una norma della legge nazionale di recepimento della direttiva PIF e una violazione di un'altra norma penale nazionale non armonizzata (ad esempio: un utilizzo di fatture e documenti falsi al fine di evadere l'IVA dovuta su un vasto insieme di operazioni imponibili e la falsificazione di un bilancio di società di capitali), la Procura europea disporrà della competenza a perseguire il primo reato, a titolo principale ed il secondo, in quanto reato "indissolubilmente connesso" al primo.

La seconda frase del medesimo par. 3 specifica tuttavia che la Procura europea potrà esercitare la propria competenza con riguardo ai reati indissolubilmente connessi ai reati previsti dalla direttiva PIF, soltanto "in conformità dell'articolo 25, paragrafo 3 del regolamento.

L'art. 25, par. 3, prevede infatti due ipotesi in cui la Procura europea è obbligata ad "astenersi" dall'esercitare l'azione penale, ovvero in cui le è precluso l'esercizio della propria competenza rispetto ai reati indissolubilmente connesso:

- 1. Se la sanzione massima prevista in diritto nazionale per un reato "tipico" che lede direttamente gli interessi finanziari dell'Unione, è equivalente o inferiore rispetto alla sanzione massima prevista per il reato indissolubilmente connesso al primo;*
- 2. In caso in cui vi è motivo di presumere che il danno reale o potenziale causato da un reato di cui all'art. 22, non sia superiore al danno reale o potenziale causato ad un'altra vittima".*

2. Competenza (per materia)

Altre due ipotesi di riserva di competenza per materia delle procure degli Stati aderenti:

- 1. (art. 25, par. 2) casi in cui i reati per i quali viene avviata l'indagine penale comportano, per gli interessi finanziari dell'Unione, un danno inferiore a diecimila euro*
- 2. (art. 22, par. 4) in caso di reati in materia di imposte dirette nazionali, ivi inclusi i reati ad essi indissolubilmente legati*

4. I reati della Direttiva PIF

Il rinvio operato dall'art. 22 del regolamento EPPO alla direttiva 2017/1371 conduce alla possibilità di trovare differenze nelle leggi nazionali di recepimento della direttiva stessa e quindi la competenza materiale della Procura europea. Qualcuno, infatti, ha parlato di «competenza “a geometria (parzialmente) variabile”».

Il regolamento definisce la competenza materiale dell'EPPO mediante rinvio alla cd. **direttiva PIF**, entrata in vigore nell'ottobre 2017, finalizzata all'**armonizzazione del diritto penale sostanziale per favorire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione attraverso il diritto penale**.

Secondo quanto indicato nell'art. 1, comma 2 lett. a) della Direttiva, negli interessi finanziari vi rientrano «tutte le entrate, le spese e i beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù:

- del bilancio dell'Unione;
- dei bilanci di istituzioni, organi e organismi dell'Unione istituiti in virtù dei Trattati
- dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e controllati».

La direttiva 2017/1371 prevede “norme minime” aventi ad oggetto la definizione di reati, e delle relative sanzioni, costituiti da frodi ed altre condotte illecite che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, sia dal lato delle entrate, che dal lato delle spese del bilancio dell'Unione stessa (art. 1 e punto 4 della motivazione).

I reati che formano l'oggetto di questa armonizzazione “minima” sono definiti agli articoli 3 e 4 della direttiva PIF, distinguono tra comportamenti costituenti una “**frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione**” e “**altri reati**”.

4. I reati della Direttiva PIF

Fra i primi rientrano l'uso di dichiarazioni o di documenti falsi, la mancata comunicazione di informazioni in violazione di un obbligo specifico e la distrazione di fondi per fini diversi da quelli per cui questi erano stati concessi, in materia di: a) sovvenzioni, b) appalti, c) entrate diverse dall'IVA (es.: diritti doganali) e d) entrate derivanti dall'IVA (art.4).

Fra i secondi rientrano il riciclaggio di denaro riguardante beni provenienti dai reati armonizzati dalla direttiva, la corruzione passiva e la corruzione attiva di "funzionari pubblici", sia di un'Istituzione europea, che di uno Stato membro, e l'appropriazione indebita commessa dagli stessi (art.4).

Gli Stati membri sono infine tenuti a prevedere come reati nel proprio ordinamento anche "l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso" nella commissione dei summenzionati reati (art. 5).

4. I reati della Direttiva PIF

Quanto alle frodi IVA espressamente indicate sia nella direttiva PIF, all'art. 2, par. 2, che nel regolamento Eppo, all'art. 22, par 1, seconda Frase, nella direttiva sono stati inseriti i reati di false dichiarazioni IVA o di omissioni di comunicazione obbligatorie riguardanti l'IVA, qualora «siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo di almeno 10.000,00» (art. 2.2.).

Il punto 4 della motivazione della direttiva PIF 2017/1371 chiarisce che l'espressione «**danno complessivo**» si riferisce al danno stimato che derivi dall'intero sistema fraudolento, sia per gli interessi finanziari degli Stati membri interessati, sia per l'Unione, escludendo interessi e sanzioni.

Nessuna disposizione della direttiva o del regolamento precisa invece che cosa ricomprensca la nozione di “danno complessivo” dal punto di vista delle categorie di imposte evase, oltre all'IVA, nell'ambito di un unitario disegno fraudolento.

4. I reati della Direttiva PIF

Il rinvio operato dall'art. 22, par. 1, del regolamento 2017/1939 ai reati previsti dalla direttiva 2017/1371 "quale attuata dal diritto nazionale" pone ai vari organi della Procura europea, ed in particolare ai procuratori delegati, il problema di individuare le norme di diritto penale nazionale che costituiscono il recepimento della suddetta direttiva PIF.

Rientrano sicuramente nel campo di applicazione della direttiva "quale attuata dal diritto nazionale", e quindi fra le competenze materiali della Procura europea, quelle fattispecie di reato per le quali uno Stato membro ha esercitato un'opzione espressamente prevista dal legislatore europeo, al fine precisamente di andare oltre il contenuto minimo delle norme di armonizzazione.

4. I reati della Direttiva PIF



La Direttiva PIF, in Italia, è stata attuata con decreto legislativo 14 luglio 2020 n. 75.

L'attuazione della suddetta Direttiva costituisce un ulteriore passo del percorso di armonizzazione delle misure in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, a partire dalla ratifica ed esecuzione, mediante la L. n. 300/2000, della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 26 luglio 1995.

La finalità dell'intervento normativo in esame è quella di conformare il nostro ordinamento ai criteri ed ai principi contenuti nella Direttiva 2017/1371, mediante l'introduzione e l'ampliamento di fattispecie di reato volte a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, ed estendendo l'area della responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche derivante dalla commissione di reati tributari che arrechino grave pregiudizio agli interessi finanziari dell'UE.

4. I reati della Direttiva PIF

Tra le modifiche introdotte:

- L'art. 1 del decreto di attuazione nel codice penale introduce l'aggravante della truffa ai danni dello Stato, irrigidisce la pena per alcuni reati, come il peculato mediante profitto dell'errore altrui, l'indebita percezione di erogazione in danno dello Stato, l'induzione indebita a dare o promettere utilità, e estende la schiera dei soggetti attivi di diversi delitti contro la PA., in particolare in materia di corruzione internazionale.
- Per quanto riguarda le modifiche in materia penal-tributaria, si introduce una eccezione alla regola della non configurabilità del tentativo in materia di delitti di dichiarazione fiscale, che si applica solo in materia di IVA e che permette la costruzione di tre fattispecie tentate, una per ciascun delitto di dichiarazione ex artt. 2,3 e 4 d. lgs. n. 74 del 2000.

4. I reati della Direttiva PIF

I problemi di ricostruzione della legge applicabile da parte degli organi della Procura europea per stabilire la competenza materiale della Procura stessa appaiono poi ben più delicati qualora la direttiva PIF 2017/1371 “quale attuata dal diritto nazionale”, cui rinvia l’art. 22, par. 1, del regolamento EPPO, sia stata recepita da uno Stato membro in modo incompleto o non corretto e vi è conflitto di norme.

PRIMA IPOTESI: un comportamento qualificato come reato dalla direttiva non è previsto come tale nella legislazione nazionale.

L’unico strumento a disposizione della Procura europea per indurre uno Stato membro a rimediare a questa situazione di conflitto è la possibilità di trasmettere una denuncia di tale violazione della direttiva PIF alla Commissione europea affinché essa avvii al più presto un procedimento di infrazione ex art. 258 TFUE contro lo Stato membro interessato, procedimento che può concludersi con l’emanazione di una sentenza della Corte di Giustizia.

4. I reati della Direttiva PIF

SECONDA IPOTESI: la legislazione di uno Stato membro non ha recepito integralmente o ha recepito in modo errato le direttive.

Si può procedere alla disapplicazione della norma processuale nazionale incompatibile e applicare direttamente la norma della direttiva dell'Unione, ancora prima che l'imputato o il suo avvocato invochino la giurisprudenza della Corte di giustizia?

Risposta positiva:

- Il regolamento EPPO ha previsto, al suo art. 41, par. 2, un rinvio a delle direttive dell'Unione "quali attuate dal diritto nazionale".
- Essendo la Procura europea un organo dell'Unione dotato di propria e distinta personalità giuridica di diritto europeo, essa non può in alcun modo essere assimilata ad una procura nazionale, per precluderle l'esecuzione dell'obbligo di disapplicazione della norma nazionale incompatibile.
- Sarebbe assurdo e contrario al precitato articolo 5, par. 3, del regolamento EPPO, se nell'esercizio delle sue delicate funzioni di pubblico ministero dell'Unione europea, la Procura europea fosse costretta ad applicare norme nazionali illegittime.

4. I reati della Direttiva PIF

Nella Gazzetta Ufficiale del 22 ottobre 2022, n. 248 del d.lgs. 4 ottobre 2022, n. 156, recante "*Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75, di attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*" (correttivo PIF).

- Il decreto – in vigore dal 6 novembre 2022 – si compone di 6 articoli che apportano modifiche alle seguenti disposizioni:
 - art. 322 *bis* del codice penale;
 - art. 301 d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale);
 - art. 2 l. 23 dicembre 1986, n. 898 (Sanzioni amministrative e penali in materia di aiuti comunitari al settore agricolo);
 - art. 6 d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 (Disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto);
 - art. 25 *quinqüesdecies* del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 (Responsabilità da reato degli enti).

4. I reati della Direttiva PIF

Nello specifico, tramite l'intervento del Decreto correttivo e integrativo:

- è stato ampliato l'ambito dell'art. 322 bis c.p. tramite l'inclusione dell'abuso d'ufficio ex art. 323 c.p. tra le fattispecie che possono trovare applicazione anche nei confronti di membri delle corti internazionali o degli organi delle comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle comunità europee e di stati esteri;
- è stato esteso l'istituto della confisca per equivalente sia per i reati di contrabbando (art. 301 DPR n. 43/1973) sia per il reato di frode ai danni del fondo europeo agricolo di garanzia e del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (art. 2 L. 898/1986);
- è stato specificato che, in tema di responsabilità amministrativa degli enti ex D.lgs. 231/2001, l'ambito applicativo dei reati tributari di dichiarazione infedele, omessa dichiarazione e di indebita compensazione (artt. 4, 5 e 8 D.lgs. 74/2000) è quello di "sistemi fraudolenti transfrontalieri connessi al territorio di almeno un altro Stato membro dell'Unione Europea".