

Rivista trimestrale di Diritto penale dell'economia

fondata da
Giuseppe Zuccalà

diretta da
Paolo Patrono

Alberto Alessandri - Paolo Bernasconi *Lugano*
Christian Bertel *Innsbruck* - Guido Casaroli - Ivo Caraccioli
Philippe Conte *Bordeaux* - Mirelle Delmas-Marty *Parigi*
Antonio Fiorella - Giovanni Maria Flick - Giovanni Flora
Fausto Giunta - Frank Höpfel *Vienna* - Alessio Lanzi
Vincenzo Militello - Carlo Enrico Paliero - Antonio Pagliaro
Salvatore Prosdocimi - Silvio Riondato
Giovanni Schiavano - Klaus Tiedemann *Friburgo i. Br.*

 edicolaprofessionale.com/RTDPE



Wolters Kluwer

LA DIRETTIVA RELATIVA ALLA TUTELA PENALE DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA. PROBLEMATICHE E PROSPETTIVE IN VISTA DELLA SCADENZA DELL'OBBLIGO DI ATTUAZIONE

SOMMARIO: 1. Brevi cenni introduttivi – 2. La base giuridica: una delusione o un'opportunità? – 3. La definizione di interessi finanziari dell'Unione e, in particolare, la frode grave in materia di IVA – 4. I reati previsti e i relativi profili sanzionatori – 5. La responsabilità da reato degli enti, un altro totem abbattuto? – 6. La tematica (apparentemente) spinosa dei termini prescrizionali – 7. La giurisdizione e i rapporti con l'Ufficio Europeo Antifrode e la costituenda Procura europea: quali i rischi?

1. – A cinque anni dalla presentazione della Proposta della Commissione, il Parlamento europeo ha approvato in via definitiva la Direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione europea mediante il diritto penale⁽¹⁾ o Direttiva c.d. PIF (dal francese *protection des intérêts financiers*).

Il termine previsto per la sua attuazione nei paesi membri (eccezion fatta per quelli non vincolati)⁽²⁾ scade il 6 luglio 2019. Risulta, quindi, utile analizzare gli aspetti principali che la caratterizzano, cercando tanto di inquadrarne i profili critici quanto di anticiparne le innovazioni in ambito italiano ed europeo.

Il precedente legislativo nel solco del quale si colloca la Direttiva è rappresentato dalla Convenzione PIF del 1995⁽³⁾, nonché dai relativi Protocolli del 1996⁽⁴⁾ e 1997⁽⁵⁾.

Questi strumenti normativi erano fondati sul previgente art. K3 TUE (Trattato di Maastricht), successivamente sostituito dall'art. 280 TCE

⁽¹⁾ GU n. L 198 del 28.7.2017.

⁽²⁾ A Regno Unito e Danimarca è concessa la clausola di esenzione rispetto allo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, come stabilito dai protocolli nn. 21 e 22 allegati al TUE e al TFUE. Inoltre, è degno di nota come, in data 25 luglio 2017, Cipro, Germania, Ungheria, Irlanda, Malta e Polonia abbiano segnalato la propria contrarietà, pur non arrivando al limite numerico richiesto per poter bloccare il cammino legislativo in seno al Consiglio.

⁽³⁾ GU n. C 316 del 27.11.1995.

⁽⁴⁾ GU n. C 313 del 23.10.1996.

⁽⁵⁾ GU n. C 151 del 20.5.1997 e GU n. C 221 del 19.7.1997.

(Trattato di Amsterdam), oggi, seppur con le modifiche *medio tempore* intervenute, sostanzialmente trasfuso nell'art. 325 TFUE.

La dottrina più accorta, a distanza di quasi venti anni dalla adozione della Convenzione PIF, riscontrava nella Proposta della Commissione del 2012 la mancanza di innovazioni significative nella disciplina di riferimento, giungendo sino ad evidenziare come vi fossero una «difficoltà» e una «scarsa volontà politica» nel ricorrere con determinazione al mezzo del diritto penale per la tutela delle finanze europee⁽⁶⁾. Ma essa, pur non avendo una portata dirompente, era stata salutata come un passo avanti nella direzione della creazione di un «primo nucleo di autentico diritto penale europeo nel settore»⁽⁷⁾. In tal senso, si segnalavano il superamento degli accordi intergovernativi e la fine della suddivisione in pilastri, che erano propri dell'architettura normativa previgente. Ciò portò alcuni a sottolineare come non si trattasse di nient'altro che una mera «lisbonizzazione» della Convenzione PIF⁽⁸⁾, rimanendo «non adeguata alla forte evoluzione che c'è stata a livello strutturale ed istituzionale»⁽⁹⁾.

2. –L'*iter* di approvazione della Proposta della Commissione del 2012 fu particolarmente difficoltoso anche poiché non era mai stato esperito, prima di allora, un tentativo di dare applicazione all'art. 325 TFUE, la disposizione attributiva della competenza necessaria allo scopo di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea per eccellenza, introdotta, ed entrata in vigore, con il Trattato di Lisbona. La Proposta del 2012 assunse, così, connotati di maggiore importanza, divenendo non solo una direttiva che, per la novità che portava con sé, avrebbe avuto carattere certamente pionieristico, ma costituendo altresì, poiché senza precedenti nel nuovo sistema, la matrice per la redazione di tutti i possibili futuri strumenti legislativi adottati in tale ambito.

⁽⁶⁾ L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, in G. GRASSO – G. ILLUMINATI – R. SICURELLA – S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, p. 77.

⁽⁷⁾ A. VENEGONI, *Prime brevi note sulla proposta di direttiva della Commissione europea per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale COM(2012)363 (c.d. Direttiva PIF)*, in *Dir. pen. cont.*, 5 settembre 2012, p. 5.

⁽⁸⁾ J.A.E. VERVAELE, *European Criminal Justice in the post-Lisbon area of Freedom, Security and Justice*, Napoli, 2014, p. 272; L. KUHL, *The initiative for a Directive on the Protection of the EU Financial Interests by Substantive Criminal Law*, in *Eu crim*, 2012, n. 2, p. 65; A. VENEGONI, *Prime brevi note*, cit., p. 5.

⁽⁹⁾ L. PICOTTI, *Le basi giuridiche*, cit., p. 87.

L'art. 325 TFUE è la previsione che nel Trattato di Lisbona viene espressamente dedicata alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea⁽¹⁰⁾. Pur riproducendo quasi interamente l'art. 280 TCE inserito dal Trattato di Amsterdam, se ne differenzia per la soppressione di un significativo inciso. Esso, infatti, non esclude, come invece faceva il predecessore al co. 4, che le «misure» a protezione delle finanze europee possano riguardare «il diritto penale e l'amministrazione della giustizia negli Stati membri», dando più estesa ampiezza alla necessità che esse siano «dissuasive» e garantiscano una protezione «efficace». Si potrebbe dedurre che il legislatore europeo voglia permettere l'adozione di regolamenti oltre che di direttive pure nel settore specifico qui in discussione⁽¹¹⁾.

La Direttiva del 2017 abdica, però, a questo ruolo, optando per la *legal base* dell'art. 83 par. 2 TFUE⁽¹²⁾. Così facendo, offre il fianco ad una serie di critiche.

Innanzitutto, l'art. 83 TFUE non menziona il termine frode. Il par. 1 prevede l'adozione di «norme minime» per le «sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale». Ciò potrebbe far pensare all'art. 83 TFUE quale base giuridica generale per tutti gli interventi nel campo del diritto penale poiché così ragionando si giustificerebbe la modifica del co. 4 dell'art. 280 TCE, che, infatti, perderebbe di significato vista l'unificazione introdotta. Tale interpretazione sembra, inoltre, venire confermata anche dai lavori preparatori al progetto di Costituzione per l'Europa che, seppur poi abbandonato, ha rappresentato l'ispirazione principale per i redattori del Trattato di Lisbona⁽¹³⁾. La tesi veniva, però, già a suo tempo sconsigliata facendo riferimento al necessario coordinamento con la disciplina sancita all'art. 86 TFUE. Tale norma prevede la creazione di una Procura europea, i cui reati di competenza sarebbero, per evidente richiamo, proprio quelli ricompresi nella Direttiva PIF, assieme ai quali «tendono a proteggere lo stesso bene giuridico e insieme tendono a comporre quello che può considerarsi una sorta di mini-sistema penalistico nel quadro normativo dell'Unione europea»⁽¹⁴⁾.

(10) «L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo».

(11) L. PICOTTI, *Le basi giuridiche*, cit., p. 65 ss.

(12) Preambolo alla Direttiva PIF.

(13) Almeno a giudicare dalla seduta del febbraio 2002 del gruppo di lavoro X della Convenzione su Giustizia e Libertà Fondamentali.

(14) A. VENEGONI, *Il difficile cammino della proposta di direttiva per la protezione degli*

Benché, quindi, non in linea con la storia dell'integrazione europea in materia penale e con la stessa lettera degli articoli contenuti nei trattati, nonché comportante una scarsa omogeneità attuativa⁽¹⁵⁾ e una più accentuata complessità decisionale⁽¹⁶⁾, il definitivo ricorso allo strumento della direttiva (invece che del regolamento) e alla base giuridica di cui all'art. 83 par. 2 TFUE (in luogo dell'art. 325 TFUE) presenta alcuni aspetti potenzialmente positivi.

A tal proposito, i reati posti a tutela delle finanze eurounitarie formeranno l'oggetto della competenza della costituenda Procura europea (o EPPO, dall'inglese *European Public Prosecutor's Office*)⁽¹⁷⁾. Quest'ultima è stata tratteggiata, nelle sue linee essenziali, secondo un'attività di coordinamento a livello centrale, concretantesi, però, nel perseguimento dei reati a livello nazionale. In quest'ottica, lasciare un certo "margine di manovra" al singolo Stato membro, che un regolamento non avrebbe certamente permesso, in merito all'attuazione negli ordinamenti nazionali della normativa PIF, lascia ben sperare rispetto all'operare dei procuratori europei delegati. Se non sotto il profilo dell'uniformità normativa comunitaria, infatti, quantomeno nel senso della compatibilità tra l'innovazione introdotta e i differenti regimi nazionali, potranno esserci degli opportuni adattamenti, tenendo conto delle peculiarità di ciascun caso e, in particolare, delle garanzie procedurali come declinate nei rispettivi ordinamenti. Così – è auspicabile – non si entrerà necessariamente in conflitto con il fine ultimo dell'effettività dell'attività svolta dall'EPPO, riuscendo, allo stesso tempo, a proteggere i diritti fondamentali custoditi nei patrimoni costituzionali dei singoli stati membri.

Alzando, invece, lo sguardo nella direzione dei destini dell'integrazione europea in materia penale, e non soffermandosi alla sola protezione delle casse europee, la Direttiva PIF, nonostante non riguardi esplicitamente⁽¹⁸⁾ la *mise en œuvre* del catalogo di disposizioni incluse all'art. 83 par. 1 TFUE⁽¹⁹⁾, rimane una delle prime e più incisive applicazioni del

interessi finanziari dell'Unione europea attraverso la legge penale (c.d. Direttiva PIF): il problema della base legale, in Cass. pen., n. 6/2015, pp. 2449-2450.

⁽¹⁵⁾ Si pensi agli *opt-out* di alcuni stati membri.

⁽¹⁶⁾ Si pensi al meccanismo del c.d. *emergency break*.

⁽¹⁷⁾ In data 12 settembre 2018, la Commissione ha pubblicato la comunicazione «Un'Europa che protegge: un'iniziativa per estendere le competenze della Procura europea (EPPO) ai reati di terrorismo transfrontaliero», accompagnata da un progetto di decisione del Consiglio che modifica l'art. 86 TFUE.

⁽¹⁸⁾ Considerando 13 Direttiva PIF.

⁽¹⁹⁾ Terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corru-

relativo par. 2⁽²⁰⁾. Tale ultima previsione, ammettendo il ricorso al mezzo del diritto penale laddove «indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione», sembra riuscire, sottotraccia, a dare corpo allo spirito dell'*ever closer union* pur salvaguardando il principio di *extrema ratio*. Quel che più convince, però, è come dalla teoria su una competenza penale dell'Unione europea – sia essa da considerarsi diretta⁽²¹⁾, indiretta⁽²²⁾ o semi-diretta⁽²³⁾ – si passi alla pratica di una prima risposta nel settore specifico della tutela del *budget* europeo *post*-Lisbona, che, pertanto, si offre quale paradigma su cui modellare possibili nuove iniziative analoghe, pur sempre migliorabili anche grazie al contributo degli specialisti.

3. – La Direttiva PIF specifica, con una definizione ritenuta onnicomprensiva in dottrina⁽²⁴⁾, che cosa si debba intendere per interessi finanziari dell'Unione: in essi sono ricompresi «tutte le entrate, le spese e i beni che sono coperti o acquisiti in virtù del bilancio dell'Unione e 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»⁽²⁵⁾.

zione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata.

⁽²⁰⁾ Si pensi, ad esempio, alla Direttiva relativa al *market abuse* del 2014.

⁽²¹⁾ In questo senso, si esprimono F. PALAZZO, *Corso di diritto penale*, Torino, 2011, p. 131 ss. e G. GRASSO, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Mario Romano*, vol. IV, Napoli, 2011, p. 2347.

⁽²²⁾ In questo senso, si esprimono L. KUHL, *Spazio giudiziario di cooperazione o di integrazione penale?*, in G. GRASSO – L. PICOTTI – R. SICURELLA (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del trattato di Lisbona*, Milano, 2011, pp. 724-725, A. BERNARDI, *Europeizzazione del diritto penale e progetto di Costituzione Europea*, in *Dir. pen. e processo*, n. 1/2004, pp. 8-9, S. MANACORDA, *Los estrechos caminos de un derecho penal de la Unión Europea. Problemas y perspectivas de una competencia penal "directa" en el Proyecto de Tratado Constitucional*, in *Criminalia*, 2004, p. 208 ss., L. PICOTTI, *Il Corpus juris 2000. Profili di diritto penale sostanziale e prospettive d'attuazione alla luce del progetto di Costituzione per l'Europa*, in Id. (a cura di), *Il Corpus juris 2000. Nuova formulazione e prospettive di attuazione*, Padova, 2004, p. 85 ss. e S. RIONDATO, *Dal mandato di arresto europeo al Libro Verde sulle garanzie, alla Costituzione europea: spunti sulle nuove vie di affermazione del diritto penale sostanziale europeo*, in questa *Rivista*, nn. 3-4/2004, p. 1128 ss.

⁽²³⁾ In questo senso, si esprime C. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, n. 3/2010, p. 1164 ss.

⁽²⁴⁾ E. BASILE, *Brevi note sulla nuova Direttiva PIF, Luci e ombre del processo di integrazione UE in materia penale*, in *Dir. pen. cont.*, n. 12/2017, p. 66.

⁽²⁵⁾ Art. 2 co. 1 lett. a) Direttiva PIF.

Né la Convenzione PIF né i relativi Protocolli avevano mai fornito una definizione, lasciando che fosse la Corte di Giustizia ad individuarne, mediante la propria *case-law*, i confini. Ciò, peraltro, non deve sorprendere, atteso che, storicamente, vi è la tendenza in capo ai giudici del Lussemburgo a costruire, come è stato brillantemente sostenuto, «*a constitutional doctrine by a common law method*»⁽²⁶⁾. Invero, il settore dell'integrazione europea in materia penale è stato trainato dalla giurisprudenza eurolunitaria, che è intervenuta in supplenza o, talvolta, in soccorso rispetto all'inerzia delle autorità competenti. Basti considerare, in questo senso, i celeberrimi arresti sul caso c.d. del mais greco⁽²⁷⁾, sulla tutela ambientale⁽²⁸⁾, e, recentemente, sul caso Taricco⁽²⁹⁾.

A ben vedere, è proprio tale ultima pronuncia che ha sbloccato lo stallo in cui era incagliato il dibattito interistituzionale⁽³⁰⁾, spaccato nella fazione favorevole all'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto nell'alveo degli interessi finanziari dell'Unione, rappresentata dalla Commissione, e in quella ad essa contraria, capeggiata dal Consiglio. In estrema sintesi, l'una ragionando sulla quota che dell'IVA viene riservata al finanziamento delle istituzioni europee e delle loro attività, l'altra focalizzando l'attenzione su come la sua riscossione sia assicurata dagli stati nazionali. Non pare peregrino scorgervi, dunque, il riflesso delle tensioni tra spinte centrifughe e centripete proprie del dibattito sulla concezione stessa di integrazione.

Sicché, nel contesto di questa accesa quanto prolungata disputa, la sentenza Taricco è intervenuta sposando la prima delle due tesi. In particolare, nell'articolazione del proprio pensiero, la Corte di Giustizia ha citato il precedente Fransson⁽³¹⁾, dove era stato affermato come il combinato disposto della Direttiva del Consiglio 2006/112/UE⁽³²⁾ e del co. 3 dell'art. 4 TUE implica che «gli Stati membri hanno non solo l'obbligo di adottare tutte le misure legislative e amministrative idonee a garantire che l'IVA dovuta nei loro rispettivi territori sia interamente riscossa, ma devono anche lottare contro la frode»⁽³³⁾. Sotto un primo profilo, ha legittimato tale assunto ricorrendo alla lettera dell'art. 325 TFUE che «obbliga

(26) R.A. POSNER, *Legal Theory in US and English Law*, Oxford, 1996, p. 14.

(27) CGCE, 21.9.1989, 68/88, *Commissione c. Repubblica Ellenica*.

(28) CGCE, 13.9.2005, C-176/03, *Commissione c. Consiglio*.

(29) CGUE, 8.9.2015, C-105/14, *Taricco*.

(30) OLAF Annual Report 2015, p. 34.

(31) CGUE, 26.2.2013, C-617/10, *Åkerberg Fransson*.

(32) GU n. L 347 del 11.12.2006.

(33) CGUE, 26.2.2013, C-617/10, *Åkerberg Fransson*, par. 25.

gli Stati membri a lottare contro le attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione con misure dissuasive ed effettive e, in particolare, li obbliga ad adottare, per combattere la frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure utilizzate per combattere la frode lesiva dei loro interessi finanziari»⁽³⁴⁾. Da ciò deriva che esiste un nesso diretto tra la riscossione del gettito dell'IVA negli stati membri e la corrispondente messa a disposizione delle risorse IVA nel bilancio dell'Unione europea, tanto che «qualsiasi lacuna nella riscossione del primo determina potenzialmente una riduzione delle seconde»⁽³⁵⁾.

Quanto all'altra "stampella" della propria argomentazione, i giudici del Lussemburgo sono ricorsi alla Convenzione PIF, quale fonte dell'obbligo di introdurre «sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che comprendano, almeno nei casi di frode grave, pene privative della libertà»⁽³⁶⁾. L'assunto è che l'IVA sia già implicitamente compresa nel testo legislativo stesso; la considerazione che la riscossione non avvenga a livello centrale non lo scalfisce in alcun modo, in quanto «l'articolo 1 della Convenzione PIF non prevede affatto un presupposto del genere, che sarebbe contrario all'obiettivo di tale Convenzione di combattere con la massima determinazione le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione»⁽³⁷⁾.

Leggendo il testo della versione definitiva della Direttiva PIF, è di palmare evidenza che la spinta della Corte di Giustizia sia risultata in buona parte assorbita. Del resto, come è stato acutamente osservato, «fisco e reati costituiscono tradizionali prerogative della sovranità»⁽³⁸⁾, tanto da riverberarsi sul procedimento di approvazione, essendo stato notato da alcuni di coloro che vi sono stati coinvolti che «*only after numerous meetings at the technical level as well as discussions at both the Justice and Home Affairs and the Economic and Financial Affairs Councils that a compromise solution and political agreement on the text of the Directive could eventually be found between Parliament and Council in January/February 2017*»⁽³⁹⁾.

⁽³⁴⁾ *Ivi*, par. 26.

⁽³⁵⁾ *Ibidem*.

⁽³⁶⁾ CGUE, 8.9.2015, C-105/14, *Taricco*, par. 40.

⁽³⁷⁾ *Ivi*, par. 41.

⁽³⁸⁾ E. BASILE, *Brevi note*, cit., p. 64.

⁽³⁹⁾ A. JUSZCZAK – E. SASON, *The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive), Laying Down the Foundation for a Better Protection of the Union's Financial Interests*, in *Eucrim*, 2017, n. 2, p. 80.

Il punto di caduta di tale aspro negoziato può essere ravvisato proprio nella materia dell'imposta sul valore aggiunto. Infatti, la giustificazione sottesa ad un intervento penale europeo viene individuata attraverso due criteri "inediti": uno quantitativo (10.000.000 di euro) e l'altro territoriale (connessione a due o più stati membri). Rispetto al primo, è lampante il ricorso alla scansione per soglie, che, tra l'altro, informa il sistema delle sanzioni penali in materia tributaria in Italia. Quanto al secondo, è palesemente riferito alla transnazionalità che connota la condotta criminosa, anch'essa già prevista quale aggravante nel nostro ordinamento *per sé*. Ad ogni buon conto, tale enunciato normativo risulta essere diretta emanazione del rilevante considerando 4 della Direttiva PIF⁽⁴⁰⁾.

La difficoltà di individuare dei precisi canoni definitivi per il concetto di "gravità" della frode⁽⁴¹⁾ è, in effetti, uno dei grandi temi sottesi alla dialettica tra corti instaurata dalla Corte costituzionale, che, con l'ordinanza di rimessione alla Corte di Giustizia quale ulteriore episodio in quella che è stata chiamata la "saga" Taricco⁽⁴²⁾, chiedeva se l'art. 325, parr. 1 e 2, TFUE debba essere interpretato «nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, ovvero che prevede termini di prescrizioni più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di quelli

(40) «La tutela degli interessi finanziari dell'Unione richiede una definizione comune di frode che rientri nell'ambito di applicazione della presente direttiva, che dovrebbe comprendere la condotta fraudolenta dal lato delle entrate, delle spese e dei beni ai danni del bilancio generale dell'Unione europea («bilancio dell'Unione»), comprese operazioni finanziarie quali l'assunzione e l'erogazione di prestiti. La nozione di reati gravi contro il sistema comune dell'imposta sul valore aggiunto («IVA») istituito dalla direttiva 2006/112/CE del Consiglio («sistema comune dell'IVA») fa riferimento alle forme più gravi di frode dell'IVA, in particolare la frode carosello, la frode dell'IVA dell'operatore inadempiente e la frode dell'IVA commessa nell'ambito di un'organizzazione criminale, che creano serie minacce per il sistema comune dell'IVA e, di conseguenza, per il bilancio dell'Unione. I reati contro il sistema comune dell'IVA dovrebbero essere considerati gravi qualora siano connessi al territorio di due o più Stati membri, derivino da un sistema fraudolento per cui tali reati sono commessi in maniera strutturata allo scopo di ottenere indebiti vantaggi dal sistema comune dell'IVA e il danno complessivo causato dai reati sia almeno pari a 10 000 000 EUR. La nozione di 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. La presente direttiva mira a contribuire agli sforzi per combattere tali fenomeni criminali».

(41) Si veda, in proposito, A. CAMON, *La torsione d'un sistema. Riflessioni intorno alla sentenza Taricco*, in *Arch. nuova proc. pen.*, n. 1/2016, p. 1 ss.

(42) In questi termini, si esprime anche G. DI FEDERICO, *La "saga Taricco": il funzionalismo alla prova dei controlimiti (e viceversa)*, in *Federalismi.it*, n. 11/2018, p. 1.

previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato anche quando tale omessa applicazione sia priva di una base legale sufficientemente determinata»⁽⁴³⁾. Un interrogativo, questo, legato all'oggettivo imbarazzo sofferto dai giudici nazionali, visibile in filigrana, ad esempio, pure in un'occasione recente, nella quale la Corte di Cassazione era arrivata ad affermare – verrebbe da dire con notevole sforzo ermeneutico – come tale requisito dovesse essere individuato nel «complesso dei criteri per le determinazione della gravità del reato contenuti nel primo comma dell'art. 133 c.p., che fa riferimento non solo alla gravità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa (n. 2), ma anche alla natura, alla specie, ai mezzi, all'oggetto, al tempo, al luogo e, più in generale, alle modalità dell'azione (n. 1), nonché all'elemento soggettivo (n. 3)»⁽⁴⁴⁾.

La Corte di Giustizia, in seguito, è stata costretta a specificare affannosamente come quanto dalla stessa in precedenza stabilito debba essere attuato a condizione che non «comporti una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene a causa dell'insufficiente determinatezza della legge applicabile, o dell'applicazione retroattiva di una normativa che impone un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato»⁽⁴⁵⁾. La Corte costituzionale, completando tale periplo giuridico, è intervenuta in maniera assai incisiva. In particolare, ponendosi a guardia del fortino costituzionale rappresentato dall'art. 25 della Carta, ha escluso l'attuabilità in Italia dell'obbligo di disapplicazione, icasticamente affermando che la norma suprema «sbarra la strada senza eccezioni all'ingresso della “regola Taricco” nel nostro ordinamento»⁽⁴⁶⁾. Inoltre, ha tacciato di indeterminatezza l'enunciato normativo dell'art. 325 TFUE, imponendo, ancora una volta, all'agenda del legislatore il bisogno di una riflessione profonda sul principio di legalità in chiave europea.

Il compromesso che è stato raggiunto con la Direttiva PIF può essere visto da alcuni come a ribasso, dato il tempo trascorso dall'adozione della Convenzione PIF (risalente agli anni '90) e in ragione dell'impetoso confronto con gli originali desiderata della Commissione nella Proposta del 2012, che non prevedevano affatto la soglia di 10.000.000 di euro per la frode IVA (basti leggere il relativo art. 2). Sotto diversa luce, invece, altri

⁽⁴³⁾ Corte cost., ord. n. 24 del 26.1.2017 (ud. 23.11.2016). Presidente Grossi, Redattore Lattanzi.

⁽⁴⁴⁾ Cass. pen., sez. III, sent. 14.3.2017, n. 12160 (ud. 15.12.2016). Presidente Ramacci, Relatore Andreazza, par. 3.

⁽⁴⁵⁾ CGUE, 5.12.2017, C-42/17, *M.A.S. e M.B.*

⁽⁴⁶⁾ Corte cost., sent. n. 115 del 31.5.2018 (ud. 10.4.2018). Presidente e Redattore Lattanzi, par. 14.

potrebbero certamente ravvisare il pregio consistente nell'inserimento di un discrimine più chiaro di quello precedentemente vigente, che favorisce, seppure non assicurandola, la determinatezza della sanzione penale, nonché la corrispondente compatibilità costituzionale, e, parallelamente, riempie di significato la collaborazione sul fronte inter-statale, dove l'integrazione europea in materia giudiziaria è senza dubbio maggiormente necessaria e utile.

4. – La definizione di frode, vero centro gravitazionale del sistema, è racchiusa nell'art. 3. Rispetto alla struttura dell'illecito, essa «non contiene alcuna novità»⁽⁴⁷⁾ se paragonata alla Convenzione PIF. Quanto allo spettro di applicazione, però, si è verificato un allargamento laddove raffrontato all'originale Proposta del 2012 poiché ora risultano inclusi, mediante una disciplina dedicata al co. 2 lett. b), gli appalti pubblici. Specularmente, la condotta rilevante, consistente in un'azione od una omissione, viene distinta anche in relazione alla *summa divisio* intercorrente tra entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA e non.

Come già nei precedenti strumenti normativi, il sistema di sanzioni penali a tutela degli interessi finanziari dell'Unione non è limitato alla frode, ma è esteso ad altri reati, da considerarsi come ad essa «connessi»⁽⁴⁸⁾, quali il riciclaggio, la corruzione e, in via innovativa, l'appropriazione indebita.

All'art. 4, rubricato «Altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione», come a segnare una cesura tra il nucleo “duro” e il corredo punitivo successivo, trovano spazio il riciclaggio di denaro, per la cui definizione viene fatto rinvio all'art. 1, par. 3, della Direttiva (UE) 2015/849⁽⁴⁹⁾, la corruzione, nelle forme passiva e attiva, e l'appropriazione indebita, per la quale è imposto un generico obbligo di punibilità «se intenzionale». Non stupisce, quindi, come alle previsioni appena viste segua immediatamente la definizione di «funzionario pubblico», elemento costitutivo di fondamentale importanza per tali fattispecie e, a dimostrazione di ciò, già oggetto del Primo Protocollo alla Convenzione PIF. In proposito, anche rispetto all'esperienza investigativa dell'Ufficio Europeo Antifrode (o OLAF, dal francese *Office européen de lutte antifraude*),

⁽⁴⁷⁾ A. VENEGONI, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di Direttiva PIF*, in *Dir. pen. cont.*, 14 ottobre 2016, p. 8.

⁽⁴⁸⁾ N. PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2017, 9, p. 8.

⁽⁴⁹⁾ GU n. L 141 del 5.6.2015.

risulta utile la specificazione secondo la quale «il termine «funzionario nazionale» comprende qualsiasi persona che eserciti una funzione esecutiva, amministrativa o giurisdizionale a livello nazionale, regionale o locale. È assimilata a un funzionario nazionale qualsiasi persona che eserciti una funzione legislativa a livello nazionale, regionale o locale»⁽⁵⁰⁾, essendo la voce di maggior rilevanza dei fondi europei quella inerente il compartimento agricolo, principalmente gestita, “a valle”, da amministratori, appunto, regionali e locali.

Istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo dovranno essere tutti puniti per ciascuno dei reati contenuti nella Direttiva PIF, come sancito dall'art. 5. Va precisato che, ad eccezione dell'ultima, le altre previsioni erano già state incluse nella Convenzione PIF o nei relativi Protocolli.

L'art. 7 disciplina le sanzioni per le persone fisiche, con l'ormai tradizionale richiesta che queste siano «effettive, proporzionate e dissuasive»⁽⁵¹⁾. Già ad un primo sguardo, viene in evidenza come sia fissato il solo limite massimo di «almeno» quattro anni di reclusione qualora dalla commissione dei reati «derivino danni o vantaggi considerevoli»⁽⁵²⁾, rimanendo, invece, assente un'indicazione rispetto alla misura minima della cornice edittale. Quest'ultima era, al contrario, prevista dalla Proposta della Commissione del 2012, tanto che era stato notato, in senso positivo, come un fatto senza precedenti quanto agli strumenti legislativi eurounitari⁽⁵³⁾, rappresentando un adeguato correttivo ad una lacuna sofferta già dal progetto “apripista” in tale settore specifico, quello del Corpus Iuris 2000⁽⁵⁴⁾. Inoltre, le soglie che definiscono quando le violazioni debbano essere ritenute «considerevoli» sono state alzate rispetto alla previgente Convenzione PIF, fino alla somma di 100.000 euro. Come visto sopra, il *threshold* per i reati in materia di IVA rimane a 10.000.000 di euro. È, all'opposto, facoltativa la criminalizzazione delle condotte lesive degli interessi finanziari dell'Unione laddove i danni o i vantaggi si collochino al di sotto dei 10.000 euro.

⁽⁵⁰⁾ Art. 4 Direttiva PIF.

⁽⁵¹⁾ Art. 7 Direttiva PIF.

⁽⁵²⁾ *Ibidem*.

⁽⁵³⁾ A. VENEGONI, *Prime brevi note*, cit., p. 6.

⁽⁵⁴⁾ R. SICURELLA, *Il Corpus Iuris e la definizione di un sistema di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, in G. GRASSO – R. SICURELLA (A CURA DI), *Il Corpus Iuris 2000 – un modello di tutela dei beni giuridici comunitari*, Pubblicazioni del Centro di Diritto Penale Europeo di Catania, Milano, 2003, p. 170.

La commissione del reato nell'ambito di un'organizzazione criminale, termine per la cui definizione viene fatto rimando alla Decisione quadro 2008/841/GAI⁽⁵⁵⁾, deve costituire un'aggravante, *ex art.* 8.

Attraverso l'art. 10 sono contemplati il congelamento e la confisca degli strumenti e dei proventi dei reati precedentemente trattati, con rinvio alla disciplina per questi dettata nella Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio⁽⁵⁶⁾. È stato segnalato come il riferimento al concetto di "beni strumentali" possa essere censurato sotto l'aspetto del principio di proporzionalità, essendo l'ammontare delle somme incamerate slegato dall'utilità ottenuta dalla commissione dell'illecito⁽⁵⁷⁾.

All'esito di questo breve *excursus*, si comincia a comprendere come la maggior parte delle innovazioni della Direttiva PIF avrà una portata più incisiva in altri ordinamenti dell'Unione europea rispetto a quello italiano, considerato come le suddette misure sanzionatorie già vi trovino spazio.

5. – La previsione di cui all'art. 6 è, però, di maggiore interesse, quantomeno per l'impatto che avrà in Italia. Infatti, viene imposta la responsabilità delle persone giuridiche per i reati già analizzati, tra i quali si trova anche la frode in materia di IVA. Il «modello di imputazione» è analogo a quello adoperato in passato per le decisioni quadro in materia penale, ricollegandosi direttamente al Secondo Protocollo alla Convenzione PIF⁽⁵⁸⁾. Il d.lgs. 231/2001⁽⁵⁹⁾, adottato proprio a seguito della attuazione in Italia della Convenzione PIF con L. 300/2000⁽⁶⁰⁾, aveva già avuto effetti sconvolgenti, abbattendo la diga concettuale individuata nel brocardo latino *societas delinquere non potest* e poggiante sul principio della personalità della responsabilità penale *ex art.* 27 co. 1 Cost. (imputabilità preconizzata, su tutti, da Franco Bricola⁽⁶¹⁾, il quale, peraltro, aveva già denunciato il «vuoto di tutela» che affliggeva i beni giuridici comunitari⁽⁶²⁾). L'amplia-

⁽⁵⁵⁾ GU n. L 300 del 11.11.2008.

⁽⁵⁶⁾ GU n. L 127 del 29.4.2014.

⁽⁵⁷⁾ E. BASILE, *Brevi note*, cit., p. 70.

⁽⁵⁸⁾ A. VENEGONI, *Prime brevi note*, cit., p. 7.

⁽⁵⁹⁾ GU n. 140 del 19.6.2001.

⁽⁶⁰⁾ GU n. 250 del 25.10.2000.

⁽⁶¹⁾ F. BRICOLA, *Il costo del principio "societas delinquere non potest" nell'attuale dimensione del fenomeno societario*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1970, fasc. 4, p. 951 ss., ora in S. CANESTRARI – A. MELCHIONDA (a cura di), *Franco Bricola, Scritti di diritto penale*, Milano, 1997, p. 2975 ss.

⁽⁶²⁾ F. BRICOLA, *Alcune osservazioni in materia di tutela penale degli interessi delle Comunità europee*, in G. BETTIOL (a cura di), *Prospettive di un diritto penale europeo*, atti del IV Convegno di Bressanone, 24-27 agosto 1967, Padova, 1968, *ivi*, p. 2385.

mento dell'iniziale elenco piuttosto ristretto di reati presupposto, benché criticato in dottrina⁽⁶³⁾, è proseguito sino ad oggi, con una «forza dirompente»⁽⁶⁴⁾. L'unica significativa eccezione (o «tabù»⁽⁶⁵⁾) è rappresentata dai reati in materia tributaria, da alcuni vista con sfavore per questioni di coerenza sistematica e di esigenze punitive, ma da altri difesa poiché, contrariamente, la loro inclusione sarebbe stata inutile (essendo già prevista la sanzione tributaria di cui all'art. 19, co. 2, d.lgs. 74/2000) o, comunque, dannosa (perché incoerente con la *ratio* di spersonalizzazione dell'attività di impresa)⁽⁶⁶⁾. In tale scenario, rimane condivisibile l'auspicio per cui, qualora questa aggiunta debba andare in porto, venga comunque «attentamente ponderata e 'calibrata' – nel quadro di un doveroso rispetto del divieto di *ne bis in idem* e del principio di proporzionalità –»⁽⁶⁷⁾: due delle colonne principali (la prima, battuta anche in tre recenti occasioni⁽⁶⁸⁾, l'altra, invece, certamente di rilevanza “storica” in questo ambito⁽⁶⁹⁾) sulle quali si gioca la partita del processo di integrazione europea in materia penale. Dunque, bisognerà attendere ancora per poter verificare se, in coincidenza con l'attuazione della Direttiva PIF, verrà pure colta l'occasione per un ridisegno generale della disciplina penale tributaria, inserendo nella lista dei reati presupposto di cui al d.lgs. 231/2001 solamente quegli illeciti riguardanti le frodi gravi in materia di imposta sul valore aggiunto come definite nel testo legislativo eurounitario o tutti quelli riferibili all'IVA oppure, ulteriormente, altri reati di cui al d.lgs. 74/2000.

Quanto alle disposizioni sanzionatorie, sono previste, oltre a quelle pecuniarie, che sono obbligatorie, anche quelle interdittive, lasciate, però, alla discrezionalità degli stati membri. Tra queste ultime, sono annoverati l'esclusione dal godimento di un beneficio o di un aiuto pubblico, l'esclusione temporanea o permanente dalle procedure di gara pubblica, l'inter-

(63) R. ZANNOTTI, *Il nuovo diritto penale dell'economia. Reati societari e reati in materia di mercato finanziario*, Milano, 2008, p. 60.

(64) G. PAOLOZZI, *Vademecum per gli enti sotto processo. Addebiti “amministrativi” da reato*, Torino, 2005, p. 17.

(65) E. BASILE, *Brevi note*, cit., p. 68.

(66) A. SCARCELLA, *La nuova direttiva PIF: Una prima lettura delle novità e delle sanzioni (... anche contro l'ente responsabile di frode lesiva degli interessi finanziari dell'UE)*, in *Responsabilità amministrativa delle società e degli enti (La)*, 2017, n. 4, PLENUM, pp. 184-185.

(67) S.M. RONCO, *Frodi 'gravi' IVA e tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea: quali ricadute nell'ordinamento interno alla luce della Direttiva 2017/1371 del 5 luglio 2017?*, in *Arch. pen.*, 2017, n. 3, p. 9.

(68) Trattasi delle tre cause Menci, Garlsson Real Estate e Di Puma e Consob.

(69) A. BERNARDI, *I tre volti del «diritto penale comunitario»*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, fasc. 2, pp. 366-367.

dizione temporanea o permanente di esercitare un'attività commerciale, l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria, i provvedimenti giudiziari di scioglimento e la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato. Come è stato evidenziato, le misure interdittive appena elencate sono di per sé già incluse nell'intelaiatura del d.lgs. 231/2001 (70).

6. – La previsione di disposizioni inerenti la prescrizione, tanto dettagliate da stabilire i termini di operatività della stessa, rappresenta un'autentica novità, un dettato «del tutto inedito nel panorama normativo UE» (71), sebbene sia stata accolta con scarso entusiasmo, in quanto «poteva essere più significativa» (72).

Un avvento – è fuori di dubbio – accompagnato dall'incedere del caso Taricco, che verteva, in via principale, proprio sull'esigenza di offrire una soluzione a tale complicata questione. Suscita un certo interesse osservare, anche rispetto al recente *obiter dictum* della Corte costituzionale in questa vicenda (73), come la Direttiva PIF, saggiamente, non si spinga a sciogliere il nodo gordiano della natura sostanziale o processuale della prescrizione (74) ricorrendo al colpo netto della spada legislativa. Piuttosto, prendendo le mosse da premesse di ordine pratico relative alla particolare complessità delle indagini riguardanti la materia tributaria, tenta di piantare nel terreno normativo alcuni paletti di ordine temporale.

La bussola interpretativa è offerta dall'art. 12, dove è sancito che l'accertamento degli illeciti previsti dalla Direttiva PIF avvenga entro «un congruo lasso di tempo successivamente alla commissione di tali reati, al fine di contrastare tali reati efficacemente». In particolare, per le suddette fattispecie, punibili con una sanzione massima di almeno quattro anni di reclusione, il termine di prescrizione è di cinque anni, ma gli stati membri sono liberi di fissarne uno anche inferiore, fino a tre anni, a condizione che possano intervenire interruzione e sospensione in presenza di certe circostanze. Inoltre, la condanna superiore ad un anno di reclusione

(70) E. BASILE, *Brevi note*, cit., p. 69.

(71) *Ivi*, p. 70.

(72) N. PARISI, *Chiari e scuri*, cit., p. 16.

(73) Corte cost., sent. n. 115 del 31.5.2018 (ud. 10.4.2018). Presidente e Redattore Lattanzi, par. 10.

(74) Si veda, in proposito, M. CAIANIELLO, *Processo penale e prescrizione nel quadro della giurisprudenza europea. Dialogo tra sistemi o conflitto identitario?*, in *Dir. pen. cont.*, n. 2/2017, p. 217 ss.

sione o per i reati previsti dagli artt. 3, 4 e 5 importa un obbligo di esecuzione per i cinque anni successivi.

Benché, su questa questione, la meteora dell'attivazione dei controlli da parte della Corte costituzionale sia passata molto vicino al pianeta della *primauté* del diritto europeo⁽⁷⁵⁾, non parrebbe che tale nuova normativa possa riaccendere la miccia dello scontro, almeno in Italia, «perché – come è noto – il termine minimo di prescrizione dei delitti tributari è di anni sei di reclusione, sempre a partire dal *tempus delicti commissi*, e perché detto termine viene ulteriormente allungato da ipotesi di interruzione e sospensione [che la direttiva PIF non richiede siano previsti dagli Stati membri se non nel caso di previsione di un termine prescrizione “più breve di cinque anni” (art. 12, paragrafo 3) o in quello di prescrizione della pena (art. 12, paragrafo 4)]»⁽⁷⁶⁾. Paradossalmente, è stato sottolineato come la rigidità dell'indicazione temporale possa risultare bollata di incostituzionalità poiché «concretizzerebbe una modificazione *in malam partem* del trattamento riservato all'imputato»⁽⁷⁷⁾.

7. – La Direttiva PIF non racchiude certo numerose previsioni di natura procedurale, malgrado esse abbiano una notevole rilevanza rispetto alla tutela dei diritti fondamentali, ricordati ai considerando 21 e 28, che si riferiscono, rispettivamente, al *ne bis in idem* e ai principi⁽⁷⁸⁾ di cui alla Carta di Nizza⁽⁷⁹⁾. Fra le poche, meritano un accenno quelle inerenti la disciplina della giurisdizione, all'art. 11, e il riordino dei rapporti con le autorità eurounitarie direttamente interessate, all'art. 15.

Quanto al primo profilo, vengono contemplati dei criteri innovativi, quali quello della commissione del reato in tutto o in parte sul territorio di

⁽⁷⁵⁾ Si vedano, in proposito, V. MANES, *La Corte muove e, in tre mosse, dà scacco a “Taricco”* (Note minime sull'ordinanza n. 24 del 2017), in A. BERNARDI – C. CUPELLI (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra le corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*. Atti del Convegno del Dottorato di ricerca «Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali» del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara. Ferrara, 24 febbraio 2017, Napoli, 2017, p. 207 ss. e F. VIGANÒ, *Le parole e i silenzi. Osservazioni sull'ordinanza n. 24/2017 della Corte costituzionale sul caso Taricco*, *ivi*, p. 475 ss.

⁽⁷⁶⁾ P. CORSO, *Direttiva PIF: quando rileva il delitto tributario?*, in *IPSOA Quotidiano*, 31 ottobre 2017.

⁽⁷⁷⁾ S.M. RONCO, *Frodi ‘gravi’ IVA*, *cit.*, p. 8.

⁽⁷⁸⁾ Il diritto alla libertà e alla sicurezza, la protezione dei dati di carattere personale, la libertà professionale e il diritto di lavorare, la libertà d'impresa, il diritto di proprietà, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, la presunzione d'innocenza e i diritti della difesa, i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene e il principio del *ne bis in idem*.

⁽⁷⁹⁾ GU n. C 202 del 7.6.2016.

uno Stato membro e quello relativo all'essere l'autore del reato un suo cittadino. Inoltre, laddove le autorità nazionali si risolvano a procedere per i reati di cui agli artt. 3, 4 e 5 benché siano stati commessi fuori confine, è affermato un dovere di informazione alla Commissione per le situazioni nelle quali l'autore risieda stabilmente nel territorio dello Stato, l'illecito penale sia commesso a vantaggio di una persona giuridica che vi ha sede o il soggetto attivo sia uno dei funzionari nazionali che agisce nelle sue vesti ufficiali.

L'aspetto relativo alla cooperazione è quello, forse, dove più traspaiono in controluce i *legislative landmarks* dell'integrazione europea in materia procedurale. Dai primi anni 2000, infatti, sono sopraggiunti il mandato d'arresto europeo⁽⁸⁰⁾ e l'ordine di indagine europeo⁽⁸¹⁾, che hanno reso del tutto ultronea ed inutilmente eccentrica una disciplina specifica dell'estradizione o della mutua assistenza in materia penale, come, invece, era a suo tempo assicurata dalla Convenzione PIF. Non diversa è la conclusione alla quale si può giungere per quanto concerne la competenza della Corte di Giustizia riguardo lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, che, oggi, non è in discussione, ma, in passato, richiese, addirittura, l'adozione di un ulteriore Protocollo⁽⁸²⁾, espressamente dedicatovi⁽⁸³⁾.

In merito al rapporto intercorrente con l'OLAF e con l'EPPO, in considerazione di un generico richiamo al coordinamento e alla competenza materiale, oltre che ad un obbligo di denuncia in capo agli organi di revisione dei conti nazionali ed europei, permangono delle zone d'ombra, che, forse, era eccessivo attendersi venissero lumeggiate in quest'occasione.

L'OLAF⁽⁸⁴⁾, per il patrimonio di conoscenze acquisite⁽⁸⁵⁾, rimarrà certamente il riferimento della Commissione nel settore e, inoltre, sarà chiamato a svolgere attività di indagine a livello amministrativo, nonché a collaborare con le autorità nazionali in quegli stati membri che non hanno partecipato alla creazione della Procura europea⁽⁸⁶⁾. Permane, però, la problematica inerente un «certo affollamento di organismi dell'U-

(80) GU n. L 190 del 18.7.2002.

(81) GU n. L 130 del 1.5.2014.

(82) GU n. C 151 del 20.5.1997.

(83) N. PARISI, *Chiari e scuri*, cit., p. 20.

(84) Si veda, in proposito, G. DE AMICIS, *La cooperazione verticale*, in R.E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di Procedura penale europea*, Milano, 2017, pp. 227-235.

(85) Si veda, in proposito, Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Protection of the EU's financial interests – Fight against fraud 2016 Annual Report, p. 1 ss.

(86) Danimarca, Regno Unito ed Irlanda, nonché Polonia, Svezia ed Ungheria. L'1 agosto 2018 è stata confermata l'adesione dell'Olanda e il 7 agosto 2018 quella di Malta.

nione coinvolti, a vario titolo, nelle indagini transnazionali, in particolare in quelle relative all'“area PIF”»⁽⁸⁷⁾.

Nel 2017 è stato adottato anche il Regolamento relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea⁽⁸⁸⁾, che porterà alla nascita dell'EPPO⁽⁸⁹⁾. Alcune misure, riguardanti la giurisdizione e la competenza materiale⁽⁹⁰⁾, vengono, qui, in interesse. Rispetto alla prima, oltre alla *lex loci*, il testo normativo, ai rispettivi artt. 31 e 32, ammette esplicitamente la possibilità per il procuratore europeo precedente di coordinarsi con l'equivalente di un altro Stato membro al fine di compiere un atto che debba aver luogo nel territorio di quest'ultimo. Sembra, in effetti, che non si possa ancora parlare di una «autentica area di libera acquisizione e circolazione della prova»⁽⁹¹⁾. Ciò, ai nostri fini, comporterà un necessario coordinamento con la normativa accennata, che, quindi, sembrerebbe poter risultare oggetto di una reinterpretazione in senso estensivo. Inoltre, il Regolamento del 2017 include, ai co. 2 e 3 dell'art. 22, un paio di ipotesi di attrazione. Quanto alla prima, è sancito che sarà la Procura europea a procedere per quegli illeciti associativi che, seppur puniti più gravemente, siano incentrati sulla commissione di fattispecie che rientrino comunque nella c.d. “area PIF”, mentre, rispetto alla seconda, è affermato che potrà essere perseguito «qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso». Pare, così, scongiurato il rischio di «erodere grandemente la reale competenza dell'EPPO»⁽⁹²⁾, essendo «esperienza comune, infatti, che i reati PIF, siano spesso “reati satellite” di associazioni a delinquere»⁽⁹³⁾. Non rimane che la speranza, per quanto ora (intra)visto, che le previsioni contenute nella Direttiva PIF non finiscano per essere sopravanzate ricorrendo al grimaldello rappresentato dalla prassi di lavoro dell'EPPO, con ripercussioni negative rispetto anche a garanzie costituzionalmente presidiate, quali quelle del giudice naturale e della tassatività.

In chiusura, merita, altresì, una menzione, a proposito della tenuta in concreto del nuovo sistema che viene a delinearsi, l'espressa previsione di

⁽⁸⁷⁾ A. VENEGONI – M. MINÌ, *I nodi irrisolti della nuova Procura Europea*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2017, 12, p. 18.

⁽⁸⁸⁾ GU n. L 283 del 31.10.2017.

⁽⁸⁹⁾ Si veda, in proposito, L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura Europea*, in *Arch. pen.*, 2017, n. 3, p. 2 ss.

⁽⁹⁰⁾ Si veda, in proposito, S. MANACORDA, *Il P.M. europeo e le questioni aperte di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. e processo*, n. 5/2017, p. 660 ss.

⁽⁹¹⁾ A. VENEGONI – M. MINÌ, *I nodi irrisolti*, cit., p. 13.

⁽⁹²⁾ *Ivi*, p. 9.

⁽⁹³⁾ *Ibidem*

relazioni e valutazione all'art. 18 della Direttiva PIF. Sono state calendarizzate, infatti, delle date in occasione delle quali si tratterà di "fare il punto" sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea. La più vicina tra queste risulta essere quella del 6 luglio 2021, appena due anni dopo la scadenza dell'obbligo di attuazione.

GIANMARCO BONDI
Dottore in giurisprudenza