

La Procura europea: profilo giuridico e sviluppi attuali

Negli ultimi mesi, di fatto a partire dalla sua entrata in funzione nel giugno 2021, la Procura europea (*European Public Prosecutor's Office*, EPPO) ha iniziato, sin da subito, ad occupare uno spazio da protagonista nel dibattito giuridico accademico, e successivamente anche politico, nel contesto delle istituzioni dell'Unione europea. La centralità ed il peso specifico istituzionale dell'organo di tutela degli interessi finanziari dell'Unione deriverebbero, di fatto, non solo da un contesto attuale altamente favorevole¹, ma anche dallo stesso “codice genetico” originale dell'ente e dalla sua faticosa evoluzione storica.

L'idea di uno spazio giuridico europeo per la tutela degli interessi finanziari dell'allora Comunità europea nasce² nel lontano 1995 nell'ambito della riunione dei presidenti delle Associazioni europee di diritto penale presso l'Università di Urbino sotto la guida della dottoressa Delmas-Marty. Negli anni successivi viene redatta una relazione³ intitolata “*Corpus Juris: Introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*”: un codice mantenente la tradizionale distinzione tra diritto sostanziale e procedurale e comprendente una clausola di sussidiarietà finalizzata a colmare eventuali lacune rispetto alle legislazioni nazionali dei singoli stati membri. Nel 2001 la Commissione europea pubblica il proprio “Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea” in cui si cercano soluzioni pratiche per l'attuazione del progetto, limitandosi tuttavia alla ricerca dei requisiti minimi necessaria garantire l'efficiente operatività della Procura stessa⁴. La Commissione riteneva infatti che il *Corpus Juris* proposto nel 1997 implicasse un livello ancora troppo elevato di armonizzazione del diritto penale sostanziale fra gli Stati membri, ritenendo che tale armonizzazione dovesse invece essere proporzionata all'obiettivo specifico della tutela degli interessi finanziari dell'organizzazione, e ciò dovesse avvenire mediante l'azione penale⁵.

1 Si pensi allo sviluppo ed alla messa in atto del programma di sostegno finanziario agli stati membri “NextGenerationEU”.

2 Cfr. F. DE ANGELIS, *The European Public Prosecutor's Office (EPPO) Past, Present, and Future*, in *EUCRIM* (2019), n. 4, pp. 272-276, consultabile all'URL: <<https://eucrim.eu/articles/the-epo-past-present-and-future/>>.

3 Cfr. M. DELMAS-MARTY E ALTRI (A CURA DI), *Corpus Juris: Introducing Penal Provisions for the Purpose of the Financial Interests of the European Union*, Parigi, Economica, 1997.

4 Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea*, 11 dicembre 2001, COM(2001) 715 definitivo.

5 Cfr. F. DE ANGELIS, *The European Public Prosecutor's Office (EPPO) Past, Present, and Future*, cit.

Il *Corpus juris* e la creazione della Procura europea costituiscono un interesse prevalente per molti anni e sono discussi di frequente in seno al Parlamento europeo e negli Stati membri da parlamenti nazionali, funzionari governativi e accademici. Il frutto di tale dibattito è rappresentato dal Trattato di Lisbona, ed in particolare dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che, finalmente, fornisce la tanto attesa base giuridica necessaria per la creazione della Procura. Negli anni successivi si assisterà ad una lunga serie di passaggi tecnici ed istituzionali che avranno l'obiettivo di concretizzare la creazione di tale inedito, ma prezioso, organo indipendente. Nel luglio 2013 la Commissione presenta la propria proposta di regolamento, che mira a istituire la Procura europea e a definirne le competenze e nell'ottobre del 2017 il Consiglio adotta il Regolamento «relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea»⁶. Il Regolamento 2017/1939 determina il mandato della Procura e ne detta anche i termini di realizzazione: nel Regolamento viene specificato che l'organo in via di costituzione «*assume i compiti di indagine e azione penale ad essa conferiti dal presente regolamento a una data che sarà stabilita con decisione della Commissione su proposta del procuratore capo europeo una volta costituita l'EPPO*»⁷. (...) *La data che la Commissione deve stabilire non deve essere anteriore a tre anni dall'entrata in vigore del presente regolamento*»⁸.

A vent'anni dalla pubblicazione del *Corpus Juris* emerge dunque la volontà di prendere ulteriore tempo dinnanzi ad un progetto di notevole rilevanza per il processo di integrazione europea, rivelando, ancora una volta, il timore perenne degli stati membri dinnanzi ai passaggi evolutivi di tale processo. Un'inerzia patologica frutto del potere che i singoli stati membri possiedono all'interno dei meccanismi intergovernativi che governano il processo legislativo e decisionale dell'organizzazione e che a volte tendono, come in questo caso, a rallentare evoluzioni utili, se non vitali, per la tutela degli interessi collettivi degli stessi cittadini europei. Difficile non trovare conferma di tale *ratio* nelle modalità che hanno portato all'entrata in funzione definitiva della Procura (EPPO). Dopo circa un anno di distanza dalla nomina del primo procuratore capo europeo Laura Kövesi, a seguito del manifestarsi dei primi pesanti effetti della crisi pandemica e della prospettiva di un piano di aiuti economici a lungo termine per gli Stati membri (NextGenerationEU), il 27 luglio 2020 il Consiglio nomina ventidue procuratori europei⁹, uno per ciascuno degli Stati

6 Cfr. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (UE) 2017/1939* del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»), in *GUUEL* 283 del 31 ottobre 2017, pp. 1-71.

7 EPPO, *European Public Prosecutor's Office*, ovvero la Procura europea.

8 Cfr. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (UE) 2017/1939* del Consiglio, del 12 ottobre 2017, cit., art. 120.

membri¹⁰ che hanno preso parte alla cooperazione rafforzata¹¹. È interessante notare che nell'elenco dei Paesi membri partecipanti, oltre ai tradizionali "scettici dell'integrazione", Danimarca e Svezia, si aggiungono Polonia ed Ungheria, ovvero i due Paesi membri che negli ultimi anni hanno fatto rilevare le maggiori criticità sul rispetto dello stato di diritto, ed in particolare, sul rispetto del principio di imparzialità e terzietà della magistratura¹². Lo strumento della cooperazione rafforzata nell'ambito del processo di creazione della Procura europea viene previsto esplicitamente dal primo comma dell'articolo 86 del TFUE con l'obiettivo di superare l'eventuale, ed alquanto probabile, mancato ottenimento di un voto unanime in seno al consiglio dell'Unione europea per l'istituzione della stessa¹³. Dopo la conferma della Commissione europea, il primo giugno 2021, la Procura europea entra finalmente in funzione.

Come anticipato in precedenza, la procura europea è un organo indipendente dell'Unione europea, creato a partire dalla struttura di un'agenzia decentrata, ovvero Eurojust. La base giuridica della procura europea (EPPO) è l'articolo 86 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, introdotto, come suddetto, dal trattato di Lisbona del 2007. La funzione principale della procura europea è quella di "combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione"¹⁴, essa è stata ideata come un organo indipendente dell'Unione europea competente per dirigere, coordinare e supervisionare indagini penali nonché per perseguire indagati dinanzi agli organi giurisdizionali degli Stati membri, conformemente a una politica comune in materia di azione penale. La struttura interna della Procura riprende in parte la struttura a doppio livello, centrale e locale, tipica di alcune agenzie decentrate: nonostante il carattere indipendente dell'organo le dinamiche intergovernative risultano evidentemente prevalenti, sia nella governance che nell'espletamento delle funzioni¹⁵. La struttura interna presenta un nucleo centrale, con sede a Lussemburgo, costituito da un ufficio del

9 Cfr. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Procura europea (EPPO): il Consiglio nomina i procuratori europei*, in *Comunicato stampa* del 27 luglio 2020, consultabile sul sito del Consiglio dell'Unione europea all'URL: <<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/07/27/eu-public-prosecutor-s-office-epo-council-appoints-european-prosecutors/>>.

10 I ventidue Paesi membri sono: Austria, Bulgaria, Belgio, Cipro, Repubblica Ceca, Germania, Estonia, Grecia, Finlandia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Lettonia, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Slovenia e Slovacchia.

11 Cfr. PROCURA EUROPEA (A CURA DI), *Contesto di riferimento*, nella sezione *About* del sito della Procura europea, consultabile all'URL: <<https://www.epo.europa.eu/it/contesto-di-riferimento>>.

12 Cfr. ISPI ONLINE (A CURA DI), *Ungheria, Polonia e Stato di diritto: una vittoria europea*, in *Daily news* del 16 febbraio 2022, consultabile all'URL: <<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ungheria-polonia-e-stato-di-diritto-una-vittoria-europea-33309>>.

13 Cfr. UNIONE EUROPEA, *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (versione consolidata)*, in *GUUE C 326* del 26 ottobre 2012, pp. 47-199, art. 86 comma 1.

14 *Ibidem*

15 Cfr. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (A CURA DI), *Procura europea*, nella sezione *Politiche* del sito del Consiglio dell'Unione europea, consultabile all'URL: <<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/epo/>> (ultima modifica 19 dicembre 2022).

procuratore capo e dal collegio dei procuratori. Il procuratore capo, nominato dal Consiglio, dirige l'EPPO, ne organizza il lavoro ed ha funzione di rappresentanza dinanzi alle istituzioni dell'Unione ed a quelle degli Stati membri e dei Paesi terzi¹⁶. Il collegio dei procuratori, i cui membri vengono nominati dai singoli Stati membri, definisce la strategia ed il regolamento interno dell'organo ed assicura la coerenza tra i casi e al loro interno¹⁷. Il secondo livello, ovvero il livello nazionale, è costituito dai procuratori europei delegati e dalle camere permanenti, che hanno il compito di monitorare ed indirizzare le indagini adottando decisioni di carattere operativo. I procuratori europei delegati nei 22 Stati membri sono responsabili dello svolgimento di indagini penali e dell'azione penale e operano in piena indipendenza dalle rispettive autorità nazionali.

Per comprendere quali siano i reati perseguibili dalla procura europea bisogna fare riferimento alla Direttiva (UE) 2017/1371 (cosiddetta *Direttiva PIF*, acronimo di Protezione Interessi Finanziari) relativa alla lotta contro la frode agli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, la quale definisce i reati considerati come incidenti sugli interessi finanziari dell'Unione¹⁸. La competenza materiale dell'ufficio del Procuratore europeo viene di fatto determinata all'interno dall'articolo 22 del Regolamento 2017/1939 (Regolamento EPPO) il quale stabilisce una serie di reati, derivanti dal diritto dell'UE, contenuti all'interno della stessa Direttiva 2017/1371¹⁹. L'articolo 22 del suddetto Regolamento stabilisce che “L'EPPO è competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva (UE) 2017/1371, quale attuata dal diritto nazionale” ed “indipendentemente dall'eventualità che la stessa condotta criminosa possa essere qualificata come un altro tipo di reato ai sensi del diritto nazionale”²⁰. Bisogna anzitutto chiarire che, ai sensi della *Direttiva PIF*, per “interessi finanziari dell'Unione, si intendono 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 o dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e controllati²¹: tale definizione coinvolge un numero di persone giuridiche, soggetti collettivi ed individuali, ben più ampio dell'alveo delle istituzioni ed organi comunitari e dei loro funzionari. La Direttiva elenca poi un ampio numero di reati finanziari per cui, in base

16 *Ibidem*.

17 *Ibidem*.

18 Cfr. PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *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, in *GUUEL* 198 del 28 luglio 2017, pp. 29-41.

19 Cfr. PROCURA EUROPEA (A CURA DI), *Quadro normativo*, nella sezione *About* del sito della Procura europea, consultabile all'URL: <<https://www.eppo.europa.eu/it/quadro-normativo>>.

20 Cfr. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (UE) 2017/1939* del Consiglio, del 12 ottobre 2017, cit., art. 22, comma 1.

21 Cfr. PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017*, art.2, comma 1, lettera a.

all'articolo 22 del Regolamento EPPO, possiamo definire la Procura competente. In primo luogo, si vuole evidenziare il reato di frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, articolo 3 della Direttiva PIF, che presenta un ampio dettaglio delle fattispecie di reato rientranti nella definizione in oggetto.

Per quanto concerne le spese non relative agli appalti, conviene citare l'azione od omissione relativa 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 o la distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi²².

Per quanto concerne, invece, le spese relative agli appalti si citano l'utilizzo o la 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 essa o per suo conto fino ad arrivare alla distrazione di fondi e beni per fini diversi da quelli stabiliti²³. Vengono identificate inoltre fattispecie legate all'utilizzo fraudolento delle risorse proprie e non proprie dell'Unione oppure alla mancata comunicazione di informazioni relative alle stesse²⁴. Nel novero degli "altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione", di cui all'articolo 4 della direttiva in esame, si fa riferimento al reato di riciclaggio di denaro, all'appropriazione indebita, così come descritto Direttiva (UE) 2015/849²⁵ ed ai fenomeni di corruzione attiva e passiva lesive degli interessi finanziari dell'Unione, fornendoci una loro definizione in tale ottica.

Pur assumendo, almeno nella pratica della cooperazione giudiziaria in materia penale, le fattezze di un *corpus* giuridico con valenza continentale, non si può per il momento sostenere l'esistenza di un vero Codice penale europeo in materia di reati finanziari.

Tutti gli Stati membri partecipanti sono ugualmente vincolati dalla Direttiva PIFed, in quanto tale, la Direttiva lascia agli Stati membri un margine di applicazione relativo alla scelta delle forme e dei metodi di recepimento nella legislazione e nella prassi nazionale. Questo, tuttavia, non cambia la realtà dei fatti: la *Direttiva PIF* garantisce una competenza armonizzata tra gli Stati membri della

22 Ivi, art. 3 comma 2, lettera a.

23 Ivi, art. 3 comma 2, lettera b.

24 Ivi, art. 3 comma 2, lettera c e d.

25 Cfr. PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015*, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione, in *GUUE L 141* del 5 giugno 2015, pp. 73-117, art. 3.

Procura europea avviando un inevitabile processo di ravvicinamento delle legislazioni nazionali in materia di reati che ledono gli interessi finanziari non solo dell'unione, ma di tutti i soggetti pubblici, anche di quelli locali. Nelle sue indagini e azioni penali, l'EPPO si basa sulle fattispecie penali nazionali, così come si trovano nei rispettivi ordinamenti penali dello Stato membro del procuratore delegato europeo che è stato designato come responsabile della gestione delle indagini e delle azioni penali nel caso specifico per conto della Procura²⁶.

Sin dalla sua attivazione la Procura europea ha mostrato il suo grande potenziale operativo, soprattutto in ragione alle attività connesse alla pianificazione, allo sviluppo ed all'attuazione dei programmi di sostegno finanziario dell'Unione a soggetti pubblici e privati, primo fra tutti il *NextGenerationEU*. La sua utilità e la sua prospettiva di evoluzione futura, in quella che diventerà, probabilmente, uno degli organi comunitari più influenti sia sul piano giuridico che sul piano mediatico, sono divenuti ulteriormente evidenti in occasione dell'apertura dell'esplosione del caso di corruzione internazionale interno al Parlamento europeo, il cosiddetto "Qatargate"²⁷. Dinanzi a sviluppi tanto rapidi quanto incisivi è realistico immaginare che la politica europea, in particolare il Consiglio europeo, possa dar seguito all'opzione di estensione delle competenze della Procura previsto dal comma 4 dell'articolo 86 TFUE²⁸. Il comma quarto del suddetto articolo stabilisce che *"Il Consiglio europeo può adottare (...) 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"*²⁹: visti gli sviluppi attuali è lecito immaginare che una tale evoluzione possa. di fatto. verificarsi anche nel corso dei prossimi anni, estendendo le competenze della procura a reati gravi legati a fenomeni di criminalità organizzata, terrorismo internazionale fino ad arrivare al traffico di esseri umani³⁰. L'unica cosa certa è che l'entrata in funzione della Procura europea (EPPO) rappresenta un importante ed atteso tassello per il processo di integrazione europea e qualunque siano le sue evoluzioni future non

26 Cfr. PROCURA EUROPEA (A CURA DI), *Quadro normativo*, nella sezione *About* del sito della Procura europea, cit. >.

27 Un caso che va ben oltre i confini delle singole istituzioni dell'Unione e dei suoi funzionari o agenti sotto contratto e che coinvolge tutto il mondo di enti *no profit*, fondazioni, partiti politici e gruppi di *lobbying* che costituisce quella che gli addetti ai lavori amano definire "*Bruxelles bouble*".

28 Cfr. UNIONE EUROPEA, *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (versione consolidata)*, in *GUUE C 326* del 26 ottobre 2012, pp. 47-199, art. 86.

29 Ivi, art. 86 comma 4.

30 Reati sul quale contrasto operano già altri soggetti istituzionali dell'Unione, come *Eurojust* e *Frontex*, ma le cui lacune strutturali potrebbero spingere verso il potenziamento della Procura ed il rispettivo affiancamento della stessa all'operato di queste ultime.

potranno che contribuire a quell'ormai secolare fenomeno di armonizzazione legislativa, frutto legittimo della politica di cooperazione giudiziaria europea.

BIBLIOGRAFIA

FONTI INTERNAZIONALI

Fonti Normative

Fonti Pattizie

UNIONE EUROPEA, *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (versione consolidata)*, in *GUUE C 326* del 26 ottobre 2012, pp. 47-199.

Organismi Unione Europea

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea*, 11 dicembre 2001, COM(2001) 715 definitivo.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015*, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione, in *GUUE L 141* del 5 giugno 2015, pp. 73-117.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *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, in *GUUEL 198* del 28 luglio 2017, pp. 29-41.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Procura europea (EPPO): il Consiglio nomina i procuratori europei*, in *Comunicato stampa* del 27 luglio 2020, consultabile sul sito del Consiglio dell'Unione europea all'URL: <<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/07/27/eu-public-prosecutor-s-office-eppo-council-appoints-european-prosecutors/>>.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (A CURA DI), *Procura europea*, nella sezione *Politiche* del sito del Consiglio dell'Unione europea, consultabile all'URL:<<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eppo/>> (ultima modifica 19 dicembre 2022).

PROCURA EUROPEA (A CURA DI), *Contesto di riferimento*, nella sezione *About* del sito della Procura europea, consultabile all'URL: <<https://www.eppo.europa.eu/it/contesto-di-riferimento>>.

PROCURA EUROPEA (A CURA DI), *Quadro normativo*, nella sezione *About* del sito della Procura europea, consultabile all'URL: <<https://www.eppo.europa.eu/it/quadro-normativo>>.

LETTERATURA

DE ANGELIS F., *The European Public Prosecutor's Office (EPPO) Past, Present, and Future*, in *EUCRIM* (2019), n. 4, pp. 272-276, consultabile all'URL: <<https://eucrim.eu/articles/the-eppo-past-present-and-future/>>.

DELMAS-MARTY M. E ALTRI (A CURA DI), *Corpus Juris: Introducing Penal Provisions for the Purpose of the Financial Interests of the European Union*, Parigi, Economica, 1997.

ISPI ONLINE (A CURA DI), *Ungheria, Polonia e Stato di diritto: una vittoria europea*, in *Daily news* del 16 febbraio 2022, consultabile all'URL: <<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ungheria-polonia-e-stato-di-diritto-una-vittoria-europea-33309>>.

SITOGRAFIA

Consiglio dell'Unione Europea - URL: <<http://www.consilium.europa.eu/it/home/>>

Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) – URL: <<https://www.ispionline.it/>>

Parlamento Europeo - URL: <<https://www.europarl.europa.eu/portal/it>>

Procura europea (EPPO, *European Public Prosecutor's Office*) - URL : <<https://www.eppo.europa.eu>>