STUDIO LEGALE GIOVENE

Relazione di approfondimento a supporto dell'intervento introduttivo su:

"Responsabilità delle persone giuridiche e Procura Europea"

18 maggio 2021

1 Cronologia degli atti legislativi

2 Struttura organizzativa EPPO

3 Competenza della Procura Europea
- per materia
- personale
- territoriale
- temporale
- reati commessi da persone giuridiche

4 Svolgimento del procedimento per reati di competenza EPPO

a cura dell'avv. Giulia Guagliardi

STUDIO LEGALE GIOVENE

CRONOLOGIA DEGLI ATTI LEGISLATIVI EUROPEI E NAZIONALI

prodromici o espressamente riferiti alla Procura Europea

Atto del Consiglio del 26 luglio 1995 che stabilisce la **Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee** (95/C 316/03) e relativi protocolli

Trattato di Lisbona, 17 dicembre 2007
"Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio (...) può istituire una Procura europea a partire da Eurojust".

Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura Europea, del 17 Luglio 2013

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

Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939 (atto di governo n. 204, trasmesso alle Camere il 2 novembre 2020).

Regolamento interno della Procura Europea 21 gennaio 2021, 2021/C 22/03

Decreto Legislativo 2 febbraio 2021, n. 9 per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, (GU Serie Generale n.30 del 5 febbraio 2021)

23 marzo 2021: parere del CSM sulla proposta di accordo del Ministro della Giustizia con il Procuratore Capo Europeo, previsto dall'art. 13, par. 2, del Regolamento, per la determinazione del numero e della distribuzione dei Procuratori Europei Delegati.
1 aprile 2021: delibera di approvazione dell'interpello per la designazione dei 20 procuratori europei delegati (PED).
20 aprile 2021: Il CSM ha selezionato i primi 15 Procuratori Europei Delegati italiani:

- Giordano Baggio, Gaetano Ruta e Sergio Spadaro, per la sede di Milano.
- Adriano Scudieri e Stefano Castellania, per la sede di Torino.
- Donata Costa ed Emma Rizzato, per la sede di Venezia.
- Elisa Moretti, per la sede di Bologna.
- Alberto Pioletti, Francesco Testa e Mariarosa Guglielmi, per la sede di Roma.
- Maria Teresa Orlando e Valeria Sico, per la sede di Napoli.
- Gery Ferrara e Amelia Luise, per la sede di Palermo.

in attesa delle nomine degli ulteriori PED per le sedi di Bari e Catanzaro.
3 maggio 2021: i 15 procuratori europei delegati per l'Italia sono stati ufficialmente approvati dal Collegio della Procura Europea

STUDIO LEGALE GIOVENE

STRUTTURA ORGANIZZATIVA EPPO

Procuratore Capo Europeo (PCE)

a capo della Procura Europea nel suo complesso

2 Vice Procuratori Capo Europeo

Collegio dei Procuratori Europei

responsabile della supervisione generale e delle decisioni strategiche.

15 Camere Permanenti

(composte da 3 membri ciascuna)

responsabili del monitoraggio e direzione delle indagini condotte dai Procuratori Europei Delegati (PED) nei singoli casi.

22 Procuratori Europei (PE)

ruolo di raccordo tra Procura Europea e Stati membri, membri del Collegio e membri di una o più camere permanenti; supervisionano le indagini dei PED (dai quali sono aggiornati periodicamente) nel rispettivo Stato membro di origine; impartiscono istruzioni al PED laddove necessario per l'efficiente svolgimento delle indagini; possono svolgere attività d'indagine di persona.

LIVELLO CENTRALE

Procuratori Europei Delegati (PED)

(almeno 2 per ogni Stato-membro)

incaricati dell'avvio o dell'avocazione delle indagini, dell'esercizio dell'azione penale, esplicando le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri fino alla pronuncia del provvedimento definitivo.

LIVELLO DECENTRATO

STUDIO LEGALE GIOVENE

COMPETENZA DELLA PROCURA EUROPEA

RATIONE MATERIAE

La Procura Europea è competente
ex art. 22, comma, 1 Reg.UE, per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva PIF ovverosia:

- le **frodi relative a fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima** (mediante le condotte indicate nell'art. 3, comma 2, lett. a), b), c) Direttiva PIF);
- le **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 EUR,
- il **riciclaggio di denaro** derivante da frode al bilancio dell'Unione o ai bilanci gestiti da quest'ultima (art. 4, comma 1, Direttiva PIF);
- la c**orruzione attiva o passiva** e l'**appropriazione indebita** del funzionario pubblico (nazionale o europeo) lesive degli interessi finanziari dell'Unione (art. 4 commi 1 e 2 Direttiva PIF);

ex art. 22 comma 2 Reg.UE, per i reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio (art. 2), se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di uno dei reati di cui alla direttiva PIF;
ex art. 22, comma 3, Reg.UE, per qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso a una condotta criminosa rientrante nel suddetto ambito di applicazione, solo se rispettati i criteri dell'art. 25, commi 3 e 4.
Ai sensi dell'art. 22, comma 4, Reg.UE sono, invece, esclusi tout court i reati in materia di imposte dirette nazionali, ivi inclusi i reati indissolubilmente legati.
Il Reg.UE prevede inoltre una casistica nella quale l'esercizio dei poteri d'intervento della Procura Europea è diversamente modulato a seconda delle circostanze.

Ai sensi dell'art. 25, comma 2, Reg.UE, qualora un reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 22 abbia comportato o possa comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a EUR 10.000, l'EPPO può esercitare la sua competenza 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

Vi sono alcune circostanze che escludono la competenza della Procura Europea in casi nei quali teoricamente potrebbe esercitarla:

- L'**art. 25, comma 3, Reg.UE** prevede un dovere di astensione quando il reato ancillare sia punito dal diritto nazionale con sanzioni uguali o più gravi rispetto al reato PIF (salvo che il primo reato risulti meramente "strumentale" alla commissione del secondo) oppure quando il danno per gli interessi finanziari dell'Unione causato da un reato PIF non risulti superiore al danno arrecato ad un'altra vittima dello stesso;
- **L'art. 34, comma 3, Reg.UE** prevede la possibilità per il collegio di emanare "direttive generali" che consentano ai Procuratori Europei Delegati di decidere, "autonomamente e senza indebito ritardo", di far ricadere un caso nell'orbita di una gestione meramente nazionale, in presenza di un danno per i suoi interessi finanziari inferiore a EUR 100.000, qualora non sia necessario svolgere indagini o esercitare l'azione penale a livello dell'Unione e che sia nell'interesse dell'efficienza delle indagini o dell'azione penale.

Elenco delle fattispecie di reato oggetto di analisi da parte della GdF al fine di valutare la distribuzione territoriale dei reati, previsti dalla normativa nazionale, oggetto di competenza della Procura Europea

Ministero della Giustizia

Ufficio Legislativo

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

Provvedimento: 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»

Tabella GdF relativa al periodo gen.-ott. 2019

Progr.	FATTISPECIE
1	Art. 640 bis c.p. (relativo a fondi di origine europea)
2	Art. 640 comma 2, n. 1) c.p. (relativo a fondi di origine europea)
3	Art. 315 ter, comma 1 (relativo a fondi di origine europea)
4	Art. 316 bis c.p. (relativo a fondi di origine europea)
5	Art. 2 legge n. 898/1986 (relativo a fondi di origine europea)
6	Art. 2 D.Lgs. 74/2000
7	Art. 3 D.Lgs. 74/2000
8	Art. 8 D.Lgs. 74/2000
9	Art. 282 (Contrabbando nel movimento delle merci attraverso i confini di terra e gli spazi doganali) Dpr. 43/1973
10	Art. 283 (Contrabbando nel movimento delle merci nei laghi di confine) Dpr. 43/1973
11	Art. 284 (Contrabbando nel movimento marittimo delle merci) Dpr. 43/1973
12	Art. 285 (Contrabbando nel movimento delle merci per via aerea) Dpr. 43/1973
13	Art. 286 (Contrabbando nelle zone extra-doganali) Dpr. 43/1973
14	Art. 287 (Contrabbando per indebito uso di merci importate con agevolazioni doganali) Dpr43/1973
15	Art. 288 (Contrabbando nei depositi doganali) Dpr. 43/1973
16	Art. 289 (Contrabbando nel cabotaggio e nella circolazione) Dpr. 43/1973
17	Art. 290 (Contrabbando nell'esportazione di merci ammesse a restituzione di diritti) Dpr. 43/1973
18	Art. 291 (Contrabbando nell'importazione od esportazione temporanea) Dpr. 43/1973
19	Art. 291-bis. (Contrabbando di tabacchi lavorati esteri) Dpr. 43/1973
20	Art. 291-quater. (Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tle) Dpr. 43/1973
21	Art. 292 (Altri casi di contrabbando) Dpr. 43/1973
22	Art. 294 (Pena per il contrabbando in caso di mancato o incompleto accertamento dell'oggetto del reato) Dpr. 43/1973
23	Evasione dell'I.V.A. all'importazione, art. 70 del D.P.R. n. 633/1972 - Applicazione dell'imposta
24	Art. 318 C.P.
25	Art. 319 C.P.
26	Art. 319 quater C.P.
27	Art. 320 C.P.
28	Art. 321 C.P.
29	Art. 322 C.P.
30	Art. 322 bis C.P.
31	Art. 353 C.P.
32	Art. 353 bis C.P.
33	Art. 346 bis C.P.
34	Art. 648 bis
35	Art. 648 ter.1
36	Art. 648 ter
37	Art. 648
38	Art. 24 del D.Lgs. 231/2001
39	Art. 25 del D.Lgs. 231/2001
40	Art. 25-octies del D.Lgs. 231/2001

STUDIO LEGALE GIOVENE

COMPETENZA DELLA PROCURA EUROPEA

PERSONALE - TERRITORIALE - TEMPORALE

Quanto alla **competenza territoriale e personale**, ex art. 23 Reg.UE, è necessario che i suddetti reati siano stati commessi:
a) in tutto o in parte nel territorio di uno o più Stati membri;
b) da un cittadino di uno Stato membro, a condizione che lo Stato sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio, o
c) al di fuori dei territori di cui alla lettera a), da una persona che al momento della commissione del reato era soggetta allo statuto o al regime applicabile, a condizione che lo Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio.

La Procura Europea, quando potrà effettivamente esercitare le sue funzioni (DAL 1 GIUGNO 2021), sarà competente per i **reati commessi a partire dal 20 novembre 2017**. Tuttavia, nulla è specificato in relazione ai casi in cui vi siano i reati continuati o reati "indissolubilmente connessi" che si collochino a cavallo di tale data.

COMPETENZA DELLA PROCURA EUROPEA

per reati commessi da persone giuridiche

Da una interpretazione letterale e sistematica del Reg.UE, la Procura Europea – e dunque i PED - dovrebbero essere competenti ad indagare sui reati previsti dall'art. 22 anche nei confronti di persone giuridiche (indicativo è l'art. 39 Reg.UE, coerente con la direttiva PIF) ma non in tutti gli Stati membri è prevista la responsabilità da reato degli enti (come invece è previsto in Italia, anche con riferimento ai reati PIF inseriti di recente nel catalogo 231 con la l. 157/2019) e, laddove previsto, la natura e i presupposti della responsabilità non sono uniformi (es. la natura della responsabilità nell'ordinamento spagnolo e francese è nominalmente penale mentre in quello italiano e tedesco è definita come amministrativa).

Reati del catalogo 231 che possono rientrare nella competenza della Procura Europea:

- **Art. 24, D.Lgs. n. 231/2001**
- **Art. 25, D.Lgs. n. 231/2001**
- **Art. 25-octies, D.Lgs. n. 231/2001**
- **Art. 25-quinquesdecies, D.Lgs. n. 231/2001**
- **Art. 25-sexiesdecies, D.Lgs. n. 231/2001**

Come evidenziato dalla Procuratrice Capo Laura Kovesi, considerato l'enorme impegno economico sostenuto dell'UE nel periodo di emergenza pandemica, potrebbero finire sotto la lente della Procura Europea la gestione ed il corretto utilizzo dei fondi europei a sostegno dei privati ma anche e soprattutto delle aziende.

STUDIO LEGALE GIOVENE

SVOLGIMENTO DEL PROCEDIMENTO PER REATI DI COMPETENZA EPPO

ANNOTAZIONE NEL REGISTRO

delle informazioni ricevute nonché quelle acquisite d'ufficio dall'EPPO

STRALCIO e RESTITUZIONE

Le informazioni segnalate da privati che non facciano manifestamente riferimento a una condotta criminosa in relazione alla quale l'EPPO può esercitare la propria competenza sono trasferite in un registro apposito e trasmesse senza indebito ritardo alle autorità nazionali competenti, oppure sono restituite alla parte segnalante e/o eliminate.

NOTIFICA AI PE

Il sistema automatico di gestione dei fascicoli informa mediante notifica i PE competenti in base allo Stato membro o gli Stati membri in cui è concentrata l'attività criminosa.

ASSEGNAZIONE AL PED

Individuato il PE competente (che diviene PE incaricato della supervisione), quest'ultimo assegna ad un PED (che diviene il PED incaricato del caso) la verifica delle informazioni registrate ai fini dell'avvio di una indagine o a fini dell'avocazione di una indagine nei termini previsti dal Reg.In.

DECISIONE DI AVVIARE O AVOCARE L'INDAGINE

Superato il vaglio di verifica delle informazioni e della competenza, se il PED decide di avviare una indagine o avocare un caso si passa dal Registro all'apertura di un fascicolo vero e proprio al quale è assegnato un numero di identificazione. 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.

DECISIONE DI NON AVVIARE O AVOCARE L'INDAGINE

Se il PED ritiene che non sia opportuno avviare un'indagine o avocare un caso ne iscrive i motivi nel registro e la decisione è assegnata per il riesame a una Camera Permanente di cui il PE incaricato della supervisione non è un membro permanente.

VAGLIO DELLA CAMERA PERMANENTE

All'esito del riesame, la Camera può incaricare il PED di avviare un'indagine o di avocare il caso oppure, se non impartisce istruzioni prima della scadenza del termine fissato per il riesame, la decisione del PED si considera accettata. Ove possibile, la decisione è notificata all'autorità o alla persona che ha segnalato la condotta criminosa.

SVOLGIMENTO DELLE INDAGINI DEL PED

E' prevista la possibilità di assegnare una singola misura investigativa da parte del PED incaricato del caso a un PED incaricato di prestare assistenza di un altro Stato membro e la possibilità che il caso sia riassegnato ad un altro PED dello stesso Stato membro o di altro Stato membro.

CHIUSURA DELLE INDAGINI DEL PED

Il PED presenta una relazione e il progetto di decisione (di rinvio a giudizio o di rinvio alle autorità nazionali o di archiviazione) al PE incaricato della supervisione, il quale li trasmette entro dieci giorni alla Camera Permanente unitamente alle sue eventuali osservazioni.

DECISIONE DELLA CAMERA PERMANENTE

Il Presidente della Camera Permanente decide la data in cui si discutono la relazione e il progetto di decisione. la Camera Permanente può adottare o modificare la decisione proposta dal PED, può adottare una decisione diversa o può incaricare il PED di proseguire l'indagine, indicando le attività specifiche da svolgere.
Se entro un termine di cinque giorni non pervengono osservazioni da alcuna delle parti informate, la decisione si considera adottata, è tradotta ed è trasmessa all'autorità nazionale competente.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

In caso di esercizio dell'azione penale, il processo si svolgerà, secondo le regole di procedura nazionali, dinanzi alle autorità nazionali dello Stato-membro nel quale il PED incaricato del caso esercita le sue funzioni, salvo il caso di riallocazione in altro Stato-membro.