

Nuove prospettive di cooperazione penale comunitaria. Nasce l'*European Public Prosecutor's Office* (EPPO)

📅 28/10/2020

📖 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, PENALE (WHITE COLLAR E IP), PROSPETTIVE

Roberto A. Jacchia
Marco Stillo

Nonostante la tutela degli interessi finanziari dell'Unione costituisca un obiettivo imprescindibile, il sistema di *governance*, di controllo e di risposta unionale non è stato finora in grado di realizzarlo in maniera adeguata, registrando ogni anno una perdita stimata di almeno 50 miliardi di euro di mancato gettito. Gli attuali organi dell'Unione provvisti di competenze al riguardo, quali l'Agenzia per la

cooperazione giudiziaria (*European Union's Judicial Cooperation Unit*, Eurojust)¹, l'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (*European Anti-Fraud Office*, OLAF)² e l'Ufficio Europeo di polizia (*European Police Office*, Europol)³, infatti, non hanno il potere di svolgere indagini né tantomeno infliggere sanzioni per i reati tipicamente interessati dalle condotte più dannose, quali le frodi transfrontaliere in materia di IVA, che rimangono di competenza esclusiva delle autorità nazionali.

¹ Eurojust sostiene la collaborazione giudiziaria tra le amministrazioni nazionali nelle attività di contrasto del terrorismo e delle forme gravi di criminalità organizzata che interessano più di uno Stato Membro, coordinando le indagini ed i relativi procedimenti giudiziari, contribuendo a risolvere conflitti di giurisdizione ed agevolando la definizione e attuazione degli strumenti giuridici europei.

² L'OLAF è l'organo dell'Unione incaricato di individuare i casi di frode ai danni del bilancio e sui casi di corruzione e grave inadempimento degli obblighi professionali all'interno delle istituzioni europee.

³ Europol è l'agenzia di contrasto dell'Unione europea, il cui obiettivo è di contribuire a rendere l'Europa più sicura assistendo le autorità di contrasto negli Stati Membri nella lotta contro le gravi forme di criminalità internazionale e il terrorismo.

In questo contesto si colloca la decisione di istituire un nuovo attore provvisto del potere di coordinare l'azione a livello comunitario nella lotta contro le frodi, la corruzione e le frodi in materia di IVA a livello transfrontaliero, nonché assistere le autorità nazionali ed europee nel rintracciare e recuperare gli importi frodati. Si tratta del Procuratore Pubblico Europeo (*European Public Prosecutor's Office*, EPPO), nominato dal Consiglio in persona della procuratrice rumena *Laura Codruța Kövesi*, che ha prestato giuramento dinanzi alla Corte di Giustizia in data 28 settembre 2020 insieme agli altri Procuratori Europei.

Il progetto che ha portato alla creazione di questo nuovo organo era stato avviato dalla Commissione nel 2013 con la proposta⁴, conformemente all'articolo 86 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)⁵, di

riformare Eurojust allo scopo di migliorarne il funzionamento e sulla futura istituzione di un ufficio di Procura Europea. Per l'adozione della proposta, il Consiglio doveva ottenere l'unanimità dei suoi membri, nonché, in secondo luogo, il consenso del Parlamento. Poiché tale unanimità non era stata raggiunta, dopo tre anni di negoziati il Consiglio aveva autorizzato l'avvio di una cooperazione rafforzata⁶, a cui nell'aprile del 2017 avevano aderito 16 Stati Membri⁷ (divenuti 20 all'8 giugno 2017 con le adesioni di Austria, Estonia, Italia e Lettonia ed oggi 22 con le adesioni di Malta e Paesi Bassi). Di conseguenza, nell'ottobre 2017 era stato adottato il Regolamento (UE) 2017/1939⁸, entrato poi in vigore in data 20 novembre 2017.

L'EPPO è un ufficio altamente specializzato e indipendente dagli altri organi dell'Unione⁹ che ha per missione di far convergere gli sforzi europei e

⁴ Com. Comm. COM(2013) 534 final del 17.07.2013, *Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea*.

⁵ L'articolo 86 TFUE al paragrafo 1 dispone: "... Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust. Il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo.

In mancanza di unanimità, un gruppo di almeno nove Stati membri può chiedere che il Consiglio europeo sia investito del progetto di regolamento. In tal caso la procedura in sede di Consiglio è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio per adozione.

Entro il medesimo termine, in caso di disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di regolamento in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata...

⁶ L'articolo 20 del Trattato sull'Unione Europea, intitolato "Disposizioni sulle cooperazioni rafforzate", al paragrafo 2 dispone: "... La decisione che autorizza una cooperazione rafforzata è adottata dal Consiglio in ultima istanza, qualora esso stabilisca che gli obiettivi ricercati da detta cooperazione non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme, e a condizione che vi partecipino almeno nove Stati membri. Il Consiglio delibera secondo la procedura di cui all'articolo 329 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea...".

⁷ Nello specifico si tratta di Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Germania, Grecia, Spagna, Finlandia, Francia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Romania, Slovenia e Slovacchia.

⁸ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea, *GUUE L 283 del 31.10.2017*.

⁹ L'articolo 6 del Regolamento (UE) 2017/1939, intitolato "Indipendenza e obbligo di rendere conto", dispone: "... L'EPPO è indipendente. Nell'esercizio delle loro funzioni nel quadro del presente regolamento, il procuratore capo europeo, i sostituti del procuratore capo europeo, i procuratori europei, i procuratori europei delegati, il direttore amministrativo nonché il personale dell'EPPO agiscono nell'interesse dell'Unione nel suo complesso, come definito per legge, e non sollecitano né accettano istruzioni da persone esterne all'EPPO, Stati membri dell'Unione europea, istituzioni, organi, uffici o agenzie dell'Unione. Gli Stati membri dell'Unione europea, le istituzioni, gli organi, gli

nazionali nella direzione di una repressione efficace dei reati dei crimini di cui alla c.d. "Direttiva PIF"¹⁰. Più particolarmente, l'EPPO ha il potere di indagare, perseguire e condurre al rinvio a giudizio i responsabili dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, a condizione che siano collegati al territorio di due o più Stati Membri e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro¹¹.

A livello organizzativo, l'EPPO opererà come organismo unico in tutti gli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata, adottando una duplice struttura che prevede una sede centrale in Lussemburgo e sedi decentrate nei singoli Stati Membri¹². Al livello centrale l'EPPO supervisionerà le indagini e le azioni penali esercitate al livello

nazionale al fine di assicurarne il coordinamento, e sarà composto i) da un Procuratore Capo Europeo, ii) dal direttore amministrativo, iii) da un Procuratore Europeo per ogni Stato Membro partecipante (due dei quali come sostituti del Procuratore Capo Europeo e del direttore amministrativo), e iv) dall'apposito personale tecnico e investigativo. A livello decentrato, invece, l'EPPO sarà formato dai Procuratori Europei Delegati che avranno sede negli Stati Membri, ove svolgeranno le indagini e le azioni penali (mantenendo le funzioni di procuratori nazionali) in collaborazione con le autorità di contrasto nazionali, che tuttavia non potranno più esercitare le proprie competenze in relazione alla stessa fattispecie una volta che l'EPPO avrà avviato un'indagine al riguardo¹³.

uffici e le agenzie dell'Unione rispettano l'indipendenza dell'EPPO e non cercano di influenzarla nell'assolvimento dei suoi compiti.

L'EPPO risponde al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea delle sue attività generali e presenta relazioni annuali in conformità dell'articolo 7...

¹⁰ 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, *GUUE L 198 del 28.07.2017*.

¹¹ L'articolo 22 del Regolamento (UE) 2017/1939, intitolato "Competenza materiale dell'EPPO", al paragrafo 1 dispone: "... 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, indipendentemente dall'eventualità che la stessa condotta criminosa possa essere qualificata come un altro tipo di reato ai sensi del diritto nazionale. Per quanto riguarda i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera d), della direttiva (UE) 2017/1371, quale attuata dalla legislazione nazionale, l'EPPO è competente soltanto qualora le azioni od omissioni di carattere intenzionale definite in detta disposizione siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di EUR...".

¹² L'articolo 8 del Regolamento (UE) 2017/1939, intitolato "Struttura dell'EPPO", dispone: "... L'EPPO è un organo dell'Unione indivisibile che opera come un ufficio unico con struttura decentrata.

L'EPPO è organizzata a livello centrale e a livello decentrato.

Il livello centrale è composto da un ufficio centrale nella sede dell'EPPO. L'ufficio centrale è formato dal collegio, dalle camere permanenti, dal procuratore capo europeo, dai sostituti del procuratore capo europeo, dai procuratori europei e dal direttore amministrativo.

Il livello decentrato è composto dai procuratori europei delegati aventi sede negli Stati membri.

L'ufficio centrale e i procuratori europei delegati sono assistiti dal personale dell'EPPO nell'esercizio delle funzioni ad essi assegnate dal presente regolamento...

¹³ L'articolo 13 del Regolamento (UE) 2017/1939, intitolato "Procuratori europei delegati", dispone: "... I procuratori europei delegati agiscono per conto dell'EPPO nei rispettivi Stati membri e dispongono degli stessi poteri dei procuratori nazionali in materia di indagine, azione penale e atti volti a rinviare casi a giudizio, in aggiunta e fatti salvi i poteri specifici e lo status conferiti loro e alle condizioni stabilite dal presente regolamento.

I procuratori europei delegati sono responsabili delle indagini e azioni penali da essi stessi avviate, ad essi assegnate o da essi rilevate avvalendosi del diritto di avvocazione. I procuratori europei delegati seguono le indicazioni e istruzioni della camera permanente incaricata del caso nonché le istruzioni del procuratore europeo incaricato della supervisione.

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

L'EPPO dovrà svolgere le proprie attività nel rispetto dei diritti degli indagati e degli imputati sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea quali, tra gli altri, il diritto all'interpretazione e alla traduzione, il diritto all'informazione e all'accesso ai documenti, il diritto ad un difensore e quello al patrocinio a spese dello Stato¹⁴. Infine, l'EPPO non potrà disporre direttamente misure restrittive della libertà personale a carico degli indagati per i reati che rientrano nelle proprie competenze, potendo solo domandare alle autorità giudiziarie di arrestare un sospettato, se ritiene che ciò sia effettivamente indispensabile al buon esito delle indagini e se lo stesso

risultato non possa essere ottenuto con misure meno intense.

La creazione dell'EPPO, che dovrebbe divenire pienamente operativo entro la fine del 2020, costituisce un passo fondamentale nella lotta contro i delitti che incidono sul bilancio dell'Unione e verso la creazione di uno spazio comune di giustizia penale, in definitiva introducendo un nuovo strumento di tutela del denaro dei contribuenti europei.

In ciascuno Stato membro sono presenti due o più procuratori europei delegati. Il procuratore capo europeo, dopo essersi consultato e aver raggiunto un accordo con le competenti autorità degli Stati membri, approva il numero dei procuratori europei delegati nonché la ripartizione funzionale e territoriale delle competenze tra i procuratori europei delegati all'interno di ciascuno Stato membro. I procuratori europei delegati possono espletare anche le funzioni di pubblici ministeri nazionali, a condizione che ciò non impedisca loro di assolvere gli obblighi derivanti dal presente regolamento. Essi informano il procuratore europeo incaricato della supervisione in merito a tali funzioni. Qualora in un qualsiasi momento un procuratore europeo delegato non possa svolgere le sue funzioni di procuratore europeo delegato in ragione dell'esercizio delle funzioni di procuratore nazionale, ne informa il procuratore europeo incaricato della supervisione, il quale si consulta con la procura nazionale competente per stabilire se debbano prevalere le funzioni di cui al presente regolamento. Il procuratore europeo può proporre alla camera permanente di riassegnare il caso a un altro procuratore europeo delegato dello stesso Stato membro o svolgere l'indagine egli stesso a norma dell'articolo 28, paragrafi 3 e 4...

¹⁴ L'articolo 41 del Regolamento (UE) 2017/1939, intitolato "Portata dei diritti degli indagati e degli imputati", dispone: "... Le attività dell'EPPO si svolgono nel pieno rispetto dei diritti degli indagati e degli imputati sanciti dalla Carta, in particolare il diritto a un giudice imparziale e i diritti della difesa. Chiunque sia indagato o imputato in un procedimento penale dell'EPPO gode almeno dei diritti procedurali stabiliti dal diritto dell'Unione, comprese le direttive relative ai diritti degli indagati e degli imputati nel quadro di un processo penale, quali attuate dal diritto nazionale, tra cui:

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

Fatti salvi i diritti di cui al presente capo, l'indagato, l'imputato e le altre persone coinvolte nel procedimento dell'EPPO godono di tutti i diritti procedurali previsti dal diritto nazionale applicabile, compresa la possibilità di presentare prove, di chiedere la nomina o l'audizione di periti e l'escussione di testimoni, nonché di chiedere che l'EPPO ottenga tali misure per conto della difesa...



Roberto A. Jacchia

PARTNER

 r.jacchia@dejalex.com

 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7
20121 - Milano



Marco Stillo

ASSOCIATE

 m.stillo@dejalex.com

 +32 (0)26455670

 Chaussée de La Hulpe 187
1170 - Bruxelles

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com