



FONDAZIONE  
ONLUS  
LELIO E LISLI BASSO

**Conferenza internazionale**

*The new anti-fraud institutional and legislative  
landscape of the European Union*

**Roma, 7-8 ottobre 2021**

*Background paper*

*A cura della dott.ssa Martina Costa*



Cofinanziato dal programma HERCULE III dell'Unione europea

## Sommario

1. INTRODUZIONE .....	2
2. L'ADOZIONE DELLA DIRETTIVA PIF .....	4
3. LA NUOVA STRATEGIA DI LOTTA ALLA FRODE DELLA COMMISSIONE EUROPEA .....	7
4. LA MODIFICA DEL REGOLAMENTO OLAF .....	9
5. LA COSTITUZIONE DELLA PROCURA EUROPEA E L'AVVIO DELLE SUE ATTIVITÀ .....	12

\*\*\*

### 1. Introduzione

I comportamenti fraudolenti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione Europea non comportano esclusivamente rischi e danni di carattere economico ma, più in generale, compromettono la realizzazione delle politiche dell'Unione e, di riflesso, la fiducia dei cittadini europei e dell'opinione pubblica nei confronti del progetto comune. In base all'art. 311 TFUE, il bilancio dell'Unione è finanziato quasi integralmente tramite **risorse proprie**, da utilizzarsi per il compimento delle politiche comuni e che rappresentano attualmente il 98% del bilancio. L'obiettivo dei trattati è fornire autonomia finanziaria, richiedendo al tempo stesso disciplina di bilancio.<sup>1</sup>

Come affermato dall'art. 325(1) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, la responsabilità di proteggere gli interessi finanziari comuni e lottare contro i comportamenti lesivi degli stessi, tra cui la frode, è condivisa tra Stati Membri e Unione Europea<sup>2</sup>. Da una parte, quindi, i primi sono chiamati a gestire circa il 74%<sup>3</sup> del budget europeo; dall'altra, la seconda svolge un

---

<sup>1</sup> Si veda, in proposito, la Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom, OJ L 424, 15 dicembre 2020, p. 1–10, ove sono fissate le misure di attuazione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea.

<sup>2</sup> Ai sensi dell'art. 317 TFUE, infatti, «la Commissione dà esecuzione al bilancio, in cooperazione con gli Stati membri, sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati, in conformità del principio della buona gestione finanziaria. Gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria.»

<sup>3</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Trentunesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2019), COM (2020) 363, 3 settembre 2020, p. 5.

fondamentale ruolo di controllo sulle spese e le entrate, definendone parametri di cui verificherà poi il rispetto. Secondo l'ultima Relazione PIF, nel 2019 sono state complessivamente segnalate frodi – presunte o accertate – per un importo di circa 461,4 milioni di euro. Questo parametro, già di per sé sufficiente a giustificare una forte risposta da parte dell'Unione e dei suoi Stati Membri, non costituisce un indicatore diretto del livello di frode ai danni del bilancio dell'UE, potenzialmente più elevato a causa delle irregolarità non segnalate. La lesione degli interessi dell'Unione Europea assume quindi, ogni anno, dimensioni tali da minacciare il buon funzionamento delle sue istituzioni e dei suoi programmi. Si tratta di una sfida ancor più urgente considerato che l'Unione Europea si appresta ad investire quantità di denaro senza precedenti per affrontare la crisi derivante dalla pandemia di COVID-19 attraverso il Piano per la ripresa dell'Europa ('NextGenerationEU'), nonché – come emerso dalla Relazione PIF – per sostenere gli interventi a favore della sostenibilità ambientale.

L'importanza di assicurare una risposta efficace alle irregolarità e ai comportamenti criminosi lesivi degli interessi finanziari dell'Unione è testimoniata dall'ampio spettro di misure e azioni intraprese a più livelli sin da quando, negli anni Settanta, furono attribuite risorse proprie alla Comunità Economica Europea. Da allora, infatti, è divenuto sempre più evidente il bisogno di ricorrere a strumenti più incisivi, anche di carattere penale. Nonostante le sfide siano ancora molteplici, negli ultimi anni sono stati **numerosi i risultati positivi ottenuti nell'ambito della lotta alla frode in ambito europeo**. Negli ultimi anni, in particolare, il panorama delle misure relative alla lotta alla frode ha vissuto una forte innovazione, grazie alle novità legislative e istituzionali che saranno oggetto di discussione nel corso Conferenza internazionale e illustrate - nei loro tratti essenziali – nei successivi paragrafi: la nuova Direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione (c.d. direttiva PIF)<sup>4</sup>, l'adozione della nuova Strategia Antifrode della Commissione Europea (cd. CAFS)<sup>5</sup>, la modifica del Regolamento di OLAF<sup>6</sup> e, infine, la costituzione e l'avvio delle attività della Procura europea (EPPO)<sup>7</sup>. Tra gli ulteriori avanzamenti, inoltre, la

---

<sup>4</sup> 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, OJ L 198, 28.7.2017, p. 29–41.

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Corte dei Conti “Strategia antifrode della Commissione: un'azione più incisiva a tutela del bilancio dell'UE”, COM/2019/196, 24 aprile 2019.

<sup>6</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode, OJ L 437, 28 dicembre 2020, p. 49–73.

<sup>7</sup> Istituito con il Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»), OJ L 283, 31 ottobre 2017, p. 1–71

Direttiva UE sulla protezione dei *whistleblower*<sup>8</sup>, le previsioni “orizzontali” sulla protezione degli interessi finanziari contenute in tutte le proposte finanziarie quadro pluriennali della Commissione, le misure di rafforzamento della lotta alla corruzione, l’attività di cooperazione internazionale, in particolare di OLAF, con Stati terzi e organizzazioni sovranazionali, nonché l’attuazione del programma Hercule e SRSP (*Structural Reform Support Programme*). Anche la giurisprudenza della **Corte di Giustizia dell’Unione Europea** è stata segnata da alcune importanti decisioni in materia, in particolare relative all’attività e ai poteri di OLAF<sup>9</sup>.

Alla luce di tali sviluppi e dei crescenti rischi posti dai cospicui investimenti pianificati per i prossimi anni è necessario accrescere la consapevolezza e le conoscenze degli attori coinvolti, in particolare nel mondo della giustizia, in merito a tale settore, facilitando lo scambio di informazioni ed esperienze. La Conferenza internazionale dal titolo “*The new anti-fraud institutional and legislative landscape of the European Union*” – organizzata dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso, che si terrà a Roma il 7 e 8 ottobre 2021 – mira, infatti, a fare un bilancio delle novità istituzionali e legislative nel settore dell’antifrode a livello europeo, nonché delle sue sfide. In questo contesto, il presente *background paper* si propone di illustrare l’attuale stato dell’arte in materia e fornire una base di conoscenze comuni per i partecipanti, al fine di stimolare la discussione sui temi complessi che saranno affrontati durante l’evento.

## **2. L’adozione della Direttiva PIF**

La Direttiva PIF, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale, è stata adottata il 5 luglio 2017 con lo scopo di rafforzare la protezione degli interessi finanziari dell’Unione e contrastare le attività criminali che li minacciano, stabilendo degli standard comuni per le normative penali di settore degli Stati Membri. La sua efficacia dipenderà però dalle modalità secondo le quali gli Stati la trasporranno nel proprio ordinamento: tanto più forte sarà l’implementazione a livello nazionale, tanto più forte sarà la protezione assicurata. La **seconda sessione** della Conferenza valuterà in che misura gli Stati membri hanno rispettato tale obbligo e le ripercussioni che la sua adozione comporta per l’EPPO.

La necessità di adottare un nuovo strumento emerse già nel 2004, quando la Commissione Europea rilevò che la Convenzione PIF del 1995 non aveva soddisfatto in modo efficace il «fabbisogno specifico di tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità e si rendevano necessarie una

---

<sup>8</sup> Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione, OJ L 305, 26.11.2019, p. 17–56.

<sup>9</sup> T-617/17, *Vialto Consulting Kft. c. Commissione europea*; C-615/19 P, *John Dalli c. Commissione europea*.

Direttiva innovativa e la stessa Procura Europea.<sup>10</sup> Se la prima proposta di Direttiva, presentata dalla Commissione nel 2012, subisce un forte indebolimento nel corso dei negoziati in seno al Consiglio, sarà il Parlamento Europeo a riproporre nel 2014 una versione più simile a quella originaria, ma con **base giuridica** identificata nell'art. 83, par. 2, TFUE (e non nell'art. 325) in linea con la posizione del Consiglio.

Come chiarisce l'art. 1 della Direttiva, essa contiene «**norme minime** riguardo alla definizione di reati e di sanzioni in materia di lotta contro la frode e altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di rafforzare la protezione contro reati che ledono tali interessi finanziari», ove per interessi finanziari si intendono, ex art. 2, par. 1, lett. a): «tutte le entrate, le spese e i beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù: (i) del bilancio dell'Unione; (ii) 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». Il testo prosegue individuando, agli artt. 3 e 4, i **reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione**, rispetto ai quali si prevede l'obbligo di incriminazione da parte dei Paesi Membri. Come si vedrà più avanti, le condotte – accomunate dall'intenzionalità – costituiscono il nucleo principale dei reati soggetti alla competenza materiale dell'EPPO, in forza del rinvio operato alla Direttiva PIF (art. 22 del Regolamento EPPO). Riassumendo, si tratta dei reati di:

- **Frode (art. 3)** - In linea con la Convenzione del 1995, la norma distingue tra frodi attinenti alle spese e frodi relative alle entrate. Rispetto alle prime, la Direttiva aggiunge un'ulteriore distinzione tra frodi relative agli appalti e non relative agli appalti. Sul versante delle entrate, si introduce la frode relative all'**IVA**, novità frutto di un compromesso raggiunto nel corso dei negoziati. Il Consiglio, infatti, riteneva la frode in materia di IVA lesiva di interessi esclusivamente nazionali. Lo stallo conseguente alla posizione del Consiglio è dei negoziati è stato superato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea che, nel caso *Taricco*<sup>11</sup>, ha confermato l'opinione della Commissione, per cui anche tali reati sarebbero stati compresi nella definizione di frode fornita dalla Convenzione PIF. La soluzione raggiunta prevede che non tutte le frodi relative all'IVA rientrino nella definizione fornita dalla Direttiva PIF, ma soltanto quelle 'gravi', ossia connesse al territorio di due o più Stati

---

<sup>10</sup> Relazione della Commissione, Applicazione da parte degli Stati membri della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e dei relativi protocolli - Articolo 10 della convenzione, pag. 8.

<sup>11</sup> C-105/14, *Ivo Taricco e altri*.

membri dell'Unione (elemento transnazionale) e produttive di un danno complessivo pari ad almeno 10.000.000 euro<sup>12</sup>.

- **Reati “ancillari” (art. 4)** - Anche in questo caso, la Direttiva conferma l'*acquis* della Convenzione PIF, apportando alcune migliorie e introducendo il reato di appropriazione indebita. L'art. 4, comma 1 richiede l'incriminazione delle condotte che costituiscono **riciclaggio**, richiamando la definizione fornita dall'art. 3 della cd. Direttiva AML<sup>13</sup>. La definizione del reato di **corruzione, attiva e passiva** (art. 4, comma 2), è stata allineata a quella accolta in ambito internazionale dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (CNUC), non richiedendo – contrariamente alla precedente Convenzione – che la condotta sia “in violazione dei doveri d'ufficio”. La nuova previsione del reato di **appropriazione indebita** si rinviene all'art. 4, comma 3 ed è definita come l'azione del funzionario pubblico, incaricato della gestione di fondi o beni, «tesa a impegnare o erogare fondi o ad appropriarsi di beni o utilizzarli per uno scopo in ogni modo diverso da quello per essi previsto, che leda gli interessi finanziari dell'Unione.» Infine, la Direttiva aggiorna la nozione di **pubblico ufficiale**, comune alle ipotesi di corruzione e appropriazione indebita, identificato come il funzionario dell'Unione o nazionale, e il privato «cui siano state assegnate o che eserciti funzioni di pubblico servizio che implicino la gestione degli interessi finanziari dell'Unione, o decisioni che li riguardano, negli Stati Membri o in paesi terzi.»<sup>14</sup>

Proseguendo nella lettura delle disposizioni, l'articolo 5, pur non fornendone una definizione, demanda agli Stati membri la criminalizzazione delle modalità di istigazione, concorso, favoreggiamento e tentativo. Altre **previsioni di carattere generale** riguardano la responsabilità degli enti (art. 6), le sanzioni per le persone fisiche (art. 7) e giuridiche (art. 9), la circostanza aggravante nel caso di reati PIF commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale (art. 8), il congelamento e la confisca dei proventi dei reati (art. 10), la giurisdizione (art. 11) e i termini di prescrizione (art. 12).

---

<sup>12</sup> Art. 2, comma 2 della Direttiva PIF.

<sup>13</sup> Direttiva (Ue) 2018/1673 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2018 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale, OJ L 284, 12.11.2018, p. 22–30. Le disposizioni specifiche dettate dalla Direttiva PIF, in quanto *lex specialis*, prevalgono su quelle eventualmente contrastanti contenute nella Direttiva AML, come confermato dal Considerando n. 10, Direttiva (Ue) 2018/1673.

<sup>14</sup> Art. 3, comma 4 della Direttiva PIF.

Il termine ultimo per assicurare la trasposizione della direttiva negli ordinamenti interni era stato fissato nel luglio 2019, scadenza rispettata da 12 paesi. Al momento in cui si scrive<sup>15</sup> sono 25 i Paesi ad aver comunicato alla Commissione le misure con cui hanno dato esecuzione alla Direttiva<sup>16</sup>. Le misure adottate dagli Stati Membri appartengono alle seguenti aree: potenziamento della trasparenza, lotta alla corruzione e al conflitto di interesse negli appalti pubblici; trasposizione della legislazione europea nell'ordinamento interno; contrasto alla criminalità finanziaria e organizzata; rafforzamento della cooperazione con OLAF.

### 3. La nuova strategia di lotta alla frode della Commissione Europea

La protezione degli interessi finanziari dell'Unione viene assicurata altresì contro le frodi, la corruzione, altre irregolarità intenzionali e il rischio di illeciti gravi all'interno delle istituzioni e degli organismi dell'Unione stessa. Su questo fronte, i meccanismi di contrasto alle frodi sono stati rafforzati nel 2019, con l'adozione della nuova Strategia Antifrode della Commissione Europea (cd. "CAFS")<sup>17</sup>. L'obiettivo è quello di fornire alla Commissione capacità di analisi maggiormente incisive, finalizzate alla prevenzione e all'accertamento, e creare un sistema di controllo più centralizzato. La **prima sessione della Conferenza** avrà come tema proprio lo stato dell'arte della nuova strategia e la rilevanza degli altri attori, quale OLAF, per la sua attuazione. Dal 2013 la Commissione ha riferito in merito all'attuazione della sua strategia antifrode 2011<sup>18</sup> attraverso le cd. relazioni PIF<sup>19</sup> valutandone "la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza"<sup>20</sup>: ne è emerso che, per quanto ancora valida, la strategia andava **adattata ad un contesto diverso**, popolato da sistemi

---

<sup>15</sup> Luglio 2021.

<sup>16</sup> È possibile consultare lo stato delle trasposizioni e le misure comunicate dai Paesi Membri all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=CELEX:32017L1371>.

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Corte dei Conti "Strategia antifrode della Commissione: un'azione più incisiva a tutela del bilancio dell'UE", COM/2019/196, 24 aprile 2019.

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Corte dei Conti sulla Strategia Antifrode della Commissione, COM/2011/0376, 24 giugno 2011, ove si ponevano tre obiettivi: l'introduzione di misure antifrode nelle proposte della Commissione relative ai programmi di spesa previsti dal quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, l'elaborazione di strategie antifrode a livello dei servizi della Commissione e la revisione delle direttive in materia di appalti pubblici.

<sup>19</sup> Ultima relazione: Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Trentunesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2019), COM (2020) 363, 3 settembre 2020.

<sup>20</sup> COM/2019/196, p. 7.

di finanziamento innovativi, maggior progresso tecnologico e nuovi trend criminali. Preso atto delle innovazioni rappresentate dalla adozione della direttiva PIF e il regolamento relativo all'istituzione della Procura europea (EPPO), la Commissione ha infatti ritenuto di dover, da una parte, sostenere questi sviluppi positivi sul fronte legislativo e istituzionale, e dall'altra, far fronte alla nuova generazione di programmi di spesa nel contesto del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027. L'adozione del nuovo piano si inserisce peraltro lungo un percorso di miglioramento della *governance* avviato già nel 2018,<sup>21</sup> dapprima con il rafforzamento del ruolo dell'Organo di gestione interno alla Commissione (CMB) nella lotta alla frode e, alla fine del 2019, con il potenziamento del Network sulla Prevenzione e Accertamento (FPDNet) all'interno del quale erano stati creati dei sottogruppi tematici.

Adottata il **29 aprile 2019**, la nuova CAFS è un documento programmatico interno in materia di lotta contro le frodi e la corruzione che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, che vincola e orienta «la Commissione, i suoi servizi e le sue agenzie esecutive nell'esercizio delle loro responsabilità giuridiche, politiche e gestionali rispettivamente, ai fini della tutela del bilancio dell'UE.»<sup>22</sup> Gli Stati membri non sono direttamente coinvolti nell'implementazione della CAFS, ma la Commissione chiede loro di adottare misure adeguate con lo scopo di prevenire, individuare e rettificare le frodi lesive degli interessi dell'UE, in ottemperanza ai Trattati, con il supporto e la sorveglianza dei servizi responsabili della Commissione e dell'OLAF. Accompagnano la nuova strategia un Piano di Azione e un documento relativo alla valutazione dei rischi, dove sono analizzate le diverse tipologie di frode. L'**ambito di applicazione** della CAFS comprende: (i) le frodi (compresa la frode all'IVA), corruzione, appropriazione indebita che ledono gli interessi finanziari dell'Unione secondo le definizioni di cui agli articoli 3 e 4 della direttiva PIF, nonché gli altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione; (ii) le irregolarità, come definite all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/9523 (purché siano intenzionali e non rientrino nei reati di cui sopra); (iii) le violazioni gravi degli obblighi professionali a opera del personale o dei membri delle istituzioni e degli organismi dell'Unione.

I servizi della Commissione hanno effettuato una **valutazione dei rischi** di frode, da utilizzare come linea guida per la revisione, individuando due principali vulnerabilità sistemiche: «i) un'analisi insufficiente dei dati relativi alle frodi, che limita la capacità della Commissione di comprendere tale

---

<sup>21</sup> Cfr. la comunicazione alla Commissione: “Streamlining and strengthening corporate governance within the European Commission” (Razionalizzare e rafforzare la *governance* istituzionale in seno alla Commissione europea), C(2018)7704 final, 21 novembre 2018.

<sup>22</sup> COM/2019/196, p. 6.



fenomeno, e ii) certe lacune nella supervisione della gestione dei rischi di frode, da parte della Commissione, a livello di servizio. »<sup>23</sup> La CAFS si pone quale obiettivo centrale apportare alcuni miglioramenti nei seguenti settori<sup>24</sup>:

- **La raccolta e l'analisi dei dati sulle frodi**, rispetto alla quale migliorare ulteriormente la comprensione delle tipologie di frode, dei profili dei truffatori e delle vulnerabilità sistemiche in relazione alle frodi che ledono il bilancio dell'UE.
- **La cooperazione e il coordinamento tra i dipartimenti della Commissione**, nell'ambito della quale ottimizzare il coordinamento, la cooperazione e i flussi di lavoro riguardanti la lotta contro le frodi, in particolare tra i servizi e le agenzie esecutive della Commissione.

La **prima sessione** della Conferenza avrà quindi ad oggetto lo stato di attuazione della nuova CAFS e la rilevanza della collaborazione con OLAF e altri partner nella sua implementazione.

#### **4. La modifica del Regolamento OLAF**

L'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF) è stato istituito nel 1999 dalla Commissione Europea al fine di indagare su frode, corruzione e qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione Europea, offrendo sostegno agli Stati Membri nella prevenzione e contrasto<sup>25</sup>. Proposta dalla Commissione nel 2018 e poi entrata in vigore il **17 gennaio 2021**, la modifica del Regolamento OLAF<sup>26</sup> mira, da una parte, al suo adeguamento rispetto alla costituzione dell'EPPO e, dall'altra, a ovviare alle carenze emerse al termine della valutazione realizzata dalla Commissione<sup>27</sup>. Da qui, quindi, l'avvio dell'**iter di modifica legislativa** sviluppatosi attraverso le seguenti tappe:

---

<sup>23</sup> COM/2019/196, p. 4.

<sup>24</sup> La CAFS e, più in dettaglio, l'Allegato e il Piano d'azione delineano ulteriori obiettivi relativi ai temi molteplici: integrità e conformità, competenze e dotazioni strumentali, trasparenza quadro giuridico, lotta contro le frodi riguardanti le entrate.

<sup>25</sup> Cfr. Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio, OJ L 248, 18 settembre 2013, p. 1–22.

<sup>26</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode, OJ L 437, 28 dicembre 2020, p. 49–73.

<sup>27</sup> Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Valutazione dell'applicazione del regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini

- Novembre 2017: *Roadmap* per una proposta di modifica del Regolamento 883/2013.
- Novembre 2017 – Gennaio 2018: Consultazione e osservazioni delle parti interessate.
- Gennaio – Maggio 2018: In linea con i principi del Programma “Legiferare Meglio”, valutazione della Commissione al fine di sviluppare la proposta di modifica del Regolamento.
- Il 23 maggio 2018 la Commissione ha adottato la proposta di modifica del Regolamento OLAF.
- I negoziati tra Commissione, Parlamento Europeo e Consiglio, iniziati nel mese di settembre 2019, si sono conclusi il 26 giugno 2020. Il 4 dicembre 2020, il Consiglio ha adottato la sua posizione in prima lettura. L’8 dicembre 2020, la Commissione comunicato il proprio sostegno all’accordo, a seguito della posizione adottata dal Consiglio.
- Il 17 dicembre 2020, il Parlamento Europeo ha adottato il nuovo Regolamento.

Come rilevato dalla Commissione, uno dei motivi alla base della modifica del Regolamento OLAF è la necessità di adattare le operazioni dell’Agenzia rispetto alla **costituzione dell’EPPO**, al fine di garantire la coerenza tra le azioni dei due uffici. Infatti, OLAF ed EPPO svolgeranno attività di natura differente ma in stretta collaborazione, volte alla protezione degli interessi finanziari dell’Unione Europea. Le innovazioni apportate al Regolamento OLAF disegnano una stretta relazione fra i due organi basata sulla complementarità, lo scambio di informazioni e la non duplicazioni delle attività svolte. Laddove l’Ufficio antifrode attui misure di sostegno su richiesta dell’EPPO, al fine di tutelare l’ammissibilità delle prove, nonché i diritti fondamentali e le garanzie procedurali, l’EPPO e l’OLAF, agendo in stretta collaborazione, dovrebbero garantire il rispetto delle garanzie procedurali applicabili di cui al regolamento (UE) 2017/1939.

La differenza tra i rispettivi compiti attiene alla diversa natura del ruolo svolto. L’EPPO, condurrà **indagini penali** volte a indagare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori e i complici di reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione. L’OLAF – organo amministrativo – continuerà a svolgere **indagini di natura amministrativa** che potranno culminare in “raccomandazioni” da trasmettere alle autorità competenti, sia comunitarie che nazionali, contenenti l’invito a adottare i provvedimenti del caso. Le indagini amministrative si concentreranno quindi sulle misure necessarie per recuperare le somme oggetto di frode o sulle misure necessarie per proteggere il bilancio dalle frodi. L’OLAF continuerà inoltre a svolgere le proprie indagini, come già avviene, negli Stati membri che non

---

svolte dall’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio, COM/2017/0589 final, 2 ottobre 2017.

partecipano alla Procura europea. I principi generali cui si dovrà ispirare la relazione tra i due uffici sono racchiusi nuovo comma 4 *bis* dell'art. 1 Regolamento OLAF: cooperazione reciproca, scambio di informazioni, complementarità e assenza di sovrapposizioni. Tali principi sono riflessi dalle disposizioni di carattere operativo contenute nell'Accordo di Lavoro tra i due uffici firmato il 5 luglio 2021<sup>28</sup>.

Il secondo obiettivo posto dalla modifica del Regolamento OLAF è di **rafforzare l'efficacia delle funzioni investigative – esterne e interne** – attraverso misure quali:

- nuove regole sullo svolgimento di controlli e verifiche sul posto;
- l'accesso alle informazioni sui conti bancari;
- l'istituzione di un controllore delle garanzie procedurali;
- l'accesso alla relazione finale da parte della persona interessata;
- il rafforzamento del ruolo dei servizi di coordinamento antifrode nei paesi dell'Unione;
- nuove regole per migliorare il seguito delle indagini.

La quarta sessione della **Conferenza** avrà ad oggetto le modifiche già apportate al Regolamento OLAF e qui brevemente illustrate, nonché le ulteriori possibilità di riforma.

---

<sup>28</sup> *Working Arrangement between the European Anti-Fraud Office and the European Public Prosecutor's Office* (Accordo di Lavoro tra l'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode l'Ufficio della Procura Europea), 5 luglio 2021.

## 5. La costituzione della Procura Europea e l'avvio delle sue attività

Le attività nella nuova Procura Europea (EPPO) hanno avuto ufficialmente inizio il 1° giugno 2021, data che rappresenta il culmine di un processo legislativo e politico lungo più di 20 anni<sup>29</sup> e, da ultimo, la conclusione di un'intensa attività di preparazione: alla nomina dei membri del Collegio sono seguite molte decisioni chiave per la costituzione della Procura Europea, il reclutamento dello staff a livello centrale, la realizzazione di un sistema di gestione dei casi pienamente operativo, l'adozione di Accordi di Lavoro con gli interlocutori rilevanti (il più recente è stato firmato insieme alla Commissione Europea il 18 giugno 2021) nonché la selezione dei Procuratori Europei Delegati (PED)<sup>30</sup>. La **terza sessione** della Conferenza avrà ad oggetto le sfide sorte nelle fasi di costituzione e avvio, oltre al tema della cooperazione nelle indagini con gli Stati membri e le altre Agenzie.

Adottato sulla base dell'art. 86 TFUE ed entrato in vigore il 20 novembre 2017, il Regolamento EPPO<sup>31</sup> istituisce la Procura europea – in un contesto di **cooperazione rafforzata** – e stabilisce le norme relative al suo funzionamento. Attualmente<sup>32</sup>, sono 22 i Paesi Membri partecipanti<sup>33</sup>. La Procura Europea è il primo Ufficio di indagine penale europeo, indipendente dalle altre Istituzioni e competente a **indagare e perseguire i reati a danno del bilancio dell'UE**<sup>34</sup>. Ciò dovrebbe consentire il superamento delle difficoltà incontrate dalle autorità nazionali nella lotta alla grande criminalità finanziaria transfrontaliera, dovute a strumenti nazionali o di cooperazione limitati, che hanno comportato la scarsa efficacia delle loro indagini se non, addirittura, il mancato avvio delle stesse.

---

<sup>29</sup> L'idea di dar vita ad una Procura europea viene elaborata per la prima volta nel progetto *Corpus Juris*, "*Corpus Juris*" portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, a cura di M. DELMAS-MARTY, Parigi, 1997.

<sup>30</sup> Il 12 ottobre 2020 il Collegio della Procura europea ha adottato il proprio regolamento interno, in conformità con l'articolo 21 del regolamento EPPO, pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 21 gennaio 2021 (GU C 22/4). In ottemperanza all'articolo 15 del Regolamento interno, in data 25 novembre 2020, il Collegio ha poi adottato la Decisione sull'istituzione delle Camere permanenti. Inoltre, sono stati già firmati gli Accordi di Lavoro con Eurojust (il 15 febbraio 2021), Europol (il 18 gennaio 2021), OLAF (il 5 luglio 2021) e l'Ungheria (il 6 aprile 2021). Il 21 aprile 2021, il Collegio ha emesso la propria decisione adottando le linee guida operative in materia di indagine, evocazione e rinvio dei casi.

<sup>31</sup> Si veda nota n. 7.

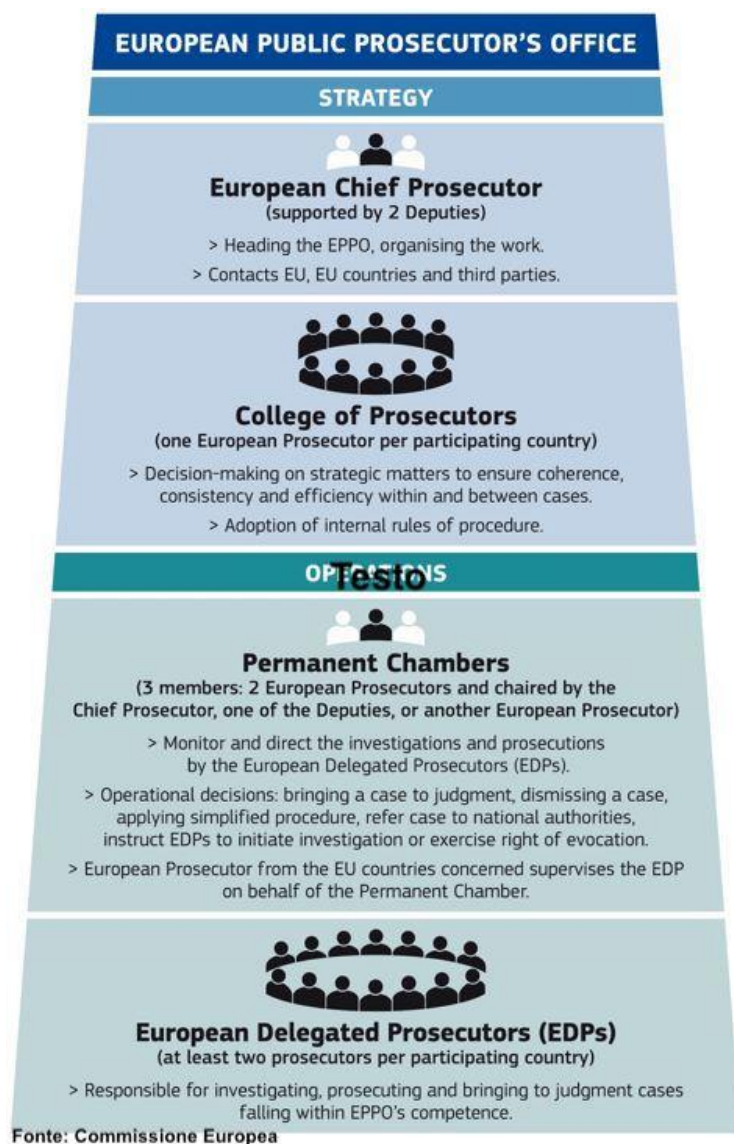
<sup>32</sup> Luglio 2021.

<sup>33</sup> Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Spagna. Non fanno parte della cooperazione rafforzata Ungheria, Polonia, Svezia. Danimarca e Irlanda non partecipano in virtù del regime di *opt-out* rispetto al settore della Cooperazione Giudiziaria e di Polizia in materia penale (GAI).

<sup>34</sup> Art. 4 del Regolamento EPPO.

Giova ricordare, inoltre, che gli organismi dell'UE esistenti (i.e. OLAF e Eurojust), non possono avviare indagini o azioni penali negli Stati membri.

Ai sensi dell'art. 8 del Regolamento EPPO, la Procura Europea è un organo dell'Unione



indivisibile che opera come un ufficio unico con struttura decentrata<sup>35</sup>. L'Ufficio è strutturato secondo un **modello collegiale**, divergente dal modello monocratico e gerarchico originariamente proposto dalla Commissione<sup>36</sup>. Il Procuratore Capo e i membri del Collegio<sup>37</sup> costituiscono il livello *strategico*, responsabile della gestione dell'EPPO, dell'organizzazione dei lavori e del processo decisionale su questioni strategiche. Sul piano *operativo*, le Camere permanenti<sup>38</sup> monitorano e indirizzano le indagini e adottano decisioni operative relative alle attività investigative svolte e alle azioni penali iniziate dai PED. La nomina dei Procuratori Delegati da parte degli Stati Membri è ancora in corso<sup>39</sup>; ciò nonostante, l'EPPO può

<sup>35</sup> «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», Art. 8, commi 3 e 4 del Regolamento EPPO.

<sup>36</sup> Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, COM/2013/0534 final.

<sup>37</sup> Composto dal Procuratore Capo europeo e da un Procuratore europeo per Stato membro ai sensi dell'art. 9 del Regolamento EPPO.

<sup>38</sup> Per la composizione e le funzioni delle Camere permanenti si veda, più in dettaglio, l'art. 10 del Regolamento EPPO.

<sup>39</sup> Sulla base della Decisione del Collegio della Procura Europea del 29 Settembre 2020 che stabilisce le norme relative alle condizioni di impiego per i procuratori europei delegati, Decisione Del Collegio 001/2020. L'ultimo Stato ad aver

comunque cominciare le proprie attività dal momento che i Procuratori Europei, provenienti dagli Stati Membri che non hanno ancora nominato i PED, hanno il potere di condurvi le indagini personalmente, ai sensi dell'art. 28, comma 4 del Regolamento EPPO<sup>40</sup>.

Quanto alla **competenza materiale** dell'EPPO, l'art. art. 22 del Regolamento EPPO opera un rinvio dinamico alla Direttiva PIF, al fine di individuare i reati che vi rientrano. Oltre ai quattro cd. reati PIF (*cfr. supra*), il Regolamento estende la competenza a due ipotesi connesse: (i) i reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale<sup>41</sup>, se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione dei reati PIF; (ii) qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso ai reati PIF<sup>42</sup>. Inoltre, specifica ancora la norma, l'EPPO non è competente per i reati in materia di imposte dirette nazionali, ivi inclusi i reati ad essi indissolubilmente legati. In ogni caso, è richiesto che le condotte siano criminalizzate dall'ordinamento nazionale: da qui discende, perciò, la rilevanza della puntuale e tempestiva trasposizione delle disposizioni europee a livello interno per garantire il buon funzionamento della Procura e l'efficacia delle sue indagini. Verificata l'esistenza dei criteri di **competenza territoriale o personale** previsti dall'art. 23, l'EPPO può esercitarla purché siano rispettate le ulteriori condizioni poste dall'art. 25 del Regolamento, attraverso l'inizio delle indagini (art. 26) o l'avocazione delle stesse (art. 27). Infatti, anche qualora tutti i requisiti fossero soddisfatti, comunque, l'EPPO non gode di una competenza esclusiva: infatti, il Regolamento delinea un sistema condiviso di responsabilità tra l'Ufficio e gli Stati Partecipanti<sup>43</sup>. Una volta **intraprese le indagini**<sup>44</sup>, l'EPPO è chiamato a **compiere gli atti giudiziari ed esercitare le funzioni di pubblico ministero**<sup>45</sup> presso i tribunali competenti degli Stati membri partecipanti, fino alla conclusione del caso. Il capo VI del Regolamento EPPO, infine, è dedicato alle **garanzie procedurali** per gli imputati

---

nominato i propri PED è la Finlandia; la Slovenia non ha ancora effettuato alcuna nomina, annullando la procedura di selezione precedentemente avviata, *cfr. European Chief Prosecutor expresses grave concerns in letter to Slovenian Minister for Justice*, comunicazione pubblicata il 9 luglio 2021 nella sezione notizie del sito dell'EPPO ([www.eppo.europa.eu/index.php/en/news](http://www.eppo.europa.eu/index.php/en/news)).

<sup>40</sup> Così come osservato nel Considerando n. 4 della Decisione di Esecuzione (UE) 2021/856 della Commissione del 25 Maggio 2021 che stabilisce la data alla quale la Procura europea assume i suoi compiti di indagine e azione penale.

<sup>41</sup> Come definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI, quale attuata dal diritto nazionale.

<sup>42</sup> In questo caso, tuttavia, la competenza può essere esercitata solo in conformità dell'articolo 25, comma 3, ossia in caso di *preponderanza* del reato PIF.

<sup>43</sup> Cfr. Considerando n. 13.

<sup>44</sup> Cfr. artt. 28-33 del Regolamento EPPO.

<sup>45</sup> Cfr. artt. 34-40 del Regolamento EPPO.

e indagati<sup>46</sup> o relativamente agli atti procedurali della Procura europea, soggetti al controllo giurisdizionale dei giudici nazionali ai sensi dell'art. 42 del Regolamento. La norma, inoltre, afferma che la Corte di giustizia – attraverso pronunce pregiudiziali o controlli giurisdizionali sugli atti dell'EPPO – ha poteri residuali per garantire un'applicazione coerente del diritto dell'UE.

A sole sei settimane dall'inizio delle operazioni, il 16 luglio, l'EPPO ha comunicato di aver già elaborato più di mille denunce di frode lesive degli interessi UE, sequestrando 7 milioni di euro di merci e, soprattutto, dando inizio alla **prima indagine** nei confronti di quattro cittadini croati per i reati di corruzione e abuso d'ufficio.<sup>47</sup> Considerato che uno degli imputati è deputato al Parlamento croato e come tale è tutelato dall'immunità, il Parlamento croato ha autorizzato l'avvio di un procedimento penale nei suoi confronti del primo imputato, su richiesta presentata dal Procuratore Capo Europeo. La revoca dell'immunità – sottolinea la comunicazione della Procura – è finalizzata esclusivamente all'ottenimento dell'autorizzazione ad avviare un'indagine penale, nel pieno rispetto del principio della presunzione di innocenza.

---

<sup>46</sup> Art. 41 del Regolamento EPPO.

<sup>47</sup> Entrambe le comunicazioni sono state pubblicate nella sezione notizie del sito dell'EPPO ([www.eppo.europa.eu/index.php/en/news](http://www.eppo.europa.eu/index.php/en/news)) in data 16 luglio 2021.