



EPPO e la normativa nazionale di contrasto alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione

In un contesto all'interno del quale i flussi finanziari si spostano rapidamente su una scala transfrontaliera e pressoché globale, riuscire a costruire un "limen" giuridico, ovvero un'area d'interesse che non sia solamente espressione geografica, diventa necessario per tutelare in modo coevo gli interessi di un'entità come l'Unione Europea.

Date: 20/03/2024

Author: *Alessio Vergnano*

Law student at the Milano-Bicocca University - Editorial board Steppo Centre of Excellence

With: *Cesare Montagna*

Anti-Money Laundering Senior Learning Advisor Compliance Specialist - Editorial board Steppo Centre of Excellence

1 - Il Contesto

La natura ontologicamente bifronte di quest'ultima, caratterizzata dalla necessità di una spinta coesiva talvolta però in dicotomia con le istanze dei singoli Stati, rende tali processi di tutela maggiormente difficoltosi nella loro attuazione, poiché chiaramente il tema sul tavolo da affrontarsi, come da perfetto paradigma di un processo d'integrazione graduale, è l'intervento giuridico dell'Unione nella sovranità di ciascuno Stato.

Ciò detto ed al netto di ogni possibile difficoltà ad un'armonizzazione degli ordinamenti interni, permane l'esigenza continua di un'azione coordinata che funga, sia da presidio che da strumento repressivo nei confronti di tutti quei reati che vanno a ledere gli interessi economici dello spazio comunitario e, a cascata, degli Stati aderenti stessi.

Per effetto di ciò, nuovi strumenti sono stati prodotti dalle istituzioni europee, non senza qualche prevedibile riluttanza, e decisive riforme sono state adottate nel tentativo di tutelare il bilancio dell'Unione europea stessa.

Per l'Unione pertanto, assume una dimensione strategica nel campo della tutela dei propri interessi finanziari, l'introduzione di un corpo normativo che agisca sulle norme generali in materia di protezione degli interessi finanziari attraverso il diritto amministrativo e le norme settoriali sulla protezione degli stessi interessi nelle varie politiche potenzialmente attenzionate. Ciò è tanto più



vero nella misura in cui le norme di diritto penale per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione possono essere rese maggiormente uniformi.

2 - La direttiva PIF

I principali strumenti che ad oggi sono stati messi in campo dall'Unione europea nell'ottica di quanto analizzato precedentemente sono proprio la Direttiva PIF ed EPPO, la Procura europea.

Con il Decreto Legislativo n. 75 del 14 luglio 2020 in vigore in Italia dal 30/07/2020, è stata recepita in via definitiva la Direttiva (UE) 2017/1371 (cd. Direttiva PIF) del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017, recante norme per la *“lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale”*.

La direttiva PIF *“stabilisce norme minime comuni per il diritto penale degli Stati membri, intese a tutelare gli interessi finanziari dell'UE armonizzando le definizioni, le sanzioni e i termini di prescrizione di taluni reati lesivi di tali interessi”*, entrando perciò nell'ordinamento penale degli Stati membri, ovvero un ambito giuridico che per molto tempo è stato di sovranità esclusiva degli Stati stessi e che soprattutto in materia finanziaria ha sempre peccato di omologazione all'interno del contesto comunitario.

Per questo motivo la direttiva europea si cala negli Stati membri con lo scopo di rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

In realtà, il percorso di armonizzazione in questa materia è stato lungo ed è iniziato con la ratifica ed esecuzione, mediante la L. n. 300/2000, della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 26 luglio 1995.

Il Decreto Legislativo n. 75 del 14 luglio 2020, introduce rilevanti modifiche al Codice Penale che riguardano i delitti di contrabbando, l'innalzamento delle sanzioni penali per alcune fattispecie ritenute di particolare gravità, le frodi in agricoltura, la disciplina dei delitti tributari previsti dal D.lgs. n. 74/2000 e la responsabilità degli enti derivante da reato prevista dal D.lgs. n. 231/2001.

La Direttiva (UE) 2017/1371 al fine di delineare ed armonizzare i propri scopi di coordinamento normativo, fissa due importantissimi concetti che posì sono stati declinati dai vari Stati membri che sono una definizione di *“interessi finanziari dell'Unione”* ed il perimetro delle condotte richiamabili.



Infatti, ai fini della Direttiva, per interessi finanziari dell'Unione si intendono «tutte le entrate, le spese e i beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù:

- a) del bilancio dell'Unione;
- b) 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».

Mentre invece I reati in questione (reati PIF) sono i seguenti:

- a) la frode, compresa la frode transfrontaliera relativa all'imposta sul valore aggiunto (IVA) che comporta un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di EUR;
- b) la corruzione;
- c) il riciclaggio di denaro;
- d) l'appropriazione indebita.

3 - Alcune problematiche

Innanzitutto è necessario sottolineare come per effetto della cosiddetta clausola di limitazione dell'applicabilità, per i reati che non superano determinate soglie gravi in materia di IVA o nelle ipotesi di danno considerevole, non è applicabile la legislazione in ambito dei reati che ledono il bilancio dell'Unione europea e ciò comporta in primo acchito una problematica legata alla possibilità che si crei un sistema repressivo a “doppia velocità”, per effetto del quale determinate frodi, caratterizzate da volumi non ingenti ma statisticamente rilevanti e potenzialmente diffusi su un piano quasi sistemico, possano rendere meno efficiente l'attività di contrasto.

In tal senso si è espressa la Commissione nella propria relazione al Parlamento Europeo e al Consiglio (Bruxelles, COM-2022,466 final 16.9.2022) evidenziando che “...*gli Stati membri con un'economia di dimensioni più contenute presentano un maggior numero di casi nei quali l'importo del danno non raggiunge la soglia di 10 milioni di EUR. Ciò potrebbe determinare uno squilibrio tra gli Stati membri quanto al numero di casi che l'EPPO è competente a perseguire...*”.

Da tenere in considerazione, in termini di procedibilità, sarà anche la completa conoscenza del presunto fenomeno criminoso nel momento in cui gli inquirenti dovessero iniziare ad indagare. Questo in quanto la conoscenza dell'espansione del reato vedrebbe la competenza o meno, in relazione all'ammontare del danno, della Procura europea.



Ad ogni modo, mai come in questo caso, la dimensione nazionale deve essere presa in considerazione solo su un piano relativo, poiché in considerazione della crescente diffusione delle pratiche e del significativo rischio per gli interessi finanziari dell'Unione Europea, è stato osservato un diffondersi delle cosiddette frodi carosello, un tipo di frode correlata alle normative europee sull'IVA.

La frode sull'IVA intracomunitaria è realizzata infatti con il coinvolgimento di entità spesso prive di effettiva organizzazione o consistenza economica, le quali utilizzano in maniera illecita la possibilità offerta dal mercato comune di permettere che negli scambi intracomunitari, l'IVA sia applicata solo nello Stato di destinazione dei bene venduti.

Nella frode avviene a quel punto l'acquisto del bene da parte di un soggetto residente in un diverso Paese europeo senza l'applicazione dell'imposta e, successivamente, il bene viene rivenduto ad un altro operatore nazionale. Tale cessione è però caratterizzata da prezzi più bassi rispetto a quelli medi di mercato ed è correlata alla condotta della "cartiera" cedente che non effettua il versamento dell'IVA addebitata al cessionario, con grave danno a quel punto sia delle ragioni erariali sia della concorrenza.

Se tale schema viene articolato poi su un piano "circolare", da cui il termine gergale "frode carosello", riconfluendo attraverso la vendita nello Stato UE in cui risiede il primo cedente, può accumularsi un altro tipo di vantaggio indebito che consisterà nella formazione di una posizione creditoria ai fini IVA per effetto del trattamento di non imponibilità di cui prima.

Anche nell'ottica di tali fenomeni è stata decretata la nascita della Procura europea con il Regolamento (UE) 2017/1939 sull'istituzione della Procura europea (EPPO). Nonostante questo ulteriore passaggio, non ci si può ancora considerare soddisfatti.

Si concorda pertanto nel ritenere che il campo d'azione permesso dalla Direttiva PIF si allarghi con il tempo, ricomprendendo le fattispecie penal-tributarie, non limitandole alle sole frodi all'IVA gravi.

4 - I numeri

Nell'anno 2023, leggendo i dati contenuti nell'Annual Report 2023, con riferimento all'Italia, si possono contare un totale di 618 casi rilevanti per la materia, con un danno stimato di 7.38 miliardi di Euro.



Nell'anno di riferimento sono stati aperti 556 casi, per un danno stimato di 6.02 miliardi di Euro.

Spiccano, all'interno della casistica del 2023, due categorie di indagini attive sulle frodi sui finanziamenti:

- 179 casi legati al Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza
- 104 casi legati ai programmi di sviluppo di agricolo e rurale

Dati preoccupanti se messi a confronto con I dati dell'EPPO Annual Report 2022, nel quale le indagini aperte nel 2022 erano 265 per un danno stimato di 2 miliardi di Euro.

Questi risultati sono dovuti anche ai corpi di polizia specializzata in indagini economiche e finanziarie (Guardia di Finanza), che costituiscono un unicum e un'eccellenza italiana nel panorama europeo; unito ad uno dei più alti numeri dei Procuratori Europei Delegati attivi nelle indagini (17), successivo solo a Romania e Germania, e il più alto numero di Assistenti dei Procuratori Europei Delegati Nazionali (50).

Dalla relazione annuale emerge che il 31,8 % delle indagini dell'EPPO ha riguardato casi di sospetta frode in settori diversi dagli appalti, sotto forma di utilizzo o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui è conseguita 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.

Questo tipo di frode riguarda principalmente le sovvenzioni e i pagamenti diretti in agricoltura, lo sviluppo rurale, i programmi di sviluppo marittimo e della pesca, le infrastrutture, i programmi di sviluppo delle risorse umane, i fondi per la ripresa legati alla COVID-19, i servizi di formazione, l'edilizia, la ricerca e innovazione, lo sviluppo delle infrastrutture locali, i servizi assistenziali, l'integrazione dei giovani e dei disoccupati nel mercato del lavoro, le infrastrutture idriche e il sostegno alle piccole e medie imprese.

5 - Alcune modifiche al nostro codice penale

Il recepimento della Direttiva PIF con il Decreto Legislativo n. 75 del 14 luglio 2020, non è stato conseguito mediante l'introduzione di nuove fattispecie illecite, bensì operando modifiche sotto il profilo sanzionatorio, integrazioni e precisazioni di fattispecie già esistenti nel nostro ordinamento, già in gran parte allineato a quanto richiesto dalla Direttiva.

Sono stati innalzati i limiti edittali delle pene previste per i reati ex artt. 316 (Peculato mediante profitto dell'errore altrui), 316-ter (Indebita percezione di erogazioni pubbliche) e 319-quater



(Induzione indebita a dare o promettere utilità), quando dalla commissione degli stessi derivi una lesione degli interessi finanziari dell'Unione europea ed è stata estesa la punibilità dei reati di cui gli artt. 322-bis (Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione, abuso d'ufficio di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri) e 640 (Truffa) del codice penale .

Più precisamente, gli artt. 316 e 316-ter cp, ove sono disciplinati il peculato mediante profitti altrui e l'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato è stata aggiunta la seguente aggravante "*...la pena è della reclusione da 6 mesi a 4 anni quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea e il danno o il profitto sono superiori a 100.000 euro...*".

Per quanto riguarda l'induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater) è stata introdotta la pena della reclusione fino a 4 anni per chi dà o promette denaro o altra utilità, quando il fatto lede gli interessi finanziari dell'Unione.

All'art. 640 co. II n. 1 cp, tra i soggetti passivi del delitto è stato introdotto un espresso riferimento all'Unione europea.

E ancora, grazie alla modifica apportata all'art 322-bis cp, i reati di peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione sono stati estesi anche ai membri degli organi delle Comunità europee e ai funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri.

Da ultimo è stato introdotto all'art 322-bis co. I, il numero 5-quinquies, che consente l'applicazione delle disposizioni appena citate, quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea, anche alle persone che esercitano funzioni corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio nell'ambito di Stati non appartenenti all'Unione europea.

Mentre invece con riferimento ai delitti tributari la novità dal 30/07/2020, è stata una modifica all'art. 6 del D.Lgs 74/2000 (Reati Tributari), con la quale vengono anche punite le ipotesi di delitto tentato e non consumato, con riferimento ai reati di dichiarazione fraudolenta mediante utilizzo di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici e dichiarazione infedele che "*...sono compiuti anche nel territorio di altro Stato membro dell'Unione europea, al fine di evadere l'imposta sul valore aggiunto per un valore complessivo non inferiore a dieci milioni di euro...*".



Infine, con il Decreto Legislativo n. 75 del 14 luglio 2020 è stato ampliato il catalogo dei “reati 231” previsti dal D.Lgs. n. 231/2001 (sulla responsabilità amministrativa degli enti) e sono stati inseriti i reati di dichiarazione infedele, omessa dichiarazione e compensazione indebita ex artt. 4, 5 e 10-quater D.Lgs. 74/2000, se la frode IVA ha carattere transazionale e l’evasione non è inferiore a 10 milioni di euro.

6- Conclusioni

Lo strumento penale si dimostra molto utile in questo caso, anche e soprattutto alla luce dei volumi di denaro che vengono sottratti all’Unione Europea e alle sue politiche vive.

Nondimeno risulta rilevante che sia essa stessa ad operare nel sistema di repressione delle condotte illecite riguardanti i propri fondi, sia perché in tale condizione di operatività è sicuramente più immediato quel fenomeno di “responsiveness” che una entità sovranazionale deve garantire per il proprio corretto funzionamento, sia perché l’uniformarsi delle strategie di contrasto non può che risultare una condotta vincente a fronte di fenomeni che assumono sovente caratterizzazioni e dimensionalità internazionali.