



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE
(SCUOLA DI GIURISPRUDENZA)

DOTTORATO DI RICERCA
IN
SCIENZE GIURIDICHE
Curriculum Internazionalistico-Europeo-Comparato
XXXIII ciclo

Tesi di dottorato

*La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea
nel sistema "multilivello" delle garanzie fondamentali*

Tutor

Ch.ma Prof.ssa Angela Di Stasi
Angela Di Stasi

Coordinatore

Ch.mo Prof. Geminello Preterossi
Geminello Preterossi

Candidata

Dott.ssa Fabiola Pacia
Fabiola Pacia

Anno accademico 2019/2020

SOMMARIO

ABBREVIAZIONI PERIODICI.....	I
INTRODUZIONE	1
CAPITOLO I.....	6
RICOSTRUZIONE STORICO-EVOLUTIVA DELLA DISCIPLINA RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LE FRODI CHE LEDONO GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA.....	6
1. PREMESSA: I MECCANISMI DI FINANZIAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA	6
2. LA LOTTA CONTRO LE FRODI CHE LEDONO GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA ATTRAVERSO IL DIRITTO PENALE: PRIME TIMIDE APERTURE	12
2.1. Dalla Convenzione PIF al Corpus Juris	15
2.2. Il Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari e sulla creazione di una Procura europea	19
2.3. Il Trattato di Lisbona e il nuovo quadro normativo da esso delineato.....	20
CAPITOLO II	26
LA DIRETTIVA 2017/1371/UE DEL PARLAMENTO E DEL CONSIGLIO, DEL 5 LUGLIO 2017, RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE CHE LEDE GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE MEDIANTE IL DIRITTO PENALE.....	26
1. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI: LA BASE GIURIDICA.....	26
2. OGGETTO: i) NOZIONE DI INTERESSI FINANZIARI	30
ii) Tipologie di condotte illecite.....	35
3. SOGGETTI: i) NOZIONE DI PERSONA GIURIDICA;.....	42
ii) Nozione di funzionario pubblico	46
4. REGIME SANZIONATORIO: i) PERSONE FISICHE E GIURIDICHE.....	48
ii) Aggravanti	50
iii) Sanzioni interdittive.....	50
iv) Confisca	51

5. MECCANISMO ESTINTIVO DEGLI ILLECITI: LA PRESCRIZIONE.	53
6. GIURISDIZIONE	55
7. DISPOSIZIONI CONCLUSIVE	55
8. LA TRASPOSIZIONE DELLA DIRETTIVA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO.....	57
CAPITOLO III.....	61
DOVERI DI COOPERAZIONE E MECCANISMI DI VERIFICA: IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI E DEGLI ORGANI PREPOSTI ALLA REPRESSIONE DEI REATI LESIVI DEGLI INTERESSI FINANZIARI	61
1. I PROTAGONISTI DELLA LOTTA CONTRO I REATI PIF.....	61
2. L'OLAF	63
3. L'AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA PENALE (EUROJUST).....	73
4. LA PROCURA EUROPEA (EPPO)	78
4.1. (segue) L'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939	90
5. RAPPORTI FRA EPPO, OLAF ED EUROJUST.....	94
6. TRA POTENZIALITÀ E INCERTEZZE FUTURE	101
CAPITOLO IV.....	104
PRINCIPI FONDAMENTALI E SALVAGUARDIA DEGLI INTERESSI FINANZIARI: UN NECESSARIO BILANCIAMENTO.....	104
1. LA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI ATTRAVERSO LA SANZIONE PENALE NEL RISPETTO DEI PRINCIPI CHE INFORMANO IL DIRITTO PENALE ITALIANO	104
2. IL PRINCIPIO DI LEGALITÀ	108
2.1. (segue) la legalità penale e la sentenza <i>Taricco I</i> (cenni)	114
2.2. (segue) dalla sentenza <i>Taricco II</i> alla direttiva PIF	119
3. IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ DEI REATI E DELLE PENE	125

3.1. (<i>segue</i>)...nella giurisprudenza costituzionale.	128
3.2. (<i>segue</i>)... nell’ordinamento dell’Unione europea.....	130
3.3. (<i>segue</i>) ...e nella direttiva PIF	133
4. IL PRINCIPIO DEL <i>NE BIS IN IDEM</i> SOSTANZIALE	138
4.1. (<i>segue</i>) La sua portata nell’ordinamento interno dopo l’attuazione della direttiva PIF	151
5. IL FUTURO DEI PRINCIPI FONDAMENTALI NEL “DIALOGO” TRA LE CORTI.....	156
OSSERVAZIONI CONCLUSIVE	166
BIBLIOGRAFIA	I
DOTTRINA.....	I
GIURISPRUDENZA	XXXIV
Corte di giustizia	XXXIV
Corte europea dei diritti dell’uomo	XXXVI
Corte Costituzionale.....	XXXVIII
Corte di Cassazione.....	XL
Altro	XLII
NORMATIVA	XLIII
Europea	XLIII
Italiana.....	XLIX
SITOGRAFIA	LII

ABBREVIAZIONI PERIODICI

Archivio penale	<i>Arch. pen.</i>
Cassazione penale	<i>Cass. pen.</i>
Digesto delle Discipline Penalistiche	<i>Dig. disc. pen.</i>
Diritti umani e diritto internazionale	<i>Dir. um. e dir. internaz.</i>
Diritto comunitario e degli scambi internazionali	<i>Dir. com. scambi internaz.</i>
Diritto dell'Unione europea (II)	<i>DUE</i>
Diritto e pratica tributaria	<i>Dir. prat. tribut.</i>
Diritto penale contemporaneo	<i>DPC</i>
Diritto penale e processo	<i>Dir. pen. proc</i>
Diritto pubblico comparato ed europeo	<i>Dir. pubbl. comp. eur.</i>
Discrimen-Rivista di diritto penale	<i>disCrimen</i>
Enciclopedia del Diritto	<i>Enc. Dir.</i>
Enciclopedia Treccani	<i>Enc. Giur.</i>
Etica & Politica/ Ethics & Politic	<i>Etica polit.</i>
Federalismi.it-Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo	<i>Federalismi.it</i>
Freedom Security & Justice European Legal Studies	<i>FSJ</i>
Giurisprudenza costituzionale	<i>Giur. Cost.</i>
Corriere giuridico	<i>Corr. giur.</i>
Le Società-Rivista di diritto e pratica commerciale societaria e fiscale	<i>Le Società</i>
Liuc Papers	<i>LIUC</i>
Ordine internazionale e diritti umani	<i>Rivista OIDU</i>
Processo penale e giustizia	<i>Proc. Pen. Giust.</i>
Quaderni costituzionali	<i>Quad. cost.</i>
Quaderni di diritto penale comparato, internazionale ed europeo	<i>Quad. dir. pen. comp., internaz. eur.</i>
Questione giustizia	<i>Quest. giust.</i>
Rivista italiana di diritto e procedura penale	<i>Riv. it. dir. proc. pen.</i>
Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia	<i>Riv. trim. dir. pen. econ.</i>
Rivista Associazione Italiana Costituzionalisti	<i>Rivista AIC</i>
Rivista della cooperazione giuridica interazionale	<i>Riv. coop. giur. internaz.</i>
Rivista di diritto internazionale	<i>Riv. dir. int.</i>
Rivista di diritto tributario	<i>Riv. dir. trib.</i>
Salvis Jurisbus – Rivista giuridica	<i>Salvis Juribus</i>
Sistema Penale	<i>SP</i>
Studi sull'integrazione europea	<i>Studi integr. eur.</i>

INTRODUZIONE

Tra i processi di sviluppo più interessanti dell'integrazione europea si colloca il tema della lotta alle frodi contro il bilancio dell'Unione europea. La tutela degli interessi finanziari rappresenta, infatti, un obiettivo prioritario del programma politico comunitario inteso a consolidare la fiducia dei cittadini nell'Unione europea, garantendo un impiego corretto del denaro dei contribuenti e un'esecuzione fruttuosa del relativo bilancio, considerato che casi sistematici ed istituzionalizzati di frodi non solo ledono gravemente le risorse pubbliche, ma altresì mettono a repentaglio la democrazia, i diritti fondamentali e la *Rule of law*.

In tale contesto, potenziare l'efficacia e la credibilità dell'attività finalizzata a reprimere frodi e corruzioni è adempimento essenziale che l'esperienza dimostra non poter prescindere dal ricorso all'azione punitiva e, quindi, dal rafforzamento delle competenze dell'Unione nel settore del diritto penale e dal miglioramento della cooperazione interstatale nel garantire la proficuità delle azioni giudiziarie nella repressione dei reati transfrontalieri.

Si rende, pertanto, necessario scardinare una convinzione profondamente radicata nelle tradizioni statuali e fondata sull'esistenza di un binomio inscindibile tra giustizia penale e sovranità statale, che ne ha fortemente limitato, nella lunga storia della Comunità, oggi Unione, l'esercizio dell'azione penale nella tutela del *budget*, nonostante esso, in un'organizzazione nata con scopi prettamente economici, abbia costantemente costituito uno degli aspetti più significativi.

Difatti, come si vedrà, la prima forma di difesa degli interessi finanziari nasce in sede amministrativa. Questa, tuttavia, si rivela ben presto insufficiente, poiché l'evoluzione tecnologica in divenire consente, nel frattempo, l'implementazione di «strumenti economico-finanziari, che non solo sostengono la globalizzazione del mercato, ma forniscono l'infrastruttura per l'espansione di una rete globale di criminalità, particolarmente abile nel collocare, occultare e reimpiegare i proventi illeciti in territori e giurisdizioni diversi da quelli nei quali i reati presupposti vengono consumati ed eventualmente accertati, in ciò traendo incentivo anche dalla eterogeneità delle risposte punitive all'interno del contesto regionale»¹.

¹ G. DARAIO, *La circolazione della prova nello Spazio giudiziario europeo*, in L. KALB (a cura di), *Spazio europeo di giustizia e processo penale*, Torino, 2012, p. 504. Sui rapporti tra evoluzione tecnologica

Al riguardo, dopo aver tentato di riequilibrare i (non omogenei) livelli di garanzia interni, attingendo, invano, alle tecniche del metodo intergovernativo, si comincia a ripensare l'intero ordine delle competenze penali – estremamente deboli – dell'Unione, fino a giungere, con il Trattato di Lisbona, ad un rinnovamento dell'assetto istituzionale e normativo. Questa innovazione spalanca le porte al processo di definizione e sviluppo di un (più ampio) diritto penale europeo e conduce, tra l'altro, alla piena riformulazione della disciplina relativa alla lotta alle frodi.

Dunque, il legislatore europeo, ottenuta la legittimazione ad esprimere puntuali scelte di criminalizzazione – nei termini di cui meglio si dirà – relativamente ai beni giuridici da sottoporre a protezione, alla struttura delle fattispecie incriminatrici e alle fondamentali opzioni sanzionatorie, formula proposte normative tese ad operare una razionalizzazione ed un aggiornamento della materia sia sotto il profilo strettamente sistematico, sia dal punto di vista contenutistico, dettando i criteri generali e di coordinamento.

Due sono, in particolare, gli interventi diretti a configurare gli strumenti necessari a ripristinare il grave *vulnus* che la frode e le attività illecite ad essa affini determinano per gli interessi finanziari europei: uno in materia di diritto penale sostanziale, la direttiva (UE) 2017/1371², che costituisce prova di ammodernamento della disciplina finora contenuta nella Convenzione PIF, ed uno in materia processuale, il regolamento (UE) 2017/1939³ istitutivo della Procura europea, che si va ad inserire nel gruppo di organi già deputati alla prevenzione e inibizione di tali violazioni.

Tanto premesso, il presente lavoro intende, in particolar modo, soffermarsi sul provvedimento di natura sostanziale, quale la direttiva cd. PIF, muovendo dapprima da una ricostruzione storico-evolutiva della disciplina relativa alla lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, per poi proporre un'approfondita analisi della stessa e un'accurata indagine orientata a valutare l'adeguatezza delle

e fenomeni corruttivi v. C: LONGOBARDO, *Tecnologia e repressione della corruzione*, intervento al webinar "Tecnologia e anticorruzione" organizzato dall'Università degli Studi di Salerno, il 27 novembre 2020.

² Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento 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 198/29, del 28 luglio 2017.

³ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 *relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea (EPPO)*, in GUUE L 283/1, del 31 ottobre 2017.

soluzioni individuate e gli aspetti maggiormente critici che dalla sua adozione si profilano in futuro per la salvaguardia del patrimonio e delle politiche comunitarie.

Seguirà l'esplorazione del ruolo delle istituzioni e degli organi preposti alla prevenzione e repressione dei medesimi reati, per poi giungere a verificare come la messa in pratica di tale tutela viene nondimeno a riverberare effetti sui diritti fondamentali e i principi riconosciuti dalle tradizioni culturali di ciascuno Stato membro, i quali trovano riaffermazione negli atti promananti dall'Unione stessa come nel sistema di tutela europeo dei diritti umani del Consiglio d'Europa. Il riferimento riguarda, come noto, rispettivamente la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali nonché le relative Corti che ne specificano e attualizzano la portata nel diritto vivente. Al riguardo, l'apporto delle Corti di Lussemburgo e di Strasburgo, realizzato anche attraverso un cd. "dialogo a distanza", cui non mancano di partecipare le Corti interne – in particolare le Corti costituzionali, così come i giudici comuni – costituisce un prezioso contributo teso ad assicurare il più elevato grado di garanzia ai valori costituenti patrimonio culturale, sociale e politico – prima ancora che giuridico – europeo.

La protezione degli interessi finanziari, in effetti, non costituisce valore assoluto capace di limitare l'affermazione di ogni altro diritto o interesse; al contrario, lo stesso viene a confrontarsi con una serie di altre prerogative altrettanto (o ancor più) fondamentali per la tenuta di uno Stato e, di conseguenza, di una organizzazione di Stati, richiedendo ad ogni attore del palcoscenico politico e giuridico europeo la profusione del massimo sforzo nel concretizzare un costante, effettivo ed idoneo bilanciamento tra più interessi meritevoli di essere preservati.

Quella del bilanciamento, invero, si presenta come una tecnica argomentativa di risoluzione dei conflitti tra norme, principi, diritti o interessi coinvolti, col compito preciso di esplicitare l'insieme delle condizioni al cospetto delle quali un diritto, un principio o un interesse può prevalere sull'altro. Tale funzione, come è noto, quando mancano scelte politico-legislative di aprioristica definizione, è affidata alla mediazione del giudice e, in particolare, del giudice costituzionale. Definito da Gustavo Zagrebelsky il «pane quotidiano» della Corte Costituzionale, il bilanciamento diviene metodo dissipativo dei contrasti in essere anche per la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte EDU che ne fanno concretamente uso, sebbene adoperando meccanismi

differenziati, i quali possono essere sintetizzati essenzialmente «in due tipi fondamentali: a) un bilanciamento “definitorio”, “categoriale” o “tipologico” con una più marcata propensione all’astrazione generalizzatrice; e b) un bilanciamento *ad hoc*, “caso per caso” o “particolaristico”, con una più marcata propensione alla concretizzazione individualizzatrice»⁴.

Invero, tale metodo, conosciuto e discusso già da qualche tempo in singole culture giuridiche europee, come quella tedesca, può vantare una storia analogamente longeva nella cultura giuridica nordamericana; nondimeno esso è un concetto chiave anche nell’ordinamento comunitario, ove ha, peraltro, subito una “recente esplosione” in relazione alla rinnovata e accresciuta attenzione trasversalmente riservata ai principi e diritti fondamentali destinati a diventare «una *koiné* in cui tutti i cittadini europei dovrebbero orgogliosamente riconoscersi»⁵.

La rilevanza di questioni tradizionalmente costituzionali anche nell’ordinamento comunitario, dopo il fallimento del percorso di attuazione di un Trattato che adotta la Costituzione per l’Europa, assume, tuttavia, una portata non di rado complessa che non sempre conduce a risposte uniche e soddisfacenti. Nel campo tematico che qui rileva, quanto appena esposto trova nella ben nota “saga Taricco” un esempio emblematico: il presidio delle risorse finanziarie dell’Unione europea – quali strumento vitale non solo per l’esistenza e il mantenimento dell’impianto istituzionale, ma anche per la realizzazione delle politiche europee – come prevista e imposta dall’art. 325 TFUE, va salvaguardata e concretizzata, ma il suo compimento non può compromettere il più elevato standard apprestato *aliunde* alla tutela dei diritti fondamentali degli individui. Ne deriva che, il “policentrismo normativo” che caratterizza i singoli ordinamenti giuridici e ne conforma le relazioni non può prescindere dal costante adeguamento ermeneutico delle fonti condotto nel segno della custodia di un nucleo duro di principi-valori essenziali.

La sfida della cooperazione giudiziaria consiste, dunque, nel compiere costanti sollecitazioni verso l’armonizzazione di livelli di tutela ancora distanti e non uniformi, prediligendo sistemi repressivi che non solo siano efficienti ed efficaci, ma predispongano

⁴ A. TESAURO, *Corte EDU e Corte Costituzionale tra operazioni di bilanciamento e precedente vincolante. Spunti teorico-generalisti e ricadute penalistiche*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019, n. 3, p. 12.

⁵ G. PINO, *La «lotta per i diritti fondamentali» in Europa Integrazione europea, diritti fondamentali e ragionamento giuridico*, in I. TRUJILLO, F. VIOLA (a cura di), *Identità, diritti, ragione pubblica in Europa*, Bologna, 2007, pp. 109-141.

anche adeguate garanzie dei diritti fondamentali. La direttiva PIF si pone o meno in questo solco?

CAPITOLO I

Ricostruzione storico-evolutiva della disciplina relativa alla lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea

SOMMARIO: 1. Premessa: i meccanismi di finanziamento dell'Unione europea. – 2. La lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea mediante il diritto penale: prime timide aperture. – 2.1. Dalla Convenzione PIF al *Corpus Juris*. – 2.2. Il Libro Verde sulla tutela degli interessi finanziari e la creazione della Procura europea. – 2.3. Il Trattato di Lisbona e il nuovo quadro normativo da esso delineato.

1. Premessa: i meccanismi di finanziamento dell'Unione europea

Lo studio proposto, pur nell'impossibilità di esplorare i tecnicismi relativi alla contabilità dell'Unione, non può non muovere da alcune considerazioni preliminari in ordine agli strumenti di finanziamento su cui l'Organizzazione si fonda.

Vale la pena ricordare, infatti, che il sistema di sovvenzionamento, oggi fondato su “risorse proprie”, non esiste sin dalle origini⁶. Fino ai primi anni Settanta il bilancio comunitario viene, infatti, alimentato mediante il versamento di contributi forfettari da parte degli Stati membri. Nel 1965, la Commissione presenta, invece, una proposta per l'istituzione di un bilancio da incrementare tramite i prelievi agricoli e i proventi dei diritti doganali. L'intento di inaugurare questo modello di finanziamento basato solo su “risorse proprie”, trae spunto dall'art. 201 del Trattato di Roma, secondo cui, dopo un primo periodo di transizione – durante il quale l'allora Comunità si sarebbe finanziata attraverso i contributi nazionali, determinati circa un criterio di ripartizione percentuale relazionato alla capacità contributiva di ognuno – sarebbe dovuto avvenire il passaggio ad un meccanismo autonomo che, fatti salvi altri introiti⁷, avrebbe garantito l'integrale ed

⁶ R. PERISSICH, *Bilancio Ue: un po' di storia*, in <http://www.astrid-online.it/>, 2009; G. PARAMITHIOTTI, A. ZATTI, *Il bilancio dell'Unione Europea: origini, principi ed elementi costitutivi*, Pavia, 2015.

⁷ Tra i quali le rientrano: le trattenute sulle retribuzioni dei dipendenti dell'Unione, le ammende alle imprese, le somme forfettarie o penalità dovute da Stati *ex art.* 260 TFUE, *etc.*

indipendente finanziamento della Comunità. Senonché, questa scelta non incontra subito il favore di tutti gli Stati membri. La diffidenza verso un eccessivo rafforzamento dei poteri della Commissione e del Parlamento, induce la Francia a disertare i lavori della Comunità per ben sette mesi, inaugurando la cd. “politica della sedia vuota”. Il boicottaggio determina l’arresto delle attività comunitarie fino a quando i ministri degli esteri dei sei Paesi membri riescono a raggiungere un’intesa, ricordata come “compromesso di Lussemburgo”. Il patto vede l’accantonamento della proposta di riforma presentata dalla Commissione, ripresa solo alla fine del 1969⁸.

L’accordo definitivo per la sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità⁹ viene, quindi, approvato il 21 aprile del 1970 e risulta pienamente operativo dal 1979¹⁰. Da questo momento, l’odierna Unione europea dispone di mezzi finanziari propri rappresentati dai diritti doganali, dai prelievi agricoli e da una percentuale dell’imposta sul valore aggiunto riscossa dai singoli Stati, che, però, non esauriscono l’intero bilancio, poiché ad essi si aggiungono, pur sempre, i contributi che gli Stati membri versano in relazione al proprio prodotto interno lordo¹¹. La garanzia di indipendenza ed autonomia che tale meccanismo si propone di assicurare all’Unione deve, tuttavia, misurarsi con l’*iter* di determinazione delle fonti e della loro misura, rimessa comunque ad un procedimento intergovernativo, definito dall’art. 311 TFUE, che implica sostanzialmente un accordo tra gli Stati membri. In particolare, le decisioni sulle entrate richiedono l’unanimità del Consiglio: all’esito del voto, l’efficacia della decisione adottata è subordinata all’approvazione espressa di ciascuno Stato membro, in forme analoghe alla ratifica di un accordo internazionale, secondo le proprie norme costituzionali. Gli Stati membri, dunque, se non hanno la possibilità di scegliere tra il

⁸ Con il Vertice dell’Aja dell’1 e 2 dicembre 1969.

⁹ E. MEZZETTI, *La tutela penale degli interessi finanziari dell’Unione europea, sviluppi e discrasie nella legislazione penale degli Stati membri*, Padova, 1994, pp. 5-6.

¹⁰ Invero, i prelievi agricoli sono attribuiti immediatamente alle Comunità, gli introiti doganali sono trasferite progressivamente in un periodo transitorio conclusosi nel 1978, mentre il prelievo sull’IVA inizia solo il 1° gennaio 1979. Si veda P.V. DASTOLI, *Le risorse proprie*, in <http://www.astrid-online.it/>, 2009.

¹¹ Ad essi, inoltre, si aggiungono attualmente altre fonti: il sistema di finanziamento dell’UE per il periodo 2021-2027 vede, infatti, secondo quanto definito dal Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, l’introduzione di nuove risorse proprie, tra cui, un contributo basato sull’uso della plastica a partire dal 2021 (già integrato nella decisione sulle risorse proprie, su cui *infra*); una risorsa propria basata sul sistema di scambio delle quote di emissione di carbonio (ETS), dal 2023, un prelievo digitale, nonché una risorsa propria basata su una imposta sulle transazioni finanziarie (ITF) dal 2024 e un contributo finanziario legato al settore delle imprese o una nuova base imponibile comune per l’imposta sulle società, dal 2026. V. <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>.

finanziare o meno l'UE, mantengono la facoltà di decidere quali risorse destinare ad essa¹².

Di queste entrate molto discussa è la natura della quota IVA¹³. Parte della dottrina, infatti, propone una qualificazione della stessa orientata alla esclusione della natura comunitaria in favore del riconoscimento della natura nazionale, dal momento che tale imposta, a differenza dei dazi doganali, una volta riscossa dagli Stati non è immessa interamente e direttamente nel bilancio dell'Unione¹⁴. Essa, per vero, rimpingua in primo luogo il bilancio nazionale e, solo dopo essere confluita in esso, una somma corrispondente ad una bassa percentuale è trasferita al bilancio dell'U.E.

La questione ha una rilevanza significativa ai fini dell'inquadramento dimensionale del fenomeno delle frodi comunitarie. Se si considera, infatti, che, da studi condotti anche in sede europea, si è stimato che la percentuale delle frodi di rilievo penale ai danni all'Unione ammonta a circa l'1% del bilancio, si deduce che, in termini monetari, il fenomeno ammonta a circa 1,4 miliardi di euro l'anno. Una cifra, quindi, in assoluto, non enorme, che potrebbe portare a sottovalutare le relative preoccupazioni. Se, invece, nell'alveo delle frodi comunitarie si conducono anche le frodi IVA, l'ammontare sale drammaticamente a livelli altissimi, essendosi ugualmente stimato che il loro valore si aggiri sui 180 miliardi di euro l'anno¹⁵.

¹² U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020, p. 212 e ss.

¹³ L'IVA, come noto, è un'imposta sui consumi introdotta con le direttive 67/227/CEE e 67/228/CEE adottate in data 11 aprile 1967 (Prima Direttiva 67/227/CEE del Consiglio, dell'11 aprile 1967, in GU 71 del 14 aprile 1967, pag. 1301; Seconda Direttiva 67/228 CEE del Consiglio, dell'11 aprile 1967, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari – *Struttura e modalità d'applicazione del sistema comune d'imposta sul valore aggiunto*, in GU 71 del 14 aprile 1967, pag. 1303), in un'ottica di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri sui meccanismi d'imposta sulla cifra d'affari, per superare gli schemi impositivi differenziati che finivano per alterare la concorrenza. Prima di tali direttive, il meccanismo di imposizione tributaria sui consumi era differente nei diversi Stati: in alcuni si applicava un meccanismo plurifase cumulativo (o "a cascata"), che colpiva il valore pieno dei beni e dei servizi ad ogni cessione di beni; in altri si adottava un sistema basato sul valore aggiunto, scegliendo, come base imponibile, il maggior valore che ciascuna fase del ciclo produttivo aggiunge al bene. In Italia era prevista un'imposta generale sulle entrate (IGE), un tributo plurifase sul valore pieno che si imponeva sui trasferimenti dei beni in tutto il loro valore, e non solo quello aggiunto. La relativa disciplina è oggi contenuta nella direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006, in GUUE L 347/1 dell'11 dicembre 2006, come da ultimo modificata dalla direttiva (UE) 2020/2020 del Consiglio del 7 dicembre 2020, in GUUE L 419/1 dell'11 dicembre 2020. Sulla iniziale esigenza europea di adottare un approccio unificato nel contrasto alle frodi IVA v. A. IERMANO, *Verso uno spazio unico europeo dell'imposta sul valore aggiunto*, in *Eurojus*, 19 maggio 2016.

¹⁴ In tal senso G. CASALDO OLERO, *L'ordinamento comunitario e l'ordinamento tributario interno*, in *Trattato di diritto tributario*, diretto da A. AMATUCCI, vol. I, tomo II, Padova, 1994, pp. 838-839.

¹⁵ Per un'attenta analisi sul punto v. A. VENEGONI, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di Direttiva PIF*, in *DPC*, 14 ottobre 2016

D'altra parte, la circostanza che l'esazione delle entrate dell'Unione è affidata agli Stati induce persino a negare l'esistenza di un potere autonomo di azione dell'Unione relativamente al recupero di dazi e prelievi evasi. La Corte di giustizia, in taluni casi, dubita dell'esistenza di una tale prerogativa sul presupposto che la decisione del 1970 e i regolamenti successivi nulla dicono circa «gli eventuali poteri degli organi comunitari in ordine alla riscossione di detti prelievi e all'attribuzione o pagamento di dette restituzioni»¹⁶, di guisa che «gli Stati membri restano gli unici competenti ad esercitare le azioni giurisdizionali e a compiere ogni atto utile per la gestione dei prelievi e delle restituzioni e continuano ad intervenire a tal fine nei confronti dei singoli»¹⁷.

Tale ricostruzione, però, si pone in contrasto con quanto ritenuto da altra parte della dottrina¹⁸, che definisce tale imposta come la pietra angolare del diritto fiscale europeo¹⁹, finanche riconoscendo, in riferimento alle condotte illecite che minano la consistenza del detto patrimonio, che la stessa possa agire in qualità di parte civile nei processi penali instaurati nei singoli Stati membri. È indubbio, infatti, che l'Unione risulta essere il soggetto la cui sfera giuridica viene danneggiata dagli illeciti compiuti in danno delle «risorse proprie»²⁰.

Affermare, dunque, che l'Unione si auto-finanzia non significa necessariamente che la riscossione dei proventi debba essere affidata alle sue istituzioni. Il prelievo rimane prerogativa degli Stati membri, i quali provvedono poi a versare alla stessa le somme percepite, ottenendo di conseguenza un rimborso a titolo di spese di riscossione del 25%. In capo a questi, come precisato dalla Corte di giustizia, si pone un obbligo che va

che richiama, alla nota 3, p. 4, il rapporto *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016*, realizzato da un consorzio di società di consulenza per la DG Tassazione e Fiscalità della Commissione europea e reso pubblico nel settembre 2016.

¹⁶ Corte di giustizia, sentenza del 4 aprile 1974, *Regno del Belgio e Granducato del Lussemburgo c. Martens*, cause riunite C-178, C-179 e C-180/73, ECLI:EU:C:1974:36, par. 11.

¹⁷ *Ibidem*, par. 16.

¹⁸ G.A. MICHELI, *Dalle direttive comunitarie sull'Iva alla nuova legislazione italiana*, in *Rivista di diritto finanziario e scienze delle finanze*, 1979, I, p. 664, che parla dell'IVA come un'imposta propriamente europea con riferimento, da un lato, alla disciplina unitaria del tributo e, dall'altra, allo scopo fiscale di esso consistente soprattutto nella creazione di risorse proprie della CEE, anche se tali prelievi avvengono poi attraverso l'esercizio del potere impositivo dei singoli Stati comunitari. V., inoltre, E. LONGOBARDI, *L'iva verso il '92 e oltre: un tributo europeo tra esigenza nazionale e iniziativa comunitaria*, in A. MAJOCCHI, G. TREMONTI, *Le imposte del '92*, 1989, pp. 55-56 e, più di recente, A. VENEGONI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Collana diretta da F. BUFFA, *Il diritto in Europa oggi*, Frosinone, 2018, p. 20.

¹⁹ M. BURGIO, *Gli orientamenti comunitari e l'ordinamento tributario italiano*, in AA.VV., *Operazioni internazionali e fiscalità*, Padova, 1955, p. 549 e ss.

²⁰ E. MEZZETTI, *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, sviluppi e discrasie nella legislazione penale degli Stati membri*, cit., p. 6, nota 4.

adempito con modalità tali da assicurare un'efficacia non inferiore al sistema statale di riscossione di oneri nazionali dello stesso tipo²¹.

Al di là, invero, delle pur fondate osservazioni della dottrina e della giurisprudenza, il dettato letterale dell'art. 311, comma 2 del TFUE (*ex art. 267 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea*), pare esprimersi con formula non equivoca, affermando che «(i)l bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie» ed ulteriore chiarimento circa il significato della norma è rinvenibile nella recente decisione del Consiglio dell'Unione europea, (UE, Euratom) 2020/2053²², il cui art. 2 identifica specificamente come “risorse proprie” le entrate provenienti:

a) dalle risorse proprie tradizionali costituite da prelievi, premi, importi supplementari o compensativi, importi o elementi aggiuntivi, dazi della tariffa doganale comune e altri dazi fissati o da fissare da parte delle istituzioni dell'Unione sugli scambi con paesi terzi, dazi doganali sui prodotti che rientrano nell'ambito di applicazione del trattato, ormai scaduto, che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, nonché contributi e altri dazi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero;

b) dall'applicazione di un'aliquota uniforme di prelievo dello 0,30 % per tutti gli Stati membri al gettito IVA totale riscosso per tutte le forniture imponibili diviso per l'aliquota IVA media ponderata calcolata per l'anno civile pertinente, come previsto dal regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 del Consiglio. Per ciascuno Stato membro, la base imponibile IVA da prendere in considerazione a tal fine non supera il 50 % dell'RNL;

c) dall'applicazione di un'aliquota uniforme di prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati generati in ciascuno Stato membro. L'aliquota uniforme di prelievo è pari a 0,80 EUR per chilogrammo. Ad alcuni Stati membri si applica una riduzione forfettaria annua definita al paragrafo 2, terzo comma;

²¹ Corte di giustizia, sentenza del 27 marzo 1980, *Amministrazione delle finanze c. S.r.l. Meridionale Industria Salumi e a.*, cause riunite C-66, 127 e 128/79, ECLI:EU:C:1980:101.

²² 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*, in GUUE L424/1, del 15 dicembre 2020.

d) dall'applicazione di un'aliquota uniforme di prelievo, da determinare nel quadro della procedura di bilancio, tenuto conto di tutte le altre entrate, alla somma dell'RNL di tutti gli Stati membri.

Ciascuno Stato provvede a versare le risorse proprie a beneficio dell'Unione secondo le regole stabilite dalla suddetta decisione e dai regolamenti (UE, Euratom) del 26 maggio 2014 n. 608, *che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*²³ e n. 609, *concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e delle risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria*²⁴, come modificato dal regolamento (UE, Euratom) 2016/804 del Consiglio del 17 maggio 2016, adottato il 17 maggio 2016 e pubblicato in GUUE L 132/85 del 21 maggio 2016.

È, dunque, evidente che ogni scelta è realizzata mediante una costante collaborazione e condivisione tra l'Unione e gli Stati membri. I singoli ruoli si intersecano al fine di addivenire alle soluzioni più idonee nel rispetto dei valori fondamentali degli ordinamenti interni e dell'Unione stessa.

A tale impostazione di fondo è ispirata l'attribuzione della funzione sanzionatoria penale agli Stati membri anche in relazione alle fattispecie criminose inerenti all'assetto patrimoniale (divenuto oramai) proprio dell'Unione. Al mutamento della fonte economica delle risorse, infatti, non corrisponde la predisposizione di una forma sanzionatoria sovranazionale. Rimane, pertanto, immutata la fonte di tutela penale delle condotte aggressive del patrimonio finanziario dell'Unione, rimessa alla legislazione dei Paesi membri. Come si avrà modo di approfondire, anche gli sviluppi più recenti nel senso dell'attribuzione all'Unione di maggiori prerogative d'intervento di natura penale per la tutela dei suoi interessi finanziari e la creazione di una Procura europea a ciò deputata, l'intermediazione statale rimane pur sempre necessaria.

²³ In vigore fintanto che non venga approvata la Proposta di regolamento del Consiglio, del 2 maggio 2018, *che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, COM (2018) 327 final, elaborata allo scopo di definire una procedura semplificata per rendere maggiormente flessibile il sistema ed intesa, appunto, ad abrogare e sostituire il suddetto regolamento.

²⁴ Entrambi pubblicati nella GUUE L 168/29, del 7 giugno 2014.

2. La lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale: prime timide aperture

La convinzione che «il diritto penale non rientra(i) nelle competenze della Comunità, ma in quelle di ciascuno Stato»²⁵, domina da sempre nell'immaginario collettivo europeo, tuttavia, l'esistenza stessa della Comunità e l'attività normativa da essa svolta determina, con l'andare del tempo, il bisogno di rimettere in discussione tale premessa e trova nell'esigenza di predisporre un'azione rigorosa per far fronte al problema della «frode a deterioramento del bilancio comunitario» un importante momento di ripensamento. Quest'idea viene esplicitamente enunciata nelle Conclusioni del Consiglio di Madrid del 26 e 27 giugno 1989, ma trova più compiuta elaborazione nei lavori della Conferenza intergovernativa relativi al TUE²⁶.

Una precisa traduzione di queste enunciazioni si realizza, come accennato, con il Trattato originario sull'Unione europea concluso nel '92 a Maastricht. In questo periodo, infatti, la crescente facilità di circolazione delle persone e dei fattori produttivi, le innovazioni tecnologiche, economiche ed ordinamentali che sostengono l'espansione internazionale e la globalizzazione della società civile determinano anche lo sviluppo transnazionale della «società incivile», *alias* della criminalità – sempre più – organizzata. Nello scenario che si palesa, però, le potenzialità della cooperazione giudiziaria sono fisiologicamente condizionate dalla tramandata concezione della potestà statale e dal principio di territorialità del diritto penale: si tratta di un retaggio ottocentesco, secondo il quale la giustizia penale e la sovranità statale costituiscono un binomio indissolubile da cui discende che è lo Stato a detenere il monopolio della funzione giurisdizionale all'interno dei propri confini nazionali²⁷. Di qui, la particolare riluttanza degli Stati membri dell'Unione ad accettare intromissioni esterne. Tuttavia, qualche prima, timida, apertura si manifesta con l'aggiunta nel Trattato di un nuovo articolo, il 209 A che, per la prima volta, pone apertamente a carico degli Stati membri l'obbligo di adottare anche per

²⁵ Dalla *Relazione generale sull'attività delle Comunità europee del 1974*, Bruxelles, 1975.

²⁶ A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, Bari, 2018, p. 6. I lavori della CIG, inaugurati nel dicembre del 1990, si protraggono lungo tutto il 1991 finché, con le riunioni del 10 e 11 dicembre, si conclude a Maastricht l'accordo che dà vita all'omonimo Trattato.

²⁷ M. PELLEGRINO, *Cooperazione giudiziaria penale nella UE. Dalle origini alla Procura europea*, nella collana *Temi europei ed internazionali* (a cura di A. VENEGONI), Padova, 2016, p. 13 e ss.

gli interessi finanziari della Comunità «le stesse misure che adottano per combattere le frodi che ledono i loro interessi finanziari».

Invero, già nel 1976 l'idea, prevalsa in precedenza, di escludere il diritto penale dall'ambito del diritto di mercato non risulta più così categorica. Il nuovo meccanismo di finanziamento dell'Unione attraverso risorse proprie, fa emergere l'opportunità di prevedere sanzioni penali condivise ed omogenee per la salvaguardia dei beni giuridici propri dell'Unione²⁸.

Questa ispirazione dà vita ad una strategia rimasta praticamente invariata sino alla sua introduzione nell'art. 209 A: quella basata sul principio di assimilazione²⁹.

Il tema della lotta alle frodi, di conseguenza, trova collocazione nell'ambito del terzo pilastro, figurando tra gli obiettivi esplicitamente enunciati dall'art. K.1 (n.5), Titolo VI, TUE. Sulla base di questa disposizione in combinato disposto con l'art. K.3 lettera c) del TUE (contemplante le tecniche per la realizzazione degli obiettivi della cooperazione nei settori di cui all'art. K.1) si inaugura la tutela penale degli interessi finanziari europei

²⁸ Si ricorda il tentativo francese di creare uno "Spazio giudiziario penale" fra gli Stati membri delle Comunità europee, proposto dal Presidente Giscard d'Estaing ai Consigli europei del 1976 e dei due anni seguenti, che, però, non sortisce gli effetti sperati. I relativi progetti – presentati dalla Commissione e diretti all'adozione di una regolamentazione comune sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità e sulla tutela in materia penale dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità – vengono accantonati, ma l'idea alla base di questa iniziativa lascia un segno indelebile e non tardò a riaffacciarsi nel panorama europeo (sul punto *infra* e capitolo III).

²⁹ «La norma comunitaria assimilatrice viene pertanto ad assumere una seppur mediata funzione incriminatrice». Così G. GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario: i progetti di Trattato concernenti l'adozione di una regolamentazione comune in materia di repressione delle informazioni alle normative comunitarie ed in materia di responsabilità e di tutela penale dei funzionari e degli altri agenti della Comunità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, p. 637. È bene, però, precisare che il principio di assimilazione o principio di equivalenza, enunciato dalla Corte di Lussemburgo nella nota sentenza *mais greco* (Corte di giustizia, sentenza del 21 settembre 1989, *Commissione c. Repubblica ellenica*, causa C-68/88, ECLI:EU:C:1989:339), sebbene presenti il vantaggio di una certa semplicità nella formulazione e nella applicazione, non garantisce l'efficacia della repressione. Ecco, pertanto, spiegato il valore del comma secondo dell'art. 209A il quale attribuisce agli Stati membri e non all'Unione il compito di decidere sulle dette violazioni applicando sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. Al principio di assimilazione viene, quindi, ad affiancarsi il principio di efficacia. D'altro canto, come meglio si dirà nel prosieguo, non sono mancate critiche a tale sistema che hanno posto in evidenza come, in ragione della diversità delle norme nazionali applicate dagli Stati a protezione dei propri interessi finanziari, il principio di assimilazione dà luogo ad una evidente disparità di sanzioni. Tale principio è stato al centro di varie analisi della dottrina: cfr., *ex multis*, E. BACIGALUPO, *La tutela degli interessi finanziari della comunità: progressi e lacune*, cit., p. 13 e ss.; V. COMI, *Interessi finanziari UE, procura europea, difesa: nessun passo indietro sul piano delle garanzie*, in *Arch. pen.*, 2013, n. 2; A. DAMATO, sub art. 325 *TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 1486 e ss.; L. SALAZAR, sub art. 325 *TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 415 e ss. Grasso G., *Comunità europee e diritto penale. I rapporti tra l'ordinamento comunitario e i sistemi penali degli Stati membri*, in *Collana Giustizia pen. problemi internaz. Studi*, 1989, n. 1; F. BRICOLA, *Alcune osservazioni in materia di tutela penale degli interessi delle Comunità europee (1968)*, in *Scritti di diritto penale*, Vol. II, Tomo 1, Milano, 1997.

tramite l'utilizzo di uno strumento avente la forma tipica degli atti del cd. terzo pilastro, una convenzione, espressione del metodo legislativo intergovernativo³⁰.

Per effetto delle scelte politiche espresse nel Trattato di Maastricht sono, perciò, affidati agli strumenti di I pilastro solo interventi di tutela mediante sanzioni amministrative³¹, mentre per gli interventi penali si ricorre alla Convenzione PIF ed ai relativi protocolli addizionali³².

Con la Convenzione PIF³³ del 1995 si dà, quindi, avvio all'azione repressiva dell'Unione nei confronti delle violazioni finanziarie, tuttavia, i buoni propositi e il discreto effetto che essa produce negli ordinamenti interni³⁴ non sono sufficienti a celarne i limiti intrinseci derivanti dal quadro generale delle competenze penali dell'Unione ancora estremamente deboli.

Un decisivo passo avanti si compie per mezzo del Trattato di Amsterdam, con il quale la tutela degli interessi finanziari diventa materia non solo di competenza degli Stati membri, ma anche dell'Unione. Con esso, infatti, quest'ultima si prefissa, per la prima volta in modo esplicito, l'obiettivo di realizzare uno proprio Spazio interno di Libertà, Sicurezza e Giustizia in cui sia assicurata la prevenzione della criminalità transnazionale e, con specifico riguardo al tema in commento, l'art. 209 A viene completamente

³⁰ A. VENEGONI, *Dalla Convenzione PIF alla proposta di direttiva per la tutela degli interessi finanziari della UE attraverso il diritto penale*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014, pp. 35-40.

³¹ Ci si riferisce al regolamento (CE, Euratom) 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995, *relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee*, in GUUE L 312/1, del 23 dicembre 1995; ed al regolamento (CE, Euratom) 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996, *relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità*, in GUUE L 292/2, del 15 novembre 1996.

³² Per una più approfondita ricostruzione storica si veda L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della procura europea*, in *DPC*, 13 novembre 2013.

³³ *Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione*, emanata dal Consiglio il 26 luglio 1995, in GUUE C-316, del 27 novembre 1995. Sui contenuti delle tecniche di tutela penale degli interessi finanziari europei previsti dalla Convenzione PIF del 1995, v. L. PICOTTI, *Potestà penale dell'Unione europea nella lotta contro le frodi comunitarie e possibile "base giuridica" del Corpus Juris*. *In margine al nuovo art. 280 del Trattato CE*, in G. GRASSO (a cura di), *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione*, cit., p. 357 ss., cui si fa rinvio anche per le considerazioni in merito alla Proposta di direttiva sulla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità del 23 maggio 2001 COM(2001) 272 definitivo – poi modificata: COM(2002) 577 definitivo del 16 ottobre 2002 – e infine abbandonata perché si giunse, seppur in ritardo, alla ratifica degli strumenti PIF da parte degli Stati membri; mentre la proposta di decisione quadro per regolare gli aspetti processuali non fu mai presentata.

³⁴ In Italia nella legge di recepimento della Convenzione PIF, n. 300/2000, è inserita anche una delega al Governo per l'emanazione di una disciplina specifica circa la responsabilità delle persone giuridiche, poi tradotta nel d.lgs. 231/2001.

riformulato dall'art. 280³⁵. Nondimeno, è solo con il Trattato di Lisbona e il rinnovato assetto istituzionale e normativo da esso compiuto, che si ha – lo si vedrà tra breve – la piena riformulazione della disciplina sulla lotta alle frodi.

2.1. Dalla Convenzione PIF al Corpus Juris

Nel luglio del 1995, come accennato, viene adottata dal Consiglio un'importante iniziativa di armonizzazione delle legislazioni nazionali: la proposta di Convenzione relativa alla protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee, poi sottoscritta e divenuta nota sotto l'etichetta Convenzione PIF. Questa, per vero, si sviluppa su due fronti, attraverso cioè la previsione di misure sanzionatorie di natura amministrativa e di natura penale.

Limitando le presenti riflessioni alla tutela penale, la Convenzione e i successivi tre protocolli emanati tra il 1996 e il 1997³⁶ perseguono lo scopo di armonizzare il diritto penale sostanziale introducendo definizioni comuni dei reati considerati più pericolosi

³⁵ Al punto 52 il Trattato di Amsterdam, infatti, stabilisce: «L'articolo 209 A è sostituito dal testo seguente:

1. L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari della Comunità stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri.

2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari.

3. Fatte salve altre disposizioni del presente trattato, gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti.

4. Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 189 B, previa consultazione della Corte dei conti, adotta le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri. Tali misure non riguardano l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione interna della giustizia.

5. La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell'attuazione del presente articolo».

L'introduzione degli ultimi 3 paragrafi, e in particolare del par. 4, risolve vari problemi manifestatisi nel vigore del Trattato di Maastricht e fornisce una base giuridica specifica per l'adozione di misure di prevenzione e repressione della frode al fine di realizzare una protezione efficace ed equivalente negli Stati membri.

³⁶ Il primo protocollo è del 27 settembre 1996, pubblicato in GUUE C-313/1 del 23 ottobre 1996: pone una definizione dei concetti di "funzionario", "corruzione attiva e passiva", oltre a disposizioni sull'armonizzazione delle sanzioni per i reati di corruzione.

Il secondo protocollo è del 19 giugno 1997 in GUUE C-221/11 del 19 luglio 1997 e riguarda la responsabilità delle persone giuridiche, la confisca ed il riciclaggio di denaro nonché la cooperazione tra gli Stati UE e la Commissione ai fini della protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee e della tutela dei dati personali ad essi connessi.

Un ulteriore protocollo concernente l'interpretazione, in via pregiudiziale, da parte della Corte di giustizia delle Comunità Europee, della convenzione relativa alla tutela degli interessi è stato emanato il 29 novembre 1996 e pubblicato in GUUE C-151/1 del 20 maggio 1997.

per l'integrità delle finanze comunitarie: la frode, la corruzione, il riciclaggio. Inoltre, tendono ad armonizzare altri aspetti del diritto penale, quali la prescrizione, la responsabilità delle persone giuridiche, il principio del *ne bis in idem*, ecc. Si tratta di previsioni di grande significato che sottolineano la necessità di una risposta repressiva uniforme o quantomeno armonizzata. Eppure, tali iniziative non producono un impatto immediato, ragion per cui, si ritiene non secondario un salto di qualità costante nella creazione un "sistema penale comunitario".

È nei medesimi anni, infatti, che un gruppo di studiosi capitanati da Mireille Delmas-Marty pubblica uno studio dal titolo evocativo di *Corpus Juris*³⁷ in cui si avanza la proposta di creare un Pubblico ministero europeo quale organo di protezione degli interessi finanziari dell'Unione. Il contenuto è senza precedenti: il pubblico ministero europeo assumerebbe il potere di indagare su tutto il territorio europeo e di portare l'azione penale davanti al Tribunale della giurisdizione nazionale prescelta. A questo fine si propone, unitamente all'istituzione di una figura inquirente europea, una micro-codificazione di diritto penale sostanziale e processuale comune a tutti gli Stati dell'Unione, da coordinare e completare con i singoli diritti nazionali. La forza innovatrice di quel progetto scientifico risiede nel fatto di aver scisso azione e giurisdizione, affidando la prima ad un procuratore comunitario e lasciando la seconda nelle mani dei giudici nazionali. Per consentire il funzionamento senza attriti di un simile meccanismo, i componenti della costituenda Procura europea verrebbero dotati del cosiddetto "doppio cappello", agendo sia come pubblici ministeri europei che come organi titolari della funzione di accusa all'interno dei singoli sistemi nazionali.

Le proposte formulate, nonostante l'ambiziosa intitolazione del progetto costituiscono certo un diritto penale europeo, ma trattasi pur sempre di un diritto comune suppletivo, che abbisogna di un completamento da parte dei singoli Stati.

Il progetto si divide in due parti, l'una dedicata al diritto sostanziale, l'altra al diritto processuale.

³⁷ Si tratta di un articolato progetto redatto sulla base di una struttura di tipo codicistico, che, malgrado la settorialità dei contenuti riferiti esclusivamente alla tutela degli interessi finanziari della Comunità, si pone nel panorama scientifico e legislativo come primo nucleo di formazione di un diritto penale dell'Unione Europea. V. G. GRASSO, R. SICURELLA, *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici*, Milano, 2003; L. PICOTTI (a cura di), *Il Corpus Juris 2000. Nuova formulazione e prospettive d'attuazione*, Padova, 2004; S. BARATTA, *Il Corpus Juris e la cultura giuridico-penale europea*, in S. MOCCIA (a cura di) *Ambito e prospettive di uno spazio giuridico penale-europeo*, Napoli, 2004.

La prima, oltre a prevedere prescrizioni incriminatrici riguardanti la frode in danno del bilancio comunitario, la corruzione, l'abuso d'ufficio, la rivelazione di segreti d'ufficio, la ricettazione e il riciclaggio, contiene prescrizioni in tema di responsabilità delle persone giuridiche, nonché definizioni circa le nozioni di funzionario comunitario e funzionario nazionale (necessario presupposto per l'applicazione di alcune delle previsioni incriminatrici); infine, predispone sanzioni per le ipotesi di reato consistenti in pene detentive e pecuniarie, misure interdittive e di sicurezza.

La parte dedicata ai profili processuali, invece, ruota intorno a tre capisaldi: il principio di territorialità comunitaria, quello di garanzia giudiziaria e quello del contraddittorio.

Si prevede, in tal modo, solo la creazione di un pubblico ministero europeo incaricato della conduzione delle indagini preliminari, mentre la fase dibattimentale è affidata ai giudici nazionali che devono applicare, *in primis*, le norme contenute nel *Corpus iuris* e, solo sussidiariamente, le previsioni nazionali.

Nonostante taluni punti critici esistano anche nel testo in esame, è innegabile che l'elaborazione del *Corpus iuris* ha il merito di aprire un'importante discussione sulla realistica creazione di un sistema penale sovranazionale, che diviene così un'idea concreta e non più utopistica³⁸.

Le proposte avanzate in questa prima versione del *Corpus iuris*, invero, non trovano un buon riscontro nel Consiglio europeo mostratosi, invece, più favorevole ad una soluzione meno ambiziosa ma più facilmente e rapidamente praticabile: istituire, in via provvisoria, un diverso organismo giudiziario denominato *Eurojust*, composto da «pubblici ministeri, magistrati o funzionari di polizia di pari competenza», distaccati da ogni Stato Membro in conformità del proprio ordinamento giuridico, con il compito di agevolare il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale, di prestare assistenza nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata, in particolare sulla base dell'analisi di *Europol*, e di cooperare strettamente con la Rete giudiziaria europea (RGE), allo scopo di semplificare l'esecuzione delle rogatorie³⁹.

³⁸ R. SICURELLA (a cura di), *Verso uno spazio giudiziario europeo. Corpus Iuris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Milano, 1997, p. 14 e ss.

³⁹ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere, 15-16 ottobre 1999, punto 46.

Si preferisce, in tal guisa, privilegiare, ancora una volta, forme di cooperazione ed assistenza tra organi appartenenti all'apparato giudiziario nazionale dei singoli Stati membri.

Il dibattito internazionale, tuttavia, non si arresta, anzi si approfondisce, portando – dopo pochi anni – alla pubblicazione di una versione aggiornata del *Corpus iuris*. Pur mantenendo l'impianto originario, la rielaborazione predispone un autentico microsistema di tutela penale dei soli interessi finanziari comunitari⁴⁰. Orbene, anche questo ambizioso progetto – che prevede l'unificazione, a livello comunitario, della disciplina dei reati che ledono gli interessi finanziari della Comunità nonché l'accentramento dell'azione giudiziaria relativa a tali reati in capo al pubblico ministero europeo – sebbene accolto con molto entusiasmo in seno al Parlamento europeo ed alla Commissione europea, non incontra il consenso della conferenza intergovernativa di Nizza⁴¹.

Ciononostante, con essa prende slancio il percorso evolutivo che parte da iniziative improntate al paradigma dell'armonizzazione per addivenire a soluzioni più ambiziose e recanti condizionamenti sempre più stringenti della discrezionalità del legislatore nazionale. Da questo momento, gli sforzi, profusi in vista della progressiva attenuazione del principio di sovranità statale e del principio di territorialità, si traducono nella concretizzazione di una significativa esperienza di integrazione che, dalla puntualizzazione della disciplina in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, spalanca le porte al processo di definizione e sviluppo di un (più ampio) diritto penale europeo.

Difatti, anche in Europa, come in altri contesti regionali caratterizzati da processi di integrazione economica e politica, «si è fatta strada lentamente, ma inesorabilmente, la convinzione che l'obiettivo dell'unicità di mercato non può andare disgiunto dalla ricerca di una tendenziale armonizzazione delle legislazioni penali nazionali e delle pratiche giudiziarie degli Stati membri, giacché una disomogeneità nel trattamento (penale e processuale) di alcune forme di devianza criminale può inficiare la correttezza della

⁴⁰ G. GRASSO, R. SICURELLA, *Il Corpus juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici*, cit., p. 65 e ss.

⁴¹ G. CECL, *Prime brevi note sul Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»)*, in *Osservatorio SLSG* www.slsq.unisa.it, 2017.

competizione economica nel mercato comune o determinare fenomeni di *forum shopping* sì da indebolire o, in definitiva, svuotare di effettività l'azione di contrasto»⁴².

2.2. Il Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari e sulla creazione di una Procura europea

Nel sinuoso itinerario verso la formazione di un diritto penale europeo un contributo di notevole rilievo proviene anche dalla stesura del Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari e sulla creazione di una Procura europea dell'11 dicembre 2001⁴³, seguito dalla pubblicazione di un Rapporto conclusivo riportante i risultati della consultazione⁴⁴.

Come visto, la difficoltà di raggiungere posizioni condivise impone alla Commissione il perseguimento di una via più blanda. Essa propone, difatti, la predisposizione di norme di diritto comunitario strettamente necessarie ad assicurare il buon funzionamento della Procura europea. La scelta è, invero, quella di rinviare alle regole nazionali, ricorrendo al diritto europeo solo in casi eccezionali, debitamente giustificati dall'occorrenza di garantire l'efficacia dell'azione del pubblico ministero europeo: non si intende, cioè, istituire un sistema penale comunitario completo ed autonomo, bensì rendere più efficaci i meccanismi statali in una materia che comporta fisiologiche implicazioni comuni. Come nel progetto redatto dall'*équipe* di Delmas-Marty, le competenze che il Libro verde propone di attribuire alla Procura europea si riferiscono all'ambito della tutela degli interessi finanziari comunitari, delimitati dall'art. 280 TCE. Il loro esercizio si sarebbe esteso all'intero territorio comunitario, creando uno spazio comune di attività investigativa e di azione penale la cui "consistenza" sarebbe variata in funzione delle scelte assunte tra le varie opzioni avanzate dal Libro verde, con la fase del giudizio che sarebbe comunque rimasta di pertinenza statale.

Memore dei limiti operativi del *Corpus juris*, però, l'intera proposta si fonda su di un presupposto preciso: la preventiva determinazione di un'adeguata base giuridica per l'istituzione della Procura, tale da superare il divieto per il legislatore comunitario, posto

⁴² Così osserva G. DARAIO, *La circolazione della prova nello Spazio giudiziario europeo*, cit., p. 507.

⁴³ COM (2001) 715 def.

⁴⁴ Rapporto sulle reazioni al Libro verde *relativo alla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e alla creazione di una procura europea*, COM (2003) 128 def., Bruxelles, 19 marzo 2003.

dal comma 4 dell'art. 280 TCE, di adottare misure a tutela degli interessi finanziari dell'Unione riguardanti l'applicazione del diritto penale nazionale e l'amministrazione della giustizia negli Stati Membri.

2.3. Il Trattato di Lisbona e il nuovo quadro normativo da esso delineato

L'ultima tappa del percorso è segnata dall'introduzione del Trattato modificativo firmato a Lisbona, che disegna una nuova struttura dell'Unione. Superando la distinzione in Pilastri, allestisce un quadro istituzionale unico e consacra, in via definitiva, l'esistenza di un vero e proprio diritto penale europeo, prevedendo un'espressa base legale per le iniziative legislative dell'Unione in materia: l'art. 82 per il diritto processuale e l'art. 83 TFUE per il diritto sostanziale. Nel campo particolare della lotta alle frodi, inoltre, il Trattato sancisce una ulteriore e specifica base giuridica, l'art. 325 TFUE.

Rinviando al capitolo successivo per l'approfondimento delle spinose questioni relative proprio alla individuazione della base giuridica da prediligere nell'ambito che qui interessa⁴⁵, vale evidenziare – in ottica di inquadramento sistematico – che negli ultimi decenni, la reciproca influenza tra i sistemi giuridici nazionali e quelli internazionali è andata via via intensificandosi, determinando significative conseguenze in ogni ambito del diritto. Anche il diritto penale, dunque, lungi dal rimanere circoscritto all'interno della tradizionale prospettiva statale, risente di molteplici condizionamenti⁴⁶. Il rapporto tra il diritto penale interno e diritto dell'Unione europea, infatti, si evolve notevolmente⁴⁷.

Se, come anzidetto, il Trattato di Maastricht affida la disciplina delle materie penali di rilievo transnazionale agli atti tipici del metodo intergovernativo – convenzioni e decisioni quadro – con il Trattato di Lisbona ed il rinnovato il quadro istituzionale, la cooperazione giudiziaria in materia penale prospera e si arricchisce.

Lo sviluppo della “questione penale” nell'Unione europea emerge, invero, in collegamento alle iniziative relative alla creazione di uno Spazio di libertà, sicurezza e

⁴⁵ V. capitolo II, par. 1.

⁴⁶ G. GRASSO, L. PICOTTI, R. SICURELLA (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Milano, 2011, in particolare p. 133 e ss.

⁴⁷ V. sul punto G. GRASSO, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione*, in *Studi in onore di Mario Romano*, Napoli, 2011, p. 2326; R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea. Linee guida di un sistema integrato di tutela dei beni giuridici soprannazionali e dei beni giuridici di interesse comune*, Milano, 2005, in particolare pp. 94-148.

giustizia⁴⁸ in cui garantire – nel rispetto dei diritti fondamentali, dei diversi ordinamenti e delle differenti tradizioni giuridiche degli Stati membri – un livello elevato di sicurezza.

L'obiettivo, previsto dall'art. 67 TFUE, è perseguito tramite vari canali:

a) l'adozione di misure di prevenzione che garantiscano il ravvicinamento delle legislazioni statali anche attraverso l'elaborazione, da parte delle istituzioni europee, di norme minime relative alla definizione di reati e sanzioni in sfere di criminalità particolarmente gravi;

b) l'attuazione di misure di coordinamento e cooperazione tra istituzioni nazionali e sovranazionali;

c) il reciproco riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie.

Mediante queste iniziative di cooperazione, che si delineano verso la fine degli anni '90, viene pian piano superata l'impostazione tradizionale secondo cui il diritto penale non rientra nelle competenze dell'Unione, per far spazio ad un'idea che ritiene possibile l'impiego di tale diritto ed anzi esso diviene strumento irrinunciabile per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione.

In tale contesto, rilievo essenziale presentano gli artt. 83 e 86 del TFUE, perché esprimono una prima modalità di esercizio della competenza penale indiretta dell'Unione, ovvero la cd. armonizzazione delle normative penali nazionali.

In particolare, sulla base dell'art. 83 TFUE è possibile distinguere una competenza autonoma e una competenza accessoria.

La prima, ai sensi del paragrafo 1, prevede la possibilità per l'Unione di adottare norme minime – attraverso la direttiva, mezzo ad incidenza relativa negli ordinamenti nazionali, giacché pone solo obblighi rispetto ai risultati da raggiungere, lasciando discrezionalità circa i modi – relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente gravi, che presentano una dimensione transnazionale. Tale norma, individuando nove materie – tra queste: il terrorismo, la tratta di esseri umani, il traffico di stupefacenti ed armi, la corruzione e la criminalità organizzata – il cui elenco è suscettibile di essere incrementato con voto unanime del Consiglio, predispone una competenza penale indiretta dell'Unione *ratione materiae*, definita autonoma in quanto

⁴⁸ Su cui approfonditamente A. DI STASI, *Spazio europeo e diritti di giustizia. Il capo VI della Carta dei diritti fondamentali nell'applicazione giurisprudenziale*, Padova, 2014 e il più recente A. DI STASI, L.S. ROSSI, *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, con particolare riferimento ai contributi di cui alla Sezione III - Spazio di libertà sicurezza e giustizia e cooperazione giudiziaria in materia penale, p. 291 e ss.

non necessita della previa esistenza di norme europee di carattere extra-penali bisognose per la loro attuazione anche di una tutela penale.

La competenza penale indiretta accessoria⁴⁹ è, invece, quella prevista dal paragrafo 2 dell'art. 83 ed è così definita potendosi esercitarsi solo su materie che sono già state oggetto di misure di armonizzazione di carattere extra-penale. La potestà di armonizzazione in materia penale sembrerebbe essere concepita, in una logica di tipo funzionale, il cui presupposto è l'indispensabilità per l'attuazione di una politica dell'Unione⁵⁰. Per tale sua caratteristica è, tuttavia, oggetto di critiche in dottrina ove si evidenzia il rischio di una estensione smodata della tutela penale, in contrasto con il principio della *extrema ratio*⁵¹.

Il quadro diviene ancora più complesso in relazione all'art. 86, che consente all'Unione di intervenire in materia penale grazie all'adozione di regolamenti, che costituiscono la fonte più incisiva del diritto europeo – poiché dotati di efficacia immediata – con capacità di incidere direttamente sulle posizioni giuridiche soggettive degli interessati. L'operatività dell'art. 86 è, invero, circoscritta all'ambito dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione ed è, nuovamente, ancorata alla istituzione, a partire da *Eurojust*, di «una Procura europea» competente per l'individuazione e il perseguimento dei detti reati. Tale previsione ha destato sin da subito particolari perplessità perché potrebbe indurre a ritenere che il regolamento possa direttamente introdurre negli ordinamenti nazionali nuove fattispecie di reato senza l'intermediazione del legislatore nazionale. È prevalsa, per converso, l'interpretazione – più compatibile con l'assenza di una competenza diretta dell'Unione in materia penale – secondo cui il regolamento può svolgere solamente una funzione ricognitiva e selettiva di reati già esistenti nelle legislazioni nazionali⁵².

⁴⁹ Per un'ampia disamina si rinvia a A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione europea: problemi e prospettive*, in *DPC*, 2012, n. 1.

⁵⁰ Così G. GRASSO, *Il Trattato di Lisbona*, cit., p. 2329, che continua osservando come di conseguenza, si possa dedurre che «un intervento di armonizzazione in materia penale non risulta possibile nei settori di competenza esclusiva dell'Unione, là dove l'Unione non interviene mai con misure di armonizzazione. Anche nei settori di competenza concorrente si dovrebbe escludere un intervento di armonizzazione penale quando l'Unione sia intervenuta con misure di unificazione (e non di mera armonizzazione)».

⁵¹ C. PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, 2009, p. 30.

⁵² R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto penale parte generale*, Torino, 2019, p. 11 e ss.

Il quadro delle competenze europee in ambito penale così delineato, comunque, accresce dubbi sui rischi di compressione della riserva di legge da parte degli atti di origine sovranazionale. Nondimeno, va segnalata, l'esistenza di meccanismi – di coerente chiusura del sistema – predisposti proprio a tutela dei principi informatori dell'ordinamento interno. Il riferimento va, innanzitutto, al cd. freno di emergenza previsto dall'art. 83 TFUE per bloccare l'approvazione di una direttiva in fase di gestazione se contrastante con i principi fondamentali interni; inoltre, al fine di impedire l'applicazione di una direttiva già in vigore, lo Stato può invocare l'opposizione dei cd. controlimiti.

Per concludere il quadro delle competenze penali dell'Unione, v'è da aggiungere che, oltre al mezzo del ravvicinamento e dell'armonizzazione, rimane l'ulteriore e già citata modalità di esercizio della competenza penale indiretta della cd. assimilazione⁵³. La base normativa è individuabile, come anticipato, nell'art. 325 del TFUE secondo il quale la tutela degli interessi comunitari, e segnatamente degli interessi finanziari dell'UE, dev'essere equiparata a quella riservata agli interessi statali. I singoli ordinamenti sono, pertanto, chiamati ad apprestare ai primi la medesima tutela penale assegnata ai secondi. Nel campo della tutela degli interessi finanziari, tuttavia, proprio tale principio – già acquisito, come detto, al panorama normativo “pre-Lisbona” – risulta insufficiente, in quanto trascina e non compensa la diversità dei singoli ordinamenti nazionali, che continuano ad offrire risposte sanzionatorie differenziate non solo per la tutela degli interessi finanziari interni, ma anche con riferimento a quelli europei.

Un mutamento di prospettiva si è, tuttavia, avuto con l'introduzione nel paragrafo 4 dell'art. 325 TFUE (che rimodella parzialmente l'art. 280 TCE) sancendo la possibilità di adottare misure di prevenzione e contrasto della frode che lede gli interessi dell'Unione europea direttamente ad opera di Parlamento e Consiglio. All'assimilazione si affianca, quindi, l'ipotesi di operare un ravvicinamento dei sistemi nazionali tramite l'intervento dell'Unione stessa. Tale norma consente, infatti, una armonizzazione delle disposizioni penali in materia di protezione degli interessi finanziari svincolata da quei limiti posti dall'art. 83⁵⁴.

⁵³ *Supra* par. 2, p. 18.

⁵⁴ Su cui meglio *infra* capitolo II, par. 1.

Pur nell'esplicitazione di tale facoltà, il legislatore europeo, con gli interventi da ultimo predisposti, opta per una soluzione differente, nel tentativo di assicurare che l'attribuzione di competenze penali di armonizzazione all'Unione non provochi l'elusione dei meccanismi di controllo e mediazione propri dei Parlamenti nazionali⁵⁵. L'utilizzo della direttiva sebbene presenti il pregio di non invadere fortemente le prerogative statali pone, comunque, problemi di distinta natura. In questa area tematica fortemente sensibile, infatti, il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità si colloca in termini molto delicati, giacché le forme di armonizzazione adottate devono fare i conti con il rispetto dei diritti fondamentali e soprattutto dei principi garantistici che informano i sistemi penali, che non sempre o solo in parte sono riconosciuti dall'ordinamento europeo⁵⁶.

Il percorso evolutivo appena descritto conduce, quindi, alla emanazione di due atti legislativi di primaria importanza, uno in materia di diritto penale sostanziale – la direttiva PIF⁵⁷ – ed uno in materia processuale – il regolamento istitutivo della Procura Europea⁵⁸ – con cui si cerca di ridisegnare il quadro normativo di riferimento innalzandone la tutela⁵⁹.

L'ampia diffusione del fenomeno delle frodi comunitarie induce, quindi, gli Stati membri a porre in secondo piano il binomio giustizia penale-sovranià statale, favorendo l'adozione di strumenti di tutela condivisi che siano efficienti ed efficaci, ma, ad un tempo, non trascurino le dovute garanzie procedimentali. In tal senso, da un lato, l'avvio

⁵⁵ Come osserva da C. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, in *Cassazione penale*, 2010, «Se dovessimo riassumere in una frase le novità previste a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona potremmo affermare che, con le nuove norme in materia criminale, l'Unione europea diviene definitivamente competente a svolgere il giudizio di necessità di pena, ma non ad esercitare la potestà punitiva», p. 1146; V. MANES, M. CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo. Fonti, metodi, istituti, casi*, Torino, 2020: «l'Unione europea potrà solo “criminalizzare senza punire”», p. 39.

⁵⁶ Di recente un'importante questione – che sarà affrontata nel capitolo IV – si è posta con riferimento al principio di legalità. V. Corte di giustizia, sentenza dell'8 settembre 2015, *Taricco e a.*, causa C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555; Corte di giustizia, sentenza 5 dicembre 2017, *M.A.S. e M.B.*, causa C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936; Corte Costituzionale, ordinanza n. 24 del 23 novembre 2016, depositata il 26 gennaio 2017 e pubblicata nella G.U. del 01 febbraio 2017, n. 5, ECLI:IT:COST:2017:24 e sentenza n. 115 del 10 aprile 2018, depositata il 31 maggio 2018 e pubblicata nella G.U. del 06 giugno 2018, n. 23, ECLI:IT:COST:2018:115.

⁵⁷ Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento e del Consiglio *relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*, cit.

⁵⁸ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio *relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea (EPPO)*, cit., su cui si dirà nel capitolo III.

⁵⁹ A. VENEGONI, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di direttiva PIF*, in *DPC*, 14 ottobre 2016, p. 1 e ss.

della Procura europea si pone come un punto di svolta lungamente atteso, che alimenta aspettative e speranze, pur presentando, come meglio si vedrà in appresso, ancora qualche considerevole profilo di problematica complessità; dall'altro, la direttiva (UE) 1371/2017 – che subito si procederà ad esaminare analiticamente – prova ad operare una sintesi tra i vari strumenti di tutela esistenti, non senza, tuttavia, anch'essa, innegabili criticità strutturali che rischiano di avallare un'ulteriore frammentazione del quadro complessivo legato alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione. La convergenza perseguita attraverso la riconferma della necessità di alimentare una cooperazione tra istituzioni e Stati membri è ciononostante e senz'altro pregevole, ma, come si cercherà di dire, altrettanto evidentemente articolata in termini di coerenza sistematica.

CAPITOLO II

La Direttiva 2017/1371/UE del Parlamento e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale

SOMMARIO: – 1. Considerazioni preliminari: la base giuridica. – 2. Oggetto: i) Nozione di interessi finanziari. ii) Tipologie di condotte illecite. – 3. Soggetti: i) Nozione di persona giuridica. ii) Nozione di funzionario pubblico. – 4. Regime sanzionatorio: i) Persone fisiche e giuridiche. ii) Aggravanti. iii) Sanzioni interdittive. iv) Confisca. – 5. Meccanismo estintivo degli illeciti: la prescrizione. – 6. Giurisdizione. – 7. Disposizioni conclusive. – 8. La trasposizione della direttiva nell'ordinamento italiano.

1. Considerazioni preliminari: la base giuridica

L'analisi dettagliata della direttiva PIF impone di partire dal profilo più problematico: la sua adozione. Essa, infatti, stimola sin da subito un importante dibattito sul terreno delle fonti.

Come ricordato nel capitolo I, il Trattato, entrato in vigore nel 2009, introduce espressamente diverse basi legali per le iniziative legislative dell'Unione in materia penale: gli artt. 82, 83 e 325 TFUE.

Ancorché la disposizione da ultimo richiamata sembri ritagliare, nell'ambito specifico delle frodi, un'area di maggiore incisività della competenza comunitaria⁶⁰, non mancano, in dottrina, articolate dispute, volte a dirimere i dubbi relativi alla portata di queste tre norme. Ed essenzialmente sono due le tesi sviluppate: l'una ritiene che l'art. 325 TFUE costituisca la nuova ed unica base legale per progetti legislativi attinenti alla tematica *de qua*, sia in campo *extra* penale che in quello penale. L'altra, invece, sostiene che l'art. 325 continui ad esercitare tale funzione solo per proposte in campo *extra* penale, mentre i provvedimenti penali sono soggetti alle basi legali generali del nuovo diritto penale dell'UE *post*-Lisbona, gli artt. 82 e 83 TFUE⁶¹.

⁶⁰ Come osserva G. GRASSO, *Il Trattato Di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, cit., p. 2347: «Io credo che la previsione *de qua* consenta una armonizzazione delle disposizioni penali in materia di protezione degli interessi finanziari svincolata da quei limiti posti dall'art. 83».

⁶¹ «Certamente, un punto fermo alla luce dell'evoluzione sopra richiamata, è che oggi non può più

Le conseguenze derivanti dall'accoglimento dell'una o altra teoria non sono irrilevanti, se si considera, come anticipato, che l'art. 325 TFUE riconosce alle istituzioni europee un margine di operatività certamente più ampio, non limitando, come, invece, fa l'art. 83, gli interventi legislativi alla produzione di "norme minime comuni", attraverso l'adozione di una direttiva; né richiamando quei presupposti della "indispensabilità" cui lo stesso articolo si riferisce⁶².

Ad avvalorare la prima posizione, è, in realtà, lo stesso dato letterale della prescrizione. A differenza della analoga previsione antecedente – l'art. 280 del Trattato CE⁶³ – l'art. 325 TFUE non contiene più l'inciso per il quale le azioni non potrebbero coinvolgere il diritto penale.

Giova, ancora, rammentare che il Trattato di Lisbona elimina il richiamo alla lotta contro le frodi nell'art. 83, par. 1, TFUE. Esso, difatti, nell'elencare le dieci categorie di reati transnazionali⁶⁴ per cui è possibile procedere al ravvicinamento, non menziona più la frode. Di qui, oggi, la sola base giuridica per un intervento di natura penale parrebbe proprio l'art. 325 TFUE.

Non a caso, la Commissione europea – nel tentativo di superare la Convenzione PIF, raggiungere un migliore livello di armonizzazione dei diritti penali nazionali nella lotta alle frodi e rafforzarne la capacità preventiva e repressiva – prende l'iniziativa di redigere e presentare un nuovo progetto legislativo⁶⁵ alla luce della nuova struttura

dubitarsi che le "misure" menzionate dall'art. 325 TFUE comprendano anche quelle penali, essendo stato espressamente abrogato, dal Trattato di Lisbona, l'ultimo periodo del par. 4 dell'originario art. 280 TCE, che sembrava escluderle», così L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, cit., p. 18 Sulla controversa interpretazione di tale clausola (per cui le "misure" previste dalla norma "non riguardano l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri") e sul significato della sua soppressione da parte del Trattato di Lisbona (oltre che da quello istitutivo di una Costituzione per l'Europa) cfr. rispettivamente L. PICOTTI, *Potestà penale dell'Unione europea nella lotta contro le frodi comunitarie e possibile "base giuridica" del Corpus Juris. In margine al nuovo art. 280 del Trattato CE*, cit., p. 357 e ss.; L. PICOTTI, *Limiti garantistici delle incriminazioni penali e nuove competenze europee alla luce del Trattato di Lisbona*, in G. GRASSO, L. PICOTTI, R. SICURELLA (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, cit., p. 207 e ss.

⁶² V. capitolo I, par. 2.3.

⁶³ Il comma 4 dell'art 280 TCE escludeva la possibile adozione, da parte dell'Unione, di misure di natura penale per tutelare i propri interessi finanziari, salva la facoltà di ricorrere all'elaborazione di decisioni quadro o di convenzioni.

⁶⁴ Art. 83, par. 1: «Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata».

⁶⁵ Proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio, *relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*, COM(2012)363 final – COD(2012)193, redatto in seguito alla mancata adozione di un precedente testo presentato dalla stessa Commissione nel

istituzionale, e, in tal senso, adotta come parametro di legge l'art. 325 TFUE e non l'art. 83⁶⁶. Nel settembre 2012, una volta intrapreso l'*iter* in Consiglio, invece, emerge un disaccordo con la Commissione a tal proposito. Un'ampia maggioranza di Stati prospetta l'art. 83, par. 2, TFUE come collegamento giuridico corretto per la proposta. Tale idea scandisce le tappe dell'intera fase dei negoziati, che portano gli Stati, nel giugno 2013, ad una prima generale intesa – formalizzata in sede di Consiglio dei ministri della Giustizia dell'UE – su di un testo che, oltre a modificare significativamente lo schema della Commissione nelle singole previsioni, individua il caposaldo giuridico-legale nell'art. 83, par. 2, TFUE. Il transito della discussione in seno al Parlamento conduce, di contro, ad una prima lettura molto più vicina all'iniziale programma della Commissione. Ciononostante, il voto dell'assemblea plenaria per la convalida del documento, il 16 aprile 2014, condivide l'opinione secondo cui il fondamento giuridico del piano di lavoro debba ravvisarsi nell'art. 83, par. 2, TFUE.

Delle tre istituzioni coinvolte nel processo di approvazione, quindi, solo la Commissione riconosce il riferimento legale nell'art. 325 TFUE, mentre Parlamento e Consiglio si esprimono in favore dell'art. 83, par. 2, TFUE.

Altre istituzioni intervengono in questo primo *step*, esprimendo i propri pareri: tra queste la Corte dei conti europea – cui lo stesso art. 325, comma 4, TFUE riconosce uno specifico ruolo consultivo in relazione alle proposte di legge in materia – la quale manifesta un'opinione che sembra comprovare la posizione della Commissione e ravvisare la base legale della proposta nell'art. 325 TFUE. Tale impostazione pare, altresì, avallata dalla Corte di giustizia, la quale reputa (addirittura) doveroso reprimere penalmente, *ex art.* 325 TFUE, le frodi lesive degli interessi finanziari dell'Unione. L'obbligo di tutela, chiaro e inequivocabile, imposto di recente con la sentenza *Taricco*⁶⁷, d'altra parte, rafforza il richiamo all'art. 325 quale fonte dello stesso con significato immediatamente precettivo per gli Stati, pur riconoscendo che l'azione penale dell'Unione – quale *extrema ratio* che assicuri una repressione effettiva e dissuasiva dell'illecito finanziario – rispetta il principio di sussidiarietà, cardine dell'ordinamento comunitario, dettato dall'art. 5 TUE⁶⁸.

2001.

⁶⁶ A. VENEGONI, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di direttiva PIF*, cit., pp. 16-18.

⁶⁷ V. capitolo I nota 56, e poi *infra* capitolo IV.

⁶⁸ Per approfondimenti V. C. AMALFITANO, *Il ruolo dell'art. 325 TFUE nella sentenza Taricco e*

Non è, pertanto, inesatto ritenere che dall'art. 325 TFUE si dovrebbero ricavare gli standard e le "misure" per assicurare che la tutela penale degli interessi finanziari europei sia non solo "dissuasiva" ed "efficace" ma anche "equivalente" in tutto il territorio dell'Unione, e, conseguentemente, in tutti i suoi Stati membri, oltre che all'interno delle sue istituzioni. Esse dovrebbero, dunque, andare al di là delle "norme minime" di ravvicinamento di cui all'art. 83 TFUE, par. 2 che, come visto nel precedente capitolo, prevede una mera competenza penale indiretta accessoria⁶⁹.

La scelta del legislatore sovranazionale – all'esito delle prolungate attività preparatorie e degli accesi dibattiti in ordine alla selezione della norma più adatta a fondarne l'emanazione, di cui si è detto – è, tuttavia, ricaduta, per evidenti ragioni politiche, su una direttiva, ai sensi dell'art. 83, par. 2, TFUE.

Quest'ultima opzione, però, non pare aver definitivamente risolto il contrasto. La Commissione, infatti, di lì a poco, effettua una formale comunicazione⁷⁰ al Parlamento

le sue ricadute sul rispetto del principio di legalità penale. Possibile una diversa interpretazione ad opera della Corte di giustizia?, in *Quaderni costituzionali*, 2016; M. FIDELBO, "Eppur si muove". *Il lento cammino della direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione e la questione della sua base giuridica*, e A. MALINCONICO, *La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea tra avanguardismi unionisti e sovranismi nazionali: basi giuridiche a confronto*, entrambi in G. GRASSO, R. SICURELLA, F. BIANCO, V. SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, Pisa, 2018, pp. 337-363.

⁶⁹ Le ragioni di tale disputa possono, invero, essere sintetizzate nelle considerazioni proposte da L. PICOTTI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'era post-Lisbona: la Direttiva PIF nel contesto di una riforma "di sistema"*, in G. GRASSO, R. SICURELLA, F. BIANCO, V. SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, cit., pp. 17-50. Le iniziative assunte sulla base di detta competenza hanno, nel tempo, interessato, ad esempio, gli abusi di mercato, la tutela dell'ambiente, settori in cui il ricorso al diritto penale era stato ritenuto "indispensabile" proprio al fine di assicurare l'efficace attuazione delle politiche comunitarie già perseguite per mezzo di altri canali di armonizzazione. Qui, la previsione di una sanzione penale ha il solo scopo di incrementare i meccanismi di tutela. Una tale accessorialità fra strumento penale e altre politiche dell'Unione non può, invece, ravvisarsi nel settore della tutela penale degli interessi finanziari europei, attesa l'impossibilità di riscontrare un rapporto di accessorialità, tra il pur esistente regolamento (CE, Euratom) 2988/95, del 18 dicembre 1995 – contenente norme generali relative a controlli omogenei e a misure e sanzioni amministrative attenenti alle "irregolarità" nella gestione delle risorse finanziarie dell'Unione –, che non ha la funzione di costituire una misura di armonizzazione di uno specifico settore oggetto della politica comunitaria, ma tutelare gli interessi finanziari attraverso sanzioni amministrative volte a reprimere, appunto, le irregolarità nella gestione delle risorse finanziarie, e la già esistente Convenzione PIF, ovvero l'odierna omonima direttiva, che nulla aggiungono, invece, rispetto alla specifica materia delle irregolarità amministrative. Più correttamente, quindi, può ritenersi che il rapporto tra i due sia qualificabile in termini di *complementarità*, essendo entrambi finalizzati a raccomandare la tutela diretta di tali interessi in ogni settore di azione dell'Unione, e non, dunque, a rafforzare una specifica politica in un singolo settore.

⁷⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, ex art. 294, par. 6, del TFUE, riguardante la Posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, del 16 maggio 2017, COM(2017)246 final.

europeo con la quale si riserva il diritto di adire la Corte di giustizia proprio in merito alla base giuridica prescelta, denotando con ciò di non ritenere conclusa la *querelle*⁷¹, nonostante la completata adozione del provvedimento.

2. Oggetto: i) Nozione di interessi finanziari

Il profilo delle fonti, concisamente tratteggiato nel paragrafo che precede, si riverbera non poco sulla dimensione contenutistica della direttiva PIF, poiché il meccanismo di ravvicinamento della legislazione penale ivi adottato risulta, senz'altro, il più blando⁷² e lascia, da un lato, ampi margini di discrezionalità agli Stati membri in fase di adeguamento interno, ma rischia, dall'altro, di compromettere l'uniformità delle soluzioni normative⁷³.

Al fine di procedere ad una minuziosa ricognizione dei contenuti della direttiva in esame, conviene prendere le mosse dall'art. 1, il quale, nel fissare l'oggetto e gli obiettivi della direttiva, così si esprime: «La presente direttiva stabilisce 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 i reati che ledono tali interessi finanziari, in conformità dell'*acquis* dell'Unione in questo settore».

⁷¹ A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, cit., p. 32.

⁷² In proposito si veda A. VENEGONI, *Prime brevi note sulla proposta di direttiva della Commissione europea per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale COM(2012)363 (c.d. direttiva PIF)*, in *DPC*, 2012, p. 4, ove si osserva che la pur possibile – in teoria – adozione del regolamento, avrebbe – in pratica – incontrato limiti di non facile superamento. Infatti, si legge: «(o)ltre alle questioni di carattere “politico” sulla introduzione, per la prima volta, di norme penali direttamente negli ordinamenti nazionali senza necessità di normativa di attuazione, l'adozione di un regolamento in diritto penale sostanziale pone, in linea generale, alcuni problemi di carattere eminentemente pratico, forse non irrisolvibili, ma che meritano però delle riflessioni. Un tema problematico potrebbe essere, per esempio, quello relativo alle sanzioni. Per essere immediatamente applicabile negli Stati membri come regolamento, l'atto dovrebbe contenere non tanto una indicazione di soglie sanzionatorie alle quali gli Stati membri dovrebbero adattare le proprie normative nazionali, sempre con un certo margine di autonomia, quanto l'indicazione specifica e precisa del tipo di sanzione e della sua quantificazione – seppure sempre entro un limite minimo e massimo –, esattamente come avviene per le norme del codice penale interno. Ciò potrebbe, tuttavia, comportare non trascurabili problemi linguistici in sede di traduzione. L'adozione di norme penali con regolamento è certamente un obiettivo ambizioso e rappresenterà un passo fondamentale nel cammino di unificazione europea, ma ad esso si arriverà probabilmente con maggiore gradualità».

⁷³ E. BASILE, *Brevi note sulla nuova direttiva PIF. Luci e ombre del processo di integrazione UE in materia penale*, in *DPC*, 2017, p. 66 e ss.

L'art.1, allora, a conferma di quanto già annunciato nel *considerando* n. 16⁷⁴, identifica il proprio oggetto nella fissazione di “norme minime”, di talché sarà facoltà dei singoli Stati adottare misure più rigorose.

A questa generica regola di apertura fa seguito un disposto di significativa importanza. Con l'art. 2, infatti, vengono chiarite due nozioni basilari: quella di “interessi finanziari” e quella di “persona giuridica”.

Soffermando qui l'attenzione sulla prima, va evidenziato che, per “interessi finanziari”⁷⁵ si intendono tutte le entrate, le spese e beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù:

- del bilancio dell'Unione;
- 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.

Come anticipato nel *considerando* n. 1 della direttiva, la tutela degli interessi finanziari dell'Unione involge, dunque, non solo la gestione degli stanziamenti di bilancio, ma qualsiasi parametro che incida o minacci di incidere negativamente sul patrimonio dell'Organizzazione, nonché su quello degli Stati membri (nella misura in cui questo sia di interesse per le politiche dell'Unione), comprese le operazioni finanziarie quali l'assunzione e l'erogazione di prestiti⁷⁶.

Sul punto, invero, non v'è unanimità di vedute. Le titubanze interpretative nascono – nel silenzio della disposizione – dalla difficoltà di chiarire se tra le nozioni di “bilancio” e di “interessi finanziari” vi sia o meno identità.

A fronte di un primo insegnamento che tende ad escludere la coincidenza tra le due, altro orientamento ammette una sostanziale eguaglianza tra di esse, sostenendo di poter ricavare tale assunto dal richiamo effettuato nell'art. 310, par. 6, all'art. 325 TFUE⁷⁷.

⁷⁴ *Considerando* n. 16: «Poiché la presente direttiva detta soltanto norme minime, gli Stati membri hanno facoltà di mantenere in vigore o adottare norme più rigorose per reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione».

⁷⁵ Per un'approfondita trattazione si rinvia ad A. VENEGONI, *Il concetto di interessi finanziari dell'Unione europea ed il diritto penale*, in *Cass. pen.*, 2018, n. 12, p. 4382 ss.

⁷⁶ N. PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*, in *Giurisprudenza Penale*, 2017, n. 9, p. 7.

⁷⁷ A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, cit, p. 17, ove si precisa che l'art. 310 si limita ad elencare le norme essenziali in materia di bilancio, che sono oggetto di successive specificazioni e, perciò, nulla dicono sotto il profilo della

La questione è veramente risalente e trova significativo contributo in una nota sentenza della Corte di Giustizia, emessa il 10 luglio 2003, nelle cause C-11/00 e C-15/00, *Commissione c. BCE e Commissione c. BEI*⁷⁸, che, nel tentativo di appianare ogni diffidenza, ribadisce l'impossibilità di operare una perfetta sovrapposizione tra le due nozioni, essendo quella di interessi finanziari più ampia.

Il dibattito trova ulteriore linfa nella considerazione che nell'enunciato definitivo dell'art. 2 non si rinvergono le precisazioni suggerite dalla Corte dei conti, la quale, nel parere reso sulla proposta di direttiva, osservava che la definizione di cui all'art. 2 si riferisce esclusivamente alle entrate e alle spese che sono coperte o acquisite oppure dovute in virtù del bilancio dell'Unione o dei bilanci delle istituzioni, organi e organismi stabiliti a norma dei trattati o dei bilanci da questi gestiti e controllati. Il vocabolo "bilancio" non è però appropriato, né nel caso della Banca centrale europea, della Banca europea per gli investimenti e del Fondo europeo per gli investimenti, né in quello della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e del Meccanismo europeo di stabilità. I loro affari, infatti, implicano un evidente interesse finanziario per l'Unione, ma sono perlopiù finanziati tramite capitali propri o entrate provenienti dalle attività svolte, quali ad esempio l'assunzione e l'erogazione di prestiti. La descrizione dovrebbe, pertanto, essere precisata affinché sia chiaro che gli interessi finanziari dell'Unione involgono tutte le attività e le passività gestite da o per conto dell'Unione e delle sue istituzioni, nonché tutte le sue operazioni finanziarie, comprese quelle di assunzione ed erogazione di prestiti⁷⁹.

distinzione tra le nozioni in questioni.

⁷⁸ La sentenza è originata da due ricorsi in annullamento presentati dalla Commissione avverso due decisioni adottate dalla BCE e dalla BEI. Con queste si stabiliva l'impossibilità per l'OLAF di esercitare i propri poteri nei loro confronti, poiché tali poteri trovavano fondamento nell'art. 280 TCE, il quale, riferendosi agli interessi finanziari, individuava come oggetto d'indagine il bilancio europeo. Atteso, pertanto, che tali istituzioni disponevano di un bilancio autonomo, il regolamento n. 1073/1999 non poteva trovare applicazioni nei loro confronti. La Corte, al fine di smentire tale ricostruzione avanza una duplice argomentazione: da un lato, infatti, fa notare che la terminologia "interessi finanziari" viene utilizzata dal legislatore europeo solo con riferimento alla lotta alla frode, trovando negli altri settori pure afferenti alle disposizioni finanziarie l'utilizzo del termine "bilancio". Da una prima interpretazione letterale, dunque, la Corte ricava che la nozione di interessi finanziari abbia una portata più ampia di quella di bilancio. Sotto altra prospettiva, la Corte sottolinea che, al di là della terminologia utilizzata, i mezzi di cui dispongono gli organi e gli organismi dell'Unione, per loro natura costituiscono un interesse proprio e diretto della stessa, essendo concepiti per contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Organizzazione. Orbene, osserva la Corte, l'espressione "interessi finanziari" sancita nell'art. 280 TCE comprende tanto le entrate e le spese derivanti dal bilancio comunitario, quanto quelle degli altri organi e organismi istituiti dal Trattato.

⁷⁹ Parere n. 8/2012 reso su una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio *relativa alla lotta, mediante il diritto penale, contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione* (presentato in virtù dell'art. 325, TFUE), in GUUE C-383, del 12 dicembre 2012.

La mancata adesione al dettame della Corte dei Conti nei termini descritti induce taluni a riprendere la teoria della identità tra interessi finanziari e bilancio, considerato che né l'art. 2, né il *considerando* n. 1 del nuovo testo contengono un esplicito richiamo delle singole operazioni inglobabili nell'espressione interessi finanziari. Le considerazioni fatte correlativamente al testo antecedente, dunque, possono essere estese a quello definitivamente adottato, che si limita a riprendere la medesima formulazione, facendo generico cenno a «qualsiasi misura che incida o che minacci di incidere negativamente sul patrimonio dell'Unione»⁸⁰ e «alle entrate, le spese e i beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù del bilancio dell'Unione e delle altre istituzioni (...)»⁸¹.

Ciononostante, è prevalsa l'interpretazione contraria, stando alla quale l'odierno art. 2 accoglie un concetto ampio, da cui discende che le risorse di tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi, sono ricondotte entro la nozione di interessi finanziari dell'Unione.

Una tale ricostruzione trova, per vero, conferma in altri testi di legge, come il già esistente regolamento (UE) 2013/883 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), che abroga il regolamento (CE) 1999/1073 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) 1999/1074 del Consiglio*, come da ultimo modificato dal regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020, pubblicato in GUUE L 437/49 del 28 dicembre 2020 e il successivo regolamento (UE) 2017/1939 *relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea (EPPO)*, il quale, allo scopo di individuare gli interessi finanziari, utilizza la medesima enunciazione riferendosi a «tutte le entrate e le spese e i beni coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù del bilancio dell'Unione e dei bilanci delle istituzioni, organi, uffici e agenzie stabiliti a norma dei trattati o dei bilanci da questa gestiti e controllati»⁸².

L'adesione ad un'interpretazione ampia e sistematica, in luogo di una ermeneutica strettamente letterale, dunque, consente di risolvere i sospetti sollevati, indagando le

⁸⁰ *Considerando* n. 1.

⁸¹ Rispetto alla precedente proposta si segnala l'introduzione, nell'art. 2, di un'allusione anche ai beni dell'Unione, oltre che alle risorse monetarie.

⁸² Art. 2 del regolamento (UE) 2017/1939, cit.

intenzioni del legislatore europeo, che, lungi dal voler ridurre il valore della tutela, intende, al contrario, offrire una garanzia più estesa.

Ma il vero *punctum dolens* riguarda la possibilità o meno di includere nel lemma interessi finanziari – e, quindi, nello scopo della direttiva – le risorse provenienti dall’IVA⁸³.

L’assenza di una esplicita circoscrizione legale di “interessi finanziari” dà luogo, oltre che a molteplici incertezze interpretative, anche a concrete difficoltà attuative, essendosi affermate, come già evidenziato, due posizioni contrapposte in relazione alle risorse provenienti dall’IVA⁸⁴: l’una diretta ad includerle nell’orbita degli interessi finanziari europei; l’altra, invece, indirizzata ad escluderle in radice⁸⁵.

Il Parlamento europeo, nella lettura dell’aprile 2014, reimmette le frodi IVA nello scopo della direttiva tentando una mediazione tra le diverse posizioni.

Il dibattito, tra altalenanti osservazioni, continua sino alla adozione del testo definitivo in cui prevale l’istanza inclusiva, attenuata, però, dalla previsione di una tutela tassativamente ridimensionata⁸⁶, che pone, invero, un arretramento di garanzia rispetto all’originario progetto del 2012, il quale, invece, non contemplava alcuna restrizione⁸⁷.

La clausola di limitazione stabilisce, infatti, che le disposizioni della direttiva «si applicano solo in caso di reati gravi contro il sistema comune dell’IVA». L’essenza della gravità è descritta avendo in considerazione, per un verso, il carattere transfrontaliero

⁸³ A. VENEGONI, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell’Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di direttiva PIF*, cit., p. 64 e S.M. RONCO, *Reati tributari e interesse finanziario dell’Unione europea*, in *Digesto delle Discipline Penali*, 2018, p. 613 e ss.

⁸⁴ Le differenti posizioni scaturiscono dal risalente dibattito circa la natura da riconoscere alla quota IVA, dubitandosi se, nonostante la collocazione tra le risorse proprie, essa sia realmente un’imposta di rilevanza comunitaria. Sul punto si rinvia al capitolo I, par. 1.q

⁸⁵ L. PICOTTI, *La protezione degli interessi finanziari dell’Unione europea nell’era post-Lisbona: la Direttiva PIF nel contesto di una riforma “di sistema”*, cit., p. 28.

⁸⁶ L’art. 2, par. 2 della direttiva PIF, infatti, così recita: «In materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall’IVA, la presente direttiva si applica unicamente ai casi di reati gravi contro il sistema comune dell’IVA. Ai fini della presente direttiva, i reati contro il sistema comune dell’IVA sono considerati gravi qualora le azioni od omissioni di carattere intenzionale a norma dell’art. 3, par. 2, lett. d), siano connesse al territorio di due o più Stati membri dell’Unione e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 000 000 EUR».

⁸⁷ A. SPENA, *La protezione degli interessi finanziari UE: considerazioni sparse a un anno dalla direttiva 2017/1371*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2018, p. 37 ove si osserva: «Fraud affecting value Added Tax (VAT) diminishes tax receipts of member states and subsequently the application of a uniform rate to member states’VAT assessment base. As confirmed by the Court of Justice jurisprudence, there is a direct link between the collection of VAT revenue in compliance with the Union law applicable and the availability to the Union budget of the corresponding resources since any lacuna in the collection of the first potentially causes a reduction in the second. The Directive therefore covers revenue resulting from VAT receipts in the member states».

dell'operazione e, per l'altro, l'elevato ammontare del pregiudizio: «(...) i reati contro il sistema comune dell'IVA sono considerati gravi qualora le azioni od omissioni di carattere intenzionale (...) siano connesse al territorio di due o più Stati membri dell'Unione e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10.000.000 di euro». Su tale ultimo punto va segnalato che la norma, inserendo – com'è evidente – una soglia di punibilità alquanto elevata, solleva non poche perplessità, giacché finisce per escludere tutte quelle frodi che, pur non raggiungendo quella quota, non risultano comunque trascurabili nell'ottica di una crescente persecuzione dell'evasione fiscale.

ii) Tipologie di condotte illecite

Il Titolo II – rubricato *Reati in materia di frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione* – contiene precetti di spiccato interesse penalistico, poiché rivolti all'analisi dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. L'ampia formula della rubrica restituisce fin da subito l'intenzione di enunciare obblighi di criminalizzazione che vadano a riferirsi non solo a frodi vere e proprie, ma anche a tipi di condotte affini, reati cd. ancillari, dovendosi valutare gli effetti che taluni comportamenti possono produrre sull'andamento del mercato interno e sul senso di fiducia nutrito dai cittadini europei nei confronti delle istituzioni dell'Unione⁸⁸.

L'oggetto dell'obbligo di criminalizzazione, per vero, non presenta particolari innovativi, almeno in relazione al nostro ordinamento, imperniandosi su classificazioni di condotte già presenti nel panorama giuridico italiano.

L'art. 3, in particolare, è dedicato alla “frode”, che rappresenta l'architave politico-criminale della direttiva⁸⁹. Esso costruisce la fattispecie come reato di danno che si consuma con l'effettivo percepimento dell'indebito, cui coincide la causazione del danno agli interessi finanziari dell'Unione e richiede, sotto il profilo soggettivo, la ricorrenza del dolo, essendo sempre necessaria l'intenzionalità della commissione del fatto, cioè la completa previsione e volizione dell'evento in tutto il suo disvalore⁹⁰.

⁸⁸ F.C. LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF. Alcune riflessioni in tema di adattamento dell'ordinamento italiano*, in *Eurojus*, 8 giugno 2018, p. 4; E. SITBON, *Ancillary Crimes and Ne bis in Idem*, in W. GEELHOED, L. H. ERKELENS, A.W.H. MEIJ, *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Switzerland AG, 2018, p. 129 e ss.

⁸⁹ E. BASILE, *Riflessioni de lege ferenda sul recepimento della direttiva PIF: la repressione delle frodi e lo strano caso dell'art. 316-ter c.p.*, in *DPC*, 2019, p. 6.

⁹⁰ F.C. LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF. Alcune riflessioni in tema di adattamento dell'ordinamento italiano*, cit., p. 5, ove si osserva che il legislatore europeo, dal punto di vista soggettivo

Sul piano oggettivo, il disposto suddivide le condotte rilevanti ai fini dell'integrazione del reato in quattro sotto-ipotesi, distinguendo tra azioni ed omissioni attinenti alle spese [lett. a) uscite non relative agli appalti; e b) spese relative agli appalti] e alle entrate [lett. c) risorse diverse dall'IVA; e d) entrate in materia di IVA].

La definizione di frode con la correlata distinzione tra entrate ed uscite, risulta identica a quella già prevista dalla Convenzione PIF, come convergenti risultano, invero, anche le singole condotte, di cui si dirà nel prosieguo.

Tale sovrapponibilità induce taluna dottrina a ritenere assente nella direttiva un vero carattere innovativo, il quale potrebbe rintracciarsi fundamentalmente nella maggiore incisività dei controlli esperibili dalla Commissione con riguardo alla trasposizione dell'atto, consentendo di colmare le lacune ancora esistenti tra gli ordinamenti interni in ragione del mancato accoglimento della Convenzione PIF⁹¹.

Le diverse forme di frodi si possono realizzare tramite specifiche modalità, sintetizzabili in tre macro-tipologie. Un primo paradigma di condotta fraudolenta si sostanzia nell'utilizzo o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui segua il conseguimento di un indebito beneficio per l'agente, con danno per il bilancio UE. Il secondo modello collima con la mancata comunicazione di informazioni, a fronte di un preciso obbligo in tal senso, da cui derivino le medesime conseguenze. Il terzo archetipo, invece, si rinviene nella distrazione di somme o benefici (ovvero il conseguimento per finalità incompatibili con quelle originarie); quanto all'ambito IVA, il terzo modello fraudolento si concretizza ove siano inoltrate dichiarazioni tributarie dissimulanti il mancato versamento di somme o vantanti illegittimi crediti d'imposta⁹².

A parere di autorevole dottrina, il perché della moltiplicazione in sub-categorie degli illeciti si coglie agevolmente guardando ai requisiti delle diverse macro-fattispecie: lo scopo è, appunto, quello di sottoporre a condizioni meno stringenti gli obblighi di

richiede, perché le condotte di frode possono essere destinate al rimprovero penale, il dolo intenzionale, *alias* dolo diretto di primo grado, il quale si configura allorché la commissione del fatto illecito integri l'obiettivo finalistico che dà causa alla condotta. Va precisato che tale fine non si identifica con il movente, costituendo questo la motivazione interiore o l'impulso emotivo che spinge il reo ad eseguire, quale scopo della condotta, l'illecito.

⁹¹ A. VENEGONI, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di direttiva PIF*, cit., p. 8.

⁹² M. ARANCI, *La direttiva (UE) 2017/1371 del 5 luglio 2017: la protezione degli interessi finanziari UE mediante il diritto penale*, in *Eurojus*, 2017, p. 4.

criminalizzazione relativi alle frodi in appalto e alle frodi IVA. Conformemente alla prima, ferme restando la triplice modalità di attuazione, si richiede un elemento di specialità dal punto di vista soggettivo, vale a dire il perseguimento di un di fine specifico: «procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto, arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione». La previsione del dolo specifico, se da una parte comporta un'anticipazione della tutela penale, dall'altra implica una restrizione dell'ambito del penalmente perseguibile, in quanto agisce in funzione selettiva dei comportamenti sanzionabili. Tale scelta apre, pertanto, a diverse critiche, giacché mal si concilia con l'intento generale di innalzamento della tutela degli interessi finanziari cui è ispirato la direttiva⁹³. Inoltre, va osservato che la proposta di direttiva del 2012 assumeva una più ampia portata, attraendo nel contesto delle frodi negli appalti quelle più nello specifico incidenti sulle procedure d'appalto, ma per la sua non chiara formulazione durante i lavori preparatori fu abbandonata⁹⁴.

A proposito, invece, alle frodi IVA, l'art. 3 par. 2, lett. d) della direttiva PIF contiene una esplicitazione specifica, che – oltre a richiedere la commissione nell'ambito dei sistemi fraudolenti transfrontalieri e a precisare che si tratti di documenti o informazioni concernenti IVA – al punto iii) impone la punizione, altresì, della presentazione di dichiarazioni esatte per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti ai rimborsi dell'IVA, estendendo l'incriminazione a condotte che altrimenti non sarebbero state riconducibili a quelle generali che integrano la frode alle entrate, ma che caratterizzano le cc.dd. “frodi

⁹³ L. PICOTTI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'era post-Lisbona: la Direttiva PIF nel contesto di una riforma “di sistema”*, cit., p. 39 ss.

⁹⁴ Come osservato in V. SCALIA, *La corruzione nel quadro della direttiva sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, in G. GRASSO, R. SICURELLA, F. BIANCO, V. SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, cit., p. 39, l'originaria proposta della Commissione non escludeva l'estensione della sanzione ad una fattispecie assimilabile ad una sorta di irregolarità in bandi di gara e domande di sovvenzione. L'enunciazione letterale piuttosto ambigua ed il disvalore incentrato sul mero scopo perseguito – ossia l'aggiramento o la distorsione dell'applicazione dei caratteri di ammissibilità, esclusione, selezione o concessione –, e la mancanza della previsione di una direzione finalistica dei comportamenti indicati, comportava difficoltà di distinzione con la mera irregolarità procedurale. Di qui, la scelta, pur dopo tentativi di riformulazione effettuati sia dal Parlamento che dal Consiglio, di escluderla dal testo definitivo.

carosello”⁹⁵ ed altre varietà simili emerse nella prassi della giurisprudenza di questi anni⁹⁶.

L’art. 4 contempla, poi, ulteriori prototipi di reato che si pongono in rapporto sussidiario con il nucleo principale delle incriminazioni.

Trattasi di reati che, benché non integranti condotte fraudolente direttamente tese al conseguimento di un vantaggio dell’agente con danno per l’UE, sono nondimeno in grado di ledere il medesimo bene giuridico. Si parla dei reati di “riciclaggio di denaro” (par. 1), relativamente ai quali si fa espresso rinvio alla direttiva (UE) 2015/849⁹⁷; “corruzione attiva e passiva” (par. 2); “appropriazione indebita” da parte di pubblici funzionari (par. 3).

Riferendosi al riciclaggio di denaro, in forza del rinvio operato, la direttiva impone la punizione delle azioni dirette:

a) alla conversione o al trasferimento di beni pur essendo a conoscenza che essi provengono da un’attività criminosa o da una partecipazione ad essa, allo scopo di occultare o dissimulare l’origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni;

b) all’occultamento e alla dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un’attività criminosa o da una partecipazione alla medesima;

⁹⁵ L’insidiosità di tali frodi è tale non solo da comportare un ingente danno per l’Erario, che si trova a concedere un rimborso IVA mai versato, ma anche l’alterazione del normale funzionamento del mercato, siccome l’impresa che riesce ad ottenere un indebito rimborso consegue un vantaggio economico che gli consente di immettere sul mercato beni e servizi a prezzi maggiormente convenienti per il consumatore finale. Per l’approfondimento V. M. LANOTTE, *L’impunità degli autori delle frodi carosello e le contromisure per la tutela degli interessi finanziari europei: la direttiva PIF e il regolamento EPPO*, in *DPC*, 2019.

⁹⁶ L. PICOTTI, *La protezione degli interessi finanziari dell’Unione europea nell’era post-Lisbona: la Direttiva PIF nel contesto di una riforma “di sistema”*, cit., pp. 25-27.

⁹⁷ Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, *sulla prevenzione dell’uso del sistema finanziario ai fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo*, che modifica il regolamento (UE) 2012/648 del Parlamento e del Consiglio, e abroga la direttiva (CE) 2005/60 del Parlamento e del Consiglio e la direttiva (CE) 2006/70 della Commissione, in GUUE L 141/73, 05 giugno 2015, come modificata dalla direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, in GUUE L 156/43 del 19 giugno 2018 e da ultimo integrata attraverso il regolamento delegato (UE) 2019/758 della commissione del 31 gennaio 2019, in L 125/4 del 14 maggio 2019.

c) all'acquisto, alla detenzione o all'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'azione criminosa o anche solo da una collaborazione alla stessa;

d) al prendere parte a uno degli atti di cui alle lettere a), b) e c), all'associazione per commettere tale atto, al tentativo di perpetrarlo, al fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o al fatto di agevolarne l'esecuzione.

Tale ampia ricostruzione consente di ricomprendere plurime ipotesi di reato previste dal nostro ordinamento e principalmente la ricettazione (art. 648 c.p.), l'impiego di denaro e beni di provenienza illecita (art. 648 *ter* c.p.), il riciclaggio (art. 648 *bis* c.p.) e, in assenza di una clausola di esclusione della punibilità per l'autore o il concorrente nei reati presupposto, anche l'autoriciclaggio (art. 648 *ter* c.p.).

La tecnica di redazione adottata, a causa della sua ampiezza, è stata oggetto di critiche tese ad evidenziare il rischio di future discrasie negli ordinamenti interni, attesa l'impossibilità, per il diritto penale ancorato al principio di stretta legalità, di adeguarsi – senza espresso mutamento delle fonti – alla forte evoluzione normativa e criminologica intervenuta in questi anni, specie se si tiene conto delle nuove forme e modalità di riciclaggio che sempre più spesso si realizzano nel c.d. *cyberspace*⁹⁸.

Tra gli illeciti connessi alla frode vengono, poi, annoverate le fattispecie corruttive, che costituiscono una delle manifestazioni criminali più deleterie e diffuse nel nostro contesto sociale e risultano ben più gravi di quanto possono apparire nella loro classica lettura mono-offensiva di reati contro la P.A. Essi, infatti, attentano sia alla esistenza delle istituzioni democratiche, sia ai meccanismi dell'economia nazionale, qualificando un momento di disgregazione dello Stato e dell'ordine sociale⁹⁹, inoltre, assumono una notevole attitudine criminogena rispetto alla commissione di altri gravi reati come la frode fiscale, la truffa, i falsi.

A livello sovranazionale è stata, dunque, avvertita l'esigenza di predisporre un nucleo omogeneo di prescrizioni in grado di colmare lo iato esistente tra la condivisa descrizione del fenomeno corruttivo e la disomogenea dimensione precettistica approntata dagli Stati membri¹⁰⁰. Vengono così proposti obblighi di penalizzazione di:

⁹⁸ L. PICOTTI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'era post-Lisbona: la Direttiva PIF nel contesto di una riforma "di sistema"*, cit., p. 43.

⁹⁹ G. VASSALLI, *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006.

¹⁰⁰ M.A. BARTOLUCCI, *Dei rapporti e delle interferenze tra la cd. direttiva PIF e le norme penali spagnole e italiane in materia di corruzione*, in *DPC*, 2019, p. 136.

corruzione passiva, con cui s'incrimina l'azione del funzionario pubblico che, direttamente o tramite un intermediario, solleciti o riceva vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetti la promessa per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione¹⁰¹; e corruzione attiva, che mira a sanzionare l'azione di una persona che prometta, offra o procuri a un dipendente pubblico, direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio di qualsiasi natura per sé stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione¹⁰². Le due condotte sono, quindi, configurate in modo autonomo e dotate di diversa tipicità, contrariamente a quanto previsto nell'ordinamento italiano che configura la corruzione come reato plurisoggettivo necessario proprio e sottopone alla medesima pena tanto il pubblico ufficiale corrotto quanto il privato corruttore¹⁰³. In altri ordinamenti giuridici, invece, la corruzione non è un reato plurisoggettivo necessario ma integra un fatto punito da due fattispecie separate: la corruzione passiva, in cui è il pubblico ufficiale che accetta l'offerta, e attiva, ove è il privato che propone denaro al pubblico ufficiale. In entrambi i casi, il punto focale è costituito dal riferimento al compimento di un "atto", anche in sé astrattamente legittimo, purché «proprio delle (...) funzioni o (posto in essere) nell'esercizio di queste»¹⁰⁴.

In quella prevista dal par. 3, dell'art. 4 non v'è, inoltre, accenno alla natura indebita del vantaggio, né alla proporzione delle controprestazioni.

La capacità lesiva della condotta risiede, come accennato, nell'accordo illecito fondato sul compimento o sull'omissione di un atto lesivo degli interessi finanziari dell'Unione, con conseguente notevole restrizione dell'alveo di pertinenza della disposizione, giacché si valorizza il collegamento immediato tra la lesione e il compimento di un atto ad essa funzionale, escludendo condotte totalmente sganciate dalla possibilità di individuare l'atto che minacci gli interessi finanziari.

¹⁰¹ Art. 4, par. 3, lett. a), direttiva PIF.

¹⁰² Art. 4, par. 3, lett. b), direttiva PIF.

¹⁰³ Invero, nella morfologia primigenia del codice Rocco erano previste fattispecie autonome: quattro passive e tre attive, del privato. Dopo la riforma del 1990, con l'introduzione dell'art. 321, alla corruzione viene riconosciuta natura plurisoggettiva.

¹⁰⁴ L. PICOTTI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'era post-Lisbona: la Direttiva PIF nel contesto di una riforma "di sistema"*, cit., p. 40.

Risulta, perciò, evidente che, i due paradigmi che allertano maggiormente il legislatore sono:

- la corruzione transnazionale, che si caratterizza per una “frammentazione” della condotta tipica in contesti di “geografia multinazionale”, laddove l’azione corruttiva (ovvero gli effetti da questa derivanti) si realizzi in territori differenti, sviluppando una sorta di *forum-shopping* illecito;
- la corruzione del pubblico agente straniero, che, invece, si caratterizza per la particolare qualità soggettiva rivestita dall’*intra-neus*, che è sì pubblico ufficiale, ma di una pubblica amministrazione estranea al Paese del quale si applica la legge penale.

Le due figure di corruzione assumono rilievo sul piano del diritto internazionale per motivazioni distinte: nella prima ipotesi, in quanto il *locus commissi delicti* investe anche il territorio di uno Stato straniero; nella seconda, poiché il bene giuridico leso o messo in pericolo esonda rispetto alla classica dimensione puramente nazionale¹⁰⁵. In tal modo, s’intende dilatare il più possibile l’area del penalmente rilevante, nel tentativo di dare maggiore garanzia ai principi di imparzialità e buon andamento dell’amministrazione, in ossequio a quanto statuito nel *considerando* n. 8 della direttiva¹⁰⁶.

L’appropriazione indebita è configurata, invece, come reato proprio del funzionario pubblico, incaricato direttamente o indirettamente della gestione di fondi o beni, tesa a impegnare o erogare fondi o ad appropriarsi di beni o utilizzarli per uno scopo non pertinente con quello previsto, che le dagli interessi finanziari dell’Unione. È, di talché, evidente che l’incriminazione intende colpire finanche condotte prodromiche all’effettiva appropriazione o comunque all’utilizzazione illegittima di beni ed anche rispetto ad una compiuta “distrazione” di fondi dalla loro destinazione, sempre che si verifichi una lesione degli interessi finanziari dell’Unione¹⁰⁷.

¹⁰⁵ M.A. BARTOLUCCI, *Dei rapporti e delle interferenze tra la cd. direttiva PIF e le norme penali spagnole e italiane in materia di corruzione*, cit., p. 139.

¹⁰⁶ *Considerando* n. 8: «La corruzione costituisce una minaccia particolarmente grave per gli interessi finanziari dell’Unione e può essere in molti casi legata a una condotta fraudolenta. Siccome tutti i funzionari pubblici hanno il dovere di esercitare il proprio giudizio o la propria discrezionalità in modo imparziale, la dazione di tangenti per influenzare il giudizio o la discrezionalità di un funzionario pubblico e la ricezione di tali tangenti dovrebbero rientrare nella definizione di corruzione, indipendentemente dal diritto o dalle disposizioni regolamentari applicabili nel paese o all’organizzazione internazionale di appartenenza del funzionario interessato».

¹⁰⁷ Tale fattispecie è riconducibile nel nostro ordinamento a due diverse ipotesi penalmente rilevanti: il peculato e l’abuso d’ufficio.

La norma si chiude, poi, con l'enunciazione della voce "funzionario pubblico", su cui tornerà a breve.

Subito, invece, appare opportuno porre l'attenzione sull'art. 5, il quale – aprendo il Titolo III, che detta la disciplina di completamento – impone agli Stati membri, rispetto ai reati suddetti, di comminare sanzioni anche per le forme di istigazione, concorso, favoreggiamento (par. 1) e tentativo (quest'ultimo limitatamente alle frodi in senso stretto e all'appropriazione indebita, par. 2). Di queste, però, non viene data una definizione autonoma, di qui, per l'esplicitazione del loro contenuto è necessario far ricorso alle nozioni previste dagli ordinamenti interni.

In realtà, la rubrica inglese dell'art. 5 parla di *incitement, aiding and abetting and attempt*, che letteralmente possono tradursi come: "istigazione, concorso di persone e tentativo", atteso che *aiding and abetting* nella terminologia britannica costituiscono un'endiadi, volendo intendere l'aiuto prestato all'autore di un reato nell'esecuzione e nella preparazione dello stesso. All'opposto, nell'ordinamento italiano le due figure ritraggono autonome forme di manifestazione del crimine e segnatamente il favoreggiamento, che attiene all'aiuto fornito dopo la commissione del fatto, ed il concorso, che si configura quando il supporto è fornito prima o durante la commissione dello stesso. Due istituti che mostrano, dunque, solo una parziale identità, il che condurrà, in sede di recepimento¹⁰⁸, ad una la quadripartizione degli schemi sanzionatori in luogo della originaria tripla articolazione¹⁰⁹.

3. Soggetti: i) Nozione di persona giuridica;

L'art. 2, dopo aver esplorato quello di "interessi finanziari", tratteggia – come anticipato – il concetto di "persona giuridica", affermando che con tale locuzione si evoca qualsiasi entità che abbia personalità giuridica in forza del diritto adoperato, ad eccezione degli Stati o di altri organismi pubblici nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

L'illustrazione ivi collocata non affaccia, invero, contorni particolarmente problematici, prestandosi ad un'agevole interpretazione.

¹⁰⁸ V. *infra*, par. 8.

¹⁰⁹ A. SPENA, *La protezione degli interessi finanziari UE: considerazioni sparse a un anno dalla direttiva 2017/1371*, cit., pp.38-39.

Più interessante e significativo è il disposto dell'art. 6 – rubricato *Responsabilità delle persone giuridiche* – che impone di irrogare sanzioni agli enti collettivi per uno dei reati di cui agli artt. 3, 4 e 5 commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che, a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica, detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica medesima.

Trattasi di un modello di responsabilità “diretta” dell’ente che s’inserisce in un chiaro indirizzo teso alla riconsiderazione del ruolo della società non più ascrivibile al tradizionale brocardo *societas delinquere non potest*. E a darne conferma, è l’esplicita menzione delle frodi IVA tra i reati-presupposto della responsabilità delle persone giuridiche, il che dovrebbe condurre a sfatare il tabù dell’inclusione della materia penal-tributaria nel multiforme e non sempre coerente catalogo degli illeciti penali ai quali consegue, in Italia, la responsabilità “amministrativa da reato” degli enti¹¹⁰.

L’approvazione della presente direttiva riporta, dunque, alla ribalta il dibattito in ordine alla particolarmente controversa previsione di una responsabilità da reato degli enti giuridici cui siano imputabili condotte omologhe alle fattispecie penal-tributarie.

L’approccio italiano è, come noto, fondato sulla tradizionale affermazione che solo la persona fisica può commettere reati, essendo accolta la concezione personalistica della responsabilità penale¹¹¹.

Tale affermazione, ad ogni modo, viene oggi a confrontarsi con una serie di atti internazionali e sovranazionali che, avvertendo sempre più la necessità politica di fronteggiare la criminalità delle imprese, impongono un ripensamento del pensiero tradizionale¹¹².

¹¹⁰ E. BASILE, *Brevi note sulla nuova direttiva PIF. Luci e ombre del processo di integrazione UE in materia penale*, cit., p. 68.

¹¹¹ G. MARINUCCI, nel suo *Manuale di diritto penale generale*, Milano, 2019, p. 829, oltretutto, osserva: «la tradizionale affermazione secondo cui *societas delinquere non potest* corrisponde a un’idea che la dottrina penalistica contemporanea dell’Europa continentale ha spesso presentato come ovvia e con radici antichissime, anche se il brocardo che la racchiude ha di vetusto soltanto la lingua nella quale è stato espresso: la sua formazione non può farsi risalire oltre il diciottesimo secolo o la prima metà del diciannovesimo, avendo dominato nei sette secoli precedenti l’opposta idea *universitas delinquere et puniri potest*».

¹¹² R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto penale parte generale*, cit., p. 1239 rammenta: «anche paesi europei di *civil law* prevedono ormai, in larga maggioranza, la diretta responsabilità delle imprese perlopiù penale, autonoma rispetto a quella delle persone fisiche che agiscono per l’impresa. Le ragioni di questo mutamento sono particolarmente dovute alla sempre più pressante necessità politica di fronteggiare la criminalità delle imprese: le più diverse forme di attività imprenditoriali (talvolta strumento di criminalità organizzata, ultimamente del terrorismo) generano patologie su scala internazionale, esponendo a pericolo o ledendo beni individuali, collettivi, istituzionali, spesso con vittimizzazione di massa. Specularmente, la risposta a quelle patologie è avvenuta su scala internazionale, europea e mondiale: un’eterogenea serie di

Il superamento delle riserve manifestate in ordine alla prevedibilità di una responsabilità penale degli enti, è stato già da tempo compiuto grazie alla diffusione dell'idea che il diritto punitivo dell'ente non va indagato in modo identico a quello informato alla repressione del crimine umano. Esso, di fatto, si atteggia in modo dissimile rispetto al diritto punitivo delle persone fisiche, perché i due soggetti differiscono per "consistenza" ovverosia per la differente personalità: se l'uomo ha una consistenza psico-fisica e una personalità psico-motivazionale, per converso l'ente ha una consistenza precetto sociale e, quindi, una personalità coincidente con la capacità di organizzarsi per prevenire i reati¹¹³.

Di conseguenza, dal punto di vista punitivo, mentre la personale responsabilità dell'uomo si radica su un suo coinvolgimento psicofisico, quella dell'ente si basa su un difetto dell'organizzazione, che ha il compito di strutturare lo stesso, in modo tale da rispettare la legalità. In secondo luogo, uomo ed ente differiscono per il modo di commettere il misfatto, per cui mentre l'uomo può delinquere da solo, al contrario l'ente può porre in essere l'illecito soltanto con il contributo della persona fisica. Con la conseguenza che, mentre la struttura del reato pensata in relazione alla persona fisica è solitamente monosoggettiva e solo eventualmente plurisoggettiva, quella del reato dell'ente è necessariamente plurisoggettiva. È ancora, diverso il modo di subire le conseguenze negative: il sistema sanzionatorio umano non può che orientarsi nel senso della polifunzionalità e di una prevenzione speciale solo eventualmente realizzabile, alla luce della imperscrutabilità della personalità umana; quello dell'ente si indirizza, invece, fortemente alla prevenzione speciale, per cui il complesso punitivo svolge sì una funzione di prevenzione generale e retributiva, ma soprattutto spiega, sulla base di articolati meccanismi premiali, un incentivo all'adozione dei modelli organizzativi da parte dell'ente. Ciò anche poiché l'assetto organizzativo dell'ente, in termini di prevenzione dei reati, può essere effettivamente controllato in virtù della sua consistenza oggettiva, a differenza della rieducazione dell'uomo¹¹⁴.

normative ha impegnato gli Stati membri a predisporre nei propri ordinamenti la responsabilità diretta delle persone giuridiche autonoma nei criteri fondanti, e solo eventualmente cumulabile con quella delle persone giuridiche. Sotto la spinta di questo impulso internazionale è mutato l'odierno molto normativo dell'Europa continentale, così che oggi non è più un paradiso di impunità per la criminalità delle imprese anche se nominalmente si tratta di responsabilità amministrativa, come in Italia, Germania e Spagna».

¹¹³ R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto penale parte generale*, cit., p. 1240.

¹¹⁴ *Ibidem*.

Tali osservazioni sono ormai acquisite in ogni ordinamento, che proprio in virtù delle esortazioni sovranazionali, come già visto, tracciano dettami tesi alla predisposizione di meccanismi sanzionatori degli enti.

In Italia, proprio a seguito della sottoscrizione della Convenzione PIF, viene attuata la riforma che porta all'emanazione del d.lgs. 231/2001 in tema di responsabilità degli enti, normativa che per effetto della presente direttiva subisce, si vedrà tra breve, ulteriori modifiche.

Malgrado molti siano i problemi profilati dalla regolamentazione suddetta, specie con riguardo alla forma della responsabilità e alla sua natura giuridica, nonché sulla compatibilità tra responsabilità degli enti e reati tributari, la struttura interna predispone già, in certo senso, una disciplina che assicura la conformità del nostro ordinamento alle previsioni non fortemente innovative della direttiva PIF.

Il modello adottato dalla direttiva è, infatti, fondato sulla colpa di organizzazione. L'imputazione soggettiva del reato all'ente è conformata ad un meccanismo ispirato al modello nordamericano dei *compliance programs*. In special modo, si opera la seguente distinzione a seconda che il reato-presupposto sia posto in essere da uno dei soggetti apicali o da uno dei subordinati. Nel primo caso, l'art. 6, obbliga i legislatori nazionali ad adottare le misure necessarie affinché le persone giuridiche siano ritenute responsabili dei reati in materia di frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione qualunque sia il modo in cui viene a manifestarsi il reato. La società potrà sottrarsi alla sanzione dimostrando non solo che l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente posto in essere, prima della commissione del fatto, dei modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi, ma anche che il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo; che il reato è stato commesso eludendo fraudolentemente detti modelli; e che non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di vigilanza¹¹⁵. Si determina, pertanto, un'inversione dell'onere della prova.

Diversamente, ai sensi dell'art. 7, quando il reato è imputabile ai subordinati, la responsabilità dell'ente – fondata sulla inosservanza degli obblighi di direzione o

¹¹⁵ F.C. LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF. Riflessioni in tema di responsabilità da reato degli enti giuridici, gruppi societari e reati tributari*, in *Giurisprudenza Penale*, 2019, n. 9, p. 8.

vigilanza – può essere esclusa dimostrando che l’ente prima del reato abbia adottato ed efficacemente impiegato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della medesima specie.

Ove, invece, ricorrano tutti questi presupposti, le responsabilità configurabili, come meglio si dirà appresso, sono due: una in capo all’ente, una in capo alla persona fisica, prevedendo, l’art. 8 del nostro d.lgs. 231/2001, il principio di autonomia della responsabilità dell’ente che subisce la sanzione anche quando la persona fisica corresponsabile non sia stata identificata o non sia punibile.

ii) Nozione di funzionario pubblico

Un altro aspetto qualificante della direttiva – che accoglie importanti indicazioni già contenute nel *Corpus Juris* – risiede nell’aver esteso il suo campo di applicazione a reati ulteriori, in qualche modo connessi alla frode, involgenti prima di tutto i funzionari pubblici ai quali spetta un ruolo notevole nella gestione delle risorse finanziarie e dei beni dell’Unione europea¹¹⁶. È, pertanto, importante proporre talune osservazioni sulla locuzione “funzionario pubblico”, mettendo in luce come la medesima abbia subito un’altalenante attribuzione di significati. Per l’art. 4, egli è il «funzionario dell’Unione o funzionario nazionale, compresi i funzionari nazionali di un altro Stato membro e i funzionari nazionali di un Paese terzo» [par. 4, lett. a)]. A questi è equiparata «qualunque altra persona a 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» [par. 4, lett. b)]. Nella versione originaria della direttiva PIF, invece, il funzionario viene “selezionato”, secondo una concezione puramente oggettiva: «colui che esercita funzioni di pubblico servizio per l’Unione o negli Stati membri o in Paesi terzi, svolgendo mansioni amministrative o giudiziarie»; oppure «colui che esercita, per i medesimi soggetti, funzioni di pubblico servizio, anche senza svolgere le predette mansioni ma partecipa alla gestione degli interessi finanziari dell’Unione o alle decisioni che lo riguardano». Tuttavia, tale enunciazione subisce una revisione da parte del Parlamento che ripristina la nozione contenuta nel I Protocollo della Convenzione PIF, nelle due articolazioni suddette. L’accezione accolta nella proposta

¹¹⁶ L. PICOTTI, *La protezione degli interessi finanziari dell’Unione europea nell’era post-Lisbona: la Direttiva PIF nel contesto di una riforma “di sistema”*, cit., p. 27 ss.

antecedente aveva, invero, il pregio di semplificare la disposizione, fondando la sussistenza della qualifica sull'attività funzionale effettivamente svolta e ancorava il riconoscimento del requisito a presupposti materiali e non solo formali, legati alla sussistenza di incarichi o nomine ufficiali. Il passo indietro trova, comunque, giustificazione nella consapevolezza di un più agevole e pronto accoglimento da parte degli Stati della seconda impostazione, in quanto largamente coincidente con le nozioni nazionali.

La soluzione definitivamente accolta si fonda, dunque, su un duplice approccio: soggettivo e oggettivo.

In particolare, per funzionario dell'Unione si intende:

- qualsiasi persona che rivesta la qualifica di funzionale o agente assunto per contratto ai sensi dello statuto dei funzionari dell'Unione europea o del regime riferibile agli altri agenti dell'Unione europea stabilito dal regolamento (CEE, Euratom, CECA) 1968/259;
- qualsiasi persona distaccata dagli Stati membri o da qualsiasi organismo pubblico o privato verso l'Unione che eserciti funzioni corrispondenti a quelle esercitate dai funzionari o dagli altri agenti dell'Unione.

Il termine funzionario nazionale, invece, comprende qualsiasi persona eserciti una funzione esecutiva, amministrativa o giurisdizionale a livello nazionale, regionale o locale.

Nondimeno la portata della nozione viene estesa anche a coloro che svolgono analoghe mansioni in Paesi terzi, al fine di garantire la comminazione delle conseguenze sanzionatorie correlate ai fenomeni corruttivi, anche a tali soggetti; inoltre, una clausola di chiusura, in via residuale, ne dilata la cornice fino a ricomprendervi qualsiasi altra persona cui siano stati conferiti compiti pubblici implicanti la gestione degli interessi finanziari dell'Unione, recuperando di fatto la concezione puramente oggettiva accolta dall'antecedente progetto¹¹⁷.

¹¹⁷ V. SCALIA, *La corruzione nel quadro della direttiva sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., p. 105.

4. Regime sanzionatorio: i) Persone fisiche e giuridiche

La direttiva in parola anche nella strutturazione dell'apparato sanzionatorio mantiene una distinzione tra persone fisiche e giuridiche.

Nei riguardi delle persone fisiche che commettano i reati di cui sopra, l'art. 7 – consolidando le premesse del *considerando* n. 18¹¹⁸ – stabilisce la necessità che gli Stati membri garantiscano la loro punizione «con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive».

L'art. 7, pertanto, specifica l'adozione di “sanzioni penali”, sbarrando la strada ad ogni altro e differente tipo di sanzione. Il par. 4, tuttavia, fa subito salva l'ipotesi in cui un reato di cui all'art. 3, par. 2, lettere a), b) e c), e all'art. 4, comporti danni inferiori a 10.000 euro o vantaggi minori della medesima cifra. In queste circostanze, gli Stati membri possono delineare sanzioni di natura diversa da quella penale. Ad ogni buon conto, precisa l'ultimo paragrafo, l'irrogazione delle sanzioni penali, non pregiudica l'esercizio dei poteri disciplinari da parte delle autorità competenti verso i funzionari pubblici.

I parr. 2 e 3 dell'art. 7 recano, invece, la disciplina di dettaglio sulle pene criminali da comminare alle persone fisiche per i reati di cui agli artt. 3 e 4, che dovranno essere puniti con la reclusione di durata massima non inferiore a quattro anni qualora abbiano cagionato danni o prodotto vantaggi “considerevoli”, potendosi infliggere il medesimo “minimo del massimo edittale” anche in base ad altri indici di gravità previsti dai singoli ordinamenti nazionali.

Il carattere “considerevole” del danno/vantaggio da reato trova espressa definizione nel par. 3, ove è stabilita una “soglia” pecuniaria fissa di centomila euro quale

¹¹⁸ *Considerando* n. 18: «Le sanzioni per le persone fisiche dovrebbero prevedere, in taluni casi, una pena massima di almeno quattro anni di reclusione. Tra tali casi dovrebbero essere ricompresi almeno quelli in cui siano stati arrecati danni o ottenuti vantaggi considerevoli, presumendo considerevoli i danni o vantaggi per un valore superiore a 100 000 EUR. Qualora il diritto di uno Stato membro non preveda una soglia esplicita per un danno o vantaggio considerevole quale base per una pena massima, gli Stati membri dovrebbero assicurare che i loro tribunali prendano in considerazione l'entità del danno o del vantaggio in sede di determinazione delle sanzioni per frode e altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. La presente direttiva non osta a che gli Stati membri prevedano altri elementi che indichino il carattere di gravità di un reato, ad esempio nei casi in cui il danno o il vantaggio sia potenziale ma di carattere molto consistente. Tuttavia, per i reati contro il sistema comune dell'IVA, la soglia al raggiungimento della quale il danno o il vantaggio dovrebbe essere presunto considerevole è, in conformità della presente direttiva, pari a 10.000.000 EUR. L'introduzione di livelli minimi delle pene detentive massime è necessaria a garantire una tutela equivalente degli interessi finanziari dell'Unione in tutta l'Unione. Le sanzioni si prefiggono di servire da forte deterrente per potenziali autori di reati, con effetti in tutta l'Unione».

parametro in relazione a tutti gli illeciti diversi dalle violazioni IVA, mentre per queste ultime, se rientranti nella nozione di “gravità” delineata dall’art. 2, par. 2 (*id est* per il carattere transfrontaliero e il pregiudizio erariale eccedente dieci milioni di euro: v. *supra*, n. 2.) i “danni o i vantaggi (...) si presumono sempre considerevoli”¹¹⁹.

Quanto, invece, alle sanzioni previste per le persone giuridiche, l’art. 6 – come già osservato in precedenza – obbliga i legislatori nazionali ad adottare sanzioni anche nei confronti di queste ove le frodi dettate dagli artt. 3 e 4 – anche in situazioni di istigazione, favoreggiamento, concorso di persone o tentativo (art. 5) – siano commesse a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica, e che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica basata: a) sul potere di rappresentanza della persona giuridica; b) sulla capacità di adottare determinazioni per conto della persona giuridica; oppure c) sull’autorità di esercitare un controllo in seno alla persona giuridica, ovvero siano poste in essere da soggetti sottoposti all’autorità degli apicali, in caso di illecito reso possibile dalla mancata sorveglianza o dal mancato controllo da parte di questi ultimi. Tale forma di responsabilità dell’ente non esclude peraltro la possibilità di un procedimento penale contro le persone fisiche autrici del reato-presupposto¹²⁰.

La responsabilità degli enti si intende, dunque, diretta ed autonoma ed eventualmente concorrente con quella dell’autore del delitto presupposto, ai sensi dell’art. 6 dir. È diretta, siccome non è subordinata ad alcuna condizione sospensiva e non è subalterna o alternativa rispetto a quella della persona fisica. È autonoma perché non presuppone l’accertamento della responsabilità dell’individuo che ha commesso il reato presupposto.

L’ampia formulazione della norma rende, quindi, compatibile la stessa con tutti i modelli di diritto punitivo dell’ente già elaborati in dottrina: nello specifico, ci si riferisce a quello antropocentrico basato ancora sulla persona fisica, dove interviene il criterio della immedesimazione e l’illecito dell’ente combacia con quello della persona fisica; all’estremo opposto il modello antropomorfo ove, invece, scompare del tutto il ruolo della persona fisica e dove lo stesso ente è considerato come se fosse un individuo, con

¹¹⁹ E. BASILE, *Brevi note sulla nuova direttiva PIF. Luci e ombre del processo di integrazione UE in materia penale*, cit., p. 69.

¹²⁰ F.C. LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF. Riflessioni in tema di responsabilità da reato degli enti giuridici, gruppi societari e reati tributari*, cit., p. 7.

la conseguenza che il difetto organizzativo diviene la condotta, mentre il reato della persona fisica riproduce una condizione obiettiva di punibilità; infine, il modello dualistico basato sul rapporto dialettico tra persona ed ente, ove il criterio d'imputazione è costituito dalla colpa di organizzazione e l'illecito dell'ente è necessariamente plurisoggettivo, giacché basato sul concorso del fatto criminoso della persona fisica¹²¹.

ii) Aggravanti

Dal contenuto del nucleo dispositivo sinora analizzato si evidenzia ancora una volta come tale direttiva s'inserisce in quel quadro di atti finalizzati al miglioramento delle capacità comuni dell'Unione e dei suoi Stati membri nella lotta contro la criminalità organizzata transnazionale¹²², infatti, sempre l'art. 8 non manca di precisare che, qualora i reati summenzionati siano posti in essere nell'ambito di una organizzazione delinquenziale è necessario includere uno specifico aggravamento delle pene. Con un preciso rinvio alla decisione quadro 2008/841/GAI¹²³, dunque, si riafferma il bisogno di garantire che l'Unione, in uno con gli Stati membri, adotti una strategia comune più efficace per far fronte a problemi transnazionali, di cui l'associazione per delinquere costituisce la più preoccupante manifestazione.

iii) Sanzioni interdittive

L'art. 9, ribadendo quanto previsto dall'art. 7 per le sanzioni penali, chiarisce la necessità di aggiungere – per le persone giuridiche riconosciute responsabili ai sensi dell'art. 6 – sanzioni pecuniarie penali o non penali, nonché sanzioni di carattere interdittivo come l'esclusione dal godimento di un beneficio o di un aiuto pubblico;

¹²¹ R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto penale parte generale*, cit., p. 1241.

¹²² Per il *Considerando* n. 19, infatti: «Gli Stati membri dovrebbero assicurare che il fatto che un reato sia commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale come definita nella decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, sia considerato una circostanza aggravante in conformità delle norme applicabili previste dai rispettivi ordinamenti giuridici. Dovrebbero assicurare che i giudici possano prendere in considerazione la circostanza aggravante all'atto di giudicare gli autori di reati, pur non avendo l'obbligo di tenerne conto nella loro pena. Gli Stati membri non hanno l'obbligo di prevedere la circostanza aggravante qualora il diritto nazionale preveda che i reati definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI siano puniti come un reato distinto e ciò può comportare livelli sanzionatori più severi».

¹²³ Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, *relativa alla lotta contro la criminalità organizzata*, del 24 ottobre 2008, in GUUE L 300/42 dell'11 novembre 2008. L'EPPO è, nello specifico, competente per i reati previsti dalla decisione quadro riguardanti la partecipazione ad un'organizzazione criminale quando essa è finalizzata alla commissione di un reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione ed è «in ogni caso» competente per qualsiasi reato indissolubilmente connesso a una condotta criminosa rientrante nell'ambito di applicazione del par. 1 di detto articolo. (Sul punto, *supra*, capitolo II).

l'esclusione temporanea o permanente dalle procedure di gara pubblica; l'interdizione temporanea o permanente di esercitare un'attività commerciale; l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria; rimedi giudiziari di scioglimento; la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il crimine.

iv) Confisca

Ulteriore conseguenza derivante alla commissione dei reati di cui agli artt. 3, 4 e 5 della direttiva in commento è, ex art. 10, il congelamento e la confisca degli strumenti e dei proventi derivanti dai detti reati, da attuarsi secondo le modalità previste dalla direttiva (UE) 2014/42¹²⁴.

L'Unione europea considera da tempo la confisca dei proventi di reato un'arma fra le più efficaci per la lotta contro la criminalità organizzata, perché scalfisce la principale ragione d'essere delle organizzazioni criminali, ossia la massimizzazione del profitto con mezzi illeciti.

Il non facile cammino verso l'approvazione della richiamata direttiva sulla confisca¹²⁵, è stato segnato dall'improduttiva esperienza delle precedenti decisioni quadro n. 212/2005¹²⁶ e n. 783/2006¹²⁷, che non hanno sortito gli effetti sperati soprattutto in relazione allo scopo di dare concretizzazione al reciproco riconoscimento. Nella prassi, difatti, si era diffusa la tendenza a rifiutare il mutuo riconoscimento laddove il modello

¹²⁴ Direttiva (UE) 2014/42 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, *relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea*, in GUUE L 127, del 29 aprile 2014. La direttiva modifica e amplia le disposizioni dell'azione comune 98/699/GAI e delle decisioni quadro 2001/500/GAI, 2003/577/GAI, 2005/212/GAI e 2006/783/GAI, cercando di migliorare i risultati non particolarmente efficaci degli strumenti già adottati. I principi a cui la normativa si ispira operano un'estensione degli istituti ivi previsti, pur nel rispetto di alcune fondamentali garanzie che devono essere riconosciute alle persone interessate dalle misure ablativo. In particolare, la nozione di provento del reato deve estendersi anche ai vantaggi indiretti; ciò che può essere congelato e confiscato è ancorato ad un'ampia definizione di bene, anche per equivalente, nel rispetto del principio di proporzionalità. È prevista la "confisca estesa" (*extended confiscation*), la confisca a carico dei terzi che erano a conoscenza o avrebbero dovuto sapere della provenienza (illecita) del bene.

¹²⁵ La Proposta è stata definitivamente approvata con il voto contrario della Polonia e senza la partecipazione dell'Inghilterra (*considerando* n. 43) e della principale promotrice della direttiva n. 212/2005, la Danimarca (*considerando* n. 44); aderisce l'Irlanda ma solo in relazione ai reati contemplati dagli strumenti legislativi cui è vincolata (*considerando* n. 42).

¹²⁶ Decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato, in GUUE L 68/49 del 15 marzo 2005.

¹²⁷ Decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, in GUUE L 328/59 del 24 novembre 2006.

di confisca accolto dallo Stato richiedente fosse diverso rispetto a quello dello Stato richiesto, finendo al contrario per compromettere la cooperazione¹²⁸.

Ciononostante, la promozione del reciproco riconoscimento dei provvedimenti di confisca istituisce la base anche del successivo impianto normativo che, ad oggi, pare riscontrare migliori successi.

E proprio il *considerando* n. 2 della direttiva (UE) 2014/42 sottolinea con rinnovato vigore la finalità della stessa di garantire l'armonizzazione dei regimi in materia, tramite l'adozione di regole minime indirizzate a promuovere un'efficace cooperazione transfrontaliera: sono canoni che stabiliscono garanzie irrinunciabili il cui rispetto rappresenta il presupposto imprescindibile della fiducia reciproca, su cui si deve fondare il mutuo riconoscimento delle predette deliberazioni¹²⁹.

L'esigenza costantemente avvertita di accordare il reciproco riconoscimento, confermato anche dal rinvio compiuto nella direttiva PIF, è collegato, come anticipato, alla grande funzione attribuita alla confisca, nonché ai considerevoli effetti che essa produce, attesa la capacità di neutralizzare la pericolosità sociale della *res*, nel suo rapporto con l'autore del reato.

La confisca costituisce, infatti, una misura di sicurezza patrimoniale¹³⁰ che produce l'espropriazione, ad opera dello Stato, di cose attinenti ad un reato o di cose di per sé criminose, con l'obiettivo, quindi, di combattere la malavita organizzata ma anche

¹²⁸ A.M. MAUGERI, *La direttiva 2014/42/UE relativa alla confisca degli strumenti e dei proventi da reato nell'Unione europea tra garanzie ed efficienza: un "work in progress"*, in *DPC*, 19 settembre 2014.

¹²⁹ A.M. MAUGERI, *L'actio in rem assurgit a modello di "confisca europea" nel rispetto delle garanzie CEDU? Emendamenti della Commissione LIBE alla proposta di direttiva in materia di congelamento e confisca dei proventi del reato*, in *DPC*, 2013, n. 3, p. 254; L. KLIMEK, *Mutual Recognition of Confiscation Orders*, in L. KLIMEK, *Mutual recognition of Judicial Decision in European Criminal Law*, Springer, 2017, cap. 9.

¹³⁰ Il codice italiano vigente esplicitamente configura la confisca come misura di sicurezza patrimoniale, tuttavia, sin dalla sua introduzione l'inquadramento della natura giuridica ha rappresentato uno degli aspetti più controversi nell'ambito delle trattazioni dottrinali, a cagione dei molti contorni di divergenza che la separano dalle altre appartenenti alla stessa categoria. Eppure, la qualificazione della confisca diviene scelta di primaria importanza, perché riverbera effetti sulle garanzie ad essa riconducibili. Come precisato ripetutamente dalla Corte di Strasburgo, al di là del *nomen* attribuibile agli istituti giuridici, va indagata la componente sostanziale, evitando le cd. truffe delle etichette. Prescindendo da qualificazioni di forma e applicando i criteri cd. *Engel* forniti dalla Corte EDU, alla confisca vengono oggi pacificamente riconosciute rafforzate tutele. A riguardo si rinvia per un ampio approfondimento a A. CAVALIERE, C. LONGOBARDO, V. MASARONE, F. SCHIAFFO, A. SESSA (a cura di), *La giurisprudenza in materia di confisca e prescrizione dei reati tributari*, in AA.VV., *Scritti in onore di Sergio Moccia. Politica criminale e cultura giuspenalistica*, Napoli, 2017, p. 733 e ss.

quella diffusa, attraverso la sottrazione dei proventi indebiti, il cui reimpiego funge da strumento di crescita e di rafforzamento.

5. Meccanismo estintivo degli illeciti: la prescrizione.

Di particolare interesse in relazione, poi, ai meccanismi estintivi dei descritti fatti illeciti, è l'art. 12 che reca previsioni intorno ai termini prescrizionali dei reati e delle pene¹³¹.

La disciplina della prescrizione rappresenta molto spesso il tallone di Achille dei sistemi di repressione. Pur se astrattamente idonea, sul piano della redazione delle fattispecie incriminatrici, a contrastare i fenomeni corruttivi d'oltralpe, produce una serie di ricadute negative in termini di deterrenza e di certezza della pena, nonché il dispendio di risorse investigative in relazione a procedimenti complessi che si risolvono in un "nulla di fatto" sancito dalla relativa dichiarazione¹³².

La disposizione, invero, si caratterizza per la sua singolarità attesa la non consueta ricorrenza di comandi di tal genere nel panorama legislativo dell'UE.

Probabilmente la scelta va letta alla luce delle eterogenee discipline¹³³ presenti nei singoli Stati¹³⁴ e delle serrate dispute che, con riferimento all'Italia, hanno coinvolto Corte

¹³¹ Il fondamento della prescrizione è tradizionalmente rintracciato nel cd. affievolirsi del bisogno di punire, che manifesta a sua volta il rifiuto della teoria retributiva assoluta. Si pone, infatti, in evidenza, che, nell'ottica della funzione generalpreventiva della pena, il trascorrere del tempo induce una modificazione delle cose che investe non solo il rapporto tra crimine e società, ma anche tra crimine e reo, modificazione che paradossalmente conduce a ritenere non più giustificata l'comminazione di una sanzione. Anche sotto il profilo specialpreventivo, il decorso temporale recide l'aggancio tra l'irrogazione della pena e lo scopo rieducativo proposto dall'art. 27, co. 3 della Costituzione italiana. Una pena tardivamente irrogata non è, d'altronde, in grado di produrre effetti apprezzabili sul reo, la cui personalità risulta inevitabilmente modificata. Tuttavia, le considerazioni appena esposte non sono passibili di generalizzazione nell'intero contesto europeo, in quanto, altre tracce del principio rieducativo, invero, si riscontrano solo nell'ordinamento spagnolo. La maggior parte dei sistemi europei, per vero, non è improntata al riconoscimento esplicito di tale prerogativa, nondimeno, l'ampia validità delle stesse trova conferma nella considerazione pacificamente accolta che il moderno diritto penale non ammette più un'applicazione dello stesso come mero *instrumentum regni*.

¹³² V. SCALIA, *La corruzione nel quadro della direttiva sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., p. 115.

¹³³ Differenze in ordine alla prescrizione permangono anche dal punto di vista della natura giuridica ad essa riconosciuta. La natura ibrida della stessa conduce a soluzioni diverse nel panorama europeo. Se in Italia è catalogata come istituto di natura sostanziale, in altri Paesi, essa ha natura meramente processuale. La differenza non è di poco momento, perché riverbera effetti sulla necessità o meno di prevedere l'applicabilità, quando si prevedono modifiche *in peius*, delle garanzie riservate al diritto penale sostanziale, attesa, invece, la possibilità di ascrivere al diritto processuale solo il diverso principio *tempus regit actum*.

¹³⁴ Una riflessione sul tema in termini comparativi è offerta da A. CONTINIELLO, *Della prescrizione penale. Natura, fondamento e giustificazione dell'istituto*, in *Giurisprudenza penale*, 2020, n. 2, p. 7 e ss.

Costituzionale e Corte di giustizia dell'Unione europea in un intenso ma apprezzabile dialogo¹³⁵.

L'art. 12, difatti, non detta alcun termine generale di prescrizione del reato, e nemmeno si limita a spronare gli Stati affinché il procedimento si concluda entro un "congruo lasso di tempo" (par. 1). Come specifica il par. 2, infatti, l'esercizio della potestà sanzionatoria, in merito alle trasgressioni di cui agli articoli 3, 4 e 5 punibili con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione, dev'essere consentita per un periodo di almeno cinque anni dalla commissione del reato. Questa "scadenza" può essere ridotta, ma non sotto i tre anni, purché si prevedano ipotesi di interruzione e/o sospensione in conseguenza di precisi atti (art. 4, par. 3).

Nella proposta originaria presentata dalla Commissione, invece, era previsto un limite minimo di prescrizione del reato di almeno cinque anni dalla commissione del fatto, estensibile a tutte le fattispecie indicate nella direttiva. Era, inoltre, prevista un'ipotesi di interruzione del medesimo in presenza di qualunque atto di un'autorità nazionale competente predisposto entro 10 anni dalla commissione del reato.

Per quanto attiene alla prescrizione della pena, invece, inizialmente era fissato un generico lasso temporale non inferiore a 10 anni a partire dalla condanna, mentre, il par. 4 dell'art. 4, definitivamente approvato, dispone quanto segue:

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché:

- a) una pena superiore ad un anno di reclusione, o in alternativa,
- b) una pena detentiva, in caso di reato punibile con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione,

irrogata a seguito di condanna definitiva per uno dei reati di cui agli articoli 3, 4 o 5, possa essere eseguita per almeno cinque anni dalla data della condanna definitiva. Tale periodo può includere proroghe del termine di prescrizione derivanti da interruzione o da sospensione.

¹³⁵ Corte di giustizia, sentenza dell'8 settembre 2015, *Taricco e a.*, cit. Per uno specifico approfondimento si veda S. FATTORINI, *La direttiva 2017/1371 e l'armonizzazione della prescrizione nei reati di frode fiscale: una possibile soluzione al conflitto tra Corti sorto dalla vicenda Taricco*, in *European Papers*, 2018, vol. 3, n. 1.

6. Giurisdizione

Il tema della giurisdizione non trova particolare disciplina, visto che l'art. 11 si limita a rimettere agli Stati l'onere di definizione delle misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione per i reati che siano commessi nel proprio territorio o da propri cittadini, ovvero i casi di esclusione e di estensione della giurisdizione medesima, quando l'autore sia soggetto allo statuto dei funzionari al momento della commissione ovvero il reato sia commesso al di fuori del territorio ma ricorra una delle condizioni previste dal par. 3 lett. a), b) e c).

Resta, dunque, confermato sia il principio di territorialità, sia il criterio basato sulla cittadinanza¹³⁶.

L'articolo si chiude disponendo circa l'opportunità di evitare che l'esercizio di detta giurisdizione sia vincolata alla previsione di condizioni di punibilità come la querela.

7. Disposizioni conclusive

Le regole successive sottolineano, poi, che l'applicazione della presente direttiva non pregiudica né il recupero delle somme indebitamente percepite, né la programmazione di altre misure, sanzioni e ammende amministrative contemplate dal diritto dell'Unione.

L'art. 13 specifica, infatti, che l'avveramento della prescrizione non compromette, a livello di Unione, il recupero delle somme indebitamente pagate nel quadro della commissione dei reati previsti all'art. 3 par. 2, lett. a), b) e c), e degli artt. 4 e 5; a livello nazionale, dell'IVA non pagata nel quadro della commissione dei reati di cui agli artt. 3, par. 2, lett. d), 4 e 5.

¹³⁶ Il territorio dello Stato costituisce il limite tendenziale di efficacia nello spazio della legge penale nazionale, come è dato evincere dall'art. 3 c.p. e dall'art. 6 c.p., che sancisce l'irrogazione di una pena prevista dalla legge italiana per chiunque commetta un reato nel territorio dello Stato. Il principio di territorialità, peraltro, trova talvolta temperamento per effetto del dispiegarsi di altri principi sussidiari individuati: nel principio di universalità che propugna una valenza applicativa extraterritoriale della legge penale nazionale con riguardo a quei fatti di reato offensivi di valori umani universali (genocidio, commercio di schiavi, terrorismo, ecc.) e nel principio di personalità attiva o passiva del reo che rintraccia la legge da considerare in base alla nazionalità del soggetto attivo del reato o che abilita lo Stato a reprimere azioni penalmente rilevanti commessi contro lo Stato stesso o contro i suoi cittadini, specie ove questi rischierebbero di rimanere senza alcuna protezione penale. Per un breve approfondimento si rinvia a V. CITRARO, *Il principio di territorialità e l'efficacia della legge penale nello spazio*, in *De Iure Criminalibus Diritto Penale & Procedura*, 19 marzo 2016.

L'art. 14, invece, ammette la contemporanea e parallela inflizione di sanzioni amministrative¹³⁷ oltre a quelle penali, facendo, oltretutto, salvo il rispetto del principio del *ne bis in idem*¹³⁸.

L'imposizione cumulativa delle misure amministrative, nonché disciplinari viene, invero, ribadita più volte. Oltre che nel *considerando* n. 17¹³⁹ un esplicito richiamo è previsto nel *considerando* n. 39, ove si evidenzia, primariamente, che le misure e le sanzioni amministrative svolgono un importante ruolo nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Agli Stati membri, quindi, è consentito ricorrere cumulativamente a diverse tipologie di sanzione, ma è necessario che non si incorra nella violazione del diritto primario dell'Unione e, come meglio si dirà di seguito, segnatamente dell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'art. 4 protocollo 7 alla CEDU, lette alla luce dei c.d. "criteri Engel", elaborati dalla Corte Strasburgo, al fine di stabilire se il cumulo sia o meno possibile.

La direttiva, infine, si chiude con "Disposizioni finali" riferite: a) al recepimento; b) alla individuazione di meccanismi di verifica; c) alla puntualizzazione delle regole in ordine alla successione nel tempo della legge penale; c) alla entrata in vigore; infine, essa non manca di incoraggiare, nella lotta contro i reati in parola, d) la collaborazione e cooperazione tra *Eurojust*, la Procura europea e la Commissione e i singoli Stati membri, ciascuno nell'ambito delle proprie rispettive competenze¹⁴⁰.

¹³⁷ Riferendosi alle sanzioni previste dagli articoli 4 e 5 del regolamento (CE, Euratom) 2988/95 o da disposizioni del diritto nazionale adottate conformemente a un obbligo specifico derivante dal diritto dell'Unione, la cui messa in pratica non pregiudica l'attuazione delle disposizioni della presente direttiva.

¹³⁸ V. *infra* capitolo IV.

¹³⁹ *Considerando* n. 17: «La presente direttiva non preclude l'adeguata ed efficace applicazione di misure disciplinari o di sanzioni diverse da quelle di natura penale. Le sanzioni non assimilabili a sanzioni penali, che sono irrogate nei confronti della stessa persona per la stessa condotta possono essere tenute in considerazione in sede di condanna della persona in questione per un reato definito nella presente direttiva. Per gli altri tipi di sanzione dovrebbe essere pienamente rispettato il principio del divieto di essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato (*ne bis in idem*). La presente direttiva non configura come reati condotte che non sono anche oggetto di sanzioni disciplinari o di altre misure relative alla violazione di doveri d'ufficio, nei casi in cui dette sanzioni disciplinari o altre misure possono essere applicate alle persone interessate».

¹⁴⁰ Sul punto si rinvia al capitolo successivo.

8. La trasposizione della direttiva nell'ordinamento italiano

La direttiva in parola, recepita nell'ordinamento interno con il d.lgs. n. 75 del 14 luglio 2020, recante le norme di attuazione della cosiddetta Direttiva PIF, *relativa alla lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea*, come disposto dalla legge delega n. 117/2019, è in vigore dal 30 luglio 2020.

Rinviando ai capitoli successivi l'indagine critica delle disposizioni più interessanti, vale qui brevemente ripercorrere le principali novità profilate.

Orbene, queste constano di nuove fattispecie di illeciti volte a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e ad ampliare l'area della responsabilità amministrativa da reato delle società. Le modifiche attengono tanto al codice penale quanto ad alcune leggi speciali e segnatamente al d.lgs. n. 74/2000 ed al d.lgs. 231/2001.

Relativamente al codice penale i ritocchi concernono gli artt. 316, 316 *ter*, 319 *quater*, 322 *bis* e 640, essenzialmente emendati dal punto di vista del trattamento sanzionatorio¹⁴¹ oppure apportando integrazioni, sostanzialmente finalizzate alla estensione applicativa del relativo dettato (per mezzo dell'equiparazione dell'Unione allo Stato e agli enti pubblici quali persone offese dal reato)¹⁴², o ancora delineando mere precisazioni terminologiche¹⁴³, attesa la conformità, in gran parte, dell'ordinamento alle "innovazioni" di derivazione sovranazionale.

Con riferimento al d.lgs. 74/2000 è, invece, da rimarcare la deroga alla regola generale prevista dall'art. 6 dello stesso: contrariamente a quest'ultima si ammette la punibilità a titolo di tentativo dei delitti di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 2 del medesimo d.lgs.), dichiarazione fraudolenta adoperando altri artifici (art. 3) e dichiarazione infedele (art. 4), compiuti anche nel territorio di un altro Stato facente parte dell'Unione, al fine di evadere l'IVA per un valore complessivo non inferiore a dieci milioni di euro. Per vero, il risvolto

¹⁴¹ Segnatamente gli artt. 316, 316 *ter* e 319 *quater*.

¹⁴² Nell'art. 322 *bis*, dopo il numero 5 *quater* è immesso il numero 5 *quinquies* al fine di estendere la punizione dei fatti di corruzione passiva, come definita dalla direttiva, anche ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio di Paesi terzi rispetto agli Stati membri dell'Unione europea o di organizzazioni pubbliche internazionali, quando tali fatti siano posti in essere in modo che ledano o possano ledere gli interessi finanziari dell'Unione stessa. Nell'art. 640, co. 2, n.1 è invece inserito dopo le parole "ente pubblico", "o dell'Unione europea".

¹⁴³ L'art. 7 del d.lgs. 75/2020 dispone, in effetti, che «in ogni norma penale vigente recante la disciplina dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea il riferimento alle parole "Comunità europee" dovrà intendersi come riferimento alle parole "Unione europea"».

più problematico di questa novità si evidenzia nell'affermazione secondo cui «salvo che il fatto integri il reato previsto dall'articolo 8, la disposizione di cui al comma 1», che inserisce l'eccezione, «non si applica quando gli atti diretti a commettere i delitti di cui agli articoli 2, 3 e 4 sono compiuti anche nel territorio di altro Stato membro dell'Unione europea, al fine di evadere l'IVA (...)». Il riferimento ai soli «atti diretti a commettere i delitti» pone un notevole arretramento della soglia di punibilità, giacché manca il rimando alla univocità degli stessi come previsto dalla norma generale sul delitto tentato (l'art. 56 c.p.), e solleva, pertanto, sospetti di frizione con il principio di offensività.

Di rilievo, poi, l'estensione dell'area della responsabilità degli enti attraverso l'ampliamento del catalogo dei reati presupposto, in cui vengono inclusi il delitto di frode nelle pubbliche forniture (art. 356 c.p.), il delitto di peculato (art. 314 e 316 c.p.) e il delitto di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)¹⁴⁴, che si aggiungono a quelli tributari già inclusi per effetto dell'inserimento nel d.lgs. 231/01 dell'art. 25 *quinquiesdecies* ad opera del d.l. n. 124/2019¹⁴⁵. Il catalogo dei reati presupposto, con il d.lgs. 75/2020, si arricchisce altresì dei delitti di frode ai danni del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (art. 2 l. 898/1986) e di contrabbando come previsti e puniti dal d.p.r. n. 43/1973 (con l'aggiunta dell'art. 25 *sexiesdecies* al d.lgs. 231).

A questi cambiamenti l'atto normativo in commento unisce, attraverso il nuovo comma 1 *bis* dell'art. 25 *quinquiesdecies*, la previsione di un inasprimento sanzionatorio per l'ente, come conseguenza della commissione – nell'ambito di sistemi fraudolenti transfrontalieri e al fine di evadere l'imposta sul valore aggiunto per un importo complessivo non inferiore a dieci milioni di euro – di taluni delitti previsti dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74¹⁴⁶. Medesimo aggravio riguarda tra l'altro i reati di frode nel settore agricolo, come disciplinati dalla l. n. 898/1986, in relazione ai quali il legislatore eleva il

¹⁴⁴ In entrambi i casi, invero, la responsabilità della società è circoscritta alle situazioni in cui «il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea».

¹⁴⁵ Convertito con modificazioni dalla l. 19 dicembre 2019, n. 157 (in G.U. 24/12/2019, n. 301), anticipa il recepimento della direttiva, ma ugualmente si pone come misura attuativa dei principi in essa contenuti, segnando la fine della diatriba già evidenziata *supra*, che lungamente ha condizionato l'introduzione dei reati tributari nel catalogo di quelli che determinano la responsabilità dell'ente. S. FINOCCHIARO, *Le novità in materia di reati tributari e di responsabilità degli enti contenute nel c.d. decreto fiscale (d.l. n. 124/2019)*, in *Sistema penale*, 18 novembre 2019.

¹⁴⁶ In particolare: a) per il delitto di dichiarazione infedele previsto dall'articolo 4, la sanzione pecuniaria fino a trecento quote; b) per il delitto di omessa dichiarazione previsto dall'articolo 5, la sanzione pecuniaria fino a quattrocento quote; c) per il delitto di indebita compensazione previsto dall'articolo 10 quater, la sanzione pecuniaria fino a quattrocento quote.

massimo edittale (da tre a quattro anni) quando il danno o il profitto siano superiori a centomila euro.

L'intervento legislativo interessa, inoltre, l'art. 1, comma 4 del d.lgs. n. 8/2016, in cui si annovera una eccezione alla portata generale della depenalizzazione, ivi disposta, degli illeciti puniti con la sola pena pecuniaria, che interessa sempre i reati di cui al d.p.r. 43/1973 quando «l'ammontare dei diritti di confine è superiore a diecimila euro». Al fine di attuare la direttiva PIF, l'art. 4 del decreto introduce, dunque, per i delitti doganali, un'eccezione al d.lgs. n. 8/2016, “ricriminalizzando” condotte recentemente depenalizzate e dispone peraltro anche qui un incremento punitivo¹⁴⁷.

Com'è evidente non tutte i precetti della direttiva trovano specifica riformulazione nell'atto interno. Balza all'occhio innanzitutto la mancata riformulazione dell'art. 2 dir. sulla delimitazione del campo di applicazione, che a ben vedere si giustifica rapidamente sottolineando come il nostro ordinamento già prevede la punizione di violazioni di tal genere consistenti perfino in importi nettamente inferiori¹⁴⁸. Ugualmente coperti risultano poi gli artt. 3 e 4, atteso che le figure criminali opzionate dalla direttiva sono tutte annoverate, grazie anche all'intervento prodromico effettuato dal legislatore mediante il suddetto d.l. 124/2019. Così ancora per le ipotesi di istigazione e favoreggiamento, per cui è sufficiente il richiamo rispettivamente agli artt. 115, comma 3 e 414 c.p.; e agli artt. 378 e 379 c.p. Analogamente per il concorso di persone la cui esclusione dalla punibilità si registra nel d.lgs. 74/2000 per evitare la doppia punizione del soggetto agente per aver emesso fatture inesistenti e per aver partecipato, con l'emissione medesima, nel reato di utilizzazione, tramite la dichiarazione, delle fatture inesistenti. La stessa azione, infatti, verrebbe ad essere punita due volte con lesione del principio del *ne bis in idem*¹⁴⁹. Ebbene, la scelta di non trasporre la presente indicazione non si pone in contrasto con la direttiva, siccome essa pertiene esclusivamente ai delitti di dichiarazione e l'ordinamento italiano statuisce comunque, separatamente, la punizione della emissione di fatture per operazioni inesistenti¹⁵⁰.

¹⁴⁷ All'art. 295 del d.p.r. 43/1973 è aggiunto il nuovo comma 3: «Per gli stessi delitti, alla multa è aggiunta la reclusione fino a tre anni quando l'ammontare dei diritti di confine dovuti è maggiore di cinquantamila euro e non superiore a centomila euro».

¹⁴⁸ V. artt. 2 e ss. d.lgs. 74/2000.

¹⁴⁹ In proposito v. capitolo IV.

¹⁵⁰ Ecco, pertanto, come anticipato che il legislatore italiano nella traduzione dei concetti di *aiding and abetting* rimane fedele alla scissione tra favoreggiamento e concorso, in conformità alla nostra tradizione.

Le medesime osservazioni valgono anche per le circostanze aggravanti, la confisca e la prescrizione che sono, come si sa, già previste e potenzialmente “estendibili” ai reati PIF.

CAPITOLO III

Doveri di cooperazione e meccanismi di verifica: il ruolo delle istituzioni e degli organi preposti alla repressione dei reati lesivi degli interessi finanziari

SOMMARIO: 1. I protagonisti della lotta contro i reati PIF. – 2. L’Ufficio europeo antifrode (OLAF). – 3. L’Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (*Eurojust*). – 4. La Procura europea (*EPPO*). – 4.1. (*segue*) L’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939 – 5. Rapporti fra EPPO, OLAF ed *Eurojust*. – 6. Tra potenzialità e incertezze future.

1. I protagonisti della lotta contro i reati PIF

Al fine di garantire l’efficace repressione dei reati lesivi degli interessi finanziari, l’Unione predispone un quadro istituzionale *ad hoc*, attribuendo ai diversi soggetti coinvolti compiti di varia natura.

In questa sede, ci si propone, pertanto, di indagare l’assetto istituzionale allestito, verificando – da un lato – quali siano la struttura, l’organizzazione interna e le funzioni di tali organi e – dall’altro – quale rapporto venga ad instaurarsi tra questi e le altre istituzioni, gli organi e gli organismi europei, e gli Stati membri.

Il riferimento è all’OLAF¹⁵¹ – *European Anti-Fraud Office* – ad *Eurojust*¹⁵² e alla Procura europea¹⁵³ – *European Public Prosecutor’s Office*, d’ora in avanti EPPO –, la cui introduzione rappresenta, secondo autorevole dottrina, «una vera e propria novità di sistema»¹⁵⁴.

¹⁵¹ Regolamento (UE, Euratom) 2013/883 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) 1999/1073 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) 1074/1999 del Consiglio*, in GUUE L 248/1, del 18 settembre 2013.

¹⁵² Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, *che istituisce l’Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio*, in GUUE L 295/138 del 21 novembre 2018.

¹⁵³ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio *relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata sull’istituzione della Procura europea («EPPO»)*, cit., entrato in vigore il 20 novembre 2017.

¹⁵⁴ G. TESAURO, *Una procura europea per l’Europa del futuro*, in N. PARISI, D.G. RINOLDI, A. SANTINI, M. FUMAGALLI MERAUVIGLIA (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 2-11.

Nell'attuale momento storico, infatti, si è da più parti avvertita l'esigenza di creare un organo d'accusa europeo con poteri forti, capace di fronteggiare fenomeni diffusamente stigmatizzati dall'opinione pubblica, perché impattanti sull'economia e/o sulla sicurezza¹⁵⁵. La necessità di agire contro una criminalità transnazionale in uno spazio giudiziario europeo senza confini interni, tuttavia, si trova a fare i conti con la ben nota ritrosia degli Stati a cedere parte della propria sovranità in un ambito tematico estremamente delicato¹⁵⁶.

È altrettanto ben noto, però, che il sistema attuale – in cui gli Stati membri esercitano l'azione penale e conducono le indagini anche avvalendosi delle strutture di coordinamento *Eurojust* ed *Europol*¹⁵⁷ – non risulta essere efficiente per contrastare il numero elevato di reati ai danni delle finanze europee.

È pacificamente riconosciuto, infatti, che ogni anno gli Stati membri registrano perdite di gettito IVA pari a 50 milioni di euro a causa delle frodi transnazionali che, pertanto, connotano un fenomeno criminale indiscusso; inoltre, evidenti sono le difficoltà che le autorità nazionali incontrano nell'indagare su questi reati, attesa anche la

¹⁵⁵ Come osservato dall'allora Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione, tenuto il 13 settembre 2017: «L'Unione europea deve essere più forte anche nella lotta contro il terrorismo. Negli ultimi tre anni abbiamo compiuto veri progressi, ma non abbiamo ancora gli strumenti per agire rapidamente in caso di minacce terroristiche transfrontaliere. (...) Ritengo quanto mai opportuno incaricare la nuova Procura europea di perseguire i reati di terrorismo transfrontaliero». Atteso che le minacce alla sicurezza hanno assunto sempre di più una dimensione transfrontaliera, per garantire una più efficace risposta punitiva all'Europa non resta che unire le risorse. La Procura europea rappresenta, pertanto, lo strumento tramite cui assicurare che nessun terrorista o criminale passi tra le maglie della rete.

Tuttavia, come chiarisce il *considerando* n. 11: «in conformità del TFUE, la competenza materiale dell'EPPO è limitata ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (...). I compiti dell'EPPO dovrebbero, pertanto, essere quelli di individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio e di quelli che sono indissolubilmente connessi a tali reati». Un'estensione di tale competenza è, però, prevista in relazione a forme gravi di criminalità che hanno una dimensione transfrontaliera – come, per l'appunto, il terrorismo internazionale – ma l'attribuzione, come meglio si dirà nel prosieguo, è subordinata alla decisione unanime del Consiglio europeo. Sul punto si segnala l'iniziativa della Commissione contenuta nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio europeo, *un'Europa che protegge un'iniziativa per estendere le competenze della Procura europea (EPPO) ai reati di terrorismo transfrontaliero*, del 12 settembre 2019, COM(2018) 641 final, con cui si propone «una modifica al trattato, per estendere le competenze dell'EPPO ai reati di terrorismo che interessano più di uno Stato membro, nell'ambito della risposta europea globale e rafforzata alle minacce terroristiche», p. 3.

¹⁵⁶ Sul punto V. capitolo I e L. CAMALDO, *La creazione della Procura europea in uno spazio investigativo comune*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014, pp. V-XIII.

¹⁵⁷ Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, *che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI*; in GUUE L 135/53 del 24 maggio 2016.

limitatezza degli strumenti investigativi adoperabili al fine di combattere la criminalità finanziaria. Molto spesso, poi, essendo tali reati perseguiti da tanti pubblici ministeri quanti sono gli Stati Membri implicati – i quali agiscono senza avere cognizione delle indagini parallele dei propri colleghi – si determina il dispiegarsi di altrettanti processi, con la conseguente possibile violazione del principio del *ne bis in idem*, la cui attivazione finisce per neutralizzare i procedimenti successivi a quello per primo definito con sentenza.

L’iniziativa di istituire una Procura europea si presenta, dunque, come strumento attraverso il quale rafforzare e consolidare lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia anche in campo penale, nell’ottica del superamento della logica orizzontale della cooperazione tra Stati, in favore di una logica verticale di integrazione tra i diversi spazi giudiziari¹⁵⁸, rappresentando un decisivo salto di qualità nel processo di integrazione europea in materia penale, nella prospettiva di una visione globale della giustizia a livello europeo¹⁵⁹.

2. L’OLAF

L’indagine intorno all’assetto istituzionale – oggi in divenire per la recente entrata in funzione di EPPO – non può che essere condotta in prospettiva diacronica, muovendo dall’originaria impostazione, tuttora in vigore, che vede quali principali attori nel contrasto di questi fenomeni l’Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) e l’Agenzia europea per la cooperazione giudiziaria penale (*Eurojust*).

La prima forma di tutela degli interessi finanziari nasce, per vero, in sede amministrativa.

Nel 1988 la Commissione europea, a seguito di insistenti richieste formulate dal Parlamento europeo circa l’intensificazione dell’azione di contrasto alle frodi in danno del bilancio comunitario, istituisce “l’Unità di coordinamento della lotta antifrode”, meglio conosciuta come UCLAF, che per circa 10 anni promuove, specie in campo doganale, lo sviluppo di reti mediante cui ricevere e trasmettere informazioni in tempo reale tra le varie Amministrazioni, e di banche dati informative antifrode, raccoglie ed analizza le informazioni necessarie all’attività investigativa.

¹⁵⁸ N. PARISI, *La Procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2013, n. 1, p. 64.

¹⁵⁹ R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell’Unione europea. Linee guida di un sistema integrato di tutela dei beni giuridici sovranazionali e dei beni di interesse comune*, cit., p. 144.

L'esigenza di rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione si avverte ancor di più quando nel 1993 la Comunità diviene Unione europea e finalizza il progetto di mercato interno, intensificandosi il timore che tali interessi, se non protetti, sarebbero stati seriamente minacciati dal rafforzamento dell'unione economica tra gli Stati membri e dai principi inerenti la libera circolazione.

In questi anni, infatti, da un alto, la globalizzazione e le nuove tecnologie cominciano a dar vita a forme di internazionalizzazione delle frodi, dei traffici illegali, del riciclaggio di denaro e delle evasioni fiscali, dall'altro, scandali di corruzione coinvolgono le classi politiche di diversi Stati (tra cui Italia, Spagna e Francia), inoltre, la preparazione verso l'allargamento dell'Unione all'Europa dell'est, caratterizzata dalla larga diffusione della corruzione durante il dominio sovietico, rende necessarie azioni preventive tese a rafforzare i vincoli delle norme sovranazionali¹⁶⁰.

Non solo l'UE ma anche altri *forum* internazionali cominciano a discutere l'importanza di un maggior controllo internazionale delle attività illegali, primariamente corruzioni e associazioni a delinquere.

Come risultato di questa ondata di cambiamento vengono adottate le già ricordate Convenzione per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea ed i suoi due protocolli (1995, 1996, 1997)¹⁶¹ nonché la Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione (1997), le cui attuazioni negli ordinamenti interni non risultano, però, semplici ed immediate.

Il problema diviene ancor più serio quando uno scandalo di corruzione coinvolge alcuni membri della Commissione europea¹⁶², costretta a dimettersi.

In questo periodo la Corte dei conti europea comincia, allora, a formulare una serie di osservazioni¹⁶³ sui servizi della Commissione incaricati della lotta alle frodi, ovvero sull'attività dell'Unità di coordinamento della lotta antifrode, evidenziando taluni limiti nel suo operato.

Di qui, la Commissione giunge a presentare¹⁶⁴ una proposta di regolamento che istituisce un Ufficio europeo per le indagini contro le frodi, finalizzata a sostituire

¹⁶⁰ K. TIEDEMANN, *La tutela penale degli interessi finanziari della Comunità Europea*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1991, p. 513.

¹⁶¹ V. capitolo I.

¹⁶² La Commissione Santer, in carica dal 1995 al 15 marzo 1999.

¹⁶³ Illustrate nella Relazione speciale n. 8/98, pubblicata nella GUUE C-230, del 22 luglio 1998.

¹⁶⁴ Il 1° dicembre 1998.

l'UCLAF con un organo indipendente esterno e dotato di autonomia operativa e finanziaria¹⁶⁵.

A tale proposta segue la pubblicazione di un “pacchetto antifrode”¹⁶⁶ composto dai seguenti atti, entrati in vigore il 1° giugno 1999: la decisione (CE, CECA, Euratom) 1999/352 della Commissione *che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode*, in GUUE L 136/20 del 28 aprile 1999; l'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione delle Comunità europee *relativo alle indagini interne svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode*, del 25 maggio 1999, in GUUE L 136/15 del 31 maggio 1999; il regolamento (CE) 1999/1073 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 1999, *relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode*, in GUUE L 136/1 del 31 maggio 1999; il regolamento (Euratom) 1999/1074 del Consiglio del 25 maggio 1999, *relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode*, GUUE n. L 136 del 31 maggio 1999¹⁶⁷.

Il nuovo Ufficio europeo per la lotta antifrode, la cui sfera di competenza rimane circoscritta ad un'attività di indagine amministrativa, a tutela, invero, non soltanto degli interessi finanziari ma anche degli interessi comunitari in genere¹⁶⁸, trova oggi la sua base giuridica in molteplici fonti: anzitutto, negli artt. 287 e 325 del TFUE; nel regolamento (UE, Euratom) 2013/883 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) 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) 1074/1999 del Consiglio*¹⁶⁹, come da ultimo modificato dal regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23

¹⁶⁵ L'OLAF, difatti, fa parte della Commissione europea ma opera in modo indipendente.

¹⁶⁶ Adottato da parte del Consiglio Ecofin C/99/165 del 25 maggio 1999.

¹⁶⁷ Più correttamente, messa in discussione per lo scarso grado di autonomia, l'UCLAF è stata sostituita da una *task force* per la lotta alle frodi – strumento utilizzato spesso dalla Commissione per la gestione di progetti particolarmente innovativi o per il monitoraggio temporaneo di determinate questioni –, i cui compiti sono, poi, stati assorbiti nel 1999 dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

¹⁶⁸ Il *considerando* n. 6 della decisione istitutiva indica, infatti, che la responsabilità dell'Ufficio: «riguarda, oltre alla tutela degli interessi finanziari, tutte le attività connesse alla tutela di interessi comunitari contro comportamenti irregolari perseguibili in sede amministrativa o penale».

L'art. 2, poi, specifica: «L'Ufficio esercita le competenze della Commissione in materia di indagini amministrative esterne al fine di intensificare la lotta contro la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari delle Comunità, nonché ai fini della lotta contro le frodi inerenti a qualsiasi fatto o atto compiuto in violazione di disposizioni comunitarie».

¹⁶⁹ Il regolamento ha apportato modifiche significative al lavoro dell'OLAF e alle sue relazioni con le varie parti interessate, ha definito ulteriori diritti delle persone coinvolte, ha introdotto uno scambio annuale di opinioni tra l'OLAF e le istituzioni dell'UE ed ha anche previsto che ciascuno Stato membro designi un servizio di coordinamento antifrode.

dicembre 2020, in GUUE L 437/49, del 28 dicembre 2020¹⁷⁰; nel regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, *che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) 2013/1296, (UE) 2013/1301, (UE) 2013/1303, (UE) 2013/1304, (UE) 2013/1309, (UE) 2013/1316, (UE) 2014/223, (UE) 2014/283 e la decisione (UE) 2014/541 e abroga il regolamento (UE, Euratom) 2012/966*, in GUUE L 193 del 30 luglio 2018; nell'accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione *sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia verso l'introduzione di nuove risorse proprie*, in GUUE LI 433/28 del 22 dicembre 2020; richiami sono, poi, contenuti nel regolamento interno del Parlamento europeo.

Negli ultimi anni, inoltre, si sono moltiplicati i testi legislativi, le raccomandazioni e le comunicazioni dell'Unione finalizzate a migliorare la *governance* dell'OLAF, a rafforzare le garanzie procedurali¹⁷¹ ed assicurare una tutela più efficace degli interessi finanziari dell'Unione tramite l'adozione di una politica integrata frutto della attuazione di quella stretta e regolare cooperazione tra Stati membri e Commissione europea cristallizzata all'art. 325 del TFUE.

All'OLAF sono attribuite plurime funzioni.

Anzitutto, esso svolge un'attività investigativa e segnatamente indagini amministrative, che compie sia presso i singoli Stati membri e in alcuni paesi terzi con i quali l'Unione ha concluso accordi di cooperazione, cd. indagini esterne, sia all'interno delle istituzioni comunitarie al fine di potenziare la lotta contro la frode, la corruzione e qualsiasi condotta illecita lesiva degli interessi finanziari europei.

¹⁷⁰ Emanato dando seguito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che modifica il regolamento (UE, Euratom) 2013/883 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'OLAF*, del 23 maggio 2018, COM(2018) 338 final., in cui molta attesa si riponeva.

¹⁷¹ Su cui incisivamente il novellato regolamento OLAF, al cui art. 9 *bis* si introduce la figura del "controllore delle garanzie procedurali", nominato dalla Commissione, per un mandato non rinnovabile di cinque anni. Questi deve possedere le qualifiche e l'esperienza necessarie in materia di garanzie procedurali per esercitare le proprie funzioni in piena indipendenza. Ogni anno riferisce al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione, al comitato di vigilanza e all'Ufficio in merito all'esercizio di tale funzione. Ai sensi del successivo art. 9 *ter*, gli interessati hanno il diritto di presentare reclamo al controllore per quanto riguarda il rispetto, da parte dell'Ufficio, delle garanzie procedurali di cui all'articolo 9.

Le indagini esterne sono principalmente quelle attribuite alla Commissione dai regolamenti (CE, Euratom) 1995/2988 (interessi finanziari delle Comunità) e (CE, Euratom) 1996/2185 (controlli e verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità)¹⁷². Queste sono attuate, conformemente altresì al nuovo regolamento (UE, Euratom) 2020/2223, per lo più, nei confronti di operatori privati sospettati di “irregolarità”, vale a dire di fornire informazioni suscettibili di recare pregiudizio al bilancio comunitario, sul versante tanto delle entrate quanto delle spese. Il principale strumento investigativo utilizzato è rappresentato – sulla scia dei controlli amministrativi nazionali – dalle ispezioni di documenti contabili effettuate presso le sedi dei medesimi operatori, avendo i suoi funzionari diritto di accedere a qualsiasi informazione in loro possesso¹⁷³.

Anche per le indagini amministrative svolte all'interno delle istituzioni, degli organi e degli organismi istituiti dai trattati o sulla base di questi ultimi, l'OLAF ha diritto di accedere, senza preavviso e senza ritardo, nei locali ove essi adempiono i propri compiti, per ottenere ogni informazione in loro possesso e verificare che le condotte dei membri e del personale non rechi pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione¹⁷⁴.

Un'indagine, fatto salvo l'articolo 12 *quinquies* del reg. OLAF, può essere avviata dal direttore generale in presenza di un sufficiente sospetto. Una volta intrapresa, questa deve essere condotta in modo continuativo ed entro un tempo proporzionato alla peculiarità del caso. La normativa, invero, non impone un termine massimo, tuttavia, trascorsi i primi dodici mesi un'informativa è dovuta al Comitato di vigilanza sulle ragioni

¹⁷² V. nota 31, capitolo I.

¹⁷³ Le indagini esterne, in altri termini, attengo: con riferimento alle uscite, al controllo che la documentazione presentata al fine di ottenere dall'Unione contributi indiretti (fondi strutturali e agricoli), diretti ed aiuti a Paesi terzi non risulti errata, incompleta o illegittima ovvero che i fondi ricevuti non siano stati distratti dallo scopo cui erano diretti; con riguardo alle entrate, invece, la competenza di OLAF è meno ampia e concentrata essenzialmente sulle imposte agricole e doganali ed è diretta a smascherare frodi come *antidumping*, *countervailing*, *transshipment* ed altre tese a alterare la provenienza dei prodotti. Per un più ampio approfondimento V. L. PALMIERI, *La riforma di Eurojust e i nuovi scenari in materia di cooperazione giudiziaria*, Milano, 2019, p. 105 e ss. e L. SALAZAR, *La riforma di Eurojust e i suoi riflessi sull'ordinamento italiano*, in *DPC*, 2019, n. 1, p. 44.

¹⁷⁴ Tra gli illeciti su cui OLAF è legittimata ad investigare rientrano: frode, peculato, abuso d'ufficio, corruzione, irregolarità nelle procedure d'appalto, falso, conflitto di interessi, ecc. I principali strumenti investigativi utilizzati, sia per le indagini interne che per le indagini esterne sono: le verifiche a sorpresa sul posto (*on the spot checks*) e i colloqui (*interviews*) con testimoni e persone interessate che si svolgono, però, su base volontaria.

che ne hanno impedito la chiusura, indicando, se del caso, le misure correttive previste al fine di imprimere un'eventuale accelerazione¹⁷⁵.

All'esito del processo investigativo si prevede la redazione di una relazione finale¹⁷⁶ che analizza le prove raccolte e presenta conclusioni che offrano specifiche motivazioni in rapporto all'esistenza o all'inesistenza di casi di frode, di corruzione o di ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari e degli altri interessi dell'UE e/o di fatti gravi connessi all'esercizio di attività professionali.

Sulla base degli approdi investigativi, il direttore generale può formulare, ad accompagnamento della relazione, raccomandazioni sulle azioni che le istituzioni, gli organi o gli organismi dell'UE ovvero gli Stati membri, devono intraprendere. All'esito delle indagini, infatti, le autorità competenti degli Stati membri ovvero delle istituzioni europee danno seguito alle risultanze investigative e ne informano l'Ufficio entro il termine fissato nelle raccomandazioni stesse o anche su richiesta dell'Ufficio¹⁷⁷.

Il monitoraggio degli sviluppi dell'applicazione delle raccomandazioni è rimesso all'unità investigativa che ha l'onere di registrare l'esito delle conseguenti azioni intraprese dalle autorità competenti, fornendo l'assistenza all'uopo necessaria. Essa è, altresì, tenuta a verificare l'attuazione delle raccomandazioni giudiziarie, disciplinari e finanziarie che vengono trasmesse annualmente alle istituzioni, agli organi o agli organismi dell'UE e agli Stati membri, per poi registrare nel sistema di gestione dei casi dell'OLAF gli sviluppi e i risultati raggiunti.

Oltre al suo lavoro investigativo, l'OLAF adempie un importante dovere di prevenzione delle frodi.

Si è visto come essa, forte delle conoscenze e dell'esperienza accumulate nel corso degli anni, aiuta le autorità responsabili della gestione dei fondi dell'UE, all'interno e all'esterno delle sue frontiere, ad individuare i vari tipi di frode, le minacce e i rischi connessi alla tutela degli interessi finanziari dell'UE, evitando danni economici e finanziari.

¹⁷⁵ Art. 7, par. 8 reg. 2020/2223.

¹⁷⁶ Da redigere ai sensi dell'art. 11 del regolamento (UE) 2020/2223, indicando: la base giuridica dell'indagine, le fasi procedurali seguite, i fatti accertati, la qualificazione giuridica, l'incidenza finanziaria stimata e le garanzie procedurali osservate.

¹⁷⁷ Nel 2019 l'OLAF ha concluso 181 indagini, emettendo 254 raccomandazioni alle autorità nazionali e dell'UE competenti.

A tale scopo la Commissione ha di recente aggiornato la “Strategia antifrode”. Sulla base dei soddisfacenti risultati raggiunti dal precedente CAFS¹⁷⁸ 2011, ha adeguato quella iniziativa alle due importanti aggiunte legislative adottate nel 2017, vale a dire: la direttiva PIF ed il regolamento istitutivo della Procura europea. Riaffermando pienamente gli obiettivi generali della precedente – secondo cui per contrastare le frodi a livello dell’UE è necessario un approccio globale che copra l’intero ciclo antifrode e comprenda le seguenti azioni: a) migliorare la prevenzione e l’individuazione delle frodi nonché le condizioni alla base delle relative indagini e b) garantire un livello sufficiente di riparazione e deterrenza, con sanzioni proporzionate e dissuasive – la strategia antifrode 2019 integra un principio supplementare, che sancisce l’impegno della Commissione a garantire un’efficace comunicazione interna ed esterna riguardo alla lotta contro le frodi nell’Unione.

Se la comunicazione interna è fondamentale per orientare e sostenere l’azione antifrode dell’istituzione, la comunicazione esterna serve a salvaguardare la reputazione dell’Unione e a rassicurare il pubblico in merito all’integrità e alla sana gestione finanziaria delle operazioni dell’UE, incoraggiando la, molto spesso provata, fiducia dei cittadini¹⁷⁹.

Il riesame della strategia consente alla Commissione di valutare tanto gli aspetti positivi, i risultati raggiunti, tanto ciò che ancora è necessario fare¹⁸⁰ al fine di attuare quel continuo miglioramento e perfezionamento che sin dalla sua nascita interessa l’intero sistema, grazie ai costanti sforzi della Commissione, coadiuvata da puntuali *audit* della Corte dei conti¹⁸¹.

¹⁷⁸ Il CAFS, acronimo di Strategia antifrode della Commissione, costituisce un documento politico interno vincolante per la Commissione, i servizi e le agenzie esecutive nella loro lotta contro la frode e la corruzione che colpiscono gli interessi finanziari dell’UE.

¹⁷⁹ 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*, del 24 aprile 2019, COM(2019) 196 final.

¹⁸⁰ Due le principali vulnerabilità identificate: a) un’analisi insufficiente di dati sulla frode, che limitano la comprensione da parte della Commissione della frode e b) alcune lacune nella supervisione della Commissione sulla gestione del rischio di frode a livello di dipartimento. Debolezze queste che sono state anche illustrate nelle raccomandazioni di una recente relazione speciale della Corte dei conti europea, dal titolo *Lottare contro le frodi nella spesa dell’UE: sono necessari interventi*, 2019, n. 1, ove si legge che questa carenza di informazioni riduce il valore pratico e l’efficacia dei piani strategici della Commissione volti a tutelare dalle frodi gli interessi finanziari dell’UE.

¹⁸¹ Si tratta, in particolare, di due relazioni speciali sull’OLAF predisposte nel 2005 e nel 2011.

Gli obiettivi prioritari di questo CAFS del 2019 consistono, quindi, nel dotare la Commissione di una maggiore capacità analitica ai fini della prevenzione ed individuazione delle frodi mediante un sistema centralizzato di controllo, e nel migliorare la cooperazione antifrode tra i vari organismi dell'UE e, in particolare, tra questi, l'OLAF e la Procura europea (EPPO), ma anche con riguardo agli Stati membri, all'interno dei quali il nuovo regolamento OLAF prevede, inoltre, l'istituzione di specifici "Servizi di coordinamento antifrode"¹⁸² con il compito di agevolare la cooperazione e lo scambio di informazioni efficaci con l'Ufficio, prestare l'assistenza o il coordinamento necessari affinché lo stesso possa svolgere efficacemente le proprie mansioni.

L'operato di OLAF risulta di grande importanza anche ai fini del rafforzamento della cooperazione giudiziaria nel suo complesso, contribuendo alle indagini realizzate dalle autorità nazionali o da altri servizi dell'Unione, attraverso la raccolta e lo scambio delle informazioni e facilitazione dei contatti secondo le disposizioni aggiornate del regolamento (UE, Euratom) 2020/2223¹⁸³.

Negli ordinamenti nazionali l'OLAF trova, inoltre, corrispondenza e supporto nel COLAF¹⁸⁴, l'organo di governo preposto alla elaborazione ed allo sviluppo della strategia nazionale sul tema della lotta alle irregolarità e alle frodi in danno del bilancio dell'Unione europea¹⁸⁵. Al Comitato sono attribuite, in forza di legge, funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento di tutte le Amministrazioni nazionali e regionali che svolgono attività di contrasto alle frodi e alle irregolarità attinenti al settore fiscale, a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali¹⁸⁶.

¹⁸² Art. 12 *bis* reg. OLAF.

¹⁸³ In particolare, v. gli artt. 12 e ss. reg.

¹⁸⁴ Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea.

¹⁸⁵ In Italia, istituito con legge del 1992, il Comitato è stato ridefinito nella composizione e nei compiti con il D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91 e, da ultimo, con legge 24 dicembre 2012, n. 234, è stato rinominato ed inserito definitivamente nella pianta organica della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee. Per l'approfondimento sulle attività svolte V. DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE EUROPEE COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI DELL' UNIONE EUROPEA, Relazione Annuale, 2019, pubblicata il 18 novembre 2020 e reperibile *on line* al sito www.politicheeuropee.gov.it/media/5047/relazione-annuale-colaf-2019_def_compressed.pdf.

¹⁸⁶ Inoltre, il Comitato ha lo specifico compito di: a) monitorare il flusso di tutte le comunicazioni di irregolarità/frodi che l'Italia invia all'OLAF (per quanto concerne, in particolare, le somme indebitamente erogate e quelle recuperate); b) predisporre il questionario annuale *ex art* 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nonché ogni altro documento inerente la peculiare tematica "antifrode", la cui compilazione sia richiesta dalle Istituzioni europee; c) partecipare ai competenti tavoli di lavoro europei sul tema della lotta antifrode, ovvero al Comitato europeo lotta antifrode (Co.Co.L.A.F.) della Commissione ed al Gruppo Anti Frode (GAF) del Consiglio dell'Unione. Fanno parte del Comitato i rappresentanti, ai massimi livelli, di tutte le Amministrazioni deputate alla gestione dei Fondi europei, nonché alle attività di controllo.

L'attività preventiva è, in più, attuata dall'OLAF per mezzo di iniziative di finanziamento di azioni che offrano sostegno tecnico ed operativo alle indagini, formazioni specifiche e attività di ricerca finalizzate a combattere le frodi, la corruzione e altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE¹⁸⁷.

Varie e composite, dunque, risultano le attribuzioni dell'Ufficio e importanti gli sforzi profusi e, purtuttavia, il suo apporto non è negli anni risultato pienamente soddisfacente. Come emerge dall'ultimo rapporto annuale¹⁸⁸, che rappresenta la fonte più esaustiva di informazioni in materia, i dati che pervengono dagli Stati membri sono, infatti, insufficienti. La scarsità di risorse informative cui OLAF può attingere è essenzialmente dovuta al fatto che le sensibili differenze esistenti nella definizione del concetto di frode alle finanze dell'Unione tra i vari paesi comporta una non omogeneità dei dati ritenuti oggetto del dovere di comunicazione, di conseguenza, non tutte le frodi individuate nei sistemi nazionali vengono segnalate all'Unione europea. Pertanto, appare, talvolta, difficile ottenere un quadro completo del fenomeno. Per espressa ammissione dello stesso Ufficio, le statistiche fornite dall'OLAF raffigurano solo una parte del problema, che è presumibilmente molto più imponente¹⁸⁹.

Ciononostante, i risultati conseguiti dall'OLAF sono comunque incoraggianti¹⁹⁰.

¹⁸⁷ I cd. programmi Hercule, avviati nel 2004 con l'obiettivo di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione sostenendo le azioni volte a combattere le irregolarità, le frodi e la corruzione che danneggiano il bilancio dell'UE. Attualmente è in vigore il programma cd. Hercule III (2014-2020) – di cui al regolamento (UE) 2014/250, GUUE L 84/6 del 20 marzo 2014 – ma nel contesto del nuovo quadro finanziario pluriennale (2021-2027), la Commissione ha già presentato una proposta relativa a un nuovo programma antifrode dell'UE, che mira essenzialmente a ripetere e migliorare il programma Hercule III associandolo al sistema d'informazione antifrode (AFIS) e al sistema di gestione delle irregolarità (IMS), entrambi già gestiti dall'OLAF. Le relative informazioni sono reperibili al sito https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/hercule_en.

¹⁸⁸ EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE, Annual activity report 2019, pubblicato il 12 giugno 2020 e reperibile in https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-annual-activity-report-2019_en.pdf.

¹⁸⁹ Anche dalla Relazione speciale n. 6 del 2019, *Lotta alle frodi nella spesa UE per la coesione: le autorità di gestione devono potenziare le attività di individuazione, risposta e coordinamento*, presentata dalla Corte dei Conti in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE, risulta, infatti, che gli Stati membri pur essendo tenuti ad utilizzare l'IMS per notificare alla Commissione le irregolarità dal valore superiore a 10.000 euro che li inducano a sospettare o ad accertare frodi, anche se risolte prima che la relativa spesa sia certificata alla Commissione, non sempre effettuano le relative comunicazioni. Ciò evidentemente pregiudica i dati riportati nelle relazioni TIF che risultano incompleti, inesatti e talvolta obsoleti. In questo senso, M. CAIANIELLO, *The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor's Office: Everything Changes, or Nothing Changes?*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2013, p. 125; K. LIGETI, M. SIMONATO, *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?*, in *NJECL*, 2013, p. 8 ss.

¹⁹⁰ Come risulta dall'ultimo rapporto annuale, nel 2019, l'OLAF ha avviato 223 nuove indagini, ne ha concluse 181, emettendo 254 raccomandazioni alle autorità nazionali e dell'UE competenti, relative al recupero di 485 milioni di euro a favore del bilancio dell'Unione.

Sotto questo profilo, molto apprezzabili sono anche le novità introdotte dal succitato regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 in cui si conferma, tra l'altro, la necessità di concedere l'accesso ai funzionari dell'ufficio antifrode ai conti bancari dei cittadini europei¹⁹¹ e di rafforzare l'ammissibilità delle prove raccolte dall'ufficio antifrode nei procedimenti dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali¹⁹², provvedendo, altresì, ad offrire all'Olaf la possibilità di agire efficacemente insieme alla nuova Procura europea¹⁹³, integrandone l'operato a vantaggio di tutti gli Stati.

Nel frattempo, peraltro, sono state adottate al medesimo fine altre puntuali misure¹⁹⁴ in relazione alla trasmissione e allo scambio dei dati sui pagamenti nell'ottica di combattere la frode in materia di IVA nel commercio elettronico, tra cui l'istituzione di un sistema elettronico centrale di informazioni sui pagamenti (CESOP) che a partire dal 2024 registrerà le informazioni relative ai pagamenti transfrontalieri effettuati nell'Unione oppure verso paesi o territori terzi. In questo modo le autorità fiscali potranno monitorare adeguatamente il corretto adempimento degli obblighi in materia di IVA nella fornitura transfrontaliera di beni e servizi da imprese a consumatori.

Nel medesimo contesto è collocabile un'ulteriore iniziativa approvata il 20 giugno 2019 da Parlamento europeo e Consiglio: si tratta della direttiva (UE) 2019/1153 *che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati, e che abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio*, in GUUE L 186/122 dell'11 luglio 2019. Essa stabilisce misure intese ad agevolare l'accesso alle informazioni finanziarie e alle informazioni sui conti bancari e il loro utilizzo da parte delle autorità competenti per la prevenzione, l'accertamento, l'indagine o il perseguimento di reati gravi e delle *Financial Intelligence Unit (FIU)*, operanti in materia di contrasto e prevenzione del riciclaggio, dei reati presupposto e del finanziamento del terrorismo (*AML-TF*).

L'indispensabilità delle informazioni nella battaglia contro le frodi trova aggiuntivo conforto nella direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del

¹⁹¹ V. *considerando* n. 15 e n. 31 reg.

¹⁹² *Considerando* n. 18 e art. 11 reg.

¹⁹³ Su cui si è detto *supra*.

¹⁹⁴ La direttiva (UE) 2020/284 del Consiglio, del 18 febbraio 2020, *che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda l'introduzione di taluni obblighi per i prestatori di servizi di pagamento*, in GUUE L 62 del 2 marzo 2020 ed il regolamento (UE) 2020/283 del Consiglio, del 18 febbraio 2020, *che modifica il regolamento (UE) n. 904/2010 per quanto riguarda misure di rafforzamento della cooperazione amministrativa per lottare contro la frode in materia di IVA*, in GUUE L 62 del 2 marzo 2020.

Consiglio del 23 ottobre 2019 *riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione*, in GUUE L 305/17 del 26 novembre 2019, che il nuovo regolamento OLAF specificamente richiama al *considerando* n. 17 per sollecitare la sua applicazione anche nei riguardi di coloro che segnalano frodi, corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione.

È di tutta evidenza, pertanto, che alla lotta contro la frode e l'evasione fiscale continua ad essere costantemente attribuita priorità assoluta, e ciò risulta in ultimo dal pacchetto per una fiscalità equa e semplice¹⁹⁵ adottato dalla Commissione per far fronte alla crisi da COVID-19, ove si auspica – tra l'altro – che la digitalizzazione dell'economia e delle autorità nazionali riesca ad agevolare la ricerca di proficue soluzioni.

Per stare al passo con i creatori di frodi che si fanno sempre più raffinate si rende, dunque, necessario ideare nuove pratiche e predisporre azioni sul campo. L'antifrode del futuro passa per queste due prospettive¹⁹⁶.

3. L'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust)

Un'Europa che aspiri ad assumere un ruolo propulsivo nel complesso scenario della comunità globale, non può fare a meno di dotarsi di istituzioni giudiziarie e di organi di polizia “comuni”, in grado di aumentare il “peso specifico” di una realtà politica, allo stato, ancora in costruzione¹⁹⁷.

Un importante tassello nella prospettiva del perseguimento dell'obiettivo della costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ma anche una delle più originali costruzioni concepite dal legislatore all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, è pertanto rappresentato dall'istituzione dell'unità di cooperazione

¹⁹⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Piano d'azione per una fiscalità equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa, del 15 luglio 2020, COM(2020)0312 final.

¹⁹⁶ V. ROSSI, *Olaf, un altro anno all'insegna della lotta alle frodi in Europa*, in *Fisco oggi*, 19 settembre 2019.

¹⁹⁷ A. PALMA, *Il coordinamento investigativo sovranazionale: i rapporti di collaborazione e le sinergie operative tra Eurojust, Europol ed OLAF*, in *Salvis Juribus*, 2019, reperibile on line al sito <http://www.salvisjuribus.it/>.

*Eurojust*¹⁹⁸, che è tra i fondamentali e maggiormente attivi organi dell'Unione nel campo della lotta al crimine transnazionale¹⁹⁹.

La creazione di *Eurojust*²⁰⁰ s'innesta in un lungo percorso, in cui spiccano altre iniziative correlate, tra le quali, la definizione di un quadro comune per lo scambio di magistrati di collegamento²⁰¹ e la creazione di una Rete giudiziaria europea²⁰² e in cui si profilano anche altri importanti sviluppi conseguenti al consolidamento dell'organismo, determinato dall'adozione di una prima riforma nel 2008 tesa a «rafforzare le capacità operative di *Eurojust*, aumentare lo scambio di informazioni tra le parti interessate, facilitare e rafforzare la cooperazione tra le autorità nazionali e *Eurojust* e rafforzare e stabilire relazioni con partner e Stati terzi» e del nuovo regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio *che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio*, prevedendo la trasformazione di *Eurojust* in un'agenzia dell'UE per la giustizia penale (EUACJC)²⁰³.

Eurojust, tradizionalmente, assume una funzione di ausilio per le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale a cooperare e a coordinarsi fra loro²⁰⁴, ma non ha competenza specifica nei casi di frode.

¹⁹⁸ L. SALAZAR, *L'Unità di cooperazione giudiziaria – Eurojust in seno al Trattato di Nizza*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il Trattato di Nizza*, 2003.

¹⁹⁹ A. PALMA, *Il coordinamento investigativo sovranazionale: i rapporti di collaborazione e le sinergie operative tra Eurojust, Europol ed OLAF*, cit.

²⁰⁰ Sulla genesi di *Eurojust* V. G. DE AMICIS, *La costruzione di Eurojust nell'ambito del terzo pilastro dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2001; G. DE LEO, *Da Eurojust al pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 1433 e ss.; G. NICASTRO, *Eurojust*, in AA.VV., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, Milano, 2006, p. 63 ss.; E. ZANETTI (a cura di), *Eurojust e l'ordinamento italiano*, Milano, 2006; G. CASELLI, G. DE AMICIS, *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno*, in *Dir. e giustizia*, 2003, n. 28, p. 94 ss.

²⁰¹ L'azione comune n. 96/277/GAI, del 22 aprile 1996, *relativa ad un quadro di scambio di magistrati di collegamento per migliorare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri*, in GUUE n. L 105 del 27 aprile 1996. Sul tema V. G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, p. 467 e ss.; M. CONTE, M. GEMELLI, F. LICATA, *Le prove penali*, in P. CENDON (a cura di), *Trattati*, Milano, 2011, p. 619 e ss.

²⁰² L'Azione comune 98/428/GAI del 29 giugno 1998 adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, *istituisce una Rete giudiziaria europea*, in GUUE L 191/4, del 7 luglio 1998. La *European Judicial Network* ha lo scopo di migliorare gli standard qualitativi della cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'UE, attraverso l'istituzione di uno o più punti di contatto a livello nazionale che forniscono informazioni di natura giuridica o pratica alle proprie autorità giudiziarie o a quelle degli altri Paesi membri. E. CALVANESE, G. DE AMICIS, *La rete giudiziaria europea: natura, problemi e prospettive*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 698.

²⁰³ In GUUE L 295 del 21 novembre 2018.

²⁰⁴ Più nello specifico, *Eurojust* svolge funzioni di agevolazione e coordinamento tra le diverse istituzioni investigative e giudiziarie. Assiste, sostiene (anche dal punto di vista logistico ed economico), pone in essere consultazioni, acquisisce informazioni, presta assistenza, sostegno operativo e tecnico agli

Creata nel 2002²⁰⁵ – a seguito della istituzione di una unità precursore di Eurojust (“Pro–Eurojust”) decisa dai Ministri della Giustizia dell’Unione che iniziò concretamente ad operare, in maniera quasi carbonara, presso la sede del Segretariato generale del Consiglio UE in Bruxelles dal 1° marzo 2001²⁰⁶ – è il simbolo della prima rete permanente di autorità giudiziarie in tutto il mondo²⁰⁷.

Una sostanziale modifica della decisione istitutiva del 2002 – dopo una prima rifinitura intervenuta con la decisione 2003/659/GAI²⁰⁸, riguardante le sole disposizioni

enti coinvolti. A partire dal 2009, inoltre, è legittimata ad attivarsi per risolvere potenziali conflitti di giurisdizione tra le istituzioni giudiziarie nazionali (prerogativa confermata, come si dirà, dall’art. 4, par. 4 Reg. 2018). Inoltre, all’Agenzia è attribuita la possibilità di richiedere ad un’autorità nazionale di esercitare l’azione penale, a differenza del passato, quando le era consentito solo richiedere di avviare un procedimento. Infine, essa può sollecitare l’istituzione di squadre investigative comuni o disporre misure investigative speciali. *Eurojust*, tuttavia, rimane un “mediatore privilegiato”, godendo nell’esercizio di tali compiti solamente di un cd. *soft power*. V. V. MANES, M. CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo. Fonti, metodi, istituti, casi*, cit., p. 104 e F. SPIEZIA, *Coordinamento delle indagini ed Eurojust*, in L. KALB (a cura di), “Spazio europeo di giustizia” e procedimento penale italiano. *Adattamenti normativi e approdi giurisprudenziali*, cit., p. 107 e ss.

²⁰⁵ Sul punto interessanti osservazioni sono contenute nella nota 3 dello scritto di F. SPIEZIA, *I cambiamenti in corso nello spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia: quale futuro per Eurojust? Alcune riflessioni alla luce dei negoziati sulla proposta di regolamento della Commissione europea COM(2013) 535, del 17 luglio 2013*, in *DPC*, 19 marzo 2015, che ricorda: «Eurojust venne sperimentata, sin dal 2000, con il funzionamento di una Unità provvisoria. Secondo il giudizio espresso da uno dei padri suoi fondatori, l’ex giudice svedese, poi componente del Segretariato Generale del Consiglio, Hans Nilson, la creazione di Eurojust era scritta nelle “stelle”, sin dalla costituzione di Europol. Addirittura, il giorno seguente all’entrata in vigore del Trattato di Maastricht, il 2 novembre 1993, fu adottata un’iniziativa che per certi versi ne anticipava la creazione: il Ministro belga della giustizia propose l’adozione di un’azione comune per istituire un “Centre for Information, Discussion and Exchange in the field of Judicial Cooperation” (CIREJUD). Tale proposta non trovò concretizzazione, ma costituì la base affinché, più tardi, nel 1998, fosse portata a compimento l’iniziativa per la creazione della Rete europea dei punti di contatto. Il seme era stato comunque gettato: da quel momento si innestarono successive dinamiche interistituzionali che sfociarono, nel 2000, nella costituzione dell’organismo nella sua formazione provvisoria di pro-Eurojust».

L’idea concreta di creazione di una unità di pubblici ministeri, magistrati o funzionari di polizia di pari competenza, distaccati da ogni Stato membro con il compito di agevolare il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell’azione penale, di prestare assistenza nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata, in particolare sulla base dell’analisi dell’*Europol* e di cooperare strettamente con la rete giudiziaria europea, in particolare allo scopo di semplificare l’esecuzione delle rogatorie, risulta, infatti, per la prima volta, dalle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere 15 e 16 ottobre 1999, punto 46, per poi trovare consacrazione istituzionale negli artt. 29 e 31 del Trattato di Nizza che gli attribuiva una funzione di coordinamento tra le autorità responsabili dell’azione penale in relazione alle indagini riguardanti i casi di criminalità transnazionale grave, in particolare di criminalità organizzata. Un formidabile impulso all’accelerazione dell’iniziativa fu dato dai tragici attentati alle *Twin Towers* dell’11 settembre 2001, poi destinati a trovare eco nell’eccidio alla stazione ferroviaria di Madrid l’11 marzo 2003 e nelle bombe nella metropolitana di Londra del 7 luglio 2005. Immediatamente si pensò allora all’istituzione di *Eurojust* prontamente subentrata a *Pro-Eurojust* il 6 marzo 2002.

²⁰⁶ Così L. SALAZAR, *La riforma di Eurojust e i suoi riflessi sull’ordinamento italiano*, cit., p. 44.

²⁰⁷ H. ADEN, M.L. SANCHEZ BARRUECO, P. STEPHENSON, *The European Public Prosecutor’s Office: strategies for coping with complexity*, study requested by the CONT Committee, Directorate general for internal policies policy Department on budgetary affairs, 2019.

²⁰⁸ Del 18 giugno 2003 *che modifica la decisione 2002/187/GAI e istituisce l’Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità*, in GUUE L 245/44 del 29 settembre 2003.

relative al bilancio – avviene alla vigilia dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con l’adozione della decisione 2009/426/GAI²⁰⁹, destinata ad apportare un complessivo miglioramento nella funzionalità dell’organismo, superando vari ostacoli registrati nella prassi.

Riconosciuto che l’intervento dell’organismo contribuisce con vigore alla velocizzazione e all’ottimizzazione della trattazione dei casi, recando positivi riflessi sulle indagini nazionali, si prevedono diverse modifiche tendenti ad accrescere il ruolo e l’efficienza dell’organismo nella lotta al crimine organizzato e al terrorismo²¹⁰.

A pochi mesi di distanza dalla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della decisione del 2009, entra in vigore il trattato di Lisbona che, all’art. 85 TFUE, valorizza la centralità dell’organismo in materia di cooperazione giudiziaria penale, esaltandone il ruolo di coordinatore sopranazionale. In particolare, il Trattato, mutuando la sostanza dell’art. III-174 del perento progetto di Costituzione per l’Europa, introduce la possibilità, legiferando attraverso lo strumento del regolamento, di ricomprendere tra i compiti di *Eurojust* anche il potere di a) avviare indagini penali o proporre l’avvio alle autorità nazionali competenti; b) coordinare le indagini avviate o delle quali è stato proposto l’avvio; c) potenziare la cooperazione giudiziaria, anche tramite la composizione dei conflitti di competenza tra le autorità giudiziarie degli Stati membri²¹¹.

Con il Trattato di Lisbona si provvede, dunque, alla individuazione di una base giuridica per conferire ad *Eurojust* una diretta iniziativa per l’avvio di indagini penali, in particolare per i reati contro gli interessi finanziari dell’Unione, ed un ruolo non secondario nelle questioni relative ai conflitti di giurisdizione, cruciali nelle indagini e azioni penali di natura transfrontaliera, che va, invero, oltre la mera consultazione prevista dall’attuale normativa²¹².

²⁰⁹ Del 16 dicembre 2008 *relativa al rafforzamento dell’Eurojust e che modifica la decisione 2002/187/GAI che istituisce l’Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità*, in GUUE L 138/14 del 4 giugno 2009.

²¹⁰ Per un più ampio esame si rinvia a L. PALMIERI, *La riforma di Eurojust e i nuovi scenari in materia di cooperazione giudiziaria*, cit., p. 35 e ss; F. SPIEZIA, *Il pubblico ministero europeo e i rapporti con Eurojust*, in *DPC*, 2018, p. 4; P. MOSCARINI, *Eurojust e P.M. europeo: dal coordinamento investigativo alle investigazioni coordinate*, in *DPC*, 2011, 5, p. 635; F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2010, n. 5, p. 280; G. DE AMICIS, L. SURANO, *Il rafforzamento dei poteri di Eurojust a seguito della decisione 2009/426/GAI*, in *Cass. pen.*, 2009, p. 4453; G. DE AMICIS, *La nuova rete ed il suo rapporto con Eurojust*, in *Cass. pen.*, 4, 2009, p. 1710.

²¹¹ F. SPIEZIA, *Il pubblico ministero europeo e i rapporti con Eurojust*, cit., p. 5.; L. SALAZAR, *La riforma di Eurojust e i suoi riflessi sull’ordinamento italiano*, cit., p. 45.

²¹² Art. 4, par. 4 regolamento (UE) 2018/1727: «Qualora due o più Stati membri non concordino

La più recente riforma, invece, confluita nel regolamento (UE) 2018/1727²¹³, costituisce l'ultimo approdo del legislatore europeo nel quadro del “pacchetto” comprendente la coeva iniziativa per la creazione di una Procura europea (il regolamento EPPO) e quella relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (la direttiva PIF).

Emanata proprio al fine di realizzare un adeguamento strutturale e funzionale dei diversi organismi esistenti, l'attuale modifica introduce importanti novità.

La prima rilevante innovazione si rinviene nella scelta di conferire ad *Eurojust* – sino ad oggi semplice “Unità” di cooperazione giudiziaria – titolo e rango di “Agenzia” dell'Unione europea²¹⁴.

Dal punto di vista strutturale, invece, al già esistente collegio²¹⁵ viene affiancato un “comitato esecutivo” – composto dal presidente e dai vicepresidenti di *Eurojust*, da un rappresentante della Commissione e da altri due membri del collegio designati mediante un sistema di rotazione biennale – cui viene delegato un compito di assistenza nello svolgimento delle funzioni di gestione ed attribuita la responsabilità di assunzione delle principali decisioni amministrative necessarie al funzionamento di *Eurojust*, al fine di consentire al collegio di concentrarsi sulle questioni operative e strategiche²¹⁶.

Sotto il profilo delle competenze, invece, pur rimasto sostanzialmente invariato l'elenco delle 30 forme gravi di criminalità di sua competenza²¹⁷, tra le quali figurano i reati contro gli interessi finanziari dell'Unione, una opportuna modifica si impone al fine di predisporre il più adeguato confine tra questa e l'EPPO, la cui istituzione determina –

su chi debba avviare un'indagine o un'azione penale a seguito di una richiesta formulata a norma del paragrafo 2, lettere a) o b), Eurojust formula un parere scritto sul caso. Eurojust invia immediatamente il parere agli Stati membri interessati».

²¹³ Seguendo alla Proposta di regolamento della Commissione europea COM(2013) 535 del 17 luglio 2013. Esso, pur essendo entrato in vigore l'11 dicembre 2018 si applica a decorrere dal 12 dicembre 2019, accordando agli Stati membri un congruo periodo per consentire il complessivo adeguamento degli ordinamenti alle novità recate dallo stesso.

In proposito si nota che la scelta dell'atto legislativo adottato costituisce un'opzione non così scontata nel segno del rafforzamento degli obblighi derivanti dalle agenzie di cooperazione e di polizia, che producono, quindi, un vincolo diretto ed immediato per gli Stati membri.

²¹⁴ Analogamente a quanto già avvenuto per *Europol* con il regolamento (UE) 2016/794, cit.

²¹⁵ Il Collegio è l'organo politico di *Eurojust* e comprende un alto magistrato o un giudice di ciascun paese dell'UE. Ogni rappresentante ha la responsabilità di uno sportello nazionale. L'amministrazione fa capo al direttore amministrativo. Esiste, inoltre, un responsabile della protezione dei dati personali, che opera in autonomia rispetto dal direttore amministrativo.

²¹⁶ Per una sintetica ricognizione sulla struttura di *Eurojust* V. V. MANES, M. CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo. Fonti, metodi, istituti, casi*, cit., p. 105.

²¹⁷ Come riportate nell'allegato 1 al regolamento, che si pone in linea con le competenze attribuite ad *Europol*.

in relazione ai fatti di rilievo transnazionale che riguardino gli Stati aderenti alla cooperazione rafforzata, di cui si dirà meglio oltre – la sottrazione dalle attribuzioni della prima relativamente ai reati di attuale competenza della seconda.

Ancor più indicativa è, poi, la scelta di attribuire all’Agenzia la possibilità di attivarsi ed esercitare le proprie prerogative, essenzialmente consistenti in attività di informazione, assistenza, collaborazione, sostegno e, soprattutto, di richiesta alle autorità nazionali di svolgere determinate facoltà, anche “di propria iniziativa o su richiesta di EPPO” (art. 2, par. 3) e non più solamente su richiesta delle autorità dei singoli Stati membri.

E proprio la collaborazione con EPPO – su cui meglio si dirà nel prosieguo – nel regolamento risulta avere un’attenzione peculiare, attesa la possibile sovrapposizione delle reciproche competenze nell’ambito dei reati lesivi degli interessi finanziari.

A tal proposito, dunque, il regolamento si preoccupa di precisare al *considerando* n. 8 la necessità di operare una più chiara distinzione delle competenze, per poi affermare che dalla data in cui EPPO assume i suoi compiti *Eurojust* dovrebbe essere in grado di esercitare la sua competenza nei casi riguardanti reati di cui è titolare EPPO, qualora essi riguardano sia gli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata sull’istituzione di EPPO sia gli Stati membri che non vi prendono parte e su richiesta della stessa Procura.

Invece, *Eurojust* dovrebbe rimanere competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione ogni qualvolta EPPO non lo è o qualora, pur essendolo, non esercita la propria titolarità in tale ambito.

Gli Stati membri che non partecipano alla cooperazione rafforzata sull’istituzione di EPPO possono continuare a chiedere il sostegno di *Eurojust* in tutti i casi riguardanti i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione. EPPO ed *Eurojust* dovrebbero, perciò, sviluppare una stretta collaborazione operativa conformemente ai loro rispettivi mandati²¹⁸.

4. La Procura europea (EPPO)

Il progetto di creare un ufficio giudiziario europeo con sede in Lussemburgo, deputato a svolgere indagini e ad assumere le conseguenti determinazioni, affonda le

²¹⁸ Impostazione confermata nei medesimi termini dall’art. 3, par. 2 del regolamento EPPO.

proprie radici in tempi non molto recenti, essendo il frutto di un tortuoso cammino che prende avvio con la proposta elaborata dalla Commissione europea²¹⁹ in occasione della Conferenza intergovernativa di Nizza del dicembre 2000 e, dopo una gestazione durata circa 20 anni²²⁰, trova oggi compimento nel regolamento (UE) 2017/1939 cd. “EPPO”²²¹.

Il primo approccio all’idea di creazione di una Procura europea è, infatti, segnato dalla ferma opposizione di capi di Stato e di governo che, manifestando volontà contraria all’introduzione nel Trattato CE di una base giuridica²²² all’uopo deputata, impedisce l’avvio delle relative operazioni²²³.

La Commissione, però, consapevole dell’esigenza di apprestare adeguate forme di tutela per le finanze europee nei confronti delle frodi commesse ai loro danni e di introdurre una tutela armonizzata ed uniforme in relazione alle stesse, s’impegna ad approfondire gli studi avviati e ad adottare un libro verde con l’obiettivo di ampliare la discussione²²⁴.

Il Libro verde, adottato di lì a poco, mette in evidenza che l’*acquis* potenziale in materia di protezione degli interessi finanziari comunitari si attesta su forme più o meno intense di armonizzazione, a seconda dei settori di riferimento, e pone l’accento su di una

²¹⁹ Confluita nella comunicazione della Commissione, *Contributo complementare della Commissione alla Conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali. La tutela penale degli interessi finanziari comunitari: un procuratore europeo*, del 29 settembre 2000, COM(2000) 608 def.

²²⁰ L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Archivio penale*, 2017, p. 1e ss.

²²¹ Sul tema V. S. ALLEGREZZA, *Verso una procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell’Unione*, in *DPC*, 2013; E. BENEDETTI, *Sviluppi recenti in materia di istituzione della procura europea: l’adozione del regolamento 2017/9941*, in *Rivista della cooperazione giuridica interazionale*, 2017, n. 57, p. 67 ss.; A. CORRERA, *Prime osservazioni sul regolamento che istituisce la Procura Europea*, in *Eurojus*, 2017; L. ROCCATAGLIATA, *Il Consiglio UE approva definitivamente il Regolamento istitutivo della Procura Europea. L’EPPO è infine realtà*, in *Giurisprudenza Penale*, 2017, n. 10; H. ADEN, M.L. SANCHEZ BARRUECO, P. STEPHENSON, *The European Public Prosecutor’s Office: strategies for coping with complexity*, cit.

²²² In particolare, la Commissione proponeva l’introduzione nel Trattato CE di un art. 280 *bis* teso a stabilire i criteri di nomina e revoca nonché le mansioni e le principali caratteristiche del procuratore europeo, rimandando alle disposizioni di diritto derivato la definizione dello statuto e delle regole di funzionamento del pubblico ministero europeo (norme di diritto sostanziale e processuale, regole relative al controllo giurisdizionale degli atti disposti dal procuratore nell’esercizio delle sue funzioni, ecc.).

²²³ Come si legge al punto c) “cooperazione giudiziaria penale” della *Nota all’attenzione dei membri della Commissione*, del 18 gennaio 2001, SEC(2001) 99, predisposta all’esito della CIG conclusasi a Nizza l’11 dicembre 2000: «La CIG non ha aggiunto al trattato, come aveva proposto la Commissione, una disposizione che avrebbe consentito di creare un procuratore europeo per la tutela degli interessi finanziari della Comunità. D’altro canto, il trattato di Nizza completa l’articolo 31 TUE con la menzione e la descrizione dei compiti di “Eurojust”, unità di magistrati distaccati che avrà la missione, nel quadro della cooperazione giudiziaria in materia penale, di contribuire ad un buon coordinamento delle autorità nazionali incaricate delle azioni penali».

²²⁴ Libro Verde *sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea*, cit., *supra*, capitolo I, par. 2.2.

serie di problematiche concrete²²⁵, contribuendo allo spostamento del dibattito da un piano meramente teorico ad uno più pratico. Esso non prescrive, tuttavia, una soluzione univoca, ma lascia aperta la porta a varie opzioni, andando piuttosto ad orientare l'attenzione sulle esigenze repressive e sulla tutela dei diritti fondamentali²²⁶.

Tra uscite di scena e timidi avanzamenti, «il Pubblico ministero europeo rimane un fantasma che si aggira nell'Unione europea»²²⁷.

Per un passo decisivo si deve attendere il Trattato di Lisbona che definitivamente cristallizza, all'art. 86 TFUE²²⁸ – riprendendo gran parte delle previsioni contenute nel già citato art. III-174 del fallito progetto di Costituzione per l'Europa²²⁹ – l'istituzione di un organo inquirente per la repressione dei reati che ledono gli interessi finanziari²³⁰.

Circa le modalità di attuazione, il testo normativo del par. 1 del citato art. 86, nella versione attuale, predispone una procedura legislativa speciale consistente nella adozione di un regolamento mediante delibera unanime del Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo. Subito dopo precisa, tuttavia, che l'assenza di unanimità in senso al Consiglio non rappresenta un impedimento assoluto per la creazione dell'organo, bensì determina il coinvolgimento del Consiglio europeo. A seguito di un periodo di sospensione pari a quattro mesi, qualora il Consiglio europeo non abbia ancora raggiunto

²²⁵ Tra cui il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, il potenziale conflitto con alcuni principi giuridici nazionali, il rischio di una riduzione delle garanzie di tutela dei diritti fondamentali e della certezza del diritto, la necessità di ampliare le attribuzioni degli organi di cooperazione giudiziaria e di polizia già insediati, ecc.

²²⁶ Cfr. E. MEZZETTI, *Quale giustizia penale per l'Europa? Il «Libro verde» sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di un pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, 2002, p. 3966.

²²⁷ L'espressione è di T. ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Arch. pen.*, 2014, n. 1, p. 4.

²²⁸ È interessante notare quanto osservato da G. BORGIA, *Pubblico ministero europeo: tra presente e passato, nuove prospettive alla luce dei recenti atti di terrorismo*, in *Arch. pen.*, 2016, n. 2: secondo cui la collocazione della presente norma nel Capo IV del Titolo V del TFUE, interamente dedicato alla cooperazione giudiziaria in materia penale nell'ottica della realizzazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia «non può certo stupire dal momento che proprio l'avvertita necessità di apprestare un adeguato sistema di protezione delle finanze comunitarie ha costituito uno dei volani principali per l'ideazione e l'implementazione dei meccanismi di cooperazione in materia penale a livello europeo. Eppure, al di là di una siffatta scelta sistematica, non vi è dubbio che, sin dalle sue origini, la creazione della Procura europea si propone di superare le logiche ed i limiti tipici della cooperazione tradizionale per addivenire, appunto, ad una efficace protezione degli interessi finanziari dell'Unione».

²²⁹ *Ibidem*, p. 2. V. altresì, G. GRASSO, *La Costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, in G. GRASSO, R. SICURELLA, *Lezioni di diritto penale europeo*, cit., p. 692.

²³⁰ Cfr. capitolo I, par. 2.3; L. SALAZAR, *La lotta alla criminalità nell'Unione: passi in avanti verso uno spazio giudiziario comune prima e dopo la Costituzione per l'Europa ed il programma dell'Aia*, in *Cass. pen.*, vol. XLIV, 2004, n. 11 e C. AMALFITANO, *La competenza penale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., pp. 3-34.

un accordo, si apre la possibilità di adottare comunque il regolamento istitutivo della Procura, nel caso in cui almeno nove Stati membri desiderino procedere attraverso la procedura di cooperazione rafforzata²³¹, secondo la disciplina specificamente prevista.

Sulla base di quanto appena esposto, il 17 luglio 2013 la Commissione adotta una proposta di regolamento per l'istituzione dell'EPPO, nondimeno, registratasi la mancanza di unanimità sul progetto²³², un gruppo di diciassette Stati membri, con lettera del 14 febbraio 2017, chiede di investire il Consiglio europeo della questione.

²³¹ Come osservato in U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 105 e ss., i rapporti tra UE e Stati membri non sempre hanno il medesimo contenuto e la medesima portata. L'applicazione del diritto dell'Unione avviene spesso in maniera differenziata nei diversi Stati membri, nel senso, cioè, che tali Paesi non sono interamente ed uniformemente soggetti a tutta la normativa europea. Tra le forme di sviluppo flessibile introdotte dal Trattato di Amsterdam, troviamo le cc.dd. cooperazioni rafforzate, che rispondono all'esigenza di trovare, in seno al Consiglio, le maggioranze necessarie ad avviare iniziative evolutive tra un numero ristretto di Stati. Esse consentono, dunque, l'adozione di una normativa più avanzata che vincola soltanto taluni Stati membri e che convive accanto alla normativa comune che si applica agli Stati non partecipanti. Se è vero che queste operazioni rischiano, da un lato, di indebolire il processo di integrazione europea, dall'altro consentono di superare situazioni di blocco e veti incrociati. Il meccanismo delle cooperazioni è attualmente disciplinato dall'art. 22 TUE e dagli artt. 326-334 TFUE.

²³² Il mancato raggiungimento dell'unanimità è qui connesso al timore di alcuni parlamenti nazionali circa la lesione del principio di sussidiarietà, fondato, essenzialmente su un triplice ordine di ragioni, destinate a censurare *in primis* la prematurità della proposta; la non necessità di una Procura europea, ritenuta non l'unica alternativa possibile e, comunque, l'inadeguatezza strutturale di quest'ultima. Essi, dunque, ai sensi dell'art. 6 del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati, decidono di attivare il cd. "Early Warning System", procedura che consente agli Stati, previa – ove ritenuta opportuna – consultazione dei consigli regionali, di inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato, indicando perplessità e dubbi circa la compatibilità tra il progetto legislativo ed il principio di sussidiarietà.

Dall'avvio di tale sistema possono derivare, ai sensi dell'art. 7, parr. 2 e 3, due procedure:

il cd. *yellow card mechanism*: se le *reasoned opinions* rappresentano un terzo – soglia che si abbassa ad un quarto nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e in particolare della cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia – di tutti i voti, producono l'effetto di un "veto sospensivo" ed il progetto deve essere rivisto. Dopo tale riesame, la Commissione può decidere di mantenere, modificare o ritirare il progetto, motivando la sua decisione;

il cd. *orange card mechanism*: che si applica, invece, ai solo progetti di atti europei adottati secondo la procedura legislativa ordinaria. Se oltre il 50% dei Parlamenti nazionali si oppone a un tale atto opponendo la violazione del principio di sussidiarietà, questo deve essere rivisto. All'esito della revisione la Commissione può, poi, decidere di mantenere, modificare o ritirare la proposta, sempre motivando la sua scelta. Ove intenda mantenerla, il parere motivato della Commissione e i pareri motivati dei parlamenti nazionali sono sottoposti al legislatore dell'Unione affinché ne tenga conto nella procedura. Il legislatore europeo qualora ritenga sussistenti profili di incompatibilità con il principio in parola può, a sua volta, decidere di non procedere ad un ulteriore esame della proposta, respingendola *in limine*.

Come osservato da P. BILANCIA, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, 2015, reperibile *on line* <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/> «Il controllo di sussidiarietà rappresenta una delle maggiori novità introdotte dal Trattato di Lisbona, necessario contrappeso istituzionale all'estensione delle attribuzioni dell'Unione, alla previsione di materie di competenza concorrente e di settori in cui l'Unione può intervenire con azioni di sostegno e di coordinamento». Nella fase ascendente di produzione del diritto europeo esso svolge, quindi, una funzione fondamentale. Nell'ordinamento italiano la disciplina di dettaglio trova una specifica enunciazione nell'art. 8 della l. n. 234/2012. V., inoltre, C. CARUSO, *Prassi e funzioni del sistema di early warning*. Relazione al Convegno Parlamenti nazionali e Unione europea nella *governance* multilivello. In memoria di Antonio Zorzi

L'impossibilità di addivenire ad un accordo anche all'esito di tale tentativo, induce alcuni Stati²³³ a notificare, il 3 aprile 2017, al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione la proposta di instaurare una cooperazione rafforzata²³⁴ sull'istituzione dell'EPPO²³⁵.

Constatando, come risulta dal *considerando* n. 12, che in attuazione del principio di sussidiarietà *l'obiettivo di combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione può, a motivo della sua portata e dei suoi effetti, essere conseguito meglio a livello di Unione, perché l'iniziativa delle autorità degli Stati membri dell'Unione europea, non sempre consente di conseguire tale obiettivo in misura sufficiente, e precisando che in virtù del principio di proporzionalità il regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi e garantisce di incidere sugli ordinamenti giuridici e sulle strutture istituzionali degli Stati membri nella misura più contenuta possibile*, la Procura europea – che ha cominciato ad operare il 28 settembre 2020²³⁶ – assume il compito di svolgere indagini, determinarsi in ordine alle iniziative da realizzare, individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione come previsti dalla direttiva PIF²³⁷.

Giustiniani (1949-2015), tenutosi presso l'Università di Roma "La Sapienza", il 28 gennaio 2016 e reperibile *on line* <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/> e V. E.H. KARNELL, *The Establishment of a European Public Prosecutor's Office: Between 'Better Regulation' and Subsidiarity Concerns*, in *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, cit., pp. 41-57 ove ci si chiede fino a che punto l'idea per la creazione dell'EPPO rappresenta "una migliore regolamentazione" in relazione al principio di sussidiarietà.

²³³ Il Belgio, la Bulgaria, Cipro, la Croazia, la Finlandia, la Francia, la Germania, la Grecia, la Lituania, il Lussemburgo, il Portogallo, la Repubblica Ceca, la Romania, la Slovacchia, la Slovenia e la Spagna. Ad essi si sono successivamente aggiunti altri Stati: l'Austria, l'Estonia, la Lettonia, l'Italia, Malta, i Paesi Bassi.

²³⁴ Per approfondimenti sulla cooperazione rafforzata v. E. PISTOIA, *Il ruolo della cooperazione rafforzata nell'Unione europea: meccanismo di propulsione dell'integrazione o elemento di divario tra Stati membri?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, IV/2002, p. 1885-1905; ID., *Uniti nella...diversificazione. Il modello di integrazione differenziata nel quadro di cooperazioni rafforzate secondo la Corte di giustizia*, in *La cittadinanza europea*, 2014, p. 69-91. ID., *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, Bari, 2018.

²³⁵ L. KALB, *Questioni problematiche in tema di Procura europea*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, cit. p. 294.

²³⁶ Si veda da ultimo la Decisione di esecuzione (UE) 2020/1117 del Consiglio del 27 luglio 2020 *relativa alla nomina dei procuratori europei della Procura europea*, in GUUE L 244/18, del 29 luglio 2020, con cui sono stati individuati i 22 procuratori centrali componenti l'Ufficio centrale del nuovo organo europeo, tra i quali, per l'Italia, il dott. Danilo Ceccarelli, già sostituto procuratore di Milano e International Prosecutor nella missione europea *Eulex* in Kosovo.

²³⁷ V. F. ROTONDO, *Note sulla tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, cit., p. 355 e ss.; E. ZANETTI, *La via italiana alla procura europea nella delega per l'implementazione del Regolamento (UE) 2017/1939*, in *Processo penale e giustizia*, 2020; F. FALATO,

La sua “competenza”²³⁸ si estende, altresì, ai reati previsti dalla decisione quadro 2008/841/GAI, riguardanti la partecipazione ad un’organizzazione criminale quando essa è finalizzata alla commissione di reati PIF ed è, infine, estesa ai reati cd. ancillari ovvero quelli riguardanti, più in generale, fatti “indissolubilmente legati”²³⁹ ad un illecito PIF²⁴⁰.

L’azione penale verso le nuove misure d’indagine europee (Metodo e contenuti di una categoria dommatica rivisitata alla luce della entrata in funzionamento della Procura europea tra fisiologie regolamentari e difetti della legge delega), in *Arch. pen.*, 2020, n. 10.

²³⁸ Come evidenziato dalla più attenta dottrina, trattasi più correttamente di legittimazione. Sul punto v. L. KALB, *Questioni problematiche in tema di Procura europea*, cit, p. 297, in cui si osserva: «sebbene il testo faccia espressamente riferimento alla “competenza”, occorre piuttosto evitare termini che riconducano inequivocabilmente ad organi cui sono attribuite funzioni giurisdizionali, che certo non appartengono all’Eppo».

Secondo l’art. 4 del regolamento Eppo è, dunque, competente per individuare e perseguire gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione previsti dalla direttiva (UE) 2017/1371. Ma è nel successivo art. 22 par. 1 che i suoi compiti vengono specificati individuandoli nella competenza a perseguire i reati previsti dalla direttiva (UE) 2017/1371, come attuata dal diritto nazionale, con la specificazione che per le frodi IVA intracomunitarie la competenza scatta solo se esse siano commesse nel territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10.000.000 di euro. La legittimazione dell’Eppo, infatti, *ratione loci*, riguarda – ai sensi dell’art. 23 del regolamento – i reati che «a) sono stati commessi in tutto o in parte nel territorio di uno o più Stati membri; b) sono stati commessi da un cittadino di uno Stato membro, a condizione che uno Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio; c) sono stati commessi al di fuori dei territori di cui alla lettera a) da una persona che al momento del reato era soggetta allo statuto o al regime applicabile, a condizione che uno Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio».

E più in particolare, come si precisa *Ibidem*, p. 298, nota 9: «Pur essendo evidente l’utilizzo del termine “competenza” in modo convenzionale, quale sinonimo di “attribuzione”, sembra irrinunciabile l’esigenza del rispetto di un rigore terminologico che eviti confusioni soprattutto in sede di adeguamento del nostro ordinamento alla fonte sovranazionale. Se la competenza è “la sfera di giurisdizione che la legge assegna ad ogni singolo giudice in ragione della necessità di predeterminare, in relazione ad ogni fatto penalmente rilevante, l’organo che è, in concreto, legittimato a prenderne cognizione” (così A.A. DALIA, M. FERRAIOLI, *Manuale di diritto processuale penale*, Milano, 2018, p. 84) ovvero se la “competenza” riconduce esclusivamente al “giudice” occorre evitare di fare ad essa riferimento quando si tratti di attività che non integrano esercizio di funzioni giurisdizionali».

²³⁹ *Considerando 54*: «Per assicurare l’efficienza delle indagini su reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione e il rispetto del principio del *ne bis in idem* può essere necessario, in taluni casi, estendere le indagini ad altri reati ai sensi del diritto nazionale, qualora questi ultimi siano indissolubilmente connessi a un reato che lede gli interessi finanziari dell’Unione. La nozione di “reati indissolubilmente connessi” dovrebbe essere considerata alla luce della relativa giurisprudenza che, per l’applicazione del principio del “*ne bis in idem*”, adotta come criterio pertinente l’identità dei fatti materiali (o fatti sostanzialmente identici), intesa come esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro nel tempo e nello spazio».

²⁴⁰ L’Eppo, non è, invece, competente, secondo il par. 4 dell’art. 22, per i reati in materia di imposte dirette nazionali, ivi inclusi i reati ad essi indissolubilmente legati. Il presente regolamento non pregiudica la struttura e il funzionamento dell’amministrazione fiscale degli Stati membri.

Essa, inoltre, si astiene – ai sensi dell’art. 25, par. 3, del regolamento – e, previa consultazione con le autorità nazionali competenti, rinvia senza indebito ritardo il caso a queste ultime a norma dell’articolo 34 se: a) la sanzione massima prevista dal diritto nazionale per un reato rientrante nell’ambito di applicazione dell’articolo 22, paragrafo 1, è equivalente o meno severa della sanzione massima per il reato indissolubilmente connesso di cui all’articolo 22, paragrafo 3, a meno che quest’ultimo reato non sia stato strumentale alla commissione del reato rientrante nel campo di applicazione dell’articolo 22, paragrafo 1; o b) vi è motivo di presumere che il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell’Unione causato da un reato di cui all’articolo 22 non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un’altra vittima.

Oltre ai principi di sussidiarietà e proporzionalità un precipuo rilievo assume anche il principio di leale collaborazione.

Tuttavia, prima di formulare osservazioni più complete sui rapporti tra le istituzioni, va notato che nel panorama delle ampie relazioni si iscrive e merita attenzione un altro importante principio che occupa nel regolamento un posto essenziale: quello di indipendenza. Così come previsto per altre istituzioni, l'EPPO dovrà «agire nell'interesse dell'Unione nel suo complesso e non dovrà sollecitare né accettare istruzioni da persone esterne».

L'indipendenza, *ex art. 6*, investe il complessivo organigramma di EPPO, che, ai sensi dell'art. 8, è costituito dal Procuratore capo²⁴¹, da un Collegio²⁴², dalle Camere permanenti²⁴³, e dal procuratore europeo delegato (PED)²⁴⁴, *longa manus* che opera all'interno della struttura nazionale²⁴⁵.

In tale ultimo caso rivive la legittimazione della Procura europea, previo consenso delle autorità nazionali competenti, qualora, secondo quanto previsto dal par. 4, «appaia che l'EPPO sia in una posizione migliore per svolgere indagini o esercitare l'azione penale».

La lettera b) del primo comma del paragrafo 3, tuttavia, non si applica ai reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere a), b) e d), della direttiva (UE) 2017/1371 quale attuata dal diritto nazionale.

Sulla portata della competenza materiale di EPPO v. D. VILAS ÁLVAREZ, *The Material Competence of the European Public Prosecutor's Office*, in L. BACHMAIER WINTER (eds), *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, cit., pp. 25-41; K. LIGETI, M.J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA, *The european public prosecutor's office at launch*, Milano, 2020, p. 23 e ss.

²⁴¹ Ai sensi dell'art. 11: «Il Procuratore capo europeo è al vertice dell'EPPO. Organizza il lavoro, dirige le sue attività e adotta le decisioni in conformità del presente regolamento e del regolamento interno dell'EPPO. 2. Sono nominati due sostituti del procuratore capo europeo per assistere il procuratore capo europeo nell'esercizio delle sue funzioni e per sostituirlo in caso di assenza o impedimento. 3. Il procuratore capo europeo rappresenta l'EPPO dinanzi alle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri dell'Unione europea e dinanzi a terzi. Il procuratore capo europeo può delegare i suoi compiti di rappresentanza a uno dei sostituti del procuratore capo europeo o a un procuratore europeo».

²⁴² Secondo quanto previsto dall'art. 9, par. 1, il collegio dell'EPPO, composto dal procuratore capo europeo e da un procuratore europeo per Stato membro, si riunisce periodicamente ed è responsabile della supervisione generale delle attività dell'EPPO. Adotta decisioni su questioni strategiche e su questioni di ordine generale derivanti da singoli casi, in particolare al fine di assicurare la coerenza, l'efficienza e l'uniformità della politica in materia di azione penale dell'EPPO in tutti gli Stati membri, nonché su altre questioni previste nel presente regolamento. Esso, inoltre, istituisce le camere permanenti ed adotta il regolamento interno dell'EPPO. Il collegio il 28 settembre 2020 si è costituito previo giuramento davanti alla Corte di giustizia.

²⁴³ A norma dell'art. 10: le camere permanenti presiedute dal procuratore capo europeo, o da uno dei sostituti del procuratore capo europeo o da un procuratore europeo nominato presidente in conformità del regolamento interno dell'EPPO, dispongono di due membri permanenti. Il numero di camere permanenti e la loro composizione, nonché la conseguente ripartizione di competenze sono determinati in conformità del regolamento interno dell'EPPO. Esse, monitorano e indirizzano le indagini e le azioni penali condotte dai procuratori europei delegati, garantiscono inoltre il coordinamento delle indagini e delle azioni penali nei casi transfrontalieri, e assicurano l'attuazione delle decisioni adottate dal collegio.

²⁴⁴ Su cui *infra*.

²⁴⁵ Sulle garanzie d'indipendenza della nuova EPPO v. A. M. SANTOS, *The Status of Independence of the European Public Prosecutor's Office and Its Guarantees*, in L. BACHMAIER WINTER, *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Springer, 2018, pp. 1-23.

L'indipendenza di tale struttura – ancorata a due livelli, uno centrale o strategico, cui spettano scelte di politica criminale in ordine all'esercizio dell'azione e uno decentrato, cui sono attribuite funzioni operative – va garantita sia dal punto di vista esterno, non sollecitando né accettando istruzioni da persone esterne all'EPPO²⁴⁶, sia sotto un profilo interno, e a tal fine occorre che siano disposte tutte le garanzie istituzionali all'uopo necessarie²⁴⁷.

La faccia della medaglia contrapposta a quella dell'indipendenza dell'ufficio è, infatti, la responsabilità del procuratore europeo²⁴⁸ che comporta l'obbligo di rendere conto del proprio operato al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione che potrebbero adire la Corte di giustizia per sollecitare la revoca dell'incarico. In particolare, tale controllo è attuato mediante la presentazione del rapporto annuale previsto dall'art. 70 del regolamento²⁴⁹.

Il testo del regolamento riconosce, per vero, all'EPPO anche un altro attributo: l'imparzialità. L'art. 5, par. 4, infatti, nel precisare che esso «svolge le indagini in maniera imparziale e raccoglie tutte le prove pertinenti sia a carico che a discarico», conferisce al PM una prerogativa che, nel nostro ordinamento, è, invece, tipicamente attribuita al giudice. Tuttavia, una lettura sistematica della norma consente di chiarire che trattasi più correttamente di uno svolgimento “obiettivo” della funzione che impone al Procuratore europeo di ricercare ogni elemento di prova rilevante ai fini dell'esercizio dell'azione penale²⁵⁰.

Sul piano operativo ed organizzativo, infine, qualche cenno merita il modo in cui l'EPPO è chiamato a svolgere, dal 1° giugno 2021, le proprie funzioni²⁵¹.

²⁴⁶ Considerando n. 17.

²⁴⁷ Considerando n. 16.

²⁴⁸ V. in senso critico J. VERVAELE, *Responsabilità giuridica e politica della Procura europea nell'esercizio dell'azione penale e nello svolgimento delle indagini: l'asimmetria dei controlli condivisi*, in V. MILITELLO, A. SPENA, *Quaderni di diritto penale comparato, internazionale ed europeo, II serie, Mobilità, sicurezza e nuove frontiere*, 2018, p. 344 e ss.; si veda, inoltre, S. RUGGERI, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea*, in *Processo penale e giustizia*, 2018; M. L. WADE, *The European Public Prosecutor: Controversy Expressed in Structural Form*, in T. RAFARACI, R. BELFIORE (a cura di), *Eu Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Switzerland AG, 2019, p. 165 e ss.

²⁴⁹ A. CANDI, *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del pubblico ministero europeo nella proposta della commissione europea del 17 luglio 2013*, in *DPC*, 2014.

²⁵⁰ L. KALB, *Questioni problematiche in tema di Procura europea*, cit., p. 305.

²⁵¹ Per le ultime novità si veda <https://www.eppo.europa.eu/en/news/1-june-2021-eppo-starts-operations-what-does-mean-you>.

Esso s’impegna a garantire che l’esercizio della sua attività sia guidato dal rispetto dei diritti sanciti dalla Carta nonché dei principi dello Stato di diritto e della proporzionalità²⁵², precisando che ogni statuizione contenuta nel regolamento prevale sul diritto interno. Quest’ultimo può, invece, disporre su quanto non previsto dalla fonte europea²⁵³.

Nell’organigramma descritto dagli artt. 8 e ss. un ruolo assai importante è assunto dai PED, magistrati nazionali, la cui nomina è approvata dal Procuratore capo europeo previa designazione, consultazione e accordo con le competenti autorità nazionali, nel numero di 2 o più (art. 13, par. 2).

Questi sono competenti per le indagini ad essi assegnate tramite investitura dall’alto – per mezzo, cioè, di un meccanismo informativo per cui la segnalazione giunta all’EPPO è trasmessa al PED – o dal basso – quando la *notitia criminis* sia pervenuta al PED in quanto Procuratore nazionale che ne dà notizia tempestivamente l’EPPO e, avvalendosi del diritto di avocazione, dismette i panni di procuratore nazionale per rivestire quelle di PED, (art. 13, par. 1, secondo capoverso) – e possiedono 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 (art. 123, par. 1).

Essi 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 (art. 13, par. 1, terzo cpv.)²⁵⁴.

A livello operativo il regolamento prevede quale elemento chiave della strategia investigativa che, all’interno del Collegio, ciascun procuratore europeo sovrintenda, in linea di massima, ai casi che riguardano il proprio Stato di provenienza e diriga i “propri” PED, attuando un dialogo costante con gli stessi.

²⁵² Art. 5, parr. 1 e 2 “Principi fondamentali delle attività”. Sul punto v. *infra*, cap. IV.

²⁵³ Art. 5, par. 3.

²⁵⁴ Sul forte un forte contrasto tra la natura giudiziaria europea di EPPO e l’influenza determinante delle sue componenti nazionali v. T. RAFARACI, Brief Notes on the European Public Prosecutor’s Office: Ideas, Project and Fulfilment, in T. RAFARACI, R. BELFIORE (a cura di), *Eu Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor’s Office*, cit., p. 157 e ss.

Il potere delle Camere di influire in concreto sui singoli procedimenti è, infatti, limitato ed anche i pur possibili casi di avocazione dei procedimenti verso il livello centrale vedono in realtà il procuratore dello Stato membro interessato, svolgere sempre un ruolo protagonista, essendo in sostanza preclusa agli altri procuratori europei la possibilità di seguire direttamente casi di Stati diversi dal loro, prevedendo comunque, ove ciò avvenga nel limitato numero di ipotesi previsto dal regolamento, poteri sostanzialmente diminuiti²⁵⁵.

L'innequivocabile prevalenza che, quindi, con ogni probabilità assumerà il procuratore nazionale in relazione ai casi che coinvolgono il proprio Paese di appartenenza rischia, però, di minare notevolmente la natura sovranazionale dell'autorità inquirente europea. Lo spostamento verso la dimensione nazionale del processo decisionale finisce, infatti, per creare un progressivo indebolimento del ruolo del livello centrale²⁵⁶.

La struttura e il funzionamento di tale nuovo organo, dunque, fanno dell'EPPO un'autorità in gran parte basata sui sistemi giuridici nazionali. Essa svolge la sua attività essenzialmente attraverso membri delle autorità investigative e giudiziarie nazionali che costituiscono la componente "decentralizzata" dell'EPPO.

Tale scelta, se da un lato risponde all'esigenza di garantire il più immediato funzionamento dell'istituzione che può prontamente avvalersi delle competenze nazionali, che garantiscono la profonda conoscenza della lingua nazionale, del sistema giudiziario, del sistema di iniziativa penale, delle prassi locali di svolgimento del processo, ecc., non va, invero, esente da critiche destinate a manifestare l'auspicio, ferma restando la strutturazione decentrata, che l'effettiva direzione delle indagini e delle azioni penali fosse mantenuta a livello sovranazionale, per consentire la migliore e più effettiva attuazione degli obiettivi che ne hanno ispirato la realizzazione.

L'EPPO, a condizione che il reato per cui si procede sia punibile con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione, dispone di un elenco di misure d'indagine quali, ad esempio, le intercettazioni – corredate, invero, da particolari cautele – e, in

²⁵⁵ L. SALAZAR, *Definitivamente approvato il regolamento istitutivo della procura europea (EPPO)*, in *DPC*, 2017, n. 10, p. 329.

²⁵⁶ R. SICURELLA, *Preparing the environment for the EPPO: Fostering mutual trust by improving common legal understanding and awareness of existing common legal heritage. Proposal of guidelines and model curriculum for legal training of practitioners in the PIF sector*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2017, Vol. 8(4), p. 499.

materia di libertà personale, di misure di arresto o di custodia cautelare, od ancora, ove il soggetto ricercato si trovi in un altro Stato membro, del mandato di arresto europeo.

L'esercizio di tali funzioni deve necessariamente avvenire nel rispetto delle garanzie procedurali di indagati e imputati, come risultanti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché dagli atti di diritto derivato in materia (direttive in materia di garanzie difensive già adottate dall'Unione²⁵⁷) e dalle garanzie addizionali previste dal diritto nazionale di ciascuno Stato partecipante, come disposto dall'art. 5.

Una volta concluse le indagini il PED formula le proprie richieste alla camera permanente²⁵⁸, chiedendo di esercitare o meno l'azione penale dinanzi a un giudice nazionale, di valutare un eventuale rinvio, di archiviare²⁵⁹ il caso od ancora di fare ricorso ad una "procedura semplificata" di tipo transattivo²⁶⁰ ove gli Stati conoscano procedure analoghe al "patteggiamento".

²⁵⁷ Il regolamento, infatti, non predispone garanzie processuali autonome, ma si limita a far rinvio alle regole già adottate dall'Unione. Il riferimento è alle direttive di "nuova generazione" che costituiscono il "pacchetto legislativo" predisposto in seguito all'adozione del Programma di Stoccolma, *Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, in GUUE C-115 del 4 maggio 2010, ossia la direttiva (UE) 2010/64 del 20 ottobre 2010, *sul diritto all'interpretazione e alla traduzione*, GUUE L 280 del 26 ottobre 2010; la direttiva (UE) 2012/13 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, *sul diritto all'informazione nei procedimenti penali*, in GUUE L 142/1 del 1° giugno 2012, e la direttiva (UE) 2013/48 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, *sul diritto di accesso ad un difensore e sul diritto di comunicare al momento dell'arresto*, in GUUE L 294 del 6 giugno 2013. L'approvazione di queste misure ha, poi, favorito la negoziazione di un secondo pacchetto, composto da: la direttiva (UE) 2016/343 del 9.03.2016, *sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali*, in GUUE L 65/1 dell'11 marzo 2016; la direttiva (UE) 2016/800 dell'11 maggio 2016, *sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati in procedimenti penali*, in GUUE L 132/1 del 21 maggio 2016 e la direttiva (UE) 2016/1919 del 26 ottobre 2016, *sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo*, GUUE L 297/1 del 4 novembre 2016. In proposito, v. V. FAGGIANI, *Le direttive sui diritti processuali. Verso un «modello europeo di giustizia penale»?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, n. 1, p. 84 ss.

Si tratta di misure finalizzate al raggiungimento di obiettivi comuni quali il rafforzamento dei diritti processuali delle persone sottoposte a procedimento penale nel territorio dell'Unione europea, la facilitazione della cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri e il rafforzamento dello "spirito di affidamento" sotteso al reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie.

²⁵⁸ Più correttamente, il PED presenta al Procuratore europeo incaricato della supervisione una relazione contenente una sintesi del caso ed un progetto di decisione. Questi, se non ritenga di integrarla, la trasmette alla Camera permanente.

²⁵⁹ L'archiviazione può essere disposta ai sensi dell'art. 39, par. 1 del regolamento EPPO. Una volta accordata è comunque possibile riaprire le indagini qualora si scoprano fatti nuovi (art. 39, par. 2).

²⁶⁰ Di cui all'art. 10, par. 2, lett. c) del regolamento EPPO.

Se la camera permanente ha il pieno potere di chiedere al PED di procedere ad un riesame del caso, essa non può, invece, decidere l'archiviazione dello stesso se è proposto il rinvio a giudizio.

Al riguardo, va segnalata un'altra peculiarità che solleva talune perplessità: pur essendo il procuratore capo europeo, ai sensi dell'art. 12, il supervisore delle indagini e dell'azione penale, la responsabilità delle stesse è però rimessa in capo ai PED incaricati nei rispettivi Stati membri; essa è, in altri termini attribuita a chi svolge le indagini e non a chi supervisiona le stesse, in una logica completamente rovesciata rispetto a quella ordinamentale.

La struttura, così sommariamente delineata, è frutto, come è evidente, di una imperfetta armonizzazione derivante dalla chiara differenza di ordinamenti e dalla necessità di intercettare una fenomenologia criminale e dare risposte di tipo investigativo ad una realtà criminale di tipo associativo con connotazioni transfrontaliere.

Il regolamento in parola sconta, però, un altro limite costituito dalla definizione di un sistema misto, che è sovranazionale sul piano istituzionale ma non su quello normativo, che, invece, poggia sul paradigma dell'armonizzazione, ponendo complesse problematiche di tenuta del sistema in termini di coerenza e adeguatezza complessiva nonché in termini di uguaglianza tra cittadini di diversi Stati membri²⁶¹.

In verità, non solo ragioni di efficienza della Procura europea, ma altresì ragioni di legittimazione complessiva militano a favore della imprescindibilità dell'adozione di un *corpus* di norme di diritto penale sostanziale che vada a costituire il diritto penale applicabile dalla Procura europea. Logica conclusione sarebbe allora quella di considerare l'adozione di precetti comuni un *inscindibile pendant* dell'istituzione della Procura europea, e il regolamento istitutivo di un tale organo (o eventualmente un altro testo regolamentare a questo collegato) la naturale sede normativa del diritto sostanziale applicabile dalla Procura europea²⁶².

La scelta definitivamente adottata dal legislatore europeo vede, tuttavia, prevalere la scissione in due distinti progetti legislativi dotati di pesi e portata differenti che rischiano di far emergere le differenti sensibilità giuridiche dei vari Stati membri.

²⁶¹ R. SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale: l'istituzione della Procura europea*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, n. 7, p. 849.

²⁶² *Ibidem*.

4.1. (segue) L'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939

L'emanazione del regolamento EPPO determina la necessità di adattamento e aggiornamento della normativa nazionale rilevante in materia. L'Italia, dunque, dopo aver recepito la direttiva PIF con il d.lgs. n. 75 del 2020, conforma l'ordinamento interno al regolamento EPPO con il d.lgs. n. 9 del 2 febbraio 2021 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»*²⁶³. Esperito l'esame parlamentare dello schema di decreto legislativo AG 204, sul quale hanno espresso il proprio parere le commissioni Giustizia di Camera e Senato, il Governo emana, invero ben oltre il termine originariamente previsto²⁶⁴, il d.lgs. in questione, contenente, le novità che, per completezza espositiva, qui si riportano sebbene in sintesi²⁶⁵:

a) in relazione alla designazione dei candidati al posto di procuratore europeo e di procuratore europeo delegato, l'art. 2 attribuisce la relativa competenza al Consiglio Superiore della Magistratura – cui era già stato attribuito il medesimo compito, invero di concerto con il Ministero della giustizia, in occasione della designazione dei primi tre candidati, secondo una procedura “provvisoria” introdotta con la legge di delegazione – e detta la disciplina relativa al procedimento stesso di designazione; l'art. 5, invece, definisce le medesime attribuzioni con riferimento ai procuratori europei delegati;

b) l'art. 3 definisce lo *status* del procuratore europeo nell'ambito dell'ordine giudiziario nazionale, prevedendo la collocazione fuori ruolo del magistrato designato, salvo precisare che il decorso di tale periodo non rileva nel computo del connesso termine massimo decennale, fissato *ex lege*. In ordine al suo trattamento economico, stabilisce la cessazione della relativa erogazione in capo al Ministero della giustizia per il tempo corrispondente all'esercizio di dette funzioni. Profili simili sono dettati sul tema per i

²⁶³ Sebbene, infatti, il regolamento sia, *ex art.* 288 TFUE, direttamente applicabili taluni adeguamenti si rendono necessari al fine di coordinare le nuove disposizioni con le norme interne vigenti.

²⁶⁴ Fissato al 2 agosto 2020.

²⁶⁵ Su cui si v. A. NATALINI, *Eppo: varato il decreto legislativo sull'istituzione dell'Ufficio del Pm europeo*, in <https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/>, 3 febbraio 2021; R. BELFIORE, *L'adeguamento della normativa nazionale al regolamento sulla Procura europea: il punto della situazione*, in *Sistema Penale*, 2020, n. 7; L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini. Decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9 (in G.U. n. 30 del 5 febbraio 2021)*, in *Sistema penale*, 6 aprile 2021.

PED dal successivo art. 7: infatti, l'onere di erogazione del trattamento economico, anche in riferimento a questi, è trasferito in capo alla Procura europea, salvo il dovere di rimborso da parte del Ministero, qualora gli stessi continuino ad esercitare parzialmente anche funzioni interne. Esso, inoltre, aggiunge, che l'intervallo di servizio prestato nella qualità di procuratore europeo delegato è computato ai fini della progressione economica per anzianità di servizio e agli effetti del trattamento di quiescenza e di previdenza;

c) l'art. 4 individua nel Ministro della giustizia l'autorità competente a concludere con il procuratore capo europeo l'accordo volto a individuare il numero dei procuratori europei delegati e la ripartizione funzionale e territoriale delle competenze tra gli stessi²⁶⁶. Rispetto a questo importante profilo ordinamentale, come evidenziato nel parere del Consiglio Superiore della Magistratura sul disegno di legge di delegazione europea 2018, sono tre le opzioni in campo: la creazione di un ufficio centralizzato in cui i procuratori europei delegati trattino in via esclusiva tutti i reati di competenza dell'EPPO; la dislocazione in tutti i distretti di Corte d'appello di un procuratore europeo delegato che svolge anche attività ordinaria o di un procuratore europeo delegato deputato a occuparsi esclusivamente di reati di competenza EPPO; ovvero il distacco dei procuratori europei delegati presso le procure distrettuali più rilevanti (quali, ad esempio, Milano, Roma, Napoli, Palermo), previa suddivisione in macro-aree del territorio dello Stato²⁶⁷. In merito, l'art. 10 pare scegliere quest'ultima opzione «individuando le sedi di servizio dei procuratori europei delegati presso una o più procure della Repubblica dei capoluoghi di distretto e modificando, ove necessario, le piante organiche degli uffici giudiziari, nell'ambito delle attuali dotazioni organiche»;

d) l'art. 6 contiene la disciplina dei provvedimenti conseguenti alla nomina²⁶⁸ dei procuratori europei delegati, con particolare riguardo all'assegnazione degli stessi alle

²⁶⁶ A tal fine il Ministro ha trasmesso una proposta motivata al Consiglio Superiore della Magistratura tenendo conto di svariati indicatori, tra i quali i dati statistici raccolti dal Ministero per la stima dei procedimenti di competenza dell'EPPO, la dimensione delle piante organiche dei magistrati degli uffici interessati, le distanze tra le diverse sedi di servizio e gli uffici giudiziari sul territorio e la popolazione residente nelle aree dei diversi distretti. Il CSM il 23 marzo 2021 si è pronunciato sulla proposta ed il 25 marzo, attraverso uno scambio di lettere è stato raggiunto sul punto l'accordo con il procuratore capo europeo, poi pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 79 del 1° aprile 2021, p. 58.

²⁶⁷ R. BELFIORE, *L'adeguamento della normativa nazionale al regolamento sulla Procura europea: il punto della situazione*, cit., p. 169.

²⁶⁸ Il CSM il 25 febbraio 2021 ha emanato in proposito la *Delibera sui criteri e la procedura per la valutazione delle dichiarazioni di disponibilità e la designazione dei procuratori europei delegati dello Stato italiano* (art. 5, comma 2 D.Lvo 2 febbraio 2021, n. 9). Il 1° aprile il CSM ha inoltre provveduto a pubblicare l'interpello per la designazione dei 20 posti, il quale tuttavia è stato accolto, contrariamente alle aspettative, da un numero non molto elevato di magistrati.

sedi e all'esonero dal carico di lavoro ordinario. Quanto alla individuazione delle sedi la medesima norma fa rinvio al successivo art. 10, che demanda tale compito al Ministro della giustizia «in conformità alle previsioni dell'accordo»²⁶⁹. In relazione all'esonero, invece, dispone che, qualora l'accordo predetto preveda che il magistrato nominato PED continui anche ad esercitare le funzioni di pubblico ministero nazionale, lo sgravio dall'attività giudiziaria ordinaria sarà parziale, secondo la misura convenuta dallo stesso definita. La norma, poi, sancisce il contenuto delle informazioni che il CSM deve richiedere alla procura europea in merito ai procuratori europei delegati e il contenuto degli obblighi informativi dei procuratori europei delegati nei confronti del procuratore generale presso la Corte di cassazione e il Ministro della giustizia;

e) l'art. 9, ancora, attribuisce, ai procuratori europei delegati le funzioni e i poteri spettanti ai pubblici ministeri nazionali in relazione alle indagini di competenza della Procura europea, sottraendoli alle direttive dei procuratori della Repubblica e alla vigilanza del procuratore generale presso la Corte d'appello;

f) l'art. 11 detta disposizioni sulla valutazione di professionalità dei magistrati che svolgono le funzioni di procuratori europei delegati, individuando nel Consiglio giudiziario della Corte d'appello di Roma l'organo preposto all'espressione del parere motivato sul quale si fonda la valutazione del Consiglio superiore della magistratura;

g) l'art. 12 prevede la previa comunicazione alla Procura europea di ogni provvedimento inerente lo *status* del procuratore europeo delegato che il CSM intenda adottare per ragioni estranee alle funzioni svolte in base al Regolamento;

h) segue una norma dedicata alla disciplina del procedimento disciplinare nei confronti dei procuratori europei delegati, per fatti connessi alle loro responsabilità derivanti dal regolamento EPPO. L'art. 13, infatti, stabilisce che in tali casi l'azione disciplinare in Italia possa essere promossa solo con il consenso della Procura europea. Ove essa dinieghi il consenso, «assunta ogni utile informazione, il procuratore generale presso la Corte di Cassazione o, quando abbia richiesto di promuovere l'azione disciplinare, il Ministro della giustizia possono richiedere nei successivi trenta giorni al collegio della Procura europea di riesaminare la questione». Se quest'ultimo esclude la sussistenza dei fatti oggetto di addebito, l'azione non può comunque essere iniziata o

²⁶⁹ La definitiva pianta organica prevede venti procuratori europei delegati distribuiti presso nove procure della Repubblica di capoluogo di distretto. Le sedi, comprendenti due o più distretti di Corte d'appello, sono le seguenti: Roma, Milano, Napoli, Bologna, Palermo, Venezia, Torino, Bari, Catanzaro.

proseguita. Se, invece, la Procura europea stessa ha già dato luogo ad un procedimento disciplinare sui medesimi fatti, la relativa documentazione può essere utilizzata nel procedimento disciplinare interno; infatti, la rinnovazione dell'esame dei testimoni è ammessa solo su fatti o circostanze diversi da quelli oggetto delle precedenti dichiarazioni o se ritenuta necessaria sulla base di specifiche esigenze. In caso di condanna, nella commisurazione delle sanzioni si tiene conto di quella già eventualmente irrogata dal collegio della Procura europea per il medesimo fatto;

i) l'art. 14 prevede la trasmissione, senza ritardo, al procuratore europeo delegato di tutte le denunce redatte dai pubblici ufficiali e dagli incaricati di un pubblico servizio in relazione a reati per i quali la Procura europea ha deciso di avviare o avocare un'indagine;

j) l'art. 15, pone una disposizione di coordinazione con la disciplina del mandato di arresto europeo sancita dalla legge n. 69 del 2005 come novellata dal d.lgs. n. 10 del 2021, prevedendo che «ai fini della procedura passiva di consegna, per “Stato membro di emissione” si intende lo Stato membro dell'Unione europea in cui si trova il procuratore europeo delegato che ha emesso il mandato di arresto europeo»;

k) l'art. 16, in materia di contrasti di competenza, individua nel Procuratore generale presso la Corte di Cassazione l'autorità chiamata a decidere sull'attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale in caso di conflitto tra Procura europea e procure della Repubblica nazionali e dispone l'applicabilità, in quanto compatibili, degli artt. 54, 54 *bis*, 54 *ter* e 54 *quater* c.p.p.; allo stesso è attribuito dall'art. 18 il compito di interagire con EPPO in merito alle decisioni in tema di riparto di competenze per l'esercizio dell'azione penale;

l) l'art. 17 autorizza i procuratori europei delegati a richiedere e disporre intercettazioni e consegne controllate di merci, nei limiti e in base ai presupposti previsti dalla normativa vigente. Esso demanda, poi, al Governo la comunicazione alla Procura europea del catalogo dei reati per i quali il nostro ordinamento consente l'uso dei predetti mezzi di ricerca della prova;

m) l'art. 19, infine, prevede l'applicazione delle disposizioni del codice di procedura sull'assunzione dei procedimenti penali dall'estero alle indagini che, originariamente di competenza EPPO, vengono trasferite alla competenza dell'autorità giudiziaria nazionale e alle indagini che, pur restando di competenza EPPO, sono trasmesse da un procuratore europeo delegato estero a uno avente sede in Italia;

n) chiudono l'atto normativo due disposizioni di rito dedicate rispettivamente alla precisazione che l'attuazione del presente decreto non comporti nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, e l'entrata in vigore, fissata al 6 febbraio 2021.

5. Rapporti fra EPPO, OLAF ed Eurojust

A caratterizzare l'operato della Procura europea interviene, come anticipato, anche il principio di leale collaborazione²⁷⁰. Come affiora dal *considerando* n. 14, infatti, *sia l'EPPO che le autorità nazionali competenti dovrebbero sostenersi e informarsi reciprocamente al fine di combattere efficacemente i reati di competenza dell'EPPO*. L'obiettivo cui si intende pervenire, infatti, è quello di attuare la massima interazione tra le autorità nazionali e sovranazionali, mediante un meccanismo di consultazioni, accordi e consensi, evitando una parallela iniziativa investigativa²⁷¹.

Scongiurare duplicazioni procedurali risponde all'esigenza, già segnalata in premessa, e che emerge chiaramente dal *considerando* n. 54, di far sì che il divieto di *bis in idem* non finisca per essere governato da un mero dato cronologico costituito dal passaggio in giudicato della sentenza emessa all'esito del primo procedimento portato a termine.

Tuttavia, il miglior proposito espresso nel *considerando* non trova sicuro riscontro nella disciplina predisposta nel corpo normativo, in quanto, il perimetro di competenza

²⁷⁰ L'art. 13, par. 2 del TUE stabilisce che i rapporti tra le istituzioni devono essere improntati a due fondamentali principi: il riparto di competenze e la leale collaborazione. Quest'ultimo, in particolare, trova attuazione, tra l'altro, nella conclusione di accordi interistituzionali ex art. 295 TFUE, norma che introdotta con il Trattato di Lisbona, ha provveduto a dare rilievo ad una prassi preesistente e già di gran lunga diffusa.

Il principio in esame vale, invero, a conformare non solo i rapporti tra le istituzioni dell'UE, ma anche quelli che intercorrono tra le stesse ed i Paesi membri. Principio alla base di qualsiasi organizzazione internazionale, impone ai partecipanti l'onere di assicurare l'esecuzione degli obblighi assunti, adottando misure che ne facilitino l'adempimento, e di astenersi dal porre in essere misure che, di contro, possano compromettere la realizzazione degli stessi.

²⁷¹ La decisione della Procura europea di esercitare la propria legittimazione, infatti, determina, secondo quanto previsto dall'art. 25, par. 1, del regolamento, una preclusione in capo alle competenti autorità nazionali, le quali devono astenersi dal perseguire la medesima condotta criminosa.

Sui rapporti tra l'EPPO e le autorità nazionali si vedano tra molti: S. LORUSSO, "Superprocura" e coordinamento delle indagini in materia di criminalità organizzata tra presente, passato e futuro, in *DPC*, 2014; A. BERNARDI, D. NEGRI, *Rapporti tra autorità giudiziarie nazionali e organi investigativi nell'ottica della futura istituzione della Procura europea: modelli operazionali e buone pratiche nella lotta ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE*, in *DPC*, 2015; C. NOVAK (a cura di), *The european Public Prosecutor's Office and National Authorities*, Padova, 2016; G. FIORELLI, *Il Pubblico ministero europeo, tra poteri investigativi nazionali e regole probatorie "in bianco"*, in *Processo penale e giustizia*, 2018; A. BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura generale della Corte di cassazione e la Procura europea*, in *Sistema penale*, 2019.

delineato risulta caratterizzato da un'incertezza definitoria tale per cui non sarà improbabile l'insorgenza di conflitti di giurisdizione tanto verticali²⁷² quanto orizzontali²⁷³.

La necessità di coordinamento, invero, oltre che riguardare i rapporti tra l'EPPO e le autorità nazionali, investe anche e soprattutto la nuova istituzione europea e l'apparato *ivi* già esistente.

L'esigenza di armonizzazione si pone, in particolare, tra l'EPPO ed *Eurojust*, i quali, sebbene costituiscano due organismi differenti sia sotto il profilo strutturale che funzionale, sono inevitabilmente affini e correlati²⁷⁴.

Eurojust, infatti, raffigura, come visto innanzi, un organismo coordinatore e facilitatore dei rapporti di cooperazione giudiziaria penale ed è composto dalle rappresentanze nazionali di tutti gli Stati membri dell'Unione, mentre EPPO costituisce vero e proprio organo di indagine destinato ad operare su un vasto territorio corrispondente allo Spazio giudiziario europeo, ma solo in relazione a reati selezionati e che siano commessi nei territori degli Stati aderenti alla cooperazione rafforzata²⁷⁵.

Sebbene sia di tutta evidenza la diversità esistente tra i due, è altrettanto innegabile la presenza di un'area in cui la competenza dell'uno viene a sovrapporsi su quella dell'altro. I due organismi, dunque, dovrebbero essere reciprocamente complementari.

Difatti, il mandato dell'EPPO si riferisce ai reati PIF²⁷⁶, al contrario l'ambito materiale di *Eurojust* è più ampio, perché esteso ai casi gravi di criminalità. Inoltre, fintanto che *Eurojust* segue una logica orizzontale, quella di una rete di organi giudiziari,

²⁷² La competenza a risolvere il conflitto è attribuita alle autorità giudiziarie degli Stati membri sulla base delle proprie disposizioni interne (art. 25, par. 6). Al contempo è però prevista la possibilità che la Corte di giustizia si pronunci in via pregiudiziale sulle questioni inerenti all'interpretazione degli articoli 22 e 25 del regolamento, relativamente a eventuali conflitti di competenza tra l'EPPO e le autorità nazionali competenti (art. 42, par. 2, lett. c).

²⁷³ L. PARLATO, *Conflicts of Jurisdiction in Criminal Proceedings in Europe: Between Bis In Idem and Lis Pendens*, in T. RAFARACI, R. BELFIORE (a cura di), *Eu Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 115 e ss.

²⁷⁴ F. RUGGIERI, *Eurojust and the European Public Prosecutor's Office. Introduction to a Historic Reform*, in T. RAFARACI, R. BELFIORE (a cura di), *Eu Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 181 e ss.; J. A. ESPINA RAMOS, *The Relationship Between Eurojust and the European Public Prosecutor's Office*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, cit., pp. 87-101.

²⁷⁵ F. SPIEZIA, *Il pubblico ministero europeo e i rapporti con Eurojust*, cit., p. 8.

²⁷⁶ M. PELISSERO, *I reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea di competenza del pubblico ministero europeo*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2019, p. 1120 e ss.; D. VILAS ÁLVAREZ, *The Material Competence of the European Public Prosecutor's Office*, in L. BACHMAIER WINTER (eds), *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, cit., p. 29 e ss.

focalizzata sul coordinamento e sul miglioramento della cooperazione per facilitare i casi di proprietà delle autorità nazionali; l'EPPO percorre una linea verticale, progettata per intervenire in modo diretto nei procedimenti penali. *Eurojust*, pertanto, va oltre l'EPPO nelle aree tematiche e geografiche di sua copertura, mentre i compiti operativi implementati dall'EPPO vanno ben oltre le iniziative di coordinamento di *Eurojust*.

La sfida generale che deve affrontare l'articolazione delle relazioni tra l'EPPO ed *Eurojust* è la cooperazione rafforzata, che complica ulteriormente la geometria variabile di entrambi gli organi dell'UE, rendendo sempre più indispensabile la necessità di un raccordo.

Ed infatti, proprio in relazione alle indagini che coinvolgono gli Stati membri aderenti all'EPPO, questo finisce per svolgere anche quei compiti di supervisione e coordinamento investigativo delle diverse unità operanti a livello nazionale, che normalmente spetterebbero ad *Eurojust*.

Al contrario, le diverse competenze risultano più lampanti e di conseguenza la necessità di un coordinamento diviene più palese, con riguardo al perseguimento dei reati lesivi degli interessi finanziari perpetrati in Paesi non aderenti alla cooperazione, come la Polonia, l'Ungheria²⁷⁷ ed altri. In tali casi, infatti, la Procura non sarà legittimata ad intervenire, tuttavia, le informazioni in suo possesso potrebbero rivelarsi utili per il migliore operare di *Eurojust*.

La collaborazione viene ancora in rilievo con riferimento alle fattispecie collaterali che mancando dei requisiti previsti dal regolamento non sono attratte nella competenza di EPPO, ed ancor di più essa diviene fondamentale in riferimento ai cd. reati a forma ancipite che in assenza di un criterio discrezionale *tranchant* non trovano chiara collocazione tra quelli ancillari ovvero tra quelli non accessori.

Per di più, interferenze tra le prerogative di entrambi gli organismi si rendono palesi con riguardo alle frodi che non superano la soglia determinata dalla direttiva PIF e valevole ad individuare il nucleo di reati per cui scatta la legittimazione della Procura europea.

Ecco, dunque, che l'instaurazione di relazioni reciproche tra i due organismi diviene assolutamente inevitabile. Non è un caso, infatti, che lo stesso art. 86 TFUE, nel

²⁷⁷ Con l'Ungheria Eppo ha già firmato un accordo di lavoro che definisce il futuro livello di cooperazione strategica e operativa tra l'EPPO e l'ufficio del procuratore generale ungherese. Per il testo V. https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-04/Working_arrangement_EPPO-HU_0.pdf.

predisporre la base giuridica per l'istituzione della Procura, utilizza una formula emblematica secondo la quale la creazione di EPPO deve avvenire proprio "a partire da *Eurojust*"²⁷⁸.

L'intento del legislatore europeo di garantire la più coerente collocazione sistematica della nuova istituzione ed assicurare la più idonea compresenza degli stessi organismi viene evidenziato anche: nel *considerando* n. 10 del regolamento, secondo il quale: «in conformità dell'art. 86 TFUE – *che pure statuisce nei medesimi termini*²⁷⁹ – l'EPPO dovrebbe essere istituita a partire da *Eurojust*. Ne consegue che il presente regolamento dovrebbe stabilire relazioni strette tra i due organismi basate su una cooperazione reciproca»; nel *considerando* n. 102: «L'EPPO ed *Eurojust* dovrebbero diventare partner e cooperare sul fronte operativo in conformità dei rispettivi mandati»; e nel *considerando* n. 69, dal quale emerge che la cooperazione tra EPPO e gli altri organismi è predisposta in chiave servente: «L'EPPO dovrebbe appoggiarsi alle autorità nazionali, comprese le autorità di polizia, in particolare per l'esecuzione delle misure coercitive. In virtù del principio di leale cooperazione, tutte le autorità nazionali e tutti i pertinenti organi dell'Unione, compresi *Eurojust*, *Europol* e l'*OLAF*, dovrebbero prestare

²⁷⁸ Sulla controversa interpretazione della presente locuzione v. F. LO VOI, *Eurojust: il ruolo svolto per la lotta alle frodi e la necessaria collaborazione con il futuro Procuratore europeo*, in V. BAZZOCCHI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'OLAF all'istituzione del Procuratore Europeo*, Roma, 2014, p. 99, consultabile anche in www.europeanrights.eu; V. SCIARABBA, *L'istituzione della Procura europea e la cooperazione rafforzata: nuove prospettive?*, in <http://www.europeanrights.eu>, 2016, pp. 11-12, ove si afferma: «(c)he l'espressione sia ambigua – o addirittura, come altri hanno detto, "sibillina" o "enigmatica" – è testimoniato tra l'altro dal fatto che nella sua Comunicazione del 26 maggio 2011 la stessa Commissione ragionava testualmente del "ruolo che organi europei, compresi l'*OLAF*, *Eurojust* e – alternativamente o cumulativamente – un'eventuale Procura europea, potrebbero svolgere per migliorare le indagini, i procedimenti giudiziari e l'assistenza in casi di reati contro i fondi del bilancio UE". In seguito, sembra invece essersi affermata una lettura secondo cui la formula "a partire da *Eurojust*" imporrebbe la distinzione e la coesistenza di *Eurojust* e della Procura europea. E questa lettura, in ogni caso, è stata fatta propria dalla Commissione». Nella letteratura straniera si segnalano, invece, C. DEBOYSER, *European Public Prosecutor's Office and Eurojust: Love Match or Arranged Marriage?*, in L.H. ERKELENS, A.W. H. MEIJ, M. PAWLIK (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, The Hague; 2015, p. 79 ss.; C. VAN DEN WYNGAERT, *Eurojust and the European Public Prosecutor in the Corpus Juris Model: Water and Fire?*, in N. WALKER (eds.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford University Press, 2004.

Ancor meglio fa notare F. SPIEZIA, *Il pubblico ministero europeo e i rapporti con Eurojust*, cit., p. 9: «L'indicazione *from Eurojust* che si legge nell'art. 86 del TFUE ha segnato uno dei passaggi più delicati per l'opera dell'interprete e del legislatore europeo: pur a fronte dell'ambiguità di tale testo, il collegamento ad *Eurojust* appariva sintomatico della volontà di concepire la futura Procura europea come una possibile evoluzione di *Eurojust*. Tale derivazione strutturale veniva smentita sin dai primi contenuti della proposta istitutiva, che hanno segnato una chiara distanza dell'EPPO rispetto ad *Eurojust*, al punto da potersi dubitare della loro coerenza con la originaria previsione del Trattato. Nella proposta di regolamento del 17 luglio 2013, infatti, il nodo dei rapporti con *Eurojust* è stato risolto non nel senso della derivazione genetico-strutturale, ma in quello operativo-funzionale».

²⁷⁹ Corsivo aggiunto.

attivamente sostegno alle indagini e azioni penali dell'EPPO, e cooperare con la stessa, dal momento in cui l'EPPO riceve la notizia di reato fino a quando decide se avviare l'azione penale o disporre altrimenti».

Ai fini dell'effettivo ed efficace perseguimento dell'obiettivo di creare una cooperazione giudiziaria in materia penale sempre più orientata alla armonizzazione delle legislazioni, rileva ancor più nel dettaglio il combinato disposto degli artt. 3 e 100 del regolamento, che cristallizza il dovere di cooperazione bilaterale, attraverso la specificazione delle modalità secondo cui tale collaborazione deve avvenire:

- comunicazione interistituzionale: i rappresentanti dei due organismi dovranno periodicamente incontrarsi e il Procuratore europeo potrà prendere parte alle sedute del Collegio *Eurojust* quando siano trattate materie di competenza comune;
- scambio di informazioni: entrambi gli organismi sono tenuti a predisporre misure adeguate a consentire l'accesso ai reciproci sistemi di gestione dei fascicoli, al fine ottenere le informazioni necessarie allo svolgimento delle rispettive funzioni;
- collaborazione investigativa: *Eurojust*, quale soggetto facilitatore, potrà essere chiamato a svolgere il suo compito di supporto nelle procedure di cooperazione di interesse dell'EPPO;
- collaborazione amministrativa, intesa come comune gestione di servizi: in tal senso il Pubblico ministero europeo, sulla base di una specifica intesa che ne disciplinerà i dettagli, potrà contare anche sul supporto di alcune risorse tecnico-amministrative di *Eurojust*, anche se la distanza fisica tra le due sedi, renderà di certo meno agevole tale condivisione²⁸⁰.

Il regolamento istitutivo dell'EPPO si premura poi di dettare criteri di armonizzazione e coordinamento anche rispetto agli altri attori che risultano già operanti nel panorama europeo in materie affini a quelle di cui sarà investita la Procura.

²⁸⁰ Ancora sulla complessa questione dei possibili rapporti tra la Procura europea ed *Eurojust* Cfr. F. SPIEZIA, *Gli scenari per l'istituzione del Procuratore europeo alla luce del Trattato di Lisbona e i rapporti con Eurojust*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., pp. 127-156; A. VENEGONI, M. MINÌ, *I nodi irrisolti della nuova Procura Europea*, in *Giurisprudenza Penale*, 2017, n. 12, p. 15 e ss. Tuttavia, l'adozione dell'accordo di lavoro dovrebbe contribuire a dipanare le evidenziate preoccupazioni <https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-02/Working-Arrangement-Eurojust-EPPO.pdf>.

Secondo il *considerando* n. 100, infatti, «(...) particolare importanza dovrebbe rivestire la cooperazione con Europol e l'OLAF, onde evitare sovrapposizioni e consentire all'EPPO di ottenere le informazioni pertinenti in loro possesso e avvalersi delle loro analisi in determinate indagini».

Con particolare riguardo all'OLAF, in ragione della più chiara differenziazione degli ambiti operativi, minori sono i problemi interpretativi circa la loro coesistenza. Un'ulteriore agevolazione esegetica si ottiene dalla lettura del nuovo regolamento OLAF la cui adozione, come già accennato, persegue proprio lo scopo di adattare la normativa esistente all'impianto normativo attuativo della nuova istituzione. In esso vengono inserite, infatti, nuove norme dal tenore inequivoco, che cristallizzano le modalità mediante cui i due organismi dovranno interfacciarsi: si ribadisce anzitutto il compito di coordinamento, tra le autorità competenti europee e/o interne, spettante all'OLAF, che ha la possibilità di raccogliere, analizzare e scambiare informazioni con esse (art. 12 *ter*); l'obbligo di segnalazione senza ritardo ad EPPO ogni condotta criminosa in relazione alla quale potrebbe esercitare la propria competenza (art. 12 *quater*); l'onere di interrompere (o astenersi dall'intraprendere) attività investigativa, quando EPPO ne stia svolgendo di proprie (art. 12 *quinquies*), a meno che il direttore generale non ritenga opportuno avviare comunque indagini amministrative, informandone prontamente EPPO (art. 12 *septies*); in ogni caso OLAF nell'esercizio delle sue funzioni è chiamata a porsi al servizio di EPPO, di propria iniziativa o su richiesta di quest'ultima (art. 12 *sexies*).

La novella trova corrispondenza nei *consideranda* nn. 103, 104 e 105 del regolamento EPPO in cui egualmente si manifesta l'auspicio di creare una «stretta cooperazione volta ad assicurare la complementarità dei rispettivi mandati e a evitare sovrapposizioni».

Le relazioni tra i due organismi – i quali mantengono, d'altro canto, differenze rese emblematicamente evidenti dal fatto che OLAF continua a detenere la responsabilità delle misure preventive, mentre l'autorità dell'EPPO è più concentrata sul versante repressivo – sono, quindi, nell'ambito dei rispettivi mandati, essenzialmente basate su una cooperazione reciproca improntata ai principi di trasparenza, complementarità dei compiti e coordinamento degli sforzi e da attuarsi principalmente attraverso lo scambio di informazioni e il supporto investigativo²⁸¹, da attuare anche ricorrendo accordi di

²⁸¹ Art. 101 del regolamento.

lavoro²⁸², con l'obiettivo di migliorare la lotta contro la frode, la corruzione e ogni altro reato lesivo degli interessi finanziari dell'UE²⁸³.

Il ruolo dell'OLAF diviene, poi, tanto più indispensabile nei rapporti con i Paesi non aderenti alla cooperazione rafforzata, al fine di scongiurare la paradossale frammentazione di tutele che irrimediabilmente potrebbe prodursi attesa impossibilità per l'EPPO di agire in quei determinati Stati. Per evitare l'ingiustizia che deriverebbe dal mancato perseguimento delle fattispecie delittuose perpetrate in quei luoghi, l'OLAF sarà giocoforza chiamato a concentrare ancor di più la sua attività su tale fronte.

Quanto, invece, alle relazioni tra la Procura e gli altri organismi dell'Unione – vale a dire *Europol*²⁸⁴, *Interpol* e le altre agenzie dell'Unione – gli artt. 102 e 103 del regolamento chiariscono la necessità di mantenere strette relazioni di cooperazioni anche tramite la stipula di accordi che ad esempio promuovano un efficace scambio di dati personali pur nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali²⁸⁵. In tal senso il 18 gennaio 2021 è stato adottato *Working Arrangement establishing cooperative relations between the European Public Prosecutor's Office and the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation*²⁸⁶.

Ed infine, altro partner privilegiato di EPPO non potrà che essere la Corte dei conti europea, essendo essa deputata alla rilevazione di discrepanze tra attività segnalate e quelle effettivamente svolte, emergenti da documenti falsi in cui le frodi sono tipicamente incorporate.

²⁸² Art. 12 *octies* reg. OLAF. Invero, una bozza di accordo è stata attualmente predisposta ma non risulta definitivamente adottata. V. doc. WK 282/2021 INIT del 13 gennaio 2021.

²⁸³ M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in *DPC*, 21 novembre 2016, p. 43.

²⁸⁴ L'Ufficio di Polizia europeo – istituito a seguito della adozione dell'Azione Comune 95/73/GAI, che conduceva, il 26 luglio 1995, gli Stati membri a firmare la Convenzione Europol, entrata definitivamente in vigore nel luglio del 1999, a seguito della ratifica da parte di tutti i Paesi aderenti, sostituita dalla decisione 2009/371/GAI del Consiglio, a sua volta abrogata e sostituita dal regolamento (UE) 2016/794 a decorrere dal 1° maggio 2017 – è l'Agenzia europea responsabile per la cooperazione nelle attività delle forze di polizia fra i paesi dell'UE e costituisce un vero e proprio centro nevralgico delle informazioni criminali per le autorità di contrasto nell'UE. Essa opera in settori sempre più numerosi tra cui: a) la prevenzione e la lotta contro il terrorismo; b) il traffico di stupefacenti; c) la tratta di esseri umani; d) le reti di immigrazione clandestina; e) il traffico illecito di materie radioattive e nucleari; f) il traffico illecito di autoveicoli; g) la lotta contro la falsificazione dell'euro; h) il riciclaggio dei proventi di attività criminali transnazionali.

²⁸⁵ Così, in particolare, il *considerando* n. 96 in riferimento ai rapporti con l'*Interpol*.

²⁸⁶ Reperibile al sito

[https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/202101/EPPO%20Europol Working Arrangement.pdf](https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/202101/EPPO%20Europol%20Working%20Arrangement.pdf).

Di certo, dunque, molte saranno le occasioni per una cooperazione bilaterale tra i due organismi, ma la costruzione di un proficuo rapporto di lavoro tra EPPO ed ECA avrà maggiore successo e si rafforzerà se saranno istituite le adeguate pratiche interistituzionali a cui il regolamento fa rinvio.

6. Tra potenzialità e incertezze future

Ad oggi, dunque, gli organi fondamentali maggiormente attivi nel campo della tutela degli interessi dell'Unione, che si struttura in una duplice direzione – amministrativa e penale – sono l'*Eurojust*, l'*Europol*, l'OLAF, a cui da poco si è aggiunta EPPO. Questi sono stati tutti oggetto di misure modificative più o meno intense, condotte nel tentativo di operare la più armonica uniformazione.

Se, infatti, l'*Eurojust*, l'*Europol* e l'OLAF, osservati in una prospettiva diacronica, costituiscono indubbiamente gli strumenti più visibili di uno sforzo grandioso messo in atto dalle istituzioni europee sin dal Consiglio europeo di Tampere, che ha portato ad ottenere risultati insperati, anche se, come visto, non sempre sufficienti a fronteggiare le nuove sfide della criminalità organizzata e del terrorismo internazionale²⁸⁷, la Procura europea, si impone in ottica di sintesi come l'iniziativa cui è affidato il compito di colmare un vuoto di tutela ed assicurare un reale valore aggiunto.

Il fondamento logico-giuridico dell'EPPO si rinviene, pertanto, nella necessità, da un lato, di assicurare una tutela più pregnante agli interessi finanziari dell'Unione e, dall'altro, di ovviare alle deficienze funzionali degli organismi dell'Unione, quali *Eurojust* ed *Europol* – dedicati alla cooperazione giudiziaria in materia penale ed alla cooperazione di polizia – e OLAF – preposto alle indagini amministrative sulle “eurofrodi” – dotati solo di poteri di impulso e di coordinamento delle azioni degli organi giurisdizionali dei singoli Stati membri, ma non legittimati a svolgere indagini o avviare azioni penali negli Stati membri, potendo, infatti, intervenire soltanto nei limiti delle rispettive competenze e funzioni previste dal Trattato.

Un sostanziale fallimento dell'iniziativa potrebbe rappresentare un *vulnus* difficile da metabolizzare in un momento storico che vede l'Unione europea percorsa da forti scetticismi e financo da spinte disgregatrici. Salutata da molti come un segnale in

²⁸⁷ G. DE AMICIS, *La cooperazione verticale*, in R.E. KOSTORIS, *Manuale di procedura penale europea*, Milano, 2014, p. 219.

controtendenza rispetto al *trend* regressivo manifestatosi in molti settori dell'azione dell'Unione, l'istituzione di un organo inquirente europeo, se non adeguatamente attuata potrebbe di contro finire con l'accentuare il rischio di un'implosione dell'Unione²⁸⁸.

Il quadro è, dunque, in pieno movimento e, nonostante i non pochi limiti e i numerosi difetti che caratterizzano il nuovo organismo, l'avvio della Procura europea sembra poter costituire uno slancio verso più ambiziosi obiettivi, tra i quali può annoverarsi la creazione di un fronte comune europeo (che includa anche il versante giudiziario accanto a quelli, sinora privilegiati, del *law enforcement* e dello scambio di informazioni di *intelligence*) contro la grande criminalità transfrontaliera, obiettivo il cui perseguimento, come anticipato, sembra reso purtroppo necessario dalla tragica attualità di questi ultimi anni²⁸⁹.

Se, quindi, l'adozione dei testi legislativi del 2017, rendono l'EPPO come autorità il cui ambiente giuridico si basa in gran parte sui sistemi nazionali, l'istituzione del nuovo organo investigativo – lungi dall'eradicare completamente in sé le varie difficoltà della cooperazione giudiziaria in materia penale – ravviva fortemente la necessità cruciale di favorire la comprensione giuridica e la fiducia reciproche, che come dimostrato dall'esperienza attuale non è stata evidentemente ancora raggiunta tra gli Stati membri²⁹⁰.

L'intero assetto istituzionale preposto alla tutela degli interessi fondamentali, con l'avvento di EPPO si troverà ad affrontare senza dubbio sfide notevoli ed ognuno degli organi dovrà rivedere il posto assunto nel panorama giudiziario europeo esistente. Di certo EPPO è destinato a divenire l'attore chiave nella lotta antifrode, chiamato ad offrire maggiore coerenza nel combattere i crimini che incidono sul bilancio dell'Unione²⁹¹. Non

²⁸⁸ R. SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale: l'istituzione della Procura europea*, cit., p. 850.

²⁸⁹ L. SALAZAR, *Definitivamente approvato il regolamento istitutivo della procura europea (EPPO)*, cit., p. 331 e ss.

²⁹⁰ R. SICURELLA, *Preparing the environment for the EPPO: Fostering mutual trust by improving common legal understanding and awareness of existing common legal heritage. Proposal of guidelines and model curriculum for legal training of practitioners in the PIF sector*, cit., pp. 497-512.

²⁹¹ Come osservato in G. ILLUMINATI, *Protection of Fundamental Rights of the Suspect or Accused in Transnational Proceedings Under the EPPO*, in L. BACHMAIER WINTER, *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, cit., pp. 179-199, tra le sfide più importanti di Eppo si colloca quella del bilanciamento tra l'obiettivo della lotta ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e la debita tutela di tutti i diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Il regolamento EPPO prevede, infatti, che le sue attività siano svolte nel pieno rispetto dei diritti di indagati e imputati sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Un'analisi approfondita del tema è svolta nel medesimo Volume da N. DÍAZ ABAD, *The Legal Framework for the Protection of Fundamental Rights of the Suspect or Accused in Transnational Proceedings Under the EPPO*, p. 235 e ss.

solo, essa è destinata, in una più ampia prospettiva, a diventare una pietra miliare nella strategia globale di sicurezza dell'Unione²⁹².

L'istituzione dell'EPPO potrà contribuire alla specializzazione dei pubblici ministeri e, quindi, al miglioramento della cooperazione con altre istituzioni sia dell'Unione europea, sia degli Stati membri che dei paesi terzi. La varietà dei reati impone, infatti, per un verso, ai fini della raccolta delle prove di rilevanza per i procedimenti penali, il necessario possesso di conoscenze e competenze specifiche, legate molto spesso a una prolungata esperienza settoriale²⁹³, per altro, la cooperazione con le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione e/o paesi terzi, è di grande importanza per la diffusione delle conoscenze e la formazione di un circuito informativo che costituisce indispensabile strumento per garantire prontamente l'intervento dei funzionari preposti.

L'esigenza di attuare una politica di contrasto alle frodi sempre più concreta trova, dunque, conferma non solo sotto profili di diritto sostanziale ma anche dal punto di vista dell'adeguamento istituzionale: l'Unione, seppure con non pochi sforzi, ripensa completamente il suo assetto.

Resta, dunque, da verificare come l'effettiva modalità operativa della neonata istituzione produca un vero e proprio salto di qualità che implementi un programma d'azione positivo basato sulla condivisione degli obiettivi o finisca per incrementare la formazione di un'Unione non solo flessibile, ma a più velocità²⁹⁴.

²⁹² Focus The European Public Prosecutor's Office, in EUCRIM the european criminal law Associations' forum, 2017, n. 3.

²⁹³ Come è stato osservato da L. KALB, *Questioni problematiche in tema di Procura europea*, cit., p. 310, sotto questo aspetto, il regolamento, pare ispirarsi all'esperienza maturata nel sistema italiano con riguardo alle investigazioni riguardanti la criminalità organizzata.

²⁹⁴ V. KREILINGER, *European Integration via flexibility tools: The cases of EPPO and PESCO*, 2017, reperibile *on line* al sito <https://www.academia.edu/>.

CAPITOLO IV

Principi fondamentali e salvaguardia degli interessi finanziari: un necessario bilanciamento

SOMMARIO: 1. La tutela degli interessi finanziari attraverso la sanzione penale nel rispetto dei principi che informano il diritto penale italiano. – 2. Il principio di legalità. – 2.1. (*segue*) la legalità penale e la sentenza *Taricco I* (cenni). – 2.2. Dalla *Taricco II* alla direttiva PIF. – 3. Il principio di proporzionalità dei reati e delle pene. – 3.1. (*segue*)...nella giurisprudenza costituzionale. – 3.2. (*segue*)...nell'ordinamento comunitario. – 3.3. (*segue*) ...e nella direttiva PIF. – 4. Il principio del *ne bis in idem* sostanziale. – 4.1. (*segue*) La sua portata nell'ordinamento interno dopo l'attuazione della direttiva PIF. – 5. Il futuro dei principi fondamentali nel “dialogo” tra le Corti.

1. La tutela degli interessi finanziari attraverso la sanzione penale nel rispetto dei principi che informano il diritto penale italiano

Il segnale offerto con l'adozione della direttiva PIF risulta essere, come visto, particolarmente incisivo, poiché predispone, a tutela degli interessi finanziari, l'obbligo per gli Stati di adottare le più rigorose sanzioni, quelle penali²⁹⁵. Il vantaggio derivante dall'effetto deterrente della pena, tuttavia, va controbilanciato attraverso previsioni normative che garantiscano il rispetto dei diritti sostanziali e processuali generalmente riconosciuti ed ancor prima la salvaguardia dei fondamentali principi di civiltà giuridica.

Ed è sulla base di queste premesse che il *considerando* n. 28 della direttiva PIF afferma: «l'auspicato effetto deterrente dell'applicazione di sanzioni penali impone particolare cautela con riferimento ai diritti fondamentali. La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segnatamente il diritto alla libertà e alla sicurezza, la protezione dei dati di carattere personale, la libertà professionale e il diritto di lavorare, la libertà d'impresa, il diritto di proprietà, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, la presunzione d'innocenza e i diritti della difesa²⁹⁶, i principi della legalità e

²⁹⁵ Tra l'altro senza precludere, secondo il disposto del *considerando* 17, l'applicazione contestuale di «misure disciplinari o di sanzioni diverse da quelle di natura penale», di cui comunque tener conto in sede di condanna per uno dei reati previsti dalla direttiva in parola.

²⁹⁶ Sulla individuazione di questi diritti e sul confronto di essi con quelli garantiti dalla Corte EDU

della proporzionalità dei reati e delle pene e il principio del *ne bis in idem*. La presente direttiva mira a garantire il pieno rispetto di tali diritti e principi e deve essere attuata di conseguenza». Con l'esplicito richiamo ai principi di legalità, proporzionalità dei reati²⁹⁷ e delle pene e *ne bis in idem*²⁹⁸, la direttiva tende a ribadire quel nocciolo duro di criteri che informano le tradizioni culturali di ciascuno Stato membro e che trovano riaffermazione nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito Carta o CDFUE) e nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali (in appresso CEDU)²⁹⁹.

Come è noto, infatti, il diritto penale moderno³⁰⁰, non più concepito come mero *instrumentum regni*, diventa mezzo attraverso cui realizzare un equilibrio tra le istanze di difesa sociale, contro comportamenti disvalorati, ed il garantismo individuale, che tenga conto dei diritti fondamentali dei singoli. Esso diviene *Magna Charta Libertatum* del reo, non più strumento afflittivo utilizzabile *ad libitum*, ma catalogo di regole destinato a proteggere ciascun consociato ed anche il reo, nei cui confronti è da scongiurare ogni arbitrio circa l'utilizzo della pena³⁰¹. Tale conquista trova sintetica espressione nel brocardo *nullum crimen sine lege, actione, iniuria et culpa*, che individua i quattro principi fondanti l'attuale diritto penale, i quali guidano le scelte del legislatore in relazione alle forme ed ai contenuti delle norme penali e sono, pertanto, generalmente classificati in principi formali e sostanziali. Tra i primi va collocato il principio di legalità che costituisce l'architrave su cui sono state istituite tutte le successive garanzie penalistiche. Il suo ruolo – correlato al modello di Stato fondato sulla tripartizione dei poteri – assume precipuo rilievo, unitamente al principio democratico, con l'esaltazione

nel bilanciamento con i diritti concessi alle vittime v. A. KLIP, Fair Trial Rights in the European Union: Reconciling Accused and Victims' Rights, in *Eu Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 3 e ss.

²⁹⁷ La proporzionalità della sanzione al reato è ulteriormente ribadita nel *considerando* n. 15.

²⁹⁸ Quest'ultimo oggetto di specifico richiamo anche ad opera dei *consideranda* nn. 17, 21, 30 e 31 della direttiva.

²⁹⁹ M. DANIELE, *La triangolazione delle garanzie processuali fra diritto dell'Unione europea, CEDU e sistemi nazionali*, in *DPC*, 2016, n. 4.

³⁰⁰ È frutto di un processo di modernizzazione giunto a maturazione nell'ambito del pensiero illuministico. È proprio grazie a questa corrente politico-culturale che si realizza il completo rovesciamento della tramandata concezione del diritto penale inteso come mero strumento punitivo, per far spazio ad un'idea di diritto penale mite e democratico.

³⁰¹ Al centro del pensiero (giuridico e) filosofico dei Lumi è collocato l'uomo o più correttamente la persona. Lo Stato, invece, si pone al servizio dell'individuo e attraverso l'elaborazione di un complesso di norme persegue l'obiettivo di garantire e tutelare la persona nella sua libertà e nelle sue proprietà.

del Parlamento, unica istituzione effettivamente rappresentativa della volontà popolare³⁰², unica sede in cui è garantito il necessario confronto dialettico tra maggioranza ed opposizione e assicurato il valore della democraticità nelle scelte punitive. Nella prospettiva interna il principio di legalità³⁰³, *sub species* riserva di legge, interviene, quindi, nella individuazione delle fonti che possono dettare norme penali, riservando al Parlamento il relativo monopolio normativo, al duplice scopo di evitare – respingendo fonti formali extra-legislative – usi liberticidi della potestà punitiva da parte del potere esecutivo, e – rifiutando fonti sostanziali –, criminalizzazioni arbitrarie del potere giudiziario e trova oggi referente costituzionale nell’art. 25, co. 2³⁰⁴. All’interno di un sistema “multilivello” di protezione dei diritti fondamentali il principio di legalità si evolve e muta, assumendo connotazioni ulteriori grazie all’interazione assai complessa tra il bilanciamento di valori e diritti “interno” alla Costituzione e l’integrazione derivante dall’incontro con gli ordinamenti sovra-statali. “Nuove” accezioni del principio in parola, non del tutto sovrapponibili alla formulazione interna, si trovano, infatti – come meglio si vedrà – tanto nell’art. 49 CDFUE quanto nell’art. 7 CEDU, oltre che nell’art. 11, par. 2 della Dichiarazione Universale dei diritti Umani, nell’art. 15, par. 1 del Patto sui diritti civili e politici.

Alla selezione dei fatti penalmente rilevanti contribuiscono, poi, altri criteri-guida, tra cui il principio di proporzionalità, il quale impone di operare un bilanciamento dei fattori in gioco, una comparazione, cioè, tra i vantaggi che la società può trarre dalla comminazione della pena e gli svantaggi, i costi, derivanti dalla medesima applicazione: costi sociali, economici e individuali in termini di sacrificio della libertà, del patrimonio, dell’onore, ecc. Il principio in parola contiene in sé due sub-criteri: il principio di sussidiarietà o necessità, il quale esprime l’idea dello strumento penale quale *extrema ratio*, imponendo il ricorso alla pena solo in quanto necessario, essendosi accertato che nessun altro strumento sanzionatorio è in grado di assicurare al bene giuridico un’efficace tutela; ed il principio della “meritevolezza della pena”: la sanzione penale dev’essere applicata non in presenza di qualsivoglia attacco ad un bene degno di tutela, bensì nei soli casi in cui l’aggressione raggiunge un livello di gravità tale da risultare intollerabile³⁰⁵.

³⁰² La legge viene, infatti, intesa quale naturale e razionale espressione della volontà popolare.

³⁰³ Si articola, invero, in quattro sotto-principi: riserva di legge, irretroattività, tassatività e divieto di analogia.

³⁰⁴ Tra le fonti primarie, invece, il riferimento è contenuto negli artt. 1 e 199 c.p.

³⁰⁵ G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale parte generale*, Torino, 2018, pp. 29-32. Sul tema v.

La progressiva rilevanza riconosciuta al principio di proporzionalità – come peculiare proiezione della ragionevolezza, coltivata in materia penale soprattutto alla luce della finalità rieducativa della pena³⁰⁶, ma riferibile anche alle sanzioni amministrative³⁰⁷ – trova importanti conferme sia nella giurisprudenza della Corte EDU e della stessa Corte di giustizia, sia, soprattutto, nell’art. 49, par. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, ove si stabilisce espressamente che «(l)’intensità delle pene non deve essere sproporzionata rispetto al reato»³⁰⁸.

Ancora, costituisce criterio selettivo il cd. divieto di *bis in idem*. Il brocardo latino sintetizza il diritto di non essere giudicato o punito due volte per uno stesso reato. Il principio nasce con evidente portata processuale ed era già presente nella precedente Convenzione PIF, ma ulteriori più generali ed espliciti riferimenti si rintracciano nella Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione, nell’art. 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, ed ancora nell’art. 4 del Protocollo 7 alla CEDU. Il riconoscimento dell’importanza di tale principio, che a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona è stato elevato a criterio fondamentale direttamente applicabile in tutti i sistemi giuridici nazionali, essendo funzionale al raggiungimento di una stabilità giuridica fondata sulla reciproca fiducia tra Stati membri, è poi avvalorato dall’art. 50 della Carta di Nizza. La sua applicazione comporta di fatto, la sostanziale parificazione tra la sentenza definitiva emessa dalle proprie autorità e quella emessa dall’autorità giudiziaria di altro Stato membro. L’equiparazione vale indipendentemente dalla circostanza che il reato riceva un trattamento sanzionatorio analogo nell’ordinamento nazionale e in quello straniero, ma è necessario che siano rispettati i principi generali del diritto dell’Unione ed il quadro delle garanzie sostanziali e processuali inerenti ai diritti umani ed alle libertà fondamentali. Il profilo più interessante, ai fini che qui rileva, risiede, però, nell’individuare la progressiva evoluzione che ha interessato il principio in commento, il quale ha assunto anche un’accezione sostanziale che conduce ad impedire,

anche Corte Costituzionale, sentenza n. 409 del 6 luglio 1989, depositata il 18 luglio 1989 e pubblicata nella G.U. del 26 luglio 1989 n. 29.

³⁰⁶ La quale esige che il trattamento sanzionatorio sia proporzionato all’effettivo disvalore del fatto.

³⁰⁷ V. *ad exemplum* Corte Costituzionale, sentenza n. 186 del 7 giugno 2011, depositata il 10 giugno 2011 e pubblicata nella G.U. del 15 giugno 2011, n. 26.

³⁰⁸ V. MANES (a cura di), *Principi costituzionali in materia penale (diritto penale sostanziale). Quaderno predisposto in occasione dell’incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese*, Madrid 13 – 15 ottobre 2011, reperibile *on line*.

per la punizione di un medesimo fatto storico, l'applicazione del sistema del doppio binario sanzionatorio, quando risulti che le diverse sanzioni – pur astrattamente legittime ed adottabili, perché rispondenti a finalità e logiche differenti – siano in concreto particolarmente afflittive.

2. Il principio di legalità

Nella dimensione europea, come anticipato, il principio di legalità assume connotazioni leggermente differenti rispetto a quelle rinvenibili nelle “tradizioni costituzionali comuni”. Tanto nell’accezione consacrata dalla CEDU, quanto in quella cristallizzata dalla Carta – che rappresenta la rielaborazione di principi già operanti nell’ordinamento europeo, in quanto facenti parte dei principi generali del diritto alla base delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri³⁰⁹ e «ricostruiti alla luce d(elle) fonti di diritto “*multilevel*”, prima fra tutte (proprio) l’articolo 7 della CEDU»³¹⁰, ripreso quest’ultimo quasi fedelmente dall’art. 49 CDFUE³¹¹ – il principio di legalità è costruito

³⁰⁹ L’attuazione degli stessi è sempre rientrata tra i fini dell’attività interpretativa della Corte di giustizia. In proposito si può ricordare la nota sentenza del 3 maggio 2007, *Advocaten voor de Wereld c. Leden van de Ministerraad*, causa C-303/05, ECLI:EU:C:2007:261, punti 48-53, ove la Corte, affrontando la questione relativa alla compatibilità con l’art. 6 del TUE e, più in particolare, con i principi di legalità in materia penale e di uguaglianza e non discriminazione, dell’art.2, par.2 della decisione quadro sul MAE – ad essa sottoposta dall’Alta Autorità giurisdizionale belga, secondo la quale i trentadue reati inclusi nell’elenco non sono corredati della loro definizione di legge, ma costituiscono categorie, definite in maniera vaga, di condotte indesiderabili, e perciò incapaci di soddisfare condizioni di precisione, chiarezza e prevedibilità tali da consentire a ciascuno di sapere se la sua azione costituisca o meno reato, e ciò contrariamente a quanto accade a chi è privato della libertà mediante strumento diverso dal MAE – osserva che l’enunciazione mediante un mero elenco implica che la definizione stessa dei reati e le pene applicabili siano quelle risultanti dal diritto dello Stato membro emittente. La decisione, chiarisce la Corte, non è volta ad armonizzare i reati in questione per quanto riguarda i loro elementi costitutivi o le pene di cui sono corredati. Pertanto, questi aspetti continuano a rientrare nella competenza dello Stato membro emittente, il quale, ai sensi dell’art. 1, par. 3, della stessa decisione, deve rispettare i diritti fondamentali e i fondamentali principi giuridici sanciti dall’art. 6 TUE. Per l’approfondimento si rinvia a A. DAMATO, P. DE PASQUALE, N. PARISI, *Argomenti di diritto penale europeo*, Torino, 2011, p. 140 ss.; sulla stessa questione v. anche la sentenza del 3 giugno 2008, *Intertanko e a. c. The Secretary of State for Transport*, causa C-308/06, ECLI:EU:C:2008:312, punto 70.

³¹⁰ R. PALLADINO, *I principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene nell’art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE*, in A. DI STASI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e spazio europeo di giustizia. L’applicazione giurisprudenziale del titolo VI della Carta*, Napoli, 2019, p. 298.

³¹¹ Due le eccezioni: la previsione della retroattività favorevole e l’introduzione nel par. 3 del riferimento alla non sproporzione delle pene rispetto al reato, assente nella formulazione dell’art. 7 CEDU. Similmente a quest’ultimo, invece, il par. 2 esclude dall’ambito di operatività dei diritti sanciti al par. 1 i giudizi e le condanne per fatti costituenti crimini “secondo i principi generali riconosciuti da tutte le nazioni”, con l’unica variante rappresentata dall’elisione del riferimento alle nazioni “civili”, successivamente emendata con l’introduzione della locuzione “principi generali riconosciuti da tutte le nazioni”. Sul tema v. *funditus* R. SICURELLA, M. PANZAVOLTA, *Legalità e proporzionalità nel diritto penale*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di),

con al centro il divieto assoluto di applicazione retroattiva *in peius*³¹² della norma penale; al fianco, una “atipica” riserva di legge, disciplinata attraverso il ricorso alla più ampia nozione di “diritto”; e con la esplicita enunciazione del corollario della retroattività della *lex mitior*³¹³ (invero, solo nell’art 49, par. 1, ultimo periodo, della Carta).

La prima caratteristica peculiare è certamente quella che emerge in relazione alla riserva di legge. Negli ordinamenti di *civil law* e, segnatamente, nell’ordinamento italiano, la riserva di legge è il nucleo fondamentale del principio ed è strettamente connessa, come visto, al principio democratico, ponendosi come lo strumento operativo che consente di perseguire la *ratio* garantista tipica della legalità: la protezione dei diritti e delle libertà individuali³¹⁴. Riserva di legge significa, quindi, predisposizione di una legge parlamentare scritta, che assicuri un esercizio non abusivo del potere normativo in materia penale, potendosi ritenere che ogni limitazione dei diritti sancita con una norma dotata di legittimazione democratica sarebbe autorizzata in via mediata dai suoi stessi destinatari. Questa lettura del principio in parola come baluardo a salvaguardia delle scelte incriminatrici, mal si concilia con l’impianto comunitario che è da sempre tacciato di un connaturato *deficit* democratico. Non sorprende, pertanto, che nella dimensione comunitaria, così come, invero, in quella convenzionale, tale principio non emerga nel senso tradizionalmente accolto, ma sia, invece, veicolato attraverso la più ampia nozione di “riserva di diritto”. Tanto nella CEDU³¹⁵ quanto nella CDFUE³¹⁶, la “legge” è intesa

Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, Milano, 2017, p. 972 e ss.

³¹² Sebbene la formula normativa dell’art. 49, par. 1, prima parte, menzioni esclusivamente il divieto di applicazione retroattiva del precetto e della sanzione, lo spettro delle garanzie iscritto nella norma è indubbiamente più ampio, in linea con quanto affermato dalla giurisprudenza anche risalente della Corte EDU, sentenza del 22 novembre 1995, ricorso n. 20166/92, *S.W. c. Regno Unito*, par. 35 e sentenza del 25 maggio 1993, ricorso n. 14307/88, *Kokkinakis c. Grecia*, par. 52, in cui si legge: «l’art. 7 (...) impone di non applicare in maniera estensiva il diritto penale a danno dell’imputato, in particolare per analogia; di conseguenza, un reato deve essere chiaramente definito dalla legge. Questa condizione è soddisfatta quando l’individuo può conoscere, dalla formulazione della clausola pertinente e, se necessario, con l’aiuto della sua interpretazione da parte dei tribunali, quali atti ed omissioni danno luogo alla sua responsabilità».

³¹³ Su cui v. C. SCACCIANOCE, *La retroattività della lex mitior nella lettura della giurisprudenza interna e sovranazionale: quali ricadute sul giudicato penale?*, in *Arch. pen.*, 2013, n. 1; V. MANCA, *Giudicato penale e lex mitior nella tutela dei diritti fondamentali*, in *DPC*, 2016, n. 2; G. TESAURO, DE PASQUALE P., *Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior*, in *I post di AISDUE*, I, 2019 – Sezione articoli n. 3, 6 maggio 2019.

³¹⁴ C. GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano, 2010, p. 14.

³¹⁵ La quale abbraccia ordinamenti di *common law*, che riconoscono la *judgment law*. Sul tema v. A. BIONDI, *Common law, UE e CEDU: passato, presente ed un incerto futuro*, in *Federalismi.it*, 17 gennaio 2018.

³¹⁶ Di riserva di legge in materia penale nell’ambito dell’UE, infatti, non può propriamente parlarsi, atteso che ad essa è, come più volte evidenziato, attribuita una mera competenza indiretta e laddove sia attribuita una competenza diretta, questa non può prescindere dalla necessaria collaborazione degli Stati membri il cui solo intervento determina la produzione di effetti in capo ai singoli. In quest’ambito, dunque,

non tanto come l'atto scritto che risulta da particolari procedimenti di produzione, quanto come il "diritto applicato", che è tale non per la forma che assume – scritta o non scritta, legislativa, regolamentare-amministrativa o giurisprudenziale – ma per alcune qualità che essa deve possedere³¹⁷. La Corte europea dei diritti dell'uomo, *in primis*, e, sulla stessa scia, la Corte di giustizia, riconducono, infatti, la legalità all'esigenza che la regola di giudizio, intervenuta a disciplinare la vicenda del ricorrente, sia ragionevolmente conoscibile al momento della scelta comportamentale: più precisamente, ai sensi della Convenzione è "legge" la regola di giudizio accessibile e prevedibile. Questa lettura apre, quindi, ad un altro corollario, quello della tassatività, *sub species* determinatezza e precisione, che assume un ruolo decisamente preminente, ponendo la riserva in legge in secondo piano. Ciò che, infatti, si chiede al "diritto", tanto di origine legale quanto giurisprudenziale, è di rispondere a requisiti di chiarezza e accessibilità, definendo con accuratezza e meticolosa attenzione (*lex certa*) i comportamenti che li esporrebbero a rimprovero e le conseguenze che ne deriverebbero, sì da garantirne la conoscibilità con il dovuto anticipo (*lex previa*).

In tema di accessibilità e prevedibilità, quindi, l'insegnamento proviene essenzialmente dalla Corte EDU³¹⁸, mentre la Corte di giustizia raramente ne ha

si suole, più correttamente, parlare di "riserva di fonte competente" [in proposito R. PALLADINO, *op. ult. cit.*, p. 300 e A.M. MAUGERI, *Il sistema sanzionatorio dopo la Carta europea dei diritti fondamentali*, in G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, cit., p. 140], concetto che fa leva sulla distribuzione e dislocazione delle competenze necessarie a disciplinare una determinata materia tra fonti multilivello, imponendo all'Unione di operare nei limiti delle competenze attribuite alle proprie istituzioni ed esigendo che "la legge" dell'Unione definisca chiaramente le infrazioni e le relative sanzioni. Se si considerano, in particolare, le direttive – strumento pressoché esclusivo di esercizio da parte dell'Unione delle competenze in materia penale – specie quelle adottate ai sensi dell'art. 83 TFUE, ponendosi esse in termini di norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni, è noto che risultano inevitabilmente connotate da un certo grado di indeterminatezza, ma un recupero di determinatezza imprescindibilmente si attua attraverso la chiara fissazione degli obiettivi da raggiungere, in modo da far inequivocabilmente emergere la valutazione di meritevolezza e necessità della pena. Tale onere diviene ancor più pregnante in relazione agli atti legislativi, *rectius* i regolamenti, emanabili ai sensi dell'art. 86 TFUE.

³¹⁷ Dall'esame della giurisprudenza sia della Corte EDU che della Corte di giustizia emerge la necessità di svincolare la portata del principio dall'ancoraggio a parametri tecnico-formali, per affermarne la relativa valenza normativa con riguardo alla regola *iuris* risultante dall'attività ermeneutica, attesa l'essenziale dinamicità dell'istanza garantistica ad esso sottesa, indispensabile a fronte della realtà attuale della legalità destinata ad operare rispetto a norme soggette ineluttabilmente ad un continuo processo di riscrittura, innanzitutto giurisprudenziale. L'ambito di operatività degli artt. 49 e 7, è destinato pertanto ad estendersi ben al di là dei fatti e delle misure formalmente qualificate come penali nel diritto interno, andando a ricomprendere tutte le norme che risultano intrinsecamente avere tale carattere.

³¹⁸ G. ABBADESSA, *La giurisprudenza di Strasburgo 2008-2010: il principio di legalità in materia penale (art. 7 CEDU)*, in *DPC*, 2011, n. 1, p. 283. Più in generale sul principio di prevedibilità del diritto penale v. Corte EDU, sentenza del 31 dicembre 2019, ricorsi nn. 22429/07 e 25195/07, *Parmak e Bakir c. Turchia*, con nota di F. MAZZACUVA, *La Corte europea ritorna sul principio di "prevedibilità" del diritto*

valorizzato la portata³¹⁹, nonostante le criticità che molto spesso presentano i precetti nazionali di matrice europea e le disposizioni europee aventi carattere afflittivo³²⁰. Tuttavia, anche in capo all'Unione vige un obbligo di definizione precisa, nei limiti delle proprie competenze, delle fattispecie determinanti obblighi di criminalizzazione. La tecnica di formulazione da adottare è, dunque, quella della normazione sintetica, non potendosi far ricorso, né a clausole troppo elastiche, che espongono ad un rischio di approssimazione, né ad una casistica analiticamente descritta, per l'impossibilità di ricomprendere ogni fatto astrattamente idoneo a configurare un reato. La prescrizione normativa sintetica è, invece, quella che meglio risponde all'obiettivo di certezza del diritto che si intende garantire³²¹. Le disposizioni normative sebbene presentino tale indiscutibile vantaggio, non sono, però, esenti dal rischio di anacronismo, di talché fondamentale risulta l'opera di interpretazione ermeneutica che consente di effettuare quella indispensabile attualizzazione ed aggiornamento del diritto, di cui le Corti europee sono emblematica espressione³²². Anche l'elaborazione giurisprudenziale, nondimeno, nel contribuire alla formazione del diritto vivente, non esclude il pericolo di compromettere l'essenza del principio di legalità attraverso mutamenti repentini e inaspettati che difettano di conoscibilità. Le Corti europee, nel tentativo di contemperare le esigenze appena esposte hanno, pertanto, sviluppato un concetto di "chiarificazione graduale" del testo legislativo, che consente ai giudici di formulare specificazioni che tengano conto della pratica applicativa. Nella consapevolezza di non poter garantire la

penale tra irretroattività, retroattività della lex mitior e prééminence du droit, in *Sistema penale*, 19 febbraio 2020; C. SOTIS, "Ragionevoli prevedibilità" e giurisprudenza della Corte Edu, in *Questione giustizia*, 2018, n. 4; V. MANES, Art. 7, in F. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, p. 279 e ss.; V. ZAGREBELSKY, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed il principio di legalità nella materia penale*, in V. MANES, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento penale italiano*, Milano, 2011, p. 69 e ss.; A. GUIDI, Art. 7 CEDU e interpretazione ragionevole nella giurisprudenza di Strasburgo, in *Cass. pen.*, 2013, n. 12, p. 4720 e ss

³¹⁹ La scelta è evidentemente legata alla riserva della Corte di addentrarsi in valutazioni più confacenti ad un giudice dei diritti.

³²⁰ Tra le rare sentenze della Corte di giustizia si ricordano quelle del 13 febbraio 1979, *Hoffmann-La Roche & Co. AG c. Commissione*, causa C-85/76, ECLI:EU:C:1979:36 e del 17 giugno 2010, *Lafarge SA c. Commissione e Consiglio*, causa C-413/08, ECLI:EU:C:2010:346.

³²¹ Secondo la CGUE, la certezza del diritto si colloca a pieno titolo fra i principi fondamentali del diritto europeo, pertanto, la chiarezza delle norme è presupposto imprescindibile affinché i consociati possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e affinché le sanzioni sia dotate di chiare basi giuridiche. S. SCIARRA, *Certeza del diritto e principi fondamentali del diritto europeo*, in *Liber Amicorum in onore di Antonio Tizzano*, Torino, 2018, p. 900.

³²² Un autorevole riconoscimento dell'esistenza ormai inconfutabile di un ruolo di "fonte creativa" della giurisprudenza in materia penale è arrivato, per il nostro ordinamento, dalla nota sentenza della Corte EDU, del 14 aprile 2015, ricorso n. 66655/13, *Contrada c. Italia*.

“precisione assoluta”, va accolta con favore l’idea di un adattamento del diritto ai continui mutamenti sociali e culturali, con, tuttavia, un’imprescindibile garanzia: la prevedibilità del risultato interpretativo³²³.

Così inteso, dunque, il principio di legalità impone tanto alle istituzioni dell’Unione – sia nella redazione degli atti legislativi di propria competenza, che nell’elaborazione giurisprudenziale che ne chiarisce e vivifica la portata – tanto agli Stati membri nell’attuazione di questo, di realizzare prescrizioni incidenti sul diritto penale e, quindi, sui diritti fondamentali dei singoli, tali da garantire l’accessibilità delle norme incriminatrici e la prevedibilità delle sanzioni. La necessaria conoscibilità anzitempo dei precetti penali s’impone per dare attuazione al nucleo forte del principio di legalità, vale a dire il divieto di applicazione retroattiva delle disposizioni incriminatrici, poiché l’obiettivo di tutela del diritto di autodeterminazione dei singoli sarebbe evidentemente pregiudicato, qualora si lasciassero i comportamenti umani esposti alla incognita della futura incriminazione. Anche la portata del principio di irretroattività è stata progressivamente estesa, grazie all’intervento della Corte di Strasburgo, ai mutamenti giurisprudenziali sul presupposto che fonte del diritto penale può essere, ormai anche negli ordinamenti di *civil law*, oltre che il diritto di origine legislativa, quello di creazione giurisprudenziale, valendo per entrambi tutte le garanzie del principio di legalità. Va precisato, tuttavia, che non ad ogni *overruling* sfavorevole si applica il principio in questione, ma di certo le garanzie intertemporali vanno estese ai mutamenti giurisprudenziali che risultino oggettivamente ed assolutamente imprevedibili³²⁴.

Il principio di legalità descritto nell’art. 49 si caratterizza, poi, per la esplicita previsione del principio di retroattività della legge più favorevole, testualmente affermato³²⁵ per evitare che un imputato venga condannato o punito più severamente per un comportamento reputato non più meritevole della gravità della pena inizialmente prevista. Tale tutela del *favor rei*, invero, già prima della sua tipizzazione nella Carta, è

³²³ F. VIGANÒ, *Il principio di prevedibilità della decisione giudiziale in materia penale*, in *DPC*, 19 dicembre 2016.

³²⁴ Corte EDU, sentenza del 14 aprile 2015, *Conrada c. Italia*, cit.

³²⁵ A differenza della CEDU che, come anticipato, non menziona esplicitamente tale corollario, il quale è poi stato riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo nella divenuta celebre sentenza del 17 settembre 2009, ricorso n. 10249/03, *Scoppola c. Italia*.

stata riconosciuta dalla Corte di giustizia dell'UE come diritto fondamentale riconducibile alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri³²⁶.

Infine, la Corte di giustizia ha progressivamente identificato quali corollari del principio di legalità anche il divieto di applicazione analogica e di interpretazione estensiva, riconosciuti quali proiezioni del principio di certezza del diritto, già dichiarati tra i principi generali di diritto che sono alla base delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e, altresì, sanciti da diversi trattati internazionali³²⁷.

Pur nella diversità delle accezioni analizzate, dunque, la sostanza del principio di legalità non muta, consacrando tutte le norme esistenti sul tema, sia interne che sovranazionali, un profilo spiccatamente garantistico-liberale, orientato alla tutela della libertà del singolo e, più precisamente, alla libertà di autodeterminazione del soggetto quale espressione della dignità della persona. Questo nocciolo, come già sottolineato innanzi, condiziona tanto l'agire delle istituzioni europee, che, nell'adottare normative incidenti sul diritto penale sostanziale³²⁸, hanno l'obbligo di preservare il principio in parola, quanto l'agire degli Stati membri sia nell'attuazione delle proprie prerogative in materia penale, sia nell'attuazione degli obblighi di criminalizzazione derivanti dalla normativa europea. Ciò che muta, invece, è l'individuazione del campo di applicazione dello stesso: la prassi recente dimostra, infatti, che, in proposito, possono verificarsi delicate situazioni di vere o potenziali divergenze di vedute tra i giudici nazionali, comprese le Corti Costituzionali, e le Corti europee sull'individuazione del perimetro esplicativo del principio di legalità. La compresenza di più strumenti di tutela pur tendendo alla migliore protezione dei diritti fondamentali, eleva al contempo le probabilità di orientamenti discordanti che riflettono il difficile equilibrio tra diversi sistemi giuridici³²⁹.

³²⁶ Corte di giustizia, sentenza del 3 maggio 2005, *Berlusconi, Adelchi, Dell'Utri e altri*, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, ECLI:EU:C:2005:270, punti 68-69.

³²⁷ Corte di giustizia, sentenza dell'11 giugno 1987, *Pretore di Salò c. X*, causa C-14/86, ECLI:EU:C:1987:275.

³²⁸ La particolarità del principio di legalità della Carta risiede nel fatto che esso è riconosciuto limitatamente all'aspetto del diritto penale sostanziale, cioè alle disposizioni che identificano la fattispecie penale e la relativa sanzione, restando, quindi, escluso tutto ciò che non attiene alla legalità sostanziale secondo l'interpretazione data dalla Corte.

³²⁹ R. MASTROIANNI, *Supremazia del diritto dell'Unione e "controlimiti" costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco*, in *DPC*, 7 novembre 2016, p. 3.

La questione assume connotazioni particolarmente sensibili in relazione agli obblighi di penalizzazione da cui, come noto, possono derivare effetti *in bonam partem*³³⁰, ma anche effetti *in malam partem* per gli individui. Se problemi non si pongono con riferimento ai primi, ovvero per le norme che incidono sulla materia penale in termini favorevoli per i consociati, riconoscendo spazi di tutela maggiore ai diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione, che non possono, quindi, essere compressi da leggi nazionali di natura penale, difficoltà si sollevano, invece, quando dall'attuazione del diritto comunitario discenda un obbligo per lo Stato di estensione dell'area del penalmente rilevante. In tale circostanza il legislatore è tenuto a dare attuazione all'obbligo di criminalizzazione, per evitare l'attivazione di una procedura di infrazione, ma ci si chiede se in una tale occasione anche al giudice nazionale è fatto obbligo di disapplicare la normativa interna contrastante con i dettami comunitari, laddove la trasposizione non sia intervenuta nei termini ma la direttiva presenta requisiti tali da essere qualificata come "dettagliata". In altri termini, ci si chiede se l'obbligo di disapplicazione imposto al giudice del caso concreto quando la norma europea sia dotata di efficacia diretta, in virtù del principio di primazia, valga solamente quando sia garantito un effetto *in bonam partem* per i consociati o debba intendersi operante anche quando da esso discendono effetti *in malam partem*.

2.1. (segue) la legalità penale e la sentenza *Taricco I* (cenni)

Un nodo di tal genere è stato di recente risolto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 115/2018³³¹, ponendo fine ad un intenso ma costruttivo dibattito instauratosi tre anni prima con la Corte di giustizia, nel cd. caso *Taricco*³³², con l'affermazione del

³³⁰ Effetti cioè restrittivi dell'area del penalmente rilevante, realizzati attraverso la limitazione o neutralizzazione della legge penale italiana contrastante con la norma europea, attraverso l'istituto della disapplicazione. V., *ad exemplum*, Corte di giustizia, sentenza del 6 marzo 2007, *Placanica*, cause C-338/04, C-359/04 e C-360/04, ECLI:EU:C:2007:133, in tema di raccolta non autorizzata di scommesse da parte di allibratori stranieri, e Corte di giustizia, sentenza del 19 settembre 2013, *Filev e Osmani*, causa C-297/12, ECLI:EU:C:2013:569, in materia di illecito ingresso dello straniero extracomunitario.

³³¹ Decisione del 10 aprile 2018, depositata il 31 maggio 2018 e pubblicata nella G.U. del 06 giugno 2018, n. 23.

³³² Su cui cfr. con diversità di accenti e senza pretese di esaustività: F. VIGANÒ, *Disapplicare le norme vigenti sulla prescrizione nelle frodi in materia di iva? primato del diritto UE e nullum crimen sine lege in una importante sentenza della Corte di giustizia [sent. 8 settembre 2015 (Grande sezione), Taricco, causa C-105/14]*, in *DPC*, 14 settembre 2015; A. VENEGONI, *La sentenza Taricco: una ulteriore lettura sotto il profilo dei riflessi sulla potestà legislativa dell'Unione in diritto penale nell'area della lotta alle frodi*, in *DPC*, 29 ottobre 2015; E. MEZZETTI, M. SESTIERI, *Una sentenza gravida di effetti in tema di prescrizione delle frodi IVA: fraintendimenti sul principio di assimilazione*, in *Arch. pen.*, 2016, n. 1; L.

principio secondo cui l'obbligo di disapplicazione non sussiste quando essa produca la compressione di diritti fondamentali e identitari degli Stati membri, come la legalità penale, *sub species*, irretroattività e determinatezza³³³.

L'*affaire*, che vale la pena brevemente di ripercorrere, avendo avuto ad oggetto proprio la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, presenta, invero, un più ampio respiro ed evidenza come l'applicazione del principio di legalità risenta fortemente della diversa sensibilità dei singoli ordinamenti nazionali e di quello comunitario, nel definirne l'ambito materiale di applicazione.

Com'è noto, nel 2015 la Corte di giustizia pronuncia la cd. sentenza *Taricco I*³³⁴ su sollecitazione del GUP presso il Tribunale di Cuneo chiamato a giudicare su alcuni casi di frodi IVA. In questa occasione, la Corte ritiene che la legislazione italiana in materia di prescrizione, consentendo una impunità di fatto delle frodi in questione, impedisca allo Stato italiano di adempiere agli obblighi di effettiva tutela degli interessi finanziari dell'Unione, imposti dall'art. 325 del TFUE³³⁵, atteso che – come già ampiamente descritto *supra*³³⁶ – l'imposta sul valore aggiunto è destinata non solo al

PICOTTI, *Riflessioni sul caso Taricco. Dalla "virtuosa indignazione" al rilancio del diritto penale europeo*, in *DPC*, 24 ottobre 2016; A. NATALE, *Le tappe della cd. saga Taricco e alcune riflessioni in ordine sparso*, in www.questionegiustizia.it, 7 dicembre 2017; R.E. KOSTORIS, *La Corte costituzionale e il caso Taricco, tra tutela dei 'controlimiti' e scontro tra paradigmi*, in *DPC*, 2017, n. 3; A. MASSARO, *La risposta della Corte costituzionale alla (prima) sentenza Taricco tra sillogismi incompiuti e quesiti retorici*, in *Giurisprudenza penale*, 2017, n. 3; C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Milano, 2018; C. CUPELLI, *La Corte costituzionale chiude il caso Taricco e apre a un diritto penale europeo 'certo'*, in *DPC*, 04 giugno 2018; G. VITALE, *L'attesa sentenza "Taricco bis": brevi riflessioni*, in *European Papers*, 2018, vol. 3, n. 1; S. FATTORINI, *La direttiva 2017/1371 e l'armonizzazione della prescrizione nei reati di frode fiscale: una possibile soluzione al conflitto tra Corti sorto dalla vicenda Taricco*, in *European Papers*, 2018, vol. 3, n. 1; D. GALLO, *La Corte costituzionale chiude la "saga Taricco": tra riserva di legge, opposizione de facto del controlimite e implicita negazione dell'effetto diretto*, in *European Papers*, 2018, vol. 3, n. 2; B. GUASTAFERRO, *Derubricare i conflitti costituzionali per risolverli: sezionando il caso Taricco*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 2; E. LUPO, *La "vicenda Taricco" impone di riconsiderare gli effetti del decorso del tempo nella giustizia penale sostanziale?*, in <http://www.lalegislaZIONEpenale.eu/>, 4 febbraio 2019.

³³³ Per una interessante ricostruzione v. A.C. VISCONTI, *Integrazione europea e controlimiti. Una necessaria actio finium regundorum?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2017, n. 2, p. 543 e ss.

³³⁴ Corte di giustizia, sentenza dell'8 settembre 2015, *Taricco e a.*, cit.

³³⁵ Per vero, i giudici di Cuneo prospettavano la violazione di altre norme e, segnatamente, gli artt. 101, 107 e 119 TFUE. La Corte, invece, esclude la rilevanza delle stesse fonda il rinvio pregiudiziale sull'art. 325, parr. 1 e 2, ritenendo che queste ultime «pongono a carico degli Stati membri un obbligo di risultato preciso e non accompagnato da alcuna condizione quanto all'applicazione della regola in esse enunciate». Tuttavia, sulla efficacia diretta di tale disposizione ancora si dubita. V. in senso critico D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, p. 191, e G. DI FEDERICO, *La "saga Taricco": il funzionalismo alla prova dei controlimiti (e viceversa)*, in AMALFITANO C. (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, cit., p. 111, che sottolinea come essa difetti almeno *prima facie* dei requisiti di chiarezza, precisione e incondizionatezza.

³³⁶ V. capitolo I.

finanziamento del bilancio interno, ma anche a quello dell'UE. Con questa sentenza la Corte di giustizia dichiara, dunque, l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare la disciplina interna in materia di atti interruttivi della prescrizione, emergente dagli artt. 160 e 161 c.p., allorquando ritenga che, fissando un limite massimo al corso della prescrizione, restino impunte un numero considerevole di frodi tributarie ovvero frodi, anche singole, di rilevante entità³³⁷. A questa pronuncia, però, seguono due distinte ordinanze da parte della Seconda Sezione della Corte d'Appello di Milano³³⁸ e della Terza Sezione penale della Corte di Cassazione³³⁹ con le quali si solleva un dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130, nella parte in cui impone di applicare la disposizione di cui all'art. 325, parr. 1 e 2 TFUE³⁴⁰. Nell'interpretazione

³³⁷ Il timore manifestato dalla Grande Sezione della Corte di giustizia sulla possibilità che la disciplina italiana relativa alla interruzione della prescrizione potesse tramutarsi, con riguardo ai reati in materia di IVA, in una «garanzia di impunità», trova riscontro anche nelle Conclusioni dell'Avvocato generale J. Kokott presentate il 3 aprile 2015, nella causa C-105/2014, par. 31, ove è dato leggere: «il giudice del rinvio esprime la preoccupazione che l'istituto della prescrizione dei reati in Italia – contrariamente alla sua finalità originaria – si tramuti in realtà in una garanzia dell'impunità per reati economici e che l'Italia, in definitiva, non ottemperi ai propri obblighi di diritto dell'Unione. La causa di ciò deve essere ravvisata in maniera determinante nella l. n. 251/2005, la quale limita ad un quarto il prolungamento dei termini di prescrizione in caso di una loro interruzione, mentre in precedenza tali termini erano prolungati della metà».

³³⁸ Il riferimento è all'ordinanza 18 settembre 2015, n. 6421, Locurto.

³³⁹ Corte di Cassazione, ordinanza del 30 marzo 2016 – 8 luglio 2016, n. 28346, Riccardi. Sulla medesima linea la Corte di Cassazione, sentenza del 31 marzo 2016, n. 33538, Andronio. Questa presa di posizione contraria è seguita, invero, ad un primo approccio favorevole della Cassazione. Subito dopo la pronuncia della sentenza Taricco, infatti, la Suprema Corte concorda con la lettura processuale della prescrizione fornita dalla Corte di giustizia, alla quale riconosce natura dichiarativa e non innovativa, e non rileva alcun problema di controlimiti. V. in tal senso Corte di Cassazione, Sez. III, sentenza del 17 settembre 2015-20 gennaio 2016, n. 2210, Pennacchini, est. Scarcella, con note di G. CIVELLO, *La prima attuazione della sentenza "Taricco" della C.G.U.E.: il principio di legalità nell'epoca del "minimalismo penale"* e di L. BIN, *La prima sentenza "post Taricco" della Cassazione*, entrambi in *Arch. pen.*, 2016, rispettivamente n. 1 e n.3; F. VIGANÒ, *La prima sentenza della Cassazione post Taricco: depositate le motivazioni della sentenza della terza Sezione che disapplica una prescrizione già maturata in materia di frodi IVA*, in *DPC*, 2016; G. REPETTO, *la Cassazione sul caso Taricco, tra disapplicazione con effetti retroattivi in malam partem e mancata attivazione dei controlimiti*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 2. A questa segue una pronuncia di senso contrario, la sentenza della V Sez. del 25 gennaio 2016-26 febbraio 2016, n. 7914, Pavich, che però si limita a porre una questione di tipo intertemporale e, poi, altre pronunce che, ammettendo l'applicabilità della regola Taricco, si cimentano nella definizione di "frodi gravi" e "numero considerevole di casi": v ad es., Corte di Cassazione, Sez. III, 7 giugno 2016-24 ottobre 2016, n. 44584, Andronio; sentenza 15 dicembre 2016-14 marzo 2017, n.12160, Andrezza; sentenza 21 aprile 2017-22 giugno 2017, n. 31265, Molino. Per una compita ricostruzione v. C. AMALFITANO, *La "saga Taricco": dalla sentenza della Corte di giustizia nella causa C-105/14 all'ordinanza n. 24/2017 della Corte costituzionale*; G. ANDREAZZA, *Il seguito del dictum Taricco nella giurisprudenza di legittimità*, e R. GARGIULO, *Ricadute costituzionali della sentenza Taricco-bis*, tutti in C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, cit., rispettivamente pp. 3-26, pp. 27-37; pp. 257-292 e, più in particolare sul contenuto dell'ordinanza di rimessione della Corte di Cassazione, pp. 263-264.

³⁴⁰ Il richiamo ad entrambi i paragrafi equivale a dire che il vincolo imposto allo Stato dall'art. 325 TFUE coinvolge sia il rispetto del principio di effettività e dissuasività del sistema repressivo delle frodi comunitarie (par. 1), sia il principio di equivalenza rispetto alla disciplina adottata per il contrasto alle frodi dei bilanci comunitario (par. 2).

fornita dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 2015, da questa norma discende l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare gli artt. 160, ultimo comma e 161, secondo comma c.p. in presenza delle circostanze ivi indicate, anche se dalla disapplicazione discendano effetti sfavorevoli per l'imputato³⁴¹. Questa ricostruzione ad avviso dei giudici rimettenti si pone in evidente contrasto con l'art. 25, co. 2, Cost., ma a anche con gli artt. 3, 11, 27, co. 3, 101, co. 2, Cost. Secondo i giudici *a quibus*, così operando, il principio di legalità sarebbe inevitabilmente vulnerato sotto un duplice punto di vista: per l'aggravamento, da una parte, del regime della punibilità di natura retroattiva derivante dalla disapplicazione delle norme relative agli atti interruttivi della prescrizione³⁴², riguardando anche le condotte anteriori alla data di pubblicazione della sentenza Taricco; per la carenza, dall'altra, di una normativa adeguatamente determinata, non essendo chiaro né quando le frodi debbano ritenersi gravi, né quando ricorra un numero considerevole di casi di impunità da imporre la disapplicazione, essendo la relativa determinazione rimessa all'apprezzamento discrezionale del giudice, che assumerebbe le vesti improprie di legislatore del caso concreto. La Corte costituzionale, condividendo nella sostanza talune obiezioni dei giudici *a quibus*, opta per una soluzione dialogica. Rinviando la questione in via pregiudiziale³⁴³ alla Corte di Lussemburgo,

³⁴¹ Per tale motivo, M. DONINI, *Le sentenze Taricco come giurisdizione di lotta. Tra disapplicazioni "punitive" della prescrizione e stupefacenti amnesie tributarie*, in *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, cit., p. 170 e ss., interpreta l'esito di questa sentenza come l'espressione di un diritto penale di lotta: «l'ermeneutica di lotta produce un obbligo giudiziale di disapplicare una disciplina interruttiva della prescrizione, con estensione analogica di una norma eccezionale – che esclude l'interruzione per alcuni reati – (...)». «(...) C'è qui l'abbandono della stessa dottrina degli effetti diretti solo a favore dei singoli pregiudicati da un inadempimento dello Stato, (...) e l'espressione in forme nuove di una già esistente casistica di disapplicazione in malam partem di norme nazionali: perché dall'art. 325, vera "anima" del diritto europeo – un'anima finanziaria – viene ora desunta la possibilità di spiegare in via giudiziaria effetti diretti negativi sui diritti dei singoli, non sui doveri degli Stati in rapporto a una norma di parte generale del codice penale».

³⁴² Sul ruolo giocato dal tempo nella fisionomia dell'esercizio della potestà punitiva statale v. S. QUATTROCOLO, *Nelle vicende Taricco e Taricco-bis uno spunto non sufficientemente valorizzato*, in AMALFITANO C. (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, cit., pp. 205-226.

³⁴³ Con ordinanza depositata il 26 gennaio 2017, n. 24, e pubblicata nella G.U. del 01 febbraio 2017, su cui si vedano i commenti di M.L. FERRANTE, *L'ordinanza della Corte costituzionale sull'affaire Taricco: una decisione "diplomatica" ma ferma*, in *Dirittifondamentali.it*, 2017, n. 1; M. BASSINI, O. POLLICINO, *The Taricco Decision: A Last Attempt to Avoid a Clash between EU Law and the Italian Constitution*, *VerfBlog*, in *Verfassungsblog on matters constitutional*, 28 gennaio 2017; C. CUPELLI, *La Corte costituzionale ancora non decide sul caso Taricco, e rinvia la questione alla Corte di giustizia*, in *DPC*, 2017, n.1; C. AMALFITANO, *La vicenda Taricco nuovamente al vaglio della Corte di giustizia: qualche breve riflessione a caldo*, in *Euroius.it*, 29 gennaio 2017; P. FARAGUNA, *The Italian Constitutional Court in re Taricco: "Gauweiler in the Roman Campagna"*, in *Verfassungsblog on matters constitutional*, 31 gennaio 2017; V. MANES, *La Corte muove e, in tre mosse, dà scacco a "Taricco". Note minime all'ordinanza della Corte Costituzionale n. 24 del 2017*, in *DPC*, 13 febbraio 2017; A. RUGGERI, *Ultimatum*

avanza ad essa la richiesta di avallare una lettura “costituzionalmente conforme” della sentenza *Taricco*, che consenta di superare i dubbi sollevati dai giudici italiani rimettenti. In sostanza, il *dictum* della sentenza *Taricco* viene ritenuto non conforme al requisito della determinatezza delle norme di diritto penale sostanziale, quindi, non coerente con lo scopo «di consentire alle persone di comprendere quali possono essere le conseguenze della propria condotta sul piano penale» e «di impedire l’arbitrio applicativo del giudice».

La Corte Costituzionale, in altri termini, viene a sottolineare che se dall’attuazione del diritto dell’Unione derivi una compromissione del principio di legalità, inteso nelle sue ampie sfaccettature, l’obbligo di disapplicazione derivante dalla *primauté* del diritto comunitario su quello interno, incontra un decisivo ostacolo: i controlimiti, che impediscono alla potestà normativa comunitaria di travolgere l’insieme dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale tra i quali si colloca appunto la legalità penale.

La sentenza *Taricco* fa, dunque, tornare di attualità il tema dei controlimiti proprio ove la Corte costituzionale nuovamente “minaccia” il ricorso agli stessi senza tuttavia adoperarli davvero³⁴⁴. Questo *modus operandi*, registrato già in passato³⁴⁵, ha indotto taluni a ritenere, che, con il trascorrere del tempo e il mutare dei rapporti tra gli ordinamenti, la locuzione abbia finito per identificare una «categoria più predicata che praticata»³⁴⁶. Al contrario, deve invece evidenziarsi che, sebbene enormi progressi siano stati realizzati nel contesto dell’Unione verso la tutela dei diritti fondamentali, non può aversi l’assoluta certezza che il grado di tutela da essa assicurato coincida con quello garantito dalla Costituzione e dalla interpretazione di quest’ultima eseguita dalla Corte

della Consulta alla Corte di giustizia su *Taricco*, in una pronunzia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017), in *Consultaonline.it*, Rubrica Studi 2017/I.

³⁴⁴ L’espressione “controlimiti” si deve a Paolo Barile che, agli inizi degli anni settanta, la coniò, per indicare quelle limitazioni alle limitazioni di sovranità derivanti dall’art. 11 Cost. L’“apertura” dell’ordinamento italiano alle fonti esterne, in assenza (allora) di un formale sistema europeo di tutela dei diritti fondamentali, necessitava di un argine verso le regole esterne inconciliabili con il “nucleo duro” dei principi supremi dell’ordinamento costituzionale. Per un’approfondita e variegata disamina del tema v. i contributi di AA.VV. in A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017.

³⁴⁵ In Italia, invero, il ricorso al rimedio dei controlimiti, ritenuto “improbabile” dalla stessa Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 183 del 1973 e paventato nella risalente sentenza 232 del 1989, non è stato mai realmente concretizzato in pronunce di accoglimento da parte della nostra Corte costituzionale.

³⁴⁶ L’espressione è di A. RANDAZZO, *I controlimiti al primato del diritto comunitario: un futuro non diverso dal presente?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2018. Che la teoria dovesse ritenersi superata era una convinzione anche della Corte di Cassazione, dichiarata nella sentenza del 1° giugno 2012, n. 8817.

Costituzionale «in omaggio al suo compito istituzionale di custode di tali diritti»³⁴⁷. In più, va considerato che la Corte di giustizia afferma, senza mezzi termini, che «resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, purché ciò non comprometta né il livello di tutela offerto dalla Carta, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione»³⁴⁸. Ciò posto, l'intervento della Corte Costituzionale può, dunque, rivelarsi fondamentale sia per verificare che l'interpretazione o l'applicazione delle norme europee non si ponga in contrasto con lo standard più elevato di tutela – che dovrebbe configurare il criterio-guida in tale materia – offerto dall'ordinamento interno, sia per garantire che, in ogni caso, la tutela dei diritti fondamentali da parte dell'Unione sia attuata nell'ambito della struttura e delle finalità della stessa. Ritenere, invece, superata la teoria dei controlimiti equivarrebbe a considerare compiuta un'integrazione tra ordinamenti che ancora non si dimostra matura o comunque confidare nella infallibilità del sistema di garanzia ivi tracciato.

2.2. (segue) dalla sentenza *Taricco II* alla direttiva PIF

Dal suo canto, attraverso la sentenza *Taricco II*³⁴⁹, la Corte di giustizia si sforza di comprendere le ragioni costituzionali interne e – scegliendo una soluzione di compromesso – afferma che i giudici nazionali competenti, quando devono decidere, nei procedimenti pendenti, di disapplicare le disposizioni del codice penale in questione, sono tenuti ad assicurarsi che i diritti fondamentali delle persone accusate di avere commesso un reato siano rispettati³⁵⁰. Con una duplice conseguenza: a) spetta anzitutto al giudice

³⁴⁷ U. VILLANI, *I diritti fondamentali nel dialogo tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI, *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo Tampere*, cit., p. 59.

³⁴⁸ Corte di giustizia, sentenza del 26 febbraio 2016, *Stefano Melloni c. Ministero Fiscal*, causa C- 399/11, ECLI:EU:C:2013:107, par. 60.

³⁴⁹ Corte di giustizia, sentenza del 5 dicembre 2017, *M.A.S. e M.B.*, cit. Per un'analisi della difesa di *M.A.S.* nel giudizio innanzi alla Corte Costituzionale e alla Corte di giustizia v. V. ZENO ZENCOVICH, P. INSOLERA, *Le difese di M.A.S. nell'incidente di legittimità costituzionale sollevato dalla Corte d'appello di Milano e nel procedimento pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia*. Con riferimento alla difesa di *M.B.* v., invece, F. MAZZACUVA, *Le deduzioni difensive della parte M.B. nel procedimento pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia*. Le difese dello Stato italiano nella medesima sentenza dinanzi alla Corte di giustizia sono ripercorse nello scritto di G. DE BELLIS, *La prescrizione e il principio di legalità nelle difese dello Stato italiano dinanzi alla Corte di giustizia*, infine, V. DI BUCCI, *Il principio di legalità e i diritti dell'imputato nell'impostazione della Commissione europea nel rinvio pregiudiziale relativo alla causa M.A.S. e M.B.*, analizza la posizione della Commissione. Tutti i contributi sono raccolti in C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, rispettivamente pp. 39-57; pp. 59-72; pp. 73-84; pp. 85-91.

³⁵⁰ Al giudice, dunque, si attribuisce un ruolo di protagonista a conferma del già da tempo incalzante avanzare di "una legalità essenzialmente giurisdizionale". Sul punto V. MANES, *La "svolta"*

nazionale verificare se la condizione per la disapplicazione richiesta dalla sentenza *Taricco I* conduca a una situazione di incertezza nell'ordinamento giuridico italiano quanto alla determinazione del regime di prescrizione applicabile. Ogniqualvolta il giudice nazionale sia «indotto a ritenere che l'obbligo di disapplicare le disposizioni del codice penale in questione contrasti con il principio di legalità dei reati e delle pene» così come previsto nell'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, non sarà tenuto «a conformarsi a tale obbligo, e ciò neppure qualora il rispetto del medesimo consentisse di rimediare a una situazione nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione»; b) spetta, invece, al legislatore nazionale il compito di «adottare le misure necessarie» che consentano di ottemperare agli obblighi derivanti dall'art. 325 TFUE.

Con questa nuova pronuncia la Corte europea, quindi, afferma la pari importanza del principio di legalità – sebbene con sfumature diverse laddove si applichi soltanto nel contesto dell'Unione e laddove invece si applichi alla lettura diversa di che qualche ordinamento costituzionale nazionale – sia nel diritto dell'Unione che negli ordinamenti giuridici nazionali, sulla base del duplice fondamento dell'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E. e delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri. Il riferimento si estende anche alla CEDU, a garanzia della identità di significato e di portata (tra i due orientamenti europei) imposta dall'art. 52, paragrafo 3, della citata Carta e dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. La Corte di Lussemburgo individua, inoltre, i requisiti della legalità nella “prevedibilità, determinatezza e irretroattività della legge penale applicabile” (§ 51), dandone precisazione e contenuto (§ 55-57). Affermare l'esistenza di questa coincidenza, dunque, «fa cadere, *d'emblée*, il discorso generale dei controlimiti (da opporre alla prevalenza del diritto dell'Unione), costituiti dai diversi aspetti di tale principio ed invocati con molta ampiezza e con vigore polemico nelle critiche alla prima sentenza *Taricco*»³⁵¹.

Tuttavia, precisano i giudici di Kirchberg, questa diversa lettura non è ammessa in ogni caso. Due i *caveat*: che i risultati che ne derivano superino il vaglio *ex post* della stessa Corte teso a verificare appunto che tale lettura interna sia compatibile con i principi di uniformità ed effettività, tipici dell'ordinamento dell'Unione; la verifica dello stato dell'arte dell'attività legislativa dell'Unione. È un dato temporale ad essere determinante:

Taricco e la potenziale “sovversione di sistema”: le ragioni dei controlimiti, in *DPC*, 15 settembre 2015.

³⁵¹ E. LUPO, *La sentenza europea c.d. Taricco-bis: risolti i problemi per il passato, rimangono aperti i problemi per il futuro*, in *DPC*, 2017, n. 12, p. 111.

se manca un intervento legislativo da parte dell'Unione nella materia di cui si discute, il margine di discrezionalità di intervento dell'ordinamento interno è più ampio e porta con sé una lettura più accentrata del diritto fondamentale³⁵².

Dopo quest'ultima sentenza, rimaneva, però, qualche incertezza circa la possibilità di estendere tale limite anche ai fatti commessi dopo la prima sentenza Taricco, dal momento che, sul piano giudiziario, per i casi successivi a tale data, «la disapplicazione delle norme nazionali incompatibili con il diritto europeo non opera automaticamente, ma è rimessa a una valutazione, caso per caso, da parte dello stesso giudice comune»³⁵³. A dipanare ogni dubbio interviene nuovamente la Corte Costituzionale con la summenzionata sentenza n. 115 del 2018, precisando che, indipendentemente dalla collocazione dei fatti, prima o dopo l'8 settembre 2015, il giudice comune non può applicare la “regola Taricco” in ragione del radicale “*deficit di determinatezza*” che la caratterizza. La violazione del principio di determinatezza in materia penale, ponendosi in contrasto con il principio consacrato all'art. 25, secondo comma, Cost., comporta l'assoluta inapplicabilità della regola nell'ordinamento interno.

Dall'insegnamento emerso da questa pronuncia, può, quindi, dirsi che i principi fissati dall'art. 49 CDFUE costituiscono un limite garantistico rispetto all'azione degli Stati nei confronti dei suoi cittadini, ma anche dell'UE, determinando, talvolta, con riferimento a quest'ultima, l'esclusione di ogni effetto diretto nei confronti degli individui non solo delle direttive europee recanti un possibile effetto espansivo del diritto penale interno, laddove non trasposte, ma anche delle altre norme recanti il medesimo effetto³⁵⁴, con la conseguenza che l'obbligo di disapplicazione derivante dal principio del primato del diritto comunitario sulle contrastanti norme interne, trova un punto di arresto.

Diversamente opinando e, quindi, accettando la primigenia posizione della Corte di giustizia, accanto ad un effetto diretto verticale ed un effetto diretto orizzontale si

³⁵² Dopo la direttiva PIF, invece, ritiene la Cdg, il regime prescrizione delle frodi IVA sarebbe cambiato. L'Italia non è più libera di applicare allo stesso i principi riservati al diritto penale sostanziale, perché l'armonizzazione, sebbene non completa, fa ricadere il tema nell'ambito di applicazione del diritto UE. V. sul punto R. BIN, *Taricco Tango. Quale sarà il prossimo passo?*, in *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della “saga Taricco”*, cit., p. 228.

³⁵³ Per un'analisi sulle incongruenze e i profili poco chiari della sentenza Taricco bis v. R. MASTROIANNI, *Alla ricerca di nuovi equilibri nei rapporti tra sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali: la sentenza Taricco-bis*, in C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della “saga Taricco”*, cit., pp. 148-150.

³⁵⁴ R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., p. 977.

verrebbe ad attribuire alle norme del Trattato la capacità di produrre un “effetto verticale inverso” che opera dallo Stato contro il privato, «come dire una situazione giuridica passiva, o comunque un effetto sfavorevole, che non costituisce la contropartita del godimento di un diritto conferito dal diritto dell’Unione europea ad altra persona fisica o giuridica, ma mero rimedio all’inadempimento da parte dello Stato di obblighi adesso esclusivamente diretti»³⁵⁵.

Chiarire la portata del principio di legalità nei termini descritti, risulta premessa indispensabile per comprendere che ogni statuizione di diritto penale sostanziale, sia che provenga direttamente dagli Stati membri, sia che discenda da obblighi di “criminalizzazione” comunitari, deve sempre tener conto di tale prerogativa, che costituisce un limite inderogabile posto a presidio della libertà individuale e possiede la capacità di bloccare l’operatività di ogni disposizione di senso contrario.

Tale asserzione risulta tanto più emblematica in relazione ad istituti ibridi e non unanimemente considerati nel panorama normativo europeo come la prescrizione, perché l’integrazione, non può avvenire a discapito delle singole identità culturali degli Stati membri, ma la precisazione assume un’importanza non secondaria anche in senso più generale, perché è innegabile che il principio di legalità interno è oggi sottoposto ad una prova di resistenza notevole³⁵⁶. Per restare sul tema che qui rileva, va però sottolineato che la questione interpretativa posta alla base del caso *Taricco* e fondata essenzialmente sulla indeterminatezza terminologica della sentenza che ha fatto riferimento a concetti imprecisi come quelli di “frode grave” o “numero considerevole di casi”, trova giustificazione nell’assenza – a quel tempo – di una normativa puntuale di definizione univoca. L’introduzione nella direttiva PIF di una migliore circoscrizione sotto il profilo terminologico delle frodi rilevanti ai fini dell’applicazione delle relative disposizioni³⁵⁷,

³⁵⁵ Così A. CIAMPI, *Il caso Taricco impone la disapplicazione delle garanzie della prescrizione: un problema di rapporti fra diritto dell’UE e diritto nazionale e di tutela dei diritti fondamentali, non solo di diritto processuale internazionale*, in *Corriere giuridico*, 2015, p. 113. In tal senso v. altresì, G. VITALE, *La sentenza Taricco della Corte di giustizia, tra effetti diretti delle norme del Trattato ed autonomia procedurale degli Stati membri*, in G. GRASSO, R. SICURELLA, F. BIANCO, V. SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell’Unione europea. Stato dell’arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, p. 157 e ss.

³⁵⁶ Ne è esempio il caso *De Tommaso* (Corte EDU, sentenza del 23 febbraio 2017, ricorso n. 43395/09, *De Tommaso c. Italia*) in materia di misure di prevenzione personali V. in proposito N. PARISI, D. RINOLDI, *Misure di prevenzione personale e libertà di movimento*, in A. DI STASI (a cura di), *Cedu e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo e l’impatto nell’ordinamento interno*, Vicenza, 2020, p. 848 e ss.

³⁵⁷ Su cui si è detto nel paragrafo 2 del capitolo II.

consente di escludere, ad oggi, il ricorrere di ulteriori problematicità interpretative di tal genere.

Al riguardo, il regime prescrizione indicato dalla direttiva all'art. 12, come evidenziato *supra*³⁵⁸, demanda agli Stati membri l'obbligo di prevedere un termine prescrizione conforme al diritto dell'Unione, ponendo, in particolare, la soglia dei cinque anni, salva la facoltà degli Stati membri di fissare un termine più breve – comunque non inferiore a tre anni – a condizione di prevedere altresì ipotesi di interruzione e sospensione del termine stesso³⁵⁹. La norma, quindi, non dice nulla di particolarmente rivoluzionario³⁶⁰, limitandosi a ribadire quello che, peraltro, la Corte di giustizia aveva già ricavato dalla lettera del Trattato e cioè che gli Stati membri devono mettere in atto le misure necessarie per prevedere un termine di prescrizione che consenta una efficace repressione delle frodi comunitarie³⁶¹.

L'analisi deve, quindi, spostarsi sullo stato dell'arte della nostra prescrizione. Risulta, certo, evidente che sul punto la disciplina interna dettata in materia sia già di assoluta aderenza alla direttiva perché, come è noto, il termine minimo di prescrizione dei delitti tributari è pari ad anni sei³⁶², sempre a partire dal *tempus delicti commissi*, con la previsione, inoltre, di ipotesi di interruzione e sospensione. Infatti, in sede di recepimento della direttiva il legislatore osserva: «per quanto riguarda la prescrizione dei

³⁵⁸ Capitolo II, paragrafo 5.

³⁵⁹ S.M. RONCO, *Frodi 'gravi' IVA e tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea: quali ricadute nell'ordinamento interno alla luce della Direttiva 2017/1371 del 5 luglio 2017?*, cit., p. 7.

³⁶⁰ Al più ciò che può destare qualche perplessità è l'implicito riconoscimento della prescrizione come istituto esclusivamente processuale, e non anche come causa estintiva del reato, riferendosi l'art. 12 ad «un termine di prescrizione che consenta di condurre le indagini, esercitare l'azione penale, svolgere il processo e prendere la decisione giudiziaria in merito ai reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 entro un congruo lasso di tempo successivamente alla commissione di tali reati (...)».

³⁶¹ Come osservato da M. D'AMICO, *Tra legislatore, Corte costituzionale e giudici comuni: alcune riflessioni intorno alle ricadute interne della sentenza Taricco II della Corte di giustizia*, in AMALFITANO C. (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, dalla sentenza *Taricco II* discende un importante monito per il legislatore nazionale. «I vincoli discendenti dalla recente decisione si esplicano su vari fronti, chiamando in causa diversi attori, primo fra tutti il legislatore nazionale, che è tenuto (...) in prima battuta a stabilire norme sulla prescrizione che consentano di ottemperare agli obblighi derivanti dall'art. 325 TFUE», pp. 241-242.

³⁶² Tale termine, invero, per effetto della modifica introdotta con d.l. 138/2011 conv. in l. 148/2011, che ha inserito una disciplina *ad hoc* nel decreto 74/2000 (il nuovo comma *1bis* dell'articolo 17), per alcuni delitti tributari i termini prescrizionali sono stati elevati di un terzo. Attualmente, pertanto, per gli illeciti penali tributari commessi dopo il 17 settembre 2011 esiste un regime prescrizione differenziato e, in particolare: per i reati di omesso versamento delle ritenute, dell'Iva, l'indebita compensazione e la sottrazione fraudolenta si applica il termine di sei anni, ovvero sette e mezzo in caso di interruzione; per tutti gli altri reati (dichiarazioni fraudolente, infedele, omessa presentazione, occultamento o distruzione di scritture contabili, emissione di fatture false) trova applicazione il più lungo termine di 8 anni che diventa di 10 in presenza di cause interruttive.

reati PIF, ben può operare il regime ordinario della nostra prescrizione che, per tutti i delitti, e quindi anche quelli che qui vengono in considerazione, prevede un termine ordinario di prescrizione minimo di 6 anni, salvi gli aumenti dipendenti da cause di sospensione o di interruzione del corso della prescrizione. Per quello che concerne, poi, la prescrizione della pena detentiva per gli stessi reati, pena che si deve assicurare possa essere eseguita per almeno 5 anni dalla data della condanna definitiva, ai sensi del paragrafo 4 di tale articolo, attualmente, il termine di prescrizione della pena del nostro ordinamento in tal caso è almeno di 10 anni; a far tempo dal giorno in cui la condanna è divenuta irrevocabile, ai sensi dell'art. 17, co. 2 c.p., di tal che non v'è bisogno di norme ulteriori»³⁶³.

Se questo è l'impianto codicistico, occorre, tuttavia, precisare che sull'istituto della prescrizione è da ultimo intervenuta la riforma adottata con la legge n. 3/2019³⁶⁴, cd. spazza-corrotti, «che è diventata anche, almeno nelle intenzioni, una legge spazza-prescrizione»³⁶⁵. La novella è destinata ad avere effetti significativi, seppur limitati ad una minima parte (circa un quarto) del complessivo numero dei procedimenti che, annualmente, vengono definiti con la declaratoria di prescrizione del reato. Questa novità probabilmente rinvia uno spunto significativo proprio nel *dictum* della Corte di giustizia reso nella prima sentenza Taricco, che ha rappresentato un'occasione propizia per ripensare alla disciplina dell'istituto in termini generali. Iper-valorizzando gli argomenti di quella pronuncia si è arrivati a predisporre un “blocco” della prescrizione dopo il primo grado di giudizio. La scelta per vero è oggi oggetto di riflessioni che dovrebbero portare a rimeditare quel tipo di disciplina, perché palesi risultano i punti di frizione di quest'impianto con la natura e le finalità cui l'istituto tende. Esso, infatti, oltre a presentare una corrispondenza biunivoca con le funzioni della pena, possiede una precisa *ratio* di garanzia. Ciò vuol dire, evidentemente, che si tratta di un istituto che ha a che fare con diritti e libertà, e come tale – lo ha affermato sin dall'inizio della “saga” la nostra Corte Costituzionale – è assoggettato al principio di legalità ed è indissolubilmente legato, tra l'altro, ai principi di presunzione di innocenza e di inviolabilità del diritto di

³⁶³ RELAZIONE ILLUSTRATIVA allegata allo schema di decreto legislativo recante *Attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*, Atto del Governo 151.

³⁶⁴ Art. 1, lett. d), e), f).

³⁶⁵ L'espressione è di G.L. GATTA, *Una riforma dirompente: stop alla prescrizione del reato nei giudizi di appello e di cassazione*, in *DPC*, 21 gennaio 2019, p. 1.

difesa, che rischiano di subire una lesione da parte di una norma che manifesta un'indubbia ispirazione autoritaria, determinando ulteriormente possibili allungamenti delle tempistiche processuali già fortemente distanti dalla "ragionevole durata" imposta tanto dalla Costituzione³⁶⁶ quanto dalla CEDU³⁶⁷ e dalla CDFUE³⁶⁸.

3. Il principio di proporzionalità dei reati e delle pene

Affermatosi, come si anticipava, nel pensiero illuminista³⁶⁹ «quale tutela del reo contro il "doppio male" delle pene esemplari e, più di recente, quale espressione di una "razionalità moderna" del diritto penale, il principio di proporzionalità³⁷⁰ svolge un ruolo

³⁶⁶ Art. 111, comma 2.

³⁶⁷ Art. 6, par. 1.

³⁶⁸ Art. 47, par. 2.

³⁶⁹ La genesi del principio di proporzionalità è tradizionalmente collocata al momento dell'affermarsi degli ideali illuministi, e tuttavia già precedenti richiami possono rinvenirsi nella *Magna Charta Libertatum* (art. 20). Ma è con le riflessioni di autori quali Cesare Beccaria – secondo il quale «il principio dell'utile prescrive, inoltre, un'importante regola di proporzionalità delle pene fondata sul criterio del danno pubblico, in modo da rendere i delitti tanto più rari quanto più sono pericolosi: le pene più dure previste per i delitti più gravi dissuaderanno maggiormente dal commetterli» (*Dei delitti e delle pene*, 1764) – che la proporzionalità acquisisce una centralità sempre maggiore. Essa veniva qui evocata anzitutto a tutela del reo, come limite al potere autoritativo dello Stato, ma anche al fine di garantire l'effettiva capacità dissuasiva dell'intervento sanzionatorio che costituisce uno dei cardini assoluti del pensiero illuminista, tanto che l'art. 8 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 espressamente proibiva al legislatore di introdurre pene non "strettamente ed evidentemente necessarie".

³⁷⁰ In senso più ampio, quindi, non strettamente riferito all'ambito penale, ma piuttosto al diritto amministrativo, un primo embrionale riferimento normativo alla nozione di proporzionalità pare rinvenirsi nel Codice prussiano del 1794 quale criterio di applicazione delle misure di polizia teso a proibire alle autorità pubbliche la limitazione della libertà individuale oltre quanto strettamente necessario alla tutela dell'interesse pubblico; mentre, come prima giurisprudenza di cui si ha memoria, viene richiamato il noto caso *Kreuzberg* (sentenza dell'OVG, *Oberverwaltungsgericht* prussiano, del 14 giugno 1882, in *ProVGE* 9, p. 353 e ss.) nell'ambito del quale una Corte amministrativa prussiana aveva ritenuto invalida l'ordinanza di chiusura di uno spaccio alimentare in cui si vendeva alcool in assenza di licenza. La misura fu dichiarata illegittima per manifesta eccessività, atteso che l'autorità non aveva valutato la possibilità di adottare un provvedimento sanzionatorio di minor gravità egualmente capace di apprestare tutela al violato ordine pubblico. Nel suo significato minimo, come divieto di eccessi di misura, l'idea di proporzionalità presupponeva, la misurabilità, prevedibilità e calcolabilità dell'azione statale, e dunque postulava logicamente l'accettazione del "principio di divisione" proprio dello Stato di diritto, secondo cui – come osservato da C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, traduzione italiana a cura di A. CARACCILO, Milano, 1984 – «la libertà dell'individuo è in linea di principio illimitata, mentre ogni potere statale è in linea di principio limitato e perciò misurabile. La generale misurabilità è il presupposto della generale controllabilità». V. sul punto U. FANTIGROSSI, *Sviluppi recenti del principio di proporzionalità nel diritto amministrativo italiano*, in *Liuc Papers* n. 220, *Serie Impresa e Istituzioni*, 26 settembre 2008, p. 1 e ss.; G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000, p. 264 e ss.; M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana. Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola*, Roma, 24-26 ottobre 2013, p. 4.

Successivamente propagatosi in altri rami del diritto tedesco, finisce per dispiegare la sua massima potenzialità nei giudizi relativi alla tutela dei diritti fondamentali e al loro bilanciamento. Nel '900, infatti, il principio viene ampiamente utilizzato anzitutto dalla Corte Costituzionale tedesca per valutare il grado di ammissibilità dell'interferenza pubblica sulle libertà individuali, secondo un giudizio a struttura trifasica,

cruciale all'interno del sistema sanzionatorio»³⁷¹. Secondo l'insegnamento consolidato, infatti, l'inflizione di una sanzione penale deve essere calibrata sul rispetto della dignità umana e sulla tutela della libertà della persona. L'intervento restrittivo statale di fronte ai diritti fondamentali dell'individuo deve, pertanto, essere circoscritto e misurabile e giustificato dal perseguimento di un fine legittimo.

È, difatti, innegabile come la predisposizione di sanzioni sia eccessivamente severe che oltremodo lievi possa generare un senso di sfiducia nella giustizia da parte dei consociati che le avvertirebbero, in ogni caso, come ingiustificate, ma soprattutto è evidente che tale tipo di misure possano compromettere quel processo di rieducazione cui la pena deve, nell'ordinamento interno, necessariamente tendere ai sensi dell'art. 27, co. 3 e dell'art. 3 Cost. Queste ultime, infatti, postulano un rapporto di misura tra la quantità della pena comminata ed il conseguimento della finalità risocializzante, non potendosi perseguire alcuna azione rieducativa mediante un trattamento sanzionatorio sproporzionato rispetto alla gravità del fatto.

Proprio su tale assunto il principio di proporzionalità, almeno nell'esperienza italiana, è stato elevato a referente privilegiato delle scelte sanzionatorie effettuate dal

vertente sull'apprezzamento della idoneità, della necessità e della proporzione in senso stretto della misura limitativa adottata. In particolare, l'idoneità riguarda il rapporto tra il mezzo che si intende scegliere e l'obiettivo che si intende raggiungere: la verifica si ritiene superata se il mezzo scelto si presenta di per sé idoneo a raggiungere l'obiettivo; la necessità, invece, guarda al rapporto tra il mezzo ritenuto idoneo e il sacrificio che deriva alla sfera giuridica del destinatario: la verifica si ritiene superata se, contestualmente, il mezzo individuato (come idoneo) comporta il minore sacrificio possibile al singolo (o, in altri termini, se non vi sono altri mezzi idonei che consentono di raggiungere il medesimo risultato con minore sacrificio) e non impone un sacrificio ben superiore a quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito. Individuato lo strumento giuridico idoneo e necessario, occorre valutare se il sacrificio che deriva dalla sua applicazione sia tollerabile dal singolo nel rapporto con gli interessi pubblici (primari e secondari) e privati che vengono in gioco nell'ambito del procedimento. L'adeguatezza (o proporzionalità in senso stretto) guarda, infatti, al rapporto tra il mezzo ritenuto idoneo e necessario e la restrizione subita in concreto dal destinatario: in tal caso, la verifica è superata se il mezzo così individuato impone alla sfera del singolo un sacrificio tollerabile nel bilanciamento con gli altri interessi coinvolti (Così recentemente ribadito anche dalla giurisprudenza italiana: v. *ex multis* Tar Lazio, Sez. II, sentenza dell'8 luglio 2020, n. 7849 e sentenza del 9 settembre 2020, n. 9385).

Per la ricchezza e la duttilità del principio in parola e per la sua intensa capacità pervasiva, si è parlato in dottrina di una vera e propria "migrazione" del criterio nei differenti rami dell'ordinamento giuridico e nelle più varie esperienze giuridiche nazionali e sovranazionali. Cfr. A. BARAK, *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge University Press, 2012, p. 181.

L'istanza di proporzionalità della punizione è, dunque, solo una delle proiezioni del principio: «del resto, anche nel panorama penalistico attuale, l'idea-limite che lo anima ne coltiva le prestazioni in un ambito sovraordinato e ben più esteso rispetto a quello dell'adeguatezza della pena, attestandolo come canone fondamentale per la stessa giustificazione del diritto penale», così V. MANES, *Principio di proporzionalità. Scelte sanzionatorie e sindacato di legittimità*, in *Enciclopedia Treccani, Libro dell'anno del diritto*, Roma, 2012, pp. 104-109.

³⁷¹ F. COPPOLA, *Le scelte sanzionatorie alla prova del principio di proporzionalità. Un'ipotesi di "valorizzazione" dal confronto con il Sentencing System inglese*, in *Arch. pen.*, 2018, n. 3, p. 3.

legislatore, essendo il problema della dosimetria della pena o del controllo sull'equilibrio sanzionatorio della fattispecie avvertito con sempre maggiore preoccupazione. La questione trova conforto in un incisivo orientamento della Consulta che ritiene ormai censurabili asimmetrie punitive irragionevoli tra fattispecie sostanzialmente assimilabili³⁷². La sua crescente importanza è, infatti, connessa al dilemma relativo alla ammissione di un sindacato della Corte Costituzionale sulle norme penali³⁷³: i principi di proporzionalità e di ragionevolezza, sono divenuti difatti gli strumenti attraverso cui la Consulta riesce ad orientare le scelte di criminalizzazione, anche derivanti del diritto comunitario³⁷⁴, ed arginare gli effetti *in malam partem* prodotti da interventi (o mancati interventi) legislativi sui diritti fondamentali del reo.

La Corte, invero, pur ammettendo di non potersi addentrare in scelte che competono alla discrezionalità legislativa, non si sottrae alla verifica di proporzionalità delle pene, esprimendosi spesso attraverso le cd. sentenze monito³⁷⁵. Con tali provvedimenti essa, pur riscontrando profili di inadeguatezza della normativa vagliata, provvede a dichiarare l'inammissibilità di una questione ed invita il legislatore a pronunciarsi, senza tuttavia indicare – come per le sentenze additive – un principio da attuare³⁷⁶.

³⁷² Emblematiche in tal senso risultano le sentenze costituzionali n. 236 del 21 settembre 2016, depositata il 10 novembre 2016 e pubblicata in G.U. 16 novembre 2016, n. 46, ECLI:IT:COST:2016:236 e n. 40 del 23 gennaio 2019, depositata l'8 marzo 2019 e pubblicata in G.U. 13 marzo 2019, n. 11, ECLI:IT:COST:2019:40 con cui la proporzionalità è stata consacrata quale principio autonomamente giustiziabile in ambito penale rispetto, in particolare, alle cornici edittali, ed ha assunto un ruolo decisamente centrale nel nostro ordinamento.

³⁷³ G. AMARELLI, *Principio di proporzionalità della pena e sindacato della Corte costituzionale*, in *Solo temi*, Nel diritto editore, 2017, pp. 284-291.

³⁷⁴ Il più significativo arresto in tema di giustiziabilità del cosiddetto inadempimento sopravvenuto gli obblighi di tutela penale imposti dall'Unione europea – determinato dall'emanazione di una legge nazionale successiva abrogativa di una precedente legge comunitaria obbligatoria – è rappresentato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 28 del 25 gennaio 2010, depositata il 28 gennaio 2010 e pubblicata nella G.U. del 03 febbraio 2010, n. 5, la quale ha ammesso la possibilità di risolvere il conflitto dichiarando l'incostituzionalità della norma sopravvenuta. Un'ulteriore apertura può trarsi dalla più recente sentenza n. 32 del 12 febbraio 2014, depositata il 25 febbraio 2014 e pubblicata nella G.U. 05 marzo 2014, n. 11, con cui la Corte Costituzionale per giustificare la reviviscenza della vecchia disciplina in materia di droga ha espressamente affermato che se non si determinasse la ripresa dell'applicazione delle norme sanzionatorie contenute nel DPR n. 309 del '90, resterebbero non punite alcune tipologie di condotte per le quali sussiste un obbligo sovranazionale di penalizzazione, che determinerebbe a sua volta una violazione del diritto dell'Unione europea ex artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione.

³⁷⁵ Invero, tale strumento pur essendo stato di frequente utilizzato non ha, per lungo tempo, ricevuto piena valorizzazione, ritenendosi di difficile rilevanza pratica, perché non produttivo di effetti vincolanti per il legislatore.

³⁷⁶ La tradizionale inefficacia di tali provvedimenti è stata di recente smentita dall'articolata vicenda relativa alle pene minime comminate dall'art. 73, co. 1, del DPR n. 309/90. Un acceso dibattito dottrinale ha posto in luce l'esistenza di una notevole discrasia tra la pena minima prevista al primo comma

Ecco, pertanto, che l'applicazione del principio di proporzionalità – pur avendo una portata non solo concreta ma anche astratta³⁷⁷, in quanto teso *in primis* ad orientare la scelta legislativa in ordine alla definizione delle “forbici” edittali³⁷⁸ – esprime la sua forma migliore sul piano concreto consentendo al giudice – in assenza di un criterio giuridico predeterminato che assegni prevalenza in via generale e astratta ad uno dei valori in conflitto – di individuare quale norma o interesse ritenere “più” rilevante nel caso sottoposto al suo esame, e quindi prevalente rispetto agli altri³⁷⁹.

3.1. (segue)...nella giurisprudenza costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale struttura il giudizio di legittimità in esame in modo triadico³⁸⁰ indicando, per l'appunto, tre pilastri: l'identificazione del *tertium comparationis* omogeneo; la manifesta irragionevolezza estrinseca; l'individuazione di una soluzione a rime obbligate.

Più di recente, tuttavia, si registrano aperture verso un giudizio diadico che fa leva solamente sulla irragionevolezza intrinseca del trattamento sanzionatorio previsto, senza ricorrere all'individuazione di un *tertium comparationis*, così ulteriormente elevando la portata del principio di proporzionalità, che deve individuare la pena più

dell'art. 73 e quella prevista nel comma quinto della medesima norma (8 anni e 4 anni). Si è, infatti, osservato che per fatti simili, caratterizzati da minimo discrimine di disvalore, vengono comminate sanzioni molto distanti tra loro. L'invito fatto al legislatore con la sentenza n. 179 del 07 giugno 2017, depositata il 13 luglio 2017 e pubblicata nella G.U. del 19 luglio 2017, n. 29) è rimasto inascoltato per cui la Corte è ritornata sulla questione con la sentenza n. 40 del 2019 dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 73, primo comma del DPR n. 309/90 per contrasto con i principi di proporzione e ragionevolezza ex art. 3 Cost. e con il principio di rieducazione ex art. 27 Cost., laddove prevede come pena edittale la reclusione di otto anni invece che di sei. La Corte ha, dunque, rimodulato la sanzione sulla base della normativa esistente in materia di stupefacenti, salvo precisare che la soluzione adottata non costituisce un'opzione costituzionalmente obbligata e quindi permane la discrezionalità del legislatore di operare una scelta differente nel rispetto del principio di proporzionalità.

³⁷⁷ Per vero tre sono le dimensioni in cui esso opera: come metodo di formulazione rivolto al legislatore; come metodo di interpretazione-attuazione rivolto all'amministrazione; come metodo di interpretazione-applicazione rivolto al giudice.

³⁷⁸ Le scelte di politica-criminale affidate al legislatore non sono indiscriminatamente libere, ma soggette ai principi sanciti dalla Carta costituzionale quali: il principio di legalità, il principio di uguaglianza e ragionevolezza, il principio di proporzionalità e il principio di offensività. Al fine di evitare che la discrezionalità legislativa tramodi in vero e proprio arbitrio, la Corte Costituzionale interviene a proporre argini.

³⁷⁹ G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Etica & Politica/ Ethics & Politics*, 2006, n. 1 http://www.units.it/etica/2006_1/PINO.htm.

³⁸⁰ Sin dalla sentenza n. 341 del 19 luglio 1994, depositata il 25 luglio 1994 e pubblicata nella G.U. del 17 agosto 1994, n. 34, con la quale dichiarava l'illegittimità costituzionale del minimo edittale dell'allora vigente art. 341 c.p., in tema di il delitto di oltraggio al pubblico ufficiale, individuando il *tertium comparationis* nel delitto di ingiuria di cui all'art. 594 c.p., strutturalmente omogeneo ma punito molto meno severamente nel minimo edittale, senza alcuna giustificabile ragione.

idonea a bilanciare la compressione dei diritti fondamentali e la funzione rieducativa prescindendo, in prima battuta, da un termine di paragone. La necessità di individuare un terzo elemento di comparazione si recupera solo in un momento successivo al fine di determinare il quadro sanzionatorio da estendere.

In altri termini, il principio di ragionevolezza *ex art. 3 Cost.* non più limitato alla eguaglianza formale impone di valutare non solo la disparità di trattamento ma anche l'irragionevolezza propria di una sanzione.

Questi spiragli, invero, subiscono una brusca battuta d'arresto attraverso la pronuncia n. 207 del 2017 con cui la Consulta fa marcia indietro, imponendo la necessaria individuazione di un *tertium comparationis* o comunque di specifici cogenti punti di riferimento, perché non spetta ad essa assumere autonome determinazioni in sostituzione delle valutazioni legislative, in quanto con tale meccanismo si ripresenterebbe il rischio di un apporto creativo che alla Corte non è concesso. Diversamente, la Consulta può intervenire quando il sistema offra precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti anche se non costituzionalmente obbligate³⁸¹.

³⁸¹ Tale ultimo arresto è riscontrabile nella sentenza n. 222 del 25 settembre 2018, depositata il 5 dicembre 2018 e pubblicata nella G.U. del 12 dicembre 2018, n. 49, in tema di pene accessorie. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 216, u.c. della legge fallimentare, nella parte in cui prevede la pena accessoria della inabilitazione all'esercizio di un'impresa commerciale in maniera fissa, violando gli artt. 3 e 27, 3 Cost., atteso che la pena non può essere così strutturata per evidenti ragioni di incompatibilità con il principio di proporzionalità, dovendo essa essere adeguata alla stregua dei criteri previsti dall'art. 133 c.p. e con la funzione rieducativa della pena che presuppone l'individualizzazione del trattamento sanzionatorio.

Medesime considerazioni sono venute dalla Corte (sentenza n. 88 del 2019) anche in relazione all'art. 222 Codice della strada, ove si prevede l'impossibilità di disporre, a seguito di condanna *ex artt.* 589 bis o 590 c.p., la sospensione in luogo della revoca qualora non ricorrano aggravanti previste rispettivamente dai commi secondo e terzo. Tale automatismo si pone in contrasto con la funzione rieducativa della pena, il principio di proporzionalità e le esigenze di individualizzazione del trattamento sanzionatorio.

Invero, l'intero complesso delle pene accessorie ha di recente subito una valorizzazione specie a seguito della legge n. 3 del 2019, cd. spazza-corrotti, che ha inasprito la loro disciplina prevedendo l'applicazione della pena perpetua della interdizione dai pubblici uffici e della incapacità a contrarre con la PA nella maggior parte dei reati contro la PA non solo nei riguardi del pubblico ufficiale, ma anche nei confronti degli incaricati di pubblico servizio e dei privati. La pena accessoria diviene temporanea se la condanna per uno dei delitti ivi previsti è inferiore a due anni, tuttavia, la durata della stessa è compresa tra 5 e 7 anni che si riduce tra 1 e 5 anni in caso di collaborazione.

L'inasprimento è ancora più evidente se si considera che, anche in caso di intervenuta riabilitazione, l'estinzione della pena accessoria è subordinata al decorso di almeno 7 anni e alla prova costante ed effettiva di buona condotta. Esse sono, inoltre, inflitte anche in caso di patteggiamento e di sospensione condizionale della pena. In tale ultimo caso, modificando l'art. 166 c.p. che prevedeva l'automatica estensione della sospensione anche alla pena accessoria, il legislatore ha stabilito che spetta al giudice valutare se la sospensione condizionale debba o meno estendersi all'interdizione.

Tale impostazione, tuttavia, fa emergere seri dubbi di incostituzionalità per evidente contrasto con gli artt. 3 e 27, co. 3 della Cost. La loro non graduabilità implica, infatti, problemi di compatibilità con il principio rieducativo e la proporzionalità, analogamente agli altri casi menzionati.

La proporzionalità viene, dunque, a rappresentare un limite³⁸² cui è sottoposta ogni forma di esercizio del pubblico potere ed un canone di controllo sulle restrizioni dei diritti inviolabili ed assurge a “barriera di autodifesa”³⁸³ dei diritti fondamentali contro tutte le misure che intenderebbero comprimerli.

Sebbene non trovi di sovente esplicita menzione nelle Carte costituzionali³⁸⁴, il parametro di proporzionalità è divenuto, come detto, uno dei cardini più importanti in materia di trattamento sanzionatorio, veicolato nel nostro ordinamento per il tramite dei ricordati artt. 3 e 27 Cost., richiamati unitamente all’art. 49, par. 3 CDFUE.

3.2. (segue)... nell’ordinamento dell’Unione europea

Nell’ordinamento comunitario, infatti, la proporzionalità – nata anche qui in via pretoria dall’elaborazione della Corte di giustizia risalente già agli anni ’50³⁸⁵ – nella sua portata più ampia, assume chiara ed espressa formulazione solo con il Trattato di Maastricht, il cui art. 3 B viene poi trasfuso sostanzialmente invariato nell’art. 5 TUE³⁸⁶

³⁸² Un limite ad un diritto fondamentale consiste in una restrizione del suo ambito di applicazione, in favore di interessi superindividuali o individuali diversi cui è accordata prevalenza. I limiti ai diritti fondamentali possono essere distinti limiti generali e speciali ed espressi e impliciti. Sono generali i limiti che valgono per tutti i diritti, mentre sono speciali quelli che attengono al singolo diritto per cui sono dettati. Ad un livello intermedio taluni collocano i cd. limiti relativi, quelli cioè riferibili ad una categoria di diritti. La Costituzione italiana non prevede un limite espresso per tutti i diritti, ma stabilisce numerosi limiti speciali, tra i quali i più frequenti sono di certo i limiti di sanità e sicurezza, dell’ordine pubblico e del buon costume. Limiti impliciti sono considerati, invece, i limiti intrinseci, derivanti dal concetto stesso di diritto. Cfr. M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Torino, 2020, p. 130.

³⁸³ L’espressione è di G. SCACCIA, *Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle Corti europee*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 3, p. 6.

³⁸⁴ È, ad esempio, sancito nell’art. 36 della Costituzione svizzera, non è, al contrario, esplicitamente richiamato nella Costituzione italiana.

³⁸⁵ Si ricorda la Corte di giustizia, sentenza del 29 novembre 1956, *Fédération Charbonnière de Belgique c. Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell’Acciaio*, causa C-8/55, ECLI:EU:C:1956:11 in cui si osserva: «in applicazione di una regola giuridica generalmente accettata, la reazione indiretta dell’alta autorità ad un atto illecito delle imprese deve essere commisurata all’importanza dell’atto illecito» e Corte di giustizia, sentenza del 13 luglio 1962, *Mannesmann AG c. Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell’Acciaio*, causa C-19/61, ECLI:EU:C:1962:31 in cui il principio di proporzionalità integra il parametro in base al quale regolare il potere dell’autorità di «adottare meccanismi finanziari per salvaguardare l’equilibrio del mercato». È solo con la sentenza del 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, causa C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114, che il tema della origine e formulazione del principio in oggetto sarà affrontato in modo diretto. Tale decisione, però, confinando il principio di proporzionalità al solo settore della politica agricola è del tutto insoddisfacente ad inquadrarlo fra i principi dell’ordinamento europeo. In proposito, v. G. SCACCIA, *Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle Corti europee*, cit., p. 8.

³⁸⁶ «La delimitazione delle competenze dell’Unione si fonda sul principio di attribuzione. L’esercizio delle competenze dell’Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. 2. In virtù del principio di attribuzione, l’Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati, per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all’Unione nei trattati appartiene agli Stati membri. 3. In virtù del principio di sussidiarietà,

che, unitamente al Protocollo n. 2 “Sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”³⁸⁷ e all’art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea³⁸⁸, definisce due aree tematiche cui il principio è riferibile: a) quella delle competenze dell’Unione, divenendo, insieme alla sussidiarietà, parametro del suo corretto esercizio; b) quella dei diritti fondamentali, diventando misura della validità delle determinazioni nazionali e comunitarie indicenti su di essi³⁸⁹. Ma la proiezione del

nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l’Unione interviene, soltanto se e in quanto, gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell’azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell’Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo. 4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell’azione dell’Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell’Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità».

³⁸⁷ Di cui rilevano in particolare l’art. 5 ove si prescrive un obbligo generale di motivazione degli atti legislativi con riguardo ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

³⁸⁸ «Eventuali limitazioni all’esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall’Unione o all’esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. 2. I diritti riconosciuti dalla presente Carta per i quali i trattati prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti. 3. Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell’Unione conceda una protezione più estesa. 4. Laddove la presente Carta riconosca i diritti fondamentali quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, tali diritti sono interpretati in armonia con dette tradizioni. 5. Le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell’Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell’Unione, nell’esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell’interpretazione e del controllo di legalità di detti atti. 6. Si tiene pienamente conto delle legislazioni e prassi nazionali, come specificato nella presente Carta. 7. I giudici dell’Unione e degli Stati membri tengono nel debito conto le spiegazioni elaborate al fine di fornire orientamenti per l’interpretazione della presente Carta».

³⁸⁹ Diversamente, nel contesto convenzionale il principio di proporzionalità non trova esplicita definizione e non costituisce limite generale interno e immanente all’esercizio del potere pubblico, ma è implicitamente indicato come clausola limitativa di taluni diritti garantiti dalla CEDU, limitabili a tre condizioni: la previsione legale della misura limitativa del diritto, lo scopo legittimo della limitazione, la proporzionalità della misura rispetto al suo scopo con specifico riferimento alla sua necessità. Secondo il disposto degli artt. 8, 9, 10 e 11 CEDU la limitazione dev’essere “necessary in a democratic society” per la protezione di uno degli interessi di ordine pubblico elencati. Tale necessità tuttavia non va, secondo l’opinione dominante, considerata come indispensabilità, ma va intesa piuttosto come “pressing social need”. La Corte di Strasburgo, pur nell’ambito del margine di apprezzamento riconosciuto ad ogni Stato, attraverso il principio di proporzionalità valuta, quindi, le scelte effettuate dall’autorità nazionale con l’adozione della limitazione dei diritti fondamentali. Esso diviene, pertanto, lo strumento attraverso cui la Corte opera il delicato bilanciamento dei diritti convenzionalmente riconosciuti. Come osserva A. GALANTE, *La non proporzionalità del trattamento sanzionatorio come limite all’operatività del principio convenzionale della retroattività in mitius. Nota a Corte E.D.U., Sezione Quinta, sent. 12 luglio 2016 (definitiva il 28 novembre 2016), Ruban c. Ucraina*, in *DPC*, 2017, n. 2, la proporzionalità del trattamento

principio qui rilevante trova emblematica espressione nel citato art. 49, par. 3 della CDFUE che ne rappresenta, se non una prescrizione innovativa, un'importante cristallizzazione a riconferma della centralità che esso assume³⁹⁰. Questa disposizione, infatti, come specificato nelle Spiegazioni alla Carta si limita a «riprende(re) il principio generale della proporzionalità dei reati e delle pene sancito dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità». La laconica affermazione appena riportata evidenzia appunto come la norma comunitaria si limiti a ribadire un assunto già ben radicato negli ordinamenti nazionali e nello stesso ordinamento comunitario.

La Corte di giustizia, infatti, da ben quarant'anni, fa ricorso al principio di proporzionalità delle sanzioni, anche se con finalità ed intenti differenti da quelli evidentemente perseguiti dalla CDFUE, elaborata solo in una fase più matura dell'integrazione europea quando le priorità economiche, finanziarie e mercantilistiche, cominciano a far spazio anche ad istanze politiche aventi un impatto immediato sui diritti fondamentali.

Le pronunce della Corte antecedenti all'emanazione della Carta offrono, infatti, una lettura del principio di proporzionalità del trattamento sanzionatorio non tanto in un'ottica di tutela del reo, quanto piuttosto di tutela degli interessi dell'Unione medesima.

Sembra, difatti, potersi ritenere che l'orientamento della Corte di giustizia fosse votato al fine di ottenere dagli Stati – cui compete ogni scelta relativa all'impianto punitivo³⁹¹ – che anche le violazioni del diritto comunitario venissero sanzionate – sia sotto il profilo sostanziale che procedurale – analogamente alle violazioni del diritto interno simili per natura e importanza (principio di assimilazione) o che in ogni caso si

sanzionatorio è posta, ad esempio, a fondamento della deroga al principio di retroattività della legge penale più favorevole al reo.

³⁹⁰ Sul punto v. R. PALLADINO, *I principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene nell'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, cit., p. 293 e ss.; inoltre, cfr. C. SOTIS, *I principi di necessità e proporzionalità della pena nel diritto dell'Unione europea dopo Lisbona*, in *DPC*, 2012, n.1, il quale sottolinea le due differenti accezioni di proporzionalità rinvenibili nell'ordinamento comunitario e segnatamente: una proporzionalità formale nell'art. 49, par.3 che pone «un principio di stampo retribuzionistico, che tesse una relazione di gravità tra la gravità del reato e le pene inflitte. Esso evoca quindi uno schema tipico di razionalità formale»; e una proporzionalità materiale, emergente dall'art. 5 TUE che detta «un principio di conio utilitaristico», «tipico canone di razionalità materiale di valutazione del rapporto di adeguatezza tra mezzi e scopi».

³⁹¹ L'Unione europea, infatti, anche dopo il Trattato di Lisbona, pur avendo assunto la potestà di formulare un giudizio di necessità, ancora non possiede quella di costituire un sistema di pene, non detenendo lo *jus puniendi*.

tratti di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive (principio di adeguatezza/proporzionalità)³⁹².

Probabilmente, anche ad oggi, l'intento non è mutato³⁹³, poiché è indubbio che la Corte di Lussemburgo sconti il limite di essere una corte dei diritti comunitari cui competono, ad un tempo, funzioni non propriamente collimanti: quella di assicurare obiettivi secolari e contingenti di funzionamento stesso dell'UE³⁹⁴ (tra i quali gli interessi finanziari rivestono precipuo rilievo) e, al contempo, quella di garantire la tutela dell'individuo dalle incidenze pregiudizievoli che le sue stesse normative o quelle statali di queste attuative, finiscono per produrre.

3.3. (segue) ...e nella direttiva PIF

Un tale timore emerge, ad esempio, calando le osservazioni finora rese nel contesto che precipuamente ci occupa. Analizzando, infatti, il sistema sanzionatorio definito dal legislatore italiano all'esito del processo di trasposizione della direttiva PIF, qualche dubbio rimane.

Si pensi, ad esempio, alla creazione di un binario sanzionatorio autonomo e più rigoroso ogniqualvolta il reato di cui all'art. 319-*quater*, co. 2 c.p.³⁹⁵ offenda gli interessi finanziari dell'Unione e il danno o il profitto siano superiori a 100.000 euro: in tal caso,

³⁹² Come già ricordato in precedenza, il giudice comunitario ha per la prima volta fissato tale paradigma nell'ormai celebre sentenza cd. *mais greco*, diventando poi una "clausola standard" che viene automaticamente in rilievo a meno che l'atto normativo comunitario non proceda direttamente a fissare la soglia minima delle sanzioni. Oltre a questa storica sentenza si vedano i richiami di cui alla nota 15, capitolo I, nonché l'ampia giurisprudenza segnalata in R. PALLADINO, *I principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene nell'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, cit., nota 75, p. 321, ove si fa riferimento oltre alla già più volte citata sentenza del 21 settembre 1989, *Commissione c. Repubblica ellenica*, punti 23-24, anche a: Corte di giustizia, sentenza del 15 gennaio 2004, *Intervention Board for Agricultural Produce c. Penycloed Farming Partnership*, causa C-230/01, ECLI:EU:C:2004:20, punto 36; sentenza del 30 settembre 2003, *Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam c. Inspire Art Ltd*, causa C-167/01, ECLI:EU:C:2003:512, punto 62; sentenza del 26 settembre 1996, *André Allain*, ECLI:EU:C:1996:356, causa C-341/94, punto 24; sentenza del 17 ottobre 1995, *Peter Leifer*, causa C-83/94, ECLI:EU:C:1995:329, punto 39; sentenza del 10 luglio 1990, *Anklagemyndigheden c. Hansen & Soen I/S*, causa C-326/88, ECLI:EU:C:1990:291, punto 17; sentenza del 12 dicembre 1989, *Lothar Messner*, causa 265/88, ECLI:EU:C:1989:632, punto 14, e alle più recenti Corte di giustizia, sentenza del 3 maggio 2005, *Berlusconi, Adelchi, Dell'Utri e altri*, cit. e sentenza del 26 febbraio 2013, *Åklagaren c. Åklagaren Fransson*, causa C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105.

³⁹³ Corte di giustizia, sentenza del 5 giugno 2018, *Kolev e a.*, causa C-612/15, EU:C:2018:392, punto 50; sentenza del 5 dicembre 2017, *M.A.S. e M.B.*, cit., punto 39; sentenza del 17 gennaio 2019, *Dzivev e a. c. Bulgaria*, causa C-310/16, ECLI:EU:C:2019:30.

³⁹⁴ C. SOTIS, *Il diritto senza codice. Uno studio sul sistema penale europeo vigente*, cit., p. 77 e ss. paragona suggestivamente la lesione degli interessi finanziari UE ai delitti contro la personalità dello Stato negli ordinamenti nazionali, sul rilievo che tali offese mettono a repentaglio l'esistenza stessa dell'Unione.

³⁹⁵ Rubricato: «Induzione indebita a dare o promettere utilità».

infatti, a colui che dà o promette denaro o altre utilità, potrà applicarsi la pena della reclusione fino ad un massimo di quattro anni, a fronte dei tre anni previsti per il reato base. L'attuazione della direttiva conduce, dunque, ad una differenziazione sul piano sanzionatorio di ipotesi delittuose identiche, che differiscono solo in relazione al soggetto passivo, come a ritenere che le medesime condotte divengono più gravi quando hanno ad oggetto un bene sovranazionale³⁹⁶.

In senso più generale, invece, non sembra potersi escludere – definendo la direttiva solo un livello minimo della risposta sanzionatoria per le sotto-fattispecie incriminatrici tributarie lesive degli interessi dell'UE, ferma restando la libertà degli Stati membri di allestire tutele più rigorose – il rischio di disarmonie dosimetriche della pena sia rispetto a reati offensivi di beni giuridici più rilevanti ma meno severamente puniti, sia rispetto ai medesimi reati tributari nelle ipotesi non offensive degli interessi finanziari dell'UE. Senza contare l'effetto di trascinamento verso l'alto della risposta sanzionatoria, che ne deriverà nei casi di connessione tra reati PIF e reati non PIF³⁹⁷.

La dissonanza diventa ancora più acuta in relazione all'obbligo di prevedere la punizione dei reati tributari PIF a titolo di tentativo, attualmente esclusa, in termini generali, dal d.lgs. 74/2000. È fin troppo evidente che l'introduzione, solo per tali sotto-fattispecie, di una deroga alla deroga diviene fonte di sperequazioni stridenti e di una sostanziale irrazionalità di sistema.

L'obbligo di penalizzazione del tentativo ha prodotto l'inserimento di un nuovo comma 1-*bis* nel testo originario dell'art. 6 del d.lgs. 74/2000³⁹⁸, comportando non solo dubbi di compatibilità con il principio costituzionale di offensività³⁹⁹, ma anche con

³⁹⁶ Come osserva B. BALLINI, *Le novità introdotte dal d.lgs. 14 luglio 2020, n. 75*, in *disCrimen*, 28 luglio 2020, p. 9: «(...) nulla vietava al legislatore delegante di estendere l'aggravio di pena anche ai fatti sopra-soglia offensivi dei beni giuridici nazionali parimenti tutelati dalle citate disposizioni. La diversa scelta (...) costituisce ancora una volta l'emblema di come ormai gli Stati membri siano i meri esecutori di scelte di politica criminale calate dall'alto ed evidentemente non condivise; a meno di non ritenere che il nostro legislatore abbia più a cuore le finanze dell'Unione che non le proprie».

³⁹⁷ F. GIUNTA, *Europa e diritto penale. tra linee di sviluppo e nodi problematici*, in *disCrimen* dal 26 marzo 2020, p. 6: «si pensi alla continuazione ex art. 81, co. 2, c.p.: il giudice assumerà verosimilmente, o potrebbe assumere, come reato più grave la sotto-fattispecie PIF, con un aumento proporzionale della pena finale destinato a riverberarsi negativamente sui reati non PIF».

³⁹⁸ Dopo il comma 1 che recita: «I delitti previsti dagli articoli 2, 3 e 4 non sono comunque punibili a titolo di tentativo», il nuovo comma 1 *bis* dispone: «Salvo che il fatto integri il reato previsto dall'articolo 8, la disposizione di cui al comma 1 non si applica quando gli atti diretti a commettere i delitti di cui agli articoli 2, 3 e 4 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».

³⁹⁹ Il principio di proporzionalità è, infatti, considerato dalla dottrina e dalla giurisprudenza prevalenti come una "veste" del principio di offensività. Lo stretto collegamento tra i due deriva dal fatto

l'intero assetto della disciplina penal-tributaria che ha fatto del superamento del tentativo uno dei principi cardine dell'allora riforma tributaria che ha fatto del superamento del tentativo uno dei principi cardine dell'allora riforma.

La reintroduzione del tentativo (*sui generis* per le ragioni innanzi esposte) nell'ambito dei reati tributari costituisce un arretramento concettuale rispetto alla riforma intervenuta con il d.lgs. 74/2000 che aveva inteso eliminare le aporie di un sistema tacciato di anticipare eccessivamente la soglia di punibilità della condotta fraudolenta o evasiva⁴⁰⁰, con la conseguenza di considerare rilevanti ai fini penali la mera annotazione o il solo possesso di una fattura per operazioni inesistenti, comportamenti che al contrario non possono costituire indicatori univoci e certi di una volontà delittuosa poiché non lasciano spazio ad intenzioni riparative dell'attore che ben potrebbe, anche per mero calcolo, non addivenire alla consumazione del reato⁴⁰¹.

La novella, anche qui limitata ai soli casi di reati transnazionali e correlati ad un'evasione di rilevante importo (10 milioni di euro), finirà, quindi, per colpire società ed enti impegnati in scambi commerciali con l'estero, ponendo ancora una volta problematiche che finiscono per riverberare controproducenti effetti sulla capacità della sanzione comminata di indurre alla resipiscenza e alla rieducazione del reo.

Ulteriore profilo di incongruità sanzionatoria si rileva poi in relazione all'estensione della responsabilità delle persone giuridiche.

Sebbene il legislatore comunitario abbia stabilito obblighi di criminalizzazione degli enti unicamente con riguardo a illeciti concernenti l'imposta sul valore aggiunto ovvie esigenze di uguaglianza-ragionevolezza imporrebbero di estendere il presidio

che la proporzionalità del trattamento sanzionatorio può essere valutata in ragione della presenza di due canoni, quali quello della necessità della limitazione del diritto altrui, che a sua volta è espressione del principio della sanzione penale come *extrema ratio*, e quello della effettiva esigenza di protezione dell'altrui diritto o libertà, che sottintende l'imprescindibilità di un'offesa sotto forma di lesione o di messa in pericolo del bene giuridico presidiato.

⁴⁰⁰ La legge n. 516/1982, infatti, riformando la legge n. 4/1929, aveva disposto, all'art. 2 comma 1, per i contribuenti tenuti alle scritture contabili, un'anticipazione della punibilità a tutti quei comportamenti prodromici e strumentali alla dichiarazione infedele; equiparando, di fatto, il tentativo alla consumazione del reato stesso, configurava una fattispecie di attentato. Per un approfondimento sulle ragioni della precedente scelta v. C. ELAMPINI, *A volte ritornano. Prime riflessioni sulla problematica reintroduzione del tentativo nei reati fiscali a seguito dell'attuazione della Direttiva PIF*, in *Sistema penale*, 8 ottobre 2020.

⁴⁰¹ La *ratio* della norma è ricordata tra l'altro dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 49 del 2002 (decisione del 27 febbraio 2002, depositata il 15 marzo 2002 e pubblicata nella G.U. del 20 marzo 2002, n. 12) secondo cui l'esclusione della punibilità a titolo di tentativo dei delitti in materia di dichiarazione di tipo commissivo persegue il fine di evitare che violazioni "preparatorie" possano essere penalmente rilevanti *ex se*, quali atti idonei e preordinati in modo non equivoco ad una falsa dichiarazione.

punitivo *ex d. lgs. 231/2001* anche ai reati (quantomeno di tipo dichiarativo) aventi ad oggetto tributi diversi dall'IVA, accogliendo peraltro le reiterate sollecitazioni della giurisprudenza e di una parte della dottrina.

Con specifico riguardo ai reati tributari *ex artt. 4, 5 e 10-quater d.lgs. 74/2000*, il legislatore delegato, infatti, opera un'inedita e criticabile differenziazione tra IVA ed altre imposte ricollegando il rimprovero della *personne morale* soltanto all'evasione del primo tributo, a patto che ecceda la soglia di dieci milioni di euro stabilito dalla direttiva e che la condotta illecita abbia carattere transfrontaliero⁴⁰².

La scelta minimalista compiuta nell'ordinamento italiano risulta, pertanto, foriera di ingiustificabili disparità di trattamento sulla base della tipologia di imposta evasa nell'interesse o a vantaggio dell'ente, che aprirà immancabilmente la porta a dinamiche di supplenza giurisprudenziale.

Al contrario un positivo riscontro – per quanti ne contestavano da tempo l'irragionevole differenziazione in relazione all'art. 640 *bis*⁴⁰³ – può cogliersi dall'inasprimento sanzionatorio operato in relazione all'art. 316 *ter* c.p.⁴⁰⁴. L'iniziativa rimane, tuttavia, “deludente” per chi nell'attuazione della direttiva PIF riponeva speranze di soluzioni più radicali, che passassero «auspicabilmente attraverso l'abrogazione del meno grave illecito»⁴⁰⁵.

⁴⁰² Art. 25 *quinquiesdecies*, co. 1 *bis*, d. lgs. 231/2001 (inserito dall'art. 5, co. 1, lett. *c*), d. lgs. 75/2020).

⁴⁰³ La differenza di punizione tra le due norme era stata oggetto di accese dispute tendenti ad evidenziare come l'identità delle conseguenze dannose sul versante patrimoniale rendesse difficile giustificare il trattamento punitivo sensibilmente più blando dell'art. 316 *ter* c.p., considerato oltretutto ipotesi di reato complesso che assorbe *ex art. 84* c.p.

⁴⁰⁴ L'originario assetto di tutela codicistico delle risorse pubbliche concepito nel 1930 era incentrato su fattispecie incriminatrici dirette a sanzionare penalmente le sole condotte più sofisticate di captazione fraudolenta di erogazioni pubbliche, lasciando una lacuna di tutela significativa rispetto alle frodi realizzate tramite abusi successivi all'ottenimento delle sovvenzioni e tramite condotte ingannatorie puramente mendaci. Tale opzione politico-criminale si poneva in linea di sostanziale continuità con il codice penale Zanardelli del 1889 e con le altre pregresse esperienze di codificazione dell'Italia preunitaria, trovando un fondamento nel ruolo marginale assunto dal finanziamento pubblico in modelli di Stato e di economia molto diversi da quelli dell'odierno Stato sociale di diritto. Il ruolo progressivamente crescente assunto a partire dagli anni Sessanta dai finanziamenti pubblici nell'economia nazionale prima, ed europea poi, nei più disparati settori produttivi e di servizi – dall'industria, all'agricoltura, fino alla cultura ed al turismo – ha generato come effetto indiretto inevitabile anche l'aumento esponenziale della loro destinazione illecita per il perseguimento di finalità private. La necessità di tutelare adeguatamente gli interessi economici pubblici e l'impossibilità di reprimere tale dilagante fenomeno con le preesistenti figure delittuose in materia di truffa, peculato ecc. se non tramite forzature ermeneutiche di dubbia legittimità costituzionale, ha indotto il legislatore ad introdurre nella trama del codice penale, nel 1990 il delitto di Malversazione a danno dello Stato nell'art. 316 *bis* c.p., e nel 2000 di Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato nell'art. 316 *ter* c.p.

⁴⁰⁵ E. BASILE, *Riflessioni de lege ferenda sul recepimento della direttiva pif: la repressione delle*

Invero, l'individuazione della linea di confine tra la "Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato" e la "Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche" ha molto impegnato dottrina e giurisprudenza che si sono interrogate soprattutto sulla possibile interpretazione della clausola di apertura dell'art. 316 *ter*: sussidiarietà o specialità?⁴⁰⁶

Vale la pena brevemente ricordare che il reato di cui all'art. 640 *bis* c.p., costituisce figura esplicitamente prevalente, applicabile anche a truffe comportanti danni o vantaggi non considerevoli e da cui la condotta individuata dall'art. 316 *ter* si distingue per l'assenza di "artifici o raggiri" e "dell'induzione in errore della vittima". All'esito di questo tormentato percorso ermeneutico, oggi si ritiene che il *discrimen* principale tra le due fattispecie risieda, piuttosto che nel disvalore d'evento che si presenta sostanzialmente identico, nel disvalore di condotta⁴⁰⁷.

Sempre con riferimento ai reati tributari ormai fonti di responsabilità delle imprese si evidenzia un'ulteriore disuguaglianza che può rinvenirsi nella mancata estensione dell'art. 131 *bis* anche alle società.

Trattandosi anche qui di reati costruiti con il sistema delle soglie di punibilità in cui il legislatore definisce l'area del penalmente rilevante facendo riferimento al superamento di un certo limite quantitativo, non si spiega il motivo per cui non si è estesa,

frodi e lo strano caso dell'art. 316 ter c.p., cit., p. 14.

⁴⁰⁶ Per la giurisprudenza costituzionale il rapporto tra le due norme è di sussidiarietà. La Consulta con l'ordinanza n. 95/2004 ha affermato, infatti, che l'art. 316 *ter* c.p. «è volto ad assicurare agli interessi da esso considerati una tutela aggiuntiva e complementare rispetto a quella già offerta dall'art. 640 *bis* c.p., coprendo gli eventuali margini non compresi nel paradigma punitivo della truffa»; poi, a distanza di pochi anni, le Sezioni Unite hanno precisato che queste classi di fatti sono costituite da «quelle situazioni del tutto marginali, come quelle del mero silenzio antidoveroso o di una condotta che non induca effettivamente in errore l'autore della disposizione patrimoniale» (Corte di Cassazione, Sez. Un., 19 aprile 2007, n. 16568, Carchivi).

⁴⁰⁷ Di recente la giurisprudenza è tornata su questo delicato punto mettendo in luce un aspetto cruciale per la corretta delimitazione degli ambiti di operatività delle due fattispecie. Con recenti decisioni si è detto che l'indebita percezione si ravvisa quando l'Amministrazione eroga il contributo previsto all'esito della dichiarazione e della autocertificazione prodotta dal privato, riservandosi una sua verifica e controllo in un secondo successivo momento; mentre la truffa, con il suo *quid pluris* dell'artificio e raggiri e dell'induzione in errore, si configura quando l'Amministrazione eroga il contributo all'esito di preventive verifiche volte a riscontrare l'esistenza dei requisiti richiesti dal bando e, quindi, il processo di formazione della sua volontà sia perturbato dalla condotta tenuta dal privato all'interno del procedimento. Nel primo, cioè, l'ente erogatore è chiamato solo a prendere atto dell'esistenza della formale dichiarazione del privato di possesso dei requisiti autocertificati, mentre nel secondo a compiere un'autonoma attività di accertamento su presupposti e condizioni richieste dal provvedimento. Di qui, la ritenuta congruità del differente regime sanzionatorio, oggi, però, corretto nel senso di una diminuzione della medesima disparità. V. Corte di Cassazione, Sez. II, 21 settembre 2017 – 13 ottobre 2017, n. 47064, Paziienza; Corte di Cassazione, Sez. F, 31 agosto 2017 – 21 settembre 2017, n. 43143, Margheriti; Corte di Cassazione, Sez. II, 12 aprile 2016 – 1° giugno 2016, n. 23163, Oro.

come per le persone fisiche, l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto⁴⁰⁸. Anche sul tema, quindi, non si esclude un intervento giurisprudenziale che tenendo conto delle peculiarità del caso concreto possa veicolare attraverso il principio di proporzionalità scelte maggiormente equitative, ai fini dell'attuazione di un sistema sanzionatorio davvero capace di produrre effetti realmente deterrenti.

Ecco, dunque, che lo spunto offerto dal legislatore europeo viene colto dall'omologo interno andando anche oltre le aspettative del primo e finendo, nel tentativo di risolvere talune questioni, per aprirne altre di diverso ma non secondario rilievo, perché finiscono per riverberare effetti su prerogative indefettibili.

4. Il principio del *ne bis in idem* sostanziale

Lo sviluppo di una nuova “dimensione” del principio del *ne bis in idem*⁴⁰⁹ è stato «rinvigorit(o) da un piglio sostanzialistico di marca europea»⁴¹⁰ attribuibile, *in primis*, alla lenta ma costante evoluzione della giurisprudenza delle Corti europee che, nell'aggiornamento e nell'affinamento della propria interpretazione, hanno ritenuto di estendere la portata del principio alla fenomenologia del doppio binario sanzionatorio⁴¹¹,

⁴⁰⁸ La questione – che, invero, investe in senso più ampio tutte le cause di non punibilità – è stata di recente affrontata dalla giurisprudenza di legittimità che ha fornito risposta negativa all'interrogativo, tuttavia, la soluzione adottata si presta ad evidenti considerazioni critiche *species* in riferimento al principio di legalità, poiché approda, con una applicazione analogica in malam partem, ad un esito sfavorevole per la persona fisica, poiché in sostanza finisce per equiparare la causa di non punibilità in parola alle cause di estinzione del reato, le quali, invece, costituiscono *numerus clausus*, insuscettibili di inespresa estensione. Invero, anche una statuizione in senso opposto, che ne ammette cioè, senza distinzioni di sorta, l'applicazione, non convince del tutto, attesa la peculiare struttura dell'art. 131 *bis*, che si fonda su un giudizio onnicomprensivo del fatto di reato. V. Corte di Cassazione, Sez. III, 17 novembre 2017 – 28 febbraio 2018, n. 9072, Succi e Corte di Cassazione, Sez. III, 10 luglio 2019 – 15 gennaio 2020, n. 1420, Liberati.

⁴⁰⁹ Sulla cui origine si v. B. NASCIMBENE, *Ne bis in idem, diritto internazionale e diritto europeo*, in *DPC*, 20 marzo 2018, p. 2: «Tracce del principio sarebbero rinvenibili nell'orazione di Demostene *Adversus Leptinem* (355 a.C.) e nel *Corpus iuris civilis* giustiniano (529-534 d.C.), mentre la prima enunciazione di un principio equivalente nella *common law* risalirebbe alla disputa, nel XII secolo, fra l'arcivescovo di Canterbury Thomas Becket e il re Enrico II, il primo sostenendo che i chierici condannati dalle corti ecclesiastiche erano esenti da ulteriori punizioni da parte dei giudici del re. I giudici del re, invero, iniziarono ad applicare tale massima come principio di diritto. Becket, d'altra parte, si sarebbe ispirato a San Girolamo (391 d.C.) secondo il quale “Dio non giudica due volte per la stessa offesa”».

⁴¹⁰ Così G. PINI, *In margine ad un'originale soluzione in materia penal-tributaria: tra ne bis in idem processuale e principio di specialità, sullo sfondo della tutela multilivello dei diritti*, in *Arch. pen.*, 2016, n. 1.

⁴¹¹ A. CALZOLARI, *La lunga marcia per il riconoscimento del ne bis in idem nell'ordinamento tributario italiano*, in *Rivista di Diritto Tributario*, 16 settembre 2020.

attesa, tra l'altro⁴¹², la necessità di garantire che la pena complessivamente comminata risulti effettivamente proporzionale al disvalore del fatto illecito realizzato. Considerato, infatti, che la previsione di sanzioni amministrative di indubbia valenza afflittiva è divenuta, ormai, una scelta costante di numerosi ordinamenti europei e che tali sanzioni molto spesso continuano a “coabitare” con quelle penali applicabili agli stessi soggetti per i medesimi fatti⁴¹³, non può negarsi il timore di assistere alla comminazione concreta di una misura sproporzionata di condanna e, pertanto, s'impone all'interprete l'obbligo di verificare che non sia arrecato pregiudizio a tale ulteriore canone di commisurazione della pena.

Il principio del *ne bis in idem*, dunque, «ha conosciuto una significativa stagione di cambiamento, trasformandosi in diritto fondamentale del cittadino»⁴¹⁴ ed ha stimolato un nugolo di interrogativi intorno alla sua attuazione e alla conseguente legittimità costituzionale e convenzionale del sistema dei doppi binari punitivi.

Il tema *de quo*, invero, costituisce da sempre un importante banco di prova per l'integrazione europea⁴¹⁵, in quanto a livello internazionale la sua validità ha cercato di farsi strada sul piano convenzionale⁴¹⁶, essendo escluso, almeno secondo l'opinione

⁴¹² Il contenuto del principio che si è andato plasmando nel dialogo tra le Corti trova tre precipue declinazioni: divieto di doppio processo, divieto di doppia decisione e divieto di doppia sanzione. Sul tema, efficacemente, M. BONTEMPELLI, *La litispendenza e il divieto di doppia decisione*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2015, pp. 1316-1335; T. RAFARACI, voce *Ne bis in idem*, in *Enc. dir., Annali*, vol. III, Milano, 2010, pp. 857-884; S. ASTARITA, voce *Ne bis in idem*, in *Dig. disc. pen.*, vol. IV, tomo II, Agg., Torino, 2008, p. 733 e ss.

⁴¹³ E. BINDI, *La delimitazione dei confini del ne bis in idem: dall'automatismo alla discrezionalità del giudice*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, reperibile in rete al sito <https://www.giurcost.org/>.

⁴¹⁴ G. GAETA, *Dove non arriva il principio: il ne bis in idem tra sanzioni tributarie e politica giudiziaria delle Corti superiori*, in *Arch. pen.*, 2018, n. 1.

⁴¹⁵ Come osserva T. RAFARACI, *Il principio del ne bis in idem nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, cit., p. 333: «è evidente infatti che il principio, in quanto implica di riconoscere (...) una decisione definitiva adottata in altro Paese (con «rinuncia» alla propria giurisdizione), chiama in causa, da un lato, (...) i meccanismi del reciproco riconoscimento e, dall'altro, quell'esigenza di compatibilità delle legislazioni, da perseguire attraverso l'opera di ravvicinamento in materia tanto sostanziale che processuale (...)». L'autore, inoltre, evidenzia come il principio del *ne bis in idem* abbia costituito «un cardine per la costruzione dello SLSG», p. 336.

⁴¹⁶ Si ricordano, oltre a quelli menzionati *supra*, anche la Convenzione europea sull'efficacia internazionale delle sentenze penali del 1970, la Convenzione europea sul trasferimento dei procedimenti penali del 1972 e la decisione quadro sul mandato di arresto europeo.

prevalente, che il principio in parola integri una norma di diritto internazionale consuetudinario⁴¹⁷.

Nel panorama europeo, esso trova – attualmente – la sua *sedes materiae* nell'art. 4 del protocollo 7⁴¹⁸ alla CEDU, nell'art. 50 della CDFUE, nonché nell'art. 54 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen⁴¹⁹, con talune differenze di portata e applicazioni⁴²⁰ e beneficia – come anticipato – del consistente contributo della giurisprudenza elaborata, al fine di chiarire i presupposti e le conseguenze derivanti dalla sua attuazione, sia dalle Corti europee⁴²¹ che dalle Corti interne.

Occorre, infatti, brevemente ricordare, come già evidenziato innanzi, che il principio del *ne bis in idem*, nella sua accezione tradizionale – da cui la rinnovata lettura

⁴¹⁷ In proposito, v. la recente pronuncia della Corte di Cassazione, Sez. I, 21 maggio 2019 – 24 luglio 2019, n. 33564, Boni, in cui la Suprema Corte – in linea con la risalente pronuncia della Corte Cost., sentenza del 18 aprile 1967, n. 48, per cui v. la nota di M. CHIAVARIO, *La compatibilità del bis in idem previsto dall'art. 11 comma primo c.p. con il diritto internazionale generalmente riconosciuto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1967, n. 1, p. 299 – ha statuito che il processo celebrato in un altro Stato nei confronti di un soggetto che ha posto in essere un reato nel territorio italiano non impedisce la rinnovazione del giudizio nei confronti di quest'ultimo, salvo che siano stati stipulati accordi tra gli Stati coinvolti finalizzati a derogare a tale disposizione, non essendo il principio riconducibile ad una norma del diritto internazionale generale oggetto di ricezione automatica ai sensi dell'art. 10 Cost. Approfondimenti in F. IULIANO, *Ne bis in idem internazionale e diritto internazionale generale*, in *Federalismi.it*, 29 aprile 2020; A. ORIOLO, *Il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato nell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in A. DI STASI (a cura di) *Tutela dei diritti fondamentali e spazio europeo di giustizia. L'applicazione giurisprudenziale del titolo VI della Carta*, cit., p. 340. Per la riconducibilità del *ne bis in idem* nella sua dimensione interna al diritto internazionale generale v., invece, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, a cura di M. IOVANE, Napoli, 2018, p. 50; N. GALATINI, *Una nuova dimensione per il ne bis in idem internazionale*, in *Cass. pen.*, 2004, n. 10, p. 3474 ss. e nella sua più recente nota alla sentenza del Trib. San Marino, 5 aprile 2020 – dep. 14 aprile 2020, Esposito, *Il giudice per i rimedi straordinari di San Marino riconosce e applica il principio del ne bis in idem internazionale*, in *Sistema penale*, 16 maggio 2020.

⁴¹⁸ Concluso a Strasburgo il 22 novembre 1984 è in vigore dal 1° novembre 1988. In Italia è stato ratificato il 7 novembre 1991 ed è entrato in vigore il 1° febbraio 1992. Gli Stati Parti attualmente sono 44.

⁴¹⁹ Concluso a Schengen il 19 giugno 1990, resa esecutiva con l. 30 settembre 1993, n. 388, ed entrata in vigore per l'Italia il 26 ottobre 1997. È poi stata integrata nel quadro dell'Unione europea nel 1999 attraverso il *Protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea* allegato al Trattato di Amsterdam. Nel testo originario la stessa riprende in modo pressoché identico la Convenzione tra gli Stati membri delle Comunità europee relativa all'applicazione del principio *ne bis in idem*, adottata a Bruxelles il 25 maggio 1987, resa esecutiva con l. 16 ottobre 1989, n. 350 ed entrata in vigore per l'Italia il 15 gennaio 1990.

⁴²⁰ L'art. 50 opera all'interno dell'Unione ovvero tra le giurisdizioni degli Stati membri, quindi, si applica nei rapporti fra gli Stati membri. Al contrario, l'art. 4 Prot. 7, inerisce alle situazioni interne dei singoli Stati. Tuttavia, la Carta si applica (a istituzioni, organi, organismi della UE e agli Stati) esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione, limite che non incontra la CEDU. L'art. 54 CAAS, invece, prende in considerazione unicamente l'aspetto processuale del principio, vale a dire il divieto del doppio procedimento, le altre ne disciplinano anche un profilo esecutivo. V. B. NASCIBENE, *Il divieto di bis in idem nella elaborazione della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Sistema penale*, 2020, n. 4.

⁴²¹ La prima sentenza della Corte di giustizia in tema di *ne bis in idem* risale all'11 febbraio 2003, *Gözütok e Brügge*, cause C-187/01 e C-385/01, ECLI:EU:C:2003:87, proprio pronunciandosi in via pregiudiziale sugli artt. 54 e ss. della CAAS. Per la Corte EDU, invece, la prima sentenza in cui ha riscontrato la violazione dell'art. 4 Prot. 7 risale al 23 ottobre 1995, ricorso n. 15963/90, *Gradinger c. Austria*.

non può prescindere – comporta il divieto di reiterazione o prosecuzione dell’azione penale, una volta che sia passata in giudicato una decisione giudiziaria⁴²² che riguardi lo stesso oggetto e la stessa persona.

Tralasciando per ora le questioni relative all’identità soggettiva⁴²³, risulta necessario soffermarsi anzitutto sul concetto di *idem*. L’indagine intorno alla verifica della sussistenza dell’identità del fatto richiede, in particolare, di stabilire se le ripetizioni di giudizi e/o condanne debbano riguardare le medesime condotte (*idem factum*) ovvero la loro qualificazione giuridica (*idem crimen*). Sul punto è, ormai, consolidato l’orientamento secondo cui ritenere la nozione di *idem* come riferita alla fattispecie astratta e non al fatto naturalistico (*nomen iuris*) finirebbe per rinnegare il valore del principio stesso, in quanto la valutazione giuridica delle condotte può certamente variare da un sistema all’altro⁴²⁴.

Quanto, invece, alla nozione di *bis*, resiste l’orientamento fondato «sulla qualificazione penale data dall’ordinamento ai procedimenti, a sua volta solitamente

⁴²² Con riferimento alla “sentenza definitiva”, va precisato che, una decisione che, secondo il diritto dello Stato membro titolare del procedimento penale, non estingue irrevocabilmente l’azione penale a livello nazionale per taluni fatti, non può, in linea di principio, produrre l’effetto di costituire ostacolo procedurale all’avvio o al proseguimento penale, per gli stessi fatti, a carico di tale persona in un altro Stato membro dell’Unione, Corte di giustizia, sentenza del 16 novembre 2010, *Mantello*, causa C-261/09, ECLI:EU:C:2010:683.

⁴²³ Si vedrà *infra* la necessità di distinguere tra persone fisiche e giuridiche.

⁴²⁴ Emblematica sul punto è la sentenza del 10 febbraio 2009, ricorso n. 14939/03, *Zolotukhin c. Russi*, con cui la Corte EDU trova l’occasione di chiarire il concetto di “medesima infrazione”, atteso che, contrariamente al tradizionale indirizzo della Corte di giustizia, volto a qualificare l’identità del fatto dal punto di vista storico-materiale, essa aveva in qualche occasione sostenuto un’accezione formale e più restrittiva della stessa, coincidente con la qualificazione giuridica della condotta (V. *ex multis*: Corte EDU, sentenza del 30 luglio 1998, ricorso n. 25711/94, *Oliveira c. Svizzera* e sentenza del 2 luglio 2002, ricorso n. 33402/96, *Göktan c. Francia*). Tra la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo sulla locuzione “stessi fatti” si ricorda, invece, la citata sentenza *Mantello*, in cui, evidenziando il comune obiettivo degli artt. 54 CAAS e 3, par. 2, decisione quadro M.A.E., la Corte afferma che la nozione fornita nell’ambito della CAAS e riferita alla sola identità dei fatti materiali, indipendentemente dalla qualificazione giuridica e dall’interesse tutelato, può certamente applicarsi nel contesto della decisione quadro. Negli stessi termini, ma sulla compatibilità tra l’art. 54 CAAS e l’art. 50 Carta v. anche la sentenza del 27 maggio 2014, *Spasic*, causa C-129/14, ECLI:EU:C:2014:586. Qui, la necessità di fornire tale precisazione muove, invero, dal differente tenore letterale delle due norme atteso che l’art. 54 fa espressamente riferimento ai “medesimi fatti”, mentre l’art. 50 utilizza la più generica locuzione di “reato”, il che potrebbe indurre ad una valutazione sull’identità “giuridica” piuttosto che “materiale”, comportando però, come efficacemente evidenziato in dottrina, «un arretramento – paradossale rispetto al riconoscimento di rango primario al *ne bis in idem* – volto a negare la *ratio* stessa sottesa al principio» v. C. AMALFITANO, R. D’AMBROSIO, *Art. 50, Diritto di non essere giudicato o punito per due volte per lo stesso reato*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, cit., p. 1020.

Qualche dubbio ancora rimane quando sia configurabile il cd. reato continuato, atteso che secondo la Corte di giustizia, sentenza del 18 luglio 2007, *Kraaijenbrink*, causa C-367/05, ECLI:EU:C:2007:444: «non devono essere considerati “medesimi fatti” (...) per la sola circostanza che il giudice nazionale competente constata che i detti fatti sono collegati dallo stesso disegno criminoso».

dipendente dalla qualificazione come altrettanto penale dell'illecito, e relativa sanzione, per il quale si procede: con la conseguente esclusione dall'orbita della garanzia di ogni procedura sanzionatoria ascritta ad altro arsenale repressivo»⁴²⁵.

Su quest'ultimo fronte s'innesta, dunque, l'evoluzione interpretativa segnalata in apertura e fondata sulla evidente necessità di arginare la propagazione di una «certa “frode delle etichette”, consumata all'ombra dei diffusi sistemi “a doppio binario sanzionatorio” (amministrativo e penale)»⁴²⁶.

I doppi binari su cui si è per lo più testata la compatibilità con il *ne bis in idem* hanno riguardato gli abusi di mercato⁴²⁷ e la materia tributaria⁴²⁸. In tali ambiti è, infatti, molto spesso emersa, alla luce dei ben noti criteri Engel⁴²⁹, la natura sostanzialmente penale delle sanzioni ivi applicate, pur essendo le medesime formalmente qualificate come amministrative. A tali sanzioni tanto la Corte di Lussemburgo quanto la Corte di Strasburgo hanno esteso, quindi, le garanzie previste per le pene dalle rispettive convenzioni al cui presidio le stesse operano e, segnatamente, quelle che si compendiano nel giusto processo, nei principi di legalità e di irretroattività e nel diritto di non essere giudicato o punito più di una volta⁴³⁰.

⁴²⁵ Così T. RAFARACI, *Il principio del ne bis in idem nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, cit., p. 338.

⁴²⁶ *Ibidem*.

⁴²⁷ Il testo unico in materia di intermediazione finanziaria prevede, infatti, sanzioni penali (art. 185 T.u.f.) e sanzioni amministrative (art. 187 *ter* T.u.f.) ampiamente destinate a convergere sui medesimi fatti storici.

⁴²⁸ Le condotte di omesso versamento di ritenute certificate e dell'IVA sono sanzionate penalmente dagli articoli 10 *bis* e 10 *ter* del d.lgs. n. 74 del 2000 in via amministrativa dall'art. 13 del d.lgs. n. 471 del 1997. P. DE PASQUALE, *Il divieto di ne bis in idem ed i reati tributari*, in G. CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, Bari, 2018, p. 261 e ss.

⁴²⁹ I cd. *Engel criteria* – elaborati dalla Corte EDU nella risalente sentenza dell'8 giugno 1976, ricorsi nn. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, *Engel c. Paesi Bassi* – possono essere così sintetizzati: a) qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale; b) natura dell'illecito; c) grado di severità della sanzione in cui l'interessato rischia di incorrere. Per l'approfondimento v. A. IERMANO, *La nozione di pena tra forma e sostanza nel sistema di tutela europeo*, Bari, 2018.

⁴³⁰ V. sul tema P. CAEIRO, *The influence of the Eu on the blurring between administrative and criminal law*, in F. Galli, A. Weyembergh (eds), *Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law – The influence of the EU*, Bruxelles, 2014; A.M. MAUGERI, *The concept of criminal matter in the European Courts' case law. Tra protection of fundamental principles v. political compromise, in European criminal law review*, 2019, n. 1, p. 4 e ss. Vale però precisare, come chiarito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 43 del 10 gennaio 2017, depositata del 24 febbraio 2017 e pubblicata nella G.U. del 1° marzo 2017, n. 9, che non tutte le garanzie di cui il diritto interno correda la sanzione penale debbono considerarsi estese alle sanzioni amministrative. V. in proposito, P. PISTONE, *Il giusto processo tributario e la sua applicazione nel procedimento nel processo tributario*, in F. AMATUCCI, R. ALFANO (a cura di), *Ordinamenti tributari a confronto. Problematiche comuni e aspetti procedurali. Italia, Spagna, Colombia*, Torino, 2017, pp. 273-286. Invero, oltre alla estensione delle garanzie ex artt. 25 e 3 Cost., con la recentissima sentenza n. 68 del 16 aprile 2021, la Consulta estende alle sanzioni punitive, contrariamente a quanto ritenuto proprio nella sentenza 43 del 2017, anche il principio della revocabilità

Invero, gli approdi a cui pervengono le Corti sono certamente equiparabili, tuttavia, muovono da percorsi argomentativi dissimili, che hanno alimentato la questione della limitabilità del diritto al *ne bis in idem*, attraverso un intreccio di sentenze – emblematico di quel costante dialogo che ne caratterizza l’agire – di seguito rammentato, tenendo conto del loro ordine cronologico.

L’orientamento della Corte di giustizia maggiormente ricordato sul punto riguarda proprio la tutela degli interessi finanziari e, segnatamente, la materia IVA ed è stato espresso nel noto caso *Fransson*⁴³¹, il quale, per vero, riprende in parte una posizione già espressa nella pronuncia *Bonda*⁴³². Più in particolare, con la sentenza *Fransson*, la Corte di giustizia si pronuncia sulla compatibilità, con l’art. 50 della Carta, dei sistemi nazionali che ammettono il doppio binario sanzionatorio, chiarendo che la norma in questione non impedisce ad uno Stato di imporre per le medesime violazioni una combinazione di sanzioni tributarie e penali, qualora però le prime non siano “sostanzialmente penali” alla luce dei citati criteri Engel. La Corte, infatti, fissa un limite al cumulo di sanzioni penali e tributarie: «qualora la sovrattassa sia di natura penale, ai sensi dell’art. 50 della Carta, e sia divenuta definitiva, tale disposizione osta a che procedimenti penali per gli stessi fatti siano avviati nei confronti di una stessa persona»⁴³³. Risulta, pertanto, possibile comminare simultaneamente sanzioni tributarie e penali, ma non imporre, unitamente a una sanzione penale, una sanzione nominalmente amministrativa ma concretamente afflittiva. L’incompatibilità del cumulo di sanzioni tributarie e penali con l’art. 50 della Carta, tuttavia, va valutato tenendo conto che le rimanenti sanzioni risultino effettive, proporzionate e dissuasive⁴³⁴.

Emerge, dunque, che, rispetto al principio del *ne bis in idem*, la repressione efficace delle frodi e la tutela degli interessi finanziari dell’Unione fanno da contrappeso alla valutazione dell’incompatibilità del cumulo di sanzioni tributarie e penali. La Corte

del giudicato in caso di dichiarazione di incostituzionalità della legge sulla cui base è stata applicata la sanzione amministrativa. V., al riguardo, M. SCOLETTA, *La revocabilità della sanzione amministrativa illegittima e il principio di legalità costituzionale della pena*, in *Sistema Penale*, 20 aprile 2021.

⁴³¹ Corte di giustizia, sentenza del 26 febbraio 2013, *Åklagaren c. Åklagaren Fransson*, cit.

⁴³² Corte di giustizia, sentenza del 5 giugno 2012, *Bonda*, causa C-489/10, ECLI:EU:C:2012:319. Per le similitudini v. punto 35 della sentenza *Fransson*, per gli aspetti differenziali v. G. DE AMICIS, *Ne bis in idem e “doppio binario” sanzionatorio: prime riflessioni sugli effetti della sentenza “Grande Stevens” nell’ordinamento italiano. Nota su Corte EDU, II Sez., sent. 4 marzo 2014, Grande Stevens e a. c. Italia, ric. n. 18640/10 e a.*, in *DPC*, 23 giugno 2014.

⁴³³ Corte di giustizia, sentenza del 26 febbraio 2013, *Fransson*, cit., punto 34.

⁴³⁴ Punto 36. Negli stessi termini v. Corte di giustizia, sentenza del 20 marzo 2018, *Garlsson Real Estate SA e a. c. Consob*, causa C-537/16, ECLI:EU:C:2018:193, punti 57-63.

di Lussemburgo chiarisce, cioè, che l'obiettivo di assicurare la riscossione integrale dell'IVA giustifica la predisposizione della doppia sanzione. In altri termini, il Collegio rammenta che gli Stati membri sono liberi di definire tipologia e *quantum* di sanzioni per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione⁴³⁵, pertanto, in linea di principio, essi sono legittimati a ricorrere contestualmente a misure amministrative e penali, purché la formale qualificazione delle prime non celi un'indebita duplicazione punitiva. «In particolare, la valutazione sulla compatibilità del cumulo di sanzioni con il *ne bis in idem* spetta in via prioritaria al giudice nazionale e può anche poggiare sugli standard di tutela interni, purché ciò non infici il livello di protezione assicurato dalla Carta ed il primato del diritto UE»⁴³⁶.

A questa posizione della Corte di Lussemburgo, che guarda con un certo *favor* al sistema del doppio binario sanzionatorio, specie quando ricorre l'interesse di tutelare direttamente o indirettamente le proprie finanze, fa da contraltare una posizione della Corte di Strasburgo molto più prudente e garantista.

Il primigenio orientamento di quest'ultima, enunciato nella sentenza *Grande Stevens*⁴³⁷, si pone, infatti, nel segno della netta contrarietà ai doppi binari punitivi caratterizzati dalla presenza di una sanzione amministrativa che persegue funzioni repressive e preventive e non meramente risarcitorie. La pronuncia riguarda, invero, la materia del *market abuse*, ma principi ampiamente coincidenti si ritrovano, per la materia tributaria, in una sentenza di poco successiva relativa alla Finlandia⁴³⁸, ove i giudici francesi hanno ritenuto lesivo del cit. art. 4 l'instaurazione del giudizio penale per violazione della normativa tributaria già sanzionata in via definitiva dall'amministrazione fiscale mediante l'applicazione di sovrattasse.

⁴³⁵ Come già ricordato nella sentenza dell'11 febbraio 2003, *Gözütok e Brügge*, cit.

⁴³⁶ S. MONTALDO, *L'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il principio del ne bis in idem*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, n. 2 e reperibile online al sito <http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2013/07/Osservatorio-Montaldo.pdf>.

⁴³⁷ La sentenza Corte EDU, del 4 marzo 2014, ricorso n. 18640/10, *Grande Stevens e a. c. Italia* aveva tassativamente sancito l'incompatibilità con l'art. 4 cit., dei sistemi a doppio binario sanzionatorio, imponendo l'interruzione del procedimento ancora pendente quando il primo fosse divenuto definitivo. Essa ha consentito di consolidare i criteri direttivi capaci di modulare, in relazione al caso concreto le esigenze e i fini che si intendono tutelare attraverso l'applicazione di più sanzioni, senza dimenticare di garantire la massima tutela dell'individuo. L'applicazione della duplice sanzione penale e amministrativa infatti è, alla luce di questa sentenza, astrattamente possibile, salvo individuare nella sanzione amministrativa i caratteri di una sanzione sostanzialmente punitiva.

⁴³⁸ Corte EDU, sentenza del 10 febbraio 2015, ricorso n. 53753/12 *Kiiverii c. Finlandia*.

Di lì a poco, in un'altra tra le più significative pronunce sul tema⁴³⁹, la Corte EDU comincia, però, a limare l'orientamento appena espresso e, avvicinandosi alla posizione espressa dalla Corte di giustizia nella sentenza *Fransson*, afferma che l'imposizione di una pena detentiva e di una pecuniaria per medesimi fatti non è vietata dall'art. 4 del protocollo n.7, purché, però, esse siano irrogate all'esito di un medesimo procedimento e non di procedimenti separati. Di qui, il sistema del "doppio binario" sanzionatorio viola l'articolo richiamato, quando comporta una duplicazione di procedimenti esperiti in maniera del tutto autonoma e reciprocamente incondizionata.

La questione dei doppi binari è stata poi affrontata dalla stessa Corte con la sentenza *A. e B. c. Norvegia*⁴⁴⁰. Questa pronuncia è stata da molti accolta come un *revirement*⁴⁴¹, tuttavia, non sembra aver avuto una portata così dirompente, pur avendo condotto ad un ridimensionamento della garanzia⁴⁴², attraverso il ricorso a criteri applicativi più flessibili. In essa, infatti, la Corte definisce (per vero, meri) indizi in presenza dei quali è compito del giudice nazionale verificare nel concreto che non si incorra nel divieto in questione. Ebbene, a fronte del precedente orientamento, che riteneva incompatibile con il *ne bis in idem* l'attivazione o la prosecuzione di un secondo

⁴³⁹ Corte EDU, sentenza del 30 aprile 2015, ricorsi nn. 3453/12, 42941/12, 9028/13, *Kapetanios e a. c. Grecia*. Il caso riguardava i ricorsi proposti da tre cittadini greci che, imputati in autonomi processi per il reato di contrabbando, erano stati assolti in sede penale, ma si erano visti irrogare sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni della disciplina fiscale in materia doganale. Pur avendo proposto ricorso dinanzi alla Suprema Corte amministrativa, le sanzioni furono confermate. I ricorrenti, pertanto, si rivolsero alla Corte EDU lamentando la violazione del principio del *ne bis in idem*, che la Corte riconosce osservando che «tale principio non sarebbe stato infranto (...) qualora le due sanzioni fossero state imposte come parte di un unico procedimento giudiziario».

⁴⁴⁰ Corte EDU, sentenza del 15 novembre 2016, ricorsi nn. 24130/11 e 29758/11, *A. e B. c. Norvegia*.

⁴⁴¹ Il contrasto verte sulle sovrattasse e, in particolare, sul se esse possano essere considerate sanzioni "sostanzialmente penali" agli effetti dell'art. 4 prot. 7 e, ammessane la riconducibilità, se tale disposizione convenzionale precluda soltanto procedimenti *consecutivi* ovvero osti anche a procedimenti *paralleli* per il medesimo fatto. Il primo punto è risolto ricorrendo ai consueti criteri *Engel*; la soluzione del secondo nodo invece desta maggiore sorpresa nei lettori, avendo la Corte posto una precisazione che sembra aprire la strada – contrariamente a quanto emergeva da tutti i casi che avevano avuto sinora ad oggetto le sovrattasse in materia tributaria, nonché gli abusi di mercato a partire da *Grande Stevens c. Italia* – alla possibilità di escludere la violazione anche nell'ipotesi in cui il secondo procedimento inizi dopo la definitiva conclusione del primo procedimento.

⁴⁴² Ridimensionamento registrato anche dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 43 del 24 gennaio 2018, depositata il 02 marzo 2018 e pubblicata nella G.U. del 07 marzo 2018, n. 10, affermando che la sentenza *A. e B. c. Norvegia* segna un passaggio «dal divieto imposto agli Stati aderenti di configurare per lo stesso fatto illecito due procedimenti che si concludono indipendentemente l'uno dall'altro, alla facoltà di coordinare nel tempo e nell'oggetto tali procedimenti, in modo che essi possano reputarsi nella sostanza come preordinati a un'unica, prevedibile e non sproporzionata risposta punitiva, avuto specialmente riguardo all'entità della pena (in senso convenzionale) complessivamente irrogata». V. A. GALLUCCIO, *Ne bis in idem e reati tributari: la Consulta restituisce gli atti al giudice a quo perché tenga conto del mutamento giurisprudenziale intervenuto con la sentenza A. e B. c. Norvegia*, in *DPC*, 13 marzo 2018, p. 234 e ss.

procedimento e la conseguente applicazione di una doppia sanzione di natura sostanzialmente penale, con la “nuova” sentenza la Corte di Strasburgo afferma che il mero avvio di un altro procedimento non comporta in automatico la violazione del principio, ma è compito del giudice nazionale valutare, secondo gli indicatori forniti⁴⁴³, se nel concreto la violazione si determina o non si determina perché i procedimenti pur autonomi risultano collegati da un “nesso temporale e materiale sufficientemente stretto”⁴⁴⁴.

Ad avviso della Corte, il modo più valido per assicurare il rispetto dell’art. 4 prot. 7 sarebbe quello di prevedere un meccanismo in grado di unificare, i due procedimenti sanzionatori, garantendo l’irrogazione delle differenti sanzioni da parte di un’unica autorità e nell’ambito di un unico processo. Tuttavia, nulla esclude lo svolgimento parallelo di due procedimenti, purché essi appaiano connessi dal punto di vista sostanziale e cronologico⁴⁴⁵ in maniera sufficientemente stretta e purché esistano meccanismi in grado di assicurare risposte sanzionatorie nel loro complesso proporzionate e, comunque, prevedibili⁴⁴⁶. Pertanto, l’irrogazione di sanzioni di diversa natura, considerate convenzionalmente di natura penale, da parte di Autorità differenti in relazione ad una stessa condotta illecita, non conduce necessariamente ad una violazione della

⁴⁴³ Quanto alla connessione sostanziale, va verificato che: i procedimenti previsti per la violazione abbiano scopi differenti, e abbiano ad oggetto – non solo in astratto ma anche in concreto – profili diversi della medesima condotta antisociale; che la duplicità dei procedimenti sia una conseguenza prevedibile della condotta; che i due procedimenti siano condotti in modo da evitare “per quanto possibile” ogni duplicazione nella raccolta e nella valutazione della prova, in particolare attraverso una “adeguata interazione tra le varie autorità competenti in modo da far sì che l’accertamento dei fatti in un procedimento sia utilizzato altresì nell’altro procedimento”; e che la sanzione imposta nel procedimento che si conclude per primo sia tenuta in considerazione nell’altro procedimento, in modo che venga in ogni caso rispettata l’esigenza di una proporzionalità complessiva della pena. Corte EDU, sentenza del 15 novembre 2016, *A. e B. c. Norvegia*, cit., par. 130.

Sotto il profilo della connessione temporale, i due procedimenti non devono indefettibilmente svolgersi in maniera simultanea dall’inizio alla fine; la continuità temporale deve essere «sufficientemente stretta da proteggere gli individui dal rischio di essere sottoposti a incertezza e ritardi derivanti dalla (loro) protrazione», Corte EDU, sentenza del 15 novembre 2016, *A. e B. c. Norvegia*, cit., par. 130.

⁴⁴⁴ Il criterio era, invero, già stato utilizzato in passato in diverse pronunce della Corte EDU, sentenza del 13 dicembre 2005, ricorso n. 73611/2001, *Nilsson c. Svezia*; sentenza del 20 maggio 2014, ricorso n. 758/2011, *Hakka c. Finlandia*; sentenza del 20 maggio 2014, ricorso n. 11828/2011, *Nykanen c. Finlandia*; sentenza del 21 ottobre 2014, n. 7362/10, *Shibendra Dev c. Svezia* e sentenza del 27 settembre 2014, ricorso n. 7356/2010, *Lucky Dev c. Svezia*. Per quest’ultima v. la nota di M. DOVA, *Ne bis in idem e reati tributari: una questione ormai ineludibile*, in *DPC*, 11 dicembre 2014.

⁴⁴⁵ «Ciò non implica, invero, che essi debbano essere condotti in maniera necessariamente e strettamente parallela; ma rende più probabile la violazione convenzionale, in relazione all’entità del pregiudizio subito dall’individuo, allorché la possibilità di un secondo procedimento sanzionatorio lo esponga a una perdurante situazione di incertezza sulla propria sorte» Corte EDU, sentenza del 15 novembre 2016, *A. e B. c. Norvegia*, cit., par. 134.

⁴⁴⁶ *Ibidem*, par. 130.

Convenzione, rientrando nel margine di apprezzamento degli Stati contraenti la scelta in merito alla configurazione del proprio sistema punitivo, ma la Corte ha il compito di verificare se, nei casi concreti, le misure applicate possano dirsi parte di un unico sistema sanzionatorio integrato e non finiscano per violare il divieto di *bis in idem*⁴⁴⁷.

A tale pronuncia hanno fatto poi seguito tre sentenze⁴⁴⁸ della Corte di giustizia emanate il 20 marzo del 2018 in cui si è tornati a discutere della compatibilità con l'art. 50 dei sistemi a doppio binario sanzionatorio previsti dall'Italia sia in materia tributaria che in materia di abuso del mercato. Queste, intervenendo nel mutato quadro derivante dalla sentenza *A e B. c. Norvegia*, hanno particolarmente stimolato le osservazioni degli studiosi.

Ai nostri fini particolare attenzione merita, tra le tre, la sentenza *Menci*⁴⁴⁹, con cui la Corte, innanzitutto, conferma che il principio del *ne bis in idem* può essere oggetto di limitazioni, precisando, tuttavia, che tali deroghe possono giustificarsi – non in base agli indici giudicati vaghi e generici della Corte EDU, ma – alle sole condizioni dettate dall'art. 52, par. 1, della medesima Carta⁴⁵⁰.

Più in particolare, analizzando – nell'occasione – la struttura del doppio binario predisposta nell'ordinamento italiano in materia tributaria, la Corte osserva che:

a) la limitazione è prevista dalla legge con norme chiare e precise che consentono al singolo di prevedere quali atti ed omissioni possono costituire oggetto di siffatto cumulo⁴⁵¹;

⁴⁴⁷ L'applicazione del test è stata di recente confermata in Corte EDU, sentenza del 21 luglio 2020, ricorso n. 34503/10, *Velkov c. Bulgaria*.

⁴⁴⁸ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 20 marzo 2018, *Di Puma e Zecca*, cause riunite C-596/16 e C-597/16, ECLI:EU:C:2018:192, sentenza del 20 marzo 2018, causa C-524/15, *Menci*, ECLI:EU:C:2018:197 e sentenza del 20 marzo 2018, *Garlsson Real Estate SA e a. c. Consob*, cit., su cui F. CONSULICH, C. GENONI, *L'insostenibile leggerezza del ne bis in idem. Le sorti del divieto di doppio giudizio e doppia punizione, tra diritto eurounitario e convenzionale*, in *Giurisprudenza penale*, 2018, n. 4.

⁴⁴⁹ Corte di giustizia, sentenza del 20 marzo 2018, *Menci*, cit., ove si era posta la seguente questione pregiudiziale: «se la previsione dell'art. 50 [della Carta], interpretato alla luce dell'art. 4 [protocollo] n. 7 [della CEDU] e della relativa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, osti alla possibilità di celebrare un procedimento penale avente ad oggetto un fatto (omesso versamento IVA) per cui il soggetto imputato abbia riportato sanzione amministrativa irrevocabile».

⁴⁵⁰ A norma del quale: «(e)ventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui».

⁴⁵¹ Corte di giustizia, sentenza del 20 marzo 2018, *Menci*, cit., punti 40, 41, 49-51.

b) può considerarsi legittimo l'obiettivo perseguito in materia tributaria dal doppio binario sancito, in quanto finalizzato a «dissuadere e reprimere qualsiasi inadempimento, intenzionale o meno, alle norme afferenti alla dichiarazione e alla riscossione dell'IVA»⁴⁵². Pertanto, in considerazione dell'importanza attribuita alla lotta contro i reati in materia di IVA⁴⁵³, un cumulo di procedimenti e di sanzioni di natura penale può essere giustificato allorché detti procedimenti e dette sanzioni perseguano scopi complementari;

c) dal punto di vista della proporzionalità, il complessivo trattamento sanzionatorio appare senza dubbio rispettoso dei canoni del minimo sacrificio necessario: «nella fattispecie in esame, dall'art. 21 del d.lgs. n. 74/2000 sembra desumersi che quest'ultimo non si limita a prevedere la sospensione dell'esecuzione forzata delle sanzioni amministrative di natura penale nel corso del procedimento penale, ma che esso osta definitivamente a tale esecuzione dopo la condanna penale dell'interessato. Inoltre (...) il pagamento volontario del debito tributario, purché riguardi parimenti la sanzione amministrativa inflitta all'interessato, costituisce una circostanza attenuante speciale di cui tenere conto nell'ambito del procedimento penale». A giudizio della Corte, la normativa nazionale predispone – almeno in astratto – una serie di regole idonee a garantire che le sanzioni imposte siano strettamente limitate a quanto necessario rispetto alla gravità del fatto commesso⁴⁵⁴. Tuttavia – osservano i giudici – «cruciale è la concreta applicazione che delle norme esaminate danno le autorità e gli organi giurisdizionali nazionali»⁴⁵⁵. Pertanto, «spetta, in definitiva, al giudice del rinvio valutare la proporzionalità dell'applicazione concreta della summenzionata normativa nell'ambito del procedimento principale, ponderando, da un lato, la gravità del reato tributario in discussione e, dall'altro, l'onere risultante

⁴⁵² *Ibidem*, punto 45.

⁴⁵³ V. in tal senso, Corte di giustizia, sentenza del 5 dicembre 2017, *M.A.S. e M.B.*, cit., punto 34, nonché la giurisprudenza ivi citata.

⁴⁵⁴ Corte di giustizia, sentenza del 20 marzo 2018, *Menci*, cit., punti 54-57.

⁴⁵⁵ A. GALLUCCIO, *La grande sezione della Corte di giustizia si pronuncia sulle attese questioni pregiudiziali in materia di bis in idem*, in *DPC*, 21 marzo 2018, p. 286 e ss.

concretamente per l'interessato dal cumulo dei procedimenti e delle sanzioni di cui al procedimento principale»⁴⁵⁶.

È del tutto evidente, quindi, che la Corte di giustizia opera attraverso un *iter* argomentativo teso a valorizzare un necessario bilanciamento tra la necessità garantire l'attuazione più idonea del principio e al contempo l'obbligo di assicurare l'efficace riscossione delle risorse finanziarie provenienti dal gettito IVA. Non va dimenticato, infatti, che le sanzioni oltre che con il principio di proporzionalità e il principio di equivalenza, non possono porsi in contrasto con il principio di effettività, il quale impone che le stesse siano, appunto, effettive e dissuasive⁴⁵⁷. In tale contesto, grava, *in primis*, sul legislatore nazionale l'onere di adottare le misure necessarie, finanche modificando la propria normativa, per garantire che il regime procedurale applicabile al perseguimento dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione non sia concepito in modo da comportare un rischio sistemico d'impunità per i fatti costitutivi di tali reati, nonché affermare la tutela dei diritti fondamentali degli imputati⁴⁵⁸. I giudici nazionali, dal loro canto, sono tenuti, invece, a disapplicare le disposizioni interne che, nell'ambito di un procedimento relativo a reati gravi in materia di IVA, ostino all'applicazione di sanzioni effettive e dissuasive⁴⁵⁹, tuttavia essi non sono esonerati dal necessario rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta e dei principi generali del diritto dell'Unione, dal momento che i procedimenti penali avviati per tali reati costituiscono un'attuazione del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta⁴⁶⁰.

⁴⁵⁶ Corte di giustizia, sentenza del 20 marzo 2018, *Menci*, cit., punti 58-59. Nella dottrina italiana, tuttavia, questo aspetto è stato accolto con sfavore, poiché si è osservato che il risultato concreto di tale scelta è stato quello di attribuire al giudice un potere di sindacato sulla proporzionalità della pena e sulla sua stessa legalità. Un potere che neanche la Corte costituzionale è legittimata ad esercitare, se non in casi estremi, proprio alla luce della delicatezza e della politicità del tema, uno dei giudizi più discrezionali che fa parte della legalità penale. M. SCOLETTA, *Abusi di mercato e ne bis in idem: il doppio binario (e la legalità della pena) alla mercé degli interpreti*, in *Le Società*, 2019, pp. 533-546; F. M. MAGNELLI, *Sulla (in)compatibilità del sistema repressivo degli illeciti fiscali con lo statuto transnazionale del ne bis in idem: tra proporzionalità e 231*, in *Giurisprudenza penale*, 2019, n. 12, per il quale: «L'applicazione del principio di proporzionalità in concreto, *case by case*, comporta, in sostanza, il rischio di sacrificare sull'altare della proporzionalità i principi di legalità e di parità di trattamento degli imputati in ordine allo stesso fatto. Certo, è pur vero che la valutazione della gravità di un fatto è il l'ordinario compito del giudice penale in virtù dell'art. 133 c.p.: tuttavia, estenderne l'operatività degli indici, praticamente omnicomprensivi, anche in *subiecta materia*, significherebbe caricare il giudice di un compito davvero complicato e, in definitiva, eccessivamente arbitrario».

⁴⁵⁷ Corte di giustizia, sentenza del 5 giugno 2018, *Kolev e a.*, cit., punto 50.

⁴⁵⁸ Corte di giustizia, sentenza del 5 giugno 2018, *Kolev e a.*, cit., punto 65.

⁴⁵⁹ Corte di giustizia, sentenza del 5 dicembre 2017, *M.A.S. e M.B.*, cit., punto 39.

⁴⁶⁰ Corte di giustizia, sentenza del 17 gennaio 2019, *P. Dzivev e a.*, cit., punto 33.

Ecco dunque, come si anticipava, che gli approdi delle Corti sono sostanzialmente identici perché entrambe finiscono per ritenere che il principio del *ne bis in idem* sia limitabile, tuttavia, tale deroga è motivata da presupposti differenti⁴⁶¹. Mentre, infatti, la Corte di giustizia attribuisce rilevanza decisiva al principio di proporzionalità, preoccupandosi di verificare la complessiva adeguatezza delle pene cumulativamente irrogate per lo stesso fatto, dovendo la severità del trattamento sanzionatorio essere limitato a quanto strettamente necessario rispetto alla gravità del reato⁴⁶², per la Corte di Strasburgo non è sufficiente focalizzarsi sulla proporzionalità della sanzione, ma è necessario prendere ugualmente sul serio anche gli ulteriori requisiti indicativi della *sufficiently close connection*⁴⁶³ tra procedimenti punitivi. Essa riconosce, quindi, un valore autonomo e determinante anche al riscontro delle complementarità degli scopi, della unicità teleologica dei due procedimenti, al necessario coordinamento processuale strumentale a minimizzare gli oneri supplementari che derivano da tale cumulo⁴⁶⁴.

⁴⁶¹ I quali sono utilizzati anche nelle altre due sentenze pronunciate lo stesso giorno (per *Menci* il cumulo è consentito; per *Garlsson e Di Puma e Zecca* non è consentito), anche se solo nella sentenza *Menci* si pone un riferimento all'art. 4 del Prot. 7 alla CEDU, per sottolineare, invero, che la pur necessaria coerenza da assicurare tra i dettami della CEDU e della Carta ex art. 52, par. 3 di quest'ultima, non può «pregiudicare l'autonomia del diritto dell'Unione e della Corte di giustizia dell'Unione europea».

⁴⁶² Come osserva B. NASCIMBENE, *Il divieto di bis in idem nella elaborazione della Corte di giustizia dell'Unione europea*, cit., p. 99: «il giudice nazionale, insomma, (...) accerta se i criteri di cumulo sussistono e non sono incompatibili con il principio generale del *ne bis in idem*, ma la valutazione finale, una volta accertata l'esistenza dei criteri, riguarda l'eventuale eccessiva onerosità rispetto alla gravità del reato commesso».

⁴⁶³ Si badi, tuttavia, che il parametro della *close connection* non risulta esente da critiche, come manifestate dal giudice Pinto nella *separate opinion*, in cui osserva come «(l)'imprecisa descrizione delle condizioni necessarie per il cumulo di sanzioni amministrative e penali e la frettolosa applicazione di queste condizioni al quadro normativo e alla prassi norvegese, lasciano una persistente impressione di superficialità di ragionamento» che finiscono per degradare il diritto individuale inalienabile del *ne bis in idem* a «un diritto fluido, rigidamente strutturato, in una parola illusorio», p. 59, punto 1. In generale sulle *dissenting opinion* v. P. PINTO DE ALBUQUERQUE E D. CARDAMONE, *Efficacia della dissenting opinion*, in https://www.questionegiustizia.it/data/speciale/articoli/731/qg-speciale_2019-1_27.pdf.

Anche nelle conclusioni presentate, dall'Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona, nelle tre cause poste all'attenzione della Corte di giustizia, sono espresse le medesime perplessità sul criterio del nesso materiale e temporale, poiché introduce «notevole incertezza e complessità al diritto delle persone di non essere giudicate né condannate per gli stessi fatti», dovendo invece, i diritti della Carta, «essere di facile comprensione per tutti», il loro esercizio richiedendo «una certezza e una prevedibilità» che «non sono compatibili con un simile criterio», così F. VIGANÒ, *Le conclusioni dell'Avvocato generale nei procedimenti pendenti in materia di ne bis in idem tra sanzioni penali e amministrative in materia di illeciti tributari e abusi di mercato*, in DPC, 18 settembre 2017.

⁴⁶⁴ Corte EDU, sentenza del 18 maggio 2017, ricorso n. 22007/11, *Johannesson c. Islanda*, con nota di F. VIGANÒ, *Una nuova sentenza di Strasburgo su ne bis in idem e reati tributari*, in DPC, 22 maggio 2017; Corte EDU, sentenza del 16 aprile 2019, ricorso n. 72098/14, *Ármansson c. Islanda*, con nota di A. GALLUCCIO, *Non solo proporzione della pena: la Corte EDU ancora sul bis in idem*, in DPC, 7 maggio 2019; Corte EDU, sentenza del 6 giugno 2019, ricorso n. 47342/14, *Nodet c. Francia*, con nota di M. SCOLETTA, *Il ne bis in idem "preso sul serio": la Corte EDU sulla illegittimità del doppio binario*

La Corte di Lussemburgo, però, focalizzandosi sulla mera proporzionalità della sanzione, finisce per limitare la portata del principio al profilo sostanziale, trascurando quello processuale, come risulta dall'enfasi con cui si insiste sulla garanzia che la severità del complesso delle sanzioni imposte corrisponda alla gravità dell'illecito di cui si tratta, secondo un'esigenza che viene esplicitamente fatta discendere non soltanto dall'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali, ma altresì dal principio di proporzionalità delle pene di cui all'art. 49, par. 3, della Carta medesima⁴⁶⁵. Associare, tuttavia, il *bis in idem* alla proporzionalità della pena concretamente irrogabile significa, di fatto, svuotare di significato la portata processuale del *ne bis in idem* per abbracciare, di fatto, un principio diverso, quello di proporzionalità.

4.1. (segue) La sua portata nell'ordinamento interno dopo l'attuazione della direttiva PIF

Nell'ordinamento interno, la nostra Corte Costituzionale – pur avendo parlato di “approdi in larga misura analoghi”⁴⁶⁶ e di sostanziale coincidenza dei criteri enunciati dalla Corte di giustizia rispetto a quelli richiamati dalla Corte di Strasburgo – si è maggiormente soffermata sulla sola analisi del “test CEDU”⁴⁶⁷, mirando alla salvaguardia assoluta del *ne bis in idem*, nella sua dimensione sia processuale che sostanziale. Tuttavia, attesa la non perfetta coincidenza degli orientamenti, non può radicalmente escludersi il rischio di operare essenzialmente un distinguo tra i tributi armonizzati come l'IVA che, rientrando nell'alveo di competenza dell'U.E., devono rispettare sia il disposto dell'art.

francese in materia di abusi di mercato (e i possibili riflessi nell'ordinamento italiano), in DPC, 17 giugno 2019.

⁴⁶⁵ V. Corte di giustizia, sentenza del 20 marzo 2018, *Menci*, cit., par. 55. Un procedimento penale che segue un procedimento amministrativo (conclusosi con una sanzione) non eccede quanto è strettamente necessario per conseguire l'obiettivo proposto (assicurare la riscossione integrale dell'IVA dovuta nei territori degli Stati membri). È invece eccessiva, sproporzionata, e quindi in contrasto con il diritto UE, la normativa che consente l'avvio o prosecuzione di un procedimento amministrativo dopo la celebrazione di un processo penale. Non solo se questo si è concluso con una condanna (la sanzione penale viene ritenuta idonea a reprimere, essa stessa, l'infrazione in maniera efficace, proporzionata e dissuasiva: sentenza del 20 marzo 2018, *Garlsson*, punti 57, 61-63), ma a maggior ragione se si è concluso con una assoluzione (Corte di giustizia, sentenza del 20 marzo 2018, *Di Puma e Zecca*, cit., punti 44-46).

⁴⁶⁶ V. le recenti pronunce della Corte Costituzionale, sentenza n. 222 del 15 luglio 2019, depositata il 24 ottobre 2019 e pubblicata nella G.U. del 30 ottobre 2019, n. 44, e ordinanza n. 114 del 20 maggio 2020, depositata il 12 giugno 2020 e pubblicata nella G.U. del 17 giugno 2020, n. 25 e della Corte di Cassazione, Sez. III, 14 gennaio 2021 – 4 febbraio 2021, n. 4439, Corbetta.

⁴⁶⁷ Con la citata sentenza della Corte Costituzionale n. 43 del 2018.

50 CDFUE che l'art. 4 Prot. 7 CEDU, e quelli non armonizzati, che invece non sono vincolati alla prima norma, con evidenti ripercussioni in termini di uguaglianza.

Le manifestate perplessità assumono piena concretezza guardando proprio al complessivo sistema derivante dall'ultimo intervento del legislatore italiano in tema di repressione delle frodi IVA commesse da enti dotati di personalità giuridica. A seguito della novella, infatti, risulta arricchito l'elenco dei reati⁴⁶⁸ che possono far scattare la responsabilità amministrativa di enti, società e associazioni, nel caso in cui questi vengano commessi dal personale di vertice o anche da dipendenti, nell'interesse o a vantaggio dell'ente stesso e in danno all'Unione europea⁴⁶⁹.

L'attuale assetto normativo – predisposto dal legislatore italiano andando anche oltre lo spunto offerto dall'omologo europeo – evidenzia, infatti, un innegabile recrudescenza punitiva sia a carico dell'autore del reato, quanto soprattutto in capo all'ente, rivelandosi molto ampio lo spettro delle “sanzioni 231” applicabili ai casi *de quo*, perché comprensive di prescrizioni amministrative, pecuniarie e interdittive, dal carattere incontrovertibilmente afflittivo⁴⁷⁰. È, pertanto, ragionevole aspettarsi che acquisti nuovo vigore l'orientamento dottrinale e giurisprudenziale che, valorizzando il fatto che le sanzioni del “sistema 231” sono applicate da un giudice penale e a seguito di un processo penale, teorizza – contro il tenore letterale del d.lgs. n. 231/2001 – che le sanzioni poste a carico dell'ente abbiano natura sostanzialmente penale. Lo scenario che potrebbe profilarsi sarebbe dirompente: delineerebbe un *bis in idem* questa volta nei confronti della persona giuridica⁴⁷¹.

Ma un ulteriore problema si pone nell'accostamento tra le sanzioni previste per il reo – persona fisica – e quelle previste per l'ente. Sebbene la giurisprudenza sovranazionale esclude la violazione del principio nel caso in cui le sanzioni siano conseguenti allo stesso

⁴⁶⁸ Estesio, attraverso l'introduzione, ad opera dell'art. 39, comma 2, del d.l. n. 124 del 2019, convertito con modificazioni nella l. n. 157 del 2019, dell'art. 25 *quinqüesdecies* nel d.lgs. 231 del 2001, anche a quelli tributari, come sollecitato dall'U.E. attraverso la direttiva PIF.

⁴⁶⁹ Art. 25 *quinqüesdecies*, co. 1 *bis*: «In relazione alla commissione dei delitti previsti dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, se commessi nell'ambito di sistemi fraudolenti transfrontalieri e al fine di evadere l'imposta sul valore aggiunto per un importo complessivo non inferiore a dieci milioni di euro, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie: a) per il delitto di dichiarazione infedele previsto dall'articolo 4, la sanzione pecuniaria fino a trecento quote; b) per il delitto di omessa dichiarazione previsto dall'articolo 5, la sanzione pecuniaria fino a quattrocento quote; c) per il delitto di indebita compensazione previsto dall'articolo 10 *quater*, la sanzione pecuniaria fino a quattrocento quote».

⁴⁷⁰ F. VENTIMIGLIA, *La Direttiva PIF e i suoi risvolti in materia 231*, in *Il sole 24 ore*, 2018; R. BORSARI, *La “231” si estenderà alle frodi IVA*, in *Il sole 24 ore*, 2018.

⁴⁷¹ P. CORSO, *Responsabilità 231 a seguito di illecito tributario: forse qualcosa sta cambiando*, in <https://www.ipsoa.it/documents/fisco/sanzioni/quotidiano/>, 17 ottobre 2020.

fatto materiale, ma comminate a soggetti diversi⁴⁷², per insussistenza dell'identità soggettiva – requisito richiesto, come visto innanzi, per l'applicazione del principio – tra ente e autore del fatto illecito, la dottrina e la giurisprudenza interne, già da tempo, si interrogano sulla necessità di operare una distinzione tra i diversi tipi di società, verificando l'opportunità o meno di applicare il “sistema 231” alle s.r.l. unipersonali⁴⁷³ e alle ditte individuali⁴⁷⁴. Il rischio, tutt'altro che remoto, è quello di un vero e proprio *tristis in idem*⁴⁷⁵ in caso di commissione di una grave frode IVA, che apre ad una possibile deflagrazione, sotto il profilo della proporzionalità, del sistema punitivo, poiché lo stesso fatto storico potrebbe ora essere punito con sanzione tributaria, sanzione penale in capo all'ente e sanzione penale in capo al legale rappresentante. In materia tributaria, d'altronde, non si riscontra una normativa analoga a quella introdotta con il d.lgs. n. 107/2018 in materia di abuso del mercato, la quale prevede che sia configurabile una possibile violazione del divieto di doppia sanzione anche nel caso in cui il soggetto giuridico nei confronti del quale sia diretta la pena, sia non una persona fisica, ma una persona giuridica cui è applicata una sanzione per l'illecito amministrativo ed una

⁴⁷² Corte di giustizia, sentenza del 5 aprile 2017, cause C-217/15 e C-350/15, *Orsi e Baldetti*, ECLI:EU:C:2017:264, con nota di M. SCOLETTA, *Ne bis in idem e doppio binario in materia tributaria: legittimo sanzionare la società e punire il rappresentante legale per lo stesso fatto*, in *DPC*, 10 aprile 2017; Corte EDU, sentenza del 20 maggio 2014, ricorso n. 35232/11, *Pirttimäki c. Finlandia*, cui si sé allineata anche la nostra Corte di Cassazione, con le seguenti sentenze: Sez. III, 3 luglio – 30 agosto 2019, n. 36699, Semeraro; Sez. trib., 30 gennaio – 22 maggio 2020, n. 9449, Cataldi e Sez. III, 12 giugno 2020 – 13 luglio 2020, n. 20714, Corbetta.

⁴⁷³ Al riguardo, si riscontrano due orientamenti: per una tesi, mancando il requisito della collettività, non si entrerebbe nel raggio d'azione della 231; l'altra, più fedele alla *littera legis*, propende invece per la soluzione opposta e trae l'argomentazione più valida dall'art. 6 d.lgs. 231 n. del 2001 che, disciplinando l'organismo di vigilanza, afferma che le funzioni di quest'ultimo in tali enti possono essere svolte dai componenti stessi della compagine gestionale. Su tale crinale si è orientata la Cassazione (v. Sez. VI, 25 luglio 2017 – 25 ottobre 2017, n. 49056, D'Arcangelo).

⁴⁷⁴ Con riferimento alle ditte individuali, pur esistendo un'isolata Cassazione (Sez. III, 15 dicembre 2010 – 20 aprile 2011, n. 15657, Grillo) favorevole alla scelta estensiva sul presupposto che la ditta individuale sia praticamente sovrapponibile all'ipotesi di s.r.l. unipersonale, la giurisprudenza più diffusa è di senso contrario. Tra le tante motivazioni poste a fondamento di tale scelta l'argomento dirimente è stato l'invocazione del divieto di analogia *ex art. 25, co. 2 Cost.*: si è, infatti, evidenziato che pur presentando le due ipotesi analogie e simiglianze, il decreto 231 non può trovare applicazione alle ditte individuali, le quali – a norma del codice civile – si identificano con la persona fisica sia sotto il profilo del *nomen*, sia sotto il profilo della confusione patrimoniale (Corte di Cassazione, Sez. VI, 16 maggio 2012 – 23 luglio 2012., n. 30085, Fidelbo).

⁴⁷⁵ L'espressione è da attribuire a M. DONINI, *Septies in idem. Dalla “materia penale” alla proporzione delle pene multiple nei modelli italiano ed europeo*, in *Cass. pen.*, 2018, n. 7.

sanzione, a norma del d.lgs. 231/2001, per il reato commesso dalla persona fisica che abbia agito nell'interesse o a vantaggio dell'ente stesso⁴⁷⁶.

Il problema diviene più evidente guardando alla novella che risolve in *nuce* la *querelle* circa la possibile applicazione della confisca⁴⁷⁷ alla persona giuridica, quando i reati tributari commessi dal rappresentante della società siano realizzati a vantaggio o nell'interesse dell'ente, dando luogo ad un profitto derivante dal risparmio di imposta conseguente all'evasione, attraverso l'applicazione della regola disposta dall'art. 19 del d.lgs. 231, che prevede la confisca del profitto e del prezzo, in forma specifica o per equivalente, quale sanzione principale e obbligatoria per l'ente responsabile di uno degli illeciti disciplinati dal medesimo d.lgs.⁴⁷⁸. In più, dopo le ultime modifiche apportate al decreto fiscale in sede di conversione, in relazione ai reati di cui agli artt. 2,3,8 e 11 del d.lgs. n. 74/2000, quando i fatti vietati superino le specifiche soglie previste, sarà perfino possibile, anche se solo *pro-futuro*⁴⁷⁹, applicare – alla persona fisica – la confisca “per

⁴⁷⁶La modifica è quella apportata dal d.lgs. 107/2018 all'art. 187 *terdecies* T.U.F., ove si legge che «Quando per lo stesso fatto è stata applicata, a carico del reo, dell'autore della violazione o dell'ente una sanzione amministrativa pecuniaria ai sensi dell'articolo 187 *septies* ovvero una sanzione penale o una sanzione amministrativa dipendente da reato: a) l'autorità giudiziaria o la CONSOB tengono conto, al momento dell'irrogazione delle sanzioni di propria competenza, delle misure punitive già irrogate; b) l'esazione della pena pecuniaria, della sanzione pecuniaria dipendente da reato ovvero della sanzione pecuniaria amministrativa è limitata alla parte eccedente quella riscossa, rispettivamente, dall'autorità amministrativa ovvero da quella giudiziaria».

⁴⁷⁷ Sull'evoluzione storica dell'istituto, v. per tutti R. BARTOLI, *Brevi considerazioni in tema di confisca del profitto*, in *DPC*, 20 ottobre 2016; A.M. MAUGERI, *La confisca per equivalente – ex art. 322-ter – tra obblighi di interpretazione conforme ed esigenze di razionalizzazione*, in *Riv. It. Dir. Proc. pen.*, 2011, p. 792; A.M. DELL'OSSO, *Confisca diretta e confisca per equivalente nei confronti della persona giuridica per reati tributari commessi dal legale rappresentante: le Sezioni Unite innovano ma non convincono*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2014, p. 401 ss.; più di recente v. M. BONTEMPELLI, *La confisca o le confische da illecito (penale) tributario?*, in *Sistema penale*, 4 dicembre 2019; G.E. DEGANI, *La confisca del profitto nei reati tributari: questioni aperte*, in *Giurisprudenza penale*, 2020, n. 5; C. NOCERA, *Reati tributari: come e quando applicare la confisca allargata*, in <https://www.ipsoa.it/documents/fisco/sanzioni/quotidiano/2020/09/23/reati-tributari-applicare-confisca-allargata>, 23 settembre 2020.

⁴⁷⁸ Prima invece non vi è alcuna disposizione normativa che consentisse di disporre la confisca per equivalente di beni appartenenti a una persona giuridica nel caso di violazioni tributarie commesse dal legale rappresentante. Tale forma di confisca, infatti, non poteva essere disposta ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 231 del 2001, perché nel citato d.lgs. mancava una specifica ipotesi di responsabilità dell'ente per i reati tributari.

⁴⁷⁹ Quindi non retroattivamente, a conferma della natura giuridica dell'istituto non inquadrabile nel novero classico delle misure di sicurezza, ma di vera e propria pena.

sproporzione”, ex art. 12 *ter* d.lgs. n. 74/2000⁴⁸⁰. La norma, quindi, non tenendo in giusta considerazione l’integrazione che necessariamente esiste tra un amministratore e la società che egli stesso gestisce finisce per creare una sproporzione sanzionatoria ancorata ad un mero formalismo distintivo.

Migliore, invece, si rivela la scelta operata in relazione in tema di concorso di reati. La tensione tra normativa nazionale e comunitaria che si rivela volgendo lo sguardo all’art. 9 del d.lgs. n. 74/2000, il quale, in deroga all’art. 110 c.p., esclude il concorso nei reati di cui all’art. 2 e 8, ovverosia nei casi di emissioni o utilizzo di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, poggia per vero su un intento di composizione di potenziali conflitti sanzionatori, andando ad evitare la duplicazione della sanzione, dunque la violazione del principio del *ne bis in idem*, poiché chi si avvale delle fatture inesistenti non consuma necessariamente il reato di emissione di false fatture. A ben vedere, si tratta di condotte autonome che non possono dare luogo ad un illecito plurisoggettivo, salvo che i soggetti coinvolti siano più di uno. Come può, infatti, leggersi nelle pp. 6 e 7 della Relazione illustrativa al decreto legislativo n. 75/2020: *«quanto all’articolo 9 del decreto legislativo n. 74 del 2000, la disposizione limita la punibilità a titolo di concorso dell’emittente e dell’utilizzatore di fatture relative ad operazioni inesistenti. Un intervento a riguardo è da ritenersi non necessario. L’esclusione del concorso di persone nel reato è stata, infatti, introdotto dal legislatore nazionale al fine di evitare che un medesimo soggetto sia chiamato a rispondere due volte per il medesimo fatto (...). Poiché la direttiva riguarda esclusivamente i delitti di dichiarazione, va osservato che la limitazione all’operatività della regola generale del concorso riguarda esclusivamente colui che è punito, peraltro con le medesime sanzioni penali, ad un*

⁴⁸⁰ «Si consideri a titolo esemplificativo il caso in cui un soggetto sia condannato per il delitto di dichiarazione infedele, superiore a centomila euro: confiscato, anche per equivalente, il profitto di siffatta evasione, si schiuderanno le porte ad un ulteriore ed assai più sommario processo di verifica, volto a scrutinare l’intero patrimonio del condannato. E se un tale patrimonio sarà incongruente con i redditi dichiarati ed i consumi accertati (o talora anche solo presunti), oggetto di confisca sarà la quota di tale patrimonio rimasta priva di giustificazione. (...) Ecco allora che la condanna anche per un solo reato tributario di modesta gravità e circoscritto ad un solo periodo d’imposta (si pensi ad una isolata dichiarazione infedele di poco superiore alla soglia di punibilità) rischia di trasformarsi nell’occasione per porre in discussione l’intera consistenza patrimoniale di un contribuente», così G.E. DEGANI, *La confisca del profitto nei reati tributari: questioni aperte*, cit. In tema di confisca v. anche R. CREPALDI, *Le recenti modifiche del diritto penale tributario: continua la strada verso il diritto penale della riscossione*, Relazione al convegno “I reati tributari dopo la riforma del processo penale e delle sentenze delle Corti europee UE ed EDU” – Milano, 19 ottobre 2017, in *Giurisprudenza penale*, 2017, n. 10, p. 3; A. PERINI, *Brevi note sui profili penali tributari del D.L. n. 124/2019*, in *Sistema penale*, 3 dicembre 2019 e A. LANZI, P. ALDROVANDI, *Manuale di diritto penale tributario*, Padova, 2020, p. 271 e ss.

differente titolo: ne consegue che non ne deriva alcun vuoto di tutela per gli interessi finanziari dell'Unione»⁴⁸¹.

5. Il futuro dei principi fondamentali nel “dialogo” tra le Corti

Si evidenzia, ancora una volta, come l'interrogativo di fondo nel complesso meccanismo di integrazione, sia rappresentato dal ruolo che possono e devono assumere i diritti e i principi fondamentali, i quali costituiscono “banco di prova” per l'esatto contemperamento delle inevitabili differenze esistenti sia tra gli Stati membri e sia tra i singoli Stati e l'Unione. Diversità che, se normalmente possono essere superate in maniera pressoché agevole mediante gli strumenti normativi di diretta applicabilità, che consentono una complessiva uniformazione dei diritti interni, trovano, invece, maggiori difficoltà in quei settori – come il diritto penale – che necessitano della intermediazione statale, determinando talvolta la “prevaricazione” di letture più conformi alle singole tradizioni interne.

Si è visto come le garanzie sono destinate a mutare veste per effetto della proliferazione di cataloghi di diritti che, pur nel tentativo di proporre una tutela rafforzata, scontano il limite dell'assenza di una consolidata base comune di diritto penale, dando luogo compromessi che presentano inevitabilmente delle frammentazioni. Questo difetto originale, tuttavia, trova nel dialogo tra le Corti un elemento di assoluto e proficuo arricchimento, anche se talvolta risulta «foriero di un certo senso di smarrimento per l'interprete»⁴⁸².

Le diverse soluzioni talora adottate a Lussemburgo e a Roma – emergenti ad esempio dalla “saga *Taricco*” – (senza dimenticare l'ulteriore apporto, alle volte singolare, proveniente da Strasburgo) esprimono approcci diversi ai temi delle garanzie individuali e dei principi fondamentali e l'adozione di tecniche di bilanciamento differenti, che manifestano la diversità strutturale e funzionale tra le Corti, ma si prestano il più delle volte a divenire occasioni di confronto e raccordo tra ordinamenti che pur nella loro diversità di metodo tendono alla realizzazione di obiettivi comuni: *in primis*, la miglior tutela dell'individuo.

⁴⁸¹ M. SOMMELLA, *Attuazione in Italia delle norme di contrasto alle frodi lesive degli interessi finanziari dell'Unione e responsabilità da reato degli enti: qualche riflessione*, in *FSJ*, 2020, n. 3.

⁴⁸² S. MANACORDA, *Dalle carte dei diritti a un diritto penale “à la carte”? Note a margine delle sentenze *Fransson* e *Melloni* della Corte di Giustizia*, in *DPC*, 17 maggio 2013.

L'esperienza *Taricco* dimostra, infatti, come la comunicazione tra le Corti risulti un espediente essenziale nel cammino d'integrazione, che non può prescindere dal bilanciamento tra quelli che sono, per diverse ragioni, due aspetti cardine dell'attività dell'Unione: diritti fondamentali e interessi finanziari.

Sebbene a primo acchito la lettura delle sentenze n. 115 del 2018 e n. 269 del 2017 della Corte costituzionale, sembrino «contenere i semi per un'erosione dei due principi fondamentali che governano le relazioni fra sistema legale dell'Unione e ordinamenti nazionali, primazia ed effetto diretto»⁴⁸³, non va dimenticato, come tra l'altro già evidenziato, che guardando alla storia dei rapporti tra UE e Stati membri (ma anche tra il diritto dell'Unione e la CEDU), può trarsi l'insegnamento secondo cui è proprio dallo scontro che nasce il rafforzamento. L'evoluzione dell'Unione europea rinvia, difatti, nella capacità di adattamento della Corte di giustizia la condizione primaria della sua sopravvivenza⁴⁸⁴.

La via del dialogo rappresenta, pertanto, l'unica perseguibile per la tutela dei diritti fondamentali.

È innegabile, dunque, che alle Corti è richiesto, attraverso la loro opera di interpretazione e applicazione del diritto, di ricondurre ad unità un sistema composito e variegato di fonti, in adempimento dell'obbligo di leale collaborazione che l'art. 4 TUE impone⁴⁸⁵. Lo sforzo è congiunto e richiede il contributo di ciascun giudice, poiché la massimizzazione della tutela⁴⁸⁶ non può che essere operata in un'ottica di condivisione e intesa tra interpreti.

⁴⁸³ V. PICCONE, *Fra interpretazione e dialogo. Il ruolo del giudice nazionale*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI, *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo Tampere*, cit., p. 99.

⁴⁸⁴ La Corte di giustizia negli anni in cui l'ordinamento UE non si occupava di diritti fondamentali, per "salvare" l'esistenza stessa dell'ordinamento, quando uno Stato membro (la Germania fu la prima), sollevava un problema di controlimite, cioè di non tutela di un diritto fondamentale a fronte della tutela di una libertà economica, cominciò ad importare quel diritto nell'ordinamento giuridico dell'Unione, creando la categoria dei principi generali che derivano anche dalle tradizioni costituzionali comuni. A. TIZZANO, *Il ruolo della Corte di Giustizia UE in una fase di crisi del modello sovranazionale*, in *Rivista Affari Internazionali*, realizzata dallo IAI – Istituto di Affari Internazionali, 2008, reperibile al sito <https://www.affarinternazionali.it/>; E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea*, in *Liber Amicorum in onore di Antonio Tizzano*, cit., pp. 158-178.

⁴⁸⁵ Sul principio di leale collaborazione v. M.C. BARUFFI, *Commento all'art. 4 TUE*, F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, cit., pp. 13-24 e per una rilettura più di recente F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione Europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020.

⁴⁸⁶ Su cui v. A. RANDAZZO, *Il "metapprincipio" della massimizzazione della tutela dei diritti*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, n. 2 e più diffusamente A. RUGGERI, *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, XXIII, Studi dell'anno 2019*, Torino, 2020.

In questo contesto è considerevole il ruolo assunto non solo dalla Corte Costituzionale e dalla Corte di giustizia, ma anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per la realizzazione «di uno spazio unico in cui siano protetti i diritti e le libertà fondamentali»⁴⁸⁷.

Come visto, «l'articolata concretezza del catalogo dei diritti garantiti dalla CEDU ed il sempre più spiccato carattere giurisdizionale che connota il sistema di garanzia da esso previsto, ne ha fatto una sorta di “*Magna Charta*” dell'Europa democratica. Non generico programma di difesa dell'uomo e dei suoi diritti essenziali, ma regolamento minimo e specifico di tutela che nessuno Stato democratico può negare»⁴⁸⁸. L'elenco dei diritti e delle libertà fondamentali in essa contenuto, pur risultando limitato, è corredato ad un sistema che garantisce la sostanziale modernità della CEDU, risultato di una continua opera di aggiornamento ed adeguamento attraverso la predisposizione di protocolli addizionali, oltre che per gli apporti creativi di una giurisprudenza molto intensa⁴⁸⁹.

Tuttavia, la convivenza di tali dette fonti non risulta sempre agevole. La definizione dei rapporti tanto con gli ordinamenti nazionali⁴⁹⁰ quanto con quello dell'Unione ravvivano, infatti, l'attività dottrinale e giurisprudenziale.

Con riferimento a quest'ultimo – specie dopo il parere 2/13 della Corte di giustizia⁴⁹¹, che ha arrestato il processo di adesione dell'Unione alla CEDU⁴⁹², per incompatibilità dell'accordo negoziato⁴⁹³, in particolare, con l'art. 6, par. 2, TUE e il Protocollo n. 8 e comunque considerato inadeguato per la salvaguardia delle

⁴⁸⁷ A. DI STASI, *Introduzione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Milano, 2018, p. 40.

⁴⁸⁸ A. DI STASI, *Diritti umani e sicurezza regionale il “sistema” europeo*, Napoli, 2010, p. 202.

⁴⁸⁹ A. DI STASI, *Introduzione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, cit., p. 10.

⁴⁹⁰ Per quel che riguarda l'Italia, il tema dei rapporti tra CEDU e ordinamento interno e quindi del rango della Convenzione nel nostro ordinamento, ha generato un acceso dibattito in dottrina ed in giurisprudenza, almeno fino all'intervento della giurisprudenza costituzionale nel 2007 con le sentenze nn. 348 e 349, successivamente rimesso in discussione in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e poi ancora ricomposto con la sentenza 49 del 2015 che ne ha meglio definito i contorni.

⁴⁹¹ Corte di giustizia, Seduta Plenaria, Parere 2/13, del 18 dicembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454.

⁴⁹² Su cui v. I. ANRÒ, *Il parere 2/13 della Corte di giustizia sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU: questo matrimonio non s'ha da fare?*, in *Rivista di diritti comparati*, 2 febbraio 2015.

⁴⁹³ CONSIGLIO D'EUROPA, Fifth negotiation meeting between the CDDH and ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Final Report to the CDDH, (47+1(2013)008Rev2), Strasburgo, 13 giugno 2013.

caratteristiche specifiche e dell'autonomia dell'Unione – si pongono sia dal punto di vista normativo che giurisdizionale, non pochi problemi.

Sebbene l'adesione, divenuta un vero e proprio precetto (sebbene sprovvisto di sanzione) con il Trattato di Lisbona⁴⁹⁴, costituisca un modo per meglio chiarire le forme di raccordo tra le fonti rilevanti in materia, è innegabile che la formalizzazione della “coesistenza” delle due “Carte” e delle due Corti sul medesimo perimetro applicativo, metterebbe in crisi il primato del diritto comunitario.

«In tale contesto, uno dei principali nodi è rappresentato dalla necessità di un coordinamento di tipo procedurale scaturente dalla coesistenza di due Corti legate non più da un mero “dialogo a distanza”, che ne ha caratterizzato, nel tempo, i rapporti»⁴⁹⁵. Si determinerebbe, infatti, una “competenza concorrente” tra Corte di giustizia e Corte EDU nel caso in cui il ricorso attenga ad un atto dell'UE per il quale sia ammesso il ricorso dinanzi alla Corte di giustizia.

Arrestato, quindi, per tali ragioni, il processo di adesione, i rapporti tra le due Carte dei diritti europee rimangono affidati al terzo comma dell'art. 6 TUE, alla specifica clausola di equivalenza, *ex* 52 par.3, in base alla quale ai diritti enunciati dalla Carta che corrispondono a quelli garantiti dalla CEDU deve essere attribuito il medesimo significato e la medesima portata (fatto salvo il caso in cui la Carta offra una tutela più ampia)⁴⁹⁶ e alla clausola di compatibilità, *ex* art. 53, che non consente interpretazioni della Carta lesive o limitative della protezione garantita da altre fonti internazionali ed in particolare della CEDU stessa.

Questo, in sintesi, lo stato dell'arte attuale che, tuttavia, si presta ad essere ben presto ripensato a fronte della ripresa il 29 settembre e il 1° ottobre scorsi dei negoziati per il completamento del procedimento di adesione.

⁴⁹⁴ Art. 6 par. 2 TUE e art.59 par. 2 CEDU.

⁴⁹⁵ R. PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, Bari, 2012, p. 18.

⁴⁹⁶ Se è vero che, da sempre, la funzione di giudice dei diritti è stata riservata alla Corte EDU, non lo è meno che si assiste già da tempo – come autorevole dottrina ha sottolineato – allo sviluppo, da parte della Corte di giustizia, quale organo giurisdizionale di una Unione europea “*human rights organization*”, di una “*its own human rights jurisdiction*”. Di qui, una consistente giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha affermato che il rispetto, da parte del giudice di Strasburgo e di quello costituzionale, dello stesso sindacato di legittimità sugli atti dell'Unione esplicito dalla Corte di giustizia si fonda sul presupposto che il livello di tutela dei diritti fondamentali garantito a livello comunitario sia “equivalente” a quello apprestato dalla CEDU: equivalenza, alla luce della citata sentenza *Bosphorus* che trova conferma in ultimo, nella sentenza della Grande Camera, *Avotins c. Lettonia*.

Le premesse avanzate potrebbero, dunque, essere rimesse in discussione, definendo in modo più adeguato il ruolo di ciascuna Corte, così riconoscendo anche nell'ordinamento comunitario l'importanza del contributo offerto dalla Corte EDU «alla realizzazione di un sistema uniforme europeo di tutela dei diritti umani fondamentali»⁴⁹⁷.

Il contributo profuso dalla Corte EDU è decisamente rilevante anche nella materia che ci occupa, ove ha concorso attivamente ad innestare una serie di “pietre angolari”⁴⁹⁸. L'apporto della stessa materia tributaria, infatti, oltre a quanto già osservato innanzi, è assolutamente apprezzabile e vale la pena di essere per cenni ripercorso.

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come noto, non contiene norme specifiche, tuttavia, la Corte EDU, in attuazione della teoria della Convenzione come “*living instrument*”, è intervenuta a precisare in che misura i diritti dell'uomo vengano in rilievo nella materia della fiscalità. Pur ribadendo la grande libertà degli Stati parti nel definire e attuare la loro politica fiscale, la Corte ha individuato vari settori di suo possibile intervento⁴⁹⁹.

In particolare, sotto il profilo sostanziale ha ribadito che ai tributi si applica l'art. 1 del primo protocollo addizionale alla CEDU⁵⁰⁰, concernente la tutela della proprietà; ne consegue che l'ingerenza dello Stato, nel godimento del diritto di proprietà per la necessità di prevedere l'obbligo del pagamento di tributi è ammessa⁵⁰¹, ma essa deve essere legale e perseguire un giusto equilibrio tra l'interesse generale e l'interesse al pacifico godimento dei beni⁵⁰², pertanto, la Corte si riserva la possibilità di intervenire a verificare eventuali azioni di senso contrario.

⁴⁹⁷ A. DI STASI, *Introduzione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, cit., p. 40.

⁴⁹⁸ G. CHIARIZIA, F. GIULIANI, *Diritto tributario, CEDU e diritti fondamentali dell'U.E. Incidenze e applicazioni pratiche*, Torino 2017, p. 7 e ss.

⁴⁹⁹ F. BUFFA, *Le principali questioni in materia tributaria*, in www.questionegiustizia.it, 2019, n. 1.

⁵⁰⁰ Per una panoramica sull'applicazione dell'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla CEDU alla materia tributaria si veda R. ERGEC, *Taxation and Property Rights under the European Convention on Human Rights*, in *Intertax*, 2011, n. 2.

⁵⁰¹ Corte EDU, *sentenza del 3 luglio 2003*, ricorso n. 38746/1997, *Buffalo Srl in liquidazione c. Italia*.

⁵⁰² Oltre a quanto già osservato nella nota n. 2 di questo capitolo, v. in proposito A. CALZOLARI, *La tutela CEDU del diritto di proprietà: la base legale del giusto tributo*, in *Corr. trib.*, n. 40/2017, p. 3148; R. CHENAL, *Cedu e diritto tributario: le garanzie di natura sostanziale*, entrambi in AA.VV., *Il nostro sistema tributario all'esame della Cedu. Le questioni ancora aperte* (collana diretta da F. BUFFA, *Il diritto in Europa oggi*), Atti del convegno organizzato presso la Corte di cassazione dall'Ufficio dei referenti per la formazione decentrata della Scuola superiore della magistratura – Roma, 22 settembre 2015 – Key, Vicalvi (FR), 2016, pp. 35 e 93 e la giurisprudenza ivi citata.

Ma non solo.

La stessa osserva, infatti, che un ordinamento che si prefigge il fine di tutelare l'individuo, concepisce i diritti delle persone non solo da un punto di vista sostanziale, bensì anche sotto un profilo processuale, essendo i due aspetti interconnessi e reciprocamente funzionali, poiché la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali può trovare effettiva tutela solo attraverso il corretto esercizio della giurisdizione da parte delle autorità nazionali. Pertanto, pur in assenza di un esplicito richiamo, l'attività interpretativa della Corte ha condotto a collocare anche la materia tributaria nell'alveo di tutela dell'art. 6⁵⁰³. Questo approdo è però frutto di un ripensamento.

Invero, con la nota sentenza *Ferrazzini* del 12 luglio 2001⁵⁰⁴, la Corte EDU afferma la radicale estraneità dell'accertamento tributario dalle materie contemplate dall'art. 6 CEDU⁵⁰⁵. In essa sostiene che la materia fiscale fa parte del nucleo duro delle prerogative della potestà pubblica e attiene, pertanto, a doveri civici di natura pubblicistica che esulano dalle questioni civili e penali ivi considerate.

Al contrario, oggi⁵⁰⁶, è pacificamente ritenuto che la preclusione all'applicabilità della citata norma riguardi solamente le controversie tributarie "pure", ossia quelle concernenti esclusivamente l'esercizio delle potestà impositiva.

Dall'art. 6 CEDU discende, quindi, l'attuazione del principio della presunzione di innocenza e dei suoi corollari: onere della prova in capo all'accusa; divieto di autoincriminazione; responsabilità personale; ecc.

In tema rilevano ancora, l'art. 8 CEDU: il diritto al rispetto della vita privata, che funge da parametro di valutazione della legittimità degli accessi dell'amministrazione finanziaria presso la sede del contribuente e sulla tutela della riservatezza dei documenti

⁵⁰³ A.F. URICCHIO, *CEDU e diritto tributario. Le garanzie del giusto processo*, in AA.VV., *Istanze costituzionali e sovranazionali nel diritto tributario (Il diritto in Europa oggi)*, Key, Vicalvi (FR), 2016.

⁵⁰⁴ Ricorso n. 44759/98.

⁵⁰⁵ La Corte EDU traeva tale conclusione dal richiamo esplicito, da parte della norma, ai soli «diritti e doveri di carattere civile» ed all'«accusa penale». Per una precedente pronuncia nei medesimi termini cfr. Corte EDU, sentenza del 9 dicembre 1994, ricorsi nn. 19005/91 19006/91, *Schouten e Meldroun c. Paesi Bassi*.

⁵⁰⁶ Corte EDU, sentenza 23 novembre 2006, ricorso n. 73053/01, *Jussila c. Finlandia*; sentenza del 28 febbraio 2008, ricorso n. 18497/03, *Ravon e altri c. Francia*, entrambe rilevanti perché offrono all'interprete la possibilità di equiparare il processo tributario a quello penale, agli effetti della tutela ex art. 6, ogniquale volta si contesti l'irrogazione di una sanzione che, per natura e gravità, appartiene in generale al campo penale; e ciò quale che sia la qualificazione della sanzione ad opera del diritto interno. A. ZULLO, *L' applicazione dell'art. 6, par. 1, della Cedu al processo tributario*, in *Ius In Itinere*, pubblicato il 29 marzo 2017 e aggiornato il 5 giugno 2017.

e della corrispondenza in generale⁵⁰⁷, ed anche gli artt. 13 e 14 CEDU: rispettivamente il “diritto a un ricorso effettivo”, qualora sia negato al contribuente il ricorso immediato ad un giudice, e il “divieto di discriminazione”.

Dalle considerazioni sin qui esposte si è tentato di evidenziare come la materia degli interessi finanziari dell’Unione sia tanto delicata quanto complessa è la sua tutela. La necessaria implicazione del sistema penale e processuale-penale ne complica ancor più la portata, perché necessariamente deve inserirsi in un panorama normativo che è multilivello perché si realizza in un sistema (tendenzialmente) integrato di tutela che coinvolge il piano statale e quello sovra-statale delle Organizzazioni internazionali ed è arricchito dal consistente contributo offerto, come visto, dalla prassi applicativa della Corte di giustizia⁵⁰⁸ e della Corte EDU.

L’attività d’interpretazione “triangolare”, condotta delle Corti anche in una veste diplomatica, si presenta, dunque, come lo strumento maggiormente capace di superare le disarmonie proprie di un sistema che partendo dal particolare tende al generale. Il dialogo, pertanto, è la chiave di volta per risolvere eventuali antinomie e restituire uniformità ad un sistema decisamente complesso, attraverso la ricerca di un comune bilanciamento tra plurime fonti intimamente connesse⁵⁰⁹.

Oggi, «la previsione che il diritto globale avrebbe subito una radicale frammentazione, progressiva ed irrimediabile, in seguito alla proliferazione di corti e, dunque, all’emersione di ordinamenti giurisprudenziali divergenti e contrastanti tra loro con un conseguente *vulnus* all’unità del diritto internazionale», è «superata dall’opposta visione secondo cui la moltiplicazione dei tribunali è in grado di far progredire ed evolvere il diritto, nonché dall’idea che le relazioni tra ordini sovranazionali da un lato e nazionali dall’altro, siano coordinabili proprio tramite l’attività delle corti: queste fissano le regole di convivenza tra ordini giuridici diversi, collegandoli tra loro, così

⁵⁰⁷ In proposito si v. da ultimo la sentenza della Corte EDU, del 27 settembre 2018, ricorso n. 57278/11, *Brazzi c. Italia*, con nota di R. CHENAL, *Il diritto al rispetto del domicilio in caso di perquisizione*, in A. DI STASI (a cura di), *Cedu e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo e l’impatto nell’ordinamento interno*, cit.

⁵⁰⁸ V. Corte di giustizia, sentenza del 17 gennaio 2019, *Petar Dzivev e a.*, causa C-310/16, ECLI:EU:C:2019:30, sulla utilizzabilità delle intercettazioni telefoniche concesse da un giudice incompetente; sentenza del 5 giugno 2018, *Nikolay Kolev e a.*, causa C-612/15, ECLI:EU:C:2018:392, sulla portata dei diritti di avvalersi di un difensore, di essere informati dell’accusa e di accedere alla documentazione del fascicolo.

⁵⁰⁹ R. CAFARI PANICO, Conclusioni, in A. DI STASI, L.S. ROSSI, *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent’anni dal Consiglio europeo Tampere*, cit., p. 550.

ricomponendo almeno in parte la frammentazione del diritto globale nel quadro di una “diversità sostenibile”»⁵¹⁰.

Al riguardo, degno di nota oltre al riavvio dei negoziati per l’adesione dell’Unione alla CEDU, è l’adozione del Protocollo XVI che consente di introdurre per la Corte di Strasburgo un meccanismo analogo al rinvio pregiudiziale proponibile alla Corte di giustizia dell’Unione Europea⁵¹¹.

Esso permette, quindi, alle “più alte giurisdizioni di un’Alta Parte contraente” di sospendere il procedimento interno e chiedere alla Grande Camera un parere consultivo su “*questioni di principio relative all’interpretazione o all’applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi protocolli*”, nell’ambito di una causa pendente dinanzi ad essa. L’obiettivo, come si legge nel Preambolo è quello di consentire «alla Corte di interagire maggiormente con le autorità nazionali, consolidando in tal modo l’attuazione della Convenzione, conformemente al principio di sussidiarietà».

Per quel che riguarda l’ordinamento italiano, la ratifica del presente protocollo non è ancora avvenuta per la preoccupazione che l’intreccio fra rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e rinvio consultivo alla Corte EDU possa porre qualche problema al giudice nazionale. Si è osservato, infatti, che a fronte dei vantaggi che il rinvio offre – *in primis*, la possibilità per il giudice nazionale di conoscere preventivamente l’orientamento interpretativo della Corte EDU, impedendo la violazione della CEDU da parte dello Stato o della giurisdizione nazionale – non possono escludersi profili critici come la dilatazione della durata del processo, la creazione di una sorta di subordinazione del giudice nazionale di ultimo grado (“Alta giurisdizione”) alla Corte EDU, ma anche il non facile coordinamento con il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia⁵¹².

“Il rinvio al futuro” della ratifica del Protocollo n. 16⁵¹³, come si legge nella relazione della Commissione Affari costituzionali è motivata a “*causa di profili di*

⁵¹⁰ A. IERMANO, *La nozione di pena tra forma e sostanza nel sistema di tutela europeo*, cit., p. 3.

⁵¹¹ Tre le differenze principali tra i due meccanismi: a) il “meccanismo” previsto dal Protocollo n. 16 consente il rinvio solo alle più alte giurisdizioni; b) la Corte EDU esercita un controllo preventivo di ricevibilità delle domande (art. 2 Protocollo); c) i pareri consultivi non sono vincolanti (art. 5 Protocollo).

⁵¹² B. NASCIMBENE, *La mancata ratifica del Protocollo n. 16. Rinvio consultivo e rinvio pregiudiziale a confronto*, in <https://www.giustiziainsieme.it/>, 29 gennaio 2021.

⁵¹³ Sui possibili effetti del quale, specie per gli equilibri nei rapporti tra Corte europea, giudici comuni, Corte costituzionale. v. A. RUGGERI, *CEDU e la giurisprudenza convenzionale in cammino (spunti ricostruttivi offerti da un commentario)*, in *Rivista di diritti comparati*, 15 marzo 2021, in particolare, p. 10 e ss.

*criticità connessi al rischio di erosione del ruolo delle Alte Corti giurisdizionali italiane e dei principi fondamentali del nostro ordinamento*⁵¹⁴.

Al riguardo, sembra però opportuno ribadire che i tempi recenti dimostrano al contrario l'assunzione da parte delle Alte giurisdizioni nazionali e, in particolare, delle Corti Costituzionali⁵¹⁵, di un ruolo sempre più attivo, il che dà modo alle stessa di misurare la propria influenza⁵¹⁶.

D'altronde, l'esperienza del rinvio pregiudiziale insegna che la presa di contatto di un giudice nazionale con un giudice sovranazionale, anche nell'ipotesi della richiesta di parere in ordine all'interpretazione ed applicazione della CEDU e dei suoi protocolli, può diventare occasione per prospettare i termini della convivenza della tutela nazionale dei diritti e delle libertà con quella sovranazionale di quegli stessi diritti e libertà, fino al punto di piegare e orientare l'interpretazione di questa in funzione di quella e viceversa⁵¹⁷.

Se tanto è vero, tuttavia, la fiducia riposta nello strumento dialogico non esclude la prudente necessità che per il futuro venga avviata una riflessione tesa ad esempio a

⁵¹⁴ Per posizioni di contrario avviso si vedano A. RUGGERI, *Protocollo 16: funere mersit acerbo?*; C. PINELLI, *Il rinvio dell'autorizzazione alla ratifica del Protocollo n. 16 CEDU e le conseguenze inattese del sovranismo simbolico sull'interesse nazionale*; E. LAMARQUE, *La ratifica del Protocollo n. 16 alla CEDU: lasciata ma non persa*; C. V. GIABARDO, *Il Protocollo 16 e l'ambizioso (ma accidentato) progetto di una global community of courts*; E. CANNIZZARO, *La singolare vicenda della ratifica del Protocollo n.16*; P. BIAVATI, *Giudici deresponsabilizzati? Note minime sulla mancata ratifica del Protocollo 16*; S. BARTOLE, *Le opinabili paure di pur autorevoli dottrine a proposito della ratifica del protocollo n. 16 alla CEDU e i reali danni dell'inerzia parlamentare*; tutti in <https://www.giustiziainsieme.it/>.

⁵¹⁵ Il caso non è solo italiano ma comune a molti paesi tra cui in particolare la Germania v. in proposito sentenza del BVerfG del 5 maggio 2020, su cui P. HILPOLD, *La sentenza "PSPP" del BVerfG, del 5 maggio 2020 – prime osservazioni su una sentenza con potenziale distruttivo per l'Unione europea (2 BVR 859/15)*, in <https://www.rivistadirittotributario.it/>, del 17 luglio 2020; F. DONATI, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sul PSPP: quale impatto sul processo di integrazione europea?*, in <http://rivista.eurojus.it/>, 2020, n. 3.

⁵¹⁶ Sul punto in dottrina ci si è chiesti se questa tendenza, che si è sviluppata in particolare negli ultimi 8-9 anni, «non sia figlia del Parere 2/13 della Corte di giustizia, cioè se in qualche misura il fatto che la Corte di giustizia si sia rifiutata di aprire un collegamento diretto con la Corte europea dei diritti dell'uomo, non sia stata alla base della scelta delle Corti Costituzionali degli Stati membri di potenziare il dialogo con la Corte di giustizia anche al fine di far valere quei principi della CEDU che essa aveva resistenza a far entrare nella sua giurisprudenza». Così N. LUPO, nella *Relazione all'incontro di studio "Cosa resta del caso Taricco? Scenari e prospettive"*, promosso dal Dipartimento di Giurisprudenza – Dottorato di ricerca in Diritto pubblico, dell'Università Tor Vergata, del 16 marzo 2021.

⁵¹⁷ Le interrelazioni tra le Corti supreme, invero, non mancano di essere alimentate attraverso iniziative spontanee tra le stesse, che avviate dalla Corte EDU sono poi proseguite anche con la CdG. Come osservato da F. DE STEFANO, *Lo stato dell'arte delle controversie transfrontaliere nello Spazio europeo*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI, *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo Tampere*, cit., p. 284: «esiste ed opera già da tempo la Rete tra le Corti Superiori (...), istituita il 5 ottobre 2015, che ad oggi collega decine e decine di Corti di trentacinque Stati, il cui tessuti connettivi sono i protocolli tra le Corti europea e le Corti supreme nazionali (...))». Si ricorda in proposito il protocollo d'intesa siglato tra la Corte EDU e la Corte di Cassazione italiana intitolato "Progetto per il Dialogo", volto ad iniziative di formazione e informazione comuni. V. inoltre, G. RAIMONDI, *La Corte e la stagione dei protocolli con le corti supreme*, in <https://www.questionegiustizia.it/>, 20 gennaio 2019.

riconsiderare la sfera di azione di ciascuna Corte, magari distinguendo e valorizzando diversi settori di specifica competenza da attribuire a ciascuna di essa.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Dall'esame del sistema di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, compiuto nei capitoli che precedono, viene in rilievo il crescente impegno degli Stati membri nel predisporre un meccanismo teso a garantire che il gettito economico rappresentato dall'IVA non trovi canali di elusione o ingiustificate deviazioni che, molto spesso, sono realizzate per alleggerire fraudolentemente la pressione fiscale. Questa, diviene progressivamente più greve specie sulle imprese, ma finisce per creare effetti pregiudizievoli anche sui lavoratori, sulle famiglie e su ogni singolo componente della comunità sociale.

La grande recessione dell'ultimo decennio e l'incremento del prelievo fiscale mettono in evidenza la tendenza legislativa ad imporre ai contribuenti, in nome del bisogno finanziario, un sacrificio oltremodo intenso, cui si aggiunge la predisposizione, come conseguenza della insolvenza, di rigide sanzioni tali da inficiare finanche la sfera dei diritti imprescindibili dell'individuo.

Nei tempi più recenti, pertanto, in tutto il mondo occidentale, si assiste ad una rinnovata attenzione verso le tematiche relative alle interconnessioni esistenti tra i diritti fondamentali e il prelievo tributario. Questa evoluzione culturale connotata da un ripensamento circa il ruolo e l'essenza della imposizione tributaria, certamente contribuisce all'emanazione della direttiva (UE) 2017/1371. Ne deriva l'occasione per formulare una serie di riflessioni su profili che, in periodi di prosperità economica rimangono sullo sfondo, ma che, in momenti di crisi e contrazione delle risorse, si avviano a diventare temi centrali del dibattito politico e giuridico⁵¹⁸.

Il binomio diritti finanziari-diritti fondamentali, fino a pochi anni fa, sembrava, infatti, del tutto «improbabile»⁵¹⁹ e quasi irrilevante, essendo i due diritti vagamente considerati distanti e disciplinanti settori differenti e separati. Il diritto finanziario, per vero, era inteso più nel senso finanziario che di diritto⁵²⁰. Oggi, invece, a causa di diversi fattori, tra cui la crisi economica globale e l'arretramento dello Stato nei settori propri

⁵¹⁸ A. MARCHESELLI, *Il giusto processo tributario europeo. Efficienza e giustizia nel diritto finanziario d'Europa*, Frosinone, 2016, p. 11.

⁵¹⁹ M. VILLANI, *Il diritto tributario e la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo*, in *Diritto&diritti*, 21 settembre 2017, p. 1.

⁵²⁰ A. MARCHESELLI, R. DOMINICI, *Giustizia tributaria e diritti fondamentali: giusto tributo, giusto procedimento, giusto processo*, Torino, 2016.

dello “Stato sociale” – che difficilmente riesce a garantire ai cittadini la fruizione di servizi efficienti – si percepisce sempre più l’incidenza che i mezzi finanziari finiscono per avere sui diritti fondamentali, tanto sotto il profilo sostanziale della misura del prelievo tributario in relazione ai principi di proporzionalità ed equità, tanto sotto il profilo procedurale dell’accertamento delle violazioni tributarie e delle conseguenti penali, che devono misurarsi con l’ampio ventaglio di tutele offerte all’accusato, operando un giusto equilibrio.

È mutato, inoltre, il rapporto tra Stato e contribuenti. Se in origine⁵²¹, infatti, si avallava una concezione particolarmente retrograda del rapporto Stato-contribuente, fondato sulla teoria del potere d’impero che conduceva al riconoscimento di un’ampia discrezionalità agli Stati in relazione alla disciplina relativa all’imposizione fiscale, più di recente, viceversa, proprio in ragione del crescente interesse alla protezione dei diritti fondamentali, si giunge ad affermare con granitica certezza, che la tutela multilivello dei diritti fondamentali debba essere garantita anche con riferimento alla materia tributaria⁵²².

La questione diviene ancor più delicata quando a presidio degli interessi finanziari non si predispongono più solamente sanzioni amministrativo-tributarie, ma si interviene

⁵²¹ Senza tornare troppo indietro, come pure si potrebbe, basti ricordare che dalla metà del XVI secolo si assiste in Europa ad una crescita generalizzata della tassazione nominale, determinata dalla necessità di finanziare le spese per il mantenimento dello Stato moderno che non può più vivere soltanto (o principalmente) dei beni del sovrano. È fatto notorio che il rapido aumento dell’imposizione fiscale suscita numerose sommosse che conducono, poi, alla Rivoluzione del 1789. Per un’approfondita ricostruzione storica dei sistemi fiscali v. F. CAVAZZUTI, *Fisco e sistemi fiscali*, in *Enciclopedia Treccani*, https://www.treccani.it/enciclopedia/fisco-e-sistemi-fiscali_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/.

⁵²² L’imposizione fiscale costituisce, infatti, almeno in linea di principio, una ingerenza nel diritto di proprietà, poiché priva il soggetto di una parte dei suoi possedimenti, imponendo di pagare una somma di denaro. La stessa trova, tuttavia, giustificazione e fondamento, tra l’altro, in un principio di convivenza sociale. A tale riguardo, la Corte EDU sottolinea, infatti, che è prerogativa delle autorità nazionali decidere, con ampio margine di apprezzamento, il tipo e i *quantum* di contributi da imporre, attenendo, tali scelte, a questioni politiche, economiche e sociali di stretta competenza statale. Ciononostante, i giudici europei hanno facoltà di apprezzare la corretta applicazione del principio posto a tutela della proprietà, osservando se le prerogative fiscali sono realizzate nel rispetto dei principi di legalità, proporzionalità e giusto equilibrio. Corte EDU, sentenza del 14 maggio 2013, ricorso n.66529/11, *N. K. M. c. Ungheria*; Corte EDU, sentenza del 16 giugno 2010, ricorso n.72638/01, *Di Belmonte c. Italia*; Corte EDU, sentenza del 22 aprile 2009, ricorso n. 3991/03, *Bulves AD c. Bulgaria*; La Corte di Strasburgo giunge, pertanto, a sindacare la legittimità di talune scelte di politica fiscale degli Stati contraenti quando un pagamento imposto come tributo può compromettere la garanzia offerta dall’art. 1, se impone un onere sproporzionato o eccessivo per la persona o incida sostanzialmente sulla sua posizione finanziaria. Anche la Corte di Cassazione, Sez. V., 5 luglio 2018 – 28 settembre 2018, n. 23506, D’Ovidio, ribadisce l’illegittimità delle sanzioni tributarie non proporzionali alla gravità della violazione, riaffermando il principio secondo il quale le sanzioni tributarie devono essere adeguate alle circostanze del caso concreto e rispettare il principio di proporzionalità.

sollecitando l'adozione di norme penali, che per loro natura costituiscono la tipologia di sanzioni più afflittiva.

Non a caso, il lungo cammino verso il riconoscimento di una competenza diretta dell'UE in materia penale e il conseguente ravvicinamento delle legislazioni nazionali, sono stati scanditi da varie tappe preparatorie poste in essere con non poche difficoltà, a riprova della sensibilità delle tematiche affrontate⁵²³: fisco e reati costituiscono tradizionali prerogative della sovranità, di qui la comprensibile retrosia degli Stati nel riconoscere all'Unione la capacità di legiferare nei detti settori⁵²⁴.

È evidente, pertanto, che agli operatori europei è stata finora richiesta un'opera di certosina composizione degli interessi in gioco, condotta in una dimensione squisitamente politica, per l'esigenza di garantire una risposta immediata, conforme e incisiva avverso reati che per la loro dimensione transnazionale rischierebbero di rimanere impuniti se lasciati alla repressione dei singoli Stati. Lo scopo perseguito attraverso la cooperazione è, infatti, quello di superare tanto le divergenze relative alle priorità politiche, quanto quelle legate alla sorprendente varietà degli istituti di diritto penale sostanziale e processuale vigenti nei singoli Stati, disuguaglianze che si traducono in frontiere politiche e giuridiche che ostacolano l'efficacia delle azioni giudiziarie.

L'ultimo approdo di questo cammino vede l'istituzione della Procura europea cui è, appunto, attribuita la specifica funzione di perseguire i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, come definiti dalla direttiva cd. PIF. Constatata la misura non sufficiente⁵²⁵ conseguita dagli Stati nel perseguimento di tale obiettivo e nell'ottica del miglior raggiungimento del medesimo da parte dell'Unione, l'EPPO, unitamente agli altri organi preposti alla prevenzione e repressione, è destinato ad assumere un ruolo chiave nella lotta antifrode.

⁵²³ E. BASILE, *Brevi note sulla nuova direttiva PIF. Luci e ombre del processo di integrazione UE in materia penale*, cit., p. 64. Per un inquadramento sistematico ed aggiornato V. V. MANES, M. CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo. Fonti, metodi, istituti, casi*, cit. V., inoltre, G. GRASSO, R. SICURELLA, *Lezioni di diritto penale europeo*, cit; L. PICOTTI (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione europea. Atti dell'incontro di studi (Trento, 3-4 ottobre 1997)*, Milano, 1998.

⁵²⁴ Come osserva P. PISTONE, *Primato del diritto dell'Unione europea e sovranità tributaria: il ruolo della Corte di giustizia europea*, in *Liber Amicorum in onore di Antonio Tizzano*, cit., p. 737: «la materia tributaria è probabilmente uno degli ultimi baluardi della sovranità nazionale», eppure «grazie all'intenso lavoro interpretativo della Corte di giustizia (...) essa non rappresenta più una sfera di riservato dominio degli Stati membri, ma vede la normativa nazionale soggiacere al primato effettivo di quella sovranazionale (...)».

⁵²⁵ G. ROSSOLILLO, *Fiscalità e sovranità: riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione europea*, in *DUE*, 2018, n. 1, p. 121 e ss.

Il regolamento EPPO e la direttiva PIF disegnano, quindi, una significativa tappa del cammino di armonizzazione penalistica sovranazionale⁵²⁶, ponendosi come l'occasione per maturare, se non il superamento, quantomeno l'affievolimento delle diversità legate alle differenti tradizioni storico-culturali che caratterizzano ciascuno Stato membro.

E difatti, ad oggi, la direttiva PIF non fornisce una risposta risolutiva in tema di lotta alle frodi al bilancio comunitario.

Essa, nondimeno, rappresenta un miglioramento dell'impianto a tutela degli interessi finanziari dell'Unione. La sua adozione dimostra infatti il superamento dell'innegabile ritrosia degli Stati nell'ammettere un organico apparato di diritto penale a protezione del *budget* della "piccola Europa". In tal senso essa opera un'evoluzione storica nel segno di una, ancora cauta, lenta e parziale, eppure, esistente apertura verso il riconoscimento di una più ampia competenza penale dell'Unione.

Tuttavia – nonostante la sua portata non particolarmente innovativa – non può tacersi che per effetto della tecnica legislativa adoperata, quella delle "norme minime", la direttiva PIF presenta senz'altro dei profili critici sul piano strutturale, specie ove si evidenzia la limitazione ai "casi gravi" di frode e alle ipotesi di profitto/danno "considerevole", correlati a valori-soglia di carattere monetario che finiscono, molto spesso, per rivelare la poca idoneità alla concreta repressione ed incriminazione di fatti solo apparentemente non gravi perché non integranti la quantità richiesta.

La direttiva in parola, inoltre, sconta i consueti limiti della legislazione penale europea: la mancanza di una parte generale "comune" rende oltremodo difficoltoso il ravvicinamento dello *jus terribile* tra gli Stati membri, tanto più quando entrano in gioco istituti complessi e sfaccettati come il tentativo o il concorso di persone nel reato, senza contare che le "soglie" stabilite in materia di pena detentiva o di durata minima della

⁵²⁶ E. BASILE, *Riflessioni de lege ferenda sul recepimento della direttiva PIF: la repressione delle frodi e lo strano caso dell'art. 316-ter c.p.*, cit., p. 2 e nota 2 ove si rinvia a C. SOTIS, *Il diritto senza codice. Uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Milano, 2007, p. 77 e ss., che paragona suggestivamente la lesione degli interessi finanziari UE ai delitti contro la personalità dello Stato negli ordinamenti nazionali, sul rilievo che tali offese mettono a repentaglio l'esistenza stessa dell'Unione. Nel medesimo ordine d'idee si è inoltre sottolineata la strumentalità del *budget* all'attuazione di tutte le politiche europee: v. R. SICURELLA, *Così lontana, così vicina. La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea dopo la saga Taricco*, in *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, cit., p. 5 e ss.

prescrizione sono destinate ad operare in maniera fortemente diversificata nei vari contesti ordinamentali⁵²⁷.

Il rischio, quindi, di assistere ad un'ulteriore frammentazione del quadro complessivo legato alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione non è del tutto improbabile⁵²⁸.

D'altro canto, la preferenza ricaduta sulla direttiva non è priva di aspetti positivi. Essa poggia su una scelta di politica criminale ben precisa: l'*extrema ratio* dell'intervento penale. Quantunque non vi sia dubbio circa la considerazione che gli interessi finanziari dell'Unione siano beni giuridici in senso proprio, meritevoli di tutela penale, essi non costituiscono semplicemente la "somma" degli interessi finanziari dei singoli Stati membri, non sono beni di tipo transnazionale da disciplinare in modo uniforme per garantire una più efficace tutela; sono, piuttosto, beni di carattere istituzionale la cui importanza va al di là del mero dato economico, poiché investe più ampiamente gli interessi generali perseguiti dall'Unione mediante le risorse stanziare a bilancio; il punto critico è, semmai, chiedersi "quanto" diritto penale utilizzare per garantire ad un tempo la funzione general-preventiva della sanzione penale e il principio della *extrema ratio*.

L'atto prescelto rimane, in quest'ottica, più rispettoso del principio e, allo stesso tempo, garantisce un più incisivo intervento a scelta degli Stati membri.

È evidente, dunque, che la definizione di un piano comune di azione, di obiettivi e priorità da conseguire rinviengono comunque nella predisposizione di iniziative di tal genere un notevole sprone verso la preventiva considerazione dei differenti assetti ordinamentali e delle relative problematiche che potrebbero derivare, come visto, per la tutela dei principi-diritti fondamentali, i quali, talvolta in misura e con sfumature

⁵²⁷ E. BASILE, *Brevi note sulla nuova direttiva PIF. Luci e ombre del processo di integrazione UE in materia penale*, cit., p. 72.

⁵²⁸ In senso contrario, peraltro, A. VENEGONI, *Prime brevi note sulla proposta di direttiva della Commissione europea per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale COM(2012)363 (c.d. direttiva PIF)*, cit., p. 5, osserva che non può ritenersi che l'adozione della presente direttiva costituisca la mera "lisbonizzazione" della Convenzione PIF, atteso che la Convenzione era stata da tempo recepita, anche se con notevoli disomogeneità. Lo scopo principale della presente proposta va, invece, ricercato nel tentativo di creare un primo nucleo di autentico diritto penale europeo nel settore, intendendosi con ciò una disciplina che non solo preveda delle fattispecie di reato, ma anche un arco di sanzioni più preciso e norme, per così dire, di parte generale con riferimento, come visto, in primo luogo, alle definizioni soggettive, alla previsione della punibilità del concorso di persone, del tentativo, della responsabilità degli enti, nonché alla prescrizione. L'omogeneità di tali concetti, oltre che delle condotte dei reati, contribuirà a rendere la disciplina per la lotta a tali reati più uniforme rispetto al passato creando appunto una sorta di mini-sistema penale nel settore della tutela degli interessi finanziari della UE.

differenti, quindi non ampiamente condivise, formano il patrimonio culturale irrinunciabile di ogni Stato.

Al riguardo, non va dimenticata l'importanza del ruolo assunto dal legislatore nazionale non solo nella fase discendente ma anche nella fase ascendente dell'*iter* legislativo europeo, potendo, ad esempio, azionare il freno di emergenza nella misura in cui ritiene che l'adozione di una certa norma possa incidere negativamente sulle specificità dell'ordinamento interno.

Sebbene sia noto, infatti, che l'evoluzione dei rapporti tra gli ordinamenti è notevolmente maturata proprio nel segno della implementazione della tutela dei valori e dei diritti fondamentali, si è visto che la prassi applicativa dimostra che sussistono tuttora dimensioni garantistiche differenti dei medesimi.

In questo contesto, pertanto, un più incisivo contributo è fornito dalla giurisprudenza. Il dialogo tra le Corti rappresenta, infatti, il canale privilegiato attraverso cui si realizza l'innalzamento dello statuto garantistico dei diritti fondamentali.

Sebbene sia indubbia la già sottolineata diversità tra le Corti – segnata in particolare da un carattere fortemente funzionalistico della Corte di giustizia, più restia a cedere al riconoscimento dei diritti fondamentali (e in particolare quelli afferenti all'area penalistica), a fronte di una più palese connotazione garantistica della Corte Costituzionale – è altrettanto vero che gli sviluppi attuali e potenziali della CDFUE consentono di esprimere una visione sicuramente più sfaccettata delle interazioni tra ordinamenti.

L'esame dei casi proposti nel precedente capitolo, non a caso, rivela che questa premessa di fondo si presta ad una possibile inversione dei ruoli a seconda dell'area tematica considerata. La differente sensibilità manifestata dalle Corti che agiscono nel panorama europeo non sempre mette in luce una avanguardia delle Corti Costituzionali, talvolta è, invece, proprio la Corte di giustizia a dimostrarsi un passo più avanti nella tutela dei diritti fondamentali.

Se, infatti, riguardo alla legalità penale la Corte Costituzionale risulta offrire uno statuto garantistico più completo, in relazione alle sanzioni amministrative punitive può dirsi lo stesso per la Corte di giustizia dell'UE.

Ed infatti, dopo l'esperienza della "saga Taricco", la Corte di giustizia, proprio sul tema oggetto della presente ricerca, ha dimostrato, almeno in due occasioni, maggiore

sensibilità verso il rispetto di tali caposaldi. L'impulso non è di poco momento perché riverbera effetto sul riconoscimento di ulteriori garanzie sostanziali ma anche procedurali, la cui salvaguardia va assicurata anche laddove ciò si ripercuota negativamente sull'adempimento dell'obbligo imposto dall'art. 325 TFUE. Ci si riferisce alle sentenze della Corte di giustizia, del 17 gennaio 2019, *P. Dzivev e a.* e del 5 giugno 2018, *Kolev e a.*, in cui si evidenzia come l'obbligo di garantire l'efficace riscossione delle risorse dell'Unione non esonera i giudici nazionali dal necessario rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta e dei principi generali del diritto dell'Unione, dal momento che i procedimenti penali avviati per reati in materia di IVA costituiscono un'attuazione del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta. Più in particolare, detti diritti e principi generali devono essere rispettati non soltanto durante i procedimenti penali, ma anche durante la fase delle indagini preliminari, a decorrere dal momento in cui l'interessato è accusato⁵²⁹. Ne discende, che il potere repressivo non può essere esercitato, in linea di principio, al di fuori dei limiti legali entro cui un'autorità è autorizzata ad agire secondo il diritto dello Stato membro cui essa è soggetta⁵³⁰. In ogni caso, dunque, pur riconosciuta la non conformità delle disposizioni interne in relazione all'art. 325, spetta sempre al giudice del rinvio determinare le misure concrete da adottare al fine di garantire il rispetto della norma, tenendo conto dell'insieme dei mezzi procedurali offerti dal suo diritto nazionale, considerato nel suo insieme e interpretato alla luce del diritto dell'Unione. Nell'ipotesi in cui varie soluzioni siano possibili per conferire piena efficacia agli obblighi derivanti dall'articolo 325, paragrafo 1, TFUE, spetta a tale giudice scegliere, tra le diverse soluzioni, quella che consente nel caso di specie di assicurare il diritto fondamentale di cui trattasi, a condizione che tale applicazione non comprometta il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione⁵³¹.

⁵²⁹ V., in tal senso, sentenze del 5 dicembre 2017, *M.A.S. e M.B.*, cit., punto 52; Corte di giustizia, del 5 giugno 2018, *Kolev e a.*, cit., punti 68 e 71, nonché Corte di giustizia, sentenza del 20 marzo 2018, *Di Puma e Zecca*, cit., punto 31.

⁵³⁰ «L'obbligo di garantire un'efficace riscossione delle risorse dell'Unione non esonera i giudici interni dal necessario rispetto del principio di legalità e dello Stato di diritto, che costituiscono i principali valori su cui si fonda l'Unione, a norma dell'art. 2 TUE», Corte di giustizia, sentenza del 17 gennaio 2019, *Dzivev e a. c. Bulgaria*, cit., punto 34. Sul punto si veda anche, Corte di giustizia, sentenza del 10 ottobre 2015, *Weltimmo*, causa C-230/14, EU:C:2015:639, punto 56.

⁵³¹ Per completezza argomentativa corre l'obbligo di precisare che il percorso di bilanciamento nell'ottica della salvaguardia dei diritti fondamentali rinviene un significativo approfondimento nella giurisprudenza formatasi intorno al MAE (su tutte v. Corte di giustizia, sentenza del 5 aprile 2016, *Aranyosi e Căldăraru*, cause riunite C-404/15 e C-659/15, ECLI:EU:C:2016:198), che costituisce il primo effettivo strumento attraverso cui si è realizzato il principio del mutuo riconoscimento e dal quale si è verificata la possibilità di insorgenza di pregiudizi per i diritti fondamentali. La soluzione adottata ha preferito l'opzione

La tutela degli interessi finanziari, dunque, venendo a coinvolgere diversi piani sanzionatori e dimostrando una afflittività di non trascurabile rilievo, impone un indispensabile bilanciamento tra le esigenze di cassa e la tutela dei diritti fondamentali la cui salvaguardia, nonostante tentativi di senso contrario, non può in alcun modo essere sacrificata sull'altare delle prerogative economico-finanziarie⁵³².

D'altro canto nel diritto penale amministrativo, ambito che nella prospettiva italiana non è presidiato dalle stesse garanzie espressamente dedicate al diritto penale in senso stretto, la valenza garantistica della CDFUE come interpretata dalla Corte di

di disattendere la mutua fiducia, rinunciando al trasferimento automatico della persona richiesta. Ciò, tuttavia, non equivale a sostenere che la presenza sistemica o singolare di carenze ordinarie che danno luogo al pregiudizio di diritti fondamentali sia capace di bloccare del tutto l'esecuzione del mandato, quindi, rendere completamente prevalente la tutela dei diritti fondamentali sullo strumento di ravvicinamento degli ordinamenti, ma significa approfondire il caso concreto assumendo dettagli circostanziati che consentano di operare il miglior bilanciamento degli interessi rilevanti nel caso concreto. In altri termini, «l'esecuzione di un MAE richiede la previa valutazione individuale del rischio – cioè a dire l'accantonamento del principio della mutua fiducia – sia in presenza di elementi qualificati che attestino violazioni gravi e sistemiche dei diritti fondamentali nello Stato membro cui la fiducia è dovuta, sia in presenza di seri rischi specifici per la persona in procinto di essere consegnata a tale Stato». Così E. PISTOIA, *Lo status del principio di mutua fiducia nell'ordinamento dell'Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l'intruso?*, cit., p. 43. Di tale impostazione ha preso atto l'ultima riforma approvata con d.lgs. del 2 febbraio 2021, n. 10 recante *Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri, in attuazione delle delega di cui all'articolo 6 della legge 4 ottobre 2019, n. 117*, che, modificando organicamente la disciplina contenuta nella L. 22 aprile 2005, n. 69, ha espressamente introdotto maggiori garanzie per i diritti fondamentali. In particolare, il nuovo art. 2 stabilisce che «l'esecuzione del mandato di arresto europeo non può, in alcun caso, comportare la violazione dei principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato o dei diritti inalienabili della persona riconosciuti dalla Costituzione, dei diritti fondamentali e dei fondamentali principi giuridici sanciti dall'articolo 6 del trattato sull'Unione europea o dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (...)». Dunque, contrariamente alla previgente formulazione secondo la quale l'Italia dava esecuzione al MAE «nel rispetto» dei diritti e principi stabiliti dai trattati internazionali e dalla Costituzione, chiedendo «idonee garanzie» allo Stato membro di emissione (art. 2 comma 2, oggi abrogato), la versione attuale attribuisce al giudice dell'esecuzione la verifica relativa alla violazione dei predetti principi e diritti, con la conseguenza in caso affermativo di impedire *tout court* l'esecuzione del MAE. Sul tema V. inoltre E. LA ROCCA, *In G.U. la nuova normativa in materia di mandato d'arresto europeo*, in <https://www.quotidianogiuridico.it/>, 16 febbraio 21; G.A. LOMBARDI, *Il rifiuto del MAE per il rischio di violazione dei diritti umani, tra sentenze interpretative e mancate previsioni legislative*, in *Arch. pen.*, 2021, n. 1. L. SCOLLO, *La riforma del Mandato d'Arresto Europeo. Meno diritto e più diritti*, in *Giurisprudenza Penale*, 2021, 2; M. BARGIS, *Mandato di arresto europeo e diritti fondamentali: recenti itinerari "virtuosi" della Corte di giustizia tra compromessi e nodi irrisolti*, in *DPC*, 26 aprile 2017; L. PANELLA, *Mandato di arresto europeo e protezione dei diritti umani: problemi irrisolti e "incoraggianti" sviluppi giurisprudenziali*, in *FSJ*, 2017, n. 3; N. LAZZERINI, *Gli obblighi in materia di protezione dei diritti fondamentali come limite all'esecuzione del mandato d'arresto europeo: la sentenza Aranyosi e Căldăraru*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, n. 2; A. DI STASI, *Tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea e mandato di arresto europeo: osservazioni sull'art. 2 della Legge 69/2005*, in *AA.VV., Scritti in onore di Umberto Leanza*, Napoli, 2008, vol. I, pp. 1009-1044; ID., *Libertà e sicurezza nello spazio giudiziario europeo: mandato di arresto e "statuto" dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2007, n. 4, p. 657 e ss.

⁵³² V. MANES, *Taricco, finale di partita*, in C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, cit., p. 418.

giustizia ha avuto modo di esprimersi con maggiore profondità e la Corte Costituzionale, da ultimo attraverso la sentenza n. 84/2021, ha dimostrato di saper trarre profitto da tale insegnamento, decretando l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, nella parte in cui si applica anche alla persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla Consob risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato.

È proprio attraverso il loro “concorso”, pertanto, che le Corti riescono a valorizzare reciprocamente il rispettivo potenziale garantismo a tutto vantaggio dei diritti fondamentali degli individui.

Il tutto, è chiaro, non può prescindere dal raggiungimento di una elevata fiducia tra gli Stati membri, che costituisce il presupposto ideologico e pratico del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie, quale modello operativo attraverso cui la cooperazione si realizza. La mutua fiducia d'altro canto quale principio immanente e identitario, non coincide con il mutuo riconoscimento ma costituisce la condizione che lo legittima e che lo rende possibile⁵³³.

Le iniziative di armonizzazione, dunque, rappresentano, ad un tempo, occasioni che fanno emergere le diversità tra gli ordinamenti e lo strumento attraverso cui le stesse possono essere appianate e ridotte, poiché solo attraverso la definizione di un nucleo davvero comune di valori e di regole di relativa salvaguardia e attuazione potranno scongiurarsi le ancora attuali divergenze di vedute che determinano evidenti punti di tensione anche nell'attività interpretativa delle Corti, sebbene poi si possa rintracciare nella tecnica del bilanciamento un momento di concreta composizione.

D'altronde, la costruzione di un efficace e solido quadro “costituzionale” di riferimento per potenziare le garanzie dei singoli che si muovono all'interno dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia non può che essere intimamente legata alla valorizzazione delle garanzie già collocate nei cataloghi di relativa tutela.

Invero, il potenziamento delle garanzie fondamentali è operato non solo mediante l'innovazione legislativa e la tutela giurisdizionale, ma anche attraverso uno strumento politico, benché congegnato secondo un modello giuridico. L'art. 7 TUE predispone,

⁵³³ E. PISTOIA, *Lo status del principio di mutua fiducia nell'ordinamento dell'Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l'intruso?*, in *FSJ*, 2017, n. 2, p. 29.

infatti, un meccanismo sanzionatorio qualora in uno Stato si verifichi il rischio di una violazione grave dei valori di cui all'art. 2, tra i quali, appunto, figurano i diritti fondamentali e lo Stato di diritto.

La tutela dello Stato di diritto e la tutela del bilancio si dimostrano avere notevoli connessioni ed infatti – come risulta dalle Conclusioni del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020 che ha posto l'attenzione sulla questione della condizionalità al rispetto dello Stato di diritto per l'accesso ai fondi europei⁵³⁴ – la loro salvaguardia procede parallelamente.

L'obiettivo del meccanismo introdotto dal regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, *che stabilisce il quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2021-2027*, è di contrastare con altri mezzi l'ascesa e il radicamento di tendenze autocratiche e illiberali, la corruzione, la disinformazione e l'appropriazione dello Stato presenti in diversi paesi UE, che oggi il Consiglio non riesce a limitare attraverso le procedure ai sensi dell'art. 7 del Trattato.

La condizionalità, infatti, consente di tutelare il bilancio dell'UE non solo quando i fondi europei vengono utilizzati direttamente in modo improprio, come nei casi di corruzione o frode, ma anche qualora sia assodato che la violazione dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro comprometta o rischi seriamente di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE o la tutela degli interessi finanziari dell'UE in modo sufficientemente diretto. Esso contempla tutti i fondi dell'UE, comprese le risorse assegnate attraverso lo strumento per la ripresa *Next Generation EU*.

Poiché il rispetto dello Stato di diritto è centrale anche per il funzionamento del mercato interno, per la cooperazione nel settore della giustizia basata sulla fiducia e sul riconoscimento reciproco, e per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione⁵³⁵, il nuovo meccanismo di portata generale è concepito come un ciclo annuale di valutazione, principalmente, di 4 settori che incidono direttamente sul rispetto dello Stato di diritto: a)

⁵³⁴ Adottando un quadro finanziario pluriennale che comprende un grande stanziamento di risorse (750 miliardi di euro) denominato *Next Generation EU* o impropriamente *Recovery Fund*, gli Stati Membri, per la prima volta, hanno deciso di unire le forze ed emettere debito comune. Per accettare questa decisione storica, i paesi del Nord Europa (c.d. paesi frugali), preoccupati dalle frodi e corruzioni dilaganti nel territorio di alcuni partner europei, hanno preteso di poter condizionare la concessione dei fondi, al rispetto dello Stato di diritto.

⁵³⁵ Secondo quanto sottolineato dallo stesso Consiglio europeo di luglio 2020 nelle *Conclusioni* consultabili al sito <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>.

il sistema giudiziario; b) il quadro anticorruzione; c) il pluralismo e la libertà dei media; d) le altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri.

Si evidenzia, quindi, ancora una volta come la tutela dei diritti fondamentali cammina di pari passo con quella degli interessi finanziari. I due piani si intersecano e rendono necessaria la predisposizione di una normativa ben più capace di ravvicinare gli ordinamenti.

In via conclusiva può, quindi, affermarsi che i tentativi sinora posti in essere attraverso le iniziative sin qui descritte costituiscono momento di significativa convergenza certamente apprezzabile, tuttavia, essi rivelano ancora la necessità di operare ulteriori sforzi da parte di tutti gli operatori del diritto verso l'attuazione di una coraggiosa evoluzione di sistema che, prendendo ulteriore spunto dalla lotta alle frodi contro il bilancio dell'Unione, traghetti una complessiva revisione dell'intervento penale europeo. Solo attraverso un ripensamento dell'impianto normativo da realizzarsi secondo una visione unitaria del sistema penale, si potrà raggiungere quella integrazione sempre più stretta tra ordinamenti che trovi, a monte, sintesi nella legislazione europea e, a valle, momento di maggiore valorizzazione e massimizzazione delle garanzie fondamentali nell'indispensabile e fruttifero "dialogo tra le Corti".

In questo senso, la direttiva PIF costituisce solo un ulteriore impulso, un trampolino di lancio verso l'elaborazione di idee e progetti realmente comuni.

BIBLIOGRAFIA

DOTTRINA

ABBADESSA G., *La giurisprudenza di Strasburgo 2008-2010: il principio di legalità in materia penale (art. 7 CEDU)*, in *DPC*, 2011

ADEN H., SANCHEZ BARRUECO M.L., STEPHENSON P., *The European Public Prosecutor's Office: strategies for coping with complexity*, study requested by the CONT Committee, Directorate general for internal policies policy Department on budgetary affairs, 2019

ALESCI T., *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Archivio penale*, 2014

ALLEGREZZA S., *Verso una procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione*, in *DPC*, 2013

AMALFITANO C. (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Milano, 2018

AMALFITANO C., D'AMBROSIO R., *Art. 50, Diritto di non essere giudicato o punito per due volte per lo stesso reato*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017

AMALFITANO C., *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e rimessione alla Consulta e tra disapplicazione e rimessione alla luce della giurisprudenza "comunitaria" e costituzionale*, in *Rivista AIC*, 18 febbraio 2020, www.rivistaaic.it

AMALFITANO C., *Il ruolo dell'art. 325 TFUE nella sentenza Taricco e le sue ricadute sul rispetto del principio di legalità penale. Possibile una diversa interpretazione ad opera della Corte di giustizia?*, in *Quaderni costituzionali*, 2016

AMALFITANO C., *La "saga Taricco": dalla sentenza della Corte di giustizia nella causa C-105/14 all'ordinanza n. 24/2017 della Corte costituzionale*, in AMALFITANO C. (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, *Collana dell'Università degli Studi di Milano*, Milano, 2018

AMALFITANO C., *La competenza penale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in CAMALDO L. (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014

AMALFITANO C., *La vicenda Taricco e il dialogo (?) tra giudici nazionali e Corte di giustizia*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, n. 1

AMALFITANO C., *La vicenda Taricco nuovamente al vaglio della Corte di giustizia: qualche breve riflessione a caldo*, in *Euroius.it*, 29 gennaio 2017

AMARELLI G., *Principio di proporzionalità della pena e sindacato della Corte costituzionale*, in *Solo temi*, Nel diritto editore, 2017

ANDREAZZA G., *Il seguito del dictum Taricco nella giurisprudenza di legittimità*, in AMALFITANO C. (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Collana dell'Università degli Studi di Milano, Milano, 2018

ANRÒ I., *Il parere 2/13 della Corte di giustizia sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU: questo matrimonio non s'ha da fare?*, in *Rivista di diritti comparati*, 2 febbraio 2015

ANZON DEMMIG A., *Applicazioni virtuose della nuova "dottrina" sulla "doppia pregiudizialità" in tema di diritti fondamentali (in margine alle decisioni nn. 112 e 117/2019)*, in *Osservatorio AIC*, 5 novembre 2019;

ARANCI M., *La direttiva (UE) 2017/1371 del 5 luglio 2017: la protezione degli interessi finanziari UE mediante il diritto penale*, in *Eurojus*, 2017

ASTARITA S., voce *Ne bis in idem*, in *Dig disc. pen.*, vol. IV, tomo II, Agg., Torino, 2008

BACIGALUPO E., *La tutela degli interessi finanziari della Comunità: progressi e lacune*, in GRASSO G. (a cura di), *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità tra prevenzione e repressione. L'esempio dei fondi strutturali*, Milano, 2000

BAILO F., *Il principio di legalità in materia penale quale controlimite all'ordinamento eurounitario: una decisione interlocutoria (ma non troppo!) della Corte costituzionale dopo il caso Taricco*, in *Consulta on-line*, 2017, n. 1.

BALLINI B., *Le novità introdotte dal d.lgs. 14 luglio 2020, n. 75*, in *disCrimen*, 28 luglio 2020

BALSAMO A., *Il coordinamento tra la Procura generale della Corte di Cassazione e la Procura europea*, in *Sistema penale*, 2019

BARAK A., *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge University Press, 2012

BARATTA S., *Il Corpus Juris e la cultura giuridico-penale europea*, in MOCCIA S. (a cura di) *Ambito e prospettive di uno spazio giuridico penale-europeo*, Napoli, 2004

BARGIS M., *Mandato di arresto europeo e diritti fondamentali: recenti itinerari "virtuosi" della Corte di giustizia tra compromessi e nodi irrisolti*, in *DPC*, 26 aprile 2017

BARTOLE S., *Le opinabili paure di pur autorevoli dottrine a proposito della ratifica del protocollo n. 16 alla CEDU e i reali danni dell'inerzia parlamentare*; in <https://www.giustiziainsieme.it/>, 13 gennaio 2021

BARTOLI R., *Brevi considerazioni in tema di confisca del profitto*, in *DPC*, 20 ottobre 2016

BARTOLUCCI M.A., *Dei rapporti e delle interferenze tra la cd. direttiva PIF e le norme penali spagnole e italiane in materia di corruzione*, in *diritto penale contemporaneo*, 2019

BARUFFI M. C., *Commento all'art. 4 TUE*, F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014

BASILE E., *Brevi note sulla nuova direttiva PIF. Luci e ombre del processo di integrazione UE in materia penale*, in *DPC*, 2017

BASILE E., *Riflessioni de lege ferenda sul recepimento della direttiva pif: la repressione delle frodi e lo strano caso dell'art. 316-ter c.p.*, in *DPC*, 31 maggio 2019

BASSINI M., POLLICINO O., *The Taricco Decision: A Last Attempt to Avoid a Clash between EU Law and the Italian Constitution*, *VerfBlog*, in *Verfassungsblog on matters constitutional*, 28 gennaio 2017

BECCARIA C., *Dei delitti e delle pene*, 1764

BELFIORE R., *L'adeguamento della normativa nazionale al regolamento sulla Procura europea: il punto della situazione*, in *Sistema Penale*, 2020, n. 7

BENEDETTI E., *Sviluppi recenti in materia di istituzione della procura europea: l'adozione del regolamento 2017/9941*, in *Rivista della cooperazione giuridica interazionale*, 2017, n. 57

BERNARDI A. (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017

BERNARDI A., *La competenza penale accessoria dell'Unione europea: problemi e prospettive*, in *ArchivioDPC*, 2012, n. 1

BERNARDI A., NEGRI D., *Rapporti tra autorità giudiziarie nazionali e organi investigativi nell'ottica della futura istituzione della Procura europea: modelli operazionali e buone pratiche nella lotta ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE*, in *DPC*, 2015

BIAVATI P., *Giudici deresponsabilizzati? Note minime sulla mancata ratifica del Protocollo 16*, in <https://www.giustiziainsieme.it/>, 17 dicembre 2020

BILANCIA P., *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, reperibile on line <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>, 2015

BIN R., *Taricco Tango. Quale sarà il prossimo passo?*, in *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Collana dell'Università degli Studi di Milano, Milano, 2018

BINDI E., *La delimitazione dei confini del ne bis in idem: dall'automatismo alla discrezionalità del giudice*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, reperibile in rete al sito <https://www.giurcost.org/>

BIONDI A., *Common law, UE e CEDU: passato, presente ed un incerto futuro*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 2

BIONDI F., *Quale dialogo tra le Corti?*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 18

BONTEMPELLI M., *La confisca o le confische da illecito (penale) tributario?*, in *Sistema penale*, 4 dicembre 2019

BONTEMPELLI M., *La litispendenza e il divieto di doppia decisione*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2015

BORGIA G., *Pubblico ministero europeo: tra presente e passato, nuove prospettive alla luce dei recenti atti di terrorismo*, in *Arch. pen.*, 2016, n. 2

BORSARI R., *La "231" si estenderà alle frodi IVA*, in *Il sole 24 ore*, 2018

BRICOLA F., *Alcune osservazioni in materia di tutela penale degli interessi delle Comunità europee (1968)*, in *Scritti di diritto penale*, Vol. II, Tomo 1, Milano, 1997

BUFFA F., *Le principali questioni in materia tributaria*, in www.questionegiustizia.it, 2019, n. 1

BURGIO M., *Gli orientamenti comunitari e l'ordinamento tributario italiano*, in *AA.VV., Operazioni internazionali e fiscalità*, Padova, 1955

CAEIRO P., The influence of the Eu on the blurring between administrative and criminal law, in GALLI F., WEYEMBERGH A. (eds), *Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law – The influence of the EU*, Bruxelles, 2014

CAFARI PANICO R., *Conclusioni*, in DI STASI A., ROSSI L.S., *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo Tampere*, Napoli, 2020

CAIANIELLO M., *Quel che resta del dialogo*, in AMALFITANO C. (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Collana dell'Università degli Studi di Milano, Milano, 2018

CAIANIELLO M., *The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor's Office: Everything Changes, or Nothing Changes?*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2013

CALVANESE E., DE AMICIS G., *La rete giudiziaria europea: natura, problemi e prospettive*, in *Cass. pen.*, 2001

CALZOLARI A., *La tutela CEDU del diritto di proprietà: la base legale del giusto tributo*, in *Corr. trib.*, n. 40/2017

CALZOLARI, A. *La lunga marcia per il riconoscimento del ne bis in idem nell'ordinamento tributario italiano*, in *Rivista di Diritto Tributario*, 16 settembre 2020

CAMALDO L. (a cura di), *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014

CAMALDO L., *La creazione della Procura europea in uno spazio investigativo comune*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014

CANDI A., *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del pubblico ministero europeo nella proposta della commissione europea del 17 luglio 2013*, in *DPC*, 2014

CANNIZZARO E., *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea*, in *Liber Amicorum in onore di Antonio Tizzano*, Torino, 2018

CANNIZZARO E., *La singolare vicenda della ratifica del Protocollo n.16*, <https://www.giustiziainsieme.it/>, 8 dicembre 2020

CARTA M.C., *Le incognite della nuova competenza consultiva della Corte EDU ispirata al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020

CARTABIA M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana. Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola*, Roma, 24-26 ottobre 2013

CARUSO C., *Prassi e funzioni del sistema di early warning, Relazione al Convegno Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello in memoria di Antonio Zorzi Giustiniani (1949-2015) tenutosi presso l'Università di Roma "La Sapienza", il 28 gennaio 2016 e reperibile on line <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>*

CASALDO OLERO G., *L'ordinamento comunitario e l'ordinamento tributario interno*, in *Trattato di diritto tributario*, diretto da A. AMATUCCI, vol. I, tomo II, Padova, 1994

CASELLI G., DE AMICIS G., *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno*, in *Dir. e giustizia*, 2003, n. 28

CASOLARI F., *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione Europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020

CASSETTI L., *Diritti, Carte e politiche pubbliche*, in DI STASI A., ROSSI L.S., *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo Tampere*, Napoli, 2020

CAVALIERE A., LONGOBARDO C., MASARONE V., SCHIAFFO F., SESSA A. (a cura di), *La giurisprudenza in materia di confisca e prescrizione dei reati tributari*, in AA.VV., *Scritti in onore di Sergio Moccia. Politica criminale e cultura giuspenalistica*, Napoli, 2017

CAVAZZUTI F., *Fisco e sistemi fiscali*, in *Enciclopedia Treccani*, https://www.treccani.it/enciclopedia/fisco-e-sistemi-fiscali_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/

CECI G., *Prime brevi note sul Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»)*, in *Osservatorio SLSG*, www.slsg.unisa.it, 2017

CELOTTO A., GROPPI T., *Primauté e controlimiti nel progetto di Trattato costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2004, n. 4

CHENAL R., *Cedu e diritto tributario: le garanzie di natura sostanziale*, entrambi in AA.VV., *Il nostro sistema tributario all'esame della Cedu. Le questioni ancora aperte* (Collana diretta da BUFFA F., *Il diritto in Europa oggi*), Atti del convegno organizzato presso la Corte di Cassazione dall'Ufficio dei referenti per la formazione decentrata della Scuola superiore della magistratura – Roma, 22 settembre 2015 – Key, Vicalvi (FR), 2016

CHENAL R., *Il diritto al rispetto del domicilio in caso di perquisizione*, in DI STASI A. (a cura di), *Cedu e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno*, Vicenza, 2020

CHIARIZIA G., GIULIANI F., *Diritto tributario, CEDU e diritti fondamentali dell'U.E. Incidenze e applicazioni pratiche*, Torino, 2017

CHIAVARIO M., *La compatibilità del bis in idem previsto dall'art. 11 comma primo c.p. con il diritto internazionale generalmente riconosciuto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1967, n. 1

CIAMPI A., *Il caso Taricco impone la disapplicazione delle garanzie della prescrizione: un problema di rapporti fra diritto dell'UE e diritto nazionale e di tutela dei diritti fondamentali, non solo di diritto processuale internazionale*, in *Corriere giuridico*, 2015

CITRARO V., *Il principio di territorialità e l'efficacia della legge penale nello spazio*, in *De Iure Criminalibus Diritto & Procedura*, 2016

COMI V., *Interessi finanziari UE, procura europea, difesa: nessun passo indietro sul piano delle garanzie*, in *Arch. pen.*, 2013, n. 2

CONFORTI B., *Diritto internazionale*, a cura di IOVANE M., Napoli, 2018

CONSULICH F., GENONI C., *L'insostenibile leggerezza del ne bis in idem. Le sorti del divieto di doppio giudizio e doppia punizione, tra diritto eurounitario e convenzionale*, in *Giurisprudenza penale*, 2018, n. 4

CONTE M., GEMELLI M., LICATA F., *Le prove penali*, in CENDON P. (a cura di), *Trattati*, Milano, 2011

CONTINIELLO A., *Della prescrizione penale. Natura, fondamento e giustificazione dell'istituto*, in *Giurisprudenza penale*, 2020, n. 2

COPPOLA F., *Le scelte sanzionatorie alla prova del principio di proporzionalità. Un'ipotesi di "valorizzazione" dal confronto con il Sentencing System inglese*, in *Arch. pen.*, 2018, n. 3

CORRERA A., *Prime osservazioni sul regolamento che istituisce la Procura Europea*, in *Eurojus*, 2017

CORSO P., *Responsabilità 231 a seguito di illecito tributario: forse qualcosa sta cambiando*, in <https://www.ipsoa.it/documents/fisco/sanzioni/quotidiano/2020/10/17/>, 17 ottobre 2020

CREPALDI R., *Le recenti modifiche del diritto penale tributario: continua la strada verso il diritto penale della riscossione*, Relazione al convegno "I reati tributari dopo la riforma del processo penale e delle sentenze delle Corti europee UE ed EDU – Milano, 19 ottobre 2017, in *Giurisprudenza penale*, 2017, n. 10

CUPELLI C., *La Corte costituzionale ancora non decide sul caso Taricco, e rinvia la questione alla Corte di giustizia*, in *DPC*, 2017, n.1

CUPELLI C., *La Corte costituzionale chiude il caso Taricco e apre a un diritto penale europeo 'certo'*, in *DPC*, 04 giugno 2018

D'AMICO M., *Tra legislatore, Corte costituzionale e giudici comuni: alcune riflessioni intorno alle ricadute interne della sentenza Taricco II della Corte di giustizia*, in AMALFITANO C. (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Collana dell'Università degli Studi di Milano, Milano, 2018

DALIA A.A., FERRAIOLI M., *Manuale di diritto processuale penale*, Milano, 2018

DAMATO A., DE PASQUALE P., PARISI N., *Argomenti di diritto penale europeo*, Torino, 2011

DAMATO A., DE PASQUALE P., PARISI N., *Frodi agli interessi finanziari dell'Unione, corruzione, riciclaggio di proventi di reato*, in *Argomenti di diritto penale europeo*, Torino, 2014

DAMATO A., *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, Bari, 2018

DAMATO A., Sub art. 325 *TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014

DANIELE M., *La triangolazione delle garanzie processuali fra diritto dell'Unione europea, CEDU e sistemi nazionali*, in *DPC*, 2016

- DARAIO G., *La circolazione della prova nello Spazio giudiziario europeo*, in L. KALB (a cura di), *Spazio europeo di giustizia e processo penale*, Torino, 2012
- DASTOLI P.V., *Le risorse proprie*, in *Astrid*, 2009
- DE AMICIS G., *La cooperazione verticale*, in KOSTORIS R.E., *Manuale di procedura penale europea*, Milano, 2014
- DE AMICIS G., *La costruzione di Eurojust nell'ambito del terzo pilastro dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2001
- DE AMICIS G., *La nuova rete ed il suo rapporto con Eurojust*, in *Cass. pen.*, 4, 2009
- DE AMICIS G., *Ne bis in idem e "doppio binario" sanzionatorio: prime riflessioni sugli effetti della sentenza "Grande Stevens" nell'ordinamento italiano. Nota su Corte EDU, II Sez., sent. 4 marzo 2014, Grande Stevens e a. c. Italia, ric. n. 18640/10 e a., in DPC, 23 giugno 2014*
- DE AMICIS G., SURANO L., *Il rafforzamento dei poteri di Eurojust a seguito della decisione 2009/426/GAI*, in *Cass. pen.*, 2009
- DE BELLIS G., *La prescrizione e il principio di legalità nelle difese dello Stato italiano dinanzi alla Corte di giustizia*, in C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Collana dell'Università degli Studi di Milano, Milano, 2018
- DE LEO G., *Da Eurojust al pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, 2003
- DE PASQUALE P., *Il divieto di ne bis in idem ed i reati tributari*, in CAGGIANO G. (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, Bari, 2018, p. 261 e ss.
- DE STEFANO F., *Lo stato dell'arte delle controversie transfrontaliere nello Spazio europeo*, in DI STASI A., ROSSI L.S., *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo Tampere*, Napoli, 2020
- DEBOYSER C., *European Public Prosecutor's Office and Eurojust: Love Match or Arranged Marriage?*, in ERKELENS L.H., MEIJ A.W.H., PAWLIK M. (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, The Hague; 2015
- DEGANI G.E., *La confisca del profitto nei reati tributari: questioni aperte*, in *Giurisprudenza penale*, 2020, n. 5

DELL'OSSO A.M., *Confisca diretta e confisca per equivalente nei confronti della persona giuridica per reati tributari commessi dal legale rappresentante: le Sezioni Unite innovano ma non convincono*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2014

DI BUCCI V., *Il principio di legalità e i diritti dell'imputato nell'impostazione della Commissione europea nel rinvio pregiudiziale relativo alla causa M.A.S. e M.B.*, in AMALFITANO C. (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Collana dell'Università degli Studi di Milano, Milano, 2018

DI FEDERICO G., *La "saga Taricco": il funzionalismo alla prova dei controlimiti (e viceversa)*, in AMALFITANO C. (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Collana dell'Università degli Studi di Milano, Milano, 2018

DI STASI A., *Libertà e sicurezza nello spazio giudiziario europeo: mandato di arresto e "statuto" dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2007, n. 4

DI STASI A., *Diritti umani e sicurezza regionale il "sistema" europeo*, Napoli, 2010

DI STASI A., *Il ruolo del giudice nazionale nel "dialogo indiretto" tra sistema CEDU e ordinamento UE: a proposito della motivazione del mancato rinvio pregiudiziale*, in CAGGIANO G., *Integrazione e sovranazionalità*, Bari, 2018

DI STASI A., *Introduzione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2018

DI STASI A., *L'incidenza virtuosa della tutela dei diritti fondamentali nel completamento dello spazio europeo di giustizia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2019, n. 1

DI STASI A., ROSSI L.S., *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020

DI STASI A., *Spazio europeo e diritti di giustizia. Il capo VI della Carta dei diritti fondamentali nell'applicazione giurisprudenziale*, Padova, 2014

DI STASI A., *Tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea e mandato di arresto europeo: osservazioni sull'art. 2 della Legge 69/2005*, in AA.VV., *Scritti in onore di Umberto Leanza*, Napoli, 2008, vol. I

DI STASI A., *Tutela multilevel dei diritti fondamentali e costruzione dello spazio europeo di giustizia*, in DI STASI A. (a cura di), *Spazio europeo e diritti di giustizia. Il Capo VI della Carta dei diritti fondamentali nell'applicazione giurisprudenziale*, Padova, 2014

DÍAZ ABAD N., *The Legal Framework for the Protection of Fundamental Rights of the Suspect or Accused in Transnational Proceedings Under the EPPO*, in BACHMAIER WINTER L., *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Springer, 2018

DONATI F., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sul PSCP: quale impatto sul processo di integrazione europea?*, in *Eurojus*, 2020, n. 3

DONINI M., *Le sentenze Taricco come giurisdizione di lotta. Tra disapplicazioni "punitive" della prescrizione e stupefacenti amnesie tributarie*, AMALFITANO C. (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Collana dell'Università degli Studi di Milano, Milano, 2018

DONINI M., *Septies in idem. Dalla "materia penale" alla proporzione delle pene multiple nei modelli italiano ed europeo*, in *Cass. pen.*, 2018, n. 7

DOVA M., *Ne bis in idem e reati tributari: una questione ormai ineludibile*, in *DPC*, 2014

ELAMPINI C., *A volte ritornano. Prime riflessioni sulla problematica reintroduzione del tentativo nei reati fiscali a seguito dell'attuazione della Direttiva PIF*, in *Sistema penale*, 8 ottobre 2020

ERGEC R., *Taxation and Property Rights under the European Convention on Human Rights*, in *Intertax*, 2011, n. 2

ESPINA RAMOS J. A., *The Relationship Between Eurojust and the European Public Prosecutor's Office*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Switzerland AG, 2019

FAGGIANI V., *Le direttive sui diritti processuali. Verso un «modello europeo di giustizia penale»?*, in *Freedom, Security and Justice*, 2017, n. 1

FALATO F., *L'azione penale verso le nuove misure d'indagine europee (Metodo e contenuti di una categoria dommatica rivisitata alla luce della entrata in funzionamento della Procura europea tra fisiologie regolamentari e difetti della legge delega)*, in *Arch. pen.*, 2020, n. 10

FANTIGROSSI U., *Sviluppi recenti del principio di proporzionalità nel diritto amministrativo italiano*, in *Liuc Papers* n. 220, *Serie Impresa e Istituzioni*, 26 settembre 2008

FARAGUNA P., *The Italian Constitutional Court in re Taricco: “Gauweiler in the Roman Campagna”*, in *Verfassungsblog on matters constitutional*, 31 gennaio 2017

FATTORINI S., *La direttiva 2017/1371 e l’armonizzazione della prescrizione nei reati di frode fiscale: una possibile soluzione al conflitto tra Corti sorto dalla vicenda Taricco*, in *European Papers*, 2018, vol. 3, n. 1

FERRANTE M.L., *L’ordinanza della Corte costituzionale sull’affaire Taricco: una decisione “diplomatica” ma ferma*, in *Dirittifondamentali.it*, 2017, n. 1

FERRERO F., *Il conflitto reale e il dialogo apparente della Corte di giustizia e della Corte costituzionale in merito al principio di legalità e alla riserva di legge in materia penale*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 2

FERRO G.A., *Iura (non) novit curia? Polemica tra le Corti e proposte dialogiche per farvi fronte (a margine del caso Taricco)*, in *Rivista della cooperazione giuridica interazionale*, 2017, n. 57

FERRO G.A., *La prescrizione dei reati in materia di evasione dell’i.v.a. Sul possibile seguito nazionale della giurisprudenza comunitaria*, in *Ambiente Diritto*, 4 aprile 2018

FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale parte generale*, Torino, 2018

FIDELBO M., *“Eppur si muove”. Il lento cammino della direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione e la questione della sua base giuridica*, in GRASSO G., SICURELLA R., BIANCO F., SCALIA V. (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell’Unione europea. Stato dell’arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, Pisa, 2018

FIDELBO M., *La cooperazione rafforzata come modalità d’istituzione della Procura europea scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in *DPC*, 2016

FINOCCHIARO S., *Le novità in materia di reati tributari e di responsabilità degli enti contenute nel c.d. decreto fiscale (d.l. n. 124/2019)*, in *Sistema penale*, 18 novembre 2019

FIORELLI G., *Il Pubblico ministero europeo, tra poteri investigativi nazionali e regole probatorie “in bianco”*, in *Processo penale e giustizia*, 2018

FORASTIERO R., *Dalla sentenza del Bundesverfassungsgericht alla ratifica del Trattato di Lisbona*, <https://www.treccani.it/>, 12 novembre 2009

GAETA G., *Dove non arriva il principio: il ne bis in idem tra sanzioni tributarie e politica giudiziaria delle Corti superiori*, in *Arch. pen.*, 2018, n. 1

GALANTE A., *La non proporzionalità del trattamento sanzionatorio come limite all'operatività del principio convenzionale della retroattività in mitius. Nota a Corte E.D.U., Sezione Quinta, sent. 12 luglio 2016 (definitiva il 28 novembre 2016), Ruban c. Ucraina*, in *DPC*, 2017, n. 2

GALATINI N., *Il giudice per i rimedi straordinari di san marino riconosce e applica il principio del ne bis in idem internazionale. Nota alla sentenza del Trib. San Marino, 5 aprile 2020 – dep. 14 aprile 2020, giud. Esposito*, in *Sistema penale*, 16 maggio 2020

GALATINI N., *Una nuova dimensione per il ne bis in idem internazionale*, in *Cass. pen.*, 2004

GALLO D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018

GALLO D., *La Corte costituzionale chiude la “saga Taricco”*: tra riserva di legge, opposizione de facto del controlimite e implicita negazione dell'effetto diretto, in *European Papers*, 2018, vol. 3, n. 2

GALLUCCIO A., *La grande sezione della Corte di giustizia si pronuncia sulle attese questioni pregiudiziali in materia di bis in idem*, in *DPC*, 21 marzo 2018

GALLUCCIO A., *Ne bis in idem e reati tributari: la Consulta restituisce gli atti al giudice a quo perché tenga conto del mutamento giurisprudenziale intervenuto con la sentenza A. e B. c. Norvegia*, in *DPC*, 13 marzo 2018

GALLUCCIO A., *Non solo proporzione della pena: la Corte EDU ancora sul bis in idem*, in *DPC*, 7 maggio 2019

GARGIULO R., *Ricadute costituzionali della sentenza Taricco-bis*, in AMALFITANO C. (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della “saga Taricco”*, Collana dell'Università degli Studi di Milano, Milano, 2018

GATTA G.L., *Una riforma dirompente: stop alla prescrizione del reato nei giudizi di appello e di Cassazione*, in *DPC*, 21 gennaio 2019

GEELHOED W., ERKELENS L. H., MEIJ A.W.H., *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Switzerland AG, 2018

GIABARDO C. V.; *Il Protocollo 16 e l'ambizioso (ma accidentato) progetto di una global community of courts*, <https://www.giustiziainsieme.it/>, 28 novembre 2020

GIOVAGNOLI R., *Manuale di diritto penale parte generale*, Torino, 2019

GIUNTA F., *Europa e diritto penale. tra linee di sviluppo e nodi problematici*, in *disCrimen*, 26 marzo 2020

GRANDI C., *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano, 2010

GRASSO G. (a cura di), *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione*, Milano, 2000

GRASSO G., *Comunità europee e diritto penale. I rapporti tra l'ordinamento comunitario e i sistemi penali degli Stati membri*, in *Collana Giustizia pen. problemi internaz. Studi*, 1989, n. 1

GRASSO G., *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione*, in *Studi in onore di Mario Romano*, Napoli, 2011

GRASSO G., *La Costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, in GRASSO G., SICURELLA R., *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007

GRASSO G., PICOTTI L., SICURELLA R. (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Milano, 2011

GRASSO G., SICURELLA R., BIANCO F., SCALIA V. (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura Europea*, Pisa, 2019

GRASSO G., SICURELLA R., *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici*, Milano, 2003

GRASSO G., *Verso un diritto penale comunitario: i progetti di trattato concernenti l'adozione di una regolamentazione comune in materia di repressione delle infrazioni alla normativa comunitaria ed in materia di responsabilità e di tutela penale dei funzionari e degli altri agenti della Comunità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982

GUASTAFERRO B., *Derubricare i conflitti costituzionali per risolverli: sezionando il caso Taricco*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 2

GUIDI A., *Art. 7 CEDU e interpretazione ragionevole nella giurisprudenza di Strasburgo*, in *Cass. pen.*, 2013

HILPOLD P., *La sentenza "PSPP" del BVerfG, del 5 maggio 2020 – prime osservazioni su una sentenza con potenziale distruttivo per l'Unione europea (2 BVR 859/15)*, in <https://www.rivistadirittotributario.it/>, 17 luglio 2020

IERMANO A., *La nozione di pena tra forma e sostanza nel sistema di tutela europeo*, Bari, 2018

IERMANO A., *Verso uno spazio unico europeo dell'imposta sul valore aggiunto*, in *Eurojus*, 19 maggio 2016

ILLUMINATI G., *Protection of Fundamental Rights of the Suspect or Accused in Transnational Proceedings Under the EPPO*, in L. BACHMAIER WINTER, *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Springer, 2018

INNOCENTI E., *Caso Taricco: anche la Cassazione solleva questione di legittimità costituzionale con riferimento alla "nuova prescrizione" in materia di gravi frodi IVA* in www.dirittoegiustizia.it, 5 agosto 2016

IULIANO F., *Ne bis in idem internazionale e diritto internazionale generale*, in *Federalismi.it*, 29 aprile 2020

KALB L., *Questioni problematiche in tema di Procura europea*, in DI STASI A., ROSSI L.S. (a cura di), *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020

KARNELL V.E.H., *The Establishment of a European Public Prosecutor's Office: Between 'Better Regulation' and Subsidiarity Concerns*, in W. GEELHOED, L. H. ERKELENS, A.W.H. MEIJ, *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Switzerland AG, 2018

KLIMEK L., *Mutual Recognition of Confiscation Orders*, in L. KLIMEK, *Mutual recognition of Judicial Decision in European Criminal Law*, Springer, 2017

KLIP A., *Fair Trial Rights in the European Union: Reconciling Accused and Victims' Rights*, in *Eu Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Switzerland AG, 2019

KOSTORIS R.E., *Manuale di procedura penale europea*, Milano, 2017

KOSTORIS R.E., *La Corte costituzionale e il caso Taricco, tra tutela dei 'controlimiti' e scontro tra paradigmi*, in *DPC*, 2017, n. 3

KREILINGER V., European Integration via flexibility tools: The cases of EPPO and PESCO, 2017 reperibile *on line* al sito <https://www.academia.edu/>

L. VIOLINI, *Tra il vecchio e il nuovo. La sentenza Lissabon del Bundesverfassungsgericht alla luce dei suoi più significativi precedenti: Solange, Maastricht, Bananen*, in <http://www.astrid-online.it>, 21 settembre 2009

LA ROCCA E., *In G.U. la nuova normativa in materia di mandato d'arresto europeo*, in <https://www.quotidianogiuridico.it/>, 16 febbraio 2019

LA VATTIATA F.C., *La nuova direttiva PIF. Alcune riflessioni in tema di adattamento dell'ordinamento italiano*, in *Eurojus*, 2018

LA VATTIATA F.C., *La nuova direttiva PIF. Riflessioni in tema di responsabilità da reato degli enti giuridici, gruppi societari e reati tributari*, in *giurisprudenza penale*, 2019

LAMARQUE E., *La ratifica del Protocollo n. 16 alla CEDU: lasciata ma non persa*, <https://www.giustiziainsieme.it/>, 18 novembre 2020

LANOTTE M., *L'impunità degli autori delle frodi carosello e le contromisure per la tutela degli interessi finanziari europei: la direttiva PIF e il regolamento EPPO*, in *DPC*, 2019

LANZI A., ALDROVANDI P., *Manuale di diritto penale tributario*, Padova, 2020

LAZZERINI N., *Gli obblighi in materia di protezione dei diritti fondamentali come limite all'esecuzione del mandato d'arresto europeo: la sentenza Aranyosi e Căldăraru*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, n. 2

LAZZERINI N., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, Milano, 2018

LIGETI K., ANTUNES M.J., GIUFFRIDA F., *The european public prosecutor's office at launch*, Milano, 2020

LIGETI K., SIMONATO M., *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?*, in *NJECL*, 2013

LO VOI F., *Eurojust: il ruolo svolto per la lotta alle frodi e la necessaria collaborazione con il futuro Procuratore europeo*, in BAZZOCCHI V. (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'OLAF all'istituzione del Procuratore Europeo*, Roma, 2014, consultabile anche in www.europeanrights.eu

LOMBARDI G.A., *Il rifiuto del MAE per il rischio di violazione dei diritti umani, tra sentenze interpretative e mancate previsioni legislative*, in *Arch. pen.*, 2021, n. 1.

LONGOBARDI E., *L'iva verso il '92 e oltre: un tributo europeo tra esigenza nazionale e iniziativa comunitaria*, in MAJOCCHI A., TREMONTI G., *Le imposte del '92*, 1989

LORUSSO S., *“Superprocura” e coordinamento delle indagini in materia di criminalità organizzata tra presente, passato e futuro*, in *DPC*, 2014

LUPO E., *La “vicenda Taricco” impone di riconsiderare gli effetti del decorso del tempo nella giustizia penale sostanziale?*, in <http://www.la legislazione penale.eu/>, 4 febbraio 2019.

LUPO E., *La sentenza europea c.d. Taricco-bis: risolti i problemi per il passato, rimangono aperti i problemi per il futuro*, in *DPC*, 2017

LUPO N., nella *Relazione all'incontro di studio “Cosa resta del caso Taricco? Scenari e prospettive”*, promosso dal Dipartimento di Giurisprudenza – Dottorato di ricerca in Diritto pubblico, dell'Università Tor Vergata, del 16 marzo 2021

MAGNELLI F. M., *Sulla (in)compatibilità del sistema repressivo degli illeciti fiscali con lo statuto transnazionale del ne bis in idem: tra proporzionalità e 231*, in *Giurisprudenza penale*, 2019, n. 12

MALINCONICO A., *La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea tra avanguardismi unionisti e sovranismi nazionali: basi giuridiche a confronto*, in GRASSO G., SICURELLA R., BIANCO F., SCALIA V. (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, Pisa, 2018

MANACORDA S., *Dalle carte dei diritti a un diritto penale “à la carte”? Note a margine delle sentenze Fransson e Melloni della Corte di Giustizia*, in *DPC*, 17 maggio 2013

MANCA V., *Giudicato penale e lex mitior nella tutela dei diritti fondamentali*, in *DPC*, 2016

MANES V. (a cura di), *Principi costituzionali in materia penale (diritto penale sostanziale). Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese*, Madrid 13 – 15 ottobre 2011

MANES V., *Art. 7*, in F. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012

MANES V., CAIANIELLO M., *Introduzione al diritto penale europeo. Fonti, metodi, istituti, casi*, Torino, 2020

MANES V., *La "svolta" Taricco e la potenziale "sovversione di sistema": le ragioni dei controlimiti*, in *DPC*, 15 settembre 2015

MANES V., *La Corte muove e, in tre mosse, dà scacco a "Taricco". Note minime all'ordinanza della Corte Costituzionale n. 24 del 2017*, in *DPC*, 13 febbraio 2017

MANES V., *Principio di proporzionalità. Scelte sanzionatorie e sindacato di legittimità*, in *Enciclopedia Treccani, Libro dell'anno del diritto*, Roma, 2012

MANES V., *Taricco, finale di partita*, in AMALFITANO C. (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Collana dell'Università degli Studi di Milano, Milano, 2018

MARCHESELLI A., DOMINICI R., *Giustizia tributaria e diritti fondamentali: giusto tributo, giusto procedimento, giusto processo*, Torino, 2016

MARCHESELLI A., *Il giusto processo tributario europeo. Efficienza e giustizia nel diritto finanziario d'Europa*, Frosinone, 2016

MARINUCCI G., *Manuale di diritto penale generale*, Milano, 2019

MARRA G., VIOLA M., *La doppia pregiudizialità in materia di diritti fondamentali*, in *DPC*, 12 luglio 2019

MASSARO A., *La risposta della Corte costituzionale alla (prima) sentenza Taricco tra sillogismi incompiuti e quesiti retorici*, in *Giurisprudenza penale*, 2017, n. 3

MASTROIANNI R., *Alla ricerca di nuovi equilibri nei rapporti tra sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali: la sentenza Taricco-bis*, in AMALFITANO C. (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Collana dell'Università degli Studi di Milano, Milano, 2018

MASTROIANNI R., *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti*, in *Osservatorio fonti*, 2018, n.1

MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017

MASTROIANNI R., *Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, in *European Papers*, 19 giugno 2020

MASTROIANNI R., *Supremazia del diritto dell'Unione e "controlimiti" costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco*, in *DPC*, 2016

MAUGERI A.M., *Il sistema sanzionatorio dopo la Carta europea dei diritti fondamentali*, in G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007

MAUGERI A.M., *L'actio in rem assurge a modello di "confisca europea" nel rispetto delle garanzie CEDU? Emendamenti della Commissione LIBE alla proposta di direttiva in materia di congelamento e confisca dei proventi del reato*, in *diritto penale contemporaneo*, 2013

MAUGERI A.M., *La confisca per equivalente – ex art. 322-ter – tra obblighi di interpretazione conforme ed esigenze di razionalizzazione*, in *Riv. It. Dir. Proc. pen.*, 2011

MAUGERI A.M., *La direttiva 2014/42/UE relativa alla confisca degli strumenti e dei proventi da reato nell'Unione europea tra garanzie ed efficienza: un "work in progress"*, in *DPC*, 19 settembre 2014

MAUGERI A.M., *The concept of criminal matter in the European Courts' case law. Tra protection of fundamental principles v. political compromise*, in *European criminal law review*, 2019, n. 1

MAZZACUVA F., *La Corte europea ritorna sul principio di "prevedibilità" del diritto penale tra irretroattività, retroattività della lex mitior e prééminece du droit*, in *Sistema penale*, 2020

MAZZACUVA F., *Le deduzioni difensive della parte M.B. nel procedimento pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia*, in AMALFITANO C. (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Collana dell'Università degli Studi di Milano, Milano, 2018

MEZZETTI E., *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, sviluppi e discrasie nella legislazione penale degli Stati membri*, Padova, 1994

MEZZETTI E., *Quale giustizia penale per l'Europa? Il «Libro verde» sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di un pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, 2002

MEZZETTI E., SESTIERI M., *Una sentenza gravida di effetti in tema di prescrizione delle frodi IVA: fraintendimenti sul principio di assimilazione*, in *Arch. Pen.*, 2016, n. 1

MICHELI G.A., *Dalle direttive comunitarie sull'Iva alla nuova legislazione italiana*, in *Riv. dir. Fin. Sc. Fin.*, 1979, I

MONTALDO S., *L'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il principio del ne bis in idem*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, n. 2 e reperibile on line al sito <http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2013/07/Osservatorio-Montaldo.pdf>

MONTSERRAT PAPPALETERE E., *La sentenza «Taricco bis»: dalla contrapposizione degli ordinamenti al bilanciamento dei principi attraverso il dialogo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, n. 1

MORI P., *Il principio di legalità e il ruolo del giudice comune tra Corte costituzionale e Corti europee*, in *DUE*, 2018, n. 1,

MORI P., *Il principio di legalità e qualità della legge e il ruolo del giudice comune tra Corte costituzionale e Corti europee*, in CAGGIANO G. (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, Bari, 2018

MORI P., *La Corte costituzionale chiede alla Corte di giustizia di rivedere la sentenza Taricco: difesa dei controlimiti o rifiuto delle limitazioni di sovranità in materia penale?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, n. 2

MORI P., *La Corte costituzionale e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE: dalla sentenza 269/2017 all'ordinanza 117/2019. Un rapporto in mutazione?*, in *I Post di AISDUE, I (2019) Sezione «Articoli»* n. 5, 3 settembre 2019

MOSCARINI P., *Eurojust e P.M. europeo: dal coordinamento investigativo alle investigazioni coordinate*, in *DPC*, 2011, n. 5

NASCIMBENE B., *Il divieto di bis in idem nella elaborazione della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Sistema penale*, 2020, n. 4

NASCIMBENE B., *La mancata ratifica del Protocollo n. 16. Rinvio consultivo e rinvio pregiudiziale a confronto*, in <https://www.giustiziainsieme.it/>, 29 gennaio 2021.

NASCIMBENE B., Ne bis in idem, *diritto internazionale e diritto europeo*, in *DPC*, 20 marzo 2018

NATALE A., *Le tappe della cd. saga Taricco e alcune riflessioni in ordine sparso*, in www.questionegiustizia.it, 7 dicembre 2017

NATALINI A., *Eppo: varato il decreto legislativo sull'istituzione dell'Ufficio del Pm europeo*, in <https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/>, 3 febbraio 2021

NICASTRO G., Eurojust, in AA.VV., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, Milano, 2006

NOCERA C., *Reati tributari: come e quando applicare la confisca allargata*, in <https://www.ipsoa.it/documents/fisco/sanzioni/quotidiano/2020/09/23/reati-tributari-applicare-confisca-allargata>, 23 settembre 2020

NOVAK C. (a cura di), *The european Public Prosecutor's Office and National Authorities*, Padova, 2016

OLIVETTI M., *Diritti fondamentali*, Torino, 2018

ORIOLO A., *Il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato nell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in DI STASI A. (a cura di) *Tutela dei diritti fondamentali e spazio europeo di giustizia. L'applicazione giurisprudenziale del titolo VI della Carta*, Napoli, 2019

PALIERO C.E., VIGANÒ F. (a cura di), *Europa e diritto penale*, in *Collana Univ. Milano-Fac. di giurisprudenza*, Milano, 2013

PALLADINO R., *I principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene nell'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in DI STASI A. (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e spazio europeo di giustizia. L'applicazione giurisprudenziale del titolo VI della Carta*, Napoli, 2019

PALLADINO R., *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, Bari, 2012

PALMA A., *Il coordinamento investigativo sovranazionale: i rapporti di collaborazione e le sinergie operative tra Eurojust, Europol ed OLAF*, in *Salvis Juribus*, 2019, reperibile on line al sito <http://www.salvisjuribus.it/>

PALMIERI L., *La riforma di Eurojust e i nuovi scenari in materia di cooperazione giudiziaria*, Padova, 2019

PANELLA L., *Mandato di arresto europeo e protezione dei diritti umani: problemi irrisolti e “incoraggianti” sviluppi giurisprudenziali*, in *FSJ*, 2017, n. 3

PAONESSA C., *Gli obblighi di tutela penale La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, 2009

PARAMITHIOTTI G., ZATTI A., *Il bilancio dell'Unione Europea: origini, principi ed elementi costitutivi*, Pavia, 2015

PARISI N., *Chiari e scuri nella direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*, in *Giurisprudenza penale*, 2017, n. 9

PARISI N., *La Procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, n. 1

PARISI N., RINOLDI D., *Misure di prevenzione personale e libertà di movimento*, in DI STASI A. (a cura di), *Cedu e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno*, Vicenza, 2020

PARLATO L., *Conflicts of Jurisdiction in Criminal Proceedings in Europe: Between Bis In Idem and Lis Pendens*, in T. RAFARACI, R. BELFIORE (a cura di), *Eu Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Switzerland AG, 2019

PASSAGLIA P. (a cura di), *Corti Costituzionali e rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, in <https://www.cortecostituzionale.it/>, 12 gennaio 2010

PELISSERO M., *I reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea di competenza del pubblico ministero europeo*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2019

PELLEGRINO M., *Cooperazione giudiziaria penale nella UE. Dalle origini alla Procura Europea*, nella *Collana Temi europei ed internazionali* (a cura di A. VENEGONI), Exeo editore, 2016

PERDUCA A., *La lotta antifrode e la tutela degli interessi finanziari comunitari*, in RUGGIERI F. (a cura di) *La giustizia penale nella Convenzione. La tutela degli interessi finanziari e dell'ambiente nell'Unione europea*, Milano, 2003

PERINI A., *Brevi note sui profili penali tributari del D.L. n. 124/2019*, in *Sistema penale*, 3 dicembre 2019

PERISSICH R., *Bilancio Ue: un po' di storia*, in <http://www.astrid-online.it/>, 2009

PICCONE V., *Fra interpretazione e dialogo. Il ruolo del giudice nazionale*, in Di STASI A., ROSSI L.S., *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo Tampere*, Napoli, 2020

PICOTTI L. (a cura di), *Il Corpus Juris 2000. Nuova formulazione e prospettive d'attuazione*, Padova, 2004

PICOTTI L. (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione europea. Atti dell'incontro di studi (Trento, 3-4 ottobre 1997)*, Milano, 1998

PICOTTI L., *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'era post-Lisbona: la Direttiva PIF nel contesto di una riforma "di sistema"*, in GRASSO G., SICURELLA R., BIANCO F., SCALIA V. (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, Pisa, 2019

PICOTTI L., *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, in DPC, 13 novembre 2013

PICOTTI L., *Potestà penale dell'Unione europea nella lotta contro le frodi comunitarie e possibile "base giuridica" del Corpus Juris. In margine al nuovo art. 280 del Trattato CE*, in GRASSO G. (a cura di), *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione*, Milano, 2000

PICOTTI L., *Riflessioni sul caso Taricco. Dalla "virtuosa indignazione" al rilancio del diritto penale europeo*, in DPC, 24 ottobre 2016

PINELLI C., *Il rinvio dell'autorizzazione alla ratifica del Protocollo n. 16 CEDU e le conseguenze inattese del sovranismo simbolico sull'interesse nazionale*, in <https://www.giustiziainsieme.it/>, 3 novembre 2020

PINI G., *In margine ad un'originale soluzione in materia penal-tributaria: tra ne bis in idem processuale e principio di specialità, sullo sfondo della tutela multilivello dei diritti*, in *Arch. pen.*, 2016, n. 1

PINO G., *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Etica & Politica/ Ethics & Politics*, 2006, n. 1

PINO G., *La «lotta per i diritti fondamentali» in Europa Integrazione europea, diritti fondamentali e ragionamento giuridico*, in TRUJILLO I. E VIOLA F. (a cura di), *Identità, diritti, ragione pubblica in Europa*, Bologna, 2007

PINTO DE ALBUQUERQUE P. E CARDAMONE D., *Efficacia della dissenting opinion*, in https://www.questionegiustizia.it/data/speciale/articoli/731/qg-speciale_2019-1_27.pdf, 27 gennaio 2019

PISTOIA E., *Il ruolo della cooperazione rafforzata nell'Unione europea: meccanismo di propulsione dell'integrazione o elemento di divario tra Stati membri?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, IV/2002

PISTOIA E., *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, Bari, 2018

PISTOIA E., *Lo status del principio di mutua fiducia nell'ordinamento dell'Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l'intruso?*, in *FSJ*, 2017, n. 2

PISTOIA E., *Uniti nella...diversificazione. Il modello di integrazione differenziata nel quadro di cooperazioni rafforzate secondo la Corte di giustizia*, in *La cittadinanza europea*, 2014

PISTONE P., *I limiti esterni alla sovranità tributaria statale nell'era del diritto globale*, in GLENDI C., CORASANITI G., CORRADO OLIVA C., DE' CAPITANI DI VIMERCATE (a cura di) *Per un nuovo ordinamento tributario, "Il diritto tributario"*, Padova, 2019

PISTONE P., *Il giusto processo tributario e la sua applicazione nel procedimento nel processo tributario*, in AMATUCCI F., ALFANO R. (a cura di), *Ordinamenti tributari a confronto. Problematiche comuni e aspetti procedurali. Italia, Spagna, Colombia*, Torino, 2017

PISTONE P., *Primato del diritto dell'Unione europea e sovranità tributaria: il ruolo della Corte di giustizia europea*, in *Liber Amicorum in onore di Antonio Tizzano*, Torino, 2018

QUATTROCOLO S., *Nelle vicende Taricco e Taricco-bis uno spunto non sufficientemente valorizzato*, in AMALFITANO C. (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Collana dell'Università degli Studi di Milano, Milano, 2018

RAFARACI T., *Brief Notes on the European Public Prosecutor's Office: Ideas, Project and Fulfilment*, in RAFARACI T., BELFIORE R. (a cura di), *Eu Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Switzerland AG, 2019

RAFARACI T., *Il principio del ne bis in idem nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in DI STASI A., ROSSI L.S. (a cura di), *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2019

RAFARACI T., voce *Ne bis in idem*, in *Enc. dir., Annali*, vol. III, Milano, 2010

RAIMONDI G., *La Corte e la stagione dei protocolli con le corti supreme*, in <https://www.questionegiustizia.it/>, 20 gennaio 2019

RAIMONDI G., *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e tutela multilevel dei diritti fondamentali*, in DI STASI A., ROSSI L.S., *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo Tampere*, Napoli, 2020

RANDAZZO A., *I controlimiti al primato del diritto comunitario: un futuro non diverso dal presente?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2018

RANDAZZO A., *Il "metaprincipio" della massimizzazione della tutela dei diritti*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, n. 2

RANDAZZO B., *Le Corti e la fascinazione del dialogo: tra cooperazione e negoziazione. A margine della vicenda Taricco e dintorni*, in AMALFITANO C. (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Collana dell'Università degli Studi di Milano, Milano, 2018

REALE E.P., *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'ordinamento italiano*, in GRASSO G., SICURELLA R., BIANCO F., SCALIA V. (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, Pisa, 2019

RICCARDI G., *La Corte di giustizia tra "dialogo" e "monologo" nella "saga Taricco": silenzi, fraintendimenti e surrettizie appropriazioni di competenze penali dirette*, in AMALFITANO C. (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Collana dell'Università degli Studi di Milano, Milano, 2018

ROCCATAGLIATA L., *Il Consiglio UE approva definitivamente il Regolamento istitutivo della Procura Europea. L'EPPO è infine realtà*, in *Giurisprudenza Penale*, 2017, n. 10

RONCO S.M., *Frodi 'gravi' IVA e tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea: quali ricadute nell'ordinamento interno alla luce della Direttiva 2017/1371 del 5 luglio 2017?*, in *Archivio penale – Sezione Dall'Europa* a cura di ROMOLI F., 2017

RONCO S.M., *Reati tributari e interesse finanziario dell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, 2018

ROSSI L.S., *Il "triangolo giurisdizionale" e la difficile applicazione della sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana*, in *Federalismi.it*, 1° agosto 2018.

ROSSI V., *Olaf, un altro anno all'insegna della lotta alle frodi in Europa*, in *Fisco oggi*, 19 settembre 2019

ROSSOLILLO G., *Fiscalità e sovranità: riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione europea*, in *DUE*, 2018, n. 1

ROTONDO F., *Note sulla tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, in DI STASI A., ROSSI L.S. (a cura di), *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020

RUGGERI A., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, XXIII, Studi dell'anno 2019*, Torino, 2020

RUGGERI A., *Ancora un passo avanti della Consulta lungo la via del "dialogo" con le Corti europee e i giudici nazionali (a margine di Corte cost. n. 117 del 2019)*, in <https://www.giurcost.org/>, Studi 2019/II

RUGGERI A., *CEDU e la giurisprudenza convenzionale in cammino (spunti ricostruttivi offerti da un commentario)*, in *Rivista di diritti comparati*, 15 marzo 2021

RUGGERI A., *Dialogo tra le Corti, tutela dei diritti fondamentali ed evoluzione del linguaggio costituzionale*, in *Federalismi.it*, 27 settembre 2017, p. 5

RUGGERI A., *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale?*, in <http://www.la legislazione penale.eu/>, 2019, n. 2

RUGGERI A., *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno*, in <https://www.giurcost.org/>, 2019, n. 1

RUGGERI A., *Protocollo 16: funere mersit acerbo?*, in <https://www.giustiziainsieme.it/>, 22 ottobre 2020

RUGGERI A., *Ultimatum della Consulta alla Corte di giustizia su Taricco, in una pronuncia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017)*, in *Consultaonline.it*, Rubrica Studi 2017/I

RUGGERI S., *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea*, in *Processo penale e giustizia*, 2018

RUGGIERI F., Eurojust and the European Public Prosecutor's Office. Introduction to a Historic Reform, in T. RAFARACI, R. BELFIORE (a cura di), *Eu Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Switzerland AG, 2019

SALAZAR L., *Definitivamente approvato il regolamento istitutivo della procura europea (EPPO)*, in *DPC*, 2017, n. 10

SALAZAR L., *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Archivio penale*, 2017

SALAZAR L., *L'Unità di cooperazione giudiziaria – Eurojust in seno al Trattato di Nizza*, in TIZZANO A., (a cura di), *Il Trattato di Nizza*, 2003

SALAZAR L., *La lotta alla criminalità nell'Unione: passi in avanti verso uno spazio giudiziario comune prima e dopo la Costituzione per l'Europa ed il programma dell'Aia*, in *Cass. pen.*, vol. XLIV, 2004, n. 11

SALAZAR L., *La riforma di Eurojust e i suoi riflessi sull'ordinamento italiano*, in *DPC*, 2019, n. 1

SALAZAR L., *Sub art. 325 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014

SANTOS M., *The Status of Independence of the European Public Prosecutor's Office and Its Guarantees*, in BACHMAIER WINTER L., *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Springer, 2018

SCACCIA G., *Alla ricerca del difficile equilibrio fra applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sindacato accentratore di legittimità costituzionale. In margine all'ordinanza della Corte costituzionale n. 117 del 2019*, in *Osservatorio AIC*, 5 novembre 2019

SCACCIA G., *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000

SCACCIA G., *Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle Corti europee*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 3

SCACCIANOCE C., *La retroattività della lex mitior nella lettura della giurisprudenza interna e sovranazionale: quali ricadute sul giudicato penale?*, in *Arch. pen.*, 2013

SCALIA V., *La corruzione nel quadro della direttiva sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, in GRASSO G., SICURELLA R., BIANCO F., SCALIA V. (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, Pisa, 2019

SCHMITT C., *Dottrina della costituzione*, traduzione italiana a cura di A. CARACCILO, Milano, 1984

SCIARABBA V., *L'istituzione della Procura europea e la cooperazione rafforzata: nuove prospettive?*, in <http://www.europeanrights.eu/>, 2016

SCIARRA S., *Certezza del diritto e principi fondamentali del diritto europeo*, in *Liber Amicorum in onore di Antonio Tizzano*, Torino, 2018

SCOLETTA M., *Abusi di mercato e ne bis in idem: il doppio binario (e la legalità della pena) alla mercé degli interpreti*, in *Le Società*, 2019

SCOLETTA M., *Il ne bis in idem "preso sul serio": la Corte EDU sulla illegittimità del doppio binario francese in materia di abusi di mercato (e i possibili riflessi nell'ordinamento italiano)*, in *DPC*, 17 giugno 2019

SCOLETTA M., *Ne bis in idem e doppio binario in materia tributaria: legittimo sanzionare la società e punire il rappresentante legale per lo stesso fatto*, in *DPC*, 10 aprile 2017

SCOLLO L., *La riforma del Mandato d'Arresto Europeo. Meno diritto e più diritti*, in *Giurisprudenza Penale*, 2021, 2

SICURELLA R. (a cura di), *Verso uno spazio giudiziario europeo. Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Milano, 1997

SICURELLA R., *Così lontana, così vicina. La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea dopo la saga Taricco*, in *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, Pisa, 2019

SICURELLA R., *Diritto penale e competenze dell'Unione europea. Linee guida di un sistema integrato di tutela dei beni giuridici sovranazionali e dei beni di interesse comune*, Milano, 2005

SICURELLA R., PANZAVOLTA M., *Legalità e proporzionalità nel diritto penale*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017

SICURELLA R., Preparing the environment for the EPPPO: Fostering mutual trust by improving common legal understanding and awareness of existing common legal heritage. Proposal of guidelines and model curriculum for legal training of practitioners in the PIF sector, in *New Journal of European Criminal Law*, 2017, Vol. 8(4)

SICURELLA R., *Spazio europeo e giustizia penale: l'istituzione della Procura europea*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, n. 7

SITBON E., Ancillary Crimes and Ne bis in Idem, in W. GEELHOED, L. H. ERKELENS, A.W.H. MEIJ, *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Switzerland AG, 2018, p. 129 e ss.

SOMMELLA M., *Attuazione in Italia delle norme di contrasto alle frodi lesive degli interessi finanziari dell'Unione e responsabilità da reato degli enti: qualche riflessione*, in *FSJ*, 2020, n. 3.

SOTIS C., "Ragionevoli prevedibilità" e giurisprudenza della Corte Edu, in *Questione giustizia*, 2018

SOTIS C., *I principi di necessità e proporzionalità della pena nel diritto dell'Unione europea dopo Lisbona*, in *DPC*, 2012, n.1

SOTIS C., *Il diritto senza codice. Uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Milano, 2007

SOTIS C., *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2010

SPENA A., *La protezione degli interessi finanziari UE: considerazioni sparse a un anno dalla direttiva 2017/1371*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2018

SPIEZIA F., *Coordinamento delle indagini ed Eurojust*, in KALB L. (a cura di), "Spazio europeo di giustizia" e procedimento penale italiano. *Adattamenti normativi e approdi giurisprudenziali*, Torino, 2012

SPIEZIA F., *Gli scenari per l'istituzione del Procuratore europeo alla luce del Trattato di Lisbona e i rapporti con Eurojust*, in CAMALDO L. (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014

SPIEZIA F., *I cambiamenti in corso nello spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia: quale futuro per Eurojust? Alcune riflessioni alla luce dei negoziati sulla proposta di regolamento della Commissione europea COM(2013) 535, del 17 luglio 2013*, in *DPC*, 19 marzo 2015

SPIEZIA F., *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2010, n. 5

SPIEZIA F., *Il pubblico ministero europeo e i rapporti con Eurojust*, in *DPC*, 2018

TESAURO A., *Corte EDU e Corte Costituzionale tra operazioni di bilanciamento e precedente vincolante. Spunti teorico-generalisti e ricadute penalistiche*, in *DPC*, 2019, n. 3

TESAURO G., DE PASQUALE P., *Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior*, in *I post di AISDUE*, I, 2019

TESAURO G., *Una procura europea per l'Europa del futuro*, in PARISI N., RINOLDI D.G., SANTINI A., FUMAGALLI MERAVIGLIA M. (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011

TIEDEMANN K., *La tutela penale degli interessi finanziari della Comunità Europea*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1991

TIZZANO A., *Il ruolo della Corte di Giustizia UE in una fase di crisi del modello sovranazionale*, in *Rivista Affari Internazionali*, realizzata dallo IAI – Istituto di Affari Internazionali, 2008, reperibile al sito <https://www.affarinternazionali.it/>

URICCHIO A.F., *CEDU e diritto tributario. Le garanzie del giusto processo*, in AA.VV., *Istanze costituzionali e sovranazionali nel diritto tributario (Il diritto in Europa oggi)*, Key, Vicalvi (FR), 2016

VAN DEN WYNGAERT C., *Eurojust and the European Public Prosecutor in the Corpus Juris Model: Water and Fire?*, in N. WALKER (eds.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford University Press, 2004

VASSALLI G., *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006

VENEGONI A., *Dalla Convenzione PIF alla proposta di direttiva per la tutela degli interessi finanziari della UE attraverso il diritto penale*, in CAMALDO L. (a cura di), *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014

VENEGONI A., *Il concetto di interessi finanziari dell'Unione europea ed il diritto penale*, in *Cass. pen.*, 2018

VENEGONI A., *Il difficile cammino della proposta di direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso la legge penale (cd. Direttiva PIF): il problema della base legale*, in *Cass. pen.*, 2015

VENEGONI A., *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di direttiva PIF*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016

VENEGONI A., *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, nella Collana diretta da BUFFA F., *Il diritto in Europa oggi*, Frosinone, 2018

VENEGONI A., *La sentenza Taricco: una ulteriore lettura sotto il profilo dei riflessi sulla potestà legislativa dell'Unione in diritto penale nell'area della lotta alle frodi*, in *DPC*, 29 ottobre 2015

VENEGONI A., MINÌ M., *I nodi irrisolti della nuova Procura Europea*, in *Giurisprudenza penale*, 2017, n. 12

VENEGONI A., *Prime brevi note sulla proposta di direttiva della Commissione europea per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale COM(2012)363 (c.d. direttiva PIF)*, in *DPC*, 2012

VENTIMIGLIA F., *La Direttiva PIF e i suoi risvolti in materia 231*, in *Il sole 24 ore*, 2018

VERVAELE J., *Responsabilità giuridica e politica della Procura europea nell'esercizio dell'azione penale e nello svolgimento delle indagini: l'asimmetria dei controlli condivisi*, in MILITELLO V., SPENA A., *Quaderni di diritto penale comparato, internazionale ed europeo, II serie, Mobilità, sicurezza e nuove frontiere*, 2018

VIGANÒ F., *Disapplicare le norme vigenti sulla prescrizione nelle frodi in materia di iva? primato del diritto UE e nullum crimen sine lege in una importante sentenza della Corte di giustizia (sent. 8 settembre 2015 (Grande sezione), Taricco, causa C-105/14)*, in *DPC*, 14 settembre 2015

VIGANÒ F., *Il principio di prevedibilità della decisione giudiziale in materia penale*, in *DPC*, 2016

VIGANÒ F., *Le conclusioni dell'Avvocato generale nei procedimenti pendenti in materia di ne bis in idem tra sanzioni penali e amministrative in materia di illeciti tributari e abusi di mercato*, in *DPC*, 18 settembre 2017

VIGANÒ F., *Una nuova sentenza di Strasburgo su ne bis in idem e reati tributari*, in *DPC*, 22 maggio 2017

VILAS ÁLVAREZ D., *The Material Competence of the European Public Prosecutor's Office*, in L. BACHMAIER WINTER (eds), *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Springer, 2018

VILAS ÁLVAREZ D., *The Material Competence of the European Public Prosecutor's Office*, in L. BACHMAIER WINTER (eds), *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Springer, 2018

VILLANI M., *Il diritto tributario e la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo*, in *Diritto&diritti*, 2017

VILLANI U., *I diritti fondamentali nel dialogo tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia*, in DI STASI A., ROSSI L.S., *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo Tampere*, Napoli, 2020

VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Bari, 2020

VILLANI U., *Sul valore della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in CAGGIANO G. (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, Bari, 2018

VISCONTI A.C., *Integrazione europea e controlimiti. Una necessaria actio finium regundorum?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2017, n. 2

VITALE G., *L'attesa sentenza "Taricco bis": brevi riflessioni*, in *European Papers*, 2018, vol. 3, n. 1

WADE M. L., *The European Public Prosecutor: Controversy Expressed in Structural Form*, in RAFARACI T., BELFIORE R. (a cura di), *Eu Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Switzerland AG, 2019

ZAGRABELSKY V., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed il principio di legalità nella materia penale*, in MANES V., ZAGRABELSKY V. (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento penale italiano*, Milano, 2011

ZANETTI E. (a cura di), *Eurojust e l'ordinamento italiano*, Milano, 2006

ZANETTI E., *La via italiana alla procura europea nella delega per l'implementazione del Regolamento (UE) 2017/1939*, in *Processo penale e giustizia*, 2020

ZENO ZENCOVICH V., INSOLERA P., *Le difese di M.A.S. nell'incidente di legittimità costituzionale sollevato dalla Corte d'appello di Milano e nel procedimento pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia*, in AMALFITANO C. (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Collana dell'Università degli Studi di Milano, Milano, 2018

ZULLO A., *L'applicazione dell'art. 6, par. 1, della Cedu al processo tributario*, in *Ius In Itinere*, pubblicato il 29 marzo 2017 e aggiornato il 5 giugno 2017

GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia

Corte di giustizia, sentenza del 29 novembre 1956, *Fédération Charbonnière de Belgique c. Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, causa C-8/55, ECLI:EU:C:1956:11

Corte di giustizia, sentenza del 13 luglio 1962, *Mannesmann AG c. Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, causa C-19/61, ECLI:EU:C:1962:31

Corte di giustizia, la sentenza del 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, causa C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114

Corte di giustizia, sentenza del 4 aprile 1974, *Regno del Belgio e Granducato del Lussemburgo c. Martens*, cause riunite C-178, C-179 e C-180/73, ECLI:EU:C:1974:36

Corte di giustizia, sentenza del 9 marzo 1978, *Simmental*, causa C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

Corte di giustizia, sentenza del 13 febbraio 1979, *Hoffmann-La Roche & Co. AG c. Commissione*, causa C-85/76, ECLI:EU:C:1979:36

Corte di giustizia, sentenza del 27 marzo 1980, *Amministrazione delle finanze c. S.r.l. Meridionale Industria Salumi e a.*, cause riunite C-66, 127 e 128/79, ECLI:EU:C:1980:101

Corte di giustizia, sentenza dell'11 giugno 1987, *Pretore di Salò c. X*, causa C-14/86, ECLI:EU:C:1987:275

Corte di giustizia, sentenza del 21 settembre 1989, *Commissione c. Repubblica ellenica*, causa C-68/88, ECLI:EU:C:1989:339

Corte di giustizia, sentenza del 12 dicembre 1989, *Lothar Messner*, causa 265/88, ECLI:EU:C:1989:632

Corte di giustizia, sentenza del 10 luglio 1990, *Anklagemyndigheden c. Hansen & Soen I/S*, causa C-326/88, ECLI:EU:C:1990:291

Corte di giustizia, sentenza del 26 settembre 1996, *André Allain*, ECLI:EU:C:1996:356, causa C-341/94, punto 24; sentenza del 17 ottobre 1995, *Peter Leifer*, causa C-83/94, ECLI:EU:C:1995:329

Corte di giustizia, sentenza del 30 settembre 2003, *Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam c. Inspire Art Ltd*, causa C-167/01, ECLI:EU:C:2003:512

Corte di giustizia, sentenza dell'11 febbraio 2003, *Gözütok e Brügger*, cause C-187/01 e C-385/01, ECLI:EU:C:2003:87

Corte di Giustizia, sentenza del 10 luglio 2003, *Commissione c. BCE*, causa C-11/00, EU:C:2003:395

Corte di Giustizia, sentenza del 10 luglio 2003, *Commissione c. BEI*, C-15/00, EU:C:2003:396

Corte di giustizia, sentenza del 15 gennaio 2004, *Intervention Board for Agricultural Produce c. Penycoed Farming Partnership*, causa C-230/01, ECLI:EU:C:2004:20

Corte di giustizia, sentenza del 3 maggio 2005, *Berlusconi, Adelchi, Dell'Utri e altri*, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, ECLI:EU:C:2005:270

Corte di giustizia, sentenza del 6 marzo 2007, *Placanica*, cause C-338/04, C-359/04 e C-360/04, ECLI:EU:C:2007:133

Corte di giustizia, sentenza del 3 maggio 2007, *Advocaten voor de Wereld c. Leden van de Ministerraad*, causa C-303/05, ECLI:EU:C:2007:261

Corte di giustizia, sentenza del 18 luglio 2007, *Kraaijenbrink*, causa C-367/05, ECLI:EU:C:2007:444:

Corte di giustizia, sentenza del 3 giugno 2008, *Intertanko e a. c. The Secretary of State for Transport*, causa C-308/06, ECLI:EU:C:2008:312

Corte di giustizia, sentenza del 17 giugno 2010, *Lafarge SA c. Commissione e Consiglio*, causa C-413/08, ECLI:EU:C:2010:346

Corte di giustizia, sentenza del 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Aziz Melki e Sélim Abdeli*, ECLI:EU:C:2010:363

Corte di giustizia, sentenza del 16 novembre 2010, *Mantello*, causa C-261/09, ECLI:EU:C:2010:683

Corte di giustizia, sentenza del 5 giugno 2012, *Bonda*, causa C-489/10, ECLI:EU:C:2012:319

Corte di giustizia, sentenza del 26 febbraio 2013, *Åklagaren c. Åklagaren Fransson*, causa C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105

Corte di giustizia, sentenza del 19 settembre 2013, *Filev e Osmani*, causa C-297/12, ECLI:EU:C:2013:569

Corte di giustizia, la sentenza del 27 maggio 2014, *Spasic*, causa C-129/14, ECLI:EU:C:2014:586

Corte di giustizia, sentenza dell'8 settembre 2015, *Taricco e a.*, causa C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555

Corte di giustizia, sentenza del 10 ottobre 2015, *Weltimmo*, causa C-230/14,

EU:C:2015:639

Corte di giustizia, sentenza del 26 febbraio 2016, *Stefano Melloni c. Ministero Fiscal*, causa C- 399/11, ECLI:EU:C:2013:107

Corte di giustizia, sentenza del 5 aprile 2016, *Aranyosi e Căldăraru*, cause riunite C-404/15 e C-659/15, ECLI:EU:C:2016:198

Corte di giustizia, sentenza del 5 aprile 2017, cause C-217/15 e C-350/15, *Orsi e Baldetti*, ECLI:EU:C:2017:264

Corte di giustizia, sentenza 5 dicembre 2017, *M.A.S. e M.B.*, causa C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936

Corte di giustizia, sentenza del 20 marzo 2018, *Garlsson Real Estate SA e a. c. Consob*, causa C-537/16, ECLI:EU:C:2018:193

Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 20 marzo 2018, *Di Puma e Zecca*, cause riunite C-596/16 e C-597/16, ECLI:EU:C:2018:192

Corte di giustizia, sentenza del 20 marzo 2018, causa C-524/15, *Menci*, ECLI:EU:C:2018:197

Corte di giustizia, sentenza del 5 giugno 2018, *Kolev e a.*, causa C-612/15, EU:C:2018:392

Corte di giustizia, sentenza del 17 gennaio 2019, *Dzivev e a. c. Bulgaria*, causa C-310/16, ECLI:EU:C:2019:30

Corte europea dei diritti dell'uomo

Corte EDU, sentenza dell'8 giugno 1976, ricorsi nn. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, *Engel c. Paesi Bassi*

Corte EDU, sentenza del 25 maggio 1993, ricorso n. 14307/88, *Kokkinakis c. Grecia*

Corte EDU, sentenza del 9 dicembre 1994, ricorsi nn. 19005/91 19006/91, *Schouten e Meldroun c. Paesi Bassi*

Corte EDU, sentenza del 23 ottobre 1995, ricorso n. 15963/90, *Gradinger c. Austria*.

Corte EDU, sentenza del 22 novembre 1995, ricorso n. 20166/92, *S.W. c. Regno Unito*

Corte EDU, sentenza del 30 luglio 1998, ricorso n. 25711/94, *Oliveira c. Switzerland*

Corte EDU, sentenza del 2 luglio 2002, ricorso n. 33402/96, *Göktan c. Francia*

Corte EDU, sentenza del 3 luglio 2003, ricorso n. 38746/1997, *Buffalo Srl in liquidazione c. Italia*

Corte EDU, sentenza del 30 giugno 2005, ricorso n. 45036/98, *Bosphorus Hava Jollari Turizm ve Ticaret c. Irlanda*

Corte EDU, sentenza del 13 dicembre 2005, ricorso n. 73611/2001, *Nilsson c. Svezia*

Corte EDU, sentenza del 23 novembre 2006, ricorso n. 73053/01, *Jussila c. Finlandia*

Corte EDU, sentenza del 28 febbraio 2008, ricorso n. 18497/03, *Ravon e altri c. Francia*

Corte EDU, sentenza del 10 febbraio 2009, ricorso n. 14939/03, *Zolotukhin c. Russi*

Corte EDU, sentenza del 22 aprile 2009, ricorso n. 3991/03, *Bulves AD c. Bulgaria*

Corte EDU, sentenza del 17 settembre 2009, ricorso n. 10249/03, *Scoppola c. Italia*

Corte EDU, sentenza del 16 giugno 2010, ricorso n. 72638/01, *Di Belmonte c. Italia*

Corte EDU, sentenza del 12 luglio 2001, ricorso n. 44759/98, *Ferrazzini*

Corte EDU, sentenza del 14 maggio 2013, ricorso n. 66529/11, *N.K.M. c. Ungheria*

Corte EDU, sentenza del 4 marzo 2014, ricorso n. 18640/10, *Grande Stevens e a. c. Italia*

Corte EDU, sentenza del 20 maggio 2014, ricorso n. 758/2011, *Hakka c. Finlandia*

Corte EDU, sentenza del 20 maggio 2014, ricorso n. 11828/2011, *Nykanen c. Finlandia*

Corte EDU, sentenza del 20 maggio 2014, ricorso n. 35232/11, *Pirttimäki c. Finlandia*

Corte EDU, sentenza del 27 settembre 2014, ricorso n. 7356/2010, *Lucky Dev c. Svezia*

Corte EDU, sentenza del 21 ottobre 2014, n. 7362/10, *Shibendra Dev c. Svezia*

Corte EDU, sentenza del 10 febbraio 2015, ricorso n. 53753/12 *Kiiverii c. Finlandia*

Corte EDU, sentenza del 14 aprile 2015, ricorso n. 66655/13, *Contrada c. Italia*

Corte EDU, sentenza del 30 aprile 2015, ricorsi nn. 3453/12, 42941/12, 9028/13, *Kapetanios e a. c. Grecia*

Corte EDU, sentenza del 23 maggio 2016, ricorsi nn. 17502/2007, *Avotins c. Lettonia*

Corte EDU, sentenza del 15 novembre 2016, ricorsi nn. 24130/11 e 29758/11, *A. e B. c. Norvegia*

Corte EDU, sentenza del 23 febbraio 2017, ricorso n. 43395/09, *De Tommaso c. Italia*

Corte EDU, sentenza del 18 maggio 2017, ricorso n. 22007/11, *Johannesson c. Islanda*

Corte EDU, sentenza del 27 settembre 2018, ricorso n. 57278/11, *Brazzi c. Italia*

Corte EDU, sentenza del 16 aprile 2019, ricorso n. 72098/14, *Ármansson c. Islanda*

Corte EDU, sentenza del 6 giugno 2019, ricorso n. 47342/14, *Nodet c. Francia*

Corte EDU, sentenza del 31 dicembre 2019, ricorsi nn. 22429/07 e 25195/07, *Parmak e Bakir c. Turchia*

Corte EDU, sentenza del 21 luglio 2020, ricorso n. 34503/10, *Velkov c. Bulgaria*

Corte Costituzionale

Corte Costituzionale, sentenza n. 183 del 18 dicembre 1973, depositata il 27 dicembre 1973, *Frontini*, ECLI:IT:COST:1973:183

Corte Costituzionale, sentenza n. 232 del 22 ottobre 1975, depositata il 30 ottobre 1975, *Industrie Chimiche*, ECLI:IT:COST:1975:232

Corte Costituzionale, sentenza n. 14 del 24 febbraio 1964, depositata il 7 marzo 1964, *Costa c. Enel*, ECLI:IT:COST:1964:14

Corte Costituzionale, sentenza n. 48 del 12 aprile 1967, depositata il 18 aprile 1967, ECLI:IT:COST:1967:48

Corte costituzionale, sentenza n. 232 del 13 aprile 1989, depositata il 21 aprile 1989 e pubblicata in G.U. 03/05/1989, n. 18, *Fragd*, ECLI:IT:COST:1989:232

Corte Costituzionale, sentenza n. 409 del 6 luglio 1989, depositata il 18 luglio 1989 e pubblicata nella G.U. del 26 luglio 1989 n. 29, ECLI:IT:COST:1989:409

Corte Costituzionale, sentenza n. 341 del 19 luglio 1994, depositata il 25 luglio 1994 e pubblicata nella G.U. del 17 agosto 1994, n. 34, ECLI:IT:COST:1994:341

Corte Costituzionale, sentenza n. 126 del 17 aprile 1996, depositata il 24 aprile 1996 e pubblicata nella G.U. del 30 aprile 1996, n. 18, ECLI:IT:COST:1996:126

Corte Costituzionale, sentenza n. 49 del 2002 (decisione del 27 febbraio 2002,

depositata il 15 marzo 2002 e pubblicata nella G.U. del 20 marzo 2002, n. 12, ECLI:IT:COST:2002:49

Corte Costituzionale, sentenza n. 348, decisione del 22 ottobre 2007, depositata il 24 ottobre 2007 e pubblicata nella G.U. 31 ottobre 2007, n. 42, ECLI:IT:COST:2007:348

Corte Costituzionale, sentenza n. 349 decisione del 22 ottobre 2007, depositata il 24 ottobre 2007 e pubblicata nella G.U. 31 ottobre 2007, n. 42, ECLI:IT:COST:2007:349

Corte Costituzionale, sentenza n. 28 del 25 gennaio 2010, depositata il 28 gennaio 2010 e pubblicata nella G.U. del 03 febbraio 2010, n. 5, ECLI:IT:COST:2010:28

Corte Costituzionale, sentenza n. 186 del 7 giugno 2011, depositata il 10 giugno 2011 e pubblicata nella G.U. del 15 giugno 2011, n. 26, ECLI:IT:COST:2011:186

Corte Costituzionale, sentenza n. 32 del 12 febbraio 2014, depositata il 25 febbraio 2014 e pubblicata nella G.U. 05 marzo 2014, n. 11, ECLI:IT:COST:2014:32

Corte Costituzionale, sentenza n. 49 del 14 gennaio 2015, depositata il 26 marzo 2015 e pubblicata nella G.U. del 01 aprile 2015, n. 13, ECLI:IT:COST:2015:49

Corte Costituzionale, sentenza n. 236 del 21 settembre 2016, depositata il 10 novembre 2016 e pubblicata in G.U. 16 novembre 2016, n. 46, ECLI:IT:COST:2016:236

Corte Costituzionale, ordinanza n. 24 del 23 novembre 2016, depositata il 26 gennaio 2017 e pubblicata nella G.U. del 01 febbraio 2017, n. 5, ECLI:IT:COST:2017:24

Corte Costituzionale, sentenza n. 43 del 10 gennaio 2017, depositata del 24 febbraio 2017 e pubblicata nella G.U. del 1° marzo 2017, n. 9, ECLI:IT:COST:2017:43

Corte Costituzionale, sentenza 179 del 07 giugno 2017, depositata il 13 luglio 2017 e pubblicata nella G.U. del 19 luglio 2017, n. 29, ECLI:IT:COST:2017:179

Corte Costituzionale, sentenza n. 269 del 7 novembre 2017, depositata il 14 dicembre 2017 e pubblicata nella G.U. del 20 dicembre 2017, n. 51, ECLI:IT:COST:2017:269

Corte Costituzionale, sentenza n. 43 del 24 gennaio 2018, depositata il 02 marzo 2018 e pubblicata nella G.U. del 07 marzo 2018, n. 10, ECLI:IT:COST:2018:43

Corte Costituzionale, sentenza n. 115 del 10 aprile 2018, depositata il 31 maggio 2018 e pubblicata nella G.U. del 06 giugno 2018, n. 23, ECLI:IT:COST:2018:115

Corte Costituzionale, sentenza n. 222 del 25 settembre 2018, depositata il 5 dicembre 2018 e pubblicata nella G.U. del 12 dicembre 2018, n. 49, ECLI:IT:COST:2018:222

Corte Costituzionale, sentenza n. 20 del 23 gennaio 2019, depositata il 21 febbraio 2019 e pubblicata nella G.U., del 27 febbraio 2019, n. 9, ECLI:IT:COST:2019:20

Corte Costituzionale, sentenza n. 40 del 23 gennaio 2019, depositata l'8 marzo 2019 e pubblicata in G.U. 13 marzo 2019, n. 11, ECLI:IT:COST:2019:40

Corte Costituzionale, sentenza n. 88 del 19 febbraio 2019, depositata il 17 aprile 2019 e pubblicata nella G.U. del 24 aprile 2019, n. 17, ECLI:IT:COST:2019:88

Corte Costituzionale, sentenza n. 63 del 20 febbraio 2019, depositata il 21 marzo 2019 e pubblicata nella G.U. del 27 marzo 2019, n. 13, ECLI:IT:COST:2019:63

Corte Costituzionale, ordinanza n. 117 del 06 marzo 2019, depositata il 10 maggio 2019 e pubblicata nella G.U. del 15 maggio 2019, n. 20, ECLI:IT:COST:2019:117

Corte Costituzionale, sentenza n. 222 del 15 luglio 2019, depositata il 24 ottobre 2019 e pubblicata nella G.U. del 30 ottobre 2019, n. 44, ECLI:IT:COST:2019:222

Corte Costituzionale, ordinanza n. 114 del 20 maggio 2020, depositata il 12 giugno 2020 e pubblicata nella G.U. del 17 giugno 2020, n. 25, ECLI:IT:COST:2020:114

Corte Costituzionale, sentenza n. 11 del 9 gennaio, depositata il 5 febbraio 2020 e pubblicata nella G.U. del 12 febbraio 2020, n. 7

Corte Costituzionale, sentenza n. 44 del 28 gennaio 2020, depositata il 09 marzo 2020 e pubblicata in G.U. 11 marzo 2020, n. 11

Corte Costituzionale, sentenza n. 68 del 27 gennaio 2021, depositata il 16 aprile 2021 e pubblicata in G.U. del 21 aprile 2021, n. 16

Corte Costituzionale, sentenza n. 84 del 30 aprile 2021, depositata il 30 aprile 2021 e pubblicata nella G.U. del 05 maggio 2021, n. 18

Corte di Cassazione

Corte di Cassazione, Sez. Un., 19 aprile 2007, n. 16568, Carchivi

Corte di Cassazione, Sez. III, 15 dicembre 2010 – 20 aprile 2011, n. 15657, Grillo

Corte di Cassazione, Sez. VI, 16 maggio 2012 – 23 luglio 2012., n. 30085, Fidelbo

Corte di Cassazione, Sez. tributaria, del 24 gennaio 2012 – 1° giugno 2012, n. 8817, Di Iasi

Corte di Cassazione, Sez. III, sentenza del 17 settembre 2015 – 20 gennaio 2016, n. 2210, Scarcella

Corte di Cassazione, Sez. V, la sentenza del 25 gennaio 2016-26 febbraio 2016, n. 7914, Pavich

Corte di Cassazione, ordinanza del 30 marzo 2016 – 8 luglio 2016, n. 28346, Riccardi

Corte di Cassazione, sentenza del 31 marzo 2016, n. 33538, Andronio.

Corte di Cassazione, Sez. II, 12 aprile 2016 – 1° giugno 2016, n. 23163, Oro

Corte di Cassazione, Sez. III, 7 giugno 2016 – 24 ottobre 2016, n. 44584, Andronio

Corte di Cassazione, Sez. III, sentenza 15 dicembre 2016 – 14 marzo 2017, n.12160, Andreatza

Corte di Cassazione, Sez. III, sentenza 21 aprile 2017 – 22 giugno 2017, n. 31265, Molino

Corte di Cassazione, Sez. VI, 25 luglio 2017 – 25 ottobre 2017, n. 49056, D’Arcangelo

Corte di Cassazione, Sez. F, 31 agosto 2017 – 21 settembre 2017, n. 43143, Margheriti

Corte di Cassazione, Sez. II, 21 settembre 2017 – 13 ottobre 2017, n. 47064, Paziienza

Corte di Cassazione, Sez. III, 17 novembre 2017 – 28 febbraio 2018, n. 9072, Socci

Corte di Cassazione, Sez. II civ., 24 gennaio 2018 –16 febbraio 2018, n. 3831, Cosentino

Corte di Cassazione, Sez. lavoro, 24 aprile 2018 – 30 maggio 2018, n. 13678, Leone

Corte di Cassazione, Sez. V, 5 luglio 2018 – 28 settembre 2018, n. 23506, D’Ovidio

Corte di Cassazione, Sez. lavoro, 27 novembre 2018 – 10 gennaio 2019, n. 451, Cinque

Corte di Cassazione, Sez. lavoro, 2 aprile 2019 – 17 giugno 2019, n. 16163, D’Antonio

Corte di Cassazione, Sez. lavoro, 2 aprile 2019 – 17 giugno 2019, n. 16164, D’Antonio

Corte di Cassazione, Sez. I, 21 maggio 2019 – 24 luglio 2019, n. 33564, Boni

Corte di Cassazione, Sez. III, 3 luglio 2019 – 30 agosto 2019, n. 36699, Semeraro;

Corte di Cassazione, Sez. III, 10 luglio 2019 – 15 gennaio 2020, n. 1420, Liberati

Corte di Cassazione, Sez. trib., 30 gennaio 2020 – 22 maggio 2020, n. 9449, Cataldi

Corte di Cassazione, Sez. III, 12 giugno 2020 – 13 luglio 2020, n. 20714, Corbetta

Corte di Cassazione, Sez. III, 14 gennaio 2021 – 4 febbraio 2021, n. 4439, Corbetta

Altro

OVG, sentenza del 14 giugno 1882, *Kreuzberg*

BVerfG, sentenza del 29 maggio 1974, *Solange*

BVerfG, sentenza del 22 ottobre 1986 *Solange II*

BVerfG, sentenza del 12 ottobre 1993, *Maastricht*

BVerfG, sentenza del 7 giugno 2000, *Bananenmarktordnung*

Corte di Appello di Milano, ordinanza 18 settembre 2015, n. 6421, Locurto

Tar Lazio, Sez. II, sentenza dell'8 luglio 2020, n. 7849

Tar Lazio, Sez. II, sentenza del 9 settembre 2020, n. 9385

NORMATIVA

Europea

Atto del Consiglio, che stabilisce il primo protocollo della convenzione *relativa alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione*, del 27 settembre 1996, pubblicato in GUUE C-313/1 del 23 ottobre 1996

Atto del Consiglio, del 19 giugno 1997, che stabilisce *il secondo protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee*, in GUUE C-221/11 del 19 luglio 1997.

Atto del Consiglio, del 26 luglio 1995, che stabilisce la *convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee*, in GU C-316/48, del 27 novembre 1995

Atto del Consiglio, del 29 novembre 1996, che stabilisce il terzo protocollo *concernente l'interpretazione, in via pregiudiziale, da parte della Corte di giustizia e delle Comunità europee, della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee*, in GUUE C-151/1 del 20 maggio 1997

Azione Comune 95/73/GAI del 26 luglio 1995, *relativa alla Convenzione Europol*, in GU C 316 del 27.11.1995

Azione comune 98/428/GAI del 29 giugno 1998 adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, che *istituisce una Rete giudiziaria europea*, in GUUE L 191/4, del 7.07.1998

Azione comune n. 96/277/GAI, del 22 aprile 1996, *relativa ad un quadro di scambio di magistrati di collegamento per migliorare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri*, in GUCE n. L 105 del 27 aprile 1996

Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 *tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni*, in GUUE n. L 239 del 22 settembre 2000 pag. 0013-0018

Corte dei Conti, Relazione speciale n. 6 del 2019, *Lotta alle frodi nella spesa UE per la coesione: le autorità di gestione devono potenziare le attività di individuazione, risposta e coordinamento*, disponibile sul sito della Corte (eca.europa.eu)

Corte dei Conti, Relazione speciale n. 8/98, pubblicata nella GUUE C230, del 22.07.1998

Decisione (CE, CECA, Euratom) 1999/352 della Commissione *che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode*, in GUUE L 136/20 del 28 aprile 1999

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*, in GUUE L 424/1, del 15 dicembre 2020

Decisione 2003/659/GAI Del 18 giugno 2003 *che modifica la decisione 2002/187/GAI e istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità*, in GUUE L 245/44 del 29 settembre 2003

Decisione 2009/426/GAI Del 16 dicembre 2008 *relativa al rafforzamento dell'Eurojust e che modifica la decisione 2002/187/GAI che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità*, in GUUE L 138/14 del 4 giugno 2009.

Decisione del Consiglio 6 aprile 2009 n. 2009/371/GAI, *che istituisce l'Ufficio europeo di polizia (Europol)*, in GUUE L 121/37 del 15.5.2009

Decisione di esecuzione (UE) 2020/1117 del Consiglio del 27 luglio 2020 *relativa alla nomina dei procuratori europei della Procura europea*, in GUUE L 244/18, del 29 luglio 2020

Decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, *relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato*, in GUUE L 68/49, del 15 marzo 2005

Decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, *relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca*, in GUUE L 328/59, del 24 novembre 2006

Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, *relativa alla lotta contro la criminalità organizzata*, del 24 ottobre 2008, in GUUE L 300/42 dell'11 novembre 2008

Prima Direttiva 67/227/CEE del Consiglio, dell'11 aprile 1967, *in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari*, in GU 71 del 14 aprile 1967, pag. 1301

Seconda Direttiva 67/228 CEE del Consiglio, dell'11 aprile 1967, *in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari – Struttura e modalità d'applicazione del sistema comune d'imposta sul valore aggiunto*, in GU 71 del 14 aprile 1967, pag. 1303

Direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006, in GUUE L 347/1 dell'11 dicembre 2006, come da ultimo modificata dalla direttiva (UE) 2020/2020 del Consiglio del 7 dicembre 2020, in GUUE L 419/1 dell'11 dicembre 2020

Direttiva (UE) 2012/13 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, *sul diritto all'informazione nei procedimenti penali*, in GUUE L 142/1 dell'1 giugno 2012

Direttiva (UE) 2013/48 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, *sul diritto di accesso ad un difensore e sul diritto di comunicare al momento dell'arresto*, in GUUE L 294 del 6 giugno 2013.

Direttiva (UE) 2014/42 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, *relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea*, in GUUE L 127, del 29 aprile 2014

Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, *sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario ai fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo*, che modifica il regolamento (UE) 2012/648 del Parlamento e del Consiglio, e abroga la direttiva (CE) 2005/60 del Parlamento e del Consiglio e la direttiva (CE) 2006/70 della Commissione, in GUUE L 141/73, 05.06.2015, come modificata dalla direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, in GUUE L 156/43 del 19 giugno 2018 e da ultimo integrata attraverso il regolamento delegato (UE) 2019/758 della commissione del 31 gennaio 2019, in GUUE L 125/4 del 14 maggio 2019.

Direttiva (UE) 2016/1919 del 26.10.2016, *sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo*, GUUE L 297/1 del 4 novembre 2016.

Direttiva (UE) 2016/343 del 9 marzo 2016, *sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali*, in GUUE L 65/1 dell'11 marzo 2016

Direttiva (UE) 2016/800 dell'11 maggio 2016, *sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati in procedimenti penali*, in GUUE L 132/1 del 21 maggio 2016

Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento 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 GUUE L 198/29, del 28 luglio 2017

Direttiva (UE) 2019/1153, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, *che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati, e che abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio*, in GUUE L 186/122 dell'11 luglio 2019.

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*, in GUUE L 305/17 del 26 novembre 2019

Direttiva (UE) 2020/284 del Consiglio, del 18 febbraio 2020, *che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda l'introduzione di taluni obblighi per i prestatori di servizi di pagamento*, in GUUE L 62/7 del 2 marzo 2020

Parere n. 8/2012 reso su una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio *relativa alla lotta, mediante il diritto penale, contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione* (presentato in virtù dell'art. 325, TFUE), in GUUE C-383, del 12 dicembre 2012

Proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio, *relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*, COM(2012)363 final – COD(2012)193

Proposta di direttiva sulla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità del 23 maggio 2001 COM(2001) 272 definitivo – poi modificata: COM(2002) 577 definitivo del 16 ottobre 2002

Proposta di regolamento della Commissione europea, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), COM(2013) 535 del 17 luglio 2013

Proposta di regolamento del Consiglio, del 2 maggio 2018, *che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, COM (2018) 327 final

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che modifica il regolamento (UE, Euratom) 2013/883 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'OLAF*, del 23 maggio 2018, COM(2018) 338 final., in cui molta attesa si riponeva

Regolamento (CE, Euratom) 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995, *relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee*, in GUUE L 312/1 del 23 dicembre 1995

Regolamento (CE, Euratom) 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996, *relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità*, in GUUE L 292/2, del 15 novembre 1996

Regolamento (CE) 1999/1073 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 1999, *relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode*, in GUUE L 136/1 del 31 maggio 1999

Regolamento (Euratom) 1999/1074 del Consiglio del 25 maggio 1999, *relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode*, GUUE n. L 136/1 del 31 maggio 1999

Regolamento (UE, Euratom) 2013/883 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) 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) 1074/1999 del Consiglio*, in GUUE L 248/1, del 18 settembre 2013

Regolamento (UE) 2014/250, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, *che istituisce un programma per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (programma Hercule III) e che abroga la decisione n. 804/2004/CE*, in GUUE L 84/6 del 20 marzo 2014

Regolamenti (UE, Euratom) del 26 maggio 2014 n. 608, *che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea* e n. 609, *concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e delle risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria*, in GUUE L 168/29, del 7 giugno 2014

Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, *che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI*, in GUUE L 135/53 del 24 maggio 2016

Regolamento (UE, Euratom) 2016/804 del Consiglio del 17 maggio 2016, *che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e delle risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria*, in GUUE L 132/85 del 21 maggio 2016

Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 *relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea (EPPO)*, in GUUE L 283/1, del 31 ottobre 2017

Regolamento (UE, Euratom) 1046/2018 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, *che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) 2013/1296, (UE) 2013/1301, (UE) 2013/1303, (UE) 2013/1304, (UE) 2013/1309, (UE) 2013/1316, (UE) 2014/223, (UE) 2014/283 e la decisione (UE) 2014/541 e abroga il regolamento (UE, Euratom) 2012/966*, in GUUE L 193 del 30 luglio 2018

Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio*, in GUUE L 295/138 del 21 novembre 2018

Regolamento (UE) 2020/283 del Consiglio, del 18 febbraio 2020, *che modifica il regolamento (UE) n. 904/2010 per quanto riguarda misure di rafforzamento della cooperazione amministrativa per lottare contro la frode in materia di IVA*, in GUUE L 62/1 del 2 marzo 2020

Regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020, in GUUE L 437/49, del 28 dicembre 2020

EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE, Annual activity report 2019, pubblicato il 12 giugno 2020 e reperibile in https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-annual-activity-report-2019_en.pdf.

LE POLITICHE EUROPEE COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI DELL' UNIONE EUROPEA, Relazione Annuale, 2019, pubblicata il 18 novembre 2020

Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari e sulla creazione di una Procura europea dell'11 dicembre 2001, COM (2001) 715 def

Programma di Stoccolma, *Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, in GUUE C-115 del 4 maggio 2010, ossia la direttiva (UE) 2010/64 del 20 ottobre 2010, *sul diritto all'interpretazione e alla traduzione*, GUUE L 280 del 26.10.2010

Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione *sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia verso l'introduzione di nuove risorse proprie*, del 16 dicembre 2020, in GUUE LI 433/28 del 22 dicembre 2020

Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione delle Comunità europee *relativo alle indagini interne svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode*, del 25 maggio 1999, in GUUE L 136/15 del 31 maggio 1999

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. *Piano d'azione per una fiscalità equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa*, del 15 luglio 2020, COM(2020)0312 final.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio europeo, *un'Europa che protegge un'iniziativa per estendere le competenze della Procura europea (EPPO) ai reati di terrorismo transfrontaliero*, del 12 settembre 2019, COM(2018) 641 final

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*, del 24 aprile 2019, COM(2019) 196 final.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, *ex art. 294, par. 6, del TFUE, riguardante la Posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*, del 16 maggio 2017, COM(2017)246 final.

Comunicazione della Commissione, *Contributo complementare della Commissione alla Conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali. La tutela penale degli interessi finanziari comunitari: un procuratore europeo*, del 29 settembre 2000, COM(2000) 608 def

Conclusioni consultabili al sito <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>.

Italiana

D.P.R. n. 43 del 23 gennaio 1973, *approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale*, in G.U. del 28 marzo 1973, n. 80

D.P.R., testo coordinato n. 309 del 09 ottobre 1990, in G.U. 31/10/1990, da ultimo, con le modifiche apportate dal Decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21 e dal D.M. 29 dicembre 2020.

D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91, *regolamento per il riordino degli organismi operanti nel Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, a norma dell'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248*, in G.U. dell'11 luglio 2007 n. 159

Decreto legge n. 124 del 26 ottobre 2019, conv. in legge n. 157 del 19 dicembre 2019, *disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili*, in G.U. 24 dicembre 2019, n. 301

Decreto legislativo n. 58 del 24 febbraio 1998, *testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52* (aggiornato con le modifiche apportate dalla legge n. 178 del 30 dicembre 2020, n. 178, *bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*, in G.U. del 30 dicembre 2020, n.322 – Suppl. Ordinario n. 46 e dal D. Lgs. n. 17 del 2 febbraio 2021, *norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1129 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, relativo al prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di titoli di un mercato regolamentato, e che abroga la direttiva 2003/71/CE, e alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1131 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, sui fondi comuni monetari*, in G.U. del 24 febbraio 2021, n. 46

Decreto legislativo n. 74 del 10 marzo 2000, *nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205*, in G.U. n. 76 del 31 marzo 2000

Decreto legislativo n. 231 dell'08 giugno 2001, *disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*, in G.U. del 19 giugno 2001, n. 140

Decreto legislativo n. 8 del 15 gennaio 2016, *disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67*, in G.U. 22 gennaio 2016

Decreto legislativo n. 75 del 14 luglio 2020, *relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*, in G.U. del 15 luglio 2020, n.177

Decreto legislativo n. 9 del 2 febbraio 2021, *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»*, in G.U. del 5 febbraio 2021, n. 30

Decreto legislativo n. 10 del 2 febbraio 2021, *disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri, in attuazione delle delega di cui all'articolo 6 della legge 4 ottobre 2019, n. 117*, in G.U. del 5 febbraio 2021, n. 30

Legge n. 898 del 23 dicembre 1986, *conv. con modificazioni del decreto-legge 27 ottobre 1986, n. 701, recante misure urgenti in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio di oliva. Sanzioni amministrative e penali in materia di aiuti comunitari nel settore agricolo*, in G.U. del 27 dicembre 1986, n. 299

Legge n. 350 del 16 ottobre 1989, *ratifica ed esecuzione della convenzione sulla legge applicabile ai trusts e sul loro riconoscimento, adottata a L'Aja il 1° luglio 1985*, in G.U. dell'8 novembre 1989, n. 261 – Suppl. Ordinario n. 84)

Legge n. 388 del 30 settembre 1993, *ratifica ed esecuzione: a) del protocollo di adesione del Governo della Repubblica italiana all'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, con due dichiarazioni comuni; b) dell'accordo di adesione della Repubblica italiana alla convenzione del 19 giugno 1990 di applicazione del summenzionato accordo di Schengen, con allegate due dichiarazioni unilaterali dell'Italia e della Francia, nonché la convenzione, il relativo atto finale, con annessi l'atto finale, il processo verbale e la dichiarazione comune dei Ministri e Segretari di Stato firmati in occasione della firma della citata convenzione del 1990, e la dichiarazione comune relativa agli articoli 2 e 3 dell'accordo di adesione summenzionato; c) dell'accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese relativo agli articoli 2 e 3 dell'accordo di cui alla lettera b); tutti atti firmati a Parigi il 27 novembre 1990*, in G.U. del 02 ottobre 1993, n.232 – Suppl. Ordinario n. 93

Legge n. 300 del 29 settembre 2000, *ratifica ed esecuzione dei seguenti Atti internazionali elaborati in base all'articolo K. 3 del Trattato dell'Unione europea: Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, fatta a Bruxelles il 26 luglio 1995, del suo primo Protocollo fatto a Dublino il 27 settembre 1996, del Protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale, da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee, di detta Convenzione, con annessa dichiarazione, fatto a Bruxelles il 29 novembre 1996, nonché della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 26 maggio 1997 e della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, con annesso, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997. Delega al Governo per la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica*, in G.U. del 25 ottobre 2000, n. 250 – Suppl.

Ordinario n. 176

Legge n. 69 del 22 aprile 2005, *disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*, G.U. del 29 aprile 2005, n. 98

Legge n. 130 del 2 agosto 2008, *ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007*, in G.U. dell'8 agosto 2008, n. 185 – Suppl. Ordinario n. 188/L

Legge 4 settembre 2011, n. 148, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari*, in G.U. del 16 settembre 2011, n. 216

Legge n. 234 del 24 dicembre 2012, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in G.U. del 04 gennaio 2013, n. 3

Legge n. 117 del 4 ottobre 2019, *delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018*, in G.U. del 18 ottobre 2019, n. 245

SITOGRAFIA

<http://www.astrid-online.it>
<http://www.la legislazione penale.eu>
<http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>
<http://www.salvisjuribus.it/>
<http://www.sidi-isil.org>
<https://dirittifondamentali.it>
<https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/>
<https://www.academia.edu/>
<https://www.affarinternazionali.it/>
<https://www.consilium.europa.eu/>
<https://www.cortecostituzionale.it>
<https://www.cortecostituzionale.it/>
<https://www.eppo.europa.eu/>
<https://www.federalismi.it/>
<https://www.fiscooggi.it/>
<https://www.giurcost.org>
<https://www.giustiziainsieme.it>
<https://www.ipsoa.it>
<https://www.quotidianogiuridico.it>
<https://www.rivistadirittotributario.it>
<https://www.treccani.it>
www.dirittoegiustizia.it
www.europeanrights.eu
www.slsq.unisa.it