



European Public Prosecutor's Office (EPPO): punti di forza, modello organizzativo e risultati dopo il primo anno di attività

Il 1° giugno 2022 il nuovo Ufficio della Procura Europea compie un anno di operatività. Quello che emerge, alla luce del primo rapporto annuale sul rendimento del neonato organismo europeo, non è solo un'inedita modalità di svolgimento delle indagini sul territorio dell'Unione, che distingue nettamente EPPO dagli altri attori della cooperazione giudiziaria e di polizia europea come Eurojust, OLAF ed Europol, ma anche un diverso approccio alla gestione dei casi investigativi, fortemente basato sulla informatizzazione dei processi, grazie ad un innovativo Case Management System, con il quale anche le forze di polizia nazionali stanno imparando a familiarizzare.

1. Il nuovo Ufficio della Procura europea

Il primo rapporto annuale dell'*European Public Prosecutor's Office* (EPPO), pubblicato lo scorso 24 marzo, ha il tono e le sembianze patinate del primo bilancio di una "start-up". Dai numeri, tutti in forte aumento, trasudano infatti l'entusiasmo per l'inedita esperienza giudiziaria ed investigativa europea, nonché l'ottimismo per un ulteriore rafforzamento delle maglie della cooperazione tra gli organismi d'indagine dell'Unione. Scorrendo le pagine del *report*, è possibile infatti apprendere come siano già pervenute all'Ufficio giudiziario europeo – solo nei suoi primi sette mesi di vita – 2.238 denunce (di cui 1.351 da Autorità nazionali e 1.282 da privati cittadini) e siano già stati istruiti 576 procedimenti, riguardanti danni al bilancio dell'Unione Europea stimabili in oltre 5,4 miliardi di euro. In particolare, alla data del 31 dicembre 2021, i 515 procedimenti in corso (c.d. *active investigation*) hanno riguardato prevalentemente frodi nel settore dell'imposta sul valore aggiunto (il 17.6% del totale), per un danno stimato di 2,5 miliardi di euro. In tale contesto brilla inoltre il dinamismo dell'Italia, con 120 investigazioni avviate, cui seguono Bulgaria (105), Romania (60) e Germania (58). Tali procedimenti hanno, al momento della redazione del rapporto, prodotto l'applicazione di 5 misure cautelari personali ed il sequestro di 147,3 milioni di euro.

Quanto sopra consente di constatare come EPPO sia ormai già radicato nella quotidianità operativa (anche) delle forze di polizia italiane. Il presente contributo intende, pertanto, tratteggiare le caratteristiche salienti della struttura, nonché le tipicità funzionali che rendono la nuova Procura europea un unicum nel sistema della cooperazione giudiziaria e di polizia europea.

2. La base giuridica e la competenza

In limine, corre evidenziare come il nuovo Ufficio giudiziario, denominato *European Public Prosecutor's Office* (EPPO), avente competenza sull'intero territorio dell'UE, sia stato formalmente istituito con Regolamento (UE) n. 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017 (in avanti: *Regolamento*), allo scopo di svolgere indagini, perseguire, esercitare l'azione penale e portare in giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, come definiti dalla Direttiva (UE) n. 2017/1371 (c.d. Direttiva "PIF" – *Protezione Interessi Finanziari*), recepita in Italia con il D. Lgs. 14 luglio 2020, n. 75.

Nello specifico, la c.d. competenza materiale dell'EPPO (art. 24 del Regolamento) si estende ai reati di cui alla menovata Direttiva PIF, indipendentemente dall'eventualità che le medesime condotte criminose possano essere qualificate come altro tipo di reato ai sensi del diritto nazionale.

In particolare, la nuova Procura è competente nei casi di:

- frodi (anche in materia di appalti pubblici) e altri reati quali corruzione, appropriazione indebita o riciclaggio di denaro (come individuato dalla Direttiva n. 2015/849/UE, c.d. IV Direttiva antiriciclaggio, 4AMLD), lesivi degli interessi finanziari dell'UE (ovvero del bilancio dell'UE, dei bilanci di istituzioni, organismi, uffici e agenzie dell'UE istituiti dai trattati, o dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e monitorati).

Per tutte le summenzionate condotte, la competenza dell'EPPO è affermata ogniqualvolta il danno superi la soglia dei 10.000 euro, con la rilevante eccezione dell'illecito di cui all'art. 346 bis del codice penale ("*Traffico di influenze illecite*"), poiché non rientrante strettamente nella definizione di "corruzione" di cui all'art. 4, par. 2 della Direttiva PIF;

- "*reati gravi*" ai danni del sistema europeo d'imposta sul valore aggiunto (IVA), quali le c.dd. "*frodi carousel*", qualora il valore della frode superi la soglia di 10 milioni di euro.

Al riguardo, giova evidenziare che tale competenza – ai sensi dell'art. 22 del Regolamento istitutivo, la competenza di EPPO si dilata:

- ai delitti di associazione per delinquere finalizzata alla commissione dei predetti reati;
- ai reati "*indissolubilmente connessi*" ad una delle menzionate fattispecie.

Al contrario, la cognizione della nuova Procura europea non investe – ai sensi dell'ultimo paragrafo

dell'art. 24 del Regolamento – i reati in materia di imposte dirette nazionali, ivi inclusi i reati ad essi indissolubilmente legati.

3. L'organizzazione e l'attuazione in Italia

Per svolgere le proprie funzioni, l'Ufficio della neocostituita Procura europea – pienamente operativo dal 1° giugno 2021 – è articolato su:

- *un livello centrale*, costituito dal Procuratore Capo Europeo (PCE) e da 15 cc.dd. "*Camere permanenti*", composte dal PCE o da uno dei suoi sostituti, nonché da ulteriori due membri, aventi la funzione di monitorare ed indirizzare le indagini e coordinare le investigazioni ed i procedimenti transfrontalieri;

- *un livello decentrato*, incardinato sui Procuratori Europei Delegati (PED), ripartiti tra i vari Stati membri. Con particolare riguardo al caso italiano, l'Ufficio è impersonato da 20 PED, assegnati a nove uffici territoriali.



Con il D. Lgs. 2 febbraio 2021, n. 9¹, l'Italia ha quindi dato attuazione al Regolamento, adattando il proprio assetto giuridico-normativo alle regole di funzionamento della nuova Procura. L'effetto che ne consegue è una novità di assoluto rilievo nel panorama normativo unionale, dal momento che l'EPPO può:

- spiegare le *funzioni tipiche della magistratura inquirente* dinanzi agli organi giurisdizionali dei singoli Stati membri, secondo le regole previste nei singoli ordinamenti nazionali, pur avendo una competenza estesa all'intero territorio dell'Unione.

Il corollario è che la suddivisione dei PED su più Procure nazionale ha valore meramente organizzativo, non circoscrivendo, ai sensi dell'art. 9 del D. Lgs. n. 9/2021, anche la competenza territoriale dei citati magistrati, che possono esercitare le proprie funzioni sull'intero territorio nazionale ed europeo, indipendentemente dai distretti delle Corti d'Appello;

- fungere da *ufficio unico* – ancorché con struttura decentralizzata – connotato da piena indipendenza,

autonomia di bilancio, organizzativa e statutaria.

Operativamente, tale configurazione si traduce nella possibilità di acquisire fonti di prova in seno ad ogni *case investigation*, senza ricorrere necessariamente agli istituti tipici della cooperazione giudiziaria e di polizia europea ed internazionale, come le rogatorie e gli ordini europei di indagine di cui alla Direttiva n. 2014/41/UE del 3 aprile 2014.

Al riguardo, degno di menzione è la peculiare modalità di attivazione dell'azione penale, che non è esercitata da parte del singolo PED, ma a cura di un organo collegiale, ovvero delle richiamate Camere permanenti. Una scelta che, oltre a preservare l'unitarietà di azione della Procura europea, consente anche un'inedita trasversalità nella conoscenza dei sistemi europei e delle tecniche di indagine.

Tale modalità di esecuzione del proprio mandato istituzionale, differenzia ulteriormente l'EPPO da altri attori del diritto di polizia europeo, come l'OLAF (*European Anti-Fraud Office*), Eurojust (*Agenzia dell'Unione per la cooperazione giudiziaria penale*) ed Europol, i quali pur cooperando con la Procura europea (nonché con quelle nazionali) nello svolgimento delle indagini, mediante varie forme di assistenza e tramite lo scambio di informazioni, non sono organi di polizia giudiziaria.

4. Il Case Management System

A rendere fluido ed efficiente il flusso di informazioni dirette ad EPPO, consentendone anche la successiva gestione è il c.d. "*Case Management System*" (CSM), ovvero un'apposita piattaforma telematica, prevista dall'art. 44 del Regolamento.

Nello specifico, tale sistema informatico è deputato alla presa in carico dei cc.dd. "*Eppo Crime Report*" (c.d. ECR), ovvero apposite schede mediante le quali possono essere trasmesse segnalazioni o denunce alla Procura europea ed i cui campi consentono una sintetica indicazione di tutte le informazioni previste dall'art. 24, par. 4 del Regolamento.

Tale sistema automatico di gestione dei fascicoli, a regime, potrà inoltre essere collegato alla rete di comunicazioni protetta – istituita con decisione 2008/976/GAI – in uso alla c.d. *Rete giudiziaria europea* che, istituita nel 1997, è un sistema di punti di contatto degli Stati membri scelti tra le autorità giudiziarie aventi competenze specifiche in tema di cooperazione giudiziaria internazionale².

Come evidente, si tratta di un canale di comunicazione che anche le forze di polizia nazionali sono tenute a seguire per la trasmissione delle *notitiae criminis* ad

EPPO. Ai sensi dell'art. art. 14 del richiamato D. Lgs. n. 9/2021, difatti, le comunicazioni di cui all'articolo 347 del codice di procedura penale, ovvero le denunce, le querele, gli esposti e gli ulteriori atti comunque denominati che hanno ad oggetto reati in relazione ai quali la Procura europea potrebbe esercitare la sua competenza, sono presentati o trasmessi, oltre che al Pubblico Ministero nazionale, al PED sedente in Italia.

La trasmissione mediante il CSM affiancherà, dunque, nella prassi operativa il c.d. "*Portale delle Notizie di Reato*" (c.d. "*Portale Ndr*"), istituito presso gli Uffici giudiziari nazionali. Come noto, difatti, la finalità del predetto "*Portale Ndr*" è quella di consentire di ridurre i tempi di trattazione dei procedimenti, semplificando notevolmente le attività di iscrizione e aggiornamento di una notizia di reato sul Registro Penale in uso ai diversi Uffici giudiziari dislocati sul territorio nazionale (*Rege-web*).

L'importante investimento sulla piattaforma tecnologica CSM è evincibile anche nella sezione dedicata dell'*annual report* citato in premessa, dove è possibile apprendere come siano in procinto di rilascio un canale di scambio di informazioni sicuro (*EPPOBox*), un *tool* di scambio di informazioni dedicato ad altri organismi giudiziari di rilievo europeo come Eurojust, OLAF ed Europol, nonché un sistema automatico di traduzione dei casi investigativi presi in carico dalla Procura europea (*eTraslation*).

5. EPPO: un "prototipo" per l'Europa.

L'esperienza in via di consolidamento della Procura europea testimonia come una nuova era della cooperazione giudiziaria e di polizia in UE sia non solo necessaria, ma anche possibile. La creazione di una Autorità Giudiziaria avente giurisdizione estesa *ratione materiae* su tutto il territorio unionale rappresenta, infatti, il superamento e la sublimazione dei principi del reciproco riconoscimento e della mutua assistenza che, finora, hanno informato le maglie della collaborazione tra agenzie di *law enforcement* e magistrati nel comune sedime europeo. L'auspicio, quindi, è che EPPO diventi il "*prototipo*" di un apparato giudiziario ed investigativo replicabile anche in altri settori della criminalità organizzata e comune, il cui connotato è sempre meno locale e sempre più transnazionale. ■

***Capitano Guardia di Finanza**

1- Avente ad oggetto: "*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»*".
2 - La Rete giudiziaria di collegamento, che trae origine dal progetto belga del 1996 e, successivamente, dalla Raccomandazione n. 21 del Capo IV del Piano di azione contro la criminalità organizzata del 1997, trova la sua disciplina prima nell'azione comune 98/428/GAI e, poi, nella decisione-quadro 2008/976/GAI.