



Università degli Studi di Ferrara

DOTTORATO DI RICERCA IN
"Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali"

CICLO XXIX

COORDINATORE Prof. Marco Greggi

LA TUTELA PENALE DEGLI INTERESSI FINANZIARI
DELL'UNIONE EUROPEA

*Uno studio sulle prospettive aperte dal Trattato di Lisbona
per via normativa e giurisprudenziale*

Settore Scientifico Disciplinare IUS/17

Dottorando
Dott.ssa Lucia Zoli

Tutore
Prof. Alessandro Bernardi

Anni 2014/2016

INDICE

Considerazioni introduttive

5

PARTE PRIMA

GLI INTERESSI FINANZIARI UE COME BENE GIURIDICO SOVRANAZIONALE: UNO SGUARDO RETROSPETTIVO AI RELATIVI STRUMENTI DI TUTELA

Capitolo primo

La tutela dei beni giuridici sovranazionali e, in particolare, degli interessi finanziari dell'Unione europea

1. L'emersione dei beni giuridici sovranazionali	11
2. Il «vuoto di tutela» dei beni giuridici sovranazionali	16
3. Le diverse tecniche di tutela e le problematiche sottese a ciascuna di esse	20
3.1. Il modello accentrato	21
3.2. Il modello misto o del rinvio	25
3.3. Il modello decentrato	29
4. La nozione di interessi finanziari dell'Unione europea	33
4.1. Il bilancio dell'Unione europea	40
5. L'ordinamento italiano e il sistema dei reati lesivi degli interessi finanziari UE: le fattispecie a tutela delle spese e delle entrate	45

Capitolo secondo

L'evoluzione degli strumenti di tutela degli interessi finanziari UE: lo scenario pre-Lisbona

1. Premessa	53
2. Da Roma a Maastricht (1957-1992)	55
2.1. Il progetto di modifica dei trattati del 1976: un tentativo di utilizzo del modello misto	56
2.2. La Corte di giustizia e il caso del mais greco: la genesi dei principi di assimilazione e di efficacia-proporzione	58
3. Da Maastricht ad Amsterdam (1993-1997)	62
3.1. L'uso del modello accentrato-amministrativo: il regolamento n. 2988/1995	63
3.2. Il primo tentativo di armonizzazione del diritto penale sostanziale: la Convenzione PIF e i protocolli addizionali. Il recepimento in Italia con legge n. 300/2000	67
4. Da Amsterdam a Lisbona (1999-2009)	75
4.1. Profili di cooperazione investigativa e giudiziaria: dall'UCLAF all'OLAF e la creazione di Eurojust	81
4.2. Il <i>Corpus Juris</i>	87
4.3. La prima proposta di direttiva PIF e il Libro Verde	94
4.4. Il progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa: in particolare, l'art. III-415	96

PARTE SECONDA
LE PROSPETTIVE DI TUTELA APERTE DAL TRATTATO DI LISBONA
PER VIA NORMATIVA E GIURISPRUDENZIALE

Capitolo terzo
I principali profili sostanziali evocati dai progetti
di direttiva PIF e di regolamento EPPO

1. Il Trattato di Lisbona e le competenze dell'UE in materia penale	103
1.1. Gli artt. 86.2 e 325.4 TFUE: una competenza penale <i>diretta</i> di carattere settoriale?	112
2. La proposta di direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale (c.d. direttiva PIF)	118
2.1. Il problema della base giuridica	124
2.2. I reati lesivi degli interessi finanziari UE	128
2.3. Elementi di parte generale	136
2.4. (<i>segue</i>) profili sanzionatori e disciplina della prescrizione	138
3. La proposta di regolamento per l'istituzione della Procura europea (c.d. regolamento EPPO): profili sostanziali	145

Capitolo quarto
La giurisprudenza in tema di incidenza del diritto UE sul diritto penale nazionale
nell'ambito della protezione degli interessi finanziari dell'Unione

1. Il Trattato di Lisbona e il ruolo della Corte di giustizia	157
2. Le principali domande pregiudiziali rivolte alla Corte di giustizia in materia di interessi finanziari	164
2.1. Il caso <i>Taricco</i> (C-105/14)	165
2.2. Il caso <i>Scialdone</i> (C-574/15)	175
2.3. Il caso <i>Dzivev</i> (C-310/16)	181
3. L'uso del rinvio pregiudiziale in materia penale: considerazioni critiche	183
4. Gli effetti diretti dell'art. 325 TFUE e la problematica disapplicazione della normativa nazionale con esso incompatibile	193
5. Le reciproche interferenze tra la giurisprudenza in materia di interessi finanziari UE e la direttiva PIF	204
5.1. Dalla giurisprudenza UE alla direttiva PIF: l'inclusione delle frodi IVA e un possibile chiarimento sulla base giuridica	204
5.2. Dalla direttiva PIF alla giurisprudenza UE e nazionale: un più solido quadro di riferimento per l'interprete?	208

Riflessioni conclusive 213

Bibliografia 217

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

L'ambito della protezione degli interessi finanziari dell'Unione rappresenta un osservatorio privilegiato per lo studio delle forme di incidenza del processo di integrazione europea sui sistemi penali nazionali. Proprio in questo settore, invero, l'ordinamento sovranazionale non ha mancato nel tempo di predisporre tutti gli strumenti giuridici a propria disposizione, in linea con quella tendenza alla «iper-legittimazione» a tutelare se stessa che avvicina l'Unione europea alle comunità statali¹.

Sin dal passaggio dal sistema dei contributi obbligatori al regime delle «risorse proprie», l'Unione ha tentato di far fronte alle attività illegali a detrimento del proprio *budget* – considerate alla stregua di minacce alla propria esistenza – dapprima affidandosi alle risorse sanzionatorie degli Stati membri, poi attraverso interventi vieppiù penetranti sui sistemi punitivi interni.

Il panorama delle iniziative sovranazionali a tutela delle finanze europee, già nello scenario pre-Lisbona spaziava dal riconoscimento di un obbligo di tutela effettiva ed equivalente gravante sui singoli Paesi membri² all'adozione di sanzioni amministrative comunitarie³, sino ad un primo tentativo di armonizzazione del diritto penale sostanziale⁴, oltre che ad un potenziamento delle forme di cooperazione investigativa e giudiziaria⁵. Non può infine sottacersi la profonda rilevanza del dibattito scientifico e istituzionale scaturito dalla redazione del *Corpus Juris*⁶, embrione di un sistema penale

¹ Cfr. C. SOTIS, *Il diritto senza codice. Uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Milano, 2007, p. 77.

² Cfr. in particolare la giurisprudenza della Corte di giustizia a partire dal celebre caso del *mais greco*: sent. 21 settembre 1989, C-68/88, *Commissione c. Grecia*.

³ Regolamento (CE, EURATOM) n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995 relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità.

⁴ Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità Europee (c.d. Convenzione PIF), del 26 luglio 1995, seguita da tre protocolli tra il 1996 ed il 1997.

⁵ Cfr. in particolare l'istituzione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), con decisione della Commissione del 28 aprile 1999.

⁶ Cfr. la seconda versione dello studio: *La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats Membres*, a cura di M. Delmas-Marty, J.A.E. Vervaele, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000.

sovranaZIONALE di carattere settoriale, la cui eredità riecheggia nelle più recenti iniziative legislative europee.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha apportato nuova linfa all'opera di edificazione di un vero e proprio diritto penale europeo, introducendo una serie di novità in grado altresì di contribuire al rafforzamento delle tecniche di tutela degli interessi finanziari dell'Unione. In particolare, vengono a questo scopo in rilievo due prospettive privilegiate: quella *normativa* e quella *giurisprudenziale*.

Da un lato, la più recente revisione dei Trattati, nell'operare una generale precisazione e riorganizzazione del riparto delle competenze tra Unione e Stati membri, consacra una serie di spazi riservati al legislatore UE in materia penale – la cui esatta portata non è invero pacifica – sulla cui base sono attualmente in fase di negoziazione i progetti di direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale (c.d. direttiva PIF)⁷ e di regolamento per l'istituzione della Procura europea (c.d. regolamento EPPO)⁸.

Dall'altro lato, il definitivo superamento delle distinzioni intercorrenti tra primo e terzo pilastro ha comportato l'estensione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia di tutte le competenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, gettando le basi per l'apertura di un diretto dialogo tra quest'ultima e le diverse giurisdizioni domestiche. A ben vedere, le disposizioni relative alla tutela degli interessi finanziari UE sono state negli ultimi tempi sempre più spesso poste al centro di importanti questioni interpretative aventi ad oggetto diversi istituti di matrice penalistica⁹, facendo così assurgere la materia oggetto del presente studio a terreno d'elezione per l'attività ermeneutica dell'organo giurisdizionale europeo.

La ricerca è suddivisa in due parti, ciascuna a sua volta articolata in due capitoli.

La prima parte si propone di contestualizzare l'oggetto dell'indagine: dapprima attraverso un esame delle diverse tecniche normative approntate dall'Unione a tutela degli beni giuridici sovranazionali e delle principali problematiche sottese a ciascuna di essere; poi mediante una individuazione della stessa nozione di interessi finanziari UE e dei principali meccanismi fraudolenti lesivi di questi ultimi, individuati anche attraverso

⁷ COM(2012) 363, 11 luglio 2012.

⁸ COM(2013) 534, 17 luglio 2013.

⁹ Il riferimento occorre ai tre seguenti casi: C-105/14, *Taricco*; C-574/15, *Scialdone*; C-310/16, *Dzivev*.

l'esame delle fattispecie incriminatrici predisposte dall'ordinamento italiano; infine, ripercorrendo le principali iniziative sovranazionali a tutela delle finanze europee, scandite dalle modifiche che, a partire dai trattati istitutivi delle Comunità, hanno investito il diritto europeo di fonte primaria.

La seconda parte si concentra sulle prospettive di tutela aperte dal Trattato di Lisbona per via normativa e giurisprudenziale. Più precisamente, il capitolo terzo è dedicato ai principali profili sostanziali evocati dai progetti direttiva PIF e di regolamento EPPO, i quali si trovano ormai ad una fase avanzata dei rispettivi negoziati¹⁰; il capitolo quarto concentra invece l'attenzione su una serie di recenti rinvii pregiudiziali che interrogano l'organo giurisdizionale dell'Unione circa la compatibilità della disciplina nazionale, tanto sostanziale che processuale, con l'art. 325 TFUE.

I due aspetti appena menzionati presentano invero reciproche correlazioni che saranno prese in esame nella parte finale del presente studio ed offriranno lo spunto per svolgere alcune riflessioni conclusive sulle reali prospettive del cammino di integrazione europea nel settore considerato.

¹⁰ Più precisamente, la ricerca si basa sul testo delle due proposte aggiornate a dicembre 2016: per la direttiva PIF cfr. Interinstitutional File 2012/0193(COD), 15130/16, Bruxelles, 2 dicembre 2016, reperibile su <http://db.eurocrim.org/db/en/doc/2626.pdf>; per il regolamento EPPO cfr. Interinstitutional File: 2013/0255 (APP), 15760/16, Bruxelles, 22 dicembre 2016, reperibile su <http://db.eurocrim.org/db/en/doc/2657.pdf>.

PARTE PRIMA

**GLI INTERESSI FINANZIARI UE COME BENE GIURIDICO
SOVRANAZIONALE: UNO SGUARDO RETROSPETTIVO
AI RELATIVI STRUMENTI DI TUTELA**

CAPITOLO PRIMO

LA TUTELA DEI BENI GIURIDICI SOVRANAZIONALI E, IN PARTICOLARE, DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. L'emersione dei beni giuridici sovranazionali. – 2. Il «vuoto di tutela» dei beni giuridici sovranazionali. – 3. Le diverse tecniche di tutela e le problematiche sottese a ciascuna di esse. – 3.1. Il modello accentrato. – 3.2. Il modello misto o del rinvio. – 3.3. Il modello decentrato. – 4. La nozione di interessi finanziari dell'Unione europea. – 4.1. Il bilancio dell'Unione europea. – 5. L'ordinamento italiano e il sistema dei reati lesivi degli interessi finanziari UE: le fattispecie a tutela delle spese e delle entrate.

1. L'emersione dei beni giuridici sovranazionali

La creazione delle Comunità europee ha determinato l'emersione di una serie di beni giuridici, alcuni dei quali del tutto disancorati da una connotazione puramente statualista, la cui fisionomia ha conosciuto progressivi e significativi mutamenti, di pari passo con la graduale espansione delle competenze e degli ambiti d'intervento prima delle Comunità, poi dell'Unione¹¹.

Il fenomeno appena descritto non presenta tratti di assoluta novità. L'affermazione di nuovi interessi la cui rilevanza supera una dimensione strettamente autarchica è infatti di

¹¹ Cfr., in particolare, F. BRICOLA, *Alcune osservazioni in materia di tutela penale degli interessi delle Comunità europee*, in *Prospettive per un diritto penale europeo*, Padova, 1968, p. 191 e ora anche in ID., *Scritti di diritto penale*, a cura di S. Canestrari, A. Melchionda, Vol. II, Tomo 1, Milano 1997, p. 2357; C. PEDRAZZI, *Il ravvicinamento delle legislazioni penali nell'ambito della Comunità economica europea*, in *Prospettive per un diritto penale europeo*, Padova, 1968, p. 461, e ora anche in ID., *Diritto penale, vol. I – Scritti di parte generale*, Milano 2003, p. 393; G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale. I rapporti tra l'ordinamento comunitario e i sistemi penali degli Stati membri*, Milano, 1989, p. 5 ss.

per sé connaturata alla nascita di organismi sovranazionali, come tali portatori di istanze altre o qualitativamente difformi rispetto a quelle proprie dei singoli Paesi che ne fanno parte¹².

Si tratta di un processo che è già stato paragonato a quello stimolato dalla nascita del diritto internazionale penale¹³ (vale a dire l'emersione di istanze di protezione rivolte a beni giuridici appartenenti alla stessa comunità internazionale¹⁴), ma che in quest'ultimo non si esaurisce. Il processo di integrazione europea si spinge infatti ben al di là della prospettiva di cooperazione evocata dal diritto internazionale classico¹⁵, con notevoli ricadute anche sulle modalità di protezione degli interessi che da quel processo di integrazione traggono origine¹⁶.

I beni giuridici sovranazionali sono stati nel tempo oggetto di svariate classificazioni, perlopiù ispirate ad un criterio di massima: si individuano, da un lato, taluni beni-interessi la cui stessa esistenza dipende dalla creazione dell'organismo sovranazionale (beni c.d. «istituzionali»¹⁷, «propri»¹⁸, «in senso stretto»¹⁹, «economico-sovrastatali»²⁰,

¹² H.H. JESCHECK, *L'oggetto del diritto penale internazionale e la sua più recente evoluzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1971, p. 633 ss.; G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, cit., p. 5 ss.

¹³ Con l'espressione «diritto internazionale penale» (o «diritto dei crimini internazionali») suole riferirsi a quel ramo del diritto internazionale relativo alla materia penale, cui si contrappone il «diritto penale internazionale», espressione che invece alluderebbe – secondo la chiara classificazione proposta da M. PISANI, *La «penetrazione» del diritto internazionale penale nel diritto penale italiano*, in *Ind. pen.*, 1979, p. 5 ss. – a quel settore del diritto penale interno che disciplina quelle situazioni connotate da un qualche elemento di estraneità rispetto all'ordinamento statale.

¹⁴ Cfr. G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, cit., p. 5 ss.

¹⁵ Cfr. G. SAMMARCO, *Interessi comunitari e tecniche di tutela penale*, Milano, 2002, p. 30 ss.

¹⁶ Cfr. G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, cit., p. 2 ss., il quale richiama, quale uno dei più significativi «elementi distintivi» delle Comunità europee rispetto alle altre organizzazioni internazionali, la «peculiare efficacia degli atti delle loro istituzioni», in grado di incidere sulle posizioni soggettive anche dei singoli senza il tramite di un atto confermativo o trasformativo adottato dagli Stati membri. L'Autore riprende l'espressione di «comunità sovranazionale» coniata da Robert Schuman, che sta ad indicare un'organizzazione «che non costituisce ancora uno Stato federale, ma, collocandosi in posizione più avanzata rispetto ai precedenti fenomeni organizzativi internazionali, disciplina una serie di materie interne e di rapporti interindividuali, ponendosi così in rapporto anche con gli individui e non soltanto con gli Stati».

¹⁷ G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, cit., p. 9, ID., *Verso un diritto penale comunitario: i progetti di trattato concernente 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, p. 630; R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea. Linee guida di un sistema integrato di tutela dei beni giuridici sopranazionali e dei beni giuridici di interesse comune*, Milano, 2005, p. 325. Si tratta di quegli interessi «che investono la vita stessa e le dirette finalità di ciascuna Comunità in quanto ente-istituzione» e che nella ricostruzione di A. VALENTI, *La tutela degli interessi nelle Comunità europee*, Milano, 1963, in particolare p. 40 ss., sono affiancati agli «interessi degli Stati che dell'ente sono membri» ed agli «interessi dei soggetti di diritto interno – persone fisiche e giuridiche private – degli Stati membri». Anche in questa prospettiva, dunque, si è di fronte ad interessi emersi dalla stessa creazione delle Comunità, e che si aggiungono alla tradizionale bipartizione (rilevante con riferimento al diritto statale interno) interessi pubblici-interessi privati.

«esclusivamente comunitari»²¹, «di dominio comunitario»²²); dall'altro lato, beni-interessi di per sé non sconosciuti agli ordinamenti nazionali, ma che ricevono una nuova caratterizzazione per effetto del loro rilievo nell'ambito delle politiche comunitarie²³ (beni «che emergono dall'attività delle Comunità nel suo concreto dispiegarsi»²⁴, «beni-interessi di rilievo europeo»²⁵).

Ai beni-interessi del primo tipo sono certamente riconducibili gli *interessi finanziari dell'Unione europea* oggetto del presente studio, la cui rilevanza ed esigenza di protezione – emersa contestualmente alle modifiche apportate negli anni Settanta del secolo scorso al sistema di finanziamento delle Comunità europee – investe il duplice profilo della esatta percezione delle somme dovute e della corretta allocazione di quelle erogate.

Come già rilevato da approfonditi studi dottrinali in materia²⁶, il catalogo può estendersi, in primo luogo, alla c.d. *pubblica funzione europea*, più specificamente declinata nei beni giuridici dell'*imparzialità*, della *correttezza* e del *buon funzionamento* dell'amministrazione sovranazionale. A ben vedere, infatti, le interferenze interne (quelle cioè provenienti da comportamenti degli stessi funzionari delle istituzioni UE) ed esterne

¹⁸ L. PICOTTI, *Diritto penale comunitario e Costituzione europea*, in *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per quale Europa*, a cura di S. Canestrari, L. Foffani, Milano, 2005, p. 332.

¹⁹ A. BERNARDI, *Strategie per l'armonizzazione dei sistemi penali europei*, in *Il diritto penale nella prospettiva europea*, cit., p. 381. L'autore in particolare opera una distinzione sulla base delle categorie di reati di volta in volta in considerati dalla varie iniziative di riavvicinamento interstatale in ambito penale, distinguendo tra: *reati lesivi di beni comunitari in senso stretto* (tra cui specialmente le frodi nelle sovvenzioni comunitarie e le ipotesi di falsificazione dell'euro); reati di rilievo comunitario (ossia tutti quei reati offensivi di beni giuridici che direttamente o indirettamente rientrano tra gli obiettivi dei Trattati: si pensi, in particolare, agli illeciti economici, in materia di alimenti, di criminalità organizzata, di terrorismo); reati lesivi di beni meramente nazionali, oggetto di considerazione omogenea nei diversi Stati membri (tra i quali i c.d. «delitti naturali»); reati lesivi di beni «nazionali», valutati invece secondo le diverse sensibilità nazionali (si pensi a tutti i reati che involgono delicate questioni di bioetica). Lo stesso autore ripropone una simile classificazione anche in A. BERNARDI, *La competenza accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, 2012, n. 1, p. 75, nt. 186, laddove distingue tra «beni giuridici esclusivi dell'Unione» – ai quali riconduce, innanzitutto, gli interessi finanziari dell'Unione – e «beni-interessi di rilievo europeo», al cui carattere tipicamente nazionale è venuto ad affiancarsi un parallelo carattere europeo, data la loro inclusione anche tra le politiche comunitarie.

²⁰ S. MANACORDA, *Le droit pénal et l'Union européenne: esquisse d'un système*, in *Rev. sc. crim.*, 2000, p. 99 ss.

²¹ M. DONINI, *Prospettive europee del principio di offensività*, in *Offensività e colpevolezza: verso un codice penale modello per l'Europa*, a cura di A. Cadoppi, Padova, 2002, p. 6.

²² C. SOTIS, *Obblighi comunitari di tutela e opzione penale: una dialettica perpetua?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2002, p. 172.

²³ S. MANACORDA, *L'efficacia espansiva del diritto comunitario sul diritto penale*, in *Foro it.*, 1995, vol. IV, p. 59.

²⁴ G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, cit., p. 9.

²⁵ A. BERNARDI, *La competenza accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, cit., p. 75, nt. 186.

²⁶ Cfr., in particolare, lo studio di R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, cit.

(riconducibili ad aggressioni da parte di soggetti terzi) allo svolgimento delle funzioni di natura pubblicistica attribuite agli organi comunitari alimentano un bisogno di tutela istituzionale e richiedono la correlativa predisposizione di un apparato repressivo non dissimile da quello posto a presidio delle funzioni pubbliche statali²⁷.

In termini del tutto analoghi si può fare riferimento al *corretto svolgimento dell'attività degli apparati giudiziari* degli organi giurisdizionali comunitari, il cui accostamento all'amministrazione della giustizia interna trovava già esplicito riscontro – come si vedrà più approfonditamente *infra* – negli stessi Statuti delle Corti delle Comunità europee²⁸ con specifico riferimento alla *veridicità e completezza delle deposizioni testimoniali e delle perizie* rese nei rispettivi procedimenti.

L'introduzione dell'euro quale *moneta unica europea* ha determinato a sua volta l'avvento di esigenze di protezione solo in parte coincidenti con quelle tese alla salvaguardia delle “divise nazionali”, queste ultime già da tempo opportunamente indirizzate da una serie di interventi di carattere internazionale o adottati su impulso europeo²⁹.

L'enucleazione dei beni-interessi in esame si arricchisce di una serie di *situazioni giuridiche afferenti lo status di cittadino europeo*. Si tratta, in particolare, di quelle situazioni giuridiche che connotano sempre più incisivamente il passaggio da un'integrazione prettamente economica-mercantilistica ad una di tipo politico-sociale, tra le quali vengono principalmente in rilievo il diritto di libera circolazione e di soggiorno, di voto, di petizione, di ricorso al mediatore europeo, di uso della propria lingua, di tutela diplomatica³⁰.

Accanto ai predetti interessi comunitari in senso stretto (il cui esame non ha in questa sede alcuna pretesa di esaustività), esiste poi un catalogo di altri beni giuridici, invero già investiti da una protezione da parte dei sistemi (anche penali) nazionali, ai quali

²⁷ In questi termini già C. PEDRAZZI, *Il riavvicinamento delle legislazioni penali nell'ambito della Comunità economica europea*, cit., p. 462. Sul punto diffusamente R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, cit., pp. 325-326, la quale definisce l'esercizio imparziale della pubblica funzione europea non solo come dovere del funzionario ma quale diritto del singolo amministrato. Tale conclusione sarebbe legittimata dalla stretta correlazione tra i beni della cittadinanza europea e della corretta amministrazione sancita dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali UE.

²⁸ Vale a dire il Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia della CEE (cfr. art. 27), il Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia della CEEA (cfr. art. 28), il Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia della CECA (cfr. art. 28, comma 4).

²⁹ Sul punto cfr. C. GRANDI, *La tutela dell'euro nel futuro dell'Unione*, in *La tutela dell'euro. Teoria e prassi*, a cura di A. Bernardi, Milano, 2005, p. 183 ss.

³⁰ Cfr. diffusamente R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, cit., pp. 331-336.

l'inserimento tra gli obiettivi dei Trattati o il coinvolgimento nelle politiche europee (in particolare nella produzione normativa atta a garantire la realizzazione del mercato unico e delle libertà fondamentali) ha fatto assumere una connotazione differente, ossia ne ha esaltato, accanto a quella statualista interna, anche una dimensione sovranazionale.

Si pensi, in via esemplificativa, ad una serie di beni-interessi – i quali hanno nel tempo sperimentato un progressivo riconoscimento in termini di meritevolezza di tutela da parte di molteplici iniziative sovranazionali – tra cui il corretto funzionamento del mercato europeo dei capitali, l'interesse all'allocazione ottimale delle risorse economiche, la trasparenza dell'informazione societaria³¹, la sicurezza sul lavoro, l'ambiente, la lotta all'immigrazione clandestina³².

Occorre a questo punto passare in rassegna le cause alla base delle lacune di protezione sofferte dai beni giuridici comunitari (cfr., *infra, sub* § 2) e prendere in esame i crescenti tentativi di colmare dette lacune attraverso diverse tecniche normative. Tali tecniche saranno ricondotte a tre principali modelli generali – accentrato; misto o del rinvio; decentrato –, individuati sulla base degli spazi d'intervento rispettivamente riservati al legislatore sovranazionale, da un lato, e ai legislatori domestici, dall'altro (cfr., *infra, sub* § 3), e saranno successivamente utilizzate, nell'ambito del capitolo secondo del presente studio, quale chiave di lettura dei più significativi interventi sovranazionali che hanno nel tempo segnato le principali tappe evolutive dell'area della protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea (c.d. area PIF, dall'acronimo francese «*protection des intérêts financiers*»).

La seconda parte del presente capitolo tenterà poi di circoscrivere l'oggetto dell'indagine, fornendo una definizione di «interessi finanziari dell'Unione» (cfr., *infra, sub* § 4), descrivendo le voci che compongono il bilancio dell'Unione (cfr., *infra, sub* § 4.1.) e, infine, rappresentando le fattispecie incriminatrici previste dall'ordinamento italiano poste a presidio delle finanze europee (cfr., *infra, sub* § 5).

³¹ Cfr. in particolare L. FOFFANI, *La trasparenza dell'informazione societaria come bene giuridico comunitario*, in *Ai confini del "favor rei". Il falso in bilancio davanti alle Corti costituzionale e di giustizia*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Torino, 2005, p. 171 ss.

³² Cfr. diffusamente R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, cit., pp. 342-350.

2. Il «vuoto di tutela» dei beni giuridici sovranazionali

Pur a fronte del relativo elevato rango, la più autorevole dottrina penalistica non aveva mancato di mettere in luce un significativo quanto evidente «vuoto di tutela»³³ di cui soffrivano (almeno in un primo momento) i beni-interessi di nuova formazione.

Tale vuoto, cui trovava peraltro corrispondenza una «manifesta insufficienza nel momento sanzionatorio»³⁴ da parte dell'ordinamento comunitario, aveva dunque assicurato ai comportamenti lesivi dei predetti interessi una sorta di «immunità penale»³⁵.

Si trattava, peraltro, di una mancanza avvertita dalle stesse istituzioni comunitarie³⁶ e che veniva tradizionalmente addebitata a molteplici ordini di ragioni.

In primo luogo, uno dei principali freni all'utilizzo del diritto penale quale strumento di salvaguardia dei beni giuridici comunitari era individuato nelle istanze di sovranità manifestate dagli Stati nazionali, inclini a considerare l'ambito dello *ius criminale* quale propria gelosa prerogativa. Del resto, la mancanza di una specifica competenza delle Comunità ad influire direttamente sulle normative penali interne era nota alle stesse istituzioni comunitarie³⁷; così come note si rivelarono ben presto le molteplici forme di penetrante incidenza *indiretta* esplicate dal diritto comunitario (anche) sulla normativa penale domestica, specie nel settore della criminalità economica³⁸, in forza della *primauté* del primo sulla seconda³⁹.

Vero è che, in altri casi, l'inerzia del legislatore nazionale non è parsa del tutto addebitabile ad un vero e proprio rifiuto di adeguarsi agli impegni di fonte comunitaria.

³³ F. BRICOLA, *Alcune osservazioni in materia di tutela penale degli interessi delle Comunità europee*, cit., p. 191. Con specifico riferimento agli interessi finanziari M. DELMAS-MARTY, *La répression des fraudes contre le budget de la Communauté européenne dans un contexte démocratique*, in *Rev. sc. crim. dr. pén. comp.*, 1993, pp. 585-586, sostiene che la relativa protezione sia manifestamente «insufficiente ed inadatta».

³⁴ C. PEDRAZZI, *Il ravvicinamento delle legislazioni penali nell'ambito della Comunità economica europea*, cit., p. 461.

³⁵ F. SGUBBI, voce *Diritto penale comunitario*, in *Dig. disc. pen.*, vol. IV, Torino, 1990, p. 90.

³⁶ Cfr. in particolare la «Proposta di risoluzione sull'ordinamento comunitario e il diritto penale» (1977).

³⁷ Il riferimento corre, in particolare, alla *Ottava relazione generale sull'attività delle Comunità europee nel 1974*, Bruxelles/Lussemburgo, 1975, p. 145, § 90, in cui si afferma che «il diritto penale non rientra nelle competenze della Comunità, ma in quelle di ciascuno Stato membro». Negli stessi termini cfr. altresì Parlamento europeo, *Documenti di seduta 1976-1977, documento 531/76 del 2 febbraio 1977. Relazione presentata a nome della Commissione giuridica sulla correlazione fra il diritto comunitario e il diritto penale*, in *Riv. dir. eur.*, 1977, p. 195 ss. Sul punto cfr., in particolare, G. GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario*, cit., p. 629 ss.

³⁸ Cfr. G. GRASSO, *Diritto penale dell'economia, normativa comunitaria e coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1986, n. 1, p. 219 ss.

³⁹ Cfr. G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, cit., *passim*; A. BERNARDI, *I tre volti del «diritto penale comunitario»*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 1999, p. 348 ss.; R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, cit., p. 63 ss.

Non di rado, invero, tale inerzia è parsa piuttosto poggiare sulla pretesa (e talvolta erronea) convinzione circa l'idoneità della risposta sanzionatoria interna a scongiurare offese dirette anche ai beni giuridici di nuova formazione⁴⁰ o è risultata espressione di una più generale cronica lentezza del processi normativi interni ad adeguarsi a sollecitazioni sovranazionali dall'incedere dinamico e sempre più ricorrente⁴¹.

Ulteriori cause cui ascrivere le lacune di tutela sofferte dai beni giuridici in esame sono state invero ricondotte all'*oggetto* del diritto penale comunitario e ai *soggetti* che, in quanto protagonisti dei settori di maggiore incidenza delle politiche comunitarie, ne sarebbero i principali destinatari⁴².

Da un lato, a fronte della natura (almeno in un primo momento) di stampo marcatamente mercantilistico della legislazione comunitaria, eventuali interventi normativi – tanto di provenienza sovranazionale, quanto di matrice domestica – avrebbero incontrato tutti i limiti e le criticità riconducibili alla previsione di sanzioni penali in materia economica: limiti e criticità che si manifestano sia sul piano della stessa *opportunità* che il governo dell'economia sia affidato (anche) allo strumento criminale⁴³, sia sul versante della *effettività* di sanzionare penalmente comportamenti economici illeciti⁴⁴.

Dall'altro lato, veniva inoltre osservato come i principali attori delle attività economico-produttive regolate dal diritto comunitario fossero persone giuridiche, nei confronti delle quali avrebbero dunque dovuto appuntarsi anche le iniziative criminali di fonte comunitaria; rispetto a ciò, al contempo, si facevano valere le obiezioni

⁴⁰ In questo senso cfr. A. BERNARDI, *Codificazione penale e diritto comunitario*, cit., pp. 98-99, il quale parla in proposito di una «inconsapevolezza delle peculiarità del sistema comunitario» e di una «sopravvalutazione dei possibili ambiti d'applicazione delle fattispecie penali (e penal-amministrative) interne». Un esempio sul punto è rappresentato secondo L. PICOTTI, *L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione europea per la protezione penale degli interessi finanziari comunitari*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2006, p. 621, dall'attuazione in Italia della Convenzione PIF con legge n. 300 del 2000, le cui criticità sono connesse anche all'«erroneo presupposto che la disciplina penale vigente nel nostro ordinamento prima della Convenzione PIF fosse già sostanzialmente adeguata alle esigenze di tutela penale degli interessi finanziari comunitari di cui la stessa è portatrice».

⁴¹ Cfr. A. BERNARDI, *Codificazione penale e diritto comunitario*, cit., pp. 98-99, che in questo senso osserva come la «dinamicità del processo di costruzione europea e della relativa legislazione» giunga non di rado financo «a pretendere dai centri di produzione normativa [nazionali] compiti superiori alle loro effettive possibilità».

⁴² Cfr. F. SGUBBI, voce *Diritto penale comunitario*, cit., p. 93 ss.

⁴³ Cfr. per tutti F. SGUBBI, *Uno studio sulla tutela penale del patrimonio*, Milano, 1980, p. 43 ss.

⁴⁴ Sulla superiorità, in termini di deterrenza, delle sanzioni di tipo extra-penale in materia di criminalità economica cfr., per tutti, C.E. PALIERO, *La sanzione amministrativa come moderno strumento di lotta alla criminalità economica*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1993, p. 1027 ss., il quale rileva come l'omogeneità tra sanzione amministrativa – idonea ad incidere direttamente o indirettamente sulla sfera dell'utile economico di persone fisiche e giuridiche – ed interesse perseguito sia in grado di rafforzare la contropinta deterrente in un ambito, come quello dei comportamenti economici illeciti, caratterizzato da un agire razionale.

tradizionalmente mosse alla possibilità di considerare l'ente collettivo quale diretto centro di imputazione della responsabilità da reato⁴⁵. Obiezioni, queste ultime, che risultano senz'altro più facilmente superabili in seguito della entrata in vigore del d.lgs. n. 231 del 2001 in tema di responsabilità «amministrativa dipendente da reato», il quale, al di là dell'inquadramento sistematico della natura di detta responsabilità, ha di fatto accantonato l'antico dogma del *societas delinquere non potest*.

A ben vedere, perlomeno nella fase di avvio delle Comunità europee, l'insufficienza sanzionatoria appena descritta pareva soffrire di un numero assai circoscritto di eccezioni, rappresentate da taluni casi in cui le fonti sovranazionali (di rango primario o secondario) rinviano alla normativa criminale interna assicurando un presidio penalistico ai beni-interessi comunitari attraverso la loro assimilazione ai corrispondenti interessi domestici (c.d. modello misto o del rinvio su cui più diffusamente, *infra*, sub § 3.2).

Le eccezioni appena ricordate, descritte come la prima espressione di un «diritto penale comunitario in senso proprio»⁴⁶, sono principalmente individuate nell'art. 194.1 del Trattato EURATOM⁴⁷ relativo alla protezione del segreto atomico; nell'art. 27 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia CE, nell'art. 28 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia EURATOM⁴⁸, nell'art. 28.4 del Protocollo sullo Statuto della Corte

⁴⁵ Obiezioni lucidamente esposte da F. BRICOLA, *Il costo del principio «societas delinquere non potest» nell'attuale dimensione del fenomeno societario*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1970, p. 951 ss., ora anche in ID., *Scritti di diritto penale*, a cura di S. Canestrari, A. Melchionda, Vol. II, Tomo 1, Milano 1997, p. 2975 ss.

⁴⁶ In questi termini F. SGOBBI, voce *Diritto penale comunitario*, cit., p. 98; G. DANNECKER, *Armonizzazione del diritto penale all'interno della Comunità europea*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1993, p. 963.

⁴⁷ Art. 194.1 Tr. EURATOM: «I membri delle istituzioni della Comunità, i membri dei comitati, i funzionari ed agenti della Comunità, come pure qualsiasi altra persona destinata, per le sue funzioni o per i suoi rapporti pubblici o privati con le istituzioni o impianti della Comunità ovvero con le imprese comuni, ad avere direttamente o indirettamente comunicazione di fatti, informazioni, cognizioni, documenti od oggetti protetti dal segreto in virtù delle disposizioni stabilite da uno Stato membro o da una istituzione della Comunità, sono tenuti, anche dopo la cessazione da tali funzioni o l'estinzione di tali rapporti, a osservare il segreto nei confronti di qualsiasi persona non autorizzata e del pubblico. Ogni Stato membro considera tutte le violazioni di tale obbligo come un attentato ai suoi segreti protetti che, sia per il merito che per la competenza, sono soggetti alle disposizioni della sua legislazione applicabile in materia di attentato alla sicurezza dello Stato ovvero di divulgazione del segreto professionale. Esso procede contro ogni autore di una violazione del genere sottoposto alla sua giurisdizione, su istanza di qualsiasi Stato membro interessato o della Commissione».

⁴⁸ L'art. 27 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia CEE e l'art. 28 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia EURATOM hanno il medesimo tenore letterale: «Ogni Stato membro considera qualsiasi violazione dei giuramenti dei testimoni e dei periti alla stregua del corrispondente reato commesso avanti a un Tribunale nazionale giudicante in materia civile. Su denuncia della Corte esso procede contro gli autori di tale reato avanti alla giurisdizione nazionale competente».

di giustizia CECA⁴⁹, in materia di veridicità delle testimonianze e perizie rese nei relativi procedimenti; in talune disposizioni settoriali (tra cui gli artt. 5 del regolamento n. 28/1962 e n. 188/1964⁵⁰ e gli artt. 10.4 dei regolamenti n. 1681/1994 e n. 1831/1994⁵¹, riconducibili alla normativa in tema di segreto professionale, industriale o d'ufficio).

In tutti i casi summenzionati si realizza dunque un'«estensione diretta»⁵² delle norme penali nazionali per effetto del rinvio operato da parte delle specifiche disposizioni comunitarie. Salvo i casi in cui l'ordinamento statale sia già in grado di garantire una copertura penalistica a fatti offensivi di beni comunitari corrispondenti a quelli nazionali, la tecnica appena descritta non manca di sollevare talune problematiche rilevanti *in primis* sul piano della legalità penale (cfr. più diffusamente, *infra*, sub § 3.2).

Al di là degli esempi summenzionati e dei casi di sanzioni *lato sensu* punitive direttamente irrogate dalla Commissione europea in taluni settori specifici (tra i quali in particolare quello della concorrenza: cfr., *infra*, sub § 3.1), la maggior parte dei beni giuridici comunitari si trovava comunque ad essere sprovvista di qualsiasi forma di protezione, in molti casi stante l'impossibilità – imposta dal divieto di interpretazione

⁴⁹ Art. 28.4 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia CECA: «Quando è stabilito che un testimone o un esperto ha dissimulato o falsato la realtà dei fatti sui quali ha depresso o è stato interrogato dalla Corte, quest'ultima può denunciare al ministro dello Stato del quale il testimone o l'esperto è cittadino per vedere ad esso applicate le sanzioni previste dalla legge nazionale».

⁵⁰ Art. 5 del regolamento n. 28 del 1962 del Consiglio CEE (in G.U.C.E. del 28 maggio 1962) «relativo all'organizzazione di un'inchiesta sui salari»: «I dati individuali forniti in occasione delle inchieste possono essere utilizzati soltanto ai fini statistici. È fatto divieto di utilizzarli a scopo fiscale e di comunicarli a terzi. Per le infrazioni alle disposizioni del comma precedente, particolarmente la violazione di segreti commerciali ed industriali, sono applicabili le disposizioni legislative in vigore negli Stati membri in materia di inchieste statistiche nazionali».

Art. 5 del regolamento n. 188 del 1964 (in G.U.C.E. del 24 dicembre 1964) «relativo all'organizzazione di un'inchiesta sulla struttura e sulla ripartizione dei salari nell'industria»: «I dati individuali, raccolti nel quadro dell'inchiesta sono comunicati alla Commissione in forma anonima. Questi dati possono essere utilizzati soltanto ai fini statistici. È fatto divieto di utilizzarli a scopo fiscale e di comunicarli a terzi. In caso di infrazione alle disposizioni di cui al comma precedente e più specialmente in caso di violazione di segreti commerciali ed industriali, si applicano le norme legislative vigenti negli Stati membri in materia di statistiche nazionali».

⁵¹ L'art. 10.4 del regolamento n. 1681/1994 della Commissione dell'11 luglio 1994, in G.U.C.E. L 178 del 12 luglio 1994, «relativo alle irregolarità e recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali nonché organizzazione di un sistema d'informazione in questo settore», e l'art. 10.4 del regolamento n. 1831/1994 della Commissione del 26 luglio 1994, «relativo alle irregolarità e recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento del Fondo di coesione nonché organizzazione di un sistema d'informazione in questo settore» hanno il medesimo tenore letterale: «Le informazioni comunicate o acquisite a norma del presente regolamento, in qualsiasi forma si presentino, sono coperte dal segreto d'ufficio e beneficiano della protezione concessa ad informazioni analoghe dalla legislazione nazionale dello Stato membro che le ha ricevute e dalle omologhe disposizioni applicabili alle istituzioni comunitarie».

⁵² Cfr. A. BERNARDI, *Codificazione penale e diritto comunitario. I- La modificazione del codice penale ad opera del diritto comunitario*, Ferrara, 1996, p. 44 ss.

analogica – di estendere in via ermeneutica la copertura garantita dalle disposizioni nazionali a tutela esclusiva di corrispondenti interessi interni⁵³.

Basti pensare, a questo proposito, alle forme di illegalità commesse ad opera o ai danni dei funzionari europei (nel primo caso ipotesi di corruzione, concussione, abuso d'ufficio, rivelazione di segreti, riconducibili ad alcuni dei «delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione»; nel secondo caso ipotesi di violenza o resistenza ascrivibili ai «delitti dei privati contro la pubblica amministrazione») alle quali non potevano trovare applicazione i corrispondenti delitti di cui ai capi I e II, titolo II, libro II del codice penale per difetto – perlomeno in assenza di un rapporto di pubblico impiego con lo Stato italiano – dei presupposti tipizzati dall'art. 357 c.p.⁵⁴

Il «vuoto di tutela» appena descritto – oltre a rendere manifesto l'«anacronismo del principio di territorialità»⁵⁵ in un contesto, quello degli scambi tra consumatori e produttori, la cui dimensione territoriale di riferimento risultava difficilmente contenibile entro le strette maglie dei confini nazionali – rendeva altrettanto evidente che la predisposizione di un arsenale sanzionatorio a salvaguardia degli interessi comunitari costituiva un'esigenza non più rimandabile. Restava, semmai, il problema di individuare la tecnica di tutela che potesse più efficacemente e legittimamente essere adoperata allo scopo.

3. Le diverse tecniche di tutela degli interessi comunitari e le problematiche sottese a ciascuna di esse

Le diverse tecniche normative atte a garantire protezione ai beni giuridici comunitari risultano oggetto di articolati studi volti in particolare ad analizzarne il grado di fattibilità e la relativa compatibilità con i principi fondamentali che regolano la materia penale. In questa sede ci si limiterà a descrivere i principali tratti distintivi dei modelli ai quali sono state ricondotte le diverse tecniche normative utilizzate nei primi decenni di vita

⁵³ Cfr., in particolare, G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, cit., p. 173 ss.

⁵⁴ In questi termini ad esempio F. BRICOLA, *Alcune osservazioni in materia di tutela penale degli interessi delle Comunità europee*, cit., p. 191.

⁵⁵ C. PEDRAZZI, *Il riavvicinamento delle legislazioni penali nell'ambito della Comunità economica europea*, cit., p. 482. Sul punto cfr. anche H. JOHANNES, *Le droit pénal et son harmonisation dans le Communauté Européennes*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1971, p. 326 ss., ripreso altresì da C.G. ALLEN, *Criminal offences against the law of the European Economic Community*, in *Common Market Law Review*, 1974, p. 185.

delle Comunità europee a tutela dei propri interessi, nonché a ripercorrere le principali problematiche sollevate da ciascuno dei predetti modelli.

Nel capitolo successivo l'attenzione sarà poi focalizzata sull'evoluzione delle tecniche di tutela specificamente approntate a presidio degli *interessi finanziari dell'Unione europea*, dal momento dell'emersione di tali interessi quale bene giuridico meritevole di protezione (anche penale) sino alle più recenti iniziative sovranazionali adottate dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Passando ora a descrivere i principali tratti distintivi delle tecniche di protezione dei beni giuridici sovranazionali, esse sono essenzialmente riconducibili a tre modelli: il modello accentrato (cfr., *infra, sub* § 3.1.); il modello misto o del rinvio (cfr., *infra, sub* § 3.2.); il modello decentrato (cfr., *infra, sub* § 3.3.)⁵⁶. Come si avrà modo di specificare nella descrizione di ciascuno dei predetti modelli, la classificazione qui proposta poggia essenzialmente sui diversi ruoli rivestiti nei tre casi dal legislatore europeo, da un lato, e da quello nazionale, dall'altro.

3.1. Il modello accentrato

Nel *modello accentrato* i beni giuridici comunitari trovano protezione direttamente da parte dell'ordinamento comunitario. Quest'ultimo, attraverso un'autonoma potestà sanzionatoria, crea nuove fattispecie di illecito in assenza di qualsiasi intervento da parte del legislatore nazionale e, in certi casi, interviene anche a comminare direttamente le relative sanzioni nei confronti di persone fisiche o giuridiche.

Il ricorso ad un modello siffatto presuppone l'attribuzione all'Unione di specifici poteri repressivi, esistenti in taluni settori di competenza comunitaria, che di fatto sono stati considerevolmente ampliati al di là delle ipotesi espressamente tipizzate dai Trattati, in tutti i casi in cui la previsione di sanzioni (di natura non criminale) si riveli necessaria per prevenire e reprimere le violazioni della normativa comunitaria di riferimento⁵⁷.

⁵⁶ Cfr. principalmente la classificazione proposta da G. GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario*, cit., p. 630 ss.; ID., *Comunità europee e diritto penale*, cit., p. 41 ss.

⁵⁷ Cfr. in particolare la sentenza della Corte di giustizia CEE, C-240/90, *Germania c. Commissione*, 27 ottobre 1992, commentata da G. GRASSO, *Recenti sviluppi in tema di sanzioni amministrative comunitarie*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1993, p. 731 ss. In sostanza la Corte ha accolto le argomentazioni secondo cui una potestà sanzionatoria da attuarsi mediante regolamento che preveda sanzioni amministrative punitive

Nell'ambito del modello in parola, è stata proposta una distinzione tra sanzioni di tipo accentrato e di tipo decentrato o «*sui generis*»⁵⁸: entrambe previste da fonti europee, nel primo caso anche la fase applicativa è demandata alle istituzioni comunitarie (*i.e.* la Commissione europea), mentre agli organi nazionali spetta unicamente la relativa riscossione; con riferimento alle sanzioni decentrate, le fasi sia dell'applicazione che dell'esecuzione sono interamente demandate ai Paesi membri, in conformità dunque alle rispettive peculiarità normative e prasseologiche⁵⁹.

Un esempio emblematico del modello accentrato è costituito dal sistema sanzionatorio in materia antitrust, già previsto dagli artt. 85 ss. del Trattato istitutivo della CEE (divenuti artt. 81 ss. TCE, ora artt. 101 ss. TFUE). In particolare, già l'art. 87 Tr. CEE prevedeva la possibilità di stabilire «tutti i regolamenti o le direttive utili ai fini dell'applicazione dei principi contemplati dagli articoli 85 e 86», con lo scopo di «garantire l'osservanza dei divieti di cui all'art. 85, paragrafo 1, e all'articolo 86 [rispettivamente di intese restrittive della concorrenza e di abuso di posizione dominante], comminando ammende e penalità di mora» (cfr. art. 87.2, lett. a, Tr. CEE). Sulla base di tale disposizione, è stato poi adottato il regolamento CEE n. 17/1962⁶⁰, che all'art. 15 attribuiva alla Commissione il potere di infliggere ammende alle imprese o alle associazioni di imprese che avessero tenuto «intenzionalmente o per negligenza» comportamenti vietati dalla disciplina sovranazionale in materia di concorrenza. La disciplina sanzionatoria per le violazioni dei precetti comunitari antitrust trova ora spazio nel regolamento CE n. 1/2003⁶¹, il quale contempla ancora la possibilità per la

spetterebbe alle istituzioni comunitarie in tutti i casi in cui i trattati consentono al Consiglio di prendere «tutte le misure necessarie» o «ogni disposizione utile» alla realizzazione di determinati obiettivi. Sul punto cfr. A.M. MAUGERI, *Il sistema sanzionatorio comunitario dopo la Carta Europea dei diritti fondamentali*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, a cura di G. Grasso, Milano, 2002, p. 101 ss.

⁵⁸ Cfr. A.M. MAUGERI, *Il sistema sanzionatorio comunitario dopo la Carta Europea dei diritti fondamentali*, cit., p. 101 ss.

⁵⁹ Cfr. per tutti A. BERNARDI, *L'armonizzazione delle sanzioni in Europa: linee ricostruttive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, pp. 123-129, il quale individua il principale fattore distintivo delle sanzioni di tipo accentrato proprio nella preponderanza di «fasi comunitarie» (nella specie legislativa e applicativa) su quelle «nazionali» (la sola fase esecutiva); le sanzioni decentrate, diversamente, pur previste da fonti europee, vengono applicate dai singoli Stati membri, secondo la disciplina dei rispettivi sistemi sanzionatori. Nel primo caso dunque si può parlare di una vera e propria «unificazione» sanzionatoria, «seppur mitigata dalla diversità delle prassi nazionali in fase esecutiva e in particolare dal possibile diverso livello di efficienza degli organi interni di riscossione»; nel secondo, invece, solo di una forma di «armonizzazione».

⁶⁰ Regolamento CEE n. 17 del 6 febbraio 1962 del Consiglio, «Primo regolamento d'applicazione degli articoli 85 e 86 del trattato», in G.U. P 13 del 12 febbraio 1962.

⁶¹ Regolamento CE n. 1/2003 del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, in G.U. L 1 del 4 gennaio 2003. Sulla base del predetto regolamento, in particolare, le sanzioni irrogate per violazioni di carattere sostanziale – il cui ammontare è stabilito

Commissione di irrogare ammende (in caso di violazione di norme procedurali e sostanziali: art. 23), e penalità di mora (nell'ipotesi di mancato adeguamento, da parte dell'impresa destinataria, ad una precedente determinazione della Commissione: art. 24).

La dottrina si è a lungo interrogata sulla natura giuridica delle ammende antitrust, giungendo alla conclusione quasi unanime di escluderne la natura strettamente criminale, a favore di una qualificazione in termini di sanzioni amministrative⁶².

D'altra parte, la progressiva crescita dell'ammontare di dette ammende ha fomentato il dibattito circa la loro qualificazione sostanziale. A prescindere dalla non decisiva negazione testuale contenuta nell'art. 23, paragrafo 5 del regolamento CE n. 1/2003 (già prevista dall'art. 15, par. 4 del regolamento CEE n. 17/1962)⁶³, la duplice natura preventiva e repressiva tipica di dette ammende consente, a ben vedere, di ascriverle al concetto di «*matière pénale*» elaborato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo⁶⁴: ben lungi dal riconoscimento di una forma di incriminazione diretta degli illeciti antitrust, la

secondo le linee guida a riguardo dettate dalla stessa Commissione (cfr. *Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 23, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CE) n. 1/2003*, 2006, C 210/02) – devono tenere conto della gravità e della durata dell'infrazione e non possono eccedere il 10% del fatturato totale realizzato dall'impresa nell'esercizio sociale precedente.

⁶² Cfr. per tutti F. BRICOLA, *Alcune osservazioni in materia di tutela penale degli interessi delle Comunità europee*, cit., p. 207; F. SGUBBI, voce *Diritto penale comunitario*, cit., p. 95 ss.; W.C. VAN BINSBERGEN, *Le droit pénal des Communautés Européennes*, in *Droit pénal européen*, Bruxelles, 1970, p. 203; A. BERNARDI, «*Principi di diritto*» e diritto penale europeo, in *Annali Univ. Ferrara – Scienze giur.*, 1988, vol. II, pp. 161-162; ID., *Verso una codificazione penale europea? Ostacoli e prospettive*, Ferrara, 1996, pp. 72-73; ID., *L'armonizzazione delle sanzioni in Europa: linee ricostruttive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, pp. 123-124; G. GRASSO, *Diritto penale dell'economia, normativa comunitaria*, cit., p. 219 ss. La tesi della natura extrapenale delle sanzioni comunitarie risulta altresì avallata dalla Corte di giustizia, cfr. A. SAGGIO, *Orientamenti della Corte di giustizia delle Comunità europee in materia di illeciti economici*, in *Il diritto penale europeo dell'economia*, Suppl. n. 3 a *Il Consiglio superiore della Magistratura*, maggio/giugno 1993, p. 93 ss.

⁶³ Ai sensi dell'art. 23.5 del regolamento CE n. 1/2003 «le decisioni adottate a norma dei paragrafi 1 e 2 [relativi alla imposizione di sanzioni in caso di violazione di norme antitrust rispettivamente procedurali e sostanziali] non hanno carattere penale».

⁶⁴ La Corte EDU, in particolare, ha fatto applicazione dei c.d. criteri di *Engel* nel celebre caso *Menarini Diagnostics s.r.l. c. Italia* (Corte eur., sent. 27 settembre 2011, ric. n. 43509/08), avallando la tesi circa la natura penale dell'ammenda (pari a sei milioni di euro) comminata dall'AGCM alla società farmaceutica ricorrente per la partecipazione ad un cartello finalizzato alla fissazione del prezzo ed alla ripartizione dei mercati di un test di diagnosi del diabete. Con riguardo alla *natura dell'infrazione*, la Corte ha affermato che l'AGCM svolge un'attività diretta a tutelare interessi generali della società, tipicamente oggetto di protezione penale. In merito alle *caratteristiche della sanzione*, tenuto conto dell'elevato importo e nonostante l'impossibilità di conversione in pena detentiva in caso di mancato pagamento, se ne è sottolineata la natura repressiva (in quanto volta a sanzionare un illecito) e preventiva (finalizzata ad evitare la reiterazione della condotta vietata). Tra i numerosi commenti in argomento cfr. in particolare R. MONGILLO, *Provvedimenti sanzionatori dell'Autorità antitrust e applicabilità dell'art. 6 CEDU: necessità di un adeguato controllo da parte di "organes judiciaires de pleine juridiction"*, in *Rass. dir. civ.*, 2012, n. 3, p. 738 ss. Nel medesimo senso cfr. già W. WILS, *The increased level of EU antitrust fines, judicial review and the European Convention on Human Rights*, in *Word Comp.*, 2010, n. 33. In prospettiva più ampia, sull'applicazione dei principi dell'equo processo al procedimento amministrativo cfr. in particolare M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012.

qualificazione sostanziale delle sanzioni UE in materia di concorrenza deve piuttosto essere inquadrata in prospettiva teleologica, vale a dire in funzione della necessaria applicazione delle garanzie previste dagli artt. 6 e 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) al relativo procedimento di inflizione⁶⁵.

Accanto al settore della concorrenza⁶⁶, è possibile ricondurre al modello in esame anche una serie di sanzioni di tipo decentrato, volte a colpire infrazioni del diritto comunitario principalmente nei settori dell'agricoltura, della caccia e della pesca. Tali sanzioni, perlopiù previste da regolamenti comunitari (da qui la riconduzione qui proposta al modello di tutela accentrato), sono invece irrogate da parte delle autorità nazionali; esse si caratterizzano altresì per un contenuto «*sui generis*», poiché non consistono quasi mai in misure pecuniarie, ma più spesso in forme di esclusione o diminuzione di benefici comunitari o in obblighi di restituzione di erogazioni in misura maggiorata⁶⁷.

Al di là delle differenze tra i due tipi di sanzioni comunitarie (accentrate e decentrate) in senso lato punitivo, si è scelto di ricondurle al medesimo modello normativo poiché in entrambi i casi la stessa Comunità (Unione) europea crea fattispecie di illecito extra-penale per le violazioni di determinate discipline settoriali attraverso fonti europee che non necessitano, per loro natura, di alcun intervento legislativo interno.

Per quanto più rileva ai fini del presente studio, nel catalogo delle sanzioni comunitarie decentrate rientrano anche quelle previste dal regolamento n. 2988/1995. Detto regolamento è sì relativo alla tutela degli interessi finanziari UE, ma contiene una

⁶⁵ Sul punto cfr. specialmente FR. MAZZACUVA, *La materia penale e il "doppio binario" della Corte europea: le garanzie al di là delle apparenze*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, n. 4, p. 1899 ss. Sulla nozione autonoma di «materia penale» elaborata nella giurisprudenza di Strasburgo v. soprattutto lo studio di M. DELMAS-MARTY (a cura di), *La matière pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, flou du droit pénal*, in *Rév. sc. crim.*, 1987, p. 820 ss.

⁶⁶ Di fatto le sanzioni di tipo accentrato si esauriscono in quelle previste in materia di concorrenza. Un altro esempio è comunque riscontrabile nelle sanzioni previste dal regolamento CE, EURATOM n. 2342/2002 della Commissione del 23 dicembre 2002, recante modalità d'esecuzione del regolamento CE, EURATOM n. 16051/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, anch'esse direttamente applicabili da parte della Commissione europea ma rimaste perlopiù inapplicate. Sul punto cfr. A. BERNARDI, *L'armonizzazione delle sanzioni in Europa*, cit., p. 127.

⁶⁷ Per la previsione di sanzioni decentrate cfr. ad esempio art. 9, regolamento n. 7141/1989, art. 8, regolamento n. 1738/1989, art. 5, regolamento n. 915/1989, art. 13, regolamento n. 38131/1989 e successive modifiche. Su questa tipologia di sanzioni comunitarie cfr. per tutti G. GRASSO, *Nuove prospettive in tema di sanzioni amministrative comunitarie*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1994, p. 863 ss.; J. VERVAELE, *Administrative Sanctioning Powers of and in the Community. Towards a System of European Administrative Sanctions?*, in *Administrative Law Application and Enforcement of Community Law in the Netherlands*, Deventer, 1994, p. 196 ss.; R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, cit., p. 149 ss.; A.M. MAUGERI, *Il sistema delle sanzioni comunitarie in materia di sicurezza agroalimentare: recenti orientamenti giurisprudenziali sui principi del potere punitivo comunitario*, in *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea*, a cura di L. Foffani, A. Doval Pais, D. Castronuovo, Milano, 2014, p. 87 ss.

disciplina per così dire generalizzata, tanto da far parlare un'attenta dottrina di una vera e propria «parte generale» del sistema sanzionatorio comunitario⁶⁸ (sulla tutela degli interessi finanziari attraverso la previsione di sanzioni amministrative comunitarie cfr. più diffusamente, *infra*, sub capitolo II, § 3.1).

A ben vedere, è lo stesso regolamento in parola a prefigurare il ricorso anche a diversi ed ulteriori modelli di tutela, laddove riconosce che «il diritto comunitario prevede sanzioni amministrative comunitarie nel quadro della politica agricola comune» e che «tali sanzioni dovranno anche essere previste in altri campi» (cfr. considerando n. 9) e soprattutto nel punto in cui espressamente lascia aperta la strada alla «applicazione del diritto penale degli Stati membri» (cfr. considerando n. 12).

3.2. Il modello misto o del rinvio

Un coinvolgimento delle fonti normative interne è invece presente nel *modello misto o del rinvio*, utilizzato per assicurare protezione ai beni giuridici comunitari attraverso la loro assimilazione ai corrispondenti interessi domestici⁶⁹.

A differenza del modello decentrato (cfr., *infra*, sub § 3.3), in quello in esame le fonti nazionali, eventualmente preesistono agli interventi di matrice comunitaria, i quali non profilano veri e propri obblighi di tutela – obblighi che a rigore presuppongono l'antecedenza logica e cronologica delle fonti comunitarie rispetto quelle nazionali –, ma fanno ricorso alle risorse sanzionatorie già predisposte dagli Stati membri. In altre parole, non siamo di fronte di questo caso alla previsione di vere e proprie sanzioni penali

⁶⁸ Cfr. in particolare A.M. MAUGERI, *Il regolamento n. 2988/95: un modello di disciplina del potere punitivo comunitario*, I. *La natura giuridica delle sanzioni comunitarie*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1999, n. 3, p. 527 ss., e ID., II. *I Principi fondamentali delle sanzioni comunitarie*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1999, n. 4, p. 929 ss.

⁶⁹ I casi riconducibili al modello dell'assimilazione sono stati oggetto di approfonditi studi da parte della dottrina, tra i quali si segnalano in particolare: F. BRICOLA, *Alcune osservazioni in materia di tutela penale degli interessi delle Comunità europee*, cit., p. 191 ss.; F. SGUBBI, voce *Diritto penale comunitario*, cit., p. 98 ss.; G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, cit., p. 129 ss.; ID., *Diritto penale dell'economia, normativa comunitaria*, cit., p. 235 ss.; S. MANACORDA, *L'efficacia espansiva del diritto comunitario sul diritto penale*, cit., p. 60 ss.; A. BERNARDI, *Codificazione penale e diritto comunitario*, cit., p. 44 ss.; C. PEDRAZZI, *La tutela penale del segreto atomico nel trattato dell'Euratom*, in *Il diritto dell'energia nucleare*, Milano, 1961, p. 416; K. TIEDEMANN, *Diritto comunitario e diritto penale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1993, p. 214 ss.; H.H. JESCHECK, *L'oggetto del diritto penale internazionale*, cit., p. 643 ss.; M. PISANI, *La «penetrazione» del diritto internazionale penale nel diritto penale italiano*, cit., p. 26 ss.; H. JOHANNES, *Le droit pénal et son harmonisation dans le Communautés Européennes*, cit., p. 326 ss.; W.C. VAN BINSBERGEN, *Le droit pénal des Communautés Européennes*, cit., p. 207 ss.

comunitarie (accentrate o decentrate), bensì ad un fenomeno nel quale determinate disposizioni comunitarie (di rango primario o secondario) *self-executing*⁷⁰ producono effetti penali «interni»⁷¹ attraverso l'«estensione diretta»⁷² delle norme statuali cui si riferiscono, di fatto giungendo alla creazione di nuove fattispecie incriminatrici, diverse per struttura, ambito applicativo ed oggettività giuridica⁷³.

Il risultato appena descritto si realizza mediante la tecnica del rinvio, non estranea invero allo stesso sistema penale italiano⁷⁴: attraverso formulazioni dal tenore letterale spesso non dissimile, il legislatore comunitario prevede infatti che «ogni Stato membro consider[i] ogni violazione» di determinati comportamenti offensivi di un bene giuridico comunitario «alla stregua del corrispondente reato»⁷⁵ tipizzato dai diversi sistemi penali nazionali o che alle infrazioni di talune discipline sovranazionali siano «applicabili le disposizioni legislative in vigore negli Stati membri»⁷⁶ di volta in volta rilevanti.

Come già ricordato, costituiscono espressione del modello misto o dell'assimilazione l'art. 194.1 del Trattato EURATOM relativo alla protezione del segreto atomico, l'art. 27 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia CE, l'art. 28 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia EURATOM, l'art. 28.4 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia CECA, in materia di veridicità delle testimonianze e perizie

⁷⁰ In questo senso F. BRICOLA, *Alcune osservazioni in materia di tutela penale degli interessi delle Comunità europee*, cit., p. 197 ss.; H.H. JESCHECK, *L'oggetto del diritto penale internazionale*, cit., p. 643; H. JOHANNES, *Le droit pénal et son harmonisation dans le Communautés Européennes*, cit., p. 326; G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, cit., p. 161. Come rilevato da A. BERNARDI, *Codificazione penale e diritto comunitario*, cit., pp. 51-52 (cfr. anche bibliografia ivi citata) non pare invece del tutto pacifico giungere alla medesima conclusione con riferimento all'art. 28, comma 4, del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia CECA, alla luce dell'ambigua formulazione. Il riconoscimento del carattere *self-executing* anche alla predetta disposizione pare tuttavia condivisibile sulla base di una interpretazione sistematica che riconosca analoghe conseguenze normative a tutte le disposizioni comunitarie in materia di veridicità delle testimonianze e delle perizie rese nei procedimenti avanti alla Corte di giustizia.

⁷¹ Cfr. la distinzione proposta da F. SGUBBI, voce *Diritto penale comunitario*, cit., p. 98, ripresa da C. LOMBOIS, *Droit pénal international*, Paris, 1979, p. 178 ss.

⁷² Cfr. A. BERNARDI, *Codificazione penale e diritto comunitario*, cit., p. 44 ss., in cui l'Autore prepone una dettagliata rassegna delle fattispecie codicistiche direttamente «estese» da parte del diritto comunitario.

⁷³ In questo senso chiaramente cfr. F. BRICOLA, *Alcune osservazioni in materia di tutela penale degli interessi delle Comunità europee*, cit., p. 200; F. SGUBBI, voce *Diritto penale comunitario*, cit., p. 95 ss.

⁷⁴ Come già rilevato da A. BERNARDI, *Codificazione penale e diritto comunitario*, cit., p. 47 con riferimento ad esempio all'art. 268 c.p., che rinvia alle pene previste dagli artt. 247-267 c.p. nei casi in cui i delitti contro la personalità internazionale dello Stato italiano siano commessi ai danni di uno Stato estero alleato o associato, a fine di guerra, con l'Italia. Nello stesso senso cfr. altresì C. PEDRAZZI, *La tutela penale del segreto atomico nel trattato dell'Euratom*, cit., p. 417; G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, cit., p. 129.

⁷⁵ Questa ad esempio l'analoga formulazione dell'art. 27 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia CE e dell'art. 28 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia EURATOM.

⁷⁶ In questi esatti termini. l'art. 5 del regolamento n. 28 del 1962 del Consiglio CEE; cfr. altresì la formulazione quasi coincidente dell'art 5 del regolamento n. 188 del 1964.

rese nei relativi procedimenti, nonché talune disposizioni settoriali (tra cui gli artt. 5 del regolamento n. 28/1962 e n. 188/1964 e gli artt. 10.4 dei regolamenti n. 1681/1994 e n. 1831/1994, riconducibili alla normativa in tema di segreto professionale, industriale o d'ufficio). Con riferimento al settore degli interessi finanziari, un tentativo (invero poi fallito) di ricorrere al modello in parola è riconducibile al «Progetto di trattato sull'adozione di una regolamentazione comune sulla tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità nonché sulla repressione delle infrazioni alla normativa comunitaria» presentato dalla Commissione europea il 10 agosto 1976, ma non approvato dal Consiglio (cfr., *infra*, sub capitolo secondo, § 2.2).

Nei casi summenzionati, dunque, la tutela dei beni sovranazionali avviene attraverso una commistione tra il sistema comunitario e quello nazionale preesistente al primo: il legislatore europeo, attraverso norme direttamente applicabili negli ordinamenti interni, estende la portata delle disposizioni statuali corrispondenti.

La tecnica normativa in esame non ha mancato di sollevare talune perplessità, specie sotto il profilo delle sue possibili tensioni con il principio di legalità: *in primis*, la diretta ed immediata efficacia delle disposizioni comunitarie negli ordinamenti interni ha condotto alcuni autori a ravvisare un aperto contrasto del modello in parola con il principio di riserva di legge.

Tale contrasto, secondo taluno superabile unicamente attraverso la negazione del loro carattere *self-executing*⁷⁷, dovrebbe essere indirizzato operando una distinzione tra le fonti europee coinvolte nel processo di assimilazione. Secondo l'opinione pressoché dominante, infatti, il prospettato contrasto verrebbe meno, in forza della legge nazionale di ratifica, rispetto ai rinvii direttamente operati dalle disposizioni contenute nei Trattati, mentre permarrrebbe con riferimento alle disposizioni contenute nei regolamenti comunitari⁷⁸.

Il modello dell'assimilazione diretta (ossia disposta dall'ordinamento comunitario) – o meglio, più che la tecnica in sé, il suo concreto utilizzo negli esempi summenzionati⁷⁹ – è stato oggetto di critica anche sotto un'altra declinazione del principio di legalità penale,

⁷⁷ Cfr. in particolare S. MANACORDA, *L'efficacia espansiva del diritto comunitario sul diritto penale*, cit., p. 16, secondo cui le disposizioni comunitarie sarebbero dunque prive di una diretta efficacia espansiva sui sistemi penali interni, ma piuttosto introdurrebbero obblighi di assimilazione rivolti ai legislatori nazionali.

⁷⁸ Cfr. per tutti G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, cit., p. 133; C. PEDRAZZI, *La tutela penale del segreto atomico nel trattato dell'Euratom*, cit., 413; R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, cit., p. 196.

⁷⁹ Cfr. R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, cit., p. 197 ss.

quello di tassatività/determinatezza, inteso tanto nella sua accezione classica⁸⁰, quanto con riguardo alle condizioni qualitative (in termini di accessibilità e prevedibilità) della norma penale elaborate dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo⁸¹.

Il rinvio operato dalle norme comunitarie, invero, appare in molti casi oltremodo generico (se non addirittura “in bianco”⁸²), tanto da rendere estremamente ardua la stessa individuazione delle fattispecie interne direttamente investite dall'effetto espansivo prodotto dalle fonti comunitarie⁸³. Se da un lato ben si comprendono le difficoltà di operare un rinvio puntuale (rinvio che presupporrebbe la previa conoscenza dei sistemi penali nazionali e dovrebbe tenere conto di tutte le relative peculiarità), dall'altro lato, tali problematiche consentono di mettere in luce ulteriori limiti del rinvio-assimilazione, la cui effettività dipende, in sostanza, dal tipo di tutela già accordata dai singoli ordinamenti nazionali nel settore considerato. È infatti di tutta evidenza come il mero affidamento della protezione dei beni comunitari alle disposizioni interne proiettate sui corrispondenti beni nazionali non può che riflettere l'eterogeneità dei modelli di tutela approntati dai diversi Paesi membri e che, in presenza di lacune di tutela da parte degli stessi sistemi punitivi interni, il rinvio operato a livello sovranazionale risulterà inevitabilmente fatto “a vuoto”⁸⁴.

Alcune delle problematiche appena descritte trovano almeno parziale risoluzione attraverso il ricorso al modello c.d. decentrato, ossia demandato alle «risorse sanzionatorie» nazionali. Tradizionalmente si è fatto riferimento a tale modello per indicare tutte le ipotesi in cui i legislatori nazionali autonomamente si determinano ad introdurre nuove fattispecie o a modificare quelle già esistenti al fine di consentire l'inclusione dei beni giuridici comunitari nel relativo spettro offensivo. In questo modo se, da un lato, si arginano le possibili frizioni con il principio di legalità penale, dall'altro lato non si riesce a frenare la differenziazione di tutela che inevitabilmente si genera in assenza di criteri-guida posti “dall'alto”. Al contempo, si ritiene di poter includere nel modello decentrato anche quelle ipotesi in cui è parimenti la fonte legislativa interna ad intervenire ad approntare protezione ai beni comunitari, ma questa volta in maniera non spontanea, bensì indirizzata (con gradi di vincolatività affatto diversi) dalle iniziative di politica criminale di matrice sovranazionale. In questo caso, invero, si è sì in grado di garantire un

⁸⁰ Cfr. A. BERNARDI, *Codificazione penale e diritto comunitario*, cit., p. 56 ss.

⁸¹ Cfr. R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, cit., p. 199.

⁸² Cfr. G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, cit., p. 136 ss.

⁸³ Cfr. A. BERNARDI, *Codificazione penale e diritto comunitario*, cit., p. 56 ss.

⁸⁴ Cfr. G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, cit., p. 136 ss.

livello di armonizzazione tra i Paesi membri; tuttavia, si è posto piuttosto il problema di individuare i limiti all'utilizzo di una tecnica siffatta, in ragione del *deficit* democratico di cui soffrirebbero le iniziative dell'Unione, secondo l'opinione almeno in passato dominante. Passiamo dunque a considerare più nel dettaglio le tecniche di tutela appena anticipate.

3.3. Il modello decentrato

Al di fuori delle ipotesi considerate *supra sub* §§ 3.1 e 3.2, per la stragrande maggioranza dei casi i beni giuridici emergenti in ambito comunitario ricevono protezione da parte dei sistemi punitivi degli Stati membri. Detto risultato, come già anticipato, può avvenire secondo due modalità: a) in modo per così dire autonomo e spontaneo, in assenza cioè di specifici vincoli posti dalla normativa comunitaria alla discrezionalità del legislatore nazionale (decentramento spontaneo); b) in ossequio a determinati obblighi di incriminazione imposti da fonti europee (decentramento vincolato).

a) *Decentramento spontaneo*. La prima forma di protezione garantita dai sistemi penali nazionali avviene in modo per così dire autonomo o spontaneo. Anche in questo caso, il riferimento corre a due diverse ipotesi: da un alto, si allude a quella in cui il bene giuridico comunitario rientra di per sé nello spettro offensivo della fattispecie incriminatrice interna, vuoi per una formulazione di per sé ampia di quest'ultima, vuoi per effetto di un'«estensione interpretativa»⁸⁵ da parte della prassi giudiziaria nazionale; in ogni caso, in assenza di qualsiasi intervento legislativo *ad hoc* adottato a seguito dell'emersione di quel bisogno di tutela stimolato dalla stessa creazione delle Comunità europee (a1); dall'altro lato, si rimanda alle ipotesi in cui l'adeguamento interno alle nuove istanze di protezione generate dalla costruzione comunitaria avviene in modo altrettanto spontaneo da parte dai Paesi membri (ossia in assenza di precisi vincoli di criminalizzazione imposti da fonti europee), ma pur sempre in ossequio al più generale obbligo di leale collaborazione previsto dall'art. 5 TCE (poi divenuto art. 10 TCE, attualmente art. 4.3 TUE) (a2).

⁸⁵ Cfr. A. BERNARDI, *Codificazione penale e diritto comunitario*, cit., p. 97 ss.

a1) Ci sono casi in un cui un nuovo intervento legislativo espressamente deputato a garantire protezione ai beni giuridici comunitari non è necessario, o perlomeno non è percepito come tale dal legislatore penale interno, il quale – a torto o a ragione – ritiene l'apparato sanzionatorio preesistente, indirizzato ai comportamenti offensivi di analoghi interessi nazionali, in grado di essere di per sé adoperato per reprimere gli illeciti lesivi degli interessi di nuovo conio. Si tratta di ipotesi, invero, limitate⁸⁶ e che presentano comunque in molti casi problematiche già lucidamente evidenziate da un'attenta dottrina, specie con riferimento agli assetti istituzionali del nuovo ente sovranazionale (e non tanto invece con riguardo alle politiche, perlopiù economiche, attribuite alla competenza di quest'ultimo)⁸⁷.

In una prospettiva per certi versi non dissimile, l'inerzia del legislatore interno pare talvolta essere colmata a livello giurisprudenziale, attraverso l'estensione dello spettro applicativo di fattispecie incriminatrici preesistenti. È il caso soprattutto dell'art. 640 c.p., il cui (quasi incontrollato) utilizzo – in parte mitigato dall'introduzione dell'ipotesi aggravata di cui al successivo art. 640-bis c.p. – per contrastare le frodi comunitarie risultava senza dubbio favorito da un sostanziale svuotamento di taluni elementi costitutivi della fattispecie (in particolare gli artifici e i raggiri) da parte della giurisprudenza nazionale, tanto da essere nella prassi trasformato in un reato a forma libera⁸⁸.

A ben vedere, come già esattamente rilevato, il fenomeno appena descritto può essere indagato secondo una duplice chiave di lettura. L'allineamento interpretativo ai bisogni di tutela sovranazionali è infatti ascrivibile a fattori *fisiologici*, ossia quale attuazione dell'obbligo di leale collaborazione (o obbligo c.d. di fedeltà comunitaria) previsto dall'allora art. 5 TCE (poi divenuto art. 10 TCE, attualmente art. 4.3 TUE), che si sostanzia (anche) in un obbligo gravante sul giudice interno di interpretare la normativa nazionale in senso conforme a quella sovranazionale. Tale obbligo, le cui caratteristiche intrinseche inducono a ritenere l'interpretazione conforme «più una regola che una vera e propria tecnica interpretativa»⁸⁹, presenza senza dubbio una valenza trasversale⁹⁰, ma

⁸⁶ Cfr. F. SGUBBI, voce *Diritto penale comunitario*, cit., p. 93 ss.

⁸⁷ Cfr. in particolare le osservazioni di G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, cit., pp. 173-178, sulla non estendibilità alle istituzioni comunitarie delle norme a tutela della pubblica amministrazione, a fronte del difetto, in capo alle prime, dei connotati pubblicistici riconosciuti dal codice penale italiano alle seconde.

⁸⁸ Sul punto cfr. A. BERNARDI, *Codificazione penale e diritto comunitario*, cit., p. 97 ss.

⁸⁹ A. BERNARDI, *Presentazione. Nei meandri dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, in *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2015, p. XIII.

incontra in materia penale talune specifiche limitazioni di stampo garantistico (su tutti il divieto di interpretazione analogica e *in malam partem*)⁹¹: nemmeno l'esigenza di dare attuazione al diritto UE, può infatti giustificare l'adozione di percorsi ermeneutici manipolativi del dato letterale tali da sfociare in una *patologica* interpretazione analogica o financo *contra legem*.

a2) Talvolta, invece, è il legislatore nazionale che interviene a colmare il vuoto di tutela degli interessi comunitari e lo fa attraverso l'estensione della portata applicativa di fattispecie preesistenti o per mezzo dell'introduzione di nuove previsioni incriminatrici. In entrambi i casi, ci si riferisce ad ipotesi in cui il legislatore interno agisce in modo pressoché spontaneo, ossia in assenza di precisi obblighi di fonte comunitaria. Ciò non toglie, tuttavia, che interventi legislativi di questo tipo siano comunque riconducibili al più generale obbligo di leale collaborazione (obbligo che, come si vedrà *infra*, trova poi una precisa declinazione con riferimento agli interessi finanziari dell'Unione).

Emblematica è ad esempio la previsione contenuta nello Schema di delega legislativa per l'emanazione di un nuovo codice penale elaborato dalla Commissione Pagliaro (1992), che all'art. 56 esprimeva la necessità che «agli effetti della tutela penale» gli interessi delle Comunità fossero assimilati «a quelli propri dello Stato o di altro ente pubblico».

b) *Decentramento vincolato*. Il legislatore penale nazionale è nondimeno intervenuto a garantire protezione agli interessi comunitari in modo per così dire vincolato, imposto cioè da una serie di obblighi di tutela di fonte europea⁹².

Attraverso la tecnica normativa in esame il legislatore sovranazionale interviene a condizionare significativamente la discrezionalità del legislatore interno in merito alle sue scelte punitive, assicurando così – a differenza del modello dell'assimilazione – anche una risposta sanzionatoria tendenzialmente armonizzata tra i diversi Paesi membri⁹³. In particolare, la tecnica in parola può arrivare a concretarsi in veri e propri obblighi di incriminazione, nel momento in cui il margine di scelta delle autorità nazionali venga

⁹⁰ Cfr. sul punto i contributi interdisciplinari contenuti nel volume *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, cit.

⁹¹ Cfr., in particolare e di recente, V. MANES, *Metodo e limiti dell'interpretazione conforme alle fonti sovranazionali in materia penale*, in *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, cit., p. 391 ss.

⁹² Sugli obblighi di tutela penale in una prospettiva più ampia (costituzionale, convenzionale ed europea) cfr. C. PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale. la discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, 2009.

⁹³ Cfr. R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, cit., p. 201.

ulteriormente circoscritto quanto alla tipologia di sanzioni da prevedere per la violazione del diritto comunitario. Se l'incisività della tecnica in parola dipende essenzialmente dal grado di dettaglio delle previsioni contenute nella fonte comunitaria, si tratta in ogni caso di forme di incidenza ben più invasive rispetto a quelle indirettamente derivanti dal più generale obbligo di leale collaborazione di cui sopra⁹⁴.

Numerosi esempi di utilizzo del modello di tutela in esame si riscontrano ben prima della definitiva attribuzione all'Unione di una competenza in materia penale. Tra essi il più significativo è senz'altro quello inaugurato dalla Corte di giustizia nella sentenza del 13 settembre 2005⁹⁵, ove è stata per la prima riconosciuta la possibilità per la Comunità europea di adottare, mediante *direttiva*, provvedimenti in relazione al diritto penale degli Stati membri ritenuti necessari ad assicurare la piena efficacia delle norme comunitarie in materia ambientale. Il predetto orientamento è stato peraltro precisato, in una successiva decisione in materia di repressione dell'inquinamento provocato dalle navi, nel senso che la misura in questione dovesse limitarsi ad individuare le condotte da incriminare, senza spingersi invece a specificare il relativo trattamento sanzionatorio⁹⁶. Proprio a seguito di questa giurisprudenza, sono state adottate una serie di direttive volte ad imporre agli Stati membri l'utilizzo del diritto penale al fine di garantire una tutela adeguata a beni-interessi di rilevanza europea.

Senonché l'introduzione di obblighi di penalizzazione di fonte comunitaria ha suscitato una serie di obiezioni, principalmente rilevanti sotto tre profili: il *deficit* democratico connesso all'approvazione delle direttive comunitarie di armonizzazione penale⁹⁷; la tendenza verso un «sistema penale *a senso unico*»⁹⁸, ove l'opzione nazionale per eventuali ripensamenti in termini di depenalizzazione sarebbe di fatto preclusa e, anzi,

⁹⁴ Cfr. R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, cit., p. 201.

⁹⁵ Corte di giustizia, 13 settembre 2005, *Commissione c. Consiglio*, C-176/03. Tra i numerosi commenti cfr., in particolare, G. MANNOZZI, F. CONSULICH, *La sentenza della Corte di giustizia C-176/03: riflessi penalistici in tema di principio di legalità e politica dei beni giuridici*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2006, p. 899 ss.; F. VIGANÒ, *Recenti sviluppi in tema di rapporti tra diritto comunitario e diritto penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2005, p. 1433 ss.; E. MEZZETTI, *Gli "obblighi" comunitari di tutela penale in una recente pronuncia della Corte di giustizia UE*, in *www.giustamm.it*, 2005; L. SALAZAR, *La sentenza sulla protezione penale dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, p. 58 ss.; L. SIRACUSA, *Tutela ambientale: UE e diritto penale tra decisione quadro e direttive*, in *Dir. pen. proc.*, 2006, p. 327 ss.

⁹⁶ Corte di giustizia, 23 ottobre 2007, *Commissione c. Consiglio*, C-440/05. Tra i tanti cfr., in particolare, il commento di L. SIRACUSA, *Verso la comunitarizzazione della potestà normativa penale: un nuovo "tassello" della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, p. 241 ss.

⁹⁷ Cfr. in particolare la letteratura richiamata da R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, cit., p. 391, nt. 166.

⁹⁸ C. SOTIS, *Il diritto senza codice*, cit., p. 169.

esporrebbe lo Stato all'eventualità di una procedura d'infrazione; il rischio di contraddire, attraverso la perdita della funzione critico-selettiva del bene giuridico, il necessario carattere sussidiario dell'intervento penale, alimentando una tendenza verso l'ipertrofia penalistica⁹⁹.

La tecnica normativa in esame – le cui problematiche parrebbero allo stato in gran parte ridimensionate dal nuovo assetto istituzionale delineato dal Trattato di Lisbona, che ha peraltro di fatto recepito le indicazioni contenute nelle sopracitate sentenze della Corte di giustizia (cfr., *infra*, *sub* capitolo terzo) – trova peraltro un preciso riscontro nello specifico ambito della tutela degli interessi finanziari UE: già nell'assetto pre-Lisbona, nel primo tentativo di armonizzazione del diritto penale sostanziale in materia antifrode, rappresentato dalla Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (c.d. Convenzione PIF) del 1995¹⁰⁰, e nella prima proposta di direttiva «relativa alla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità»¹⁰¹; dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nella riproposizione, in data 11 luglio 2012, della nuova proposta di direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale (c.d. direttiva PIF)¹⁰².

4. La nozione di interessi finanziari dell'Unione europea

Tra i beni giuridici sorti in conseguenza della creazione dell'ordinamento sovranazionale, un ruolo di primo piano è rivestito dagli interessi finanziari dell'Unione europea, oggetto del presente studio.

Il riferimento ai predetti interessi è assente nei trattati istitutivi e fa la sua prima comparsa nella versione del Trattato dell'Unione europea approvata a Maastricht nel 1992, che, in varie disposizioni contenute entro il titolo II della parte V dedicato alle «disposizioni finanziarie» (artt. 199-209A), si riferisce a diverse espressioni quali «entrate

⁹⁹ Cfr. in particolare G. MANNOZZI, F. CONSULICH, *La sentenza della Corte di giustizia C-176/03: riflessi penalistici in tema di principio di legalità e politica dei beni giuridici*, cit., p. 926 ss.

¹⁰⁰ Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, 26 luglio 1995, in G.U. C 316/48, 27 novembre 1995.

¹⁰¹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio «relativa alla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità», COM(2001) 272 def., in G.U. n. 240 E, del 28 agosto 2001, pp. 125-129.

¹⁰² Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, COM(2012) 363, 11 luglio 2012.

e ... spese della Comunità» (art. 199), «bilancio» e, infine, «interessi finanziari della Comunità» (art. 209A), se non altro suggerendo la necessità di distinguerne almeno in parte il significato.

Al contempo, tuttavia, manca nel diritto di fonte primaria una definizione onnicomprensiva di «interessi finanziari». Ne esistono piuttosto, indicazioni di matrice sovranazionale di tipo funzionale¹⁰³ e più compiute elaborazioni dottrinali¹⁰⁴, tendenzialmente indirizzate a descrivere i tratti caratterizzanti gli illeciti lesivi degli interessi finanziari che non a esplicitare il contenuto di questi ultimi¹⁰⁵.

Le cause di tale lacuna definitoria presentano invece tratti più evidenti. Al pari degli altri beni-interessi a connotazione sovranazionale, invero, gli interessi finanziari dell'Unione non preesistono alla relativa tutela, ma nascono, si atteggiano e si evolvono in conformità alla disciplina di riferimento, in questo caso rappresentata dalle norme relative al sistema di finanziamento (prima delle Comunità, poi) dell'Unione, significativamente modificato negli anni Settanta del secolo scorso ad opera della decisione del Consiglio del 21 aprile 1970.

Altrettanto chiara è la necessità di fornire una simile definizione, tanto più in uno studio che intende concentrare l'attenzione sulle modalità di protezione assicurate a detti interessi (anche) tramite il diritto penale. Tale definizione risulta infatti funzionale a tratteggiare l'ambito di operatività delle disposizioni (in particolare l'art. 280 TCE e l'attuale art. 325 TFUE) e dei numerosi strumenti sovranazionali in materia, nonché a specificare l'ampiezza delle competenze spettanti all'Unione e agli Stati membri nel settore della lotta antifrode¹⁰⁶.

Al fine di tracciare i confini della nozione, è possibile riferirsi ad una serie di interventi sovranazionali – di *hard* e *soft law* – dai quali emerge un'identificazione tra gli interessi finanziari dell'Unione ed il bilancio della stessa.

¹⁰³ Come sarà approfondito *infra* nel presente paragrafo, tali indicazioni sono principalmente ricavabili dal *Rapporto della Commissione sull'intensificazione della lotta contro le frodi commesse a detrimento del bilancio comunitario del 20 novembre 1987*, dal *Regolamento (CE, EURATOM) No. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995 relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità*, dalla *Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 26 luglio 1995* (c.d. "Convenzione PIF"), nonché – più compiutamente – dal *Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea*, dell'11 dicembre 2001.

¹⁰⁴ Cfr. B. PÉREZ BERNABEU, *La protección de los interes financieros comunitarios*, Alicante, 2006, p. 21 ss.

¹⁰⁵ Si segnalano in particolare i contributi di S. MANACORDA, *Profili politico-criminali della tutela delle finanze della Comunità europea*, in *Cass. pen.*, 1995, p. 232 ss.; J.A.E. VERVAELE, *Fraud against the Community. The Need for European Fraud Legislation*, Deventer, 1992, p. 27 ss.

¹⁰⁶ B. PÉREZ BERNABEU, *La protección de los interes financieros comunitarios*, cit., p. 22.

Un'identificazione tra interessi finanziari e bilancio delle Comunità può essere per la prima volta riscontrato nel “Rapporto sull'intensificazione della lotta contro le frodi commesse a detrimento del bilancio comunitario” (1987)¹⁰⁷, elaborato dalla Commissione su richiesta del Parlamento europeo, il quale aveva sollecitato un'intensificazione dell'azione antifrode su scala europea. Ai fini del predetto rapporto, la «frode» viene infatti definita come

«qualsiasi violazione, intenzionale o meno, di una disposizione di legge commessa da una persona o un organismo privato e che presenti conseguenze finanziarie pregiudizievoli per il bilancio comunitario».

La medesima equiparazione trova riscontro nel regolamento (CE, EURATOM) n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995 relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, il cui art. 1.2. descrive l'«irregolarità» nei seguenti termini:

«qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita».

Tuttavia, le citate disposizioni non chiarivano se nella nozione di interessi finanziari fossero compresi anche bilanci diversi da quello generale delle Comunità, come i bilanci di altri organi e organismi comunitari dotati di autonomia finanziaria (tra cui principalmente la Banca centrale europea e la Banca europea degli investimenti).

Un'indicazione di segno positivo in tal senso è riscontrabile nella Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 26 luglio 1995 (c.d. Convenzione PIF), che all'art. 1 traccia il proprio ambito di applicazione definendo, da un lato, la «frode in materia di spese» (art. 1, lett. *a*) come

«qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

¹⁰⁷ COM(87)572 def., Bruxelles, 20 novembre 1987, § 7. Nel medesimo Rapporto la Commissione anticipa altresì il progetto di creazione dell'Unità di coordinamento antifrode (UCLAF), istituita nell'anno successivo (1988).

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi proveniente dal bilancio generale della Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse (...);

dall'altro lato, la «frode in materia di entrate» (art. 1, lett. *b*) come

«qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalla Comunità europee o per conto di esse (...).

Il richiamo ai «bilanci gestiti dalla Comunità europee o per conto di esse» trova poi nuovamente riscontro nel “Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea” (2001)¹⁰⁸, presentato dalla Commissione europea (in particolare redatto dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode - OLAF), ove si specifica che gli interessi finanziari delle Comunità

«comprendono il bilancio generale, i bilanci gestiti dalle Comunità o per loro conto e determinati fondi non iscritti in bilancio [come il Fondo europeo di sviluppo, *ndr*], gestiti per conto proprio da organismi comunitari che non hanno il rango di istituzione»

e si chiarisce che la relativa tutela

«si estende anche ai beni patrimoniali delle Comunità, per esempio ai beni immobili».

Le menzionate disposizioni, tuttavia, presentano una caratterizzazione tendenzialmente *funzionalista*: le definizioni ivi contenute, infatti, non hanno portata generale, ma appaiono piuttosto serventi all'individuazione del campo d'azione dello specifico strumento di riferimento.

La mancanza di una definizione onnicomprensiva di fonte normativa e le conseguenti diverse interpretazioni attribuite al concetto in esame hanno dato adito ad incertezze circa l'esatta delimitazione delle competenze della Commissione ad adottare misure per contrastare le frodi e le altre attività lesive degli interessi finanziari della

¹⁰⁸ COM(2001) 715 def., Bruxelles, 11 dicembre 2001.

Comunità. Tali incertezze sono poi in effetti sfociate in un contenzioso avanti la Corte di giustizia, promosso dalla Commissione nei confronti della Banca centrale europea (BCE) e la Banca europea per gli investimenti (BEI).

Ci si riferisce in particolare a due cause (C-11/00¹⁰⁹ e C-15/00¹¹⁰) aventi ad oggetto l'annullamento rispettivamente della decisione della BCE del 7 ottobre 1999 relativa alla prevenzione delle frodi¹¹¹ e della decisione del comitato direttivo della BEI del 10 novembre 1999 concernente la cooperazione con l'OLAF¹¹²: la prima istitutiva di un comitato antifrode interno alla BCE competente in materia di prevenzione e repressione delle frodi e delle altre attività lesive degli interessi finanziari della stessa BCE; la seconda riservante unicamente al servizio di audit interno il potere di svolgere indagini nei confronti del personale e degli organi direttivi della BEI. Secondo l'impostazione della Commissione, entrambe le predette decisioni si ponevano in contrasto con il regolamento n. 1073/1999¹¹³ (cfr., in particolare, l'art. 4 del citato regolamento, in materia di «indagini interne») in quanto sottraevano all'OLAF la competenza a svolgere indagini relative a fatti lesivi degli interessi finanziari comunitari. Tale impostazione ha infine trovato l'avallo dei giudici di Lussemburgo i quali hanno affermato, in via preliminare e per quanto più rileva ai fini del presente studio, che

«l'espressione 'interessi finanziari della Comunità' figurante all'art. 280 CE deve essere interpretata nel senso che comprende non solo le entrate e le spese rientranti nel bilancio comunitario, ma, in linea di principio, anche quelle facenti parte del bilancio di altri organi o organismi istituiti dal Trattato CE»¹¹⁴.

La proposta interpretazione fa leva, da un lato, sul fatto che l'espressione in parola «è propria dell'art. 280 CE e si distingue dalla terminologia usata nelle altre disposizioni del titolo II della quinta parte del Trattato CE, intitolato 'Disposizioni finanziarie', le quali fanno riferimento invariabilmente al 'bilancio' della Comunità europea»¹¹⁵ e che essa

¹⁰⁹ Corte di giustizia, 10 luglio 2003, *Commissione c. BCE*, causa C-11/00.

¹¹⁰ Corte di giustizia, 10 luglio 2003, *Commissione c. BEI*, causa C-15/00.

¹¹¹ Decisione della Banca centrale europea 7 ottobre 1999, 1999/726/CE, relativa alla prevenzione delle frodi (BCE/1999/5), in G.U. L 291, p. 36.

¹¹² Decisione del comitato direttivo della Banca europea per gli investimenti 10 novembre 1999 concernente la cooperazione con l'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF), non pubblicata.

¹¹³ Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 25 maggio 1999, n. 1073, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF), in G.U. L 136, p. 1, adottato sulla base dell'art. 280 Tr. CE.

¹¹⁴ Cfr. C-11/00, § 89 e C-15/00, § 120.

¹¹⁵ Cfr. C-11/00, § 90 e C-15/00, § 121.

«sembra più ampia di quella di ‘entrate e ... spese della Comunità’ che figura in particolare all'art. 268 CE»¹¹⁶. Dall'altro lato, l'impostazione adottata dai giudici di Lussemburgo poggia sulle seguenti osservazioni: «il fatto stesso che un organo o un organismo tragga la propria esistenza dal Trattato CE suggerisce che esso è stato concepito per contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità europea e lo inserisce nel contesto comunitario, cosicché i mezzi di cui esso dispone per effetto del detto Trattato presentano naturalmente un interesse finanziario proprio e diretto per la Comunità medesima»¹¹⁷.

Sulla base delle premesse di cui sopra la Corte ha ritenuto il regolamento n. 1073/1999 pienamente applicabile alla BCE ed alla BEI – il cui grado di indipendenza (e correlata autonomia finanziaria), riconosciuto dal Trattato e dai relativi Statuti¹¹⁸, non rende tali organismi del tutto immuni dai provvedimenti normativi adottati dal legislatore comunitario – ed ha annullato entrambe le decisioni impugnate dalla Commissione, giudicandole confliggenti con i poteri investigativi che il regolamento n. 1073/1999 riconosce all'OLAF in materia antifrode.

Il predetto regolamento è stato poi sostituito dalla nuova disciplina dei poteri investigativi dell'OLAF contenuta nel successivo regolamento n. 883/2013¹¹⁹. Il relativo art. 2 detta una serie di definizioni, tra cui quella di interessi finanziari dell'Unione (cfr. art. 2, lett. a), la quale pare del tutto recepire le indicazioni formulate dalla Corte di giustizia nelle cause C-11/00 e C-15/00, laddove ricomprende nell'ambito delle finanze UE

«entrate, spese e beni coperti dal bilancio dell'Unione europea, nonché quelli coperti dai bilanci delle istituzioni, degli organi e degli organismi e i bilanci da essi gestiti e controllati».

¹¹⁶ Cfr. C-11/00, § 90 e C-15/00, § 121.

¹¹⁷ Cfr. C-11/00, § 91 e C-15/00, § 122.

¹¹⁸ Con riguardo alla BCE, il riferimento è in particolare all'art. 108 Tr. CE il quale «vieta espressamente, da un lato, alla BCE e ai membri degli organi decisionali di quest'ultima di sollecitare o di accettare, nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti conferiti alla BCE dal Trattato CE e dallo statuto del SEBC, istruzioni dalle istituzioni o dagli organi comunitari, dai governi degli Stati membri o da ogni altro organismo e, dall'altro, alle dette istituzioni o organi comunitari e governi di cercare di influenzare i membri degli organi decisionali della BCE nell'assolvimento dei suoi compiti» (C-11/00, § 131).

Con riferimento alla BEI, l'art. 266 CE stabilisce che essa è dotata «di una personalità giuridica distinta da quella della Comunità europea, che essa è amministrata e gestita dai suoi propri organi e che essa dispone di risorse e di un bilancio propri» (C-15/00, § 101).

¹¹⁹ Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio, in G.U. L 248/1, del 18 settembre 2013.

In ultimo, è opportuno segnalare che una compiuta nozione di «interessi finanziari dell'Unione» è prevista anche nella proposta di direttiva «relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale» (c.d. direttiva PIF)¹²⁰, che nell'art. 2 li definisce come

«tutte le entrate e le spese che sono coperte o acquisite oppure dovute in virtù:

- (a) del bilancio dell'Unione;
- (b) dei bilanci delle istituzioni, organi e organismi stabiliti a norma dei trattati o dei bilanci da questi gestiti e controllati direttamente o indirettamente».

Si noti, peraltro, che l'originaria proposta della Commissione non conteneva alla lett. (b) l'esplicito riferimento ai bilanci gestiti e controllati «direttamente o indirettamente», poi inserito in una versione successiva del progetto. Si può comunque ritenere, anche alla luce delle indicazioni formulate dalla Corte di giustizia nelle cause C-11/00 e C-15/00, che l'estensione della nozione in esame ai fondi gestiti o controllati anche solo *indirettamente* dall'Unione sarebbe stata comunque implicitamente ammessa.

La questione davvero problematica attiene piuttosto all'inclusione nell'ambito applicativo della direttiva PIF delle frodi in materia di imposta sul valore aggiunto e, correlativamente, nella riconducibilità dei gettiti derivanti dall'IVA alla nozione di interessi finanziari dell'Unione.

Come sarà approfondito più dettagliatamente oltre (cfr., *infra*, *sub* capitolo terzo, § 2), la Commissione europea aveva optato per una scelta di tipo inclusivo nel testo iniziale della proposta, richiamando sul punto quanto precisato dalla Corte di giustizia in merito alla sussistenza di un «nesso diretto tra la riscossione del gettito dell'IVA nell'osservanza del diritto [dell'Unione] applicabile e la messa a disposizione del bilancio [dell'Unione] delle corrispondenti risorse IVA»¹²¹. Senonché, dal momento che solo una minima percentuale del gettito IVA riscosso dalle amministrazioni fiscali nazionali viene poi trasferito al bilancio dell'Unione, gli Stati membri ritennero di escludere le frodi in parola dall'ambito applicativo della direttiva PIF, inserendo anche un'apposita precisazione nell'art. 2¹²². Allo stato attuale dei negoziati, soprattutto in seguito alla celebre sentenza

¹²⁰ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, Bruxelles, 11 luglio 2012, COM(2012) 363 def.

¹²¹ Corte di giustizia (Grande Sezione) 15 novembre 2011, *Commissione c. Germania*, C-539/09, § 72.

¹²² Nella seconda parte dell'art. 2 fu inserita la precisazione per cui «i gettiti derivanti dall'IVA sono esclusi dal campo di applicazione della direttiva».

Taricco dell'8 settembre 2015¹²³, si è giunti alla scelta compromissoria di includere nella direttiva in questione almeno le ipotesi di frode IVA connotate da una certa gravità (tra cui, in particolare, le frodi IVA transfrontaliere, le frode carosello intracomunitarie, le frodi perpetrate da strutture di criminalità organizzata e quelle che superano un certa soglia quantitativa). Pertanto, come si vedrà più diffusamente nel capito terzo (cfr., *infra*, sub capitolo terzo, §§ 2-2.2), nell'art. 2 è venuta meno l'esclusione del gettito IVA dalla nozione di interessi finanziari dell'Unione e a tale modifica è seguita la tipizzazione nell'art. 3 di una serie di casi di frodi in materia di IVA.

4.1. Il bilancio dell'Unione europea

Alla luce della breve rassegna proposta nel paragrafo precedente, la nozione di interessi finanziari si esaurisce, allo stato attuale, nel bilancio generale dell'Unione europea, nei bilanci delle istituzioni, organi e organismi stabiliti a norma dei trattati e nei bilanci da questi gestiti e controllati direttamente o indirettamente. Tale nozione costituisce pertanto il precipitato delle evoluzioni normative che hanno direttamente inciso (e tuttora incidono) sulle regole di formazione e sulla composizione dei predetti bilanci, aspetti sui quali pare a questo punto opportuno soffermare brevemente l'attenzione, con riferimento ai profili che più direttamente intersecano la tematica oggetto del presente studio.

Nella fase di avvio delle Comunità europee il relativo finanziamento dipendeva da un sistema di contributi finanziari obbligatori versati annualmente da ciascun Paese membro, secondo un modello di ripartizione stabilito dai Trattati¹²⁴. Tale sistema – ad esclusione, secondo alcuni autori¹²⁵, dei soli “prelievi” sulla produzione carbo-siderurgica delle imprese effettuati dalla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA)¹²⁶ e della paventata possibilità per la CEE di ricevere i proventi dell'applicazione dei

¹²³ Corte di giustizia (Grande Sezione), 8 settembre 2015, *Taricco*, C-105/14. Sul punto cfr. già Corte di giustizia, 26 febbraio 2013, *Akerberg Fransson*, C-617/10.

¹²⁴ Cfr. art. 200 TCEE.

¹²⁵ N. PARISI, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali. Contributo allo studio delle forme della cooperazione intergovernativa*, Milano, 1986, p. 87. *Contra* G. TESAURO, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 1969, pp. 220-221, secondo il quale l'affermazione secondo cui la CECA sarebbe stata in grado di realizzare entrate proprie muoverebbe da una prospettiva errata, poiché il finanziamento dell'organizzazione mediante contributi statali o degli individui (come nel caso del prelievo CECA) avviene pur sempre «nel modo e nella misura voluta dagli Stati membri».

¹²⁶ Cfr. art. 49 Tr. CECA.

c.d. prelievi agricoli e dei dazi doganali sugli scambi con Stati terzi¹²⁷ – rispecchiava in buona misura quello tradizionalmente vigente per le organizzazioni internazionali classiche, le quali, prive di personalità fiscale attiva, sul piano finanziario dipendono integralmente dai Paesi aderenti¹²⁸ e la cui attività risulta dunque condizionata da questi ultimi in misura proporzionale alla rispettiva contribuzione.

A ben vedere, come è già stato efficacemente osservato, focalizzare l'attenzione sul particolare modello di finanziamento vigente per un ente di diritto internazionale consente di mettere a nudo «l'equilibrio dei rapporti che si instaura ... tra [gli Stati membri] e l'ente stesso»¹²⁹: nel modello dei contributi obbligatori vigente agli albori delle Comunità europee, la titolarità giuridica delle risorse destinate a finanziare l'attività comunitaria spettava comunque agli Stati membri. In tale contesto, pertanto, non può dirsi ancora verificata l'emersione di un bene-interesse facente capo alle Comunità stesse e rispetto al quale potevano sorgere esigenze di protezione nuove rispetto a quelle indirizzate ad analoghi interessi di matrice esclusivamente interna¹³⁰.

Il panorama è poi considerevolmente mutato con il passaggio dal sistema dei contributi obbligatori al regime c.d. delle “risorse proprie” – già previsto dall'art. 201 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (adottato a Roma nel 1957), ma realizzato solo a partire dalla decisione del Consiglio del 21 aprile 1970¹³¹, poi ratificata dai parlamenti nazionali –, ossia risorse spettanti all'Unione di diritto, senza la mediazione delle autorità

¹²⁷ Cfr. Proposta della Commissione del 1 luglio 1967, presentata sulla base dell'art. 201 TCEE.

¹²⁸ G. TESAURO, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 219.

¹²⁹ N. PARISI, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 2 ss. L'Autrice in particolare sottolinea come ad un maggior distacco della volontà dell'organizzazione da quella degli Stati membri corrisponde senza dubbio una più ampia capacità della prima di perseguire il proprio scopo sociale libera dalle interferenze dettate dalle esigenze particolari dei secondi.

¹³⁰ Cfr. E. MEZZETTI, *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione. Sviluppi e discrasie nella legislazione penale degli Stati membri*, Padova, 1994, p. 5.

¹³¹ Decisione 70/243/CECA, CEE, EURATOM del Consiglio, del 21 aprile 1970, in GUCE n. L 94 del 28 aprile 1970, p. 19, in vigore dal 1° gennaio 1978. Cfr. art. 311.2 TFUE, a norma del quale «il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie». La decisione 70/243/CECA è stata oggetto di una serie di modifiche, in ultimo ad opera della decisione 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, in GU L 163 del 23 giugno 2007, p. 17. Si segnala altresì che a decisione 2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, in GU L 168 del 7.6.2014, p. 105, il regolamento (UE, Euratom) n. 608/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014, che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, in GU L 168 del 7 giugno 2014, p. 29, e il regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014, concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie nazionali e delle risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria, in GU L 168 del 7 giugno 2014, p. 39, si applicano retroattivamente a decorrere dal 1° gennaio 2014 una volta che la decisione relativa al sistema delle risorse proprie sia stata approvata da tutti gli Stati membri conformemente alle loro norme costituzionali.

nazionali in ordine alla loro attribuzione al bilancio europeo. Più specificamente, il preciso ammontare delle singole entrate è deciso direttamente a livello europeo; agli Stati membri spetta, a monte, la discussione circa l'ammontare complessivo dei finanziamenti da destinare all'Unione e, a valle, la riscossione delle risorse ed il successivo trasferimento di esse al bilancio dell'Unione¹³². La transizione da un sistema di finanziamenti esterni ad un sistema di finanziamenti propri consente di attribuire all'Unione una certa autonomia (o autosufficienza¹³³) finanziaria e certamente vale a connotare gli interessi finanziari UE di una «nuova dimensione giuridica»¹³⁴, ormai svincolata da una prospettiva puramente statualista, di cui diviene titolare la stessa Unione europea¹³⁵.

Le risorse proprie determinano quindi le principali *entrate* dell'Unione. Esse si articolano in quattro tipi principali: le risorse proprie tradizionali; le risorse proprie basate sull'imposta sul valore aggiunto (IVA); le risorse proprie basate sul reddito nazionale lordo (RNL); le altre entrate e il saldo riportato dall'anno precedente.

Appartengono alle risorse proprie tradizionali i dazi doganali ed i prelievi e contributi agricoli. I dazi doganali sono prelievi imposti sulle merci provenienti da (o dirette a) Paesi terzi, percepiti dall'Unione al transito delle sue frontiere esterne per il tramite delle amministrazioni doganali nazionali, che trattengono una percentuale (pari attualmente al 20%) a titolo di rimborso delle spese di riscossione. I prelievi agricoli sono imposizioni sulle importazioni di prodotti agricoli dai Paesi extracomunitari, destinate a compensare la differenza con i prezzi dei prodotti comunitari, sì da offrire sostegno alla produzione interna; i contributi alla produzione e allo stoccaggio dello zucchero e

¹³² Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 118 ss.

¹³³ A. CARINCI, *La questione fiscale nella Costituzione europea, tra occasioni mancate e prospettive per il contribuente*, in *Rass. trib.*, 2005, n. 2, p. 543. L'Autore descrive il sistema delle risorse proprie come un regime che non assicura una vera e propria autonomia, bensì una mera *autosufficienza finanziaria* all'Unione, poiché il sistema risulta ancora carente di una «risorsa propria dell'Unione in senso stretto», ossia una risorsa con funzione di finanziamento che l'Unione possa imporre e riscuotere senza passare per la necessaria collaborazione degli Stati.

¹³⁴ K. TIEDEMANN, *La tutela penale degli interessi finanziari della Comunità europea*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1991, n. 1, p. 513.

¹³⁵ La circostanza che titolare delle finanze comunitarie non siano più i singoli Paesi membri bensì la stessa Comunità (Unione) dovrebbe implicare, quale logica conseguenza, che quest'ultima, in qualità di persona offesa dai reati lesivi delle predette finanze, fosse legittimata a costituirsi parte civile nei processi penali instaurati nei singoli Stati membri. Infatti, come previsto dall'art. 8.2 del regolamento n. 729/1970, le perdite derivanti dagli illeciti commessi gravano direttamente sul bilancio comunitario e non su quello dei Paesi membri. in questo senso cfr. chiaramente G. GRASSO, *La tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità europee*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1989, p. 392 ss. In senso difforme si è invece pronunciata la Corte di giustizia, secondo cui, pur a fronte del mutato assetto finanziario, «gli Stati membri restano competenti ad esercitare le azioni giurisdizionali» (cfr. Corte di giustizia, sent. 4 aprile 1974, *Belgio e Lussemburgo c. Martens*, C-178-180/83 e sent. 5 maggio 1977, *Pretore di Cento c. Ignoti*, C-110/76).

dell'isoglucosio sono invece pagati dai produttori per finanziare i meccanismi di sostegno dei relativi mercati.

I proventi dell'IVA risultano dall'applicazione di un'aliquota armonizzata (in origine dell'1%, attualmente dello 0,5%) alla base imponibile dell'IVA nei diversi Stati membri. Come già brevemente anticipato, rispetto all'IVA non vi è in realtà unanimità di vedute circa la relativa natura di risorsa comunitaria. I principali dubbi in proposito risultano alimentati dalla circostanza per cui, a differenza di quanto avviene rispetto ad esempio ai dazi doganali, essa viene riscossa dai singoli Stati membri ma non confluisce interamente e direttamente nel bilancio dell'Unione: l'IVA, infatti, una volta confluita per interno nei singoli bilanci nazionali, viene trasferita al bilancio UE in minima percentuale. Ciò non toglie che, come a più riprese sottolineato dalla Corte di giustizia UE, «sussiste un nesso diretto tra le riscossione del gettito dell'IVA nell'osservanza del diritto dell'Unione applicabile e la messa a disposizione del bilancio dell'Unione delle corrispondenti risorse IVA»¹³⁶, di talché le frodi in materia di IVA sono in grado di incidere sensibilmente sul bilancio dell'Unione. Resta semmai il problema pratico di definire in termini quantitativi precisi l'ammontare del danno al bilancio dell'Unione causato da frodi siffatte (cfr. più diffusamente, *infra*, sub capitolo terzo, § 2).

Costituisce altresì risorsa propria una quota del reddito nazionale lordo (RNL) dei singoli Paesi membri, risultante dall'applicazione un'aliquota da determinare nel quadro della procedura di bilancio. Si tratta di una risorsa introdotta dalla decisione n. 88/376/CEE del Consiglio per assolvere ad una funzione "riequilibratrice", tesa cioè a fungere da entrata ulteriore e complementare quando le altre risorse non risultino di per sé sufficienti a garantire l'equilibrio di bilancio imposto dal Trattato¹³⁷; ad oggi costituisce la maggiore entrata dell'Unione.

Infine, il bilancio UE si compone di altre entrate minori, tra le quali ad esempio le ammende pagate dalle imprese in seguito alla violazione della disciplina UE in materia di concorrenza contenuta negli articoli 101 e 102 TFUE, le sanzioni comminate dalla Corte di giustizia agli Stati membri *ex art.* 260 TFUE, le imposte europee sulle retribuzioni dei membri e dei funzionari delle istituzioni UE, i contributi versati da Paesi terzi a favore di

¹³⁶ In questi termini Corte di giustizia, 8 settembre 2015, *Taricco*, C-105/14, § 38 e già nei medesimi termini sent. 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, § 26; sent. 15 novembre 2011, *Commissione c. Germania*, C-539/09, § 72.

¹³⁷ Cfr. art. 310.1 TFUE.

determinati programmi dell'Unione. Figura inoltre come entrata nel bilancio dell'anno successivo l'eventuale saldo positivo di ciascun esercizio precedente.

Il bilancio UE si compone altresì di una serie di *spese* previste per ciascun esercizio finanziario, rappresentato dagli impegni finanziari (sotto forma di sovvenzioni o contributi) assunte dall'Unione e destinati a realizzare le finalità espresse nei Trattati. Si tratta di spese che non gravano unicamente sul bilancio dell'Unione, ma anche su altri bilanci che parimenti concorrono a costituire la nozione di interessi finanziari dell'Unione. Vengono in rilievo, da un lato, quei fondi costituiti dagli Stati ma gestiti dall'Unione, come il Fondo Europeo di Sviluppo, istituito per sostenere i Paesi di aree economicamente più svantaggiate. Dall'altro lato, bilanci gestiti dagli Stati per conto dell'Unione (tra cui: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il Fondo Sociale Europeo, il Fondo di Orientamento e Garanzia, il Fondo per la Pesca, destinati in particolare alle spese relative ai fondi strutturali e alle spese agricole) e bilanci affidati alla gestione condivisa tra gli Stati membri e l'Unione (come il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici, la cui gestione spetta agli Stati di concerto con la Banca Europea per gli Investimenti).

Tra le principali voci si segnalano in particolare: i fondi che l'Unione corrisponde per lo sviluppo e la coesione territoriale (c.d. fondi strutturali); i sussidi e contributi resi nell'ambito della Politica agricola comune (PAC) e della pesca; le spese per sostenere progetti nel campo della cooperazione internazionale, per il sostegno di Paesi in via di sviluppo; le c.d. spese dirette, ossia spese per finanziare progetti nel campo della ricerca, della informatizzazione, dello sviluppo tecnologico, dello sviluppo ecosostenibile, della educazione, della cultura; le spese sostenute per aiutare i Paesi candidati ad entrare nell'Unione a raggiungere gli standard necessari a tale scopo; le spese di amministrazione per il funzionamento delle istituzioni ed agenzie europee (tra cui stipendi, indennità, acquisto di beni, locazioni e così via).

5. L'ordinamento italiano e il sistema dei reati lesivi degli interessi finanziari UE: le fattispecie a tutela delle spese e delle entrate

L'ordinamento italiano non contempla un vero e proprio "sistema" di reati lesivi degli interessi finanziari UE, inteso quale catalogo organico e tendenzialmente esauriente di fattispecie settoriali. Esistono, tuttavia, una serie di illeciti la cui fisionomia normativa tipica si presta ad includere anche comportamenti idonei a produrre conseguenze lesive sul bilancio dell'Unione (nonché, a seconda dei casi, sui bilanci da essa o per conto di essa gestiti).

Nel tentativo di ricostruire una comprensiva lista dei suddetti illeciti, giova preliminarmente far riferimento ai meccanismi fraudolenti ai danni delle finanze europee che si manifestano più di frequente nell'esperienza concreta¹³⁸. Nell'ambito delle frodi in tema di spese, i mezzi tipici di realizzazione consistono nella predisposizione di documenti falsi o nella presentazione di dati falsi alle autorità deputate alla concessione delle diverse forme di sovvenzione corrispondenti alle varie voci di uscita iscritte nel bilancio dell'Unione. Una chiara tipologia di frode in materia di entrate è rappresentata da false o incomplete dichiarazioni circa l'origine, la quantità e la qualità di prodotti agricoli (i cui prelievi rientrano, come visto, tra le risorse proprie tradizionali), come ben esemplificato dai fatti alla base del celebre caso del *mais greco*¹³⁹; o ancora nei meccanismi abusivi di esenzione collegati all'IVA intracomunitaria consistenti nelle c.d. «frodi carosello», che comportano ingenti perdite, oltre che per l'erario statale, anche per il bilancio dell'Unione, proporzionalmente alla quota-parte del gettito ad esso destinata.

I meccanismi sopra sommariamente tratteggiati sono in astratto ascrivibili ad una serie di incriminazioni previste dall'ordinamento penale nazionale, alcune delle quali introdotte o riformate proprio su impulso del legislatore sovranazionale. Alla luce delle specifiche voci di entrate e di spesa che concorrono a formare il bilancio dell'Unione, è

¹³⁸ Per una rappresentazione sotto il profilo criminologico delle tipologie di frodi perpetrate ai danni delle spese e delle entrate del bilancio dell'Unione si rimanda in particolare alla panoramica proposta da S. MANACORDA, *Le frodi comunitarie. Profili politico-criminali della tutela delle finanze comunitarie*, in *Il diritto comunitario e la cooperazione penale*, in *Quaderni del CSM*, 1998, n. 102, p. 489 ss. Per un ulteriore quadro sulle diverse forme di manifestazione delle frodi ai danni del budget comunitario, considerate secondo le diverse voci di entrata e di spesa cfr. U. SIEBER, *Euro-fraud: Organised fraud against the financial interests of the European Union*, in *Crime, Law & Social Change*, 1998, n. 30, p. 1 ss. e, più recentemente, Z. DURDEVIC, *Fraud adversely affecting the budget of the European Union: the forms, methods and causes*, in *Financial Theory & Practice*, 2006, n. 3, p. 253 ss.

¹³⁹ Corte di giustizia, 21 settembre 1989, C-68/88, *Commissione c. Grecia*, con commento di L. SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario: la strana coppia*, in *Cass. pen.*, 1992, n. 6, p. 1658 ss.

possibile operare una bipartizione di massima tra fattispecie a tutela delle spese (a) e fattispecie a tutela delle entrate (b). Resta inteso che, oltre agli illeciti direttamente riconducibili al catalogo posto a salvaguardia delle finanze UE, vengono sovente in rilievo, nell'esperienza pratica, tutta una serie di reati che vanno dalle fattispecie associative ai delitti contro la fede pubblica o contro la pubblica amministrazione, alcuni dei quali peraltro, come si vedrà nel prosieguo del presente studio, espressamente indirizzati da parte delle più significative iniziative sovranazionali intraprese nell'area PIF.

a) Tra le fattispecie a tutela delle voci di spesa del bilancio dell'Unione vengono in rilievo: l'ipotesi di indebita percezione di erogazioni a danno del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA) di cui all'art. 2, l. 23 dicembre 1986, n. 898; la «truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche» (art. 640-*bis* c.p.); la «malversazione a danno dello Stato» (art. 316-*bis* c.p.); l'«indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato» (art. 316-*ter* c.p.). Giova anticipare che la principale problematica del catalogo qui considerato risiede nelle profonde difficoltà di coordinamento tra le diverse incriminazioni.

La fattispecie di indebita percezione di erogazioni a danno del FEOGA¹⁴⁰, introdotta dall'art. 2 della legge n. 898 del 1986,¹⁴¹ consiste nel fatto di chi, mediante l'esposizione di dati o notizie false, consegua indebitamente, per sé o per altri, aiuti, premi, indennità, restituzioni, contributi o altre erogazioni a carico del predetto fondo. Dopo l'introduzione del reato di «truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche», il legislatore ha inserito una specifica clausola di riserva («ove il fatto non configuri il più grave reato previsto dall'articolo 640-*bis* del codice penale») in apertura dell'art. 2¹⁴², così recependo l'indicazione già fornita da una costante giurisprudenza di legittimità¹⁴³ circa la declinazione dei rapporti tra le due fattispecie in termini di sussidiarietà e non già di specialità. Più precisamente – secondo la ricostruzione già fatta

¹⁴⁰ Occorre tenere presente che il FEOGA è poi venuto meno nel periodo di programmazione 2007-2013, in ragione della creazione, per la parte di “garanzia”, del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e, per quella di “orientamento”, del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) ad opera del regolamento CE n. 1290/2005 relativo al finanziamento della politica agricola comune.

¹⁴¹ Legge 23 dicembre 1986, n. 898, di conversione 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. 27 dicembre 1986, n. 299.

¹⁴² Legge 19 febbraio 1992, n. 142(c.d. “legge comunitaria per il 1991”), art. 73.

¹⁴³ Cfr. ad esempio Cass., Sez. II, 13 giugno 1988, in *Riv. pen.*, 1989, p. 751. Questo orientamento è stato poi confermato da Cass. Sez. Un., 14 marzo 1996, n. 2780, Rv. 203969.

propria dalla Corte costituzionale¹⁴⁴, che non ha tuttavia mancato di sollevare comprensibili critiche dottrinali¹⁴⁵ – il reato di frode in materia di fondi agricoli si configurerebbe qualora l'agente si limiti ad esporre dati o notizie falsi, con modalità che non integrino gli artifici e raggiri richiesti invece dall'art. 640-*bis* c.p.

Quest'ultima fattispecie, introdotta dalla legge n. 55 del 1990¹⁴⁶ per colmare l'insufficienza della truffa comune rispetto al fenomeno della captazione fraudolenta di sovvenzioni pubbliche¹⁴⁷, è costruita attraverso un esplicito rimando al fatto tipizzato dall'art. 640 c.p. il cui oggetto materiale deve riguardare «contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee».

In senso contrario rispetto alle indicazioni provenienti dalla precedente giurisprudenza maggioritaria e dalla dottrina, le Sezioni Unite della Cassazione¹⁴⁸ hanno chiarito che l'ipotesi di cui all'art. 640-*bis* configurerebbe non già una fattispecie incriminatrice autonoma, bensì una circostanza aggravante della truffa comune, con tutte le conseguenze derivanti da un'impostazione siffatta, specie in punto di bilanciabilità *ex* art. 69 c.p.

La legge n. 86 del 1990 ha previsto una nuova ipotesi di reato tesa ad indirizzare il momento della destinazione di sovvenzioni concesse dallo Stato, da altro ente pubblico e, a ben vedere solo dal 1992¹⁴⁹, dalle Comunità europee: l'ipotesi di «malversazione a danni dello Stato» disciplinata dall'art. 316-*bis* c.p. Nonostante la relativa collocazione sistematica, si tratta di un reato comune. Presupposto della fattispecie consiste nell'aver l'agente ottenuto un contributo, una sovvenzione o un finanziamento destinato «alla

¹⁴⁴ Corte cost., 26 gennaio-10 febbraio 1994, n. 25, in *Giur. cost.* 1994, I, p. 177 ss., con nota di L. MAZZA, *L'indebita captazione di erogazioni a carico del FEOGA tra specialità e sussidiarietà*.

¹⁴⁵ Cfr. L. PICOTTI, *L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione europea per la protezione penale degli interessi finanziari comunitari*, cit., p. 615 ss. Cfr. altresì M. ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *Dir. pen. proc.*, 2002, n. 3, p. 273, il quale, dopo l'entrata in vigore della legge n. 300 del 2000 (di attuazione in Italia della Convenzione PIF) si esprime a favore dell'esigenza di abrogare il reato di acquisizione indebita di erogazioni FEOGA.

¹⁴⁶ Legge 19 marzo 1990, n. 55, in G.U. 25 maggio 1990, n. 120, art. 22.

¹⁴⁷ Insufficienza già autorevolmente segnalata da M. ROMANO, *Diritto penale in materia economica, riforma del codice, abuso di finanziamenti pubblici*, in *Comportamenti economici e legislazione penale. Atti del convegno Arel del 17 marzo 1978*, Milano, 1978, p. 210 ss.

¹⁴⁸ Cass., Sez. Un., 26 giugno-10 luglio 2002, n. 19, in *Foro it.*, 2002, II, p. 626 ss.; in *Dir. pen. proc.*, 2003, n. 3, p. 303 ss. con nota di R. BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche: una fattispecie davvero circostanziale?*

¹⁴⁹ Legge 7 febbraio 1992, n. 181.

realizzazione di opere o allo svolgimento di attività di pubblico interesse»¹⁵⁰; la condotta si sostanzia nella distrazione, anche parziale, della somma ottenuta rispetto al vincolo di destinazione per cui la medesima era stata concessa.

Rispetto alla fattispecie di truffa aggravata, dunque, la fattispecie in esame non opera nel momento dell'indebita erogazione di sovvenzioni pubbliche, bensì nella successiva fase esecutiva¹⁵¹. A fronte dei diversi presupposti delle due ipotesi criminose i rispettivi rapporti non andrebbero ricondotti ad un fenomeno di concorso di reati, come sul punto precisato dalla giurisprudenza di legittimità secondo cui «il reato di malversazione in danno dello Stato ha natura sussidiaria e residuale rispetto alla fattispecie dell'art. 640-*bis* che sanziona la truffa aggravata per il conseguimento delle erogazioni pubbliche»¹⁵². Pertanto, se l'agente ottiene un finanziamento pubblico avvalendosi di artifici o raggiri e solo in secondo momento destina i finanziamenti suddetti a finalità ultronee, egli potrà essere chiamato a rispondere solo del reato di truffa aggravata, dovendosi piuttosto ricondurre la successiva condotta distrattiva ad un *post factum* non punibile. Per contro, uno spazio applicativo per la fattispecie di malversazione residuerà rispetto ai casi di lecito ottenimento di fondi pubblici, in seguito destinati a finalità diverse dalla causale del finanziamento.

Un ulteriore elemento di complessità per il sistema dei reati a tutela degli interessi finanziari UE¹⁵³ è costituito dall'introduzione, ad opera della legge n. 300 del 2000¹⁵⁴, del reato di «indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato» (art. 316-*ter* c.p.).

¹⁵⁰ La specifica finalità alla quale i finanziamenti pubblici devono essere destinati costituisce un elemento specializzante rispetto all'art. 640-*bis*. Al di là del vincolo di destinazione, comunque, pare non potersi contestare l'identità dell'oggetto materiale delle due fattispecie. Sebbene l'art. 640-*bis* non menzioni le «sovvenzioni» (ma contenga a ben vedere una clausola finale onnicomprensiva) e l'art. 316-*bis*, d'altra parte, non includa espressamente i «mutui agevolati», in entrambi i casi l'oggetto materiale deve ritenersi comprensivo di quelle forme di finanziamento che secondo M. PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione ai danni dello Stato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 197, andrebbero individuate attraverso due criteri: quello economico, che fa leva sulla fonte pubblica di provenienza; quello giuridico, che si basa sulle particolari condizioni di favore per il beneficiario privato.

¹⁵¹ Cfr. G. SALCUNI, *La tutela penale delle finanze comunitarie. Controllo penale vs gestione delle risorse pubbliche*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2007, p. 758 ss.

¹⁵² Cfr. tra le tante Cass. pen., 9 luglio 2004, n. 39644, in *Riv. pen.*, 2006, n. 1, p. 124.

¹⁵³ Cfr. L. PICOTTI, *L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione europea per la protezione penale degli interessi finanziari comunitari*, cit., pp. 635-636.

¹⁵⁴ Legge 29 settembre 2000, n. 300, «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

La fattispecie in parola descrive una condotta che può estrinsecarsi in modalità attive («l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere») o omissive («l'omissione di informazioni dovute»); l'evento tipico è rappresentato dall'indebito conseguimento di «contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate» da parte dello Stato, di altri enti pubblici o dell'Unione europea.

Le Sezioni Unite¹⁵⁵, in linea con quanto affermato anche dalla Corte costituzionale¹⁵⁶, sono intervenute a chiarire i rapporti tra i reati di cui agli artt. 316-ter e 640-bis c.p., giungendo a conclusioni circa la natura sussidiaria del primo ripetutamente criticate dalla dottrina maggioritaria¹⁵⁷; hanno osservato, in particolare, che attraverso l'ipotesi di indebita percezione il legislatore avrebbe inteso sanzionare quelle condotte decettive poste in essere a danno di enti pubblici (nazionali o comunitari) non riconducibili alla truffa aggravata, così limitando lo spazio applicativo dell'art. 316-bis a 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».

Sorgono altresì problemi di coordinamento anche con riferimento alle ipotesi di cui agli artt. 316-bis e 316-ter : taluno infatti ricostruisce i relativi rapporti in termini di concorso apparente tra norme¹⁵⁸, mentre altri ammettono la possibilità di configurare un concorso di reati, in ragione del fatto che il più mite trattamento sanzionatorio previsto per la seconda fattispecie richiamata escluderebbe l'operatività del principio dell'assorbimento¹⁵⁹.

b) Sono riconducibili all'ambito delle fattispecie a tutela delle voci di entrata del bilancio dell'Unione: le varie ipotesi di contrabbando previste dagli artt. 282 ss. del testo

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.* n. 250 del 25.10.2000.

¹⁵⁵ Cass., Sez. Un., 19 aprile 2007, n. 16568. Cfr. G. AMATO, *Un chiarimento sulle differenze tra le due fattispecie incriminatrici*, in *Guida dir.*, 2007, n. 20, p. 79.

¹⁵⁶ Corte Cost., ordinanza 8-12 marzo 2004, n. 85, in *Dir e giust.*, 2004, n. 16, p. 21 ss., che ha dichiarato manifestamente infondata la questione sollevata dalla Corte d'appello di Milano per violazione degli artt. 3 e 10 Cost. Sul punto, con accenti critici, cfr. L. PICOTTI, *L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione europea per la protezione penale degli interessi finanziari comunitari*, cit., p. 644 ss.

¹⁵⁷ Cfr. G. SALCUNI, *La tutela penale delle finanze comunitarie. Controllo penale vs cogestione delle risorse pubbliche*, cit., p. 758 ss.

¹⁵⁸ Cfr. G. SALCUNI, *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, vol II, a cura di A. Cadoppi, S. Canestrari, A. Manna, M. Papa, Torino, 2008, p. 132.

¹⁵⁹ Cfr. G. FORNASARI, *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, 2004, p. 165.

unico delle leggi doganali (TULD: d.p.r. 23 gennaio 1973, n. 43); i reati tributari in materia di IVA disciplinati dal d. lgs. 10 marzo 2000, n. 74.

Con riferimento alle ipotesi di contrabbando, giova preliminarmente ricordare che la loro applicazione alle frodi dirette ad evadere i dazi doganali e i prelievi agricoli è resa possibile dalla clausola di assimilazione contenuta all'art. 34, comma 2 del TULD, secondo cui «costituiscono “diritti di confine” i dazi di importazione e quelli di esportazione, i prelievi e le altre imposizioni all'importazione o all'esportazione previsti dai regolamenti comunitari e dalle relative norme di applicazione».

Nonostante la diffusa depenalizzazione operata dal d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8 abbia interessato anche taluni illeciti previsti dalla normativa doganale, ora puniti esclusivamente con sanzioni amministrative, molteplici fattispecie di contrabbando continuano tutt'oggi a costituire reato. La trasformazione in illecito amministrativo ha infatti riguardato in via esclusiva il contrabbando c.d. “comune”, vale a dire le ipotesi previste dagli artt. da 282 a 291, 292 e 294 TULD, originariamente punite con la sola pena della multa; per contro, non è venuta meno la rilevanza penale delle ipotesi aggravate di cui all'art. 295, alcune delle quali peraltro di non infrequente verifica, come il contrabbando commesso da tre o più persone riunite e in condizioni tali da frapporre ostacolo agli organi di polizia (lett. b), connesso con altro delitto contro la fede pubblica o contro la pubblica amministrazione (lett. c) o da parte di un associato che abbia commesso delitti di contrabbando che costituiscono delitti-scopo dell'associazione per delinquere (lett. d): tutte ipotesi che devono ora considerarsi fattispecie autonome di reato per espressa previsione dell'art. 1, comma 2 d.lgs. n. 8/2016¹⁶⁰.

Passando ad un rapido cenno agli illeciti in materia di IVA, occorre notare come in questo caso, diversamente dagli illeciti in materia di dazi doganali e prelievi agricoli, non vi sia necessità di una clausola di assimilazione analoga a quella di cui all'art. 34, comma 2

¹⁶⁰ L'intervento di depenalizzazione di cui al d.lgs. n. 8/2016 ha avuto infatti ad oggetto, tra gli altri e con alcune eccezioni espressamente indicate, i reati sanzionati con la sola pena della multa o dell'ammenda. Con riferimento alla materia doganale, pertanto, l'art. 1, comma 1 del predetto decreto ha trasformato i reati di contrabbando c.d. “semplice”, per i quali era prevista la pena della multa in misura proporzionale ai diritti doganali evasi, in illeciti amministrativi, puniti con sanzione amministrativa pecuniaria di importo variabile, commisurata all'ammontare della precedente cornice edittale.

L'art. 1, comma 2 d.lgs. n. 8/2016 prevede altresì che «la disposizione del comma 1 si applica anche ai reati previsti che, nelle ipotesi aggravate, sono puniti con la pena detentiva, sola, alternativa o congiunta a quella pecuniaria. In tal caso, le ipotesi aggravate sono da ritenersi fattispecie autonome di reato». Le ipotesi di contrabbando aggravato di cui all'art. 295 TULD, in quanto punite congiuntamente con reclusione e multa, rientrano pertanto nell'ambito applicativo dell'art. 1, comma 2 e continuano a rivestire rilevanza penale come autonome fattispecie di reato.

TULD, in virtù dei meccanismi di riscossione che sovrintendono la predetta imposta. Dal momento che l'IVA viene integralmente percepita dallo Stato e solo una sua percentuale armonizzata su base europea viene poi corrisposta all'Unione, infatti, le fattispecie incriminatrici di cui al d.lgs. n. 74/2000 – tra cui, in particolare, le ipotesi di «dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti», «emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti» e di «omesso versamento di IVA» previste rispettivamente dagli artt. 2, 8 e 10-ter – sono idonee a tutelare l'imposta nel suo complesso, ivi compresa dunque la sua componente sovranazionale¹⁶¹.

¹⁶¹ In questi termini S. MANACORDA, *Le frodi comunitarie. Profili politico-criminali della tutela delle finanze comunitarie*, cit., pp. 503-504.

CAPITOLO SECONDO

L'EVOLUZIONE DEGLI STRUMENTI DI TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI UE: LO SCENARIO PRE-LISBONA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Da Roma a Maastricht (1957-1992). – 2.1. Il progetto di modifica dei trattati del 1976: un tentativo di utilizzo del modello misto. – 2.2. La Corte di giustizia e il caso del *mais greco*: la genesi dei principi di assimilazione e di efficacia-proporzione. – 3. Da Maastricht ad Amsterdam (1993-1997). – 3.1. L'uso del modello accentrato-amministrativo: il regolamento n. 2988/1995. – 3.2. Il primo tentativo di armonizzazione del diritto penale sostanziale: la Convenzione PIF e i protocolli addizionali. Il recepimento in Italia con legge n. 300/2000. – 4. Da Amsterdam a Lisbona (1999-2009). – 4.1. Profili di cooperazione investigativa e giudiziaria: dall'UCLAF all'OLAF e la creazione di Eurojust. – 4.2. Il *Corpus Juris*. – 4.3. La prima proposta di Direttiva PIF e il Libro Verde. – 4.4. Il progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa: in particolare, l'art. III-415.

1. Premessa

È un dato assai noto: il processo di integrazione europea si contraddistingue sin dagli albori per essere fondato su una politica «dei piccoli passi», per essere cioè scandito da progressi settoriali e gradualisti, talvolta quasi impercettibili¹⁶². L'ambito della protezione degli interessi finanziari dell'Unione non si sottrae a questa logica, come dimostrano le

¹⁶² La logica «dei piccoli passi», insita nel funzionalismo del metodo Jean Monnet, caratterizza la costruzione europea sin dalla celebre Dichiarazione di Robert Schumann del 1950, che con l'auspicio del superamento delle storiche rivalità tra Francia e Germania, diede di fatto avvio all'ambizioso processo di creazione di un'Europa che «non potrà farsi una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto». Si tratta cioè dell'idea che il processo di integrazione europea non possa procedere attraverso bruschi cambiamenti, bensì soltanto in un cammino fatto di piccole conquiste, in grado di entrare a far parte del c.d. *acquis* comunitario e di così procedere in senso evolutivo.

varie conquiste che nel tempo hanno segnato un progressivo e sempre prudente rafforzamento della risposta punitiva indirizzata a fatti lesivi delle finanze comunitarie.

L'evoluzione delle iniziative sovranazionali in materia consente altresì di cogliere un'altra peculiarità, che avvicina l'Unione alle altre comunità statali: quella della «iper-legittimazione» a tutelare se stessa, attraverso la tecnica c.d. del «*more of the same*»¹⁶³. Nel momento in cui interviene a salvaguardare il proprio *budget* – le cui offese «sono considerate come minacce alla stessa esistenza dell'Unione europea»¹⁶⁴ – l'ordinamento sovranazionale non manca di utilizzare tutti gli strumenti giuridici a disposizione. Come si vedrà nei paragrafi che seguono, infatti, le iniziative sovranazionali a tutela delle finanze europee si manifestano in tutte le principali tecniche di protezione già descritte in termini generali nel capitolo precedente. Esse hanno peraltro conosciuto significativi mutamenti scanditi dalle modifiche che, a partire dai trattati istitutivi delle Comunità, hanno investito il diritto europeo di fonte primaria.

Scopo del presente capitolo è quello di fornire un quadro quanto più possibile completo delle principali tappe che hanno storicamente segnato il cammino dell'Unione nell'area PIF¹⁶⁵, attraverso un'opera di comparazione diacronica che permetta di coglierne le principali costanti e variabili. Resta poi da chiedersi se le varie tappe di tale cammino, in ultimo rappresentate dalle novità introdotte dal trattato di Lisbona, costituiscano dei veri e

¹⁶³ Cfr. in questi termini C. SOTIS, *Il diritto senza codice*, cit., pp. 76-78. L'Autore opera in proposito un parallelismo con i «delitti contro la personalità dello Stato», collocati simbolicamente in apertura della parte speciale del codice penale, e l'art. 15 CEDU, il quale ammette deroghe alle garanzie previste dalla Convenzione solo «in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della Nazione».

¹⁶⁴ C. SOTIS, *Il diritto senza codice*, cit., p. 77.

¹⁶⁵ All'interno della sterminata letteratura relativa alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione si segnalano in particolare: K. TIEDEMANN, *La tutela penale degli interessi finanziari della Comunità europea*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1991, n. 1, p. 513 ss.; J.A.E. VERVAELE, *La fraude communautaire et le droit penal des affaires*, Paris, 1994; E. MEZZETTI, *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione. Sviluppi e discrasie nella legislazione penale degli Stati membri*, Padova, 1994; L. SALAZAR, *Tutela penale nei confronti della frode comunitaria: «incontrollabile frenesia» del nostro legislatore od intervento necessario?*, in *Cass. pen.*, 1994, p. 756 ss.; S. MANACORDA, *Profili politico-criminali della tutela delle finanze della Comunità europea*, in *Cass. pen.*, 1995, p. 232 ss.; A. NIETO MARTÍN, *Fraudes comunitarios*, Barcellona, 1996; S. WHITE, *Protection of the financial interests of the European Communities: the fight against fraud and corruption*, The Hague, 1998; P. FIMIANI, *La tutela penale delle finanze comunitarie. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 1999; M. DELMAS-MARTY, J.A.E. VERVAELE (a cura di), *La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats Membres*, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000; G. GRASSO (a cura di), *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione: l'esempio dei fondi strutturali*, Milano, 2000; ID., *La protezione degli interessi finanziari comunitari nella prospettiva della formazione di un diritto penale europeo*, in *Criminalia*, 2006, p. 93 ss.; L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014.

propri passi avanti nel cammino della tutela degli interessi finanziari o se, al contrario, conducano ad una involuzione nel settore di riferimento.

2. Da Roma a Maastricht (1957-1992)

I trattati istitutivi delle Comunità europee¹⁶⁶ non contenevano alcun riferimento – neppure nominalistico – agli interessi finanziari sovranazionali. Non si trattava, a ben vedere, di una lacuna di natura patologica; piuttosto, come già illustrato, le originarie modalità di finanziamento delle Comunità, quasi del tutto assimilabili a quelle tipiche delle ordinarie organizzazioni internazionali, non garantivano loro alcun margine di autonomia finanziaria, di tal che esclusivi titolari delle risorse ad esse indirizzate restavano pur sempre unicamente i singoli Stati membri. Del tutto fisiologica, a quel tempo, la mancata considerazione riservata ad un bene giuridico ancora *in fieri*, la cui genesi, già preconizzata dall'art. 201, può farsi coincidere con la Decisione n. 243 del 1970 che ha sancito il passaggio dal sistema dei contributi obbligatori al regime delle c.d. “risorse proprie” (cfr., diffusamente, *supra*, *sub* capitolo I, § 4.1.).

Non è un caso se è proprio a partire dagli anni Settanta del secolo scorso che si fanno strada le prime iniziative sovranazionali tese a far fronte alle esigenze di protezione connesse agli interessi derivanti dalla costruzione comunitaria. A tali esigenze, tuttavia, non faceva riscontro l'attribuzione alle Comunità di corrispondenti competenze *lato sensu* sanzionatorie, tantomeno di natura penale. Il compito di reprimere i comportamenti lesivi degli interessi finanziari sovranazionali doveva giocoforza passare attraverso la legislazione criminale interna, comportando un quasi paradossale disallineamento tra i soggetti tutelanti (gli Stati) e il soggetto titolare del bene giuridico tutelato (le Comunità europee): in altre parole, «mutata la fonte economica delle risorse, rimane[va] immutata quella normativa»¹⁶⁷.

In questa prospettiva, la tecnica di tutela dei beni giuridici comunitari che apparve meno invasiva fu quella riconducibile al secondo modello normativo descritto nel capitolo

¹⁶⁶ Il “Trattato che istituisce la Comunità economica europea” e il “Trattato che istituisce la Comunità europea dell'Energia atomica, firmati a Roma il 25 marzo 1957, già preceduti dal “Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio”, firmato a Parigi il 18 aprile 1951.

¹⁶⁷ E. MEZZETTI, *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione*, cit., p. 7.

precedente, quello cioè basato sull'assimilazione degli interessi sovranazionali ai corrispondenti interessi domestici attraverso la tecnica del rinvio (cfr., *supra*, *sub* capitolo primo, § 3.2). Nel periodo che va dalla creazione delle Comunità europee al Trattato di Maastricht (1992), assistiamo infatti ad una rilevante espressione del predetto modello di tutela, rimasta invero sulla carta: il «Progetto di trattato sull'adozione di una regolamentazione comune sulla tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità nonché sulla repressione delle infrazioni alla normativa comunitaria» presentato dalla Commissione il 10 agosto 1976.

In secondo luogo, già in questa prima fase del cammino dell'integrazione europea si assiste ai primi rilevanti interventi della Corte di giustizia – il celeberrimo caso c.d. del *mais greco* risalente al 1989, già preceduto da alcune pronunce parzialmente anticipatorie (cfr. soprattutto il caso *Amsterdam Bulb* del 1977) – riconducibili al modello di tutela decentrato, in questa fase ancora circoscritto a forme di decentramento (almeno in parte) non vincolato (cfr., *supra*, *sub* capitolo primo, § 3.3).

2.1. Il progetto di modifica dei trattati del 1976: un tentativo di utilizzo del modello misto

Come anticipato, la prima iniziativa sovranazionale a tutela delle finanze comunitarie risale al 1976: si tratta del «Progetto di trattato sull'adozione di una regolamentazione comune sulla tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità nonché sulla repressione delle infrazioni alla normativa comunitaria»¹⁶⁸ elaborato dalla Commissione europea. Nonostante la mancata approvazione da parte del Consiglio, il progetto in parola testimonia la tempestiva presa di coscienza da parte delle Comunità delle lacune di tutela di cui in quel momento soffrivano gli interessi comunitari¹⁶⁹ e

¹⁶⁸ In GU C 222 del 22 settembre 1976, p. 2 ss. Nello stesso anno la Commissione presentò anche un altro Progetto di modifica del trattato relativo all'adozione «di una regolamentazione comune sulla responsabilità e sulla tutela in materia penale dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità europee», in GU C 222 del 22 settembre 1976, p. 13 ss. A ben vedere, il primo progetto concerne la protezione degli interessi comunitari anche di natura non prettamente finanziaria. Per un chiaro e dettagliato commento di entrambi i Progetti cfr. soprattutto G. GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario*, cit., p. 629 ss. Sul punto cfr. altresì S. MANACORDA, *Profili politico-criminali della tutela delle finanze della Comunità europea*, cit., p. 232 ss.

¹⁶⁹ Cfr. in particolare il primo considerando ove si legge che «le disposizioni penali nazionali non sono sufficienti per garantire la tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità e non assicurano una

l'opzione per la delega repressiva agli Stati membri, all'epoca scelta obbligata a fronte dell'assoluta esclusione dello *ius criminale* dall'ambito delle competenze spettanti all'ente sovranazionale.

Le possibili frizioni con l'assenza di una competenza penale in capo alle Comunità appaiono in questo caso più presunte che reali, se si considera la procedura prevista dall'allora art. 236 tr. CEE (e analoghi artt. 96 tr. CECA e 204 tr. EURATOM) per la modifica dei trattati istitutivi delle Comunità. Tale procedura era innescata da una proposta presentata da parte della Commissione o di uno Stato membro, prevedeva il coinvolgimento del Parlamento europeo in sede consultiva e del Consiglio: in presenza del parere favorevole di quest'ultimo, veniva convocata una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri per deliberare le modifiche ai trattati; infine, gli emendamenti apportati venivano sottoposti alla procedura di ratifica da parte degli Stati membri. Come già anticipato in sede di descrizione del modello dell'assimilazione (cfr., *supra*, sub § 3.2.), in questo caso il rinvio operato dal diritto comunitario ha efficacia negli ordinamenti interni solo a seguito della legge nazionale di ratifica.

Dal punto di vista più strettamente formale, il progetto prevedeva di modificare un articolo di ciascuno dei trattati istitutivi delle Comunità europee e di allegarvi un protocollo contenente la normativa di riferimento.

Più specificamente, la tecnica dell'assimilazione si sostanziava in quel caso nell'esplicito rinvio alle norme incriminatrici interne concernenti le infrazioni lesive degli interessi finanziari nazionali, il cui ambito applicativo sarebbe stato così direttamente esteso. In particolare, l'art. 14 del primo protocollo recitava: «in ciascuno Stato membro le disposizioni penali riguardanti le infrazioni che hanno per oggetto o come conseguenza l'illecita diminuzione delle entrate dello Stato, l'illecita riscossione di sovvenzioni, restituzioni o aiuti finanziari pubblici dello Stato sono del pari applicabili agli atti o alle omissioni che hanno per oggetto o come conseguenza l'illecita diminuzione delle entrate che costituiscono le risorse proprie delle Comunità, l'illecita riscossione di sovvenzioni, restituzioni, aiuti finanziari pubblici o altri importi, finanziati, anche indirettamente dal bilancio delle Comunità». Analogamente, il successivo art. 15 prevedeva che «in ciascuno Stato membro le disposizioni penali nazionali riguardanti la presentazione di un documento falso o il rilascio di una falsa dichiarazione dinanzi ad un'autorità investita di

repressione sufficientemente efficace delle infrazioni alle disposizioni dei trattati che istituiscono le Comunità europee».

una funzione pubblica, sono del pari applicabili alla presentazione di un analogo documento falso o al rilascio di un'analogo falsa dichiarazione dinanzi un'autorità della Comunità investita di una funzione corrispondente, quando tali documenti o dichiarazioni sono richiesti ai fini dell'applicazione e/o dell'esecuzione delle disposizioni di cui all'art. 1» (*i.e.* le disposizioni riguardanti tutte le violazioni della normativa comunitaria per le quali fossero previste negli Stati membri sanzioni in senso lato punitive¹⁷⁰).

Inoltre, il progetto avrebbe permesso di registrare notevoli passi avanti anche sul versante procedurale, con particolare riferimento alla trasmissione di procedimenti (cui è dedicato il capitolo II), agli obblighi di reciproco riconoscimento (*v.* in particolare gli artt. 9 e 10) ed in tema di assistenza giudiziaria tra Stati (materia oggetto del capitolo III)¹⁷¹.

2.2. La Corte di giustizia e il caso del *mais greco*: la genesi dei principi di assimilazione e di efficacia-proporzione

Dopo il fallimento del progetto del 1976, la Corte di giustizia ha svolto un ruolo propulsivo decisivo nell'intensificare le forme di tutela del patrimonio pubblico comunitario, secondo un modello ascrivibile alla tecnica di tutela già descritta (*cf.*, *supra*, *sub* § 3.3.), basata sull'affidamento alle risorse sanzionatorie dei Paesi membri.

A ben vedere, già nella sentenza *Amsterdam Bulb* la Corte aveva affermato che «l'art. 5 del Trattato, facendo obbligo agli Stati membri di emanare qualsiasi provvedimento di carattere generale e particolare atto a garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dagli atti delle istituzioni della Comunità, conferisce a ciascuno di essi la facoltà di scegliere i provvedimenti idonei, ivi comprese le sanzioni, anche penali»¹⁷². Tuttavia, si trattava di un'impostazione che aveva incontrato le critiche di parte della dottrina¹⁷³, poiché la configurazione di forme di responsabilità per la violazione della

¹⁷⁰ L'art. 1 del protocollo fa inizialmente riferimento alle sole sanzioni penali, ma subito precisa nel paragrafo 3 che nel concetto di «sanzione penale» devono essere ricomprese anche «le sanzioni inflitte da un'autorità amministrativa, a condizione che sia ammesso il ricorso ad un organo giurisdizionale».

¹⁷¹ Su tutti questi aspetti, non strettamente rilevanti ai fini della presente ricerca, si rimanda ancora alla ricca analisi di G. GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario*, cit., p. 629 ss.

¹⁷² Corte di giustizia, 2 febbraio 1976, C-50/76, *Amsterdam Bulb c. Produktschap voor Siergewassen*. Per affermazioni di analogo tenore *cf.* Corte di giustizia, 10 aprile 1984, C-14/83, *Van Colson*, e C-79/83, *Harz*.

¹⁷³ *Cfr.* soprattutto G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, cit., pp. 171-172.

normativa comunitaria pareva più correttamente costituire oggetto non già di una mera facoltà bensì di un vero e proprio obbligo dei Paesi membri.

Solo nel 1989 si è giunti espressamente a riconoscere che gli Stati membri sono tenuti a garantire l'attuazione e il rispetto del diritto comunitario attraverso strumenti funzionali ed efficienti, pur mantenendo un certo margine discrezionale quanto alle specifiche modalità. Il riferimento corre alla celebre sentenza c.d. del *mais greco*¹⁷⁴, relativa ad un caso di frode perpetrata ai danni delle risorse proprie della Comunità negli anni 1985-86, ove i giudici di Lussemburgo hanno ritenuto che la Grecia fosse venuta meno ad una serie di obblighi imposti dal diritto comunitario per avere «omesso l'accertamento e il versamento alla Comunità di risorse proprie fraudolentemente sottratte al bilancio comunitario», nonché per il rifiuto «di adottare altri provvedimenti adeguati» (tra cui, in particolare, l'aver «omesso di avviare procedimenti, penali o disciplinari, nei confronti di chi avesse partecipato al compimento e all'occultamento di atti che hanno consentito di eludere il pagamento dei prelievi agricoli»).

Proprio con riferimento a quest'ultima censura (di cui ai §§ 22-28), la Corte di giustizia ha richiamato il principio di fedeltà comunitaria (o di leale collaborazione) previsto dall'allora art. 5 tr. CE (ora art. 4.3 TUE) – il quale «impone agli Stati membri di adottare tutte le misure atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto comunitario» – e lo ha declinato nei due corollari dell'assimilazione e dell'efficacia-proporzione.

In particolare, la Corte ha affermato che, in tutti i casi in cui non si faccia ricorso al modello accentrato («qualora una disciplina comunitaria non contenga una specifica norma sanzionatoria di una violazione...») o del rinvio («...o che rinvii in merito alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali»), la protezione dei beni giuridici comunitari deve essere assicurata da parte dei Paesi membri in ossequio ai due corollari sopra richiamati: il primo, quello dell'assimilazione, richiede un'omogeneità tra le risposte punitive a presidio dei precetti nazionali e comunitari comparabili per natura e gravità; il

¹⁷⁴ Corte di giustizia, 21 settembre 1989, C-68/88, *Commissione c. Grecia*, con commento di L. SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario: la strana coppia*, in *Cass. pen.*, 1992, n. 6, p. 1658 ss. Questi, in breve, i fatti all'origine della controversia. Da un'indagine svolta dalla Commissione era emerso che due partite di granoturco esportate dalla Grecia al Belgio come prodotto di origine ellenica, dunque esente da prelievi agricoli, erano in realtà costituite da grano jugoslavo (soggetto, invece, ai prelievi sulle importazioni in quando prodotto di origine extracomunitaria); la frode sarebbe stata perpetrata con la complicità di alcuni funzionari ellenici. Durante le indagini, la Commissione tentò di ottenere la collaborazione delle autorità greche, le quali tuttavia non effettuarono taluni dei controlli richiesti e non comunicarono gli esiti di taluni accertamenti interni. A fronte di ciò, la Commissione decise di avviare una procedura di infrazione nei confronti della Grecia, alla quale in particolare veniva contestata la violazione dell'obbligo di leale collaborazione previsto dall'allora art. 5 tr. CEE.

secondo prescrive una tutela degli interessi comunitari in termini di efficacia, proporzionalità e dissuasività¹⁷⁵.

Ebbene, nonostante l'affermazione contenuta nel § 24 parrebbe lasciare agli ordinamenti nazionali la libera scelta delle sanzioni, sembra corretto aderire a quelle tesi che ravvisano nelle parole della Corte effetti ben più stringenti per la discrezionalità punitiva nazionale, la quale risulta circoscritta ad un livello minimo almeno pari alla corrispondente disciplina interna¹⁷⁶. Con particolare riferimento all'assimilazione, invero, prescrivere agli Stati membri di tutelare i beni giuridici comunitari in modo analogo agli interessi domestici, non significa altro che imporre la predisposizione dello strumento sanzionatorio penale ogniqualvolta analoghe violazioni della disciplina nazionale siano assistite dalla sanzione criminale; ciò anche in assenza di un rimando esplicito a queste ultime da parte della Corte, come invece avvenuto nella successiva ordinanza *Zwartveld* (nel cui § 17 si afferma che il principio di leale collaborazione «obbliga ... gli Stati membri ad adottare tutte le misure, atte a garantire, se necessario anche penalmente, la portata e l'efficacia del diritto comunitario»)¹⁷⁷.

I due corollari del principio di leale collaborazione presentano invero tratti di potenziale conflittualità, stanti le diverse *rationes* cui essi risultano ispirati. Come è stato già chiaramente osservato¹⁷⁸, il principio di assimilazione si ispira ad un criterio «statocentrico», poiché prescrive la coerenza delle scelte punitive nazionali rispetto alla

¹⁷⁵ Così testualmente il § 24 della sentenza in commento: «A tal fine, pur conservando la scelta delle sanzioni, essi devono segnatamente vegliare a che le violazioni del diritto comunitario siano sanzionate, sotto il profilo sostanziale e procedurale, in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno simili per natura ed importanza e che, in ogni caso, conferiscano alla sanzione stessa un carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva». Si precisa inoltre al § 25 che «le autorità nazionali devono procedere nei confronti delle violazioni del diritto comunitario con la stessa diligenza usata nell'esecuzione delle rispettive legislazioni nazionali».

Per il significato da attribuire ai tre termini cfr. S. MANACORDA, *Profili politico-criminali della tutela delle finanze della Comunità europea*, cit., p. 236. Secondo l'Autore, l'*efficacia* sarebbe riferita ai profili concreti della repressione (ossia all'attività di indagine e allo svolgimento del processo); la *dissuasività* e la *proporzione* sarebbero invece riconducibile al carico sanzionatorio e alle tecniche di incriminazione, specificando una limitazione rispettivamente verso l'alto e verso il basso.

¹⁷⁶ In questo senso cfr. A. BERNARDI, *I tre volti del «diritto penale comunitario»*, cit., p. 367. In termini diversi si esprime invece C. HONORATI, *La comunitarizzazione della tutela penale*, in *Ordinamento penale e fonti non statali. Gli impatti dei vincoli internazionali, degli obblighi comunitari e delle leggi regionali sul legislatore e sul giudice penale*, a cura di C. Ruga Riva, Milano, 2007, pp. 142-143, secondo cui «la Corte di giustizia ... lungi dall'attribuire in via interpretativa una competenza comunitaria ad adottare sanzioni penali, si è limitata a fornire i criteri per svolgere una valutazione di ragionevolezza o di adeguatezza quanto all'apparato nazionale predisposto al fine di garantire il rispetto della norma comunitaria».

¹⁷⁷ Corte di giustizia, ord. 13 luglio 1990, C-2/88, *J.J. Zwartveld e altri*.

¹⁷⁸ Cfr. A. BERNARDI, *Profili di incidenza del diritto comunitario sul diritto penale agroalimentare*, in *Annali dell'Università di Ferrara - Scienze giuridiche*, XI, Ferrara, 1997, pp. 171-172.

condotte lesive di interessi nazionali e comunitari; quello di efficacia-proporzionalità, invece, è di tipo «eurocentrico», idoneo a comportare una vera e propria armonizzazione delle scelte sanzionatorie dei Paesi membri. Quest'ultimo principio, in particolare, prevarrebbe sul primo ogniqualvolta le misure adottate da uno Stato a tutela dei precetti comunitari, pur se equivalenti a quelle adottate per proteggere i precetti nazionali, dovessero rivelarsi inefficaci¹⁷⁹.

Le potenziali frizioni tra i suddetti principi sono peraltro testimoniate dal fatto che il sistema punitivo approntato dalla Grecia a tutela degli interessi comunitari, già censurato nel 1989, è stato nuovamente giudicato contrario agli standard imposti dall'art. 5 tr. CE; non più sulla base di una assoluta mancanza di tutela, bensì in ragione della ritenuta «generale inadeguatezza e insufficienza» delle misure nel frattempo approntate a salvaguardia delle finanze comunitarie e della «eccessiva negligenza delle autorità elleniche»¹⁸⁰.

Dalla giurisprudenza citata emergono dunque due fondamentali indicazioni: la prima, già anticipata, è che assimilazione ed efficacia-proporzionalità rappresentano due distinti aspetti di un obbligo gravante sui Paesi membri e muovono su livelli non necessariamente coincidenti; la seconda attiene più strettamente al contenuto del secondo sotto-principio, il quale non si limita ad imporre la semplice ed astratta predisposizione di un apparato sanzionatorio adeguato, ma si spinge sino a richiederne un concreto grado di effettività nella prassi investigativa e repressiva del sistema nazionale di riferimento¹⁸¹.

Quest'ultimo sotto-principio tuttavia, non trova esplicito riscontro nella nuova versione del Trattato approvata a Maastricht, che nell'art. 209A riprende esplicitamente solo l'obbligo per gli Stati membri di equiparare la tutela degli interessi finanziari comunitari a quelli di rilievo meramente interno.

¹⁷⁹ Cfr. A. BERNARDI, *Profili di incidenza del diritto comunitario sul diritto penale agroalimentare*, cit., pp. 171-172; C. RIZZA, *La sanzione delle violazioni da parte dei singoli di norme comunitarie dirette alla protezione degli interessi finanziari della Comunità nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione. L'esempio dei fondi strutturali*, cit., p. 101 ss.

¹⁸⁰ Corte di giustizia, 13 luglio 2000, C-46/97, *Repubblica ellenica c. Commissione*. Sul punto cfr. C. SOTIS, *Diritto comunitario e giudice penale*, in *Corr. merito - Rassegna monotematica*, 2008, n. 2, p. 11.

¹⁸¹ Cfr. C. HONORATI, *La comunitarizzazione della tutela penale*, in *Ordinamento penale e fonti non statali. Gli impatti dei vincoli internazionali, degli obblighi comunitari e delle leggi regionali sul legislatore e sul giudice penale*, a cura di C. Ruga Riva, Milano, 2007, p. 131 ss.

3. Da Maastricht ad Amsterdam (1993-1997)

Il Trattato di Maastricht (firmato nel 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993), istitutivo dell'Unione europea, segna un importante passo avanti nella costruzione di uno Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia¹⁸².

Come ben noto, il nuovo assetto risultante dalla modifica dei trattati istitutivi è quello di una suddivisione dell'Unione in pilastri (la Comunità europea, la Politica estera e di sicurezza comune, la Giustizia e Affari interni): il primo caratterizzato dal metodo comunitario, il secondo e il terzo da quello intergovernativo.

In particolare, le disposizioni contenute nel titolo VI del trattato UE, «relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni», giungono ad una istituzionalizzazione della cooperazione tra i Paesi membri nel settore di riferimento; cooperazione che, seppur inizialmente caratterizzata da un iniziale periodo di rodaggio e di per sé circoscritta (soprattutto quanto alla tipologia di atti adottabili, vale a dire Convenzioni e Azioni comuni, ed alle istituzioni coinvolte¹⁸³), getta le basi per il rafforzamento di quello che è stato definito come «il luogo per eccellenza di formazione della politica criminale europea»¹⁸⁴.

Per quanto più interessa ai fini del presente lavoro, anche nell'area PIF sono state raggiunte talune significative conquiste, pur alla luce dei limiti imposti dal quadro istituzionale all'epoca vigente.

¹⁸² Sul punto cfr. ampiamente L. SALAZAR, *La cooperazione giudiziaria in materia penale*, in *Giustizia e affari interni nell'Unione europea. Il «terzo pilastro» del Trattato di Maastricht*, a cura di N. Parisi e D. Rinoldi, Torino, 1996, p. 133 ss.; R. ADAM, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1998, n. 2-3, p. 227 ss.

¹⁸³ Come noto, infatti, il *metodo intergovernativo* identifica il sistema di funzionamento istituzionale proprio del secondo e terzo pilastro dell'Unione secondo l'architettura introdotta dal Trattato di Maastricht. La gestione delle politiche rientranti negli ambiti di «politica estera e di sicurezza comune» (II pilastro: PESC) e «giustizia e affari interni» (terzo pilastro: GAI) erano sì affidate alle medesime istituzioni operanti anche con riferimento al I pilastro, ma ben diverse erano le modalità con le quali esse operavano, i limiti dei rispettivi ruoli, gli atti legislativi adottabili. Il metodo in esame, tipico delle organizzazioni internazionali, si caratterizza per le seguenti peculiarità: l'iniziativa legislativa spetta non solo alla Commissione ma anche agli Stati membri; il Consiglio, rappresentante degli interessi degli Stati membri, decide all'unanimità e svolge un ruolo preponderante nel procedimento legislativo, con un ruolo invece del tutto recessivo del Parlamento europeo, di tipo meramente consultivo; anche la Corte di giustizia svolge un ruolo molto limitato, di fatto rimesso alla volontà degli Stati membri; gli atti adottabili consistono principalmente in Convenzioni internazionali, vincolanti solo per gli Stati firmatari e che necessitano della ratifica da parte degli ordinamenti nazionali, secondo le rispettive norme costituzionali.

¹⁸⁴ A. BERNARDI, *Il ruolo del terzo pilastro UE nella europeizzazione del diritto penale. Un sintetico bilancio alla vigilia della riforma dei Trattati*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, p. 1166. Sul punto cfr. altresì R. SICURELLA, *Il titolo VI del Trattato di Maastricht e il diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, p. 1307 ss.

In primo luogo, già nell'ambito del primo pilastro, trova esplicita consacrazione il principio espresso dalla Corte di giustizia nel caso *mais greco*: «Gli Stati membri adottano, per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere le frodi che ledono i loro interessi finanziari».

A ben vedere, nel paragrafo 1 dell'art. 209A (cui fanno da *pendant* gli artt. 78 decimo tr. CECA e 183A tr. EURATOM) viene enunciato unicamente il principio di assimilazione, mentre non trova ancora spazio nei trattati il corollario dell'efficacia-proporzionalità.

Il secondo paragrafo dell'art. 209A prosegue poi enunciando il principio di collaborazione in forza del quale «gli Stati membri coordinano l'azione intesa a tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro le frodi» e organizzano allo scopo, «con l'aiuto della Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra i servizi competenti delle rispettive amministrazioni».

Nel quadro tracciato dal Trattato di Maastricht, si perviene altresì all'approvazione di alcuni importanti strumenti di tutela degli interessi finanziari ascrivibili a due tra le diverse tecniche di tutela descritte nel capitolo precedente: il modello accentrato, attraverso la predisposizione di un sistema di sanzioni amministrative previste da regolamenti direttamente applicabili (il regolamento CE n. 2988/1995, sul quale cfr., *infra, sub* § 3.1); il modello del rinvio alle risorse sanzionatorie dei singoli Stati membri, mediante l'adozione nell'ambito del terzo pilastro di un primo strumento di armonizzazione del diritto penale sostanziale (la Convenzione PIF e i relativi protocolli addizionali, sui quali cfr., *infra, sub* § 3.2.).

3.1. L'uso del modello accentrato-amministrativo: il regolamento n. 2988/1995

L'introduzione di sanzioni amministrative punitive per le violazioni del diritto comunitario non trovava (e non trova tutt'ora) una generale ed esplicita base giuridica nei trattati. Al di là di alcuni esempi circoscritti a specifici settori (in primis quello *antitrust*, secondo la previsione di cui all'art. 83 tr. CE, ora art. 103 TFUE) e dell'opinione che

faceva derivare dalla previsione di cui all'art. 172 tr. CE¹⁸⁵ un potere sanzionatorio tendenzialmente generalizzato in capo alle istituzioni comunitarie, la legittimazione ad adottare regolamenti siffatti venne riconosciuto in modo esplicito e generalizzato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Germania c. Commissione* del 27 ottobre 1992¹⁸⁶.

Come già ricordato, le sanzioni comunitarie vengono tradizionalmente suddivise in sanzioni accentrate e decentrate: le prime caratterizzate dalla preponderanza di «fasi comunitarie» (nella specie legislativa e applicativa) su quelle «nazionali» (la sola fase esecutiva)¹⁸⁷; quelle decentrate, diversamente, pur previste da fonti europee, vengono applicate dai singoli Stati membri, secondo la disciplina dei rispettivi sistemi sanzionatori. Esse si caratterizzano altresì per la natura «*sui generis*», poiché non consistono in misure pecuniarie ma più spesso in forme di esclusione o diminuzione di benefici comunitari o in obblighi di restituzione di erogazioni in misura maggiorata¹⁸⁸.

Le differenze tra sanzioni accentrate e decentrate – peraltro in via di tendenziale superamento¹⁸⁹ – si riscontrano altresì sul terreno della relativa regolamentazione: da un

¹⁸⁵ Questo il testo dell'art. 172 come riformulato dal trattato di Maastricht: «I regolamenti adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio e dal Consiglio in virtù delle disposizioni del presente trattato possono attribuire alla Corte di giustizia una competenza giurisdizionale anche di merito per quanto riguarda le sanzioni previste nei regolamenti stessi». Cfr. A.M. MAUGERI, *Il sistema sanzionatorio comunitario dopo la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, cit., p. 101.

¹⁸⁶ Corte di giustizia, 27 ottobre 1992, C-240/90, *Germania c. Commissione*, con commento di G. GRASSO, *Recenti sviluppi in tema di sanzioni amministrative comunitarie*, cit., p. 731 ss. Sul punto cfr. altresì E. MEZZETTI, *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione*, cit., p. 225; K. LIGETI, *European Criminal Law: Administrative and Criminal Sanctions as Means of Enforcing Community Law*, in *Acta Juridica Hungarica*, 2004, p. 207. Come rilevato anche da A.M. MAUGERI, *Il sistema sanzionatorio comunitario dopo la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, cit., p. 103, la competenza comunitaria nell'ambito dell'illecito amministrativo punitivo era già stata implicitamente riconosciuta nella sentenza *mais greco* del 21 settembre 1989, laddove la Corte affermava che l'obbligo di leale collaborazione ex art. 5 tr. CEE impone ai Paesi membri «di adottare tutte le misure atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto comunitario» nel caso in cui «una disciplina comunitaria non contenga una specifica norma sanzionatoria di una violazione o che rinvii in merito alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali».

¹⁸⁷ Sul punto cfr. A. BERNARDI, *L'armonizzazione delle sanzioni in Europa: linee ricostruttive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, pp. 123-129.

¹⁸⁸ Con riferimento specifico al settore agro-alimentare, particolarmente interessato dalla categoria di sanzioni in parola, cfr. A.M. MAUGERI, *Il sistema delle sanzioni comunitarie in materia di sicurezza agroalimentare: recenti orientamenti giurisprudenziali sui principi del potere punitivo comunitario*, in *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea*, a cura di L. Foffani, A. Doval Pais, D. Castronuovo, Milano, 2014, p. 87 ss.; A. BERNARDI, *Profili di incidenza del diritto comunitario sul diritto penale agroalimentare*, in *Ann. Univ. Ferrara – Scienze giuridiche*, XI, 1997, p. 174 ss.

¹⁸⁹ Sul tendenziale superamento della netta contrapposizione tra sanzioni accentrate e decentrate cfr. A.M. MAUGERI, *Il principio di proporzione nelle scelte punitive del legislatore europeo: l'alternativa delle sanzioni amministrative comunitarie*, in *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, a cura di G. Grasso, L. Picotti, R. Sicurella, Milano, 2011, p. 98 ss.; in questi termini già A. BERNARDI, *L'armonizzazione delle sanzioni in Europa*, cit., p. 126 ss. Sul carattere «recessivo» della natura accentrata delle sanzioni antitrust comunitarie si esprime ad esempio R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, cit., p. 162.

lato, infatti, l'elaborazione di principi e regole in tema di sanzioni accentrate è principalmente affidato alla giurisprudenza delle Corti europee, nonché a strumenti di *soft-law*; dall'altro, il legislatore comunitario ha introdotto, sulla base dell'art. 235 tr. CE (divenuto art. 380 tr. CE)¹⁹⁰, una disciplina generale del potere punitivo comunitario – il regolamento (CE, EURATOM) n. 2988/1995 relativo alla tutela degli interessi finanziari della Comunità –¹⁹¹, divenuta peraltro un importante riferimento anche con riguardo al settore delle sanzioni accentrate e, più in generale, in chiave di armonizzazione dei sistemi amministrativi nazionali¹⁹².

Il sistema trova poi completamento a livello processuale con il successivo regolamento (CE, EURATOM) n. 2185/1996, «relativo ai controlli sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità».

L'ambito di applicazione del regolamento n. 2988/1995 è tracciato dalla nozione di «irregolarità», definita come «qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita» (art. 1, n. 2). L'irregolarità consiste dunque *in primis* in una violazione idonea a provocare un pregiudizio economico alle finanze comunitarie, dal lato delle entrate o da quello delle spese, sotto forma di illecito di pericolo concreto. Accanto alla predetta nozione di irregolarità “formale”, l'art. 4 include altresì le irregolarità di natura “sostanziale”: si tratta di quelle ipotesi di abuso consistenti in atti i quali, pur non comportando *prima facie* la violazione di una disposizione comunitaria, nondimeno

¹⁹⁰ Questo il testo dell'art. 235 tr. CE: «Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso».

¹⁹¹ Cfr. ampiamente cfr. A.M. MAUGERI, *Il regolamento n. 2988/95: un modello di disciplina del potere punitivo comunitario, I. La natura giuridica delle sanzioni comunitarie*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1999, n. 3, p. 527 ss.; ID., *Il regolamento n. 2988/95: un modello di disciplina del potere punitivo comunitario, II. I Principi fondamentali delle sanzioni comunitarie*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1999, n. 4, p. 929 ss. Per un primo commento relativo alla proposta di regolamento cfr. J. VOGEL, *Frode ai danni degli interessi finanziari delle Comunità europee*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1995, p. 610 ss. Per una panoramica generale v. altresì A. PISANESCHI, *Le sanzioni amministrative comunitarie*, Padova, 1998 e M. FRATINI, R. GIOVAGNOLI (a cura di), *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2009.

¹⁹² Cfr. A. BERNARDI, *I tre volti del «diritto penale comunitario»*, cit., p. 346.

«hanno per scopo il conseguimento di un vantaggio contrario agli obiettivi del diritto comunitario applicabile alla fattispecie, creando artificialmente le condizioni necessarie per ottenere detto vantaggio, comportando, a seconda dei casi, il mancato conseguimento oppure la revoca del vantaggio stesso»¹⁹³.

Il regolamento prevede poi due tipologie di sanzioni: le misure di tipo riparatorio-restitutorio previste dall'art. 4 e quelle di tipo punitivo-patrimoniale di cui all'art. 5. Le prime conseguono ad ogni tipo di irregolarità e consistono specificamente nella «revoca del vantaggio indebitamente ottenuto mediante l'obbligo di versare o rimborsare gli importi dovuti o indebitamente percetti; mediante la perdita totale o parziale della garanzia costituita a sostegno della domanda di un vantaggio concesso o al momento della percezione di un anticipo»; tali misure possono essere altresì aumentate di interessi calcolati in maniera forfettaria. Nel caso di violazioni intenzionali o negligenti, è prevista la possibilità di irrogare sanzioni amministrative di vario genere, elencate in via esemplificativa dall'art. 5¹⁹⁴.

Le misure e le sanzioni previste dal regolamento in parola sono affidate all'applicazione da parte degli Stati membri e devono conformarsi ai principi generali enunciati dall'art. 2, cui devono ispirarsi anche tutte le normative settoriali¹⁹⁵.

In primo luogo l'art. 2 comma 1 enuncia il principio di sussidiarietà, ossia il carattere della necessità delle misure «per garantire la corretta applicazione del diritto comunitario», poi ribadito dall'art. 5, e riprende i canoni della effettività, proporzionalità e adeguatezza delle misure stesse al fine di «assicurare un'adeguata tutela degli interessi finanziari delle Comunità».

¹⁹³ Sul punto cfr. A.M. MAUGERI, *Il sistema sanzionatorio comunitario dopo la Carta dei diritti fondamentali*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, cit., p. 114.

¹⁹⁴ Tra le quali in particolare: «a) il pagamento di una sanzione amministrativa; b) il versamento di un importo superiore alle somme indebitamente percepite o eluse aumentato, se del caso, di interessi; tale importo complementare, determinato in base a una percentuale da stabilire nelle pertinenti normative, non può superare il livello assolutamente necessario a conferirgli carattere dissuasivo; c) la privazione, totale o parziale, di un vantaggio concesso dalla normativa comunitaria anche se l'operatore ne ha beneficiato indebitamente soltanto in parte; d) l'esclusione o la revoca dell'attribuzione del vantaggio per un periodo successivo a quello dell'irregolarità; e) la revoca temporanea di un'autorizzazione o di un riconoscimento necessari per poter beneficiare di un regime di aiuti comunitari; f) la perdita di una garanzia o cauzione costituita ai fini dell'osservanza delle condizioni previste da una normativa o la ricostituzione dell'importo di una garanzia indebitamente liberata; g) altre sanzioni, di carattere esclusivamente economico, aventi natura e portata equivalenti, contemplate dalle normative settoriali adottate dal Consiglio in funzione delle necessità proprie del settore di cui trattasi e nel rispetto delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione del Consiglio».

¹⁹⁵ Cfr. Corte giust., sent. 1 luglio 2004, C-295/02, *Gerken*, Racc. I-6369, § 56.

Si passa poi all'enunciazione del principio di legalità, considerato sotto il profilo della necessaria «previsione normativa della fattispecie»¹⁹⁶ e del divieto di retroattività, con espresso riconoscimento della garanzia della applicazione retroattiva della *lex mitior* (art. 2, comma 2).

L'art. 2, comma 3 richiama il principio di proporzione, intesa qui in senso stretto quale necessità di parametrare la sanzione alla natura e gravità della violazione.

Con specifico riferimento alle sanzioni amministrative *ex art. 5* (non invece per le misure ripristinatorie di cui all'art. 4), è poi sancito il principio di colpevolezza, laddove si afferma che dette sanzioni possono essere irrogate solo a fronte di comportamenti intenzionali o neglienti.

3.2. Il primo tentativo di armonizzazione del diritto penale sostanziale: la Convenzione PIF e i protocolli aggiuntivi. Il recepimento in Italia con legge n. 300/2000

Il primo tentativo di armonizzazione del diritto penale sostanziale in materia antifrode è rappresentato dalla Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (c.d. Convenzione PIF), adottata il 26 luglio 1995. Tipico strumento intergovernativo di terzo pilastro, adottato sulla base dell'art. K3 del Trattato di Maastricht¹⁹⁷, la predetta Convenzione muove dall'obiettivo di eliminare le distanze tra le risposte punitive nazionali predisposte nei confronti delle frodi comunitarie.

La Convenzione fornisce in apertura la definizione di «frode che lede gli interessi finanziari», fulcro dell'intero sistema, e contempla l'obbligo per gli Stati membri di considerare quali illeciti penali tutti i comportamenti ad essa riconducibili (art. 1, § 2).

¹⁹⁶ In questi termini si esprime A. PISANESCHI, *Le sanzioni amministrative comunitarie*, cit., p. 127, muovendo dall'osservazione che l'art. 2 comma 2 non parla di legge, bensì più in generale di atto comunitario.

¹⁹⁷ Cfr. in particolare l'art. K3 paragrafo 2 lett. c), sulla base del quale nei settori di cui all'articolo K1 - tra i quali compaiono la lotta contro la frode su scala internazionale e la cooperazione giudiziaria in materia penale - «il Consiglio può ... elaborare convenzioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali».

I contorni della nozione in esame si presentano come estremamente ampi, non riducibili nel paradigma della truffa. L'art. 1 opera una prima distinzione tra frodi in materia di spese (lett. a) e di entrate (lett. b)¹⁹⁸.

La frode in materia di spese¹⁹⁹ comprende tutte le condotte, in forma attiva o omissiva, che si sostanziano nella rappresentazione, da parte del beneficiario, di una situazione di fatto non rispondente al vero attraverso l'utilizzo o la presentazione di documenti falsi, inesatti o incompleti, ovvero mediante l'omessa comunicazione di informazioni doverose, cui consegua l'indebita percezione o ritenzione di fondi europei.

Si tratta dunque di un'ipotesi costruita nei termini dell'illecito di evento di danno, rappresentato dalla indebita diminuzione di fondi provenienti dal bilancio dell'Unione o da bilanci da essa o per conto di essa gestiti, la cui condotta deve necessariamente estrinsecarsi sotto forma di inganno, seppur in termini molto più ampi rispetto agli «artifici e raggiri» richiesti per integrare la fattispecie di truffa *ex art. 640 c.p.*, ed esplicitamente inclusivi della forma omissiva.

Accanto a questa prima ipotesi, l'art. 1, lett. a) ricomprende altresì la condotta di distrazione: in questo caso l'ottenimento di fondi europei non deve avvenire mediante l'inganno, ma è necessario che il loro successivo utilizzo non risponda agli scopi per i quali essi furono inizialmente concessi.

Con riferimento alla frode in materia di entrate²⁰⁰ si ripropone, quasi specularmente, la dicotomia appena descritta. Vi rientrano, infatti, tutte le condotte che si sostanziano nella illegittima diminuzione delle risorse del bilancio dell'Unione o dei bilanci da essa o per conto di essa gestiti (risorse principalmente riconducibili ai diritti doganali e alla quota-parte dell'IVA destinata all'Unione) in forma attiva, mediante

¹⁹⁸ Sul punto cfr., recentemente, A. VENEGONI, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di direttiva PIF*, in www.penalecontemporaneo.it, 14 ottobre 2016, p. 3 ss.

¹⁹⁹ Costituisce frode in materia di *spese* «qualsiasi azione o omissione intenzionale relativa: all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti, incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi proveniente dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi».

²⁰⁰ Costituisce frode in materia di *entrate* «qualsiasi azione o omissione intenzionale relativa: all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti, incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto».

l'utilizzo o la presentazione di documenti falsi, inesatti, incompleti, o omissiva, attraverso la mancata comunicazione di informazioni doverose; nonché l'ipotesi di distrazione di benefici lecitamente ottenuti da cui derivi un analogo effetto lesivo per gli interessi finanziari UE.

A completare il quadro, si prevede quale ultima fattispecie di tipo sussidiario quella consistente nella redazione o nel rilascio di dichiarazioni o documenti falsi²⁰¹, che non risulti di per sé punibile in virtù della sua riconduzione al più generale paradigma della frode, cui consegua il medesimo effetto di detrimento per le finanze comunitarie.

Sotto il profilo psicologico, in tutti i casi assumono rilievo solo le frodi intenzionali, mentre le ipotesi colpose potranno tutt'al più integrare, in presenza dei relativi requisiti, la fattispecie di irregolarità definita dal regolamento n. 2988/95.

La Convenzione prevede altresì l'obbligo per gli Stati membri di punire, conformemente alle peculiarità che regolano i rispettivi istituti di parte generale, «la complicità, l'istigazione o il tentativo relativi alle condotte descritte all'articolo 1» (art. 2, §1) e ne vincola altresì la discrezionalità sanzionatoria, imponendo la scelta di pene privative della libertà personale rispetto ai casi di frode connotati da particolare gravità. La distinzione tra frode grave e lieve è rimessa alla discrezionalità vincolata degli Stati membri, i quali potranno fissare una soglia minima di gravità in ogni caso non superiore a 50.000 euro.

La Convenzione contiene poi disposizioni relative alla responsabilità di coloro che esercitano poteri decisori o di controllo all'interno di imprese per i reati commessi da soggetti sottoposti alla loro autorità (art. 3), all'applicazione della legge penale nello spazio (art. 4, che prevede criteri di collegamento che obbligano lo Stato ad esercitare la propria giurisdizione), all'estrazione (art. 5, che riprende il criterio *aut dedere aut iudicare* e l'esclusione della rilevanza del carattere fiscale del reato per cui l'estradizione è richiesta), al principio del *ne bis in idem* (art. 7).

²⁰¹ A completamento della definizione di cui all'art. 1 comma 1, il comma 3 obbliga altresì gli Stati membri a prendere «le misure necessarie affinché la redazione o il rilascio intenzionale di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui conseguano gli effetti di cui al paragrafo 1 costituiscano illeciti penali qualora non siano già punibili come illecito principale ovvero a titolo di complicità, d'istigazione o di tentativo di frode quale definita al paragrafo».

Alla Convenzione PIF hanno poi fatto seguito tre protocolli addizionali: il primo relativo alle ipotesi di corruzione idonee a causare un detrimento al *budget* comunitario²⁰²; il secondo dedicato al riciclaggio, alla responsabilità delle persone giuridiche e alla confisca²⁰³; il terzo sul ruolo della Corte di giustizia²⁰⁴.

In particolare, il primo protocollo muove dalla considerazione che «gli interessi finanziari delle Comunità europee possono essere lesi o minacciati da ... atti di corruzione in cui risultano coinvolti funzionari sia nazionali che comunitari, responsabili della riscossione, della gestione o della spesa dei fondi comunitari soggetti al loro controllo» e che, tuttavia, gli ordinamenti degli Stati membri disciplinano unicamente fatti corruttivi che vedono coinvolti unicamente pubblici funzionari nazionali e non contemplano «affatto, ovvero soltanto in casi eccezionali, la condotta di funzionari comunitari o funzionari di altri Stati membri»; condotte, queste ultime, non sanzionabili penalmente in assenza di una specifica fattispecie incriminatrice, stante il divieto di analogia *in malam partem*.

A fronte di tale mancanza, dopo aver fornito una serie di definizioni (tra cui quelle di «funzionario comunitario»²⁰⁵ e «funzionario nazionale»²⁰⁶, di «corruzione passiva»²⁰⁷ e «corruzione attiva»²⁰⁸), il protocollo in parola impone agli Stati membri di considerare

²⁰² «Protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee stabilito in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea» del 27 settembre 1996, in G.U. n. C 313 del 23.10.1996.

²⁰³ «Secondo Protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee stabilito in base all'art. K.3 del trattato sull'Unione europea» del 19 giugno 1997, in G.U. n. C 221 del 19.7.1997.

²⁰⁴ «Protocollo concluso in base all'art. K.3 del trattato sull'Unione europea, concernente l'interpretazione, in via pregiudiziale, da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee, della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee» del 29 novembre 1996, in G.U. n. C 151 del 20.5.1997.

²⁰⁵ Ai sensi dell'art. 1 lett. b) è «funzionario comunitario: qualsiasi persona che rivesta la qualifica di funzionario o di agente assunto per contratto ai sensi dello statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee; qualsiasi persona comandata dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o organismo privato presso le Comunità europee, che vi eserciti funzioni corrispondenti a quelle esercitate dai funzionari o dagli altri agenti delle Comunità europee. Sono assimilati ai funzionari comunitari i membri e il personale degli organismi costituiti secondo i trattati che istituiscono le Comunità europee cui non si applica lo statuto dei funzionari delle Comunità europee o il regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee».

²⁰⁶ Ai sensi dell'art. 1 lett. c) è «funzionario nazionale: il funzionario o il pubblico ufficiale secondo quanto definito nel diritto nazionale dello Stato membro in cui la persona in questione riveste detta qualifica ai fini dell'applicazione del diritto penale di tale Stato membro».

²⁰⁷ Ai sensi dell'art. 2 «ai fini del presente protocollo vi è corruzione passiva quando il funzionario deliberatamente, direttamente o tramite un terzo, sollecita o riceve vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetta la promessa, per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo contrario ai suoi doveri di ufficio, che leda o che potrebbe ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee».

²⁰⁸ Ai sensi dell'art. 3 «ai fini del presente protocollo vi è corruzione attiva quando una persona deliberatamente promette o dà, direttamente o tramite un terzo, un vantaggio di qualsiasi natura ad un

quali illeciti penale le ipotesi di corruzione attiva e passiva come descritte dagli artt. 2 e 3 e prevede un obbligo di assimilazione delle risposte punitive previste per i fatti corruttivi commessi da funzionari comunitari e nazionali che ledano o siano idonei a ledere le finanze comunitarie.

Il secondo protocollo prende atto che «gli interessi finanziari delle Comunità europee possono essere lesi e minacciati da atti compiuti per conto di persone giuridiche e da atti finalizzati al riciclaggio dei proventi di attività illecite» e richiama pertanto all'esigenza di «adattare, le legislazioni nazionali per prevedere la responsabilità delle persone giuridiche nei casi di frode o corruzione attiva e riciclaggio di denaro compiuti per un loro beneficio, che ledono o possono ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee». A tale fine esso contempla una serie di obblighi incombenti sugli Stati membri, tra cui: di considerare il riciclaggio di denaro come illecito penale (art. 2); di introdurre forme di responsabilità a carico delle persone giuridiche per i fatti di frode, corruzione attiva e riciclaggio commessi a loro beneficio da parte di persone che rivestano determinati ruoli all'interno dell'ente, lasciando al contempo liberi gli Stati membri sulla natura della predetta responsabilità (amministrativa o penale), purché siano previste sanzioni ispirate ai canoni di effettività, proporzionalità e dissuasività (artt. 3 e 4); di adottare misure relative al sequestro ed alla confisca «degli strumenti e proventi della frode, della corruzione attiva o passiva e del riciclaggio di denaro o di proprietà del valore corrispondente a tali proventi» (art. 5).

Il terzo protocollo attiene all'interpretazione in via pregiudiziale della Convenzione PIF e dei relativi protocolli. Il trattato di Maastricht, come noto, aveva fortemente circoscritto il ruolo della Corte di giustizia nell'ambito delle politiche di terzo pilastro, ruolo di fatto rimesso ad una scelta volontaria dei Paesi membri (cfr. in particolare art. K.3 comma 2, lett. c). In linea con la predetta impostazione, il protocollo in esame prevede la possibilità per ciascuno Stato membro di accettare la competenza della Corte di giustizia a pronunciarsi in via pregiudiziale su questioni relative all'interpretazione della Convenzione sollevate da ogni organo giurisdizionale ovvero dagli organi giurisdizionali di ultima istanza (art. 2).

funzionario, per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo contrario ai suoi doveri d'ufficio, che leda o che potrebbe ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee».

Il legislatore italiano ha adeguato l'ordinamento nazionale agli obblighi scaturenti dalla Convenzione PIF e da una serie di altri strumenti di diritto internazionale con la legge n. 300 del 2000²⁰⁹. In particolare, gli artt. 3-10 della predetta legge introducono modifiche al codice penale e alla legislazione complementare, mentre gli articoli successivi contengono due deleghe al Governo, per l'emanazione rispettivamente di un primo decreto legislativo contenente una disciplina sulla responsabilità da reato delle persone giuridiche e degli enti (art. 11) e di un secondo decreto sull'interpretazione in via pregiudiziale della Convenzione PIF da parte della Corte di giustizia (art. 12).

Più specificamente, l'art. 3 della legge introduce nel codice penale gli artt. 322-*bis*, 322-*ter* e 640-*quater*.

L'art. 322-*bis* c.p. da un lato estende l'applicabilità degli artt. 314, 316, da 317 a 320 e 322, commi 3 e 4, c.p. ad una serie di soggetti, tra i quali, coloro che rivestono la qualifica di pubblico funzionario o agente in seno ad istituzioni o agenzie dell'Unione europea, assimilati ai pubblici ufficiali o agli incaricati di pubblico servizio a seconda delle funzioni in concreto esercitate; dall'altro lato, rende applicabili le disposizioni di cui agli artt. 321 e 322, commi 1 e 2, c.p. alle ipotesi di dazioni, offerta o promessa di denaro o altra utilità ai predetti soggetti.

La tutela di beni giuridici estranei all'ordinamento interno si realizza dunque attraverso la dilatazione della qualifica soggettiva degli *intranei*, secondo una tecnica normativa che non ha mancato di sollevare talune perplessità. In particolare, l'art. 322-*bis* opera un rinvio ad una serie predeterminata di reati (vale a dire peculato, peculato mediante profitto dell'errore altrui, malversazione a danno dello Stato, indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, concussione, corruzione passiva propria ed impropria,

²⁰⁹ Legge 29 settembre 2000, n. 300, «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.* n. 250 del 25.10.2000. Sul punto cfr. in particolare M. PELISSERO, *Commento alla L. 29.9.2000, n. 300*, in *Leg. pen.*, 2001, n. 2, p. 991 ss; L. PICOTTI, *L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione europea per la protezione penale degli interessi finanziari comunitari*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2006, p. 615 ss.; S. MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, p. 410 ss.

corruzione in atti giudiziari, induzione indebita a dare o promettere utilità, istigazione alla corruzione), circoscrivendo così l'ambito applicativo della fattispecie alle sole ipotesi ivi espressamente richiamate, a scapito di quelle esigenze di flessibilità che avrebbero invece suggerito di preferire una formulazione in grado di adattarsi ad altre fattispecie previste dal codice penale o dalla legislazione complementare, qualora sorgano corrispondenti necessità di tutela penale²¹⁰. La formulazione dell'art. 322-*bis* solleva, peraltro, ulteriori criticità con riferimento alla descrizione delle qualifiche soggettive: descrizione che – a differenza di quanto avviene per gli *intransei* nazionali, la cui nozione penalisticamente rilevante è fornita dagli artt. 357 e 358 c.p. – risulta in concreto demandata all'interprete²¹¹. Per quanto più rileva ai fini del presente lavoro, le qualifiche soggettive di rilievo comunitario sono quelle previste dai nn. 1-4, i quali si riferiscono ai membri della Commissione delle Comunità europee, del Parlamento europeo, della Corte di giustizia e della Corte dei Conti delle Comunità europee (n. 1); ai funzionari e agli agenti assunti per contratto a norma dello statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli agenti delle Comunità europee (n. 2); alle persone comandate dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o privato presso le Comunità europee, che esercitano funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti delle Comunità europee (n. 3); ai membri e agli addetti a enti costituiti sulla base dei Trattati che istituiscono le Comunità europee (n. 4). È di tutta evidenza, pertanto, come la delimitazione soggettiva delle fattispecie estese per il tramite dell'art. 322-*bis* rimandi indirettamente alle modalità di accesso alle cariche, ossia alla normativa sul reclutamento del personale da parte delle istituzioni e degli organi e organismi dell'Unione europea.

Gli artt. 322-*ter* e 640-*quater* c.p. introducono una speciale disciplina della confisca: la misura ablativa è prevista come obbligatoria rispetto al profitto o al prezzo dei reati cui i medesimi articoli si riferiscono (vale a dire rispettivamente gli artt. 314-320 e gli

²¹⁰ In questo senso, in particolare, S. MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., p. 415. L'Autore, infatti, rileva come il rinvio operato dall'art. 322-*bis* sia solo testualmente comparabile a quello contenuto nell'art. 320, che parimenti prevede la possibilità di considerare soggetto attivi dei reati di corruzione propria e impropria anche l'incaricato di pubblico servizio, come definito in via generale «agli effetti della legge penale» dall'art. 358 c.p. La disposizione di cui all'art. 320, a ben vedere, trova la propria ragion d'essere nella necessità di prevedere un trattamento sanzionatorio meno gravoso per l'incaricato di pubblico servizio rispetto al pubblico ufficiale; una simile esigenza di differenziazione sanzionatoria è invece del tutto estranea all'art. 322-*bis*, il quale, come già ricordato, si limita ad operare un rinvio "rigido" al catalogo di reati ivi previsto.

²¹¹ Cfr. ancora S. MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., p. 416.

artt. 640, comma 2, n. 1, 640-bis e 640-ter, comma 2), anche se commessi dai soggetti descritti all'art. 322-*bis*, ed altresì nella forma della confisca per equivalente.

L'art. 4 della legge in esame introduce all'art. 316-*ter* il reato di «indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato», il quale dà attuazione in particolare alla prima forma di illeciti lesivi degli interessi finanziari UE come tipizzati dall'art. 1, § 1, lett. a) della Convenzione PIF. Come è stato esattamente rilevato, l'introduzione dell'incriminazione in parola introduce un ulteriore elemento di complessità al sistema dei reati a tutela degli interessi finanziari UE, poiché pare non tenere in alcun modo conto delle difficoltà di coordinamento con altre incriminazioni parimenti indirizzate alla salvaguardia delle spese dell'Unione (in particolare gli artt. 316-*bis* e 640-*bis* c.p.: sul punto cfr., *supra*, capitolo I, § 5)²¹².

Infine, l'art. 5 modifica gli artt. 9 e 10 c.p. in modo da adeguare la disciplina della validità della legge penale nello spazio a fatti commessi anche «a danno delle Comunità europee». Come è stato esattamente rilevato, quest'ultima locuzione appare ben più ampia degli obblighi di tutela imposti delle Convenzioni ratificate con l. n. 300/2000. Essa, infatti, non si limita a comprendere le fattispecie a tutela degli interessi finanziari e della pubblica funzione comunitaria (come invece prevedeva il progetto di modifica dell'art. 7 c.p.²¹³), ma ricomprende altresì i tutti quei reati, anche comuni, idonei a ledere, direttamente o indirettamente, beni-interessi di rilievo comunitario²¹⁴.

²¹² Cfr. specialmente L. PICOTTI, *L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione europea per la protezione penale degli interessi finanziari comunitari*, cit., p. 635 ss.

²¹³ V. Senato della Repubblica, art. 3 d.d.-l. 10 maggio 2000, n. 3915, testo introdotto a seguito di un emendamento presentato in Assemblea il 10 maggio 2000, di modifica dell'art. 7 c.p.: «sono altresì puniti secondo la legge italiana il cittadino che commette, in territorio estero, taluni dei delitti previsti dall'art. 322-bis primo e secondo comma, ovvero dall'articolo 640-bis se il fatto riguarda finanziamenti, mutui agevolati od altre erogazioni concessi od erogati dalle Comunità europee, nonché lo straniero che commetta in territorio estero taluno di detti delitti quando il prezzo o profitto del reato è stato conseguito da cittadino italiano o da soggetto avente sede, residenza, domicilio o dimora nello Stato e trattandosi di cittadino comunitario vi è il consenso dello Stato cui appartiene».

²¹⁴ In questo senso cfr. S. MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., p. 416, il quale rimanda in via esemplificativa ai delitti contro il patrimonio o contro l'onore.

4. Da Amsterdam a Lisbona (1999-2009)

Il decennio che va dal Trattato di Amsterdam (1999)²¹⁵ all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009) segna un ulteriore passo avanti nelle iniziative sovranazionali a tutela degli interessi finanziari UE, dal punto di vista tanto istituzionale, quanto normativo, in linea con le conclusioni espresse dal Consiglio europeo nella Conferenza intergovernativa del 16 e 17 giugno 1997²¹⁶.

In primo luogo, il Trattato di Amsterdam è intervenuto sulla suddivisione in pilastri introdotta dal Trattato di Maastricht: dapprima attraverso la riconduzione di taluni settori ricompresi nel terzo pilastro (denominato «Giustizia e affari interni») – vale a dire gli ambiti della cooperazione giudiziaria in materia civile e delle politiche dei visti, immigrazione e diritto di asilo – al primo pilastro, caratterizzato dal metodo comunitario; inoltre, mediante una profonda revisione del titolo VI del Trattato sull'Unione europea, dedicato alla «cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale», ancora soggetto al metodo intergovernativo.

In particolare, con il dichiarato obiettivo di creare uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» a beneficio dei cittadini europei (cfr. artt. 2 e 29, paragrafo 1 TUE), si attribuisce all'Unione la competenza di adottare misure «per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e delle sanzioni, per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti» (cfr. art. 31, paragrafo 1, lett. e TUE). Le predette misure, peraltro, potevano essere contenute nel neointrodotta strumento costituito dalle decisioni quadro (art. 34 TUE), ben più assimilabili alle direttive – anche sotto il profilo dell'interpretazione conforme²¹⁷ – rispetto alle precedenti fonti tipiche di terzo pilastro (azioni comuni e convenzioni).

²¹⁵ Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee ed alcuni atti connessi, firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997, in vigore dal 1° maggio 1999.

²¹⁶ Consiglio europeo di Amsterdam, 16-17 giugno 1997, Conclusioni della presidenza, Doc.CONF.4001/97: «Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza dell'applicazione di una rigorosa disciplina di bilancio non soltanto a livello nazionale ma anche a livello comunitario nel contesto del bilancio dell'UE. Esso si compiace dei progressi compiuti nell'ambito del Programma SEM 2000 (Gestione sana ed efficiente), ribadisce l'importanza di tale iniziativa per il miglioramento della gestione finanziaria delle spese della Comunità e la lotta contro le frodi e sottolinea la necessità di portarla avanti».

²¹⁷ Cfr. Corte di giustizia, 16 giugno 2005, *Pupino*, C-105/03, con commento, tra i tanti, di V. MANES, *L'incidenza delle decisioni quadro sull'interpretazione in materia penale: profili di diritto sostanziale*, in *Cass. pen.*, 2006, p. 1150 ss.

Nell'ambito del riavvicinamento delle normative penali nazionali *ex art. 31 TUE* non rientra, invece, il settore della lotta antifrode, al quale è dedicato il nuovo art. 280 TCE, intervenuto a sostituire il precedente art. 209A.

L'impressione, tuttavia, è che il nuovo assetto risultante dalla parziale comunitarizzazione di taluni settori di terzo pilastro abbia generato diffuse incertezze circa gli esatti confini delle competenze dell'Unione in materia antifrode, come emblematicamente testimoniato dalla *querelle* sulla portata del nuovo art. 280 TCE, paragrafo 4. Non desta allora particolare stupore constatare come le più ambiziose tra le iniziative intraprese nell'area PIF sulla base di tale riformato assetto non abbiano raggiunto l'esito atteso e sperato.

Come anticipato, la revisione dei trattati adottata ad Amsterdam interviene sulla formulazione dell'art. 280 TCE (*ex art. 209A TCE*), che recita:

- «1. La Comunità 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 251, 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 della giustizia negli Stati membri.
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».

Le principali modifiche rispetto al testo del precedente art. 209A si riferiscono al formale inserimento del principio di efficacia-proporzione ad opera del paragrafo 1; alla esplicita esclusione, contenuta nella seconda parte del paragrafo 4, di misure che comportino l'applicazione del diritto penale nazionale; infine, dalla previsione di una responsabilità congiunta tra Paesi membri e Comunità nell'azione a tutela degli interessi finanziari, come emerge dai paragrafi 1, 3 e 5.

Come già ricordato, infatti, il Trattato di Maastricht aveva recepito nel testo dell'art. 209A unicamente l'obbligo di tutela equivalente tra finanze comunitarie e nazionali gravante sugli Stati membri (previsto ora dal paragrafo 2 dell'art. 280), mentre il secondo corollario del principio di leale collaborazione – pur pacificamente parte dell'*acquis* comunitario sin dal celebre caso del *mais greco* – restava ancora immotivatamente estraneo alle previsioni di diritto primario. Ecco allora che la sua definitiva inclusione nell'art. 280 TCE se, da un lato, non aggiunge nulla sul piano del riconoscimento del suddetto principio, dall'altro lato, contribuisce, perlomeno in chiave simbolica, a consacrarne la priorità, accordata quindi non solo a livello giurisprudenziale, bensì dagli stessi Stati membri attraverso la revisione dei trattati istitutivi.

Ebbene, a fronte dell'esplicita previsione dell'obbligo suddetto, l'innovativa previsione contenuta nella seconda parte del paragrafo 4 – che negava la possibilità di adottare misure antifrode in grado di interessare «l'applicazione del diritto penale nazionale» – poteva apparire scelta irragionevole, o quantomeno singolare.

Non mancarono, invero, autorevoli voci dottrinali che costatarono tale apparente contraddizione, sul presupposto che, almeno nei casi connotati da maggiore gravità, i requisiti di dissuasività e efficacia potessero dirsi soddisfatti esclusivamente mediante il ricorso allo *ius criminale*²¹⁸, come peraltro testimoniato dalla introduzione di sanzioni di natura penale per comportamenti offensivi degli interessi finanziari UE da parte di numerosi ordinamenti nazionali²¹⁹. La stessa dottrina forniva dunque un'interpretazione

²¹⁸ Cfr. in particolare 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 *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione: l'esempio dei fondi strutturali*, a cura di G. Grasso, Milano, 2000, p. 369 ss.

²¹⁹ Tra cui in particolare, oltre all'Italia, anche Germania, Spagna e Portogallo. Per un'analisi delle disposizioni incriminatrici di parte speciale previste nelle legislazioni dei vari Paesi membri dell'Unione cfr. E. MEZZETTI, *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione*, cit., pp. 19-128; A. NIETO MARTÍN, *La lucha contra el fraude a la hacienda pública comunitaria: de la asimilación a la unificación*, in *I Congreso hispano-italiano de derecho penal económico*, a cura di C. Martínez-Bujián Pérez, Coruña, 1998, p. 183 ss. Più recentemente, per una ricostruzione sistematica v. *Report from the Commission. Implementation of the*

restrittiva del par. 4 seconda parte, valorizzandone prevalentemente le connessioni sistematiche con il paragrafo 1 e, più in generale, tutte le precedenti iniziative antifrode già intraprese dall'Unione – tra cui, *in primis*, la Convenzione PIF – già in grado di incidere sugli ordinamenti penali interni. A ragionare diversamente, veniva osservato, si sarebbe determinata un'irragionevole battuta d'arresto, se non addirittura un'involuzione, rispetto all'*acquis* concernente gli strumenti di lotta antifrode²²⁰. L'oggetto dell'esclusione di cui al par. 4, seconda parte non veniva pertanto identificato nel sistema penale interno complessivamente considerato, bensì ricondotto più limitatamente allo svolgimento delle funzioni e attività giurisdizionali nazionali. In altre parole, la clausola di salvezza in esame avrebbe avuto il solo scopo di esplicitare che gli Stati membri non avrebbero rinunciato alla propria competenza sul piano della coercizione e dell'esecuzione penale, ferma restando, invece, la possibilità di interventi normativi dell'Unione nel settore antifrode, implicanti, se del caso, anche misure di natura criminale, seppur di carattere sussidiario²²¹.

Nella medesima ottica, le impostazioni che richiama l'art. 280 TCE quale possibile base giuridica per l'adozione del *Corpus Juris* (sul quale più diffusamente, *infra*, *sub* § 4.2) si spinsero sino ad ipotizzare l'adozione di *regolamenti* contenenti sanzioni criminali a protezione delle finanze comunitarie²²².

D'altra parte, vi era invece chi, attenendosi ad un'interpretazione più fedele al significato letterale della disposizione, concludeva per negare il riconoscimento all'Unione di una competenza siffatta, ora limitando l'esclusione di cui al paragrafo 4 seconda parte alla sola fonte regolamentare²²³, ora estendendo la suddetta clausola di salvaguardia a tutte le iniziative di primo pilastro²²⁴.

Convention on the protection of the European Communities' financial interests and its protocols, COM(2004) 709 fin., Bruxelles, 25 ottobre 2004, e soprattutto *Second Report from the Commissione. Implementation of the Convention on the protection of the European Communities' financial interests and its protocols, Annex*, COM(2008) 77 fin., Bruxelles, 14 febbraio 2008, contenenti un'analisi delle misure nazionali adottate in attuazione della Convenzione PIF.

²²⁰ In questo senso precisamente anche R. SICURELLA, *La tutela "mediata degli interessi della costruzione europea: l'armonizzazione dei sistemi penali nazionali tra diritto comunitario e diritto dell'Unione europea*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, cit., p. 319 ss.

²²¹ Così L. PICOTTI, *Potestà penale dell'Unione europea nella lotta contro le frodi comunitarie*, cit., p. 369.

²²² In questo senso cfr. principalmente E. BACIGALUPO, p. 369 ss., e M. DELMAS-MARTY, p. 374 ss., in *The implementation of the Corpus Juris in the Member States. Penal provisions for the protection of European finances*, vol. I, a cura di M. Delmas-Marty, J. Vervaele, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000. Sul punto v. altresì K. TIEDEMANN, *Pour un espace juridique commun après Amsterdam*, in *Agon*, 1998, n. 17, pp. 12-13.

²²³ Cfr. G. GRASSO, *Relazione di sintesi*, in *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea*, cit., p. 407 ss.; ID., *Introduzione. Diritto penale ed integrazione europea*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, cit., p. 78; R. SICURELLA, *La tutela "mediata degli interessi della costruzione europea*, cit., p. 323; G. DE VERO, *Il Corpus Juris e le prospettive di riforma del sistema repressivo comunitario*, in *La lotta*

Vero è che l'introduzione di norme penali direttamente applicabili – introdotte cioè attraverso lo strumento del regolamento – richiederebbe necessariamente una base giuridica chiara e inequivoca, ben lontana quindi dalle ambiguità testuali proprie dell'art. 280 TCE, la cui formulazione, come già efficacemente osservato, è speculare a quella contenuta nell'art. 135 del trattato CE in tema di cooperazione doganale, ambito del tutto estraneo alla possibilità in un intervento penale armonizzato²²⁵.

Appare dunque più convincente fornire una lettura prudente dell'art. 280: lettura che, da un lato, non comporti un passo indietro rispetto alle forme di tutela degli interessi finanziari già introdotte sulla base delle precedenti versioni dei trattati, ma che, dall'altro, tenga conto dei limitati spazi ancora riservati al legislatore UE in materia penale.

Escluse quindi quelle misure in grado di interferire direttamente sull'applicazione della legislazione penale interna, come i regolamenti, si ritiene che un'interpretazione sistematica delle previsioni introdotte dal Trattato di Amsterdam²²⁶ consenta di giustificare la possibile adozione di direttive di armonizzazione *ex art. 280* paragrafo 4²²⁷: misure, queste ultime, che come tali richiedono un atto interno di recepimento, e in ogni caso da adottarsi secondo una procedura legislativa che preveda la partecipazione del Parlamento europeo, sì da assicurare la necessaria legittimazione democratica delle fonti penali²²⁸. Tale impostazione trova conferma nella prima proposta di Direttiva «relativa alla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità», presentata dalla Commissione europea nel 2001

contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea, cit., p. 387; D. SPINELLIS, in *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, cit., p. 383 ss.; J. VERVAELE, in *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, cit., p. 388 ss.; J. VERVAELE, *La Union Europea y su espacio judicial europeo: los desafios del modelo Corpus Juris 2000 y de la Fiscalia Europea*, in *Rev. pen.*, 2002, n. 9, p. 134 ss.

²²⁴ J. SPENCER, in *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, cit., p. 380 ss.

²²⁵ G. GRASSO., *Introduzione. Diritto penale ed integrazione europea*, cit., p. 78; ID., *La protezione degli interessi finanziari comunitari nella prospettiva della formazione di un diritto penale europeo*, cit., p. 112, il quale richiama altresì le osservazioni in proposito sviluppate da H. LABAYLE, *La lutte anti-fraude et le troisième pilier*, in *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea*, cit., p. 295 ss.

²²⁶ Come messo in evidenza da G. GRASSO., *Introduzione. Diritto penale ed integrazione europea*, cit., p. 79, infatti, nell'ambito del III pilastro il Trattato sancisce tra i propri obiettivi quello del riavvicinamento delle legislazioni nazionali per forme di criminalità transfrontaliera in una serie di settori, tra i quali non rientra quello degli interessi finanziari UE; tale mancanza si giustificerebbe solo ammettendo che la base giuridica per iniziative di armonizzazione in ambito PIF sia contenuta in una disposizione di I pilastro, vale a dire l'art. 280 TCE.

²²⁷ Così, in particolare, G. GRASSO., *Introduzione. Diritto penale ed integrazione europea*, cit., p. 79; ID., *La protezione degli interessi finanziari comunitari nella prospettiva della formazione di un diritto penale europeo*, cit., p. 113; R. SICURELLA, *La tutela "mediata degli interessi della costruzione europea*, cit. p. 323.

²²⁸ In questo senso già L. PICOTTI, *Potestà penale dell'Unione europea nella lotta contro le frodi comunitarie*, cit., p. 369, il quale richiama la procedura di codecisione prevista dall'art. 251 TCE.

sulla base dell'art. 280, paragrafo 4²²⁹ (sulla quale si tornerà più diffusamente *infra, sub* § 4.3.).

Rispetto al precedente art. 209A, il nuovo art. 280 innova anche sotto il profilo dei soggetti chiamati ad adottare misure a tutela degli interessi finanziari: *in primis*, poiché il paragrafo 1 – assente nella versione del Trattato adottata a Maastricht – attribuisce l'obbligo di tutela efficace sia ai Paesi membri che alla Comunità europea; inoltre, poiché il paragrafo 3 prevede che gli Stati coordinino l'azione antifrode della Comunità e intensifichino allo scopo la reciproca cooperazione (non solo, come previsto dall'art. 209A, «con l'aiuto della Commissione», bensì) «assieme alla Commissione»; infine, in quanto il paragrafo 5 impone alla Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, di presentare annualmente al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione concernente le misure adottate a norma dello stesso art. 280 TCE.

Proprio alla luce di questo mutato scenario vanno annoverate talune importanti iniziative compiute nel settore delle indagini e della cooperazione giudiziaria, rappresentate dalla creazione dell'Ufficio europeo di lotta antifrode (OLAF), succeduto alla precedente Unità di coordinamento della lotta antifrode (UCLAF), nonché della Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea (Eurojust) (cfr., *infra, sub* § 4.1.).

Con specifico riferimento alle misure di carattere penale a vario titolo riconducibili all'area PIF afferenti il decennio Amsterdam-Lisbona, oggetto dei paragrafi successivi saranno una serie di iniziative molte delle quali non hanno, a ben vedere, avuto l'esito sperato ma di cui non può sottrarsi la paradigmatica valenza simbolica²³⁰, specie nell'ottica delle successive modifiche consacrate dal Trattato di Lisbona. Il riferimento corre soprattutto alla riformulazione del *Corpus Juris* (cfr., *infra, sub* § 4.2.), alla prima proposta di Direttiva PIF (cfr., *infra, sub* § 4.3.), al Libro Verde elaborato dall'OLAF (cfr., *infra, sub* § 4.4.) e al fallito progetto di revisione dei trattati volto all'introduzione di una Costituzione per l'Europa, il cui art. III-415 anticipa i contenuti dell'art. 325 TFUE (cfr., *infra, sub* § 4.5.).

Ciò che emerge dal quadro appena tracciato, è che – oltre al modello di tutela accentrato, che senz'altro esce notevolmente rafforzato anche grazie ai citati profili di

²²⁹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio «relativa alla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità», COM(2001) 272 def., in G.U. n. 240 E, del 28 agosto 2001, pp. 125-129.

²³⁰ Sulla valenza simbolica e *lato sensu* di orientamento culturale attribuita in particolare al progetto del *Corpus Juris* cfr. anche R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, cit. p. 533.

cooperazione investigativa e giudiziaria – la strada prescelta dal legislatore comunitario per salvaguardare le proprie finanze è quella del ricorso al modello decentrato, attraverso forme viepiù incisive di influenza sui sistemi penali nazionali.

4.1. Profili di cooperazione investigativa e giudiziaria: dall’UCLAF all’OLAF e la creazione di Eurojust

A fronte del progressivo aumento degli ambiti di intervento delle Comunità e, correlativamente, delle ingenti risorse economiche destinate al relativo finanziamento, in particolare tra la fine degli anni Settanta e l’inizio degli anni Ottanta del secolo scorso, le istituzioni comunitarie presero atto anche delle crescenti attività illegali riguardanti le entrate e le spese del bilancio comunitario. In risposta a crescenti critiche e richieste di intensificare le misure di prevenzione e d’indagine delle frodi comunitarie formulate dal Parlamento europeo e dalla Corte dei conti²³¹, nel 1988 la Commissione europea creò l’Unità di coordinamento della lotta antifrode (UCLAF), una struttura decentrata interna al Segretariato Generale, con il compito di coordinare le “cellule specializzate” nelle attività antifrode istituite presso alcune delle Direzioni generali della Commissione e le indagini svolte dalle competenti autorità nazionali.

Le funzioni dell’UCLAF furono nel tempo intensificate, dapprima attraverso cospicui incrementi del relativo organico²³², poi mediante l’adozione di una serie di atti tesi ad ampliarne i relativi poteri (tra cui in particolare una nota del Segretariato generale del 1995 con cui l’Unità veniva autorizzata ad avviare indagini di propria iniziativa e con cui si imponeva a tutti i servizi della Commissione l’obbligo di segnalare qualsiasi sospetto di frode; il regolamento n. 2185/1996 relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dall’UCLAF²³³), e ancora con la conversione dell’Unità nella «*Task force*

²³¹ Cfr. in particolare *Report from the Commission on tougher measures to fight against fraud affecting the Community budget*, COM(87) 572 fin., Bruxelles, 20 novembre 1987.

²³² Sul punto cfr. l’Allegato 1 alla *Seconda Relazione sulla riforma della Commissione. Analisi delle prassi attuali e proposte per affrontare la cattiva gestione, le irregolarità e la frode*, 10 settembre 1999, redatto da un comitato di esperti indipendenti e reperibile sul sito web del Parlamento europeo: <http://www.europarl.europa.eu/>.

²³³ Regolamento (Euratom, CE) n. 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 G.U. L 292, 15 novembre 1996.

coordinamento della lotta antifrode»²³⁴, divenuta competente – a seguito di una serie di casi di frode in cui erano coinvolti taluni funzionari della Commissione – a svolgere anche inchieste interne alla Commissione stessa.

Senonché, sull'onda di uno scandalo che portò alle dimissioni della Commissione *Santer*, si rivelano ben presto i limiti derivanti dalla stretta dipendenza tra l'UCLAF e l'istituzione di appartenenza, giungendo nel 1999, nel nuovo assetto istituzionale aperto dal Trattato di Amsterdam, alla creazione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF, dall'acronimo francese «*Office européen de lutte antifraude*»)²³⁵, divenuto operativo nel 2001 dopo un primo biennio di transizione²³⁶.

Seppur sempre facente parte della Commissione²³⁷, l'OLAF si caratterizza per uno speciale statuto di indipendenza ed autonomia operativa e finanziaria, che si sostanzia principalmente nella regolare soggezione al controllo operato da un Comitato di vigilanza esterno e nel potere di ricorso contro la Commissione dinanzi alla Corte di giustizia, qualora il Direttore generale – peraltro nominato secondo una procedura *ad hoc*²³⁸ – reputi che un atto della Commissione possa compromettere l'indipendenza dell'Ufficio²³⁹.

L'OLAF svolge indagini di carattere amministrativo a tutela degli interessi finanziari dell'Unione, sulla base della disciplina generale dettata (prima dal regolamento

²³⁴ Decisione della Commissione del 14 luglio 1998, COM(98)0459.

²³⁵ Decisione della Commissione del 28 aprile 1999 che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), 1999/352/EC, CECA, Euratom, in G.U. L 136/20 del 31 maggio 1999, e successivi emendamenti (Decisione della Commissione del 27 settembre 2013, 2013/478/EU; Decisione della Commissione del 25 marzo 2015, 2015/512). Per ulteriori approfondimenti si segnalano in particolare i seguenti contributi: C. STEFANOU, S. WHITE, H. XANTHAKI, *OLAF at the Crossroads. Action against EU Fraud*, Oxford, 2011; J.F.H. INGHELDRAM, *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF). An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor's Office*, Groningen, 2011; P. DOELLE, *Competenze ed attività d'indagine dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ed iniziative recenti della Commissione europea per la tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità europee*, in *Il Corpus juris 2000: nuova formulazione e prospettive di attuazione*, a cura di L. Picotti, Padova, 2004, p. 267 ss.; A. PERDUCA, F. PRATO, *Le indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ed i rapporti con le autorità giudiziarie*, in *Cass. pen.*, 2006, n. 12, p. 4242 ss.; V. COVOLO, *The Legal Framework of OLAF Investigations. What Lessons for the European Penal Area?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2011, n. 2, p. 201 ss.; J.A.E. VERVAELE, *Gathering and use of evidence in the area of freedom, security and justice, with special regard to EU fraud and OLAF investigations*, in *Evidence in EU Fraud Cases*, a cura di C. Nowak, Varsavia, 2014, p. 21 ss.; G. LASAGNI, *Cooperazione amministrativa e circolazione probatoria nelle frodi doganali e fiscali. Il ruolo dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) alla luce della direttiva OEI e del progetto EPPO*, in www.penalecontemporaneo.it, 23 settembre 2015.

²³⁶ Cfr. OLAF, Comitato di vigilanza, *Rapporto d'attività (luglio 2000 – settembre 2001)*, 11 ottobre 2001.

²³⁷ In particolare è posto sotto la responsabilità del Commissario per il Budget e le risorse umane.

²³⁸ Cfr. artt. 5, 17, 18, Regolamento n. 883/2013. Il Direttore Generale è nominato dalla Commissione in consultazione con Parlamento e Consiglio, a differenza dei direttori generali delle altre Direzioni che sono nominati semplicemente nominati dalla Commissione. Egli ha facoltà di adottare linee guida sulle procedure di indagine, cfr. *Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff*, 1 October 2013.

²³⁹ Cfr. art. 17.3, Regolamento n. 883/2013.

n. 1073/1999²⁴⁰, poi sostituito) dal regolamento n. 883/2013²⁴¹, nonché da una serie di regolamenti settoriali: può trattarsi, da un lato, di indagini esterne presso uno o più Stati membri UE o in Paesi terzi interessati da fondi UE, inerenti qualsiasi tipo di illecito, amministrativo o penale, a detrimento delle uscite o delle entrate del bilancio dell'Unione (art. 3, reg. n. 883/2013); dall'altro, di indagini interne, non più limitate alla sola Commissione, bensì relative a condotte, rilevanti sul piano amministrativo, disciplinare o penale, dei membri o del personale di istituzioni, organi e organismi UE che possano parimenti arrecare pregiudizio agli interessi finanziari UE (art. 4, reg. n. 883/2013). Con riferimento all'ambito territoriale di competenza, l'OLAF può esercitare i propri poteri investigativi in tutto il territorio UE, indipendentemente dalla natura transnazionale dell'inchiesta e senza necessità di essere allo scopo autorizzato da parte delle autorità nazionali, ed altresì in territorio extra-UE, in Stati interessati da fondi UE o sulla base di accordi conclusi dalla Commissione con i Paesi terzi interessati. Inoltre, indipendentemente dallo svolgimento di una propria inchiesta, l'OLAF può aprire fascicoli di coordinamento per fornire assistenza alle autorità nazionali durante lo svolgimento da parte di queste ultime di indagini relative a fatti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'Unione.

Nel corso delle indagini l'OLAF può sentire le persone sottoposte a indagini e i possibili testimoni, può acquisire documenti, può compiere i c.d. *on-the-spot checks*, ossia controlli sul punto presso gli operatori economici sospettati di aver compiuto attività a detrimento del bilancio UE o presso terzi, può acquisire copie di atti, anche mediante attività di *digital forensic*; nell'ambito delle inchieste interne ha inoltre accesso agli uffici del personale di istituzioni, organi e organismi UE. Per quanto riguarda l'esatta estensione dei predetti poteri, essi variano a seconda della legislazione nazionale applicabile: nello svolgere indagini presso gli Stati membri UE, gli investigatori dell'OLAF sono dotati degli stessi poteri che competono alle autorità amministrative nazionali (v. in particolare art. 7, reg. n. 2185/96 e artt. 3 e 7, reg. n. 883/2013) e sono privi di poteri coercitivi (l'art. 9 Reg. n. 2185/96 prevede infatti che in caso di opposizione ad un controllo sul posto da parte di

²⁴⁰ Regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF), in G.U. L 136, del 31 maggio 1999.

²⁴¹ Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio, in G.U. L 248/1, del 18 settembre 2013.

un operatore economico, «lo Stato membro interessato presta ai controllori della Commissione, in base alle disposizioni nazionali, l'assistenza necessaria per consentire lo svolgimento della loro missione di controllo e di verifica sul posto»).

Lo svolgimento delle indagini è assistito da una serie di garanzie difensive²⁴², considerevolmente rafforzate da parte del citato regolamento n. 883/2013 (cfr. art. 9), tra cui il rispetto della presunzione di innocenza, il privilegio contro l'autoincriminazione, il diritto della persona interessata di essere assistita da una persona sua scelta, di ottenere copia del verbale del proprio colloquio, di presentare le proprie osservazioni sui fatti che la riguardano, per iscritto o durante un colloquio con il personale designato dell'Ufficio, prima che siano redatte conclusioni che facciano riferimento nominativamente a una persona interessata.

In esito alle indagini, l'OLAF redige una relazione finale che descrive le indagini svolte, i fatti accertati, ai quali viene data una qualificazione giuridica preliminare secondo il diritto nazionale dello Stato interessato, e la relativa stimata incidenza finanziaria sul bilancio UE, eventualmente accompagnata dalle raccomandazioni di adottare determinati provvedimenti, vale a dire le misure disciplinari, amministrative, finanziarie e/o giudiziarie ritenute opportune nel caso di specie (cfr. art. 11, reg. n. 883/2013). Più specificamente, qualora l'indagine metta in luce irregolarità di carattere amministrativo, la relazione finale viene inviata alla istituzione o agli organi o organismi UE interessati, direttamente competenti al recupero delle somme sottratte al budget; in presenza di fatti penalmente rilevanti in uno a più Stati membri, la predetta relazione viene trasmessa alle autorità giudiziarie competenti, che potranno (discrezionalmente) avvalersene negli stessi limiti e alle stesse condizioni previste per i rapporti redatti dalle autorità amministrative nazionali. A fronte della mancanza di poteri coercitivi in capo all'OLAF, l'ingresso delle risultanze delle indagini esterne nei diversi sistemi giuridici dipende dunque esclusivamente dalla volontà delle autorità nazionali di conformarsi alle raccomandazioni formulate nella relazione finale e di avvalersi delle prove raccolte dall'OLAF, il cui regime di utilizzabilità nel processo penale dipende dagli standard probatori prescritti dai singoli ordinamenti nazionali per il materiale probatorio proveniente dall'accertamento amministrativo²⁴³.

²⁴² Cfr. A. VENEGONI, *Diritti procedurali delle persone sottoposte a indagine da OLAF*, in *Processo penale, lingua e Unione europea*, a cura di F. Ruggeri, T. Rafaraci, G. Di Paolo, S. Marcolini, R. Belfiore, Padova, 2013, p. 107 ss.

²⁴³ Sul punto cfr., in particolare, G. LASAGNI, *Cooperazione amministrativa e circolazione probatoria nelle frodi doganali e fiscali*, cit., p. 10 ss.

La frode, la corruzione e altri reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione rientrano altresì tra le competenze dell'Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea (Eurojust²⁴⁴), agenzia creata per rafforzare il coordinamento investigativo volto a contrastare gravi forme di criminalità transnazionale, sulla base degli artt. 31 e 34 del Trattato di Nizza²⁴⁵, in linea con le istanze volte alla creazione di uno spazio di libertà sicurezza e giustizia manifestate nel Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999²⁴⁶.

A ben vedere, l'istituzionalizzazione di Eurojust rappresenta una momentanea battuta d'arresto, una «soluzione meno rivoluzionaria»²⁴⁷ rispetto al progetto di creazione di una nuova autorità giudiziaria sovranazionale, il Pubblico Ministero europeo, competente a svolgere, all'interno di un unico spazio giudiziario europeo ed indipendentemente dai Paesi membri e dalle altre istituzioni, le indagini preliminari e ad esercitare l'azione penale in relazione agli illeciti lesivi degli interessi finanziari UE. In assenza di un'ideale base giuridica che consentisse di intervenire sul quadro istituzionale tracciato dal Trattato di Amsterdam, la Commissione – anche sulla scia del dibattito scientifico e istituzionale scaturito dalla redazione del *Corpus Juris* (cfr. diffusamente, *infra*, sub § 4.2.) – avanzò la proposta, non accolta dalla conferenza intergovernativa di Nizza, di introdurre una disposizione *ad hoc*, l'art. 280-bis TCE²⁴⁸.

²⁴⁴ Con la decisione 2000/799/GAI del Consiglio del 14 dicembre 2000 fu istituita l'Unità provvisoria di cooperazione giudiziaria Pro-Eurojust operativa da marzo 2001. La definitiva creazione di Eurojust risale invece alla successiva decisione 2002/187/GAI del Consiglio del 28 febbraio 2002, in vigore dal 6 marzo 2002. In argomento, cfr. G. DE AMICIS, *La costruzione di Eurojust nell'ambito del «terzo pilastro» dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 1964 ss. La decisione 2002/187/GAI è stata poi riformata nel 2008 con l'adozione della nuova decisione 2009/426/GAI.

²⁴⁵ Trattato di Nizza che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, in G.U. C 80/1, 10 marzo 2001.

²⁴⁶ Sul punto cfr. L. SALAZAR, *La costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il Consiglio europeo di Tampere*, in *Cass. pen.*, 2000, p. 1114 ss.

²⁴⁷ R. SICURELLA, *La sfida del "pubblico ministero europeo" tra europeizzazione e tradizioni giuridiche nazionali*, in *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, a cura di A. Lanzi, F. Ruggieri, L. Camaldo, Padova, 2002, p. 88 ss.

²⁴⁸ Il testo dell'art. 280-bis prevedeva: «1. Onde contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 280, paragrafo 1, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, nomina per un periodo di sei anni, non rinnovabile, un procuratore europeo. Il procuratore europeo è incaricato di ricercare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori o i complici delle infrazioni che ledono gli interessi finanziari della Comunità e di esercitare dinanzi ai tribunali competenti degli Stati membri l'azione pubblica relativa a queste infrazioni, nel quadro delle regole di cui al paragrafo 3.

2. Il procuratore europeo viene scelto tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali. Nell'adempimento dei suoi doveri, egli non sollecita né accetta istruzioni di sorta. Se cessa di soddisfare i requisiti necessari all'esercizio delle sue funzioni o se ha commesso una colpa grave, può essere dimesso

Fallito il progetto del nuovo art. 280-*bis*, si ripiegò sul fronte della cooperazione giudiziaria, attraverso la creazione di Eurojust. Si tratta di un'agenzia composta da magistrati distaccati da ciascuno Stato membro che svolge funzioni di coordinamento delle indagini e dei procedimenti giudiziari che interessino almeno due Stati membri dell'Unione e che abbiano ad oggetto gli illeciti indicati all'art. 4 della decisione 2002/187/GAI (vale a dire i reati appartenenti alla competenza di Europol²⁴⁹, forme di criminalità informatica, ambientale e organizzata, frode, corruzione e qualsiasi reato lesivo degli interessi finanziari UE, riciclaggio, nonché i reati a vario titolo connessi ai precedenti).

Le competenze e i poteri di Eurojust si distinguono da quelli attribuiti all'OLAF in quanto: a differenza di quest'ultimo, Eurojust è privo di diretti poteri investigativi, ma si limita a fornire un supporto di coordinamento alle autorità giudiziarie nazionali, che si estrinseca principalmente nella organizzazione di riunioni e centri di coordinamento, nella facilitazione dello scambio di informazioni e di un supporto logistico, nella predisposizione, anche finanziaria, di squadre investigative comuni; in secondo luogo, la competenza di Eurojust si estende ad una serie di illeciti penali ben più estesa rispetto alla sola lotta antifrode, a condizione che tali illeciti presentino una dimensione transnazionale. Non compete, invece, ad Eurojust il coordinamento di indagini di natura meramente amministrativa o che interessino esclusivamente un Paese membro dell'Unione. A fronte delle notevoli differenze appena delineate, sussistono comunque taluni profili di sovrapposizione tra i due Uffici, motivo che ha spinto gli stessi a prevedere momenti di

dalla Corte di giustizia su richiesta del Parlamento, del Consiglio o della Commissione. Il Consiglio, conformemente alla procedura di cui all'articolo 251, fissa lo statuto del procuratore europeo.

3. Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251, fissa le condizioni d'esercizio delle funzioni di procuratore europeo, adottando in particolare a) un regolamento che fissi gli elementi costitutivi delle infrazioni penali per frode e per qualsiasi attività illegale lesiva degli interessi finanziari della Comunità, nonché le pene previste per ciascuna di esse; b) regole di procedura applicabili alle attività del procuratore europeo, nonché le norme che disciplinano l'ammissibilità delle prove; c) regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti di procedura disposti dal procuratore europeo nell'esercizio delle sue funzioni».

La proposta di modifica doveva inoltre coordinarsi con l'inserimento, in apertura dell'art. 280, paragrafo 4, della clausola di sussidiarietà «fatte salve le disposizioni dell'art. 280-*bis*». Cfr. il *Contributo complementare della Commissione alla Conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali. La tutela penale degli interessi finanziari comunitari: un procuratore europeo*, 29 settembre 2000, COM(2000)608, p. 10, già anticipato nel parere reso dalla stessa Commissione: *La riforma istituzionale al servizio dell'allargamento. Parere della Commissione ai sensi dell'articolo 48 del trattato sull'Unione europea per la riunione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri per una modifica dei trattati*, 26 gennaio 2000, COM(2000)34.

²⁴⁹ Cfr. Convenzione basata sull'articolo K3 del Trattato sull'Unione europea che istituisce un Ufficio europeo di polizia (Europol), 26 luglio 1995, in particolare art. 2.

coordinamento e cooperazione reciproca al fine di rafforzare la comune missione di tutela degli interessi finanziari UE²⁵⁰.

4.2. Il *Corpus Juris*

La ritenuta inadeguatezza della tutela riservata agli interessi finanziari dell'Unione condusse ben presto ad interrogarsi sull'opportunità di operare un vero e proprio «salto di qualità»²⁵¹ che fosse in grado di superare quei limiti di inefficienza e disomogeneità riscontrati con riferimento alle precedenti iniziative sovranazionali attraverso la via dell'unificazione²⁵².

Sotto la spinta propulsiva del Parlamento europeo, la Direzione Generale del Controllo finanziario della Commissione europea incaricò un gruppo di esperti e accademici rappresentanti dei diversi Stati membri di redigere un «*Corpus Juris* contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea», che ha visto la luce in una prima versione risalente al 1997²⁵³, poi riveduta ed ampliata nel 2000²⁵⁴ (il riferimento sarà a quest'ultima versione del *Corpus Juris*, ove non diversamente specificato).

²⁵⁰ Circa gli obiettivi e le modalità della cooperazione tra OLAF e Eurojust cfr. in particolare *Accordo pratico sulle modalità di cooperazione fra Eurojust e l'OLAF*, in G.U. C 314/02 del 9 dicembre 2008, approvato dal Consiglio in data 25 luglio 2008 e che stabilisce le modalità per una cooperazione più intensa e le norme per lo scambio di dati generali e personali, già preceduto da un memorandum d'intesa che definiva le modalità pratiche per uno scambio di informazioni tra Eurojust e l'OLAF, prevedendo reciproci scambi di informazioni, l'istituzione di punti di contatto reciproco (in particolare nell'ambito dell'Unità "Magistrati" dell'OLAF) e la possibilità, per i due servizi, di partecipare a gruppi investigativi comuni.

²⁵¹ G. GRASSO, *Prefazione*, in *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, a cura di G. Grasso e R. Sicurella, Milano, 2003, p. 15.

²⁵² Cfr. in particolare le motivazioni alla base del primo progetto del *Corpus Juris* espresse da M. DELMAS-MARTY, *Motivazione. Verso una repressione più giusta, più semplice e più efficace*, in *Verso uno spazio giudiziario europeo. Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Milano, 1997, p. 33 ss. (versione italiana).

²⁵³ La prima versione del *Corpus Juris*, risultato dello studio «Espace judiciaire européen», è stata pubblicata in un volume bilingue francese-inglese: «*Corpus Juris*» portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, a cura di M. Delmas-Marty, Paris, 1997. Per la versione italiana cfr. *Verso uno spazio giudiziario europeo. Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, con prefazione di G. Grasso, trad. a cura di R. Sicurella, Milano, 1997. Tra gli studiosi europei coinvolti nel progetto: Enrique Bacigalupo, Giovanni Grasso e Klaus Tiedemann per il diritto penale sostanziale; Nils Jageborg, Dionusios Spinellis e Christine Van den Wyngaert per la competenza e l'extraterritorialità; Mireille Delmas-Marty e John R. Spencer per le norme procedurali.

²⁵⁴ La seconda versione del documento – *Corpus Juris 2000*, c.d. versione di Firenze, così chiamata poiché l'ultima riunione del gruppo di ricerca si è tenuta nel maggio 1999 presso l'Istituto Universitario Europeo di Firenze-Fiesole – rappresenta invece il precipitato dello studio «*Suivi Corpus Juris*», teso a superare le

Il documento, frutto di un'attenta comparazione giuridica tra i diversi sistemi penali nazionali²⁵⁵, si propone di costruire un micro-sistema per la repressione penale delle frodi comunitarie; una sorta di embrione di sistema penale sovranazionale di carattere settoriale, anticipatorio di una prima forma di codificazione europea, già auspicata da parte della dottrina²⁵⁶, rispetto alla quale risulta tuttavia carente dei necessari caratteri di autosufficienza, atteso soprattutto il meccanismo integrativo prefigurato dalla norma di chiusura (cfr. art. 35)²⁵⁷.

Ad una preliminare enunciazione di una serie di principi generali fanno seguito una prima parte che contiene otto fattispecie incriminatrici lesive degli interessi finanziari UE; una seconda parte contenente alcune previsioni di parte generale; una terza e ultima parte dedicata alle regole processuali relative alla fase delle indagini preliminari, la cui titolarità è attribuita al Pubblico Ministero europeo, del quale è prevista la creazione e disciplinata l'attività, e del giudizio presso le giurisdizioni nazionali.

In apertura del *Corpus Juris 2000* compaiono una serie di principi fondamentali, suddivisi tra «principi tradizionali» (che comprendono i principi di legalità, di personalità della responsabilità penale, di proporzione, di garanzia giudiziaria) e «principi “nuovi”» (tra cui i principi di territorialità europea e del contraddittorio).

I primi rappresentano il precipitato di una scrupolosa opera di raffronto tra le tradizioni costituzionali degli Stati membri, anche alla luce delle indicazioni risultanti dalla

criticità emerse in relazione alla prima versione del progetto. Cfr. *La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats Membres*, a cura di M. Delmas-Marty, J.A.E. Vervaele, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000. Per la versione italiana cfr. *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, a cura di G. Grasso e R. Sicurella, Milano, 2003. Per un confronto tra le due versioni cfr. R. SICURELLA, *Il Corpus Juris e la definizione di un sistema di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, in *Il Corpus Juris 2000*, cit., p. 31 ss.

²⁵⁵ Cfr. A. BERNARDI, *Corpus Juris e formazione di un diritto penale europeo*, in *Il Corpus juris 2000: nuova formulazione e prospettive di attuazione*, cit., p. 117.

²⁵⁶ Sull'opportunità di un codice penale europeo cfr. soprattutto A. BERNARDI, *Verso una codificazione penale europea? Ostacoli e prospettive*, cit., *passim*.

²⁵⁷ Sulla natura non strettamente codicistica del documento cfr. A. BERNARDI, *Corpus Juris e formazione di un diritto penale europeo*, cit., pp. 99-104, il quale evidenzia le significative differenze tra esso e gli ordinari modelli codicistici statuali «improntati all'autosufficienza se non addirittura ad una sorta di “autarchia” che tende a renderli impermeabili ad apporti esterni»; per contro, il *Corpus Juris*, in forza del meccanismo previsto dall'art. 35, «nasce destinato ad essere integrato in maggiore o minore misura dalla normativa penale (sostanziale e processuale) nazionale», secondo un meccanismo di integrazione del tutto peculiare, non assimilabile nemmeno a quei modelli di codice penale (gli esempi citati sono quelli del Canada e degli Stati Uniti) che pure conoscono una (ben più netta) dicotomia tra diversi livelli. Esclusa la natura di codice in senso stretto, se n'è comunque rimarcata la natura di autonomo “micro-sistema penale”. In questo senso cfr. M. DONINI, *L'armonizzazione del diritto penale europeo nel contesto globale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2002, n. 2, p. 495; A. BERNARDI, *Strategie per l'armonizzazione dei sistemi penali europei*, cit., p. 835; R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, cit., pp. 533-534, che proprio sotto il profilo metodologico-strutturale affianca il documento in esame al progetto *Europa-Delikte*.

giurisprudenza delle Corti europee: emblematico è il caso di principio di legalità, la cui formulazione tiene in debito conto dei tratti peculiari tracciati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione all'art. 7 CEDU²⁵⁸.

Per contro, l'esigenza di prevedere anche principi "nuovi", estranei agli ordinamenti nazionali, quantomeno nell'esatta portata in cui sono descritti nel documento, sorge dalla necessità di rendere effettivo quello «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» annunciato dal Trattato di Amsterdam²⁵⁹. In quest'ottica ben si comprende la creazione, enunciata nell'ambito del principio di territorialità europea, di uno spazio giudiziario europeo composto dall'insieme dei territori degli Stati membri dell'Unione, all'interno del quale sono destinati ad operare tanto il Pubblico ministero europeo, quanto i giudici nazionali chiamati a decidere in applicazione delle disposizioni del *Corpus Juris*.

La prima parte del *Corpus Juris* contiene la previsione di otto fattispecie incriminatrici, suddivise in un gruppo di reati comuni (artt. 1-4: «delitti commessi da chiunque») ed in uno dedicato ai reati propri (artt. 5-8: «delitti commessi dai funzionari»), che definiscono nel complesso l'ambito applicativo del documento stesso. Si tratta infatti di una serie di illeciti idonei a cagionare un'offesa – sotto forma di lesione o messa in pericolo – degli interessi finanziari dell'Unione, oltre che di taluni beni giuridici per così dire "collaterali", la cui rilevanza parrebbe tuttavia direttamente esclusa in via autonoma, in assenza cioè di una carica offensiva indirizzata anche al budget comunitario²⁶⁰. Tra i reati comuni sono inclusi la «frode agli interessi finanziari delle Comunità europee e reati assimilati» (art. 1), la «frode in materia di appalti» (art. 2), «riciclaggio e ricettazione» (art. 3), l'«associazione per delinquere» (art. 4); rientrano invece tra i reati che possono

²⁵⁸ Sulla dimensione europea del principio di legalità cfr. ampiamente A. BERNARDI, *Articolo 7 ("Nessuna pena senza legge")*, in *Commentario alla Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali*, coordinato da S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, Padova, 2001, p. 249 ss.

²⁵⁹ In questi termini M. DELMAS-MARTY, *Necessità, legittimità e fattibilità del Corpus juris*, in *Il Corpus Juris 2000*, cit., pp. 250-251.

²⁶⁰ Sul riconoscimento di un più esteso catalogo di beni giuridici che divengono oggetto della tutela penale accordata dalle incriminazioni di cui agli artt. 1-8 cfr. altresì L. PICOTTI, *Il Corpus Juris 2000. Profili di diritto sostanziale e prospettive di attuazione alla luce del progetto di Costituzione per l'Europa*, in *Il Corpus juris 2000: nuova formulazione e prospettive di attuazione*, cit., il quale menziona soprattutto l'interesse al rispetto delle condizioni della libera concorrenza, l'ordine pubblico economico, l'imparzialità e il buon andamento delle funzioni pubbliche comunitarie e nazionali, la trasparenza e la parità di trattamento nei rapporti con le pubbliche amministrazioni (pp. 11-12). Per una critica all'approccio "restrittivo" adottato nel *Corpus Juris* cfr. R. SICURELLA, *Définition des intérêts supranationaux et propositions d'incriminations communes: nécessité d'une dogmatique communautaire?*, in *La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats Membres*, cit., p. 222 ss., la quale si riferisce in particolare al bene-interesse della «cosa pubblica comunitaria», oltre che alla creazione di una fattispecie incriminatrice a tutela della moneta unica europea (cfr. ID., *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, cit., p. 529, nt. 119).

essere commessi da funzionari “europei” e “nazionali” – definiti secondo la previsione contenuta nella prima parte dell’art. 5 – «corruzione» (art. 5), «malversazione» (art. 6), «abuso d’ufficio» (art. 7), «rivelazione di segreti d’ufficio» (art. 8).

Fulcro del sistema è ancora il reato di frode al bilancio comunitario, la cui formulazione, a detta degli stessi Autori del documento²⁶¹, non aderisce a nessuno dei modelli proposti dai diversi sistemi giuridici europei posti a raffronto, ma introduce un nuovo e più ampio paradigma di tutela, solo in parte mutuato dalla precedente definizione di «frode» contenuta nell’art. 1 della Convenzione PIF e dalla nozione di «irregolarità» che fonda l’ambito applicativo del regolamento n. 2988/95, delle quali sviluppa ed amplia i tratti essenziali sia sotto il profilo della struttura della fattispecie oggettiva, sia con riguardo all’elemento psicologico²⁶².

Rispetto alla fattispecie tipizzata dalla Convenzione PIF, costruita come illecito di danno che ruota attorno alla necessaria causazione dell’evento lesivo degli interessi finanziari UE – rappresentato, nel caso della frode in materia di spese, dal fatto di percepire o ritenere illecitamente fondi provenienti dal bilancio dell’Unione e, nel caso della frode in materia di entrate, dalla illegittima diminuzione delle risorse appartenenti al predetto bilancio –, la nozione fatta propria dal *Corpus Juris* realizza un’anticipazione di tutela alla soglia del pericolo concreto, giustificata anche sulla base degli specifici meccanismi che tipicamente sovrintendono alla concessione di fondi comunitari e ai rapporti tributari instaurati con le amministrazioni sovranazionali²⁶³. Vengono infatti in rilievo i fatti di presentazione alle competenti autorità di «dichiarazioni incomplete o inesatte concernenti fatti determinanti per la decisione (relativa alla concessione di un aiuto o di una sovvenzione o per la liquidazione di un debito fiscale)» (lett. *a*) e di mancato rispetto di un obbligo informativo «riguardo ad ogni modifica relativa a circostanze rilevanti che possano incidere sulla decisione di concessione della sovvenzione, aiuto o beneficio fiscale, o sulla decisione di rifiuto, riduzione, annullamento o restituzione» (lett.

²⁶¹ Cfr. M. DELMAS-MARTY, *Necessità, legittimità e fattibilità del Corpus juris*, in *Il Corpus Juris 2000*, cit., p. 289.

²⁶² Per un preciso confronto tra i modelli menzionati cfr. L. PICOTTI, *Il Corpus Juris 2000. Profili di diritto sostanziale e prospettive d’attuazione alla luce del progetto di Costituzione per l’Europa*, cit., p. 13 ss. Sul punto v. altresì A. ROSSI, *Brevi note sulla riformulazione del reato di frode al bilancio comunitario e sui nuovi délits assimilés di cui all’art. 1 del Corpus Juris*, in *Il Corpus juris 2000: nuova formulazione e prospettive di attuazione*, cit., p. 157 ss., secondo la quale la frode definita dal *Corpus Juris* continuerebbe a ruotare attorno alla realizzazione di una condotta ingannatoria.

²⁶³ In questo senso ancora L. PICOTTI, *Il Corpus Juris 2000. Profili di diritto sostanziale e prospettive d’attuazione alla luce del progetto di Costituzione per l’Europa*, cit., pp. 17-18.

b), in entrambi i casi qualora le predette condotte attive o omissive *possano* «arrecare pregiudizio agli interessi finanziari delle Comunità europee». La fattispecie di cui alla lett. c è invece costituita dall'aver «distratto fondi comunitari relativi ad una sovvenzione o ad un aiuto regolarmente ottenuti»: ipotesi nella quale non è richiesta la verifica di una vera e propria illegittima diminuzione dei fondi appartenenti al bilancio comunitario, ma che viene integrata nell'offesa – questa volta financo nell'ottica dell'illecito di lesione – all'interesse pubblico ad una corretta gestione di risorse economiche almeno in origine correttamente allocate. A fronte dell'ampliamento di tutela realizzato dal *Corpus Juris*, ben si comprende l'eliminazione del riferimento alla fattispecie sussidiaria tipizzata dalla Convenzione PIF (cfr. art. 1, comma 3), vale a dire la condotta di redazione o rilascio di documenti falsi di per sé non rientrante nella più complessa descrizione di cui ai primi commi del medesimo articolo.

Rispetto alla formulazione contenuta nell'art. 1 della Convenzione PIF, s'è detto, la previsione in esame dimostra un maggiore spettro applicativo anche sotto il profilo dell'elemento soggettivo del reato. All'ipotesi di frode dolosa, infatti, l'art. 1 del *Corpus Juris* affianca la punibilità dei c.d. «reati assimilati», ipotesi criminose minori per la cui configurazione è sufficiente la componente psicologica della grave imprudenza o negligenza (cfr. art. 9)²⁶⁴ e alle quali viene riservato un trattamento sanzionatorio proporzionalmente diminuito (cfr. art. 14, comma 3). Accanto alle difficoltà definitorie connesse ai neo-introdotti criteri di imputazione soggettiva, la cui nozione è fornita dalle stesse disposizioni di attuazione²⁶⁵, parimenti fondate appaiono le perplessità manifestate in relazione al *discrimen* tra le ipotesi di *délits assimilés*, da un lato, e di irregolarità *ex* art. 1, regolamento n. 2988/95, dall'altro: *discrimen* che, almeno in certi casi, verrebbe unicamente ad attestarsi sul confine tra grave e lieve imprudenza o negligenza, stante la parziale sovrapposibilità delle condotte rispettivamente rilevanti.

²⁶⁴ Per rilievi critici mossi in particolare con riferimento alla prima versione del *Corpus Juris*, in cui le ipotesi di frode dolosa o connotata da colpa grave non venivano differenziate, nemmeno sotto il profilo sanzionatorio, cfr. A. ROSSI VANNINI, *Brevi note sulla rilevanza della negligenza e dell'imprudenza gravi nel reato di frode al bilancio comunitario di cui all'art. 1 del Corpus Juris*, in *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione europea*, a cura di L. Picotti, Milano, 1999, p. 161 ss.

²⁶⁵ Nello specifico, secondo le disposizioni attuative «si ha imprudenza grave qualora l'agente assuma consapevolmente un rischio che conduca alla realizzazione del reato, se un tale rischio appare irragionevole alla luce delle circostanze»; «si ha negligenza grave qualora il rischio risulti evidente in relazione alle circostanze conosciute dall'agente, anche se questi non ne sia consapevole».

Per osservazioni critiche sulla adeguatezza e sulla formulazione dei criteri di imputazione soggettiva contenute nel *Corpus Juris*, cfr. R. SICURELLA, *Il Corpus juris come modello per la definizione di un sistema penale europeo*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, cit., pp. 791-792

Il secondo comma dell'art. 1 contiene infine una speciale causa di non punibilità, già prevista dalla precedente versione del documento ed estesa altresì alla successiva fattispecie di frode negli appalti, per il fatto di aver volontariamente impedito la verifica della lesione degli interessi finanziari UE, da parte di chi corregga o completi le proprie dichiarazioni o informi le autorità competenti dei fatti che aveva ommesso di dichiarare²⁶⁶, ferma restando comunque l'operatività del ravvedimento operoso previsto in via generale dall'art. 11-*bis*, comma 3.

Alla prima parte del documento, segue una seconda sezione dedicata al «diritto penale generale»: non si tratta, a ben vedere, di una vera e propria “parte generale”, bensì di una serie di disposizioni trasversali concernenti la «responsabilità» (artt. 9-13) e le «sanzioni» (artt. 14-17). Le predette previsioni rendono ancor più manifesta la scrupolosa opera di raffronto condotta dai compilatori, chiamati a condensare in disposizioni “unificate” gli indirizzi dogmatici espressi delle diverse culture giuridiche nazionali, con riferimento, in via esemplificativa, agli istituti del concorso criminoso (qui disciplinato in linea prevalentemente con il modello differenziato di matrice tedesca, cfr. art. 11) e del tentativo (novità della seconda versione del progetto, la cui disciplina realizza la commissione di almeno tre differenti schemi normativi nazionali, cfr. art. 11-*bis*)²⁶⁷, o ai modelli di ascrizione della responsabilità agli enti collettivi (cfr. art. 13)²⁶⁸.

²⁶⁶ Sul punto cfr. A. ROSSI, *Brevi note sulla riformulazione del reato di frode al bilancio comunitario*, cit., p. 163 ss.

²⁶⁷ Cfr. chiaramente G. FORNASARI, *La disciplina del tentativo nel Corpus Juris*, in *Il Corpus juris 2000: nuova formulazione e prospettive di attuazione*, cit., p. 133 ss., il quale dà conto delle diverse influenze dogmatiche alla base della scelta compromissoria di cui all'art. 11-*bis*, rilevando in particolare: a) un rimando al modello tedesco con riferimento alla selezione delle fattispecie compatibili con l'istituto del tentativo, tra le quali rientrano tutte le ipotesi *ex* artt. 1-8, ad eccezione dell'associazione per delinquere; b) circa i requisiti della punibilità non compare un rimando all'idoneità degli atti di cui all'art. 56 c.p. italiano, ma si enuncia il criterio dell'inizio dell'esecuzione, ricondotta ai modelli dell'art. 1 del *Criminal Attempt Act* inglese del 1981; c) infine, con riferimento alla pena applicabile al reato tentato, si opta per una diminuzione sanzionatoria obbligatoria, in linea con la scelta operata dal legislatore italiano, che parrebbe assimilabile anche al modello francese con riferimento alla misura della diminuzione, che parrebbe fissare solo il massimo edittale, e non anche il minimo. Per alcuni rilievi critici sulla punibilità del tentativo, introdotta dalla nuova versione del *Corpus Juris*, ma assente invece in quella precedente cfr. C.E. PALIERO, *La Fabbrica del Golem: progettualità e metodologia per la “Parte Generale” di un Codice Penale dell'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2000, p. 485.

²⁶⁸ Per alcuni spunti critici sul modello c.d. “indiretto” prescelto dai compilatori, basato sul “cumulo” della responsabilità dell'ente collettivo con quella della persona fisica, cfr. I. CARACCIOLI, *La responsabilità penale delle persone giuridiche e degli enti*, in *Il Corpus juris 2000: nuova formulazione e prospettive di attuazione*, cit., p. 151 ss. Per un commento sulla prima versione del progetto cfr. C.E. PALIERO, *La responsabilità penale delle persone giuridiche e la tutela degli interessi finanziari della Comunità europea*, in *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione*, cit., p. 79 ss.

Segue poi una parte dedicata alle norme procedurali, nelle quali si avanza per la prima volta la proposta di un Pubblico Ministero europeo (PME) competente a condurre le indagini, ad esercitare l'azione penale e ad esercitare tutte le funzioni requirenti connesse al giudizio e all'esecuzione di condanne relative ai reati definiti dalla prima parte del progetto, nell'ambito dello spazio giudiziario unico rappresentato dai territori di tutti gli Stati membri dell'Unione. Lo svolgimento della fase del giudizio viene poi prevista davanti alle giurisdizioni nazionali (individuata secondo i criteri di cui all'art. 26), chiamate ad applicare le disposizioni del *Corpus Juris*, per quanto ivi espressamente disciplinato²⁶⁹.

L'ultimo articolo del *Corpus Juris* (art. 35), già rubricato «la sussidiarietà del diritto nazionale in relazione al *Corpus* europeo»²⁷⁰, ripropone la regola della complementarietà del diritto dei singoli Stati membri, per tutti gli aspetti di diritto sostanziale e processuale non espressamente disciplinate nel progetto, con la precisazione che le regole nazionali di «parte generale» potranno trovare applicazione in funzione integrativa solo in quanto più favorevoli al reo.

Sul meccanismo integrativo prefigurato in chiusura del progetto permangono, invero, significative ambiguità²⁷¹, relative non solo alla precisa individuazione delle regole suppletive applicabili del caso concreto (la previsione si riferisce, infatti, al diritto nazionale «del luogo delle indagini, del giudizio o dell'esecuzione della condanna», senza meglio chiarire quale dei suddetti criteri debba trovare applicazione in caso di conflitto), ma anche alla natura dei rapporti tra fonti nazionali e sovranazionali: se intesi in funzione meramente integratrice, tale per cui la regola della complementarietà sarebbe chiamata ad operare per colmare le eventuali lacune del progetto²⁷²; ovvero in chiave sussidiaria-rafforzativa, nel senso che la disciplina sovranazionale dovrebbe intervenire solo laddove la normativa interna non accordasse una protezione efficace al *budget* comunitario²⁷³.

²⁶⁹ Sui principali profili di diritto processuale penale introdotti dal *Corpus Juris* cfr. F. RUGGIERI, *Le più importanti novità in tema di diritto processuale penale del Corpus Juris 2000*, in *Il Corpus juris 2000: nuova formulazione e prospettive di attuazione*, cit., p. 197 ss.

²⁷⁰ Per una serie di rilievi critici sulla formulazione dell'art. 35 nella prima versione del progetto, specie con riguardo al conseguente «rovesciamento» del principio comunitario di sussidiarietà e alle possibili integrazioni sostanziali *in malam partem* cfr. 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. 376 ss.

²⁷¹ Così A. BERNARDI, *Corpus Juris e formazione di un diritto penale europeo*, cit., pp. 102-103.

²⁷² Cfr. M. DELMAS-MARTY, S. MANACORDA, *Le Corpus Juris: un chantier ouvert dans la construction du droit pénal économique européen*, in *European Journal of Law Reform*, 1998/1999, vol. 1, n. 4, p. 497 ss.

²⁷³ Cfr. K. TIEDEMANN, *Pour un espace juridique commun après Amsterdam*, cit., p. 12 ss.

Nonostante il grado di ufficialità del documento in esame, redatto su richiesta del Parlamento europeo, e le numerose e autorevoli proposte sui meccanismi normativi deputati a darvi attuazione alla luce dell'assetto istituzionale introdotto dal Trattato di Amsterdam – vuoi nella forma di atti tipici di primo pilastro (regolamento²⁷⁴ o direttiva²⁷⁵), vuoi per mezzo di una convenzione²⁷⁶ o decisione-quadro²⁷⁷ di terzo pilastro –, l'ambizioso progetto non è stato infine attuato. Resta il merito, non indifferente, di aver avviato un proficuo percorso politico e legislativo, la cui eredità echeggia in una vasta serie di iniziative successive.

4.3. La prima proposta di Direttiva PIF e il Libro Verde

Nel quadro istituzionale tracciato dal Trattato di Amsterdam, la Commissione europea intravide proprio nell'art. 280, paragrafo 4 TCE la corretta base giuridica per avanzare la prima proposta di Direttiva «relativa alla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità»²⁷⁸.

Si tratta di un progetto senza dubbio meno ambizioso rispetto al *Corpus Juris*, teso (non già all'unificazione bensì) all'armonizzazione del diritto penale sostanziale in linea con il modello di tutela decentrato, con il dichiarato scopo di superare le difficoltà riscontrate nel recepimento della Convenzione PIF (e dei relativi Protocolli addizionali)²⁷⁹.

²⁷⁴ Cfr. L. PICOTTI, *Potestà penale dell'Unione europea nella lotta contro le frodi comunitarie*, cit., p. 369; E. BACIGALUPO, p. 369 ss., e M. DELMAS-MARTY, p. 374 ss., in *The implementation of the Corpus Juris in the Member States. Penal provisions for the protection of European finances*, cit.. Sul punto v. altresì K. TIEDEMANN, *Pour un espace juridique commun après Amsterdam*, in *Agon*, 1998, n. 17, pp. 12-13.

²⁷⁵ Cfr. G. GRASSO, *Relazione di sintesi*, in *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea*, cit., p. 407 ss.; ID., *Introduzione. Diritto penale ed integrazione europea*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, cit., p. 78; R. SICURELLA, *La tutela "mediata degli interessi della costruzione europea*, cit., p. 323; G. DE VERO, *Il Corpus Juris e le prospettive di riforma del sistema repressivo comunitario*, in *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea*, cit., p. 387; D. SPINELLIS, in *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, cit., p. 383 ss.; J. VERVAELE, in *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, cit., p. 388 ss.; J. VERVAELE, *La Union Europea y su espacio judicial europeo: los desafios del modelo Corpus Juris 2000 y de la Fiscalia Europea*, in *Rev. pen.*, 2002, n. 9, p. 134 ss.

²⁷⁶ Cfr. H.H. JESCHECK, *Possibilità e limiti di un diritto penale per la protezione dell'Unione europea*, in *Ind. pen.*, 1998, p. 229 ss.; in questo senso ma con alcuni spunti problematici cfr. altresì G. DE VERO, *Il Corpus Juris e le prospettive di riforma del sistema repressivo comunitario*, cit., p. 388.

²⁷⁷ Cfr. S. WHITE, *EC Criminal Law: Prospects for the Corpus Juris*, in *Journal of Financial Crime*, 1993, vol. 2, n. 3, p. 229.

²⁷⁸ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio «relativa alla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità», COM(2001) 272 def., in G.U. n. 240 E, del 28 agosto 2001, pp. 125-129.

²⁷⁹ Cfr., in particolare, il considerando n. 3 della proposta di direttiva PIF.

Al momento della formulazione della proposta di direttiva, infatti, non tutti gli Stati membri firmatari della Convenzione PIF avevano proceduto con la necessaria ratifica, impendendone così la tempestiva entrata in vigore.

Si ritenne dunque opportuno dare nuova veste alle disposizioni contenute nella predetta Convenzione, attraverso la relativa “comunitarizzazione”: l’idea alla base della prima proposta di direttiva, invero, non era quella di innovare dal punto di vista contenutistico²⁸⁰, quanto piuttosto, in forza della nuova base giuridica rappresentata dall’art. 280 TCE, di giovare dei meccanismi propri degli atti di primo pilastro al fine di consentire l’efficacia vincolante delle rispettive previsioni e la giustiziabilità avanti alla Corte di giustizia di eventuali inerzie dei legislatori nazionali nella relativa attuazione²⁸¹. Il progetto in esame venne infine accantonato, in seguito alla definitiva intervenuta ratifica della Convenzione PIF e dei relativi protocolli da parte di tutti gli Stati membri.

A pochi mesi dal fallimento, in seno alla conferenza intergovernativa di Nizza, della proposta introduzione di una specifica base giuridica per la creazione di un pubblico ministero europeo all’art. 280-*bis*, la Commissione presentò un nuovo documento, il «Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura europea»²⁸², teso a riaprire il dibattito circa le possibili soluzioni normative da intraprendere nel settore degli interessi finanziari UE a seguito del momentaneo abbandono del progetto del *Corpus Juris*.

Si tratta, peraltro, di documenti che sin da subito rivelarono la propria diversità di scopo e di intenti: accomunati dalla natura settoriale, dichiaratamente circoscritta al settore degli interessi finanziari, essi si allontanano in misura significativa sul piano sistematico-metodologico²⁸³.

In primo luogo, il Libro Verde intendeva rappresentare una serie di interrogativi e profili problematici da rimettere in discussione insieme con le altre istituzioni UE, i Paesi

²⁸⁰ Le definizioni dei reati di frode e corruzione rispecchiano testualmente quelle contenute nella Convenzione PIF e nel primo protocollo addizionale; la nozione di riciclaggio si rifà fedelmente al terzo protocollo nonché alla direttiva del 10 giugno 1991, in G.U. L 166, del 28 giugno 1991, p. 77.

²⁸¹ Cfr. L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l’introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, in www.penalecontemporaneo.it, 13 novembre 2013, pp. 5-7.

²⁸² *Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura europea*, COM(2001) 715 def., 11 dicembre 2001.

²⁸³ Per un confronto tra *Corpus Juris*, Libro Verde e progetto degli *Europa-Delikte* cfr. R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell’Unione europea*, cit., p. 523 ss. A favore dei toni più moderati del Libro Verde rispetto alla «“preziosità” della duplice versione del *Corpus Juris*» 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. 3962.

membri e gruppi di esperti in materia: non precise scelte d'azione, dunque, ma un semi-lavorato in grado di recepire futuri adattamenti, pur in un'ottica di fondo meno ambiziosa rispetto al precedente *Corpus Juris*.

Il documento in esame, invero, non aveva di mira la prospettiva di unificazione che aveva ispirato i compilatori del *Corpus Juris*, ma muoveva da un disegno ben più circoscritto, nel quale la prefigurata parziale armonizzazione del diritto penale sostanziale – nella sostanza coincidente, quanto alle fattispecie di parte speciale, alle previsioni di cui alla prima proposta di direttiva PIF, a sua volta interamente debitrice dei precedenti atti di terzo pilastro – era stata per così dire relegata a svolgere una funzione meramente accessoria rispetto alla centralizzazione procedurale (pur a sua volta limitata alle fasi delle indagini e dell'esercizio dell'azione penale).

Il dibattito scaturito dall'adozione del Libro Verde trova spazio nel successivo «Rapporto sulle reazioni al Libro verde relativo alla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e alla creazione di una procura europea»²⁸⁴, con il quale la Commissione, una volta raccolte le opinioni espresse da vari soggetti istituzionali e privati²⁸⁵, ha dato conto delle opinioni espresse con riferimento alla creazione della Procura europea e delle diverse soluzioni proposte con riferimento alla disciplina di taluni aspetti più specifici, e ha ribadito la necessità di pervenire ad una nuova revisione dei Trattati tale da consentire la fattibilità del progetto.

4.4. Il progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa: in particolare, l'art. III-415

Un importante tentativo di recepire formalmente le indicazioni emerse dal Libro Verde, ma soprattutto dal *Corpus Juris*, è rappresentato dal progetto di Trattato per una Costituzione per l'Europa²⁸⁶, predisposto dalla Convenzione sul futuro dell'Europa istituita

²⁸⁴ *Rapporto sulle reazioni al Libro verde relativo alla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e alla creazione di una procura europea*, COM(2003) 128 fin., 19 marzo 2003.

²⁸⁵ In particolare, alle numerose dichiarazioni scritte rese pubbliche sul sito http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/index_it.html si aggiungono gli interventi resi nell'audizione pubblica tenutasi a Bruxelles in data 16 e 17 settembre 2002.

²⁸⁶ Il primo progetto di Trattato fu approvato nel 2003 e fu poi modificato in una versione consolidata provvisoria denominata «Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa», approvata dalla Conferenza intergovernativa del giugno 2004, poi firmata dagli Stati membri in data 29 ottobre 2004. Sul tema delle

con la Dichiarazione di Laeken del 15 dicembre 2001. Tale progetto fu tuttavia definitivamente abbandonato nel 2007, a seguito dell'esito negativo delle consultazioni referendarie svoltesi in Francia e nei Paesi Bassi, che impedirono il completamento della procedura di ratifica.

Tra le principali innovazioni ad ampio raggio, la Costituzione europea aveva innanzitutto previsto il definitivo superamento dell'architettura in pilastri introdotta a Maastricht. Di conseguenza, tutta l'area di libertà, sicurezza e giustizia avrebbe fruito delle peculiarità proprie del metodo comunitario, vale a dire, su tutte, l'adozione dei atti legislativi tipici – simbolicamente ridenominati «leggi europee» e «leggi quadro europee», in luogo di direttive e regolamenti – mediante un procedimento caratterizzato dalla pariordinazione tra Consiglio e Parlamento europeo, nonché la sottoposizione al generalizzato controllo giurisdizionale da parte della Corte di giustizia. Si tratta di innovazioni molto significative che avrebbero consentito di superare il *deficit* democratico da taluni riscontrato nel precedente assetto istituzionale e, con esso, le problematiche legate all'adozione di atti vincolanti in materia criminale: la procedura ordinaria di co-decisione e il nuovo ruolo attribuito ai parlamenti nazionali avrebbero garantito una legittimità democratica «bicefala»²⁸⁷, consentendo almeno in parte di placare le frizioni del precedente assetto con il principio di legale penale.

Non solo. L'*acquis* della Costituzione europea avrebbe inoltre attribuito un nuovo ruolo alla tutela dei diritti fondamentali, segnatamente attraverso la diretta inclusione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (c.d. Carta di Nizza), nel cui catalogo trovano spazio una serie di diritti fondamentali di chiara matrice penalistica (diritto ad un equo processo; presunzione di non colpevolezza e diritto di difesa; principio di legalità, comprensivo della garanzia della retroattività della *lex mitior*; proporzionalità dei reati e delle pene; *ne bis in idem*). Tale inclusione, come è stato da più parti autorevolmente osservato, avrebbe consentito, proprio in esito all'approvazione del Trattato costituzionale,

principali innovazioni previste dal progetto in materia penale cfr., in particolare, A. BERNARDI, *Europeizzazione del diritto penale e progetto di Costituzione europea*, in *Dir. pen. proc.*, 2004, p. 5 ss.; G. GRASSO, *La Costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, a cura di E. Dolcini, C.E. Paliero, vol. I, Milano, 2006, p. 359 ss.

²⁸⁷ A. BERNARDI, *Europeizzazione del diritto penale e progetto di Costituzione europea*, cit., p. 9.

di gettare le prime basi per l'elaborazione di un vero e proprio sistema penale sovranazionale²⁸⁸.

Con riferimento specifico al settore penale, la sezione IV del capo IV (dedicato allo «spazio di libertà, sicurezza e giustizia») prefigurava un incremento della cooperazione giudiziaria in materia penale sulla base del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie, lasciando aperta anche la strada del riavvicinamento in forma minima delle disposizioni processuali nazionali (cfr. art. III-270).

Il successivo art. III-271 descrive gli ambiti delle competenze penali riservate all'Unione. Da un lato, il paragrafo 1 dispone che con leggi quadro europee si possano stabilire «norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale» (tra le quali sono incluse «terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di capitali, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata» e che possono essere estese mediante la procedura legislativa speciale prevista dal paragrafo 1, comma 3). Dall'altro lato, il paragrafo 2 consente, sempre mediante l'adozione di leggi quadro europee, di procedere al riavvicinamento delle disposizioni penali nazionali necessarie per garantire la piena attuazione di politiche comunitarie già investite da interventi di armonizzazione.

In materia antifrode, le principali conquiste dell'impianto della Costituzione europea si riferiscono principalmente a due aspetti.

In primis all'introduzione, sulla scia del fallito precedente tentativo di introdurre l'art. 280-bis, di una specifica disposizione (cfr. art. III-274) per la creazione – mediante una legge europea adottata all'unanimità dal Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo – di una Procura europea «per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione», la cui iniziale competenza era estesa anche alla lotta contro «la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale»²⁸⁹. Diversamente dal *Corpus Juris*, il quale aveva prefigurato un quadro sistematico ispirato all'unificazione sostanziale e procedurale, gli ambiti di competenza del Pubblico ministero europeo

²⁸⁸ Cfr., in particolare, G. GRASSO, *La Costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, cit., p. 686.

²⁸⁹ Il riferimento a quest'ultima sfera di criminalità è stato poi espunto dal testo finale del progetto.

delineato dal Trattato costituzionale erano affidati ad un'armonizzazione solo eventuale, secondo quanto previsto dall'art. III-415²⁹⁰.

È proprio a quest'ultima disposizione che si riferisce il secondo aspetto della portata innovativa del progetto in materia antifrode. L'art. III-415²⁹¹ fu infatti subito identificato quale base giuridica in grado di legittimare interventi penali a tutela delle finanze comunitarie e di colmare, al contempo, i limiti riscontrati nell'ambigua formulazione del precedente art. 280, paragrafo 4 TCE, della quale veniva significativamente espunta la clausola che escludeva la possibilità di adottare misure antifrode in grado di interessare «l'applicazione del diritto penale nazionale». Non solo. L'art. III-415, a differenza dell'art. 280, specificava altresì le modalità ordinarie per l'adozione delle predette misure, non lasciando dubbi, attraverso l'esplicito richiamo a leggi e leggi quadro europee, circa la possibilità (*rectius* l'obbligo²⁹²) di adottare atti vincolanti a tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Questo duplice dato – vale a dire l'eliminazione della clausola di cui al vecchio paragrafo 4 e l'esplicito riferimento anche alle leggi europee, fonti direttamente applicabili – hanno condotto parte della dottrina a rinvenire nell'art. III-415 «la *specificata* “base giuridica” per la creazione di un primo nucleo di diritto penale “proprio” dell'Unione posto a presidio dei suoi interessi finanziari, immediatamente operativo quanto a norme (e sanzioni) di diritto penale sostanziale, alla stregua di quelle delineate nel *Corpus Juris*»²⁹³.

²⁹⁰ G. GRASSO, *La Costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, cit., p. 696-697. Diversamente, L. PICOTTI, *Il Corpus Juris 2000. Profili di diritto sostanziale e prospettive d'attuazione alla luce del progetto di Costituzione per l'Europa*, cit., p. 81, ritiene che l'art. III-274 avrebbe consentito un diretto intervento in materia penale, sulla base dell'interpretazione secondo cui il riferimento alla «definizione» dei reati lesivi degli interessi finanziari UE avrebbe attribuito all'Unione un'esplicita competenza nel settore di riferimento.

²⁹¹ Questo il testo dell'art. III-415: «(1) L'Unione e gli Stati membri combattono la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione mediante misure prese a norma del presente articolo. Tali misure sono dissuasive e offrono una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. (2) Per combattere la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, gli Stati membri prendono le stesse misure che prendono per combattere la frode che lede i loro interessi finanziari. (3) Fatte salve altre disposizioni della Costituzione, gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode. A tal fine organizzano, con la Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti. (4) La legge o legge quadro europea stabilisce le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di offrire una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. È adottata previa consultazione della Corte dei conti. (5) La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure prese ai fini dell'attuazione del presente articolo».

²⁹² L. PICOTTI, *Il Corpus Juris 2000. Profili di diritto sostanziale e prospettive d'attuazione alla luce del progetto di Costituzione per l'Europa*, cit., p. 86.

²⁹³ L. PICOTTI, *Il Corpus Juris 2000. Profili di diritto sostanziale e prospettive d'attuazione alla luce del progetto di Costituzione per l'Europa*, cit., p. 87.

S'è detto, d'altra parte, che nemmeno l'art. III-415 sarebbe stato in grado di attribuire all'Unione una competenza penale diretta da esercitare mediante regolamento (legge europea): sia in quanto nemmeno la sua formulazione avrebbe potuto considerarsi così chiara da poter legittimamente fondare un trasferimento di specifiche competenze dagli Stati membri all'Unione; sia sotto il profilo sistematico, poiché la disposizione in esame non veniva richiamata nel capo relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e non prevede alcun meccanismo di raccordo con i sistemi processuali nazionali²⁹⁴. Ciò non toglie, peraltro, che proprio sulla base dell'art. III-415 l'Unione avrebbe potuto adottare regolamenti a contenuto amministrativo-sanzionatorio, soluzione senz'altro percorribile anche per non contraddire l'*acquis* costituito dal regolamento n. 2988/95.

Pertanto, se è fondato nutrire riserve circa la possibilità di adottare, sulla base dell'art. III-415, regolamenti (leggi europee) contenenti misure antifrode di carattere penale, ben più concreta appare invece la strada di utilizzare detta base giuridica per interventi di armonizzazione mediante direttiva (legge quadro europea)²⁹⁵, valorizzando in questo senso le differenze intercorrenti con l'art. III-271. Dal raffronto delle due disposizioni, emergono, infatti, significative peculiarità con riguardo all'*an* e al *quantum* dell'intervento in parola: il riavvicinamento delle legislazioni nazionali *ex art.* III-271 rilevarebbe in via facoltativa (veniva utilizzato il verbo «può») e solo mediante il ricorso a norme «minime», mentre il ricorso alla forma indicativa «stabilisce» (non invece «può stabilire») esaltava la portata precettiva dell'art. III-415, il cui contenuto non era limitato a previsioni minime²⁹⁶.

Gran parte delle innovazioni appena riferite confluiscono nel testo del Trattato di Lisbona, come sarà più dettagliatamente messo in luce nel capitolo successivo.

²⁹⁴ Queste le ragioni addotte da G. GRASSO, *La Costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, cit., p. 696, per negare la possibilità di creare un sistema penale sovranazionale sulla base dell'art. III-415.

²⁹⁵ G. GRASSO, *La Costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, cit., p. 696.

²⁹⁶ Cfr. sul punto A. BERNARDI, *Europeizzazione del diritto penale e progetto di Costituzione europea*, cit., p. 9; G. GRASSO, *La Costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, cit., p. 696.

PARTE SECONDA

**LE PROSPETTIVE DI TUTELA APERTE DAL TRATTATO
DI LISBONA PER VIA NORMATIVA E
GIURISPRUDENZIALE**

CAPITOLO TERZO

I PRINCIPALI PROFILI SOSTANZIALI EVOCATI DAI PROGETTI DI DIRETTIVA PIF E DI REGOLAMENTO EPPO

SOMMARIO: 1. Il Trattato di Lisbona e le competenze dell'UE in materia penale. – 1.1. Gli artt. 86.2 e 325.4 TFUE: una competenza penale *diretta* di carattere settoriale? – 2. La proposta di direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale (c.d. direttiva PIF). – 2.1. Il problema della base giuridica. – 2.2. I reati lesivi degli interessi finanziari UE. – 2.3. Elementi di parte generale. – 2.4. (*segue*) profili sanzionatori e disciplina della prescrizione. – 3. La proposta di regolamento per l'istituzione della Procura europea (c.d. regolamento EPPO): profili sostanziali.

1. Il Trattato di Lisbona e le competenze dell'UE in materia penale

Superati i pessimismi alimentati dal fallimento del progetto costituzionale, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona²⁹⁷ ha segnato l'avvio di una nuova fase del cammino di integrazione europea, caratterizzata da una serie di interventi di non poco rilievo anche dall'angolo visuale del penalista²⁹⁸.

²⁹⁷ Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, in vigore dal 1° dicembre 2009, si compone del Trattato dell'Unione europea (TUE) e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Per un confronto tra le previsioni introdotte dalla revisione approvata a Lisbona e il testo del progetto di Trattato costituzionale cfr. l'accurata analisi proposta da J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007.

²⁹⁸ Per un quadro generale delle novità di rilievo penalistico introdotte dal Trattato di Lisbona cfr. in particolare G. GRASSO, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Mario Romano*, vol. IV, Napoli, 2011, p. 2307 ss.; C. SOTIS, *Le novità in tema di diritto penale europeo*, in *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di P. Bilancia, M. D'Amico, Milano, 2009, p. 137 ss.; ID., *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2010, n. 3, p. 326 ss.; S. MANACORDA, voce *Diritto penale europeo*, in *Enc. giur. Treccani*, 2011; C. AMALFITANO, *La competenza penale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, a cura di L. Camaldo, Torino, 2014, p. 3 ss.; R. SICURELLA, «*Prove tecniche*» per una metodologia dell'esercizio delle nuove competenze concorrenti

Al rimodellamento dell'intero assetto istituzionale e ad una generale riorganizzazione e precisazione del quadro delle competenze dell'Unione, comprensivo di articolati spazi d'azione anche in ambito criminale, si sono affiancati il potenziamento del carattere democratico delle dinamiche decisionali sovranazionali e la consacrazione del ruolo irrinunciabile dei diritti fondamentali, al cui rispetto sono tenuti tanto i soggetti dell'ordinamento europeo, quanto i singoli sistemi nazionali.

Come si avrà modo di dare conto più diffusamente nel prosieguo del presente studio, i tratti appena accennati apportano nuova linfa all'opera di edificazione di un vero e proprio diritto penale europeo²⁹⁹ e consentono, per quanto più rileva ai nostri fini, il rafforzamento delle tecniche di tutela delle finanze dell'Unione. Rafforzamento che si produce, almeno sulla carta, attraverso due significative direttrici. Quella *normativa*, il cui ultimo precipitato è rappresentato dai progetti di direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale (c.d. direttiva PIF) e di regolamento per l'istituzione della Procura europea (c.d. regolamento EPPO). Quella *giurisprudenziale*, percorsa attraverso l'estensione del sindacato della Corte di giustizia UE anche alle politiche del superato terzo pilastro, attraverso cui i giudici di Lussemburgo stanno ormai assumendo un ruolo attivo pregnante in ottica armonizzatrice proprio nell'ambito della protezione degli interessi finanziari.

Prima di concentrare l'attenzione su entrambi gli aspetti da ultimo ricordati, ai quali saranno rispettivamente dedicati il presente e il successivo capitolo, giova sin d'ora ripercorrere le principali innovazioni apportate dalla revisione dei Trattati approvata a

dell'Unione europea in materia penale, in *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, a cura di G. Grasso, L. Picotti, R. Sicurella, Milano, 2011, p. 3 ss.; L. PICOTTI, *Limiti garantistici delle incriminazioni penali e nuove competenze europee alla luce del Trattato di Lisbona*, in *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, cit., p. 207 ss. Nella letteratura straniera cfr., in particolare, V. MITSILEGAS, *EU criminal law after Lisbon: rights, trust and the transformation of justice in Europe*, Oxford, 2016; H. SATZGER, *International and European Criminal Law*, Monaco, 2012; A. KLIP, *European criminal law: an integrative approach*, 2° ed., Anversa, 2012; P. ASP, *The substantive criminal law competence of the EU*, Stoccolma, 2012; S. MIETTINEN, *The Europeanization of Criminal Law: Competence and its Control in the Lisbon Era*, Helsinki, 2015; M. KAIAFA-GBANDI, *The Post-Lisbon approach towards the main features of substantive criminal law: development and challenges*, in *European Criminal Law Review*, 2015, n. 5, p. 3 ss.; S. PEERS, *EU criminal law and the Treaty of Lisbon*, in *European Law Review*, 2008, n. 33(4), p. 516 ss.; G. GIUDICELLI-DELAGE, C. LAZERGES (a cura di), *Le droit pénal de l'Union européenne au lendemain du Traité de Lisbonne*, Parigi, 2012; A. WEYEMBERGH, *Approximation of substantive criminal law: the new institutional and decision-making framework and new types of interactions between EU actors*, in *Approximation of substantive criminal law in the EU. The way forward*, a cura di F. Galli, A. Weyembergh, Bruxelles, 2013, p. 9 ss.; E. HERLIN-KARNELL, *The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice*, in *European Policy Analysis*, 2008, n. 3; ID., *EU Competence in Criminal law after Lisbon*, in *European Union Law after the Treaty of Lisbon*, a cura di A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley, Oxford, 2012, p. 331 ss.

²⁹⁹ Cfr. G. GRASSO, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, cit., p. 2316.

Lisbona, al fine di comprendere quali siano gli spazi a disposizione delle future intersezioni tra diritto dell'Unione e diritto penale nell'area PIF.

In primo luogo, come preconizzato dal progetto di Trattato costituzionale, a partire dal 1° dicembre 2009 viene meno l'architettura in pilastri introdotta dal Trattato di Maastricht e, con essa, il carattere di eccezionalità che aveva sin dal principio connotato lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A parte le specificità ancora proprie del settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC, *ex* secondo pilastro), infatti, l'estensione del metodo comunitario a tutti gli ambiti d'intervento dell'Unione consolida un quadro unitario e omogeneo quanto a istituzioni coinvolte, atti legislativi adottabili e relative procedure di approvazione.

Superata la dicotomia tra direttive e decisioni quadro, invero, gli atti vincolanti tipici elencati dall'art. 288 TFUE (regolamenti, direttive e decisioni), divengono soggetti, salvo alcune eccezioni, al procedimento legislativo ordinario, che vede il Consiglio e il Parlamento europeo equiparati sul piano dell'esercizio del potere legislativo. Tale equiparazione, unitamente alla possibilità per l'organo rappresentativo dell'Unione di presentare emendamenti alla proposta formulata dalla Commissione o al testo eventualmente modificato dal Consiglio in seconda lettura, oltre al significativo ruolo assegnato dal Trattato di Lisbona ai parlamenti nazionali, sotto forma di controllo *ex ante* (attraverso l'obbligo di inviare loro ogni progetto di atto legislativo, al fine di verificarne la conformità ai canoni di sussidiarietà e proporzionalità di cui all'art. 5 TUE) ed *ex post* (mediante la proposizione da parte degli stessi di un ricorso per annullamento avanti alla Corte di giustizia per vagliare la conformità degli atti legislativi al principio di sussidiarietà), sono tutti elementi che militano a favore del tendenziale superamento del preteso *decifit* democratico dei procedimenti legislativi sovranazionali e delle correlate frizioni con il contenuto garantistico del principio di legalità penale³⁰⁰.

Per effetto dell'abolizione dei pilastri, possono dirsi altresì colmate le lacune evidenziate sul piano del controllo giurisdizionale degli atti dell'Unione, attese le più ampie competenze ora attribuite alla Corte di giustizia UE secondo il regime ordinario di cui agli artt. 258 ss. TFUE (cfr. diffusamente, *infra*, *sub* capitolo quarto, § 1).

³⁰⁰ Sul punto ampiamente cfr. C. GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano, 2010, in particolare p. 107 ss. Sul ruolo del Parlamento europeo con riferimento all'uso del potere di emendamento delle proposte di direttive di armonizzazione penale formulate dalla Commissione cfr. altresì ID., *Il ruolo del Parlamento europeo nell'approvazione delle direttive di armonizzazione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, n. 2, p. 678 ss.

Inoltre, il principio di preminenza del diritto UE sul diritto nazionale, estraneo al vecchio terzo pilastro, potrà trovare applicazione anche nell'ambito dell'area di libertà, sicurezza e giustizia, secondo l'estensione elaboratane dalla giurisprudenza della Corte di giustizia³⁰¹.

Muovendo ancora sul piano delle novità di tipo trasversale, riveste grande rilievo, anche nell'ottica della costruzione di uno spazio penale europeo, la c.d. avvenuta "costituzionalizzazione" dei diritti fondamentali, ora valorizzati secondo tre logiche distinte e complementari: quella «autonomista», realizzata attraverso l'attribuzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (c.d. Carta di Nizza) del medesimo valore giuridico dei Trattati (art. 6, § 1 TUE); quella «del coordinamento», alla luce dell'inclusione tra i principi generali dell'Unione dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (art. 6, § 3 TUE); quella «dell'adesione», sulla base dell'art. 6, § 2 TUE, che apre la strada alla possibile adesione dell'Unione stessa alla CEDU³⁰².

Il Trattato di Lisbona ha avuto altresì il merito di operare una generale riorganizzazione del riparto delle competenze tra Unione e Stati membri. Risultano così definitivamente consacrati una serie di spazi riservati al legislatore UE in materiale penale sostanziale. Resta da chiedersi quale ne sia l'esatta estensione e attraverso quale tecnica di tutela sia legittimo attendersi ulteriori sviluppi nella salvaguardia degli interessi finanziari dell'Unione. Più specificamente, occorre stabilire se oltre alle ipotesi di competenza *indiretta*, ove l'Unione è «competente a svolgere il giudizio di necessità di pena, ma non ad esercitare la potestà punitiva»³⁰³ mediante il ricorso a direttive tese al riavvicinamento delle legislazioni penali interne, esistano anche forme di competenza penale *diretta*, che consentano cioè l'emanazione di norme penali incriminatrici direttamente applicabili negli ordinamenti nazionali; e ancora, se accanto alla base giuridica *generale* per l'azione dell'Unione in materia di cui ai paragrafi 1 e 2 dell'art. 83 TFUE, esistano anche altre disposizioni settoriali in grado di fondare una competenza penale *speciale* (o di tipo

³⁰¹ Sul punto cfr. G. GRASSO, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, cit., p. 2317.

³⁰² La tripartizione delle forme di incidenza dei diritti fondamentali nell'assetto post-Lisbona è ripresa da S. MANACORDA, voce *Diritto penale europeo*, cit.

³⁰³ C. SOTIS, *Le novità in tema di diritto penale europeo*, cit., p. 137.

settoriale) funzionale alla protezione di determinati interessi di rilievo europeo, tra i quali potrebbero rientrare, per quanto più rileva ai nostri fini, gli interessi finanziari dell'Unione.

Passando ora ad analizzare le disposizioni del Trattato direttamente rilevanti sul piano del diritto penale sostanziale, occorre in via preliminare inquadrare le modalità di esercizio delle competenze dell'Unione nel settore considerato. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia rientra tra gli ambiti nei quali all'Unione è attribuita una competenza concorrente con quella degli Stati membri (art. 4, § 2, lett. *j* TFUE), il cui esercizio è dunque regolato dai principi cardine di sussidiarietà e proporzionalità previsti dall'art. 5, paragrafi 3 e 4 TUE, come elaborati nel rispettivo protocollo applicativo. Al legislatore sovranazionale si richiede pertanto di esercitare le predette competenze secondo i criteri del maggior grado possibile di prossimità rispetto ai cittadini (c.d. sussidiarietà comunitaria) e della non eccedenza dei mezzi rispetto agli scopi perseguiti (proporzione), criteri ai quali deve peraltro aggiungersi, nell'ambito delle misure di armonizzazione penale, il giudizio di necessità di pena, estremizzato nel vaglio di indispensabilità *ex art. 83, par. 2 TFUE*, che legittimi un intervento punitivo criminale unicamente in chiave di *extrema ratio* (c.d. sussidiarietà penale)³⁰⁴.

Alla luce dei criteri summenzionati, il riavvicinamento “sostanziale” delle legislazioni penali nazionali può essere perseguito a norma dell'art. 83 TFUE, che come noto fonda, rispettivamente ai paragrafi 1 e 2, la c.d. competenza penale *autonoma*³⁰⁵ e la c.d. competenza penale *accessoria* dell'Unione³⁰⁶.

Si tratta in entrambi i casi di una forma di competenza *indiretta*, in base alla quale il Parlamento europeo e il Consiglio, mediante la procedura legislativa ordinaria, possono adottare direttive contenenti «norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni» nei diversi ambiti rispettivamente identificati dall'art. 83. È poi compito dei legislatori nazionali, sotto minaccia di un eventuale ricorso per infrazione contro lo Stato avanti la Corte di giustizia, dare attuazione agli obiettivi fissati dalle predette direttive

³⁰⁴ Per la distinzione tra sussidiarietà europea e sussidiarietà penale cfr. per tutti M. DONINI, *Sussidiarietà penale e sussidiarietà comunitaria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2003, n. 1-2, p. 141 ss. In materia cfr. A. BERNARDI, *I principi di sussidiarietà e di legalità nel diritto penale europeo*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2012, p. 15 ss.

³⁰⁵ Cfr., per tutti, L. ARROYO ZAPATERO, M. MUÑOZ DE MORALES ROMERO, *Droit pénal européen et Traité de Lisbonne: le cas de l'harmonisation autonome*, in *Le droit pénal de l'Union européenne au lendemain du Traité de Lisbonne*, a cura di G. Giudicelli-Delage, C. Lazerges, Paris, 2012, p. 113 ss.

³⁰⁶ Cfr. A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione europea: problemi e prospettive*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, 2012, n. 1, p. 43 ss.

secondo il diverso margine discrezionale loro riservato, la cui ampiezza dipende essenzialmente dal grado di dettaglio con cui vengono formulati i precetti europei.

In effetti, l'armonizzazione in forma «minima» richiesta dall'art. 83 pare idonea a condizionare le scelte interne di penalizzazione con modalità ben più incisive rispetto all'ordinario più ampio margine di apprezzamento che la fonte in esame sarebbe tenuta ad assicurare agli Stati membri quanto alle forme e ai mezzi di attuazione dei risultati che impone di perseguire. Come è stato da più parti efficacemente osservato, invero, le direttive penali *ex art. 83*, seppur prive come tali di un contenuto immediatamente precettivo nei confronti dei singoli, sarebbero destinate ad orientare in misura penetrante le opzioni interne di trasposizione³⁰⁷. Nel momento in cui il Trattato consente al legislatore UE di adottare norme minime relative non solo ai reati ma anche alle *sanzioni*, così superando la precedente preclusione in tal senso³⁰⁸, la scelta di campo operata a livello sovranazionale arriva ad incidere, attraverso la tipizzazione, seppur approssimativa, delle sanzioni penali applicabili, sulle specifiche modalità di perseguimento dei risultati di riavvicinamento normativo perseguiti³⁰⁹, così “blindando” la scelta di penalizzazione operata dall'Unione ed impedendo ai singoli ordinamenti nazionali di mettere in discussione tale scelta attraverso successivi interventi di depenalizzazione che potrebbero financo innescare eventuali inadempimenti sopravvenuti³¹⁰.

A ben vedere, peraltro, la necessità che anche la «qualità» delle fonti europee – oltre, beninteso, alle fonti nazionali di recepimento – soddisfi un certo grado di determinatezza discende dalle garanzie sottese al principio di legalità penale, ora vincolante anche per il legislatore UE, nonché dall'esigenza di prevenire frizioni con il

³⁰⁷ Cfr., in particolare, R. SICURELLA, *«Prove tecniche» per una metodologia dell'esercizio delle nuove competenze concorrenti dell'Unione europea in materia penale*, cit., p. 24 ss; A. BERNARDI, *Le «qualità» della norma penale tra fonti nazionali e fonti europee*, in *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, cit., p. 364 ss.; S. MIETTINEN, *The Europeanization of Criminal Law: Competence and its Control in the Lisbon Era*, cit., p. 134. Sulla maggiore erosione della discrezionalità dei legislatori nazionali chiamati a dare attuazione a direttive di armonizzazione *ex art. 83*, paragrafo 2 cfr. A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione europea: problemi e prospettive*, cit., p. 65-66, in ragione del fatto che le predette direttive tendono «a incanalarsi entro gli argini costituiti dalle norme extrapenali UE di cui esse mirano a garantire l'effettività», norme queste ultime di regola connotate da un altro grado di dettaglio e specificità.

³⁰⁸ Cfr. in particolare Corte di giustizia (Grande sez.), 23 ottobre 2007, *Commissione c. Consiglio*, C-440/05, § 70, secondo cui «la determinazione del tipo e del livello delle sanzioni penali applicabili ... non rientra nella competenza della Comunità», in proposito richiamata anche da L. SALAZAR, *Art. 83 TFUE*, in *Codice dell'Unione europea operativo*, a cura di C. Curti Gialdino, Napoli, 2012, p. 920.

³⁰⁹ R. SICURELLA, *«Prove tecniche» per una metodologia dell'esercizio delle nuove competenze concorrenti dell'Unione europea in materia penale*, cit., pp. 24-25.

³¹⁰ Preoccupazioni di questo tenore sono espresse da C. SOTIS, *Le novità in tema di diritto penale europeo*, cit., pp. 151-154.

principio di uguaglianza e di non discriminazione, potenzialmente insite in una trasposizione fortemente disomogenea tra i diversi Paesi membri, dovuta proprio all'assenza di chiare linee-guida poste dall'alto³¹¹; determinatezza che consentirebbe altresì di scongiurare i rischi connessi ad esiti ermeneutici imprevedibili e per nulla orientativi, cui potrebbero giungere tanto i singoli giudici nazionali in sede di interpretazione conforme, tanto la Corte di giustizia adita sulla base di un rinvio pregiudiziale o di un ricorso per infrazione³¹².

In aggiunta, nonostante l'art. 83 si riferisca esplicitamente al riavvicinamento delle sole disposizioni di parte speciale, l'esigenza di non vanificarne gli effetti conduce a sostenere l'ulteriore necessità di estendere il grado dell'armonizzazione sino a ricomprendere anche taluni profili di parte generale, non certo al fine di elaborare una dogmatica comune, quanto piuttosto con l'intento di delimitare in termini più chiari e omogenei l'area del penalmente rilevante³¹³. L'inclusione del riferimento ad istituti di parte generale volta ad innalzare i requisiti qualitativi di determinatezza degli atti normativi di armonizzazione penale non è certo estraneo ad una prassi già consolidata in relazione alle decisioni quadro di terzo pilastro e alle direttive pre-Lisbona³¹⁴, ed è destinata ad intensificarsi – come si vedrà più specificamente con riferimento agli elementi di parte generale indirizzati dal progetto di direttiva PIF (cfr., *infra*, sub §§ 2.3-2.4) – in quelle adottate dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le quali ad esempio già includono di regola, accanto alla condotta tipica incriminata, le ipotesi di manifestazioni della stessa in forma circostanziata, tentata o concorsuale³¹⁵.

Venendo al contenuto della competenza penale indiretta, si è già anticipato che il riavvicinamento normativo sotto il profilo sostanziale può estrinsecarsi nelle due forme espressamente disciplinate dai paragrafi 1 e 2 dell'art. 83.

³¹¹ Sul punto cfr. A. MARTUFI, *Qualità intrinseche delle norme penali europee e controllo di legalità*, in *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, a cura di G. Grasso, L. Picotti, R. Sicurella, Milano, 2011, p. 441 ss.

³¹² Cfr. A. BERNARDI, *Le «qualità» della norma penale tra fonti nazionali e fonti europee*, cit., p. 364 ss.

³¹³ Cfr. R. SICURELLA, *«Prove tecniche» per una metodologia dell'esercizio delle nuove competenze concorrenti dell'Unione europea in materia penale*, cit., pp. 26-27; ID., *Il diritto penale applicabile dalla Procura europea: diritto penale sovannazionale o diritto penale "armonizzato"? Le questioni in gioco*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso, G. Illuminati, R. Sicurella, S. Allegrezza, Milano, 2013, p. 46 ss.

³¹⁴ Per una serie di esempi v. F. ROSSI, *Presente e futuro del processo di armonizzazione europea della parte generale del diritto penale*, in *Dir. pen. cont. Riv. Trim.*, 2015, n. 4, p. 112.

³¹⁵ R. SICURELLA, *«Prove tecniche» per una metodologia dell'esercizio delle nuove competenze concorrenti dell'Unione europea in materia penale*, cit., p. 27.

Il primo prevede che l'armonizzazione penale avvenga rispetto a «sfere di criminalità particolarmente grave» connotate da una dimensione transnazionale derivante «dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni». È la medesima disposizione a richiamare poi le dieci, tassative sfere di criminalità che presentano le caratteristiche richiamate («terrorismo, tratta di 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»), il cui catalogo, già di per sé più ampio rispetto al quadro delineato dal Trattato di Amsterdam (cfr. art. 31, lett. e TUE)³¹⁶, può essere ulteriormente esteso mediante un procedimento legislativo speciale basato su una decisione unanime del Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo.

Il carattere *autonomo* della competenza penale fondata dall'art. 83, par. 1 risiede nel fatto che il riavvicinamento normativo ivi contemplato si affranca dalla prospettiva della cooperazione giudiziaria cui risultava di contro servente ai sensi dell'art. 29 TUE, per legittimarsi in se stesso, quale autonoma componente della realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (cfr. art. 67, paragrafo 3 TFUE)³¹⁷.

La seconda base giuridica per l'armonizzazione sostanziale delle legislazioni penali nazionali è rappresentata dall'art. 83, par. 2, rilevante allorché il riavvicinamento delle legislazioni penali degli Stati membri risulti «indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione».

Si tratta della c.d. competenza *accessoria* dell'Unione, ove l'attributo di accessorialità utilizzato per qualificarla non allude alla sua natura servente rispetto alle esigenze di cooperazione giudiziaria e di polizia, rispetto alle quali essa risulta a tutt'oggi disancorata al pari della competenza autonoma (cfr. art. 67, paragrafo 3 TFUE), ma rimanda piuttosto alla particolare funzione attribuita al riavvicinamento normativo ivi

³¹⁶ L'art. 31, lett. e TUE comprendeva infatti solamente «criminalità organizzata, terrorismo e traffico illecito di stupefacenti». Come rilevato, tra gli altri, da L. SALAZAR, *Art. 83 TFUE*, cit., p. 916, il riferimento all'ampia nozione di criminalità organizzata aveva di fatto consentito di estendere l'*acquis* dell'Unione anche alle sfere di criminalità espressamente richiamate dall'art. 83, paragrafo 1 TFUE. Non trovano invece inclusione nel nuovo art. 83, paragrafo 1 le ipotesi di razzismo e xenofobia, richiamate invece dalla previsione generale dell'art. 67, paragrafo 3 TFUE che richiama la possibilità di adottare «misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia» funzionali a garantire all'interno dello spazio europeo «un livello elevato di sicurezza».

³¹⁷ Cfr. C. SOTIS, *Le novità in tema di diritto penale europeo*, cit., p. 147; A. WEYEMBERGH, *Approximation of substantive criminal law: the new institutional and decision-making framework and new types of interactions between EU actors*, cit., p. 20.

previsto, concepito per garantire l'effetto utile di altri precetti di fonte europea³¹⁸, contenuti in misure extra-penali di armonizzazione o, *a fortiori*, di vera e propria unificazione³¹⁹. Si tratta pertanto del formale recepimento della giurisprudenza elaborata dalla Corte di giustizia nelle celebri decisioni in materia ambientale³²⁰, che già nello scenario pre-Lisbona avevano riconosciuto alle istituzioni europee il potere di prevedere obblighi di criminalizzazione ove necessari per assicurare l'efficacia di una politica comunitaria³²¹.

Nonostante parte della dottrina abbia manifestato comprensibili timori circa l'incontrollata ipertrofia normativa che potrebbe generare dall'art. 83, paragrafo 2³²², merita di essere sottolineato che la predetta disposizione condiziona il varo di direttive di armonizzazione penale alla verifica che il riavvicinamento delle legislazioni penali nazionali sia *indispensabile* per assicurare l'effettività delle misure extra-penali già armonizzate (o unificate) a livello sovranazionale³²³. Il filtro costituito dal giudizio (non solo di sussidiarietà, ma anche) di indispensabilità – nonostante «il carattere scarsamente selettivo»³²⁴ del predetto requisito e il possibile disallineamento tra il giudizio operato dall'Unione e le istanze punitive provenienti dai singoli ordinamenti nazionali³²⁵ – parrebbe comunque riflettere l'intenzione di circoscrivere il ricorso al diritto penale, in

³¹⁸ Cfr. A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione europea: problemi e prospettive*, cit., p. 46; J.A.E. VERVAELE, *Harmonised Union policies and the harmonisation of substantive criminal law*, in *Approximation of substantive criminal law in the EU. The way forward*, cit., p. 43 ss.

³¹⁹ In questo senso cfr. G. GRASSO, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, cit., p. 2329; E. RUBI-CAVAGNA, *Réflexions sur l'harmonisation des incriminations et des sanctions pénales prévues par le traité de Lisbonne*, in *Rev. sc. crim.*, 2009, p. 506 ss.; A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione europea: problemi e prospettive*, cit., p. 46.

³²⁰ Corte di giustizia, 13 settembre 2005, *Commissione c. Consiglio*, C-176/03 e 23 ottobre 2007, *Commissione c. Consiglio*, C-440/05.

³²¹ Cfr. E. RUBI-CAVAGNA, *Réflexions sur l'harmonisation des incriminations et des sanctions pénales prévues par le traité de Lisbonne*, cit., p. 507.

³²² Cfr. soprattutto M. PELISSERO, *Dalle sollecitazioni della giurisprudenza della Corte di giustizia al Trattato di Lisbona: il rafforzamento della politica penale dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Giuliano Marini*, a cura di S. Vinciguerra, F. Dassano, Napoli, 2010, p. 673 ss.; R. SICURELLA, «Prove tecniche» per una metodologia dell'esercizio delle nuove competenze concorrenti dell'Unione europea in materia penale, cit., p. 40; A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione europea: problemi e prospettive*, cit., p. 50.

³²³ Occorre ribadire, come evidenziato da A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione europea: problemi e prospettive*, cit., p. 52, che, conformemente alla lettera stessa dell'art. 83, paragrafo 2, la condizione dell'*indispensabilità* ivi prevista è ricollegata al «riavvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale», non già al ricorso alla sanzione criminale; ricorso la cui legittimazione dovrebbe comunque fondarsi sul principio di sussidiarietà-*extrema ratio* dell'intervento penale.

³²⁴ R. SICURELLA, *Questioni di metodo nella costruzione di una teoria delle competenze dell'Unione europea in materia penale*, in *Studi in onore di Mario Romano*, vol. IV, Napoli, 2011, p. 2606.

³²⁵ Cfr. C. SOTIS, *Obblighi comunitari di tutela penale?*, in *Ordinamento penale e fonti non statali. Gli impatti dei vincoli internazionali, degli obblighi comunitari e delle leggi regionali sul legislatore e sul giudice penale*, a cura di C. Ruga Riva, Milano, 2007, p. 206.

chiave di *extrema ratio*, ai soli casi in cui l'efficace attuazione di una politica dell'Unione non possa essere assicurata altrimenti³²⁶.

Quanto alle modalità di adozione delle direttive di armonizzazione di cui al par. 2, giova altresì ricordare che il Trattato prevede che l'intervento accessorio sia influenzato, quanto alla procedura legislativa da adottare, dalla normativa extra-penale cui si intende garantire l'efficace attuazione³²⁷. Per il resto, fatta comunque salva la possibilità che l'iniziativa legislativa provenga anche da un gruppo di Stati membri (cfr. art. 76 TFUE), le misure di armonizzazione mantengono la propria autonomia rispetto a quelle extra-penali sottostanti: in particolare, le prime, analogamente alle direttive adottate sulla base del paragrafo 1, sono soggette allo speciale statuto introdotto dall'art. 83, paragrafo 3, il quale prevede il meccanismo compromissorio del c.d. «freno di emergenza» e la possibilità che almeno nove Stati membri instaurino tra loro forme semplificate di cooperazione rafforzata.

1.1. Gli artt. 86.2 e 325.4 TFUE: una competenza penale *diretta* a carattere settoriale?

Accanto alla competenza penale generale attribuita all'Unione dall'art. 83 TFUE, ci si è domandati se altre disposizioni del Trattato siano idonee a fungere da base giuridica attributiva di competenze penali di carattere settoriale e, in caso di risposta affermativa, quale sia il legittimo grado di condizionamento degli ordinamenti penali nazionali da parte del legislatore europeo, vale a dire, *in primis*, se la competenza settoriale in discorso sia di

³²⁶ In tal senso cfr. L. SALAZAR, *Art. 83 TFUE*, cit., p. 920. In questo senso muovono anche le precisazioni formulate dalla Commissione europea nella sua comunicazione *Verso una politica criminale europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione europea attraverso il diritto penale*, COM(2011) 573, 20 settembre 2011, ove ribadisce la necessità per il legislatore UE di valutare l'opportunità di intraprendere la via penale sulla base non solo dei principi generali di sussidiarietà e proporzione ex art. 5 TUE, ma anche, proprio in virtù della specificità del settore in esame, del canone di sussidiarietà penale-*extrema ratio*. Sulla predetta comunicazione cfr. il commento di E. NICOSIA, *Le linee-guida della Commissione europea sull'uso del diritto penale per l'attuazione delle politiche dell'UE*, in www.penalecontemporaneo.it, 22 settembre 2011.

³²⁷ In particolare, qualora la misura extra-penale sia stata approvata con un procedimento legislativo speciale che veda ridotta la partecipazione del Parlamento europeo (coinvolto solo sotto forma di parere o di approvazione), ne deriverebbe a cascata un abbassamento delle garanzie di democraticità anche nella procedura di adozione delle direttive penali ex paragrafo 2. A sostegno della preferibilità di prevedere in ogni caso il ricorso alla procedura ordinaria per adottare direttive di armonizzazione penale cfr. C. GRANDI, *Le «qualità» della norma penale correlate al procedimento formativo nazionale e a quello europeo*, in *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, cit., p. 394; A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione europea: problemi e prospettive*, cit., p. 60.

natura diretta o indiretta. Ebbene, il settore che ha principalmente alimentato un ampio dibattito in tal senso è rappresentato proprio dalla lotta contro le frodi e le altre attività lesive degli interessi finanziari dell'Unione, alla luce dell'inserimento nel Trattato del nuovo art. 86 e della riformulazione dell'art. 325 TFUE (ex art. 280 TCE).

Cristallizzando una delle principali innovazioni avanzate dal progetto del *Corpus Juris*, l'art. 86 TFUE contiene la base giuridica per istituire, mediante regolamento da adottarsi secondo una procedura legislativa speciale, una Procura europea «per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione».

I profili più problematici sollevati dalla disposizione in esame dal punto di vista del diritto penale sostanziale sono riconducibili al par. 2, laddove esso, rispecchiando la previsione dell'art. III-274.2 del Trattato costituzionale, stabilisce che il regolamento istitutivo della Procura europea provveda altresì a *definire* i reati lesivi degli interessi finanziari UE oggetto della relativa competenza. In particolare, il riferimento operato alla *definizione* dei reati ha condotto taluni autori ad indicare l'art. 86, par. 2, letto in combinato con l'art. 325, par. 4, quale fonte attributiva di una competenza penale diretta³²⁸ o quasi-diretta³²⁹ a carattere settoriale.

Senonché, come rilevato da un altro filone dottrinale³³⁰, la disposizione in esame si connota di una serie di ambiguità testuali e sistematiche tali da escludere che la stessa

³²⁸ Cfr. L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., p. 87 ss.; K. LIGETI, *Approximation of substantive criminal law and the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, in *Approximation of substantive criminal law in the EU. The way forward*, cit., pp. 79-81. Con riferimento già al quadro delineato dal progetto di Trattato costituzionale di questo avviso cfr. L. PICOTTI, *Il Corpus Juris 2000. Profili di diritto penale sostanziale e prospettive di attuazione alla luce del progetto di Costituzione europea*, cit., pp. 85-86; S. MANACORDA, *Los estrechos caminos de un derecho penal de la Union Europea. Problemas y perspectivas de una competencia penal "directa" en el Proyecto de Tratado Constitucional*, *Criminalia*, 2004, p. 208 ss.; S. RIONDATO, *Dal mandato di arresto europeo al libro verde sulle garanzie, alla Costituzione europea. Spunti sulle nuove vie di affermazione del diritto penale sostanziale europeo*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2004, p. 1128 ss.; A. BERNARDI, *Europeizzazione del diritto penale e progetto di Costituzione europea*, cit., pp. 8-9.

³²⁹ Cfr. C. SOTIS., *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, cit., p. 344 ss. L'Autore ritiene che l'art. 86.2 – nel quale manca un esplicito rimando alle sanzioni applicabili – attribuisca all'Unione la competenza ad adottare regolamenti penali contenenti unicamente un riferimento ai precetti, oltre che alle «norme di parte generale necessarie a rendere uniformi i criteri di ascrizione della responsabilità», ma non anche alle relative sanzioni, la cui specifica determinazione sarebbe rimessa alla discrezionalità legislatori nazionali, eventualmente vincolata da taluni criteri guida posti dalla fonte europea. L'utilizzo della fonte interna a completamento del regolamento a contenuto precettivo consentirebbe, secondo la ricostruzione proposta dall'Autore, di superare le eventuali frizioni con il principio di legalità penale.

³³⁰ Cfr. G. GRASSO, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, cit., p. 2342, secondo cui il riferimento alla definizione dovrebbe intendersi in chiave restrittiva quale mera *individuazione* dei reati oggetto della competenza della Procura europea. Nel medesimo senso, con riferimento all'art. III-

possa allo stato fungere da base giuridica per il varo di regolamenti a carattere penale. Tali ambiguità, rilevate peraltro da taluni degli autori che ammettono la possibilità di unificare il diritto penale sostanziale di riferimento per la costituenda Procura europea, non si riferiscono solo alla lettera dell'art. 86, paragrafo 2³³¹, ma si estendono alla ricostruzione sistematica dei rapporti tra gli artt. 82 e 83, da un lato, e gli artt. 325 e 86, dall'altro, e si aggiungono alle criticità dovute alle procedure legislative specificamente previste dalle disposizioni richiamate.

Con riferimento alla competenza penale *generale* dell'Unione, infatti, non vi è dubbio che le rispettive basi giuridiche siano individuabili negli artt. 82 e 83 TFEU, rispettivamente dedicati agli interventi di carattere processuale e sostanziale. Nell'ambito della protezione degli interessi finanziari, può invece ritenersi che esistano due distinte disposizioni speciali rappresentate dagli artt. 325 e 86, il cui testo riproduce, non senza alcune differenze, la dicotomia già anticipata dal combinato degli artt. 280 e 280-*bis* TCE (quest'ultimo, come noto, mai introdotto nel Trattato). Nel settore in esame, segnatamente, alla mera prospettiva di cooperazione giudiziaria fondata sul principio del mutuo riconoscimento (cfr. art. 82) si andrebbe a sostituire la più incisiva parziale unificazione rappresentata dalla creazione di una nuova istituzione europea (cfr. art. 86); all'armonizzazione per «norme minime» di cui all'art. 83 farebbe poi da *pendant* il più ampio spazio d'azione attribuito al legislatore UE dall'art. 325, laddove esso consente l'adozione delle «misure necessarie ne[l] settor[e] della ... lotta antifrode» (cfr. art. 325.4), la cui collocazione risponde all'esigenza di sottrarre le predette misure allo statuto proprio del titolo V del Trattato.

Ritenere invece che una chiara indicazione circa l'adozione di regolamenti contenenti la definizione dei reati oggetto della competenza della Procura europea discenda dall'art. 86.2 significherebbe, *in primis*, rinunciare ai caratteri democratici propri della procedura legislativa di cui all'art. 325, che a differenza del primo prevede la necessaria

274 del Trattato costituzionale, cfr. R. SICURELLA, *La tutela "mediata" degli interessi della costruzione europea: l'armonizzazione dei sistemi penali nazionali tra diritto comunitario e diritto dell'Unione europea*, cit., p. 392.

³³¹ Cfr. in particolare C. SOTIS., *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, cit., p. 343, il quale richiama le ambiguità sollevate dalle diverse versioni linguistiche del Trattato già evidenziate da M. MUÑOZ DE MORALES ROMERO, *Análisis de la racionalidad del legislador europeo en materia penal*, tesi di dottorato, UCLM, Ciudad Real, 2009: l'aggettivo "definiti" viene infatti declinato al femminile o al maschile nelle diverse traduzioni dell'art. 86.2, con la conseguenza che esso può riferirsi in alcune versioni (ad esempio quella portoghese) ai "reati", in altre (tra cui spagnola e francese) agli "interessi finanziari", in altre ancora (tra cui quella italiana e inglese) ad entrambi.

partecipazione del Parlamento europeo in veste di co-legislatore. Ad avviso di chi scrive colgono nel segno le critiche manifestate da quanti intravedono i principali limiti all'attribuzione di una competenza penale diretta settoriale proprio nella previsione di una procedura legislativa speciale, per l'adozione tanto del regolamento contenente la definizione degli illeciti offensivi degli interessi finanziari UE, quanto dell'eventuale decisione *ex art. 86.4* idonea ad estendere le attribuzioni dell'Ufficio ad altre forme di criminalità grave transnazionale³³². Sarebbe infatti a dir poco singolare, oltre che in aperto contrasto all'assetto garantistico inaugurato dall'ultima revisione dei Trattati, ritenere che gli Stati membri abbiano deciso di sottrarre al controllo parlamentare misure penali direttamente applicabili nei propri ordinamenti nazionali. Per contro, l'opzione per la fonte regolamentare espressa nell'*art. 86.1* si coglie facilmente in ragione della natura istituzionale e strettamente organizzativa della creazione della Procura europea³³³.

Non solo. L'*art. 86.3*, nell'indicare il contenuto necessario del regolamento istitutivo del nuovo organo, menziona espressamente «lo statuto della Procura europea, le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni», mentre non opera alcun riferimento al relativo ambito di competenza sostanziale. Come è stato osservato³³⁴, si tratterebbe pertanto di un "silenzio eloquente" se paragonato al testo dell'*art. 280-bis TCE*, che menzionava espressamente «gli elementi costitutivi delle fattispecie e delle pene», e che fa così "cadere nel vuoto" l'ambiguo riferimento contenuto nell'*art. 86.2* alla *definizione* dei reati lesivi delle finanze comunitarie.

Inoltre, l'impostazione basata sul disposto dell'*art. 86.2* avrebbe l'effetto di creare un legame quasi inestricabile tra riavvicinamento/unificazione delle legislazioni penali nazionali e creazione della Procura europea. Si è già detto, d'altra parte, come l'obiettivo del riavvicinamento della normativa penale sostanziale nelle aree individuate dall'*art. 83* si

³³² Critiche peraltro formulate da autori che pur pervengono a considerazioni di segno diametralmente opposto circa l'estensione della competenza penale antifrode dell'Unione; cfr. in particolare G. GRASSO, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, cit., p. 2342; C. SOTIS., *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, cit., p. 344.

³³³ Cfr. C. AMALFITANO, *La competenza penale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 28, nota n. 79.

³³⁴ Cfr. R. SICURELLA, *Le conseguenze dell'istituzione della Procura europea negli Stati membri dell'Unione. Profili di diritto penale sostanziale*, in *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali: dalle esperienze investigative dell'OLAF all'istituzione del procuratore europeo*, a cura di V. Bazzocchi, Roma, 2014, pp. 148-149.

sia definitivamente affrancato dalle esigenze di facilitare la cooperazione giudiziaria all'interno dello spazio giuridico europeo. Allo stesso modo, fermo restando che il settore della lotta antifrode uscirebbe certamente rafforzato dalla congiunta approvazione di misure sostanziali e procedurali, l'adozione di misure di contrasto alle frodi e alle altre attività lesive degli interessi finanziari UE, laddove ritenuta necessaria (e in tal senso sembrano muovere anche le critiche formulate dalla stessa Commissione con riferimento all'attuazione della Convenzione PIF³³⁵), dovrebbe a sua volta essere perseguita come finalità indipendente rispetto alla creazione della Procura europea (di cui così non sarebbe costretta a condividere le sorti), come peraltro dimostrato dall'autonomia delle proposte di direttiva PIF e di regolamento EPPO³³⁶.

Come anticipato, si ritiene preferibile propendere per la tesi che identifica nell'art. 325 la base giuridica attributiva di una specifica competenza penale a carattere settoriale, allo stato ancora di tipo *indiretto*³³⁷. Il definitivo superamento della clausola di esclusione contenuta nel paragrafo 4 dell'art. 280 non lascia dubbi circa la possibilità di adottare misure antifrode anche a carattere penale, subordinate al giudizio di «necessità» di misure siffatte cui l'art. 325.4 non manca di riferirsi *expressis verbis*.

³³⁵ Cfr. *Report from the Commission. Implemetation of the Convention on the protection of the European Communities' financial interests and its protocols*, COM(2004) 709 fin., Bruxelles, 25 ottobre 2004, e soprattutto *Second Report from the Commissione. Implemetation of the Convention on the protection of the European Communities' financial interests and its protocols, Annex*, COM(2008) 77 fin., Bruxelles, 14 febbraio 2008.

³³⁶ Sull'autonomia delle due proposte, nel senso che la direttiva PIF «ha uno scopo più ampio di quello rappresentato dal costituire “semplicemente” la normativa sostanziale della Procura europea. Essa tende, infatti, ad una migliore armonizzazione del diritto penale sostanziale nella materia delle frodi, si potrebbe dire senza riguardo al fatto che lo stesso sia applicato dall'EPPO o dalle autorità nazionali» cfr. A. VENEGONI, *Il difficile cammino della proposta di Direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea attrverso la legge penale (c.d. Direttiva PIF): il problema della base legale*, in *Cass. pen.*, 2015, n. 6, p. 2449. A sostegno della tesi “autonomistica”, l'Autore fa notare infatti che la Commissione ha scelto di adottare le due proposte separatamente ad un anno di distanza l'una dall'altra, così come separatamente si stanno svolgendo i relativi negoziati; richiama inoltre la previsione contenuta nel progetto di regolamento EPPO relativa alla competenza in caso di reati non direttamente lesivi degli interessi finanziari UE ma con essi inestricabilmente connessi: in tal caso, qualora i primi siano più gravi dei secondi, spetterà alle autorità nazionali di occuparsi anche dei reati PIF. Sul punto cfr. altresì L. KUHL, *The initiative for a Directive on the Protection of the EU Financial Interests by Substantive Criminal Law*, in *EuCrim*, 2012, n. 2, p. 65, il quale rileva come il principale scopo della direttiva PIF «is not limited to enabling an EPPO to perform its functions. Therefore, Art. 86 TFEU is also not used as the specific basis for the adoption of the proposed Directive on substantive law protection against fraud».

³³⁷ Cfr. G. GRASSO, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, cit., p. 2347; R. SICURELLA, *La tutela “mediata” degli interessi della costruzione europea: l'armonizzazione dei sistemi penali nazionali tra diritto comunitario e diritto dell'Unione europea*, cit., p. 392. Ciò non toglie, beninteso, come già osservato con riferimento all'analisi delle disposizioni del Trattato costituzionale, che sulla base dell'art. 325 possano adottarsi regolamenti contenenti misure antifrode a carattere amministrativo.

Tuttavia, sebbene il termine «misure» contenuto nella disposizione in commento non operi una precisa scelta di campo circa le fonti legittimate ad intervenire nel settore di riferimento, a differenza dell'esplicito rimando a «leggi o leggi quadro europee» di cui all'art. III-415.4 del Trattato costituzionale, sembra corretto aderire alla ricostruzione più prudente che richiederebbe, per la legittimazione di fonti direttamente applicabili quali i regolamenti, non già e non solo una mera non esclusione, bensì una esplicita presa di posizione in tal senso all'interno del Trattato.

Al di là della questione circa l'*opportunità* di adottare regolamenti tesi ad unificare il diritto penale sostanziale di riferimento per la costituenda Procura europea (scelta che si dimostrerebbe auspicabile anche alla luce delle considerazioni che si svilupperanno più diffusamente *infra* circa la necessità di fornire agli organi giurisdizionali un quadro interpretativo più solido rispetto a quello attualmente esistente), si ritiene che l'Unione non sia allo stato legittimata ad agire in tal senso, alla luce della mancanza di una norma attributiva di competenza formulata in modo chiaro e non ambiguo, in grado di fornire una indicazione univoca all'alternativa circa la natura diretta o indiretta della competenza penale sovranazionale in materia di tutela degli interessi finanziari UE.

La precisa individuazione del tipo di fonte allo stato idonea ad intervenire nell'ambito dello *ius criminale* va pertanto ricondotta alla disposizione generale di cui all'art. 83. Il rapporto genere-specie che intercorre tra quest'ultima e l'art. 325³³⁸ si riflette poi nelle peculiari condizioni e nel grado di dettaglio che possono caratterizzare le direttive penali in materia antifrode, in conseguenza della collocazione sistematica della relativa base giuridica nel titolo dedicato alle disposizioni finanziarie. Tale collocazione, al di fuori del titolo V (dedicato allo «spazio di libertà, sicurezza e giustizia»), autorizza interventi dotati di una «maggiore incisività»³³⁹ rispetto alle direttive *ex art. 83*: essa, infatti, non consente a Regno Unito, Irlanda e Danimarca di azionare i rispettivi regimi di *opt-in* e *opt-out*³⁴⁰; esclude la possibilità del freno di emergenza (non, invece, il ricorso alla

³³⁸ Per l'individuazione degli elementi di specialità tra l'art. 325 e i paragrafi 1 e 2 dell'art. 86 cfr. L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, cit., pp. 92-97.

³³⁹ Cfr. G. GRASSO, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, cit., p. 2347; R. SICURELLA, *La tutela "mediata" degli interessi della costruzione europea: l'armonizzazione dei sistemi penali nazionali tra diritto comunitario e diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 389-391.

³⁴⁰ In particolare, in forza del Protocollo n. 21, la partecipazione alla cooperazione relativa allo SLSG di Regno Unito e Irlanda discende da specifiche decisioni di *opt-in* da comunicare volta per volta, mentre per la Danimarca vige il più generale regime di *opt-out* di cui al Protocollo n. 22. Come precisato dai considerando

cooperazione rafforzata secondo le regole più stringenti di cui agli artt. 326 ss. TFUE); non prevede il carattere *indispensabile* dell'intervento UE e nemmeno che l'armonizzazione sostanziale sia limitata alla previsione di «norme minime».

La scelta ultima circa l'utilizzo dell'art. 325 TFUE in luogo dell'art. 83 – dalla quale discendono le non indifferenti conseguenze appena evidenziate – resta peraltro in sostanza rimessa alla volontà politica degli Stati membri, come dimostrano le modifiche sul punto intervenute durante i negoziati della proposta di direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale (cfr., *infra*, *sub* § 2.1).

2. La proposta di direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale (c.d. direttiva PIF)

In data 11 luglio 2012 la Commissione europea ha formulato una proposta di direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale (c.d. direttiva PIF)³⁴¹, con il dichiarato scopo di colmare le lacune del quadro giuridico vigente, ancora connotato da un forte grado di disomogeneità delle risposte punitive approntate dai diversi Paesi membri³⁴², e di rafforzare la tutela del *budget* dell'Unione attraverso misure che andassero al di là di una mera “lisbonizzazione” della Convenzione PIF e dei relativi protocolli³⁴³.

nn. 29-31 della direttiva PIF (testo aggiornato all'8 dicembre 2016), l'Irlanda ha notificato la propria volontà di adesione alla direttiva, a differenza di Regno Unito e Danimarca.

³⁴¹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, COM(2012) 363, 11 luglio 2012.

³⁴² In questi termini cfr. la stessa Relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva PIF, la quale richiama le relazioni di valutazione sulla misure adottate da parte degli Stati membri in attuazione della Convenzione PIF: v. *Report from the Commission. Implementation of the Convention on the protection of the European Communities' financial interests and its protocols*, COM(2004) 709 fin., Bruxelles, 25 ottobre 2004, e soprattutto *Second Report from the Commission. Implementation of the Convention on the protection of the European Communities' financial interests and its protocols, Annex*, COM(2008) 77 fin., Bruxelles, 14 febbraio 2008. La Commissione aveva peraltro evidenziato che «il livello di tutela penale degli interessi finanziari dell'UE varia ancora notevolmente all'interno dell'Unione» nella Comunicazione sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative del 26 maggio 2011, COM(2011) 293, nella quale venivano presentate le strategie volte a contrastare le frodi e le altre attività lesive degli interessi finanziari dell'Unione alla luce del nuovo assetto istituzionale di cui al Trattato di Lisbona.

³⁴³ Con il termine “lisbonizzazione” si allude alla mera attribuzione di piena cogenza all'obbligo di recepire uno strumento di terzo pilastro (come la Convenzione PIF), con la conseguenza, in particolare, di conferire alla Commissione europea il potere di promuovere procedimenti di infrazione contro gli Stati membri eventualmente inadempienti nell'attuazione delle rispettive previsioni, senza però intervenire in alcun modo sul contenuto della stessa. Una operazione di questo tipo, a ben vedere, risulterebbe anche di scarsa utilità

In effetti, la proposta originale, sebbene non inclusa in una fonte regolamentare e dunque non dotata della forza immediatamente precettiva propria di quest'ultima, perseguiva l'ambizioso progetto di intensificare la lotta contro le frodi e le altre attività lesive degli interessi finanziari UE attraverso un maggior grado di dettaglio delle relative previsioni. Esse contenevano, in particolare, l'ampliamento delle ipotesi di reato oggetto di armonizzazione, la specificazione della qualifica di «pubblico ufficiale» (inclusiva anche dei privati incaricati della gestione di fondi pubblici) e la precisazione delle disposizioni in tema di prescrizione e di sanzioni, delle quali veniva anche fissato il limite minimo edittale³⁴⁴.

La previsione di norme di maggior dettaglio rispetto agli strumenti adottati nel periodo pre-Lisbona era in gran parte resa possibile dalla base legale prescelta dalla Commissione per l'adozione della direttiva in esame, vale a dire l'art. 325, par. 4 TFUE, ritenuta adeguata in quanto attributiva di una specifica competenza a legiferare in materia antifrode attraverso la procedura legislativa ordinaria ivi prevista. Senonché, sin dall'inizio dei negoziati in seno al Consiglio, la maggior parte degli Stati membri ha manifestato un profondo disaccordo circa la scelta operata dalla Commissione, giungendo così ad optare per l'art. 83, par. 2, in ultimo adottata quale base giuridica da parte del Parlamento europeo nel testo della proposta votato dall'assemblea plenaria del 16 aprile 2014 (cfr., *infra*, sub § 2.1.).

Anche in ragione della modifica della relativa base giuridica, il testo della proposta ha conosciuto durante i negoziati un significativo ridimensionamento, tale da mettere in dubbio la reale portata evolutiva del progetto rispetto agli strumenti di tutela adottati alla luce del precedente assetto istituzionale. Nelle pagine che seguono si tenterà di dare conto

pratica, dal momento che – una volta scaduto il periodo transitorio di cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona previsto dal protocollo n. 36 – diventa possibile avviare procedure d'infrazione per censurare anche la violazione di obblighi imposti da atti di terzo pilastro. Giova infatti ricordare a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona gli atti pre-Lisbona di cui all'art. 34.2 TUE (vale a dire posizioni comuni, decisioni quadro, decisioni e convenzioni) non cessano di produrre effetti, a meno che essi non vengano espressamente «abrogati, annullati o modificati in applicazione» delle nuove disposizioni del TFEU (cfr. art. 9, protocollo n. 36 sulle disp.trans.). Tale assetto trova poi espressa conferma nel testo della proposta di direttiva PIF che all' art. 16 prevede l'abrogazione della Convenzione PIF rispetto agli Stati membri vincolati alla direttiva con effetto dal giorno di entrata in vigore della medesima e precisa altresì che per gli Stati membri vincolati dalla direttiva ogni rinvio alla Convenzione PIF dovrà intendersi come rinvio alla direttiva.

³⁴⁴ Per una prima presentazione della proposta cfr. A. VENEGONI, *Prime brevi note sulla proposta di Direttiva della Commissione europea per la protezione degli interessi finanziari della Unione attraverso la legge penale – COM(2012)363 (c.d. Direttiva PIF)*, in www.penalecontemporaneo.it, 5 settembre 2012. L'Autore ha preso parte direttamente alla prima parte dei negoziati della direttiva in qualità di magistrato distaccato presso l'OLAF.

delle tappe che hanno segnato i negoziati del progetto di direttiva PIF tutt'ora in corso, avendo quale ultimo riferimento, ove non diversamente specificato, il testo risultante dall'accordo raggiunto in Consiglio in data 8 dicembre 2016³⁴⁵.

La proposta si compone oggi di venti articoli, suddivisi in quattro titoli: il titolo I «oggetto e definizione» (artt. 1-2); il titolo II «reati nel campo della lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione» (artt. 3-4); titolo III «disposizioni generali relative ai reati nel campo della lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione» (artt. 5-14); titolo IV «disposizioni finali» (artt. 15-20).

Venendo ora a esaminare le disposizioni contenute nel titolo I, esso si compone di un primo articolo che specifica l'oggetto della direttiva e di un secondo dedicato alla definizione degli interessi finanziari dell'Unione e al campo di applicazione della direttiva.

A norma dell'art. 1 «la presente direttiva stabilisce norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel campo della lotta contro le frodi e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di contribuire efficacemente ad una maggiore protezione contro la criminalità che colpisce tali interessi finanziari, in linea con l'*acquis* dell'Unione in questo campo». L'*incipit* della disposizione in esame ricalca fedelmente la prima parte dell'art. 83.2, che nel circoscrivere l'oggetto delle direttive tese al riavvicinamento della normativa penale sostanziale, si riferisce, come già evidenziato, alla predisposizione di «norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni». Non a caso, la disposizione in commento è stata modificata contestualmente al passaggio dall'art. 325.4 all'art. 83.2 quale base giuridica della proposta di direttiva: il testo originario si riferiva invece, rispecchiando il disposto dell'art. 325.4, alla predisposizione delle «misure necessarie nel campo della prevenzione e della lotta contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, mediante la definizione di reati e sanzioni». Come si avrà modo di osservare nel paragrafo successivo (cfr., *infra, sub* § 2.1.), questa modifica, all'apparenza di mero “stile”, presenta

³⁴⁵ Cfr. *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (first reading), Progress report*, Interinstitutional File 2012/0193(COD), 15130/16, Bruxelles, 2 dicembre 2016, reperibile su <http://db.eurocrim.org/db/en/doc/2626.pdf>. Il testo del progetto al 2 dicembre 2016 è disponibile solo in lingua inglese. Secondo quanto annunciato dal comunicato stampa diffuso in data 8 dicembre 2016 (reperibile su: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/08-jha-protection-against-fraud/>), l'accordo dovrà essere finalizzato all'inizio del 2017 e poi formalmente sottoposto al voto di Parlamento e Consiglio.

in realtà ricadute significative in chiave giustificativa della scelta della base legale operata dalle istituzioni coinvolte nel procedimento legislativo.

L'art. 2 fornisce una definizione di «interessi finanziari dell'Unione», comprensiva di «tutte le entrate e le spese che sono coperte, acquisite o dovute in virtù: (a) del bilancio dell'Unione; (b) dei bilanci delle istituzioni, organi e organismi stabiliti a norma dei trattati o dei bilanci da questi gestiti e controllati direttamente o indirettamente»³⁴⁶. La precisazione contenuta alla lett. *b* recepisce le indicazioni formulate dalla Corte di giustizia nelle cause C-11/00 e C-15/00, e, come chiarito anche in un considerando (allo stato il n. 4a³⁴⁷), al bilancio dell'Unione deve essere assicurato il medesimo livello di protezione a prescindere dalle concrete modalità in cui la Commissione decide di dargli concretamente esecuzione (gestione diretta; gestione concorrente affidata agli Stati membri o ad altre istituzioni, organi o organismi).

Tra le questioni più problematiche che hanno interessato i negoziati della direttiva PIF vi è quella relativa all'inclusione o meno delle frodi IVA nel relativo ambito di applicazione. La scelta di tipo inclusivo operata dalla Commissione nel testo iniziale della proposta – basata su un richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia per cui «sussiste un nesso diretto tra la riscossione del gettito dell'IVA nell'osservanza del diritto dell'Unione applicabile e la messa a disposizione del bilancio dell'Unione delle corrispondenti risorse IVA, poiché qualsiasi lacuna nella riscossione del primo determina potenzialmente una riduzione delle seconde»³⁴⁸ (cfr. considerando n. 4) – aveva incontrato numerose resistenze da parte del Consiglio, propenso invece ad evidenziarne il carattere europeo in forma solo indiretta e mediata³⁴⁹. L'argomento principale alla base di tale esclusione poggiava sul criterio della proporzionalità: poiché infatti solo una minima percentuale del gettito IVA riscosso dalle amministrazioni fiscali nazionali viene trasferito

³⁴⁶ La lett. (b) non conteneva inizialmente il riferimento esplicito ai bilanci gestiti e controllati *direttamente o indirettamente*, riferimento poi inserito in una versione successiva della proposta. Si può comunque ritenere che l'estensione ai fondi gestiti o controllati anche indirettamente sarebbe stata comunque implicitamente ammessa, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia intervenuta a chiarire il concetto di «interessi finanziari dell'Unione».

³⁴⁷ Il considerando n. 4a recita: «When the Commission implements the budget under shared or indirect management, it may delegate budget implementation tasks to the Member States, or entrust them to agencies or bodies established pursuant to the Treaties or certain other entities and persons. In any of these cases, the Union's financial interests should enjoy the same level of protection as under direct management by the Commission».

³⁴⁸ Corte di giustizia (Grande Sezione) 15 novembre 2011, *Commissione c. Germania*, C-539/09, § 72, poi confermato da sentt. 26 febbraio 2013, *Akerberg Fransson*, C-617/10 e 8 settembre 2015, *Taricco*, C-105/14.

³⁴⁹ Sul punto cfr. A. VENEGONI, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di direttiva PIF*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 14 ottobre 2016, p. 11 ss.

al bilancio dell'Unione, la maggior parte degli Stati membri riteneva non fosse necessario approntare un ulteriore livello di tutela a livello sovranazionale, a fronte dei già esistenti meccanismi di protezione predisposti sul fronte interno³⁵⁰. Nella seconda parte dell'art. 2 fu pertanto inserita la precisazione per cui «i gettiti derivanti dall'IVA sono esclusi dal campo di applicazione della direttiva». Proprio su questo punto, peraltro, i negoziati attraversarono una fase di stallo a seguito di un trilogio (il quinto dopo l'approccio generale adottato dal Consiglio in giugno 2013) tenutosi in data 2 giugno 2015, poiché il Parlamento non era disposto ad accettare l'esclusione delle frodi IVA dall'ambito applicativo della direttiva.

La questione è tornata sul tavolo a seguito della ormai celeberrima sentenza dell'8 settembre 2015, resa dalla Corte di giustizia nel caso *Taricco*³⁵¹, a seguito della quale il Consiglio³⁵² (sotto presidenza lussemburghese) ha invitato le varie delegazioni nazionali a riflettere sulla possibilità di includere nel campo di applicazione della direttiva almeno le frodi IVA connotate da maggiore gravità, oltre che a proporre i criteri da utilizzare per definire le ipotesi di «frode grave». Inclusione che avrebbe peraltro consentito di scongiurare una parziale involuzione rispetto alla Convenzione PIF, nel cui scopo – data l'assenza di una formale esclusione del tipo di quella prefigurata all'art. 2 della proposta di direttiva – sarebbero invece rientrate le frodi in materia di IVA³⁵³, con la conseguenza di far sorgere dubbi circa l'applicabilità della Convenzione PIF con riferimento a queste ultime e, in ogni caso, il venir meno della competenza della costituenda Procura europea.

Nonostante le prime reazioni negative³⁵⁴, lo stato attuale dei negoziati testimonia significativi passi avanti nel senso della copertura almeno dei casi più gravi di frode in

³⁵⁰ Cfr. la relazione introduttiva al testo del progetto dell'11 ottobre 2016.

³⁵¹ Corte di giustizia (Grande Sezione), 8 settembre 2015, *Taricco*, C-105/14.

³⁵² Cfr. Interinstitutional File: 2012/0193 (COD), Brussels, 17 September 2015, 12088/15, reperibile su <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12088-2015-INIT/en/pdf>.

³⁵³ L'opinione della Commissione è nel senso di ritenere la portata della Convenzione PIF a tutte le entrate del bilancio dell'Unione, entrate che ricomprendono anche le risorse provenienti dall'imposta sul valore aggiunto. In questo senso cfr. altresì le conclusioni presentate in data 30 aprile 2015 dall'Avvocato generale Kokott nel caso *Taricco*, §§ 92 ss. Contrariamente a tale opinione si era invece espresso il Consiglio in una relazione esplicativa del 1997 (cfr. *Explanatory Report on the Convention on the protection of the European Communities' financial interests*, 26 maggio 1997, G.U. C 191, 1997, p. 1.), nella quale ha rilevato che le entrate provenienti dall'applicazione degli Stati membri di un'aliquota uniforme dell'IVA non sono raccolte direttamente per conto dell'Unione europea. Tuttavia, a parere della Commissione, una tale interpretazione stretta non è coerente con i termini e l'obiettivo della Convenzione PIF, che mira a combattere le frodi lesive della totalità degli interessi finanziari dell'Unione europea e si pone in contrasto con la regola per cui l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione non deve comprometterne l'efficacia (*effet utile*).

³⁵⁴ La maggior parte delle delegazioni (DE, UK, AT, SK, IE, FI, HU, BE, ES, RO, SE, SI, HR, PT, PL, EL) aveva inizialmente ribadito la propria opposizione all'inclusione dell'IVA nella direttiva PIF, pur

materia di IVA, anche alla luce della posizione assunta dal Parlamento europeo, deciso a sostenere il progetto di regolamento EPPO a condizione che la relativa competenza sostanziale fosse estesa anche ad alcune gravi manifestazioni delle suddette frodi. Tale approccio ha poi trovato il sostegno da parte dei Paesi membri, dapprima espresso in una riunione informale dei ministri GAI dell'8 luglio 2016, poi formalizzato nel progetto di testo predisposto dalla Presidenza olandese con l'appoggio del comitato di coordinamento nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (CATS), poi utilizzato quale base di partenza per tentare di raggiungere una soluzione compromissoria, tale per cui almeno le ipotesi di frode grave risulterebbero incluse nell'ambito di applicazione della direttiva PIF. Dette ipotesi più gravi comprenderebbero le frodi IVA transfrontaliere, le frode carousel intracomunitarie, le frodi perpetrate da strutture di criminalità organizzata e quelle che superano un certa soglia, da quantificarsi in termini finanziari in relazione all'imposta dovuta.

A seguito di un confronto portato avanti dal Consiglio sotto presidenza lussemburghese, olandese e slovacca, la maggioranza degli Stati membri – nell'ambito di un Consiglio ECOFIN dell'11 ottobre 2016 e di un Consiglio GAI del 14 ottobre 2016 – si è infine espressa a favore dell'inclusione di determinate ipotesi di frodi IVA, purché connotate da un certo grado di gravità. Nel testo del progetto aggiornato all'8 dicembre 2016, è definitivamente venuta meno, all'art. 2, l'esclusione del gettito IVA dalla nozione di interessi finanziari dell'Unione e a tale modifica è seguita la tipizzazione nell'art. 3 di una serie di casi di frodi in materia di IVA (cfr., *infra, sub* § 2.2). A fronte della contrarietà comunque dimostrata da una minoranza di Stati membri, la soluzione compromissoria che si è raggiunta è stata quella di specificare all'art. 2 che «con riferimento ai gettiti derivanti dall'IVA, la direttiva si applica solo alle gravi violazioni del sistema intracomunitario dell'IVA», con la precisazione che devono considerarsi tali le azioni od omissioni intenzionali definite all'articolo 3(d) quando siano connesse al territorio di due o più Stati

menzionando la possibilità di raggiungere una soluzione compromissoria sul punto. Solo 5 delegazioni (CZ, BG, LT, IT, EE) avevano sin da subito supportato in modo esplicito l'inclusione dell'IVA, mentre la delegazione francese non aveva preso posizione. La Commissione aveva inoltre chiesto chiarimenti sulle modalità con cui definire la nozione di frode IVA «grave», esprimendo il parere che si dovesse fare riferimento al danno complessivo (e non solo alla parte di danno che incide sul bilancio UE), parere condiviso da 3 Stati membri (PL, AT, SE). Per quanto riguarda l'ammontare del danno per cui la frode dovrebbe essere considerata grave, la maggior parte delle delegazioni ritenne che una soglia di 10.000 € fosse troppo basso, mentre altre delegazioni hanno menzionato una soglia minima di 100.000 € e hanno fatto riferimento anche ad altri criteri discretivi quali, in particolare, l'elemento transfrontaliero o il coinvolgimento di gruppi criminali organizzati.

membri e purché ne derivi un danno totale pari almeno a 10 milioni di euro. Il testo specificherebbe altresì che l'inclusione in parola non incide sulla competenza degli Stati membri nel settore dell'amministrazione fiscale.

2.1. Il problema della base giuridica

Accanto alla questione dell'inclusione dell'IVA, quella relativa alla base giuridica per l'adozione della direttiva PIF rappresenta uno dei nodi maggiormente problematici degli attuali negoziati.

L'iniziale proposta della Commissione si fondava sull'art. 325, par. 4 TFUE, considerato, in linea con quanto già rilevato da un'attenta dottrina, quale *lex specialis* attributivo di una competenza ad adottare misure antifrode anche di natura penale al di fuori della competenza penale generale fondata dall'art. 83³⁵⁵.

In particolare, la specialità dell'art. 325, par. 4 rispetto al par. 1 dell'art. 83 va ravvisata nella mancata inclusione della frode³⁵⁶ (già presente nell'art. 31 TUE) tra le dieci sfere di criminalità legittimanti un'azione dell'Unione tramite direttiva di armonizzazione penale, oltre che nel rilievo che la necessità di contrastare le attività illegali lesive degli interessi finanziari prescinde, anche alla luce dell'*acquis* dell'Unione nel settore in esame, dalla dimensione transnazionale delle stesse.

Rispetto alla competenza accessoria fondata dall'art. 83, par. 2, che pur non contiene una delimitazione *ratione materiae*, il riferimento alle politiche già oggetto di misure armonizzate non sarebbe del tutto idoneo a comprendere gli strumenti antifrode già adottati nello scenario pre-Lisbona: questi ultimi infatti, contengono già in gran parte anche misure sanzionatorie (il richiamo corre *in primis* al regolamento n. 2988/95 e alla Convenzione PIF) non identificabili a rigore in termini di attuazione di una politica dell'Unione, di tal ché sarebbe «quasi logicamente inconcepibile un legame di

³⁵⁵ Cfr. L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, cit., p. 88 ss.

³⁵⁶ Seppur le ipotesi di corruzione e riciclaggio rientrano tra le dieci sfere di criminalità *ex art.* 83.1, vale anche in questo caso il principio di specialità e le particolari ipotesi di corruzione e riciclaggio, anche prive di carattere transnazionale, idonee a ledere gli interessi finanziari dell'Unione rientrerebbero nell'art. 325. In questi termini anche L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, cit., p. 93.

“accessorietà” fra dette sanzioni e una politica dell’Unione, diversa od antecedente rispetto a quella sanzionatoria attuata per l’appunto con detti strumenti»³⁵⁷.

A favore dell’opzione per l’art. 325 militano altresì l’intervenuto superamento della clausola di esclusione contenuta nel paragrafo 4 dell’art. 280 TCE e l’espressa necessità di predisporre strumenti in grado di garantire un certo grado di deterrenza (l’art. 325.1 parla di misure «dissuasive») a protezione del *budget* dell’Unione.

Per contro, l’adozione della direttiva PIF sulla base dell’art. 83.2 TFUE creerebbe un precedente difficilmente reversibile, tale da precludere in futuro l’adozione di misure penali a tutela degli interessi finanziari UE *ex art.* 325.4.

Senonché, sin dagli inizi dei negoziati, la maggior parte degli Stati membri ha strenuamente respinto l’art. 325 TFUE quale base giuridica per l’adozione della proposta di direttiva, in favore invece dell’art. 83.2, al principale scopo di non sottrarre la stessa alle specificità del titolo V: tra tutte, il carattere *indispensabile* dell’intervento sovranazionale, il grado di dettaglio dello stesso limitata alla previsione di «norme minime», la più ristretta estensione territoriale della misura (in virtù dei diversi regimi di *opt-in* e *opt-out* valevoli per Regno Unito, Irlanda e Danimarca), la possibilità di azionare il meccanismo del freno di emergenza *ex art.* 83.3. Il medesimo approccio è stato fatto proprio dal Parlamento europeo nel testo votato dall’assemblea plenaria del 16 aprile 2014.

La scelta della base giuridica ha dunque profonde implicazioni sulla concreta estensione della competenza penale dell’Unione nel settore della protezione degli interessi finanziari dell’Unione.

Resta da comprendere quale sia il grado di discrezionalità del legislatore europeo nell’effettuare tale scelta, vale a dire se l’adozione di misure tese al riavvicinamento del diritto penale sostanziale a tutela degli interessi finanziari UE possa alternativamente fondarsi – a seconda delle specifiche finalità perseguite – sul disposto dell’art. 83.2 e 325, ovvero se esistano criteri in grado di guidare tale scelta, tali da non lasciarla completamente rimessa alla volontà politica delle istituzioni coinvolte nel procedimento legislativo.

Vero è che la scelta della base giuridica dovrebbe rimanere scevra da considerazioni teleologicamente orientate: non dovrebbe cioè fondarsi sul risultato pratico da conseguire, ma rispondere piuttosto a criteri oggettivi, idealmente rinvenuti nel Trattato,

³⁵⁷ Cfr. L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l’introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, cit., p. 96.

che consentano di ricostruire in modo chiaro l'estensione delle competenze conferite dagli Stati membri all'Unione, in modo tale che il relativo esercizio risulti sindacabile da parte della Corte di giustizia secondo parametri altrettanto chiari ed oggettivi. La stessa Corte ha, infatti, in più occasioni ribadito che «la scelta del fondamento giuridico di un atto comunitario dev'essere fondata su circostanze obiettive, che possono essere oggetto di controllo in sede giurisdizionale, tra le quali figurano lo scopo e il contenuto dell'atto»³⁵⁸ e ancora che «laddove esista nel Trattato una disposizione più specifica che possa costituire il fondamento giuridico dell'atto di cui trattasi, quest'ultimo deve fondarsi su tale disposizione»³⁵⁹.

Una rapida analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di «*choice of legal basis*» dimostra come il criterio del contenuto e dello scopo dell'atto (c.d. «*main aim*» *approach* o «centro di gravità»³⁶⁰) abbia in più occasioni consentito di fondare una competenza accessoria al di fuori dell'area di libertà, sicurezza e giustizia³⁶¹. In particolare, nella decisione di annullamento della direttiva 2011/82/UE in tema di scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale, adottata

³⁵⁸ Corte di giustizia, 6 novembre 2008, *Parlamento europeo c. Consiglio*, C-155/07, § 34 e giurisprudenza ivi richiamata.

³⁵⁹ *Ibidem*. Tuttavia, come chiarito dal successivo § 35, «se l'esame di un atto dimostra che esso persegue un duplice scopo o che possiede una doppia componente e se uno di questi scopi o di queste componenti è identificabile come principale, mentre l'altro è solo accessorio, l'atto deve fondarsi su un solo fondamento giuridico, ossia quello richiesto dallo scopo o dalla componente principale o preponderante».

³⁶⁰ Nella manualistica cfr. G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, 7° ed., Torino, 2016, p. 284 ss.

³⁶¹ Cfr. sul punto le acute osservazioni di S. MIETTINEN, *Criminal competence and the choice of legal basis: space in the margins?*, in *European Criminal Law Review*, 2015, n. 8, p. 222 ss., in particolare p. 226 ss. L'Autore richiama in particolare tre sentenze: Corte di giustizia, 6 maggio 2014, *Commissione c. Parlamento europeo e Consiglio*, C-43/12, ove la Corte ha annullato la direttiva 2011/82/UE in tema di scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale, in quanto adottata sulla base dell'art. 87.2 TFUE, in luogo dell'art. 91.1 lett. c) TFUE, quest'ultimo ritenuto appropriato, in quanto le specifiche finalità e il contenuto della predetta direttiva rientrano nella nozione di «misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti» ai sensi dell'art. 91.1, lett. c); Corte di giustizia, 22 ottobre 2013, *Commissione c. Consiglio*, C-137/12, che ha annullato la decisione 2011/853/UE relativa alla firma della Convenzione europea sulla protezione giuridica dei servizi ad accesso condizionato, poiché erroneamente adottata sulla base dell'art. 114 TFUE relativa al mercato interno e non invece sulla base dell'art. 207.4 TFUE in tema di politica commerciale comune, dal momento che «la decisione impugnata persegue principalmente un obiettivo che presenta un nesso specifico con la politica commerciale comune» mentre «il miglioramento delle condizioni di funzionamento del mercato interno appare come un obiettivo accessorio della decisione di cui trattasi, il quale non giustifica che essa sia fondata sull'articolo 114 TFUE» (§ 76); Corte di giustizia, 24 giugno 2014, *Parlamento c. Consiglio*, C-658/11, di annullamento della decisione 2011/640/PESC relativa alla firma e alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Mauritius sulle condizioni del trasferimento delle persone sospettate di pirateria. Secondo l'Autore, seppure nessuno dei tre casi riportati richiami espressamente l'art. 83 TFUE, ciononostante essi esprimerebbero un insegnamento più generale, in grado di essere trasposto anche in relazione alla scelta del fondamento giuridico di misure astrattamente riconducibili proprio all'art. 83 TFUE, in alternativa ad altre specifiche disposizioni del Trattato in grado di fondare ulteriori competenze accessorie di carattere settoriale (*in primis* l'art. 325 TFUE).

ex art. 87, paragrafo 2 TFUE, la Corte ha individuato il fondamento giuridico dell'atto legislativo al di fuori del titolo V – precisamente nell'art. 91, paragrafo 1, lett. c) – valorizzandone la finalità e il contenuto della misura, ritenuta direttamente riconducibili alla politica dei trasporti, più che all'ambito della cooperazione di polizia, in quanto «il sistema di scambio di informazioni tra le autorità competenti degli Stati membri, istituito da detta direttiva, costituisce lo strumento mediante il quale quest'ultima persegue lo scopo di migliorare la sicurezza stradale»³⁶². Sennonché, l'identificazione del “*main aim*” perseguito dall'atto viene spesso ricostruito con esclusivo riferimento agli obiettivi dichiarati dall'atto medesimo³⁶³, così sostanzialmente legittimando un ampio grado di discrezionalità in capo alle istituzioni coinvolte nel procedimento legislativo, che potranno enfatizzare determinati obiettivi perseguiti da una data misura a seconda del fondamento giuridico prescelto per adottarla³⁶⁴.

Non a caso, proprio con riferimento alla proposta di direttiva PIF, il passaggio dall'art. 325.4 all'art. 83.2 ha determinato in parallelo la riscrittura dell'art. 1 – come visto dedicato all'enunciazione dell'oggetto e delle finalità connesse all'adozione della misura in esame –, la cui formulazione ricalca fedelmente le diverse disposizioni del Trattato prescelte quale relativa base giuridica: il testo originario si riferiva invece, rispecchiando il disposto dell'art. 325.4, alla predisposizione delle «misure necessarie nel campo della prevenzione e della lotta contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, mediante la definizione di reati e sanzioni», mentre quello attuale, fondato sull'art. 83.2, rimanda alla previsione di «norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel campo della lotta contro le frodi e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di contribuire efficacemente ad una maggiore protezione contro la criminalità che colpisce tali interessi finanziari, in linea con l'*acquis* dell'Unione in questo campo».

Sarà interessante assistere ad un eventuale contenzioso davanti alla Corte di giustizia, in ipotesi sollecitata dalla Commissione nell'ambito di un ricorso di annullamento *ex art. 261 TFUE* a sindacare la correttezza della base giuridica prescelta per

³⁶² Corte di giustizia, 6 maggio 2014, *Commissione c. Parlamento europeo e Consiglio*, C-43/12, § 42.

³⁶³ Corte di giustizia, 6 maggio 2014, *Commissione c. Parlamento europeo e Consiglio*, C-43/12, § 32, laddove, in particolare, si richiama l'art. 1 della direttiva 2011/82/UE (rubricato «obiettivo»), che si rifà al considerando n. 26 della stessa, ai sensi del quale la misura «mira ad assicurare un elevato livello di protezione a tutti gli utenti della strada dell'Unione agevolando lo scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale».

³⁶⁴ Cfr. S. MIETTINEN, *Criminal competence and the choice of legal basis: space in the margins?*, cit., p. 226.

lo strumento in esame, potendo confidare, in caso di annullamento della direttiva, sul mantenimento degli effetti della stessa sino all'adozione di una nuova direttiva basata sul fondamento giuridico appropriato (*ex art. 264.2 TFUE*), in ragione di quelle esigenze di certezza del diritto non di rado richiamate dalla giurisprudenza della Corte³⁶⁵.

Invero, la Commissione potrebbe opporsi alla scelta operata dal Consiglio a favore dell'art. 83, par. 2 TFUE già nel corso dei negoziati; tuttavia, a norma dell'art. 294, par. 9, un'opposizione di questo tipo imporrebbe poi di adottare la direttiva con votazione unanime da parte del Consiglio (in luogo della maggioranza qualificata attualmente prevista), con la conseguenza di esporre il progetto al potere di veto di singoli Stati membri che potrebbe condurre anche all'approvazione di un testo dal contenuto meno ambizioso di quello attuale, anche alla luce delle numerose questioni ancora attualmente in discussione.

2.2. I reati lesivi degli interessi finanziari UE

Il titolo II della proposta di direttiva contiene l'elenco delle singole fattispecie oggetto di armonizzazione: la frode, comprensiva allo stato anche delle frodi in materia di IVA (art. 3), e gli altri «reati connessi alla frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione» (art. 4), tra i quali rientrano, oltre ai casi di corruzione e riciclaggio già previsti dai protocolli allegati alla Convenzione PIF, anche comportamenti fraudolenti negli appalti pubblici o nella procedura di assegnazione di fondi e la c.d. ritenzione illecita commessa ai danni degli interessi finanziari UE³⁶⁶.

³⁶⁵ Cfr. le già citate sentt. 6 maggio 2014, *Commissione c. Parlamento europeo e Consiglio*, C-43/12, §§52-56; 22 ottobre 2013, *Commissione c. Consiglio*, C-137/12, §§ 78-81; 24 giugno 2014, *Parlamento c. Consiglio*, C-658/11, §§ 88-91.

³⁶⁶ La Commissione aveva in un primo momento considerato di includere nell'ambito applicativo della Direttiva PIF anche taluni reati menzionati nel progetto del *Corpus Juris*, tra cui in particolare l'abuso d'ufficio e la rivelazione del segreto professionale. Si scelse poi di non includere nella proposta né l'abuso d'ufficio, in quanto ritenuta un'aggiunta superflua rispetto al reato di ritenzione illecita, né l'ipotesi di rivelazione di segreti, poiché detta condotta risulta già ampiamente coperta a livello disciplinare dai *EU Staff Regulations*. Cfr. L. KUHL, *The initiative for a Directive on the Protection of the EU Financial Interests by Substantive Criminal Law*, cit., p. 65, già richiamato anche da K. LIGETI, *Approximation of substantive criminal law and the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 79, nota n. 31. Rispetto alla "parte speciale" del *Corpus Juris* viene a mancare anche il riferimento autonomo alla fattispecie di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di reati lesivi degli interessi finanziari. Sul punto cfr. R. SICURELLA, *Il diritto penale applicabile dalla Procura europea: diritto penale sovannazionale o diritto penale "armonizzato"? Le questioni in gioco*, cit. p. 44, nota n. 40. Sulla correlata limitazione della competenza sostanziale dell'istituenda Procura europea ai fatti di criminalità organizzata *tout court* per l'inesistenza, allo stato, di un bene giuridico sovranazionale rappresentato dall'"ordine pubblico europeo"

Il fulcro del sistema dei reati lesivi degli interessi finanziari UE continua ad essere rappresentato dall'illecito di frode. Alla luce dell'ultimo testo del progetto è possibile trarre una serie di indicazioni circa l'estensione della fattispecie: in primo luogo, la nozione-base è sempre suddivisa tra l'ipotesi di frode in materia di spese e quella in materia di entrate; si è tentato di ampliare le ipotesi specificamente riconducibili al meccanismo fraudolento, ricomprendendo in modo esplicito anche i casi di frode nelle procedure di appalto finanziate con fondi europei; si è d'altra parte ristretto l'ambito applicativo della Convenzione PIF con riferimento alla frodi in materia di IVA, le quali, sempre che vengano poi definitivamente incluse nell'ambito di applicazione della direttiva, lo sarebbero comunque in misura limitata ai soli casi connotati da una certa gravità.

La fattispecie base di frode rispecchia la tipizzazione bipartita (spese - entrate) già contenuta all'art. 1 della Convenzione PIF, costruita attorno alla necessaria causazione di un danno patrimoniale al bilancio dell'Unione o ai bilanci da essa o per suo conto gestiti, mediante azioni o omissioni del tipo descritto dallo stesso art. 1, e purché sorrette dall'elemento psicologico intenzionale³⁶⁷.

Nel corso dei negoziati, a ben vedere, si era tentato di specificare il concetto di «spese» introducendo la distinzione tra quelle voci di spesa qualificabili quali «subsidies and aids» e le altre spese («other expenditures»): in entrambi i casi le condotte attive e omissive rilevanti richiamaavano le ipotesi di presentazione di dichiarazioni o documenti

cfr. altresì R. SICURELLA, *Setting up a European Criminal Policy for the Protection of EU Financial Interests: Guidelines for a Coherent Definition of the Material Scope of the European Public Prosecutor's Office*, in *Toward a Prosecutor for the European Union, A Comparative Analysis*, vol. I, a cura di K. Ligeti, Oxford/Portland, 2013, pp. 903-904. Come si vedrà *infra*, un riferimento alla criminalità organizzata compariva nella prima versione della proposta all'art. 8, laddove si prevedeva l'obbligo per gli Stati membri di prevedere una pena detentiva massima di almeno 10 anni per tutti i reati di cui al titolo II se commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI. Allo stato l'art. 8 stabilisce unicamente che la commissione dei reati di cui al titolo II nell'ambito di un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI debba essere prevista come circostanza aggravante.

³⁶⁷ La prima parte dell'art. 3 prevede infatti quanto segue: «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, se intenzionale, configuri reato. Ai fini della presente direttiva costituisce *frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*: (a) in materia di spese, qualsiasi azione od omissione relativa (i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto, (ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto, oppure (iii) alla distrazione delle spese o passività per fini diversi da quelli per cui erano state autorizzate; (b) in materia di entrate, qualsiasi azione od omissione relativa (i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio dell'Unione o dei bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto, (ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto, oppure (iii) alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto».

falsi (i) e di mancata comunicazione di informazioni dovute in forza di uno specifico obbligo di comunicazione (ii), mentre con riferimento alle spese diverse da quelle inerenti a «subsidies and aids» non rientrava l'ipotesi di distrazione delle stesse per fini diversi rispetto a quelli per cui erano state erogate³⁶⁸. Si veniva così a creare, oltre che un irragionevole trattamento differenziato per voci di spesa parimenti incidenti sul bilancio dell'Unione, una situazione di paradossale regressione rispetto all'oggetto della Convenzione PIF³⁶⁹.

Senonché, già la versione del progetto del Parlamento europeo dell'aprile 2014 e poi il testo del Consiglio del maggio 2015 supera la dicotomia sopra descritta e recupera una nozione onnicomprensiva di frode in materia di spese coincidente, almeno nel suo contenuto minimo, con quella prevista all'art. 1 della Convenzione PIF. Rispetto alla formulazione base delle frodi in materia di spese viene infatti inserito il riferimento alle spese collegate alle procedure d'appalto («procurement-related expenses»)³⁷⁰, cui trovava corrispondenza uno specifico reato previsto dal successivo art. 4, la cui condotta tipica ruotava attorno alla comunicazione o omessa comunicazione «di informazioni a entità o autorità incaricare di aggiudicare un appalto pubblico o concedere una sovvenzione che incida sugli interessi finanziari dell'Unione» commessa da parte di candidati, offerenti, o persone incaricare a predisporre le risposte ai bandi di gara o le domande di sovvenzione dei partecipanti, «quando tale azione od omissione sia intenzionale e abbia lo scopo di

³⁶⁸ La distinzione tra «subsidies and aids expenditures» e «other expenditures» risale alla testo del Consiglio del 3 giugno 2013, reperibile su <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10232-2013-INIT/en/pdf>.

³⁶⁹ Sulla nozione di frode dalla Convenzione PIF al progetto di direttiva PIF e sulla ricostruzione delle modifiche apportate all'art. 1 del progetto di direttiva cfr. ampiamente A. VENEGONI, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di direttiva PIF*, in www.penalecontemporaneo.it, 14 ottobre 2016. Nota infatti l'Autore che l'inserimento di una descrizione analitica delle singole voci di spesa avrebbe rischiato di generare dei vuoti di tutela; in particolare, ad esempio, «non avrebbe rilievo penale la distrazione di fondi concessi per l'esecuzione di un progetto di ricerca scientifica (generalmente definiti come “grants”, attraverso i quali l'Unione distribuisce milioni di euro a questo scopo sulla base di programmi anche pluriennali) o la distrazione delle indennità concesse al personale della UE, inclusi gli euro-parlamentari, per facilitare il loro lavoro presso le istituzioni, definite come “allowances” (si pensi, per esempio, alle indennità che gli europarlamentari ricevono per avvalersi di collaboratori)».

³⁷⁰ La lettera b) dell'art. 3 precisa che, in deroga a quanto previsto dalla lettera a), costituisce frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione in materia di spese «procurement-related» «qualsiasi azione od omissione relativa: (i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto, (ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto, oppure (iii) alla distrazione delle spese o passività per fini diversi da quelli per cui erano state autorizzate da cui consegua un danno per gli interessi finanziari dell'Unione, commessi almeno al fine di conseguire per sé o per altri un ingiusto profitto con conseguente danno agli interessi finanziari dell'Unione».

aggirare o distorcere l'applicazione dei criteri di ammissibilità, esclusione, selezione o concessione». Sennonché, nonostante la contrarietà degli Stati membri all'introduzione di questa fattispecie di frode in materia di appalti, venuta meno nella versione del giugno 2013, la stessa fu in seguito reintrodotta dal Parlamento europeo, con la precisazione di ricomprendere tra i possibili scopi del comportamento fraudolento anche quello «di distorcere o distruggere la concorrenza naturale tra partecipanti alle gare d'appalto»³⁷¹.

Anche sul fronte della frode in materia di appalti l'attuale formulazione giungerebbe nuovamente a ricondurla al paradigma classico della frode in senso stretto: la lettera b) dell'art. 3 riconduce infatti le medesime azioni od omissioni previste dalla lettera a) nel caso in cui esse abbiano ad oggetto «procurement-related expenditure»³⁷² e purché commesse «almeno al fine di conseguire per sé o per altri un ingiusto profitto con conseguente danno agli interessi finanziari dell'Unione»³⁷³.

Al contempo, all'art. 4, par. 1 era stata prevista un'ipotesi di turbativa di gare d'appalto, non più riferita al fatto di fornire alle autorità preposte alla gara informazioni tese ad aggirare i criteri di aggiudicazione della stessa, ma che avrebbe ricalcato piuttosto il paradigma dell'abuso di informazioni privilegiate. Si prevedeva cioè di colpire quei comportamenti di alterazione delle dinamiche del libero mercato in occasioni di gare d'appalto o di concessione di sovvenzioni consistenti nella divulgazione o nell'utilizzo di informazioni non di pubblico dominio, qualora da un comportamento siffatto fosse conseguito un danno agli interessi finanziari dell'Unione³⁷⁴. A chiarimento dei confini applicativi della nuova fattispecie di cui all'articolo 4, paragrafo 1 si prevedeva inoltre l'introduzione di uno specifico considerando (il n. 7a)³⁷⁵, a norma del quale si andava a

³⁷¹ Cfr. gli emendamenti proposti in data 25 marzo 2014: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0251+0+DOC+XML+V0//IT#title1>. Sul punto anche A. VENEGONI, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di direttiva PIF*, cit.

³⁷² A norma del considerando n. 4b per «procurement-related expenditures» deve intendersi «any expenditure in connection with the public contracts determined by Article 101(1) of Regulation No 966/2012 on financial rules applicable to the general budget of the Union».

³⁷³ «At least when committed in order to make an unlawful gain for the perpetrator or another by causing a loss to the Union's financial interests».

³⁷⁴ «Member States shall take the necessary measures to ensure that the unlawful disclosure or use of information, which is not publicly available, in the application for a public procurement or grant, in a way which damages the Union's financial interests and in order to make an unlawful gain, constitutes a criminal offence when it is committed intentionally».

³⁷⁵ Il considerando n. 7a prevedeva: «The Union's financial interests can be negatively affected where individual tenderers use information which is not publicly available in order to obtain an unlawful gain. Such conduct may also distort or destroy natural competition among bidders and may cause damage to the Union's financial interests. The offence is very similar to fraud, but does not necessarily need to bear all the hallmarks

precisare che gli interessi finanziari dell'Unione, al pari della libera concorrenza tra imprese, posso essere compromessi anche dall'utilizzo di informazioni privilegiate da parte dei partecipanti a pubbliche gare d'appalto. La fattispecie considerata non si esauriva nello schema tipico della frode, come nel caso in cui le informazioni fornite dall'offerente siano del tutto veritiere ma illecitamente ottenute da parte delle autorità pubbliche, così da ottenere un vantaggio competitivo in grado di assicurare ingiusti profitti. Il medesimo considerando specificava altresì che la direttiva non avrebbe in ogni caso compreso invece le ipotesi di accordi collusivi tra imprese concorrenti in occasione di gare d'appalto (c.d. *bid-rigging*): ipotesi queste ultime vietate dalla disciplina antitrust e soggette all'azione di *public enforcement* della Commissione. Sennonché il par. 1 dell'art. 4 (al pari del considerando n. 7a) è stato definitivamente espunto dall'ultima versione del testo così come formulato all'8 dicembre 2016.

Anche con riferimento alle entrate, la fattispecie di frode in senso stretto rispecchia la formulazione dell'art. 1, lett. b) della Convenzione PIF, laddove essa comprende qualsiasi azione od omissione relativa «i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio dell'Unione o dei bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto, ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto, oppure iii) alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto».

Allo stato attuale dei negoziati, nell'ambito delle frodi in materia di entrate sono altresì ricondotte le frodi in materia di IVA, la cui inclusione nel progetto di direttiva costituisce, s'è detto, uno dei principali ostacoli alla definitiva approvazione del testo in esame. Come anticipato (cfr., *supra*, *sub* § 2), l'art. 2 nel fornire una definizione di interessi finanziari dell'Unione non contiene più l'esplicita precisazione per cui «i gettiti derivanti dall'IVA sono esclusi dal campo di applicazione della direttiva», così

of a full fraud offence on the side of the tenderer, since the provided bid may meet all necessary criteria. It includes true information, albeit based on information unlawfully received from public authorities. Consequently, the prohibition against public procurement fraud should apply where a person who has unlawfully received, directly or indirectly from the tendering body, information of a precise nature relating to the awarding of a Union grant or procurement, which is not publicly available, uses it and takes unfair advantage of the benefit gained from that information in order to obtain an unlawful gain. This Directive does not cover tenderers who use information without knowing that this was not publicly available or without aiming to obtain an unlawful gain. Bid-rigging behaviour between tenderers violates Union competition rules and equivalent national laws; it is subject to public enforcement action and sanctions throughout the Union and should remain outside the scope of this Directive».

adeguandosi alle precisazioni formulate sul punto da parte della Corte di giustizia, in ultimo ribadite nella sentenza *Taricco* dell'8 settembre 2015.

La soluzione compromissoria che parrebbe allo stato condivisa dalle istituzioni coinvolte nel procedimento legislativo è quella di limitare l'inclusione delle suddette frodi ai casi connotati da un certo grado di gravità. L'art. 3, lett. *d* prevede infatti che, con riferimento alle entrate derivanti dal gettito dell'IVA, costituisce frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione «qualsiasi azione od omissione commessa mediante grave violazione del sistema intracomunitario dell'IVA, qualora il reato sia connesso al territorio di due o più Stati membri e relativa (i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti relativi all'IVA, cui consegua la diminuzione di risorse del bilancio dell'Unione, ii) alla mancata comunicazione di un'informazione relativa all'IVA in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto, oppure iii) alla presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare il mancato pagamento o per l'illecita creazione dei diritti al rimborso»³⁷⁶.

In particolare, costituiscono forme di «grave violazione del sistema intracomunitario dell'IVA» le ipotesi di frode carosello e di frode intracomunitaria c.d. «dell'operatore inadempiente» (*missing trader intra-community fraud*: MTIC), le quali rientrano nell'ambito della direttiva PIF se connotate dagli elementi specializzanti costituiti dal carattere transnazionale dell'illecito e dalla gravità del danno patrimoniale cagionato al bilancio dell'Unione. Come chiarito dall'art. 2, par. 2 e dal considerando n. 4, la gravità del danno è rapportata al superamento di una determinata soglia quantitativa – il cui esatto ammontare è stato fissato a 10 milioni di euro – riferita alla «totalità dei danni stimati sia per gli interessi finanziari degli Stati membri interessati che per l'Unione» (c.d. danni complessivi).

In attesa di esaminare il testo definitivo della direttiva in esame, non resta che rilevare come l'ambito applicativo della stessa, quantomeno con riferimento alle frodi IVA, costituisca un passo indietro rispetto alla Convenzione PIF, la cui portata – in linea

³⁷⁶ «In respect of revenue arising from VAT own resources, any act or omission committed through serious abuse of the common VAT system, where the offences are connected with the territory of two or more Member States and relating to: (i) the use or presentation of false, incorrect or incomplete VAT-related statements or documents, which has as an effect the diminution of the resources of the Union budget; (ii) non-disclosure of VAT-related information in violation of a specific obligation, with the same effect; (iii) the presentation of correct VAT-related statements for the purposes of disguising non payment or of wrongful creation of rights to VAT refunds».

con quanto ritenuto dalla Commissione³⁷⁷ – deve ritenersi estesa a tutte le voci di entrata del bilancio dell’Unione, comprensive dunque anche delle risorse provenienti dall’imposta sul valore aggiunto, senza che per le frodi in materia fosse prescritta alcuna soglia quantitativa.

L’art. 4 è dedicato ai «reati connessi alla frode che ledono gli interessi finanziari dell’Unione», tra i quali, venuta meno la fattispecie di turbativa di gare d’appalto, rientra l’ipotesi comune di riciclaggio, nonché i reati propri di corruzione e ritenzione illecita, realizzabili dai funzionari pubblici come definiti dal paragrafo 4 della medesima disposizione.

Già oggetto del secondo protocollo addizionale alla Convenzione PIF, il riciclaggio di beni provenienti dai reati rientranti nel campo di applicazione della direttiva PIF è incluso nell’ambito della stessa attraverso un rinvio recettizio alla definizione armonizzata già fornita dall’art. 1, paragrafo 2 della direttiva 2005/60/CE³⁷⁸. Attraverso il predetto rinvio, tuttavia, si rinuncia ad adeguare direttamente la disciplina alle vicende evolutive che andranno ad interessare la normativa europea antiriciclaggio e, più specificamente, si manca l’occasione di estendere espressamente la copertura della direttiva PIF alle ipotesi di autoriciclaggio³⁷⁹.

³⁷⁷ In questo senso cfr. altresì le conclusioni presentate in data 30 aprile 2015 dall’Avvocato generale Kokott nel caso *Taricco*, §§ 92 ss.

³⁷⁸ Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo o del Consiglio del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell’uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, in G.U. L. 309/15, 25 novembre 2005. In particolare, ai sensi dell’art. 1, paragrafo 2 «ai sensi della presente direttiva, le seguenti azioni, se commesse intenzionalmente, costituiscono riciclaggio: (a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un’attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l’origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni; (b) l’occultamento o la 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 a tale attività; (c) l’acquisto, la detenzione o l’utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un’attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; (d) la partecipazione ad uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l’associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l’esecuzione».

³⁷⁹ Cfr. L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l’introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, cit., p. 82. Diversamente, secondo A. VENEGONI, *Prime brevi note sulla proposta di Direttiva della Commissione europea per la protezione degli interessi finanziari della Unione attraverso la legge penale – COM(2012)363 (c.d. Direttiva PIF)*, cit., p. 6, attraverso il rinvio operato alla normativa europea vigente in materia di riciclaggio, l’obbligo di criminalizzazione si estenderebbe anche ai fatti in cui l’autore dei fatti di riciclaggio abbia commesso o concorso a commettere il reato presupposto.

Passando ora a tracciare i contorni delle fattispecie proprie disciplinate nella seconda parte dell'art. 4, occorre preliminarmente fare riferimento alla nozione di «funzionario pubblico» fornita dalla medesima disposizione.

La definizione inizialmente fornita dal progetto di direttiva fa riferimento, da un lato, a chiunque svolgesse – per l'Unione, negli Stati membri o in Paesi terzi – funzioni legislative, amministrative o giudiziarie e, dall'altro, chi partecipasse di fatto «alla gestione degli interessi finanziari dell'Unione o alle decisioni che li riguardano», pur senza essere formalmente investito delle funzioni suddette. Nonostante la maggiore complessità della formulazione dell'art. 4, paragrafo 4 (sotto questo aspetto più simile a quella di cui all'art. 1 lett. *b* e *c* del primo protocollo addizionale alla Convenzione PIF), permane comunque la volontà degli Stati membri di estendere la definizione in esame anche ai privati incaricati della gestione di fondi pubblici, operanti anche in altri Stati membri o in Paesi terzi, così da ampliare sotto il profilo soggettivo la protezione delle finanze dell'Unione rispetto a condotte di corruzione o di appropriazione indebita³⁸⁰.

A differenza del rinvio operato con riferimento al riciclaggio, la direttiva fornisce una definizione autonoma delle ipotesi di corruzione (art. 4, par. 2) e di ritenzione illecita (art. 4, par. 3).

Quanto alla corruzione passiva e attiva, la formulazione riprende in gran parte quella contenuta rispettivamente negli artt. 2 e 3 del primo protocollo addizionale alla Convenzione PIF, con una differenza di non poco rilievo, che consiste nel venir meno alla necessaria «contrarietà ai suoi doveri d'ufficio» dell'atto posto in essere dal pubblico funzionario quale corrispettivo della tangente data o promessa dal privato, così giungendo a ricomprendere anche le ipotesi di corruzione c.d. impropria. L'obbligo di criminalizzazione rimane tuttavia ancorato al compimento o all'omissione di uno specifico atto, non spingendosi invece a ricomprendere i casi di corruzione per l'esercizio o mancato esercizio *tout court* della funzione³⁸¹.

Infine, l'art. 4 par. 3 contiene la nuova fattispecie di «ritenzione illecita», riconducibile al paradigma del reato di peculato: essa infatti si riferisce alla condotta di appropriazione di fondi o beni pubblici commessa da parte di un pubblico funzionario

³⁸⁰ Cfr. sul punto anche la nuova formulazione del considerando n. 8 del progetto di direttiva PIF, che si riferisce proprio a questa necessità, a fronte del sempre più frequente coinvolgimento nella gestione di fondi europei di soggetti investiti formalmente di funzioni di natura privatistica.

³⁸¹ Rilievi critici sul punto sono espressi in particolare da L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, cit., pp. 80-81.

incaricato, direttamente o indirettamente, della relativa gestione, con l'esplicita inclusione anche della condotta di distrazione, ossia dell'utilizzo dei suddetti fondi per scopi diversi da quelli per essi previsti.

Rispetto alla formulazione originaria della disposizione da ultimo richiamata, nel più recente testo della proposta viene a mancare quello che era stato salutato come «un profilo di grande rilievo»³⁸², ossia il fatto che l'integrazione della nuova fattispecie non risultava necessariamente legata alla causazione di un pregiudizio effettivo o potenziale alle finanze dell'Unione. La lesione degli interessi finanziari UE rientrava piuttosto a connotare l'illecito dal punto di vista psicologico, alla stregua di un dolo specifico, laddove si prevedeva che l'azione del funzionario di «impegnare o erogare fondi o di appropriarsi di beni o utilizzarli per uno scopo diverso da quello per essi previsto» fosse assistita dall'«intento di ledere gli interessi finanziari dell'Unione». Senonché, nell'attuale testo del progetto di direttiva la fattispecie in esame appare piuttosto formulata in termini di reato di evento, quest'ultimo rappresentato proprio dalla realizzazione di un danno agli interessi finanziari dell'Unione, non essendo peraltro sufficiente un pregiudizio solo potenziale³⁸³.

2.3. Elementi di parte generale

Le disposizioni dedicate alla parte generale del sistema dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione sono inserite nel titolo III della proposta («Disposizioni generali relative ai reati nel campo della prevenzione e della lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione»). Esso contiene una serie di previsioni dedicate a talune forme di manifestazione dei reati di cui al titolo II (art. 5, «istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo»), alla responsabilità delle persone giuridiche (art. 6), a vari aspetti sanzionatori inerenti le soglie e le tipologie delle sanzioni stabilite per persone fisiche e giuridiche (artt. 7-9), al congelamento e alla confisca (art. 10), alla

³⁸² R. SICURELLA, *Le conseguenze dell'istituzione della Procura europea negli Stati membri dell'Unione. Profili di diritto penale sostanziale*, cit., p. 164.

³⁸³ Prevede infatti l'art. 4, paragrafo 4 che la ritenzione illecita consista nell'azione del funzionario pubblico, al quale sia direttamente o indirettamente affidata la gestione di fondi o beni, di impegnare o erogare fondi o di appropriarsi di beni o utilizzarli per uno scopo diverso da quello per essi previsto, da cui consegua un pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione.

giurisdizione (art. 11), al termine di prescrizione dei reati e delle pene (art. 12), nonché disposizioni relative al recupero delle somme indebitamente pagate dall'Unione nel quadro della commissione dei reati oggetto di armonizzazione (art. 13) e alla interazione della direttiva in esame con altri atti normativi di fonte nazionale o eurounitaria (art. 14).

Pur a fronte della tradizionale e ben nota ritrosia degli Stati membri ad avviare un riavvicinamento normativo esteso anche a regole e istituti di parte generale, una delle principali innovazioni dell'originaria proposta di direttiva PIF era individuabile proprio nel tentativo di armonizzare taluni dei predetti aspetti. A ben vedere, come esattamente rilevato anche dai primi commentatori della proposta, detta armonizzazione non si estendeva al “nucleo duro” della parte generale – vale a dire, in particolare, alle regole sull'imputazione oggettiva e soggettiva del fatto, alle forme di manifestazione del reato, alle cause in senso lato di esclusione della punibilità – ma si limitava a coinvolgere aspetti di rilievo maggiormente pratico³⁸⁴. Per la prima volta, infatti, la proposta in esame si prefiggeva l'ambizioso obiettivo di armonizzare anche i minimi sanzionatori edittali e i termini minimi di prescrizione dei reati e delle pene. Sennonché, l'impianto originario del progetto esce fortemente indebolito anche sotto questo profilo, come si avrà modo di approfondire *infra, sub* § 2.4.

Gran parte delle previsioni riconducibili alla parte generale del diritto penale non erano in ogni caso destinate ad essere modificate rispetto agli strumenti adottati nel periodo pre-Lisbona. Ci si riferisce, in particolare, ai criteri di imputazione soggettiva, alla disciplina di talune forme di manifestazione del reato e alla responsabilità delle persone giuridiche.

Con riferimento all'elemento soggettivo richiesto per l'integrazione dei reati ricompresi nell'ambito della direttiva PIF, la proposta in esame continua ad imporre la criminalizzazione solo del fatto intenzionale³⁸⁵, con esclusione dunque del criterio di imputazione colposo. Tale opzione, salutata con favore da quella parte della dottrina che la

³⁸⁴ Cfr. F. VIGANÒ, *Verso una “parte generale europea”?*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., p. 127 ss.

³⁸⁵ Sul punto il considerando n. 9 specifica che «With regard to the criminal offences provided for in this Directive, the notion of intention must apply to all the elements constituting those offences. The intentional nature of an act or omission may be inferred from objective, factual circumstances. Offences by natural persons which do not require intention are not covered by this Directive».

ritiene più rispondente al principio di *extrema ratio* dell'intervento penale³⁸⁶, si distacca pertanto dalla previsione contenuta nel *Corpus Juris* dei c.d. *délits assimilés*, per la cui configurazione era sufficiente la componente psicologica della grave imprudenza o negligenza, e fa sì che, come già accade sin dal 1995, tutte le ipotesi di illecito non connotato da intenzionalità ricadano tutt'al più nello spettro applicativo del regolamento CE n. 2988/95.

Nemmeno gli artt. 5 e 6 si distaccano da quanto già disposto sul punto dalla Convenzione PIF del 1995: la prima disposizione ricalca alla lettera quel generale obbligo di incriminare le forme di «istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo» già contenuto in numero strumenti di primo o terzo pilastro adottati prima del Trattato di Lisbona; la seconda, nel rimettere la scelta sull'inquadramento dogmatico della responsabilità dipendente da reato, ripropone la distinzione di cui all'art. 3 del secondo protocollo addizionale alla Convenzione PIF tra coloro che detengono posizioni apicali in seno alla persona giudica e coloro che sono sottoposti all'autorità dei primi.

Rispetto alla Convenzione PIF viene invece a mancare una disposizione deputata a disciplinare espressamente la responsabilità penale delle persone fisiche chiamate a svolgere funzioni dirigenziali all'interno di imprese³⁸⁷.

2.4. (segue) profili sanzionatori e disciplina della prescrizione

Come anticipato, gli aspetti maggiormente innovativi della proposta presentata dalla Commissione riguardavano, da un lato, la previsione di minimi edittali in grado di vincolare gli Stati membri nella determinazione della cornice sanzionatoria astratta; dall'altro, l'introduzione di termini minimi per la prescrizione dei reati e delle pene, in linea con quanto già previsto sul punto dal *Corpus Juris*³⁸⁸. In entrambi i casi, si trattava comunque di profili «a basso impatto dogmatico»³⁸⁹, di rilievo più eminentemente pratico rispetto agli elementi di parte generali considerati nel paragrafo precedente, in grado di

³⁸⁶ Cfr. in particolare M. PELISSERO, *Competenze della Procura europea e scelte di incriminazione: oltre la tutela degli interessi finanziari*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., pp. 116-117.

³⁸⁷ Cfr. sul punto L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, cit., pp. 81-82.

³⁸⁸ Cfr. art. 22, paragrafo 2, lett. a).

³⁸⁹ L'espressione è di F. VIGANÒ, *Verso una "parte generale europea"?*, cit., p. 131.

incidere, più o meno direttamente, anche sul versante processuale del costituendo sistema sovranazionale di tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

La previsione di minimi edittali si inserisce nella ben più vasta tematica dell'armonizzazione dei sistemi punitivi da parte dell'Unione europea.

Sin dal celebre caso del «mais greco», infatti, la Corte di giustizia ha ritenuto che la scelta in merito alla risposta punitiva a presidio dei beni-interessi comunitari, pur sempre inquadrata nell'ambito del più generale obbligo di efficacia-proporzione, rimanesse di competenza degli Stati membri³⁹⁰. Tale scelta – benché per certi versi già allora circoscritta dal principio di assimilazione, in forza del quali gli Stati sarebbero comunque tenuti a predisporre lo strumento sanzionatorio penale a fronte di analoghe violazioni della disciplina nazionale assistite da sanzione criminale³⁹¹ – non comportava comunque una diretta ed esplicita presa di posizione da parte del legislatore comunitario in grado di vincolare gli ordinamenti giuridici interni in sede di trasposizione delle scelte punitive.

Il Trattato sull'Unione europea nella versione approvata ad Amsterdam introduce un primo riferimento normativo alla possibilità per l'Unione di fissare norme minime anche in relazione alle *sanzioni* (cfr. art. 31, paragrafo 1, lett. e TUE), attraverso lo strumento delle decisioni quadro di terzo pilastro, il cui contenuto sanzionatorio – in molti casi non già limitato alla previsione di sanzioni «effettive, proporzionate e dissuasive», e nemmeno alle ulteriori prescrizioni di sanzioni in grado di «comportare l'estrazione» o di carattere detentivo «almeno nei casi più gravi», ma estesa financo alla fissazione di massimi edittali non inferiori ad un certo minimo³⁹² – si prestò ad un controverso utilizzo attraverso la tecnica c.d. del «doppio testo»³⁹³. Era infatti chiaro, d'altra parte, che rispetto alle fonti di primo pilastro – progressivamente erosive degli ambiti di competenza penale di terzo pilastro – vigesse una decisa esclusione per l'Unione di intervenire in merito alla «determinazione del tipo e del livello delle sanzioni penali applicabili»³⁹⁴, principalmente dovuta ai connessi rischi di frammentare, anziché armonizzare, le legislazioni penali

³⁹⁰ Cfr. in particolare il § 24 della sentenza richiamata.

³⁹¹ Cfr. A. BERNARDI, *I tre volti del «diritto penale comunitario»*, cit., p. 367.

³⁹² Cfr. sul punto A. BERNARDI, *L'armonizzazione delle sanzioni in Europa*, cit., p. 98 ss.

³⁹³ Tecnica in base alla quale una misura di primo pilastro contenente la disciplina di competenza comunitaria ed un altro di terzo pilastro includeva, a completamento, le sanzioni penali dirette a punire la violazione dei precetti di cui al primo testo. Per numerosi spunti critici ed esempi sull'utilizzo della tecnica in esame cfr. L. PICOTTI, *Superamento della c.d. tecnica del "doppio testo" e tutela degli interessi europei*, in *Per un rilancio del progetto europeo*, cit., p. 323 ss.

³⁹⁴ Corte di giustizia (Grande sez.), 23 ottobre 2007, *Commissione c. Consiglio*, C-440/05, § 70.

nazionali e di compromettere la coerenza interna dei sistemi giuridici dei singoli Stati membri³⁹⁵.

La portata vincolante anche sul piano sanzionatorio delle fonti europee comincia ad ampliarsi già ad opera del progetto di Trattato costituzionale: nell'unificato contesto istituzionale ivi previsto, le c.d. leggi quadro europee erano infatti chiamate ad avviare un processo di armonizzazione penale comprensiva non solo dei comportamenti penalmente vietati, ma anche delle relative sanzioni, acquisendo così una "profondità" contenutistica non dissimile da quella già propria delle decisioni quadro.

Anche sotto quest'ultimo profilo il Trattato di Lisbona fa propria l'impostazione già proposta dal Trattato costituzionale, laddove consente che le direttive di armonizzazione penale *ex art. 83 TFUE* si spingano a stabilire «norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni», vale a dire «i requisiti di alcune pene (ad esempio ammende, reclusione, esclusione), i relativi livelli o la definizione valida per tutta l'Unione di ciò che è da considerarsi circostanza aggravante o attenuante», in ogni caso limitandosi a specificare «quali sanzioni devono essere "come minimo" a disposizione dei giudici di ogni Stato membro»³⁹⁶.

Se, da un lato, questo «passaggio dall'armonizzazione dei precetti all'armonizzazione delle sanzioni»³⁹⁷ consente di superare le paradossali disarmonie punitive già messe in luce almeno in relazione a determinati settori³⁹⁸, dall'altro, tuttavia, il predetto passaggio potrebbe rivelarsi controproducente a fronte di un processo di unificazione sanzionatoria indiscriminata, che non tenga cioè in debita considerazione le peculiarità proprie dei singoli sistemi nazionali e di tutte le variabili connesse alla determinazione della pena in concreto e della relativa esecuzione³⁹⁹.

Considerazione di questo tenore sono state espresse anche con riferimento alle previsioni sanzionatorie contenute nella proposta di direttiva PIF, la quale, come

³⁹⁵ Sul punto cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale Mazak, presentata il 28 giugno 2007 in relazione alla causa C-440/05, § 106 ss. Cfr. altresì A. BERNARDI, *L'armonizzazione delle sanzioni in Europa*, cit., p. 98 ss.

³⁹⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Verso una politica penale dell'Unione europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale*, 20 settembre 2011, COM(2011) 573 def., in particolare pp. 8-9.

³⁹⁷ S. MANACORDA, voce *Diritto penale europeo*, cit.

³⁹⁸ Con riferimento all'ambito dei mercati finanziari cfr. in particolare L. FOFFANI, *Verso un'armonizzazione europea del diritto penale dell'economia: la genesi di nuovi beni giuridici economici di rango comunitario, il riavvicinamento dei precetti e delle sanzioni*, in *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, cit., p. 583 ss.

³⁹⁹ Cfr. sul punto già A. BERNARDI, *L'armonizzazione delle sanzioni in Europa*, cit., p. 98 ss.

anticipato, non si limitava alla fissazione di massimi edittali non inferiori ad una certa soglia minima, ma si spingeva financo alla previsione di minimi edittali.

Più specificamente, l'art. 7 («pene per le persone fisiche»), nel suo testo originario, prevedeva il consueto obbligo di corredare i precetti di cui alla prima parte della direttiva con un apparato repressivo in linea con i canoni di effettività, proporzione e dissuasività; consentiva agli Stati membri di approntare sanzioni anche di tipo extra-penale per i reati c.d. “minori”, individuati come tali in base alla contenuta misura del danno patrimoniale e del correlativo vantaggio (10.000 euro) e che non presentassero «aspetti di particolare gravità»; faceva salvo in ogni caso l'esercizio del potere disciplinare nei confronti dei pubblici funzionari responsabili dei reati oggetto di armonizzazione; consentiva agli Stati membri di prevedere per i medesimi fatti in relazione alla medesima persona anche ulteriori sanzioni di tipo extra-penale, la cui comminazione doveva essere in ogni caso tenuta presente nell'eventuale giudizio di condanna per uno dei reati di cui al titolo II.

L'art. 8 introduceva poi specifiche soglie per le pene detentive, pari ad un minimo di 6 mesi ed un massimo non inferiore a 5 anni per i reati di cui agli artt. 3 e 4, paragrafi 1 e 4 «da cui derivi un vantaggio o un danno pari almeno a 100.000 euro», ovvero per i reati di cui all'art. 4, paragrafi 2 e 3 «da cui derivi un vantaggio o un danno pari almeno a 30.000 euro»; una pena detentiva massima di almeno 10 anni per tutti i reati di cui al titolo II se commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI. Tale previsione, come specificato in un apposito considerando, era ritenuta «necessaria a garantire che gli interessi finanziari dell'Unione ricev[essero] una protezione equivalente in tutta Europa», oltre che funzionale all'operatività di taluni strumenti di cooperazione giudiziaria (tra cui, *in primis*, il mandato d'arresto europeo)⁴⁰⁰.

Con riferimento alle sanzioni indirizzate alle persone giuridiche responsabili *ex* art. 6, l'art. 9 impone ai Paesi membri di adottare sanzioni pecuniarie effettive, proporzionate e dissuasive, non necessariamente di tipo penale, oltre che una serie di sanzioni diverse da quelle pecuniarie, tra cui elenca in particolare l'esclusione dal godimento di un beneficio o di un aiuto pubblico (a); l'interdizione temporanea o permanente di esercitare un'attività commerciale (b); l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria (c); provvedimenti giudiziari di scioglimento (d); la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato (e).

⁴⁰⁰ Cfr. l'originario testo del considerando n. 14.

Tra le modifiche più evidenti rispetto al testo originario della proposta rientra senz'altro il venir meno della previsione delle soglie edittali minime all'art. 8.

Quest'ultima, a ben vedere, non aveva mancato di suscitare condivisibili perplessità circa la compatibilità con il principio di proporzionalità delle pene della previsione di un *unico* minimo edittale valevole indistintamente per tutti i reati di cui al titolo II che superassero un determinato livello di gravità del danno patrimoniale cagionato (100.000 o 30.000 euro)⁴⁰¹. Inoltre, l'estensione del contenuto della direttiva PIF a profili sanzionatori vieppiù incisivi aveva sollevato dubbi di legittimità rispetto alla mutata base giuridica prescelta per la proposta in esame (l'art 83 TFUE), come noto limitato alla sola predisposizione di «norme minime»⁴⁰².

In ogni caso, ad essere contestata, specialmente da parte di quegli Stati membri il cui ordinamento penale non prevede *tout court* livelli sanzionatori minimi⁴⁰³, era la scelta sostanziale di fondo, non in grado di indirizzare correttamente le differenti problematiche che si era ambiziosamente proposta di risolvere. Tra i possibili scopi di un riavvicinamento normativo esteso ai minimi edittali si richiamano, di regola, l'esigenza di assicurare la parità trattamento degli autori dei reati, rafforzare istanze di prevenzione generale e speciale, facilitare la cooperazione giudiziaria tra Stati, ostacolare la delocalizzazione della criminalità (c.d. "forum shopping").

Come ben evidenziato da uno studio condotto su incarico della Commissione e pubblicato nel 2015⁴⁰⁴, i tempi non paiono tuttavia ancora maturi per introdurre previsioni più incisive rispetto alla già consolidata fissazione di limiti minimi per i massimi edittali⁴⁰⁵. Le varie unità di ricerca che hanno preso parte al predetto studio hanno infatti

⁴⁰¹ Cfr. M. KAIAFA-GBANDI, *The Commission's Proposal for a Directive on the Fight Against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (COM (2012) 363 final). An Assessment Based on the Manifesto for a European Criminal Policy*, in *European Criminal Law Review*, 2012, n. 12, pp. 328-329; L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, cit., p. 85; R. SICURELLA, *Le conseguenze dell'istituzione della Procura europea negli Stati membri dell'Unione. Profili di diritto penale sostanziale*, cit., p. 165.

⁴⁰² Cfr. ancora M. KAIAFA-GBANDI, *The Commission's Proposal for a Directive on the Fight Against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (COM (2012) 363 final*, cit., p. 328, secondo la quale in questo modo «the Commission's proposal actually tends to take on the characteristics of a regulation rather than a directive, because as far as the penalties for certain offences are concerned there is almost nothing left for the national legislators to define».

⁴⁰³ Tra questi in particolare i Paesi Bassi e la Francia.

⁴⁰⁴ Cfr. European Commission, DG Justice and Consumers, *Study on minimum sanctions in the EU Member States*, Luxembourg, 2015, reperibile su http://ec.europa.eu/justice/criminal/document/files/report_minimum_sanctions_en.pdf.

⁴⁰⁵ Sul punto ampiamente cfr. P. ASP., *Harmonisation of Penalties and Sentencing within the EU*, in *Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice*, 2003, n. 1, p. 53 ss.

messo in evidenza le significative distonie – allo stato non scalfite nemmeno dal progressivo processo di riavvicinamento normativo in ambito penale – attualmente esistenti tra gli Stati membri, i cui sistemi sanzionatori si differenziano notevolmente nel loro complesso: tanto in astratto, quanto soprattutto in concreto, a fronte di prassi interpretative e applicative fortemente condizionate dalle peculiarità delle singole tradizionali giuridiche nazionali.

In un contesto siffatto, un intervento mirato all'armonizzazione dei minimi edittali non farebbe che stravolgere la coerenza interna degli ordinamenti nazionali. Inoltre, tra le principali obiezioni ad un riavvicinamento normativo come quello ipotizzato dall'art. 8 lo studio sopra richiamato fa leva soprattutto sulle possibili frizioni con il principio di proporzionalità e di separazione dei poteri. Quest'ultimo, in particolare, è chiamato in causa da quegli ordinamenti maggiormente sensibili alle istanze di individualizzazione della risposta punitiva al caso concreto, in quanto la determinazione da parte del legislatore di una stringente cornice edittale comprometterebbe il ruolo del giudice in sede di dosimetria della pena⁴⁰⁶.

Espunto dunque il riferimento ai minimi edittali, la disciplina dei profili sanzionatori contenuta nella direttiva PIF non si distingue sostanzialmente dal tradizionale contenuto di numerose decisioni quadro di terzo pilastro e di altre direttive post-Lisbona.

Rispetto alla proposta del 2012, l'art. 7 viene modificato attraverso l'introduzione di nuove soglie di punibilità paramtrate alla misura minima del massimo edittale, operando così (specie attraverso le disposizioni contenute nei paragrafi 4 e 4a) una valorizzazione del principio di sussidiarietà dell'intervento penale⁴⁰⁷.

Segnatamente, il paragrafo 3 stabilisce ora l'obbligo per gli Stati membri di prevedere una pena detentiva pari ad un massimo non inferiore a quattro anni per tutti i reati di cui agli artt. 3 e 4 che comportino danni o vantaggi «considerevoli». Più specificamente, devono considerarsi tali le fattispecie di cui agli artt. 3(a), (b) e (c) e art. 4 qualora comportino danni o vantaggi superiori a 100.000 euro, mentre con riferimento alle frodi in materia di IVA (definite dal cominatio disposto degli artt. 3(d) e 2, par. 2) la

⁴⁰⁶ Cfr. ampiamente il citato studio *Study on minimum sanctions in the EU Member States*, p. 188. Al contempo, tuttavia, lo studio non manca di sottolineare come la previsione di minimi edittali è da molti Stati membri ritenuta centrale sotto il profilo del principio di legalità e di certezza del diritto, specie nell'ottica della necessaria prevedibilità per il singolo delle conseguenze sanzionatorie connesse alle proprie azioni.

⁴⁰⁷ Cfr. M. PELISSERO, *Competenze della Procura europea e scelte di incriminazione: oltre la tutela degli interessi finanziari*, cit., p. 117.

predetta soglia si ritiene presunta. Resta in ogni caso rimessa alla discrezionalità degli stessi l'introduzione di analoghe sanzioni detentive anche per reati al di sotto della predetta soglia, sulla base di circostanze di fatto previste dalla legge nazionale.

Il paragrafo 4 rispecchia il precedente paragrafo 2 nel consentire agli Stati membri di prevedere «sanzioni diverse da quella penale» qualora dal reato derivino danni e vantaggi inferiori a 10.000 euro, mentre con riferimento alle frodi IVA l'opzione extrapenale rimane di fatto disponibile qualora il pregiudizio patrimoniale superi la maggior soglia di 10 milioni di euro fissata dall'art. 2, par. 2.

L'art. 8, come anticipato, non contiene più alcun riferimento alla fissazione dei minimi edittali. Prevede unicamente che la commissione dei reati di cui al titolo II nell'ambito di un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI debba essere prevista come circostanza aggravante. In questo modo, l'inserimento di uno dei reati PIF nel contesto del crimine organizzato avrà senz'altro una minore incidenza rispetto al passato sul piano della vincolatività delle scelte sanzionatorie operate dall'Unione: venuta meno la più severa cornice sanzionatoria prevista nella prima versione del progetto, l'elemento circostanziale è destinato a sottostare alla disciplina prevista in materia (con riferimento alla relativa obbligatorietà o facoltatività, alla misura dell'aumento, alle regole in tema di concorso eterogeneo) dai diversi ordinamenti giuridici.

Il secondo elemento innovativo della direttiva PIF è stato individuato nell'introduzione di specifiche regole in materia di prescrizione dei reati e delle pene.

La disciplina contenuta nell'art. 12 del progetto di direttiva appare allo stato parzialmente modificata rispetto alla sua versione originaria.

Quest'ultima richiedeva agli Stati membri di prevedere, indistintamente per tutti i reati di cui al titolo II, un termine di prescrizione di almeno 5 anni dalla relativa commissione, oltre che di assicurare meccanismi di interruzione del predetto termine «almeno fino a 10 anni dal momento in cui il reato è stato commesso». Sennonché, anche sotto questo profilo, è evidente che gli effetti estintivi dello scorrere del tempo non dipendano unicamente dal termine in sé, bensì dal sistema nel suo complesso e che la predisposizione di un unico minimo di prescrizione non potrebbe generare un *reale* riavvicinamento in materia e non sarebbe comunque da solo sufficiente a colmare le lacune di effettività di tutela spesso connesse allo “scorrere del tempo”, l'armonizzazione dei termini di prescrizione può comunque essere letto come un primo passo avanti per fare

fronte alla «urgente necessità di un superamento della significativa eterogeneità esistente al riguardo nei diversi ordinamenti nazionali»⁴⁰⁸.

L'ultima formulazione del paragrafo 1 dell'art. 12 si limita a richiedere – senza pregiudizio per questi Stati membri che non prevedono in assoluto termini prescrizionali⁴⁰⁹ – la predisposizione di un periodo di tempo sufficiente, tale da consentire che i reati PIF siano contrastati in maniera efficace. Una previsione più stringente è invece contenuta nel paragrafo 2, laddove con riferimento ai reati più gravi, puniti con sanzioni detentive non inferiori nel massimo a 4 anni, il termine di prescrizione non sia inferiore a 5 anni dalla relativa commissione, oppure – in deroga al paragrafo 2 – inferiore a 5 ma comunque di almeno 3 anni, purché se ne preveda la possibilità di sospensione o interruzione in presenza del compimento di determinati atti. Anche alla luce di una disposizione che lascia più spazio alle discrezionali scelte dei singoli Stati membri, resta comunque valido, beninteso, il generale obbligo di questi ultimi di prevedere termini di prescrizione dei reati PIF che ne consentano un efficace contrasto.

Quanto alla prescrizione delle pene, il nuovo paragrafo 4 abbassa la soglia minima da 10 a 5 anni e precisa che gli Stati membri conservano anche in questo caso la facoltà di prevedere ipotesi di interruzione o sospensione del decorso del tempo.

3. La proposta di regolamento che istituisce la Procura europea (c.d. regolamento EPPO): profili sostanziali

L'idea di istituire un pubblico ministero europeo, emersa per la prima volta nel dibattito scientifico e istituzionale scaturito dalla redazione del *Corpus Juris*⁴¹⁰, prende corpo nell'art. 86 TFUE che, sulla falsariga dell'art. III-274 del progetto di Trattato costituzionale, introduce una specifica base giuridica per la sua creazione attraverso una procedura legislativa speciale. Ai sensi dell'art. 86, par. 1, infatti, una deliberazione del Consiglio da adottarsi all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo può «istituire una Procura europea a partire da Eurojust», competente a svolgere attività

⁴⁰⁸ R. SICURELLA, *Le conseguenze dell'istituzione della Procura europea negli Stati membri dell'Unione. Profili di diritto penale sostanziale*, cit., p. 166.

⁴⁰⁹ Cfr. considerando n. 19.

⁴¹⁰ Cfr. «*Corpus Juris*» portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, a cura di M. Delmas-Marty, Paris, 1997.

istruttorie nello spazio giuridico europeo e ad esercitare l'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali competenti (cfr. art. 86, par. 2) in relazione, *in primis*, ai reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione. La medesima disposizione, in mancanza del requisito dell'unanimità in seno al Consiglio, consente ad un gruppo di almeno nove Stati membri di instaurare una procedura di cooperazione rafforzata sul progetto di regolamento in questione⁴¹¹.

Dando seguito al dettato del nuovo art. 86, in data 17 luglio 2013 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento per istituire la Procura europea (c.d. regolamento EPPO)⁴¹², redatta alla luce del progetto *Model Rules*⁴¹³, con il dichiarato scopo di combattere più efficacemente i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione attraverso il superamento della logica orizzontale propria della cooperazione giudiziaria a favore di un'integrazione di tipo verticale.

In questa sede non è certo possibile dare conto di tutte le questioni evocate dal progetto di regolamento appena richiamato; il presente paragrafo intende pertanto concentrare l'attenzione sullo specifico aspetto relativo all'ambito di competenza sostanziale del pubblico ministero europeo, la cui ricostruzione si basa sulle indicazioni contenute nell'art. 86 TFUE (in particolare, paragrafi 1 e 4) e negli artt. 17-20 della proposta di regolamento EPPO.

L'art. 86, par. 1 individua il nucleo duro della competenza della Procura europea nei «reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione», la cui puntuale definizione – nonostante le ambiguità del par. 4, che hanno portato parte della dottrina a ravvisare proprio in questa disposizione la base legale per l'emanazione di precetti unificati a livello

⁴¹¹ La possibilità di instaurare una forma di cooperazione rafforzata prende atto delle realistiche difficoltà per tutti i 28 Stati membri di concordare su un progetto in grado di incidere profondamente sulle tradizioni giudiche interne e sulle diverse sensibilità nazionali in relazione a diversi istituti processuali e indirettamente anche sostanziali. Tale scenario consentirebbe comunque una costruzione “per aggregazione”, da parte degli Stati che – pur non partepi alla costituzione dell'organo – potrebbero entrarne a far parte mediante successive adesioni, secondo le regole ordinarie della cooperazione rafforzata. Sul punto cfr. anche G. DE AMICIS, *Verso l'istituzione del p.m. europeo*, in *Libro dell'Anno del Diritto*, Enc. Treccani 2014. A ben vedere, sulla base di quanto emerso negli ultimi mesi dei negoziati (ottobre-dicembre 2016), sembra che si stia profilando lo scenario della cooperazione rafforzata, a fronte delle voci contrarie all'adozione del regolamento EPPO levate in particolare da Paesi Bassi, Svezia, Polonia e Ungheria.

⁴¹² *Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea*, 17 luglio 2013, COM(2013) 534 def.

⁴¹³ Cfr. *Model Rules for the Procedure of the European Public Prosecutor's Office*, studio sviluppato negli anni 2010-2012 dall'Università di Lussemburgo e co-finanziato dalla Commissione europea, sotto la guida della Prof.ssa Katalin Ligeti. I risultati dello studio sono pubblicati online (www.eppo-project.eu) e confluiti anche nell'opera *Toward a Prosecutor for the European Union*, a cura di K. Ligeti, suddivisa nei due volumi: *A Comparative Analysis*, Oxford/Portland, 2013 e *Draft Rules of Procedure*, Oxford/Portland, 2016.

sovranaZIONALE (cfr. ampiamente, *supra*, *sub* § 1.2.) – è rimessa alla direttiva PIF, espressamente richiamata dall'art. 17 del regolamento EPPO.

Detta competenza è suscettibile di essere estesa, *ab origine* o in un secondo momento, anche alla «criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale», mediante una decisione unanime del Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo e consultazione della Commissione (cfr. art. 86.4).

La bipartizione tra attribuzioni naturali/principali, da un lato, e attribuzioni eventuali/secondarie, dall'altro, inizialmente parificate nella prima versione dell'art. III-175, realizza il compromesso tra le divergenti posizioni espresse dagli Stati membri in seno al *Working Group X* della Convenzione europea per il futuro dell'Europa⁴¹⁴ e sostanzialmente ricalca la procedura seguita per l'istituzione di Europol (la cui competenza fu in un primo tempo limitata al settore del traffico illecito di stupefacenti e poi gradualmente espansa)⁴¹⁵.

Occorre dunque stabilire quali sfere di criminalità siano da ricondurre di diritto alle due tipologie di competenze richiamate, in assenza di precise indicazioni normative sul punto.

Con riferimento alle attribuzioni *ex art. 86*, par. 1, ci si è chiesti in particolare se la nozione di «reati che *ledono* gli interessi finanziari dell'Unione» sia da interpretarsi in senso ampio (inclusiva cioè di tutti gli illeciti comunque *offensivi* del *budget* comunitario), ovvero se la suddetta formula si riferisca unicamente alle fattispecie in grado di produrre un effettivo danno al bene-interesse sovranazionale e non una mera esposizione a pericolo dello stesso. Se si aderisce all'interpretazione estensiva, corroborata anche dalle diverse versioni linguistiche del Trattato⁴¹⁶, l'ambito di applicazione della direttiva PIF (che ne contiene una definizione separata) non può che apparire riduttivo, laddove nella sua “parte

⁴¹⁴ Sul punto cfr. K. LIGETI, *Approximation of substantive criminal law and the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, cit., pp. 75-76.

⁴¹⁵ Cfr. A. KLIP, *Towards a General Part of Criminal Law for the European Union*, in *Substantive Criminal Law of the European Union*, a cura di A. Klip, Anversa, 2011, p. 27.

⁴¹⁶ In questi termini R. SICURELLA, *Setting up a European Criminal Policy for the Protection of EU Financial Interests: Guidelines for a Coherent Definition of the Material Scope of the European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 880 ss., la quale richiama la versione inglese dell'art. 86 («*crimes affecting the financial interests of the Union*»), che lascerebbe aperta la strada ad un'interpretazione comprensiva di tutti gli illeciti che in qualche modo hanno un impatto sugli interessi finanziari dell'Unione.

speciale” ben poco innova rispetto agli strumenti di tutela adottati prima del Trattato di Lisbona⁴¹⁷.

Rispetto alle attribuzioni eventuali di cui all’art. 86, par. 4, le ipotesi di criminalità grave connotata da una dimensione transnazionale potrebbero abbracciare gran parte dei settori di cui alla competenza autonoma dell’Unione ex art. 83, par. 1 (tra cui, in particolare, criminalità organizzata, terrorismo e corruzione)⁴¹⁸, ovvero riferirsi a quegli illeciti offensivi di beni di rilievo sovranazionale (quali l’ambiente o la moneta unica europea)⁴¹⁹, purché in ogni caso essi interessino almeno due o più Stati membri, secondo una formula da leggersi quale diretta conseguenza dell’istituzione della Procura europea «a partire da Eurojust»⁴²⁰. Allo stato comunque la possibilità di estendere la competenza sostanziale dell’EPPO a forme di criminalità siffatte non è stata esercitata dalle istituzioni coinvolte nel procedimento di adozione del relativo regolamento istitutivo⁴²¹. Tale possibilità risulterebbe peraltro difficilmente percorribile qualora la Procura europea fosse istituita sulla base di una cooperazione rafforzata di almeno nove Stati membri: pare infatti irrealistico immaginare che il Consiglio, da un lato, non sia in grado di raggiungere un compromesso sulla costituzione della nuova istituzione europea e, dall’altro, successivamente decida, sempre all’unanimità, di estenderne la competenza sostanziale⁴²².

La definizione degli ambiti riconducibili alle due tipologie di attribuzioni previste dall’art. 86 non è di poco conto. In astratto, infatti, gli illeciti offensivi degli interessi finanziari dell’Unione rientrano di diritto nella competenza sostanziale della Procura europea, a differenza delle gravi forme di criminalità di cui al paragrafo 4,

⁴¹⁷ Cfr. R. SICURELLA, *Il diritto penale applicabile dalla Procura europea: diritto penale sovannazionale o diritto penale “armonizzato”?* *Le questioni in gioco*, cit., p. 37 ss., secondo la quale se, da un lato, la “parte speciale” della direttiva PIF consolida per gran parte lo *status quo*, dall’altro, almeno attraverso l’inclusione delle fattispecie di frode in appalti e di ritenzione illecita «dischiude prospettive evolutive di notevole interesse, quanto alle potenzialità espansive della naturale competenza della Procura europea».

⁴¹⁸ Cfr. M. PELISSERO, *Competenza della Procura europea e scelte in incriminazione: oltre la tutela degli interessi finanziari*, cit., p. 119.

⁴¹⁹ Cfr. R. SICURELLA, *Il diritto penale applicabile dalla Procura europea: diritto penale sovannazionale o diritto penale “armonizzato”?* *Le questioni in gioco*, cit., p. 34.

⁴²⁰ Cfr. R. SICURELLA, *Il diritto penale applicabile dalla Procura europea: diritto penale sovannazionale o diritto penale “armonizzato”?* *Le questioni in gioco*, cit., p. 34.

⁴²¹ Rilievi critici nei confronti dell’attuale limitazione della competenza dell’EPPO ai soli reati lesivi degli interessi finanziari sono espressi in particolare da D. FLORE, *La perspective d’un procureur européen*, in *ERA Forum*, 2008, n. 9(2), p. 237; M. PELISSERO, *Competenza della Procura europea e scelte in incriminazione: oltre la tutela degli interessi finanziari*, cit., p. 122, secondo cui il paradosso della doppia competenza prevista nell’art. 86 risiederebbe nel fatto che il nocciolo duro delle attribuzioni dell’EPPO comprenderebbe reati di regola meno gravi rispetto a quelli rientranti nella clausola di cui al paragrafo 4 (cui l’Autore riconduce, in particolare, la criminalità organizzata, il terrorismo, il traffico illecito di migranti).

⁴²² In questi termini cfr. K. LIGETI, *Approximation of substantive criminal law and the establishment of the European Public Prosecutor’s Office*, cit., p. 77.

indipendentemente dalla relativa natura transnazionale. Inoltre, come si vedrà più dettagliatamente dall'analisi delle rilevanti disposizioni contenute nel progetto di regolamento EPPO, i fatti che rientrano automaticamente nell'ambito della sua competenza principale non devono sottostare alle più stringenti condizioni richieste per estendere in concreto detta competenza ad ipotesi accessorie, rappresentate da quei reati che risultino «indissolubilmente collegati» ai primi.

Passando ora ad esaminare i profili sostanziali del progetto di regolamento EPPO, in parte significativamente modificati rispetto al testo originale della proposta⁴²³, è utile richiamare i tre aspetti principali su cui si focalizza anche un recentissimo studio condotto dal Parlamento europeo⁴²⁴: (1) la scelta di limitare la competenza sostanziale della Procura europea ai soli reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, la cui definizione è rimessa ad un atto legislativo separato (la direttiva PIF); (2) l'inclusione delle frodi IVA nell'ambito applicativo della direttiva PIF e le conseguenze sulla competenza dell'EPPO nel predetto settore; (3) la competenza dell'EPPO in relazione alle c.d. «*ancillary offences*». Si precisa che il riferimento al regolamento EPPO, ove non diversamente specificato, è al testo sul quale il Consiglio (nella composizione Giustizia e Affari Interni) ha trovato un accordo in data 8 dicembre 2016⁴²⁵, integrato con le modifiche e le precisazioni già intervenute in data 22 dicembre 2016⁴²⁶.

Come già anticipato, rientrano nell'ambito della competenza materiale della Procura europea «i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, di cui alla direttiva 2017/xx/UE quale attuata dal diritto nazionale», indipendentemente dalla circostanza che il medesimo fatto criminoso potrebbe essere classificato, secondo il diritto nazionale, come un altro tipo di reato (cfr. art. 17.1).

⁴²³ Nel testo originale della proposta le disposizioni rilevanti erano contenute nella sezione 4 («Competenza della Procura europea»), negli artt. 12-14. Considerando ora invece come riferimento il testo della proposta al 2 dicembre 2016 (accessibile online su: <http://db.europol.org/db/en/doc/2628.pdf>), si farà riferimento alle disposizioni contenute nel capitolo IIIA, suddiviso nelle due sezioni dedicate alla «Competenza della Procura europea» (sez. 1: artt. 17-18) e all'«Esercizio della competenza della Procura europea» (sez. 2: artt. 19-20).

⁴²⁴ Cfr. European Parliament, Study for the LIBE Committee, *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, November 2016, cfr. in particolare la Sezione 2, *Eppo's material scope of competence*, reperibile online su: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU\(2016\)571399_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU(2016)571399_EN.pdf).

⁴²⁵ Interinstitutional File: 2013/0255 (APP), Brussels, 2 December 2016, 15200/16, reperibile su <http://db.europol.org/db/en/doc/2628.pdf>.

⁴²⁶ Interinstitutional File: 2013/0255 (APP), Brussels, 22 December 2016, 15760/16, reperibile su <http://db.europol.org/db/en/doc/2657.pdf>.

Costituiscono altresì oggetto della predetta competenza principale i fatti di partecipazione ad un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI, quale attuata dal diritto nazionale, qualora detta organizzazione sia finalizzata alla commissione dei reati di cui al paragrafo precedente (cfr. art. 17.1a).

La scelta di definire la competenza dell'EPPO attraverso il rinvio ad una direttiva separata non può che generare perplessità se si considera che in questo modo la competenza EPPO diviene differente da Stato a Stato, a seconda delle modalità di trasposizione interna delle definizioni fissate dalla direttiva stessa. Se da un lato una scelta siffatta potrebbe certamente risultare rispettosa delle tradizioni nazionali (cfr. artt. 4.2 e 67.1 TFUE)⁴²⁷, al contempo, tuttavia, la presenza di una competenza "a geometria variabile", dipendente dalla eterogeneità delle disposizioni nazionali, potrebbe apparire confliggente con l'esigenza di garantire una efficace protezione degli interessi finanziari dell'Unione, a fronte delle evidenti difficoltà operative che si manifesterebbero (specie con riferimento alle indagini transazionali)⁴²⁸, oltre che idonea a generare frizioni con i principi di legalità e certezza del diritto⁴²⁹, tanto più ipotizzabili tanto maggiore sarà il grado di vaghezza descrittiva delle fattispecie contenute nella direttiva PIF⁴³⁰.

Tuttavia, per quanto l'introduzione di precetti unificati su scala europea potrebbe almeno in parte far fronte alle controindicazioni connesse all'attuale articolazione della competenza materiale della Procura europea⁴³¹, l'art. 86 – per tutte le ragioni in precedenza segnalate (cfr. *sub* § 1.2) – non costituisce allo stato la base giuridica adeguata allo scopo⁴³².

Infine, sempre con riferimento all'art. 17, in data 22 dicembre 2016 il Consiglio ha inserito il nuovo par. 3, a norma del quale si precisa che la competenza del pubblico

⁴²⁷ Cfr. European Parliament, Study for the LIBE Committee, *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, cit., p. 23.

⁴²⁸ Cfr. K. LIGETI, *Approximation of substantive criminal law and the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 83.

⁴²⁹ Cfr. soprattutto J.A.E. VERVAELE, *The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: Lex incerta and unpraevia?*, in *ERA Forum*, 2014, n. 15(1), p. 85 ss. I problemi di compatibilità con i principi di legalità e certezza del diritto risultano peraltro acuiti se si considera che l'ultima versione della direttiva PIF arriva a lasciare maggiore spazio alla discrezionalità degli Stati membri in sede di implementazione. Sul punto cfr. anche European Parliament, Study for the LIBE Committee, *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, cit., p. 23.

⁴³⁰ Cfr. European Parliament, Study for the LIBE Committee, *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, cit., p. 23.

⁴³¹ Cfr. K. LIGETI, *Approximation of substantive criminal law and the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 83.

⁴³² Cfr. R. SICURELLA, *Le conseguenze dell'istituzione della Procura europea negli Stati membri dell'Unione. Profili di diritto penale sostanziale*, cit., p. 160.

ministero europeo non si estende, in ogni caso, ai reati in materia di imposte dirette e che il regolamento EPPO non incide sulla struttura e sul funzionamento delle amministrazioni fiscali nazionali.

Il secondo aspetto su cui si focalizza lo studio del Parlamento europeo sopra menzionato attiene alla competenza della Procura europea a svolgere la propria attività inquirente con riferimento alle frodi in materia di IVA. Queste ultime, infatti, in esito ad un lungo e complesso negoziato sono state incluse nell'ambito di applicazione della direttiva PIF, perlomeno limitatamente ai casi connotati da maggiore gravità, e rientrerebbero di diritto tra le competenze dell'EPPO. Tuttavia, la previsione contenuta all'art. 20.3 del progetto di regolamento potrebbe comportare una sostanziale, generalizzata sottrazione delle frodi suddette all'ambito di competenza della Procura europea⁴³³.

L'art. 20, infatti, nel disciplinare le ipotesi nelle quali la Procura europea dovrebbe astenersi dall'esercitare la propria competenza e rinviare il caso alle competenti autorità nazionali (c.d. «*minor cases*») comprende anche l'ipotesi in cui vi sia motivo di ritenere che i danni effettivi o potenziali arrecati al bilancio dell'Unione siano pari o inferiori ai danni causati ad un'altra vittima (cfr. art. 20.3 lett. b). Poiché nelle ipotesi di frodi IVA in termini comparativi gli Stati membri subiscono sempre pregiudizi maggiori rispetto al *budget* dell'Unione, la predetta regola avrebbe di fatto vanificato il compromesso raggiunto in sede di negoziati circa l'inclusione delle frodi IVA nella direttiva PIF.

Senonché, la risoluzione presentata nell'ottobre 2016 dal Parlamento europeo⁴³⁴, su questo punto recepita nell'ultima versione del progetto di regolamento, prevede di superare l'*impasse* attraverso l'esplicita esclusione delle frodi di cui all'art. 3 lett. a) e d) della direttiva PIF dalla regola del "minor danno".

Tra le tematiche più sensibili evocate dal regolamento in esame va annoverata quella relativa alla competenza c.d. "accessoria" dell'EPPO (cfr. art. 17.2). In forza di detta competenza, ritenuta espressione della teoria dei poteri impliciti⁴³⁵, la competenza della Procura europea sarebbe estesa anche a reati diversi da quelli inclusi nella competenza principale *ex art. 17.1* purché con questi ultimi «indissolubilmente collegati».

⁴³³ Cfr. European Parliament, Study for the LIBE Committee, *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, cit., p. 23.

⁴³⁴ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 5 ottobre 2016 sulla Procura europea ed Eurojust, 2016/2750(RSP).

⁴³⁵ Cfr. A. NIETO MARTÍN, M. MUÑOS DE MORALES ROMERO, *The office of the European Public Prosecutor and related offences: deconstructing the problem*, in *The European Public Prosecutor's Office: legal and criminal policy perspectives*, a cura di P. Asp, Stockholm, 2015, p. 132.

Alla base delle regole in esame vi sono considerazioni pratiche: l'esperienza concreta dimostra infatti che la commissione di un reato lesivo degli interessi finanziari UE è spesso connessa alla commissione di altri illeciti legati da un collegamento anche meramente occasionale con i primi. In via generale, peraltro, la maggior parte degli ordinamenti giuridici prevede specifiche regole rispondenti a determinate esigenze di opportunità o di economia processuale che impongono il collegamento investigativo tra diversi uffici requirenti o comportano una serie di deroghe alle ordinarie regole di competenza (per materia o per territorio), con possibile trattazione congiunta di più procedimenti.

Muovendo da queste premesse, oltre che dall'esigenza di assicurare il rispetto del principio del *ne bis in idem*⁴³⁶, il regolamento EPPO ha tentato, sin dalla prima formulazione della relativa proposta, di affrontare la delicata tematica in esame, dalla cui regolamentazione discende l'esatta estensione dei poteri attribuiti alla Procura europea. Più specificamente, attengono alla regolamentazione delle c.d. «*ancillary offences*», in primo luogo, i criteri sulla base dei quali identificare i reati riconducibili alla suddetta competenza accessoria, determinato così la necessità di indagini congiunte; in secondo luogo, le regole deputate ad individuare l'autorità – nazionale o sovranazionale – competente a condurre le relative indagini.

Come anticipato, l'estensione della competenza dell'EPPO alle «*ancillary offences*» era prevista sin dalla versione originaria della proposta, secondo la quale (cfr. art. 13) la competenza della Procura europea si estendeva anche ai reati accessori indissolubilmente collegati ai reati PIF, a condizione che: a) i reati PIF fossero prevalenti sui reati non-PIF; b) i reati si basassero su fatti identici; c) lo svolgimento di indagini e azioni penali congiunte rientrasse «nell'interesse della buona amministrazione della giustizia». In assenza delle suddette condizioni, «lo Stato membro competente per gli altri reati è competente anche per i reati di cui all'articolo 12» (*i.e.* i reati PIF).

Nel corso dei negoziati il Parlamento europeo ha proposto una serie di emendamenti alle disposizioni summenzionate⁴³⁷, nessuno dei quali è stato tuttavia

⁴³⁶ Cfr., in particolare, il considerando n. 49 della più recente versione del regolamento. Sul punto ampiamente cfr. A. NIETO MARTÍN, M. MUÑOS DE MORALES ROMERO, *The office of the European Public Prosecutor and related offences: deconstructing the problem*, cit., p. 123 ss.

⁴³⁷ Cfr. in particolare la Risoluzione del 12 March 2014, COM(2013)0534 – 2013/0255(APP), par. 5, riproposto anche nella Risoluzione del 29 Aprile 2015, COM(2013)0534 – 2013/0255(APP), par. 14, ove si richiede la presenza cumulativa delle seguenti condizioni: «(a)the particular conduct simultaneously

recepito nella ultima versione del regolamento. In particolare, nell'attuale testo la condizione dell'interesse della buona amministrazione della giustizia è venuta meno ed è stata sostituita da quella della c.d. "prevalenza" (*preponderance*)⁴³⁸, da parametrarsi alla gravità astratta delle fattispecie ovvero all'entità del danno effettivo o potenziale da esse cagionato. Più specificamente, l'art. 17.2 si limita a prevedere che la Procura europea è competente anche per i reati non PIF inestricabilmente collegati⁴³⁹ ai reati PIF ed opera sul punto un espresso rinvio all'art. 20.3 che, nel regolare l'esercizio della competenza dell'EPPO, introduce i criteri sulla cui base operare il giudizio di prevalenza tra più fattispecie concorrenti. Tale giudizio comporta segnatamente una complessa opera di raffronto tra i massimi edittali previsti dall'ordinamento nazionale che viene di volta in volta in considerazione per i diversi reati considerati ovvero tra l'ammontare del danno effettivo o potenziale cagionato all'Unione o a diversi soggetti passivi.

Sulla base dei criteri *ex art. 20.3* l'EPPO deve astenersi dall'esercitare la propria competenza e rimettere il caso alle competenti autorità nazionali: a) se il massimo edittale previsto dalla legge nazionale per il reato PIF (*ex art. 17.1*) è inferiore al massimo edittale previsto per un reato non-PIF (*ex art. 17.2*) che sia indissolubilmente collegato al primo; aa) se il massimo edittale previsto dalla legge nazionale per il reato PIF (*ex art. 17.1*) è pari al massimo edittale previsto per un reato non-PIF (*ex art. 17.2*) che sia indissolubilmente collegato al primo, purché il reato non-PIF non sia stato meramente strumentale⁴⁴⁰ rispetto alla commissione di un reato PIF *ex art. 17.1*; b) se vi è motivo di ritenere che i danni effettivi o potenziali arrecati al bilancio dell'Unione siano pari o inferiori ai danni causati

constitutes an offence affecting the Union's financial interests and other offences; and (b) the offences affecting the Union's financial interests are predominant and the others are merely ancillary; and (c) the other offences would be barred from further trying and punishment if they were not prosecuted and brought to judgment together with the offences affecting the Union's financial interests».

⁴³⁸ Come precisato dal considerando n. 49b, introdotto in data 22 dicembre 2016, «in cases of inextricably linked offences, where the offence affecting the Union's financial interests is *preponderant*, the competence of the European Public Prosecutor's Office should be exercised after consultation with the competent authorities of the Member State concerned. Preponderance should be established primarily on the basis of the seriousness of the offence concerned, as reflected in the sanction that could be imposed».

⁴³⁹ Come precisato dal considerando n. 49, introdotto in data 22 dicembre 2016, «the notion of *inextricably linked offences* should be considered in light of the relevant case law which, for the application of the *ne bis in idem* principle, retains as a relevant criterion the identity of the material facts (or facts which are substantially the same), understood in the sense of the existence of a set of concrete circumstances which are inextricably linked together in time and space».

⁴⁴⁰ Come precisato dal considerando n. 49a, introdotto in data 22 dicembre 2016, «the notion of *instrumental offences* should cover in particular offences which have been committed for the main purpose of creating the conditions to commit the offence affecting the financial interests of the Union, such as offences strictly aimed at ensuring the material or legal means to commit the offence affecting the financial interests of the Union, or to ensure the profit or product thereof».

ad un'altra vittima (ad eccezione, come già visto, delle ipotesi di frodi di cui all'art. 3 lett. *a* e *d* della direttiva PIF). Per contro, qualora il giudizio di prevalenza propenda a favore dei reati lesivi degli interessi finanziari UE, di per sé oggetto della competenza principale, la Procura europea diverrà competente anche con riferimento ai reati connessi, oltre che – secondo quanto allo stato previsto dall'art. 20.3a – ai casi che sarebbero esclusi a norma dell'art. 20.3 lett. *a* in presenza del consenso delle competenti autorità nazionali.

La sostituzione del criterio della corretta amministrazione della giustizia con quello della prevalenza rende evidente l'intenzione di restringere ulteriormente l'ambito delle competenze della Procura europea, limitandone di fatto i margini di flessibilità⁴⁴¹. D'altro canto, tuttavia, l'introduzione di criteri meno vaghi e più facilmente misurabili come quelli attuali sarebbe in grado di garantire maggiormente la certezza del diritto e di minimizzare potenziali conflitti positivi di competenza tra la Procura europea e le autorità nazionali.

Un chiaro riparto delle competenze tra l'EPPO e le autorità dei diversi Stati membri risulta essenziale ai fini della efficace operatività del nuovo sistema istituzionale di tutela degli interessi finanziari UE. Esigenza quest'ultima, ribadita a più riprese anche dallo stesso Parlamento europeo con riferimento alla ipotesi di disaccordo tra le diverse autorità coinvolte circa la competenza a svolgere determinate indagini ed alla sindacabilità della relativa decisione. L'originaria versione della proposta, infatti, prevedeva che in caso di disaccordo tra la Procura europea e le procure nazionali quanto alla competenza di natura accessoria, il relativo potere decisorio spettasse – previa consultazione con la prima e, ove opportuno, con Eurojust – alle autorità nazionali, con determinazione non soggetta a riesame. Tale assetto, già criticato dalla dottrina in quanto ritenuto lesivo del diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale previsto dall'art. 47 della Carta di Nizza⁴⁴², non ha convinto neppure il Parlamento europeo, secondo il quale la decisione in merito alla competenza accessoria dovrebbe piuttosto essere presa dalla Procura europea a livello centrale, ferma restando la possibilità di impugnare la relativa decisione di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione⁴⁴³. Allo stato, la decisione resta in capo alle autorità nazionali (specificamente individuate dai singoli Stati membri), ma è stata introdotta la

⁴⁴¹ Cfr. Cfr. European Parliament, Study for the LIBE Committee, *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, cit., p. 23.

⁴⁴² K. LIGETI, A. WEYEMBERGH, *The European Public Prosecutor's Office: Certain Constitutional Issues*, in *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, a cura di L.H. Erkelens, A.W.H. Meji, M. Pawlik, The Hague, 2015, p. 69.

⁴⁴³ Cfr. Risoluzione del 28 settembre 2016, 2016/2750(RSP), par. 3.

competenza per la Corte di giustizia di pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione degli artt. 17 e 20 in caso di conflitto di competenza (cfr. art. 36, par. 2, lett. c).

CAPITOLO QUARTO

LA GIURISPRUDENZA IN TEMA DI INCIDENZA DEL DIRITTO UE SUL DIRITTO PENALE NAZIONALE NELL'AMBITO DELLA PROTEZIONE DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

SOMMARIO: 1. Il Trattato di Lisbona e il ruolo della Corte di giustizia. – 2. Le principali domande pregiudiziali rivolte alla Corte di giustizia in materia di interessi finanziari. – 2.1. Il caso *Taricco* (C-105/14). – 2.2. Il caso *Scialdone* (C-574/15). – 2.3. Il caso *Dzivev* (C-310/16). – 3. L'uso del rinvio pregiudiziale in materia penale: considerazioni critiche. – 4. Gli effetti diretti dell'art. 325 TFUE e la problematica disapplicazione della normativa nazionale con esso incompatibile. – 5. Le reciproche interferenze tra la giurisprudenza in materia di interessi finanziari UE e la direttiva PIF. – 5.1. Dalla giurisprudenza UE alla direttiva PIF: l'inclusione delle frodi IVA e un possibile chiarimento sulla base giuridica. – 5.2. Dalla direttiva PIF alla giurisprudenza UE e nazionale: un più solido quadro di riferimento per l'interprete?

1. Il Trattato di Lisbona e il ruolo della Corte di giustizia

Come anticipato in apertura del capitolo precedente, la più recente revisione dei Trattati europei ha comportato una serie di innovazioni che hanno investito anche il quadro istituzionale dell'Unione⁴⁴⁴.

Nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG), oltre alla formalizzazione del ruolo di orientamento del Consiglio europeo (cfr. art. 68 TFUE)⁴⁴⁵, il

⁴⁴⁴ Per un affresco sulle principali modifiche di tipo istituzionale apportate dal Trattato di Lisbona cfr., in particolare, H. LABAYLE, *The institutional framework*, in *Research handbook on EU Criminal Law*, cit., p. 29 ss.

superamento dell'architettura in pilastri ha notevolmente rafforzato la dimensione democratica delle procedure legislative sovranazionali: da un alto, attraverso il coinvolgimento delle assemblee nazionali nella fase ascendente e discendente del procedimento legislativo e, dall'altro, mediante un ampliamento degli spazi d'intervento del Parlamento europeo, che assurge ora di regola (vale a dire, come già visto *sub* capitolo terzo, § 1, nell'ambito del procedimento ordinario) al ruolo di co-legislatore.

Ad un raffronto con il sistema istituzionale pre-Lisbona, inoltre, non passano certo inosservati i mutamenti che hanno direttamente interessato la Corte di giustizia dell'Unione europea, tanto dal punto di vista prettamente organizzativo-strutturale⁴⁴⁶, quanto con particolare riferimento al novero delle relative attribuzioni⁴⁴⁷.

Nell'assetto precedente, infatti, il ruolo della Corte di giustizia nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia appariva significativamente ridimensionato rispetto alle politiche di primo pilastro⁴⁴⁸.

Nell'introdurre i tre pilastri dell'Unione, il Trattato di Maastricht ne aveva previsto la generale incompetenza con riferimento a tutte le politiche rientranti nell'ambito della "Giustizia e affari interni". Tale *deficit* giurisdizionale soffriva allora di un numero assai circoscritto di eccezioni. In primo luogo, le convenzioni di terzo pilastro potevano esse stesse prevedere la competenza della Corte di giustizia «per interpretare le disposizioni e per comporre le controversie connesse con la loro applicazione» a norma dell'art. K.3 comma 2, lett. c. In linea con detta impostazione, come già visto, il terzo protocollo alla Convenzione PIF aveva previsto la possibilità per ciascuno Stato membro di accettare la competenza della Corte di giustizia a pronunciarsi in via pregiudiziale su questioni relative all'interpretazione della medesima Convenzione sollevate da ogni organo giurisdizionale ovvero solo da quelli di ultima istanza. Inoltre, dal comitato disposto degli artt. M e L del TUE discendeva la possibilità per la Corte di intervenire al fine di assicurare la corretta

⁴⁴⁵ Cfr. H. NILSSON, J. SIEGL, *The Council in the AFSJ*, in *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, a cura di J. Monar, Brussels, 2009, p. 53.

⁴⁴⁶ Cfr. sul punto M. CONDINANZI, *Corte di giustizia e Trattato di Lisbona: innovazioni strutturali e organizzative*, in *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 207 ss.

⁴⁴⁷ Cfr. C. AMALFITANO, *Unione europea e giustizia penale dopo il trattato di Lisbona*, in *Leg. pen.*, 2011, n. 3-4, p. 651 ss.

⁴⁴⁸ Per una dettagliata analisi dell'evoluzione delle competenze della Corte di giustizia nell'ambito del terzo pilastro cfr. K. LENAERTS, L. JADOUL, *Quelle contribution de la Court de justice des Communautés européennes au développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ?*, in *L'espace pénal européen : enjeux et perspectives*, a cura di G. De Kerchove, A. Weyembergh, Bruxelles, 2002, p. 199 ss.

ripartizione delle competenze comunitarie, in caso di interferenza con esse da parte di un atto adottato nel quadro del titolo VI del Trattato.

Il Trattato di Amsterdam è intervenuto solo parzialmente a colmare le lacune giurisdizionali nell'ambito di ciò che restava del precedente terzo pilastro, vale a dire l'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. In particolare, l'art. 35 TUE introduceva un regime facoltativo "a geometria variabile" tale per cui il rinvio pregiudiziale – ammesso, peraltro, con riferimento alle sole decisioni quadro, decisioni, misure adottate in attuazione di convenzioni e, limitatamente al rinvio di interpretazione, alle convenzioni – veniva subordinato ad una dichiarazione di accettazione dei singoli Stati membri, ove questi ultimi potevano specificare se il rimedio in parola spettasse a tutte le giurisdizioni nazionali ovvero fosse circoscritto a quelle di ultima istanza⁴⁴⁹. La medesima disposizione prevedeva altresì un ricorso di legittimità modellato sulla falsariga del ricorso per annullamento, la cui legittimazione attiva era tuttavia limitata alla Commissione e agli Stati membri e il cui oggetto comprendeva unicamente le decisioni quadro e le decisioni. Il grande assente del sistema giurisdizionale pre-Lisbona era invece rappresentato da un meccanismo assimilabile alla procedura di infrazione che potesse garantire il rispetto del diritto europeo di terzo pilastro da parte degli ordinamenti nazionali, in caso di violazione degli obblighi da esso derivanti. L'ultimo comma dell'art. 35, infatti, prevedeva unicamente la possibilità per la Corte di giustizia di risolvere controversie inter-statali relative all'interpretazione o all'applicazione di un atto di cui all'art. 34, par. 2 (sempre previo esperimento di un tentativo di risoluzione delle stesse da parte del Consiglio), nonché controversie tra Stati membri e Commissione relative all'interpretazione o all'applicazione delle sole convenzioni stipulate tra Stati membri.

Il Trattato di Lisbona, in particolare mediante il definitivo superamento delle distinzioni intercorrenti tra primo e terzo pilastro⁴⁵⁰, ha comportato l'estensione di tutte le competenze della Corte previste dagli artt. 258 ss. TFUE allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia⁴⁵¹.

⁴⁴⁹ Per un quadro delle singole dichiarazioni presentate in sede di firma del Trattato di Amsterdam o successivamente cfr. G.U. L 56/14 del 6 marzo 2010.

⁴⁵⁰ Con riferimento invece all'ambito della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) oggetto del vecchio secondo pilastro, il ruolo della Corte di giustizia è limitato a due principali casi relativi: alla delimitazione tra le competenze dell'Unione e la PESC (art. 40 TUE); alle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio (art. 275 TFUE).

⁴⁵¹ Per un approfondito quadro d'insieme delle riforme introdotte dal Trattato di Lisbona in tema di tutela giurisdizionale cfr. M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009;

Con riferimento alle competenze di tipo contenzioso, le novità più significative sono senza dubbio rappresentate, in primo luogo, dalla possibilità per la Commissione di esperire la procedura di infrazione ai sensi degli artt. 258-260 TFUE e, inoltre, dal rafforzamento della tutela diretta dei singoli per il tramite del ricorso per annullamento *ex artt.* 263-264 TFUE rispetto agli atti dell'Unione che arrechino loro un diretto pregiudizio⁴⁵².

Inoltre, rispetto alla competenza di tipo non contenzioso rappresentata dal rinvio pregiudiziale (art. 267 TFUE), è venuto meno il precedente sistema basato sulle dichiarazioni degli Stati membri: tutte le giurisdizioni nazionali possono (o devono, nel caso di giudici «avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno») sollevare questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dei Trattati e all'interpretazione o alla validità di tutti gli atti adottati dalle istituzioni (e ora anche dagli organi e organismi) dell'Unione, con la precisazione che qualora il giudizio *a quo* riguardi «una persona in stato di detenzione, la Corte statuisce il più rapidamente possibile»⁴⁵³.

Giova altresì segnalare che a partire dal 1° marzo 2008 è stata introdotta una speciale procedura pregiudiziale d'urgenza – attivabile su richiesta del giudice nazionale o, in via eccezionale, d'ufficio – con lo scopo di semplificare e così ridurre sensibilmente i tempi di trattazione delle questioni promosse nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia⁴⁵⁴.

L'operatività delle nuove competenze appena menzionate può dirsi già pienamente effettiva rispetto agli atti post-Lisbona, mentre – a norma dell'art. 10 del protocollo n. 36 –

cfr. altresì A. WEYEMBERGH, V. RICCI, *Le traité de Lisbonne et le contrôle juridictionnel sur le droit pénal de l'Union européenne*, in *Le contrôle juridictionnel dans l'espace pénal européen*, a cura di S. Braum, A. Weyembergh, Bruxelles, 2009, p. 227 ss.

⁴⁵² Giova ricordare che dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona possono essere avviate anche nel contesto del vecchio terzo pilastro tutte le altre procedure di tipo contenzioso, tra cui l'azione in carenza (art. 265 TFUE), l'azione di responsabilità extracontrattuale (art. 268 TFUE) e l'eccezione di inapplicabilità (art. 277 TFUE).

⁴⁵³ Sul punto C. AMALFITANO, *Unione europea e giustizia penale dopo il trattato di Lisbona*, cit., pp. 652-653, nota 31, rileva che la previsione di cui all'ultimo comma dell'art. 267 TFUE codificherebbe almeno in parte la procedura pregiudiziale d'urgenza già introdotta nello Statuto (art. 23-bis) e nel regolamento di procedura della Corte (art. 104-bis) da parte della decisione del Consiglio menzionata nella nota successiva.

⁴⁵⁴ Cfr. Decisione del Consiglio del 20 dicembre 2007, recante modifica del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia, in GU L 24, del 29 gennaio 2008, p. 42; modifiche del regolamento di procedura della Corte di Giustizia, in GU L 24 del 29 gennaio 2008, p. 39, e GU L 92 del 13 aprile 2010, p. 12. Per un quadro delle diverse procedure di rinvio pregiudiziale previste dal Trattato di Lisbona cfr. A. PISAPIA, *Il rinvio pregiudiziale europeo in materia penale*, in *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, a cura di L. Camaldo, Torino, 2014, p. 113 ss., in particolare pp. 119-122 per l'esame di un noto caso di rinvio pregiudiziale d'urgenza deciso dalla Corte di giustizia con sent. 28 aprile 2011, *El Dridi*, C-61/11.

è subordinata al periodo transitorio di 5 anni dall'entrata in vigore del nuovo Trattato (ormai terminato in data 30 novembre 2014) per tutti gli atti di terzo pilastro rispetto ai quali non siano nel frattempo intervenute vicende modificative.

Occorre infine segnalare che, rispetto alle posizioni di Regno Unito, Irlanda e Danimarca, la competenza pregiudiziale della Corte di giustizia continua ad incontrare gli specifici limiti derivanti dai rispettivi regimi di *opt-in* e *opt-out*: in forza del Protocollo n. 21, la partecipazione alla cooperazione relativa allo SLSG di Regno Unito e Irlanda discende da specifiche decisioni di *opt-in* da comunicare volta per volta⁴⁵⁵, mentre per la Danimarca vige il più generale regime di *opt-out* di cui al Protocollo n. 22⁴⁵⁶.

Il passaggio da un regime di tutela giurisdizionale lacunoso e *à la carte* alla nuova generalizzata estensione dei meccanismi di protezione propri del sistema comunitario si dimostra significativamente rilevante per diversi ordini di ragioni. In primo luogo, esso contribuisce a rafforzare il diritto ad una tutela giurisdizionale piena ed effettiva⁴⁵⁷, così colmando le numerose lacune in passato evidenziate e dimostrandosi altresì più idoneo a soddisfare il principio di protezione equivalente di cui alla giurisprudenza *Bosphorus* della Corte europea dei diritti dell'uomo⁴⁵⁸, con evidenti ripercussioni positive specie nell'ottica della futura adesione dell'Unione alla CEDU⁴⁵⁹. Inoltre, il nuovo regime ordinario consente l'apertura di un diretto dialogo tra i giudici interni e l'organo giudiziario sovranazionale anche nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ponendo le basi per una nuova fase del cammino di integrazione europea, caratterizzata da un ruolo attivo pregnante della Corte di giustizia in ottica armonizzatrice.

È ben noto, invero, che la giurisprudenza di Lussemburgo ha da sempre sensibilmente influenzato il progressivo processo di costruzione europea⁴⁶⁰, attraverso interventi capaci di dispiegare penetranti effetti indiretti anche in materia penale⁴⁶¹.

⁴⁵⁵ Cfr. il Protocollo (n. 21) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

⁴⁵⁶ Cfr. il Protocollo (n. 22) sulla posizione della Danimarca.

⁴⁵⁷ Sul punto ampiamente. K. LENAERTS, *The Contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2010, vol. 59, n. 2, p. 255 ss. Cfr. altresì

⁴⁵⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlanda*, 30 giugno 2005, n. 45036/98.

⁴⁵⁹ Cfr. C. AMALFITANO, *La competenza penale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 11.

⁴⁶⁰ Sul fondamentale e determinante ruolo svolto dalla Corte di giustizia nello sviluppo della costruzione europea cfr. nella manualistica R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 254 ss.

⁴⁶¹ Cfr., tra gli altri, A. BERNARDI, *L'eupeizzazione del diritto e della scienza penale*, Torino, 2004, p. 28 ss. e altresì i contributi contenuti nell'opera *Cour de justice et justice pénale en Europe*, a cura di G. Giudicelli-Delage, S. Manacorda, Parigi, 2010.

L'attivismo dei giudici sovranazionali⁴⁶² – emerso con particolare evidenza nel quadro del Trattato di Amsterdam, a fronte della già menzionata possibilità di estenderne la cognizione a ricorsi pregiudiziali sull'interpretazione delle decisioni quadro, ma già in precedenza manifestatosi specie attraverso la progressiva estrapolazione dal principio di fedeltà comunitaria del principio di adeguatezza della sanzione rispetto alle violazioni del diritto comunitario⁴⁶³ – ha in effetti già in molte occasioni sopperito ai ritardi del diritto europeo di fonte primaria, con interventi non di rado di segno anticipatorio rispetto alle modifiche che sarebbero poi state cristallizzate nei Trattati⁴⁶⁴.

Basti pensare, in proposito, alla prima decisione resa su rinvio pregiudiziale relativo all'interpretazione di una decisione quadro di terzo pilastro. Chiamata a pronunciarsi, a norma dell'art. 35, par. 1 TUE, sulla compatibilità della disciplina italiana in materia di incidente probatorio con le disposizioni contenute nella decisione quadro 2001/220/GAI relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale⁴⁶⁵, con la nota sentenza *Pupino*⁴⁶⁶ la Corte di giustizia ha esteso l'obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale alle norme comunitarie stabilite dal predetto atto di terzo pilastro, così di fatto attribuendo, per effetto della riconosciuta vincolatività ermeneutica, incisive ripercussioni indirette⁴⁶⁷ ad una misura la cui efficacia diretta risultava inequivocabilmente esclusa dal Trattato (cfr. art. 34, par. 2, lett. *b* TUE)⁴⁶⁸. Nella pronuncia in esame i giudici di Lussemburgo chiariscono i dubbi in precedenza manifestatisi circa l'estensibilità all'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale del principio comunitario di leale collaborazione sancito dall'art. 10 TCE⁴⁶⁹: principio che, quando rivolto al singolo giudice nazionale, si configura appunto quale obbligo di prescegliere, tra le diverse alternative ermeneutiche astrattamente ipotizzabili, quella maggiormente conforme con il diritto dell'Unione ed idonea ad assicurare l'*effet utile* delle relative

⁴⁶² Cfr. S. MANACORDA, «Judicial activism» dans le cadre de l'Espace de liberté, de justice e de sécurité de l'Union européenne, in *Rev. sc. crim.*, 2005, p. 940 ss.

⁴⁶³ Cfr. principalmente il noto caso del *mais greco* (cfr., *supra*, sub capitolo secondo, § 2.2).

⁴⁶⁴ Cfr. A. BERNARDI, *Il ruolo del terzo pilastro UE nella europeizzazione del diritto penale. Un sintetico bilancio alla vigilia della riforma dei Trattati*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, p. 1178 ss.

⁴⁶⁵ Decisione quadro 2001/220/GAI adottata dal Consiglio il 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale.

⁴⁶⁶ Corte di giustizia (Grande Sezione), 16 giugno 2005, *Procedimento penale a carico di Maria Pupino*, C-105/03.

⁴⁶⁷ Sul punto cfr. M. FLETCHER, *Extending «indirect effect» to the third pillar: the significance of Pupino*, in *European Law Review*, p. 876.

⁴⁶⁸ Sul punto diffusamente cfr. R. SICURELLA, *Il titolo VI del Trattato di Maastricht e il diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, p. 1310 ss.

⁴⁶⁹ Cfr. § 42 della sentenza in esame.

disposizioni, nel rispetto dei precisi limiti che un'operazione siffatta incontra (soprattutto) in materia penale⁴⁷⁰.

Come noto, peraltro, è sempre nel quadro del Trattato di Amsterdam che la Corte di giustizia è stata chiamata a sindacare – sul ricorso per annullamento promosso dalla Commissione ex art. 35, par. 5 TUE – il fondamento normativo prescelto dal Consiglio per l'adozione della decisione quadro 2003/80/GAI relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale⁴⁷¹. Nella celebre causa C-176/03⁴⁷², i giudici di Lussemburgo hanno ritenuto che la predetta misura sconfinasse nelle competenze in materia di politica ambientale attribuite dal Trattato alla Comunità, con ciò di fatto riconoscendo in capo alle istituzioni europee il potere di prevedere obblighi di criminalizzazione, se ritenuti necessari per assicurare l'efficacia di una politica comunitaria, così in gran parte anticipando i tratti della competenza penale accessoria dell'Unione come ora consacrata nell'art. 83, par. 2 TFUE⁴⁷³.

L'estensione del sindacato della Corte di giustizia a tutte le politiche del superato terzo pilastro, dunque, non farebbe che enfatizzare il ruolo determinante da essa rivesto sin dalle origini della costruzione europea e destinato realisticamente ad intensificarsi nell'assetto post-Lisbona, di pari passo con l'ampliamento delle competenze attribuite all'Unione⁴⁷⁴.

Se si considera la giurisprudenza di Lussemburgo per interventi settoriali – spaziando dalle principali pronunce in tema di *ne bis in idem*⁴⁷⁵ all'interpretazione delle

⁴⁷⁰ Ci si riferisce, in primis, al divieto di interpretazioni *contra legem* e, in secondo luogo, al limite rappresentato dalla impossibilità che attraverso l'interpretazione conforme si determini o si aggravi la responsabilità penale dell'imputato (sul punto cfr. anche Corte di giustizia, 12 dicembre 1996, Procedimenti penali contro X, cause riunite C-74/95 e C-129/95, § 25) Sui limiti dell'interpretazione conforme in materia penale come emersi dal caso *Pupino* cfr., in particolare, V. MANES, *L'incidenza delle "decisioni quadro" sull'interpretazione in materia penale: profili di diritto sostanziale*, in *Cass. pen.*, 2006, n. 3, p. 1150 ss. Più recentemente e per un completo quadro d'insieme cfr. V. MANES, *Metodo e limiti dell'interpretazione conforme alle fonti sovranazionali in materia penale*, in *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2015, p. 391 ss.

⁴⁷¹ Decisione quadro del Consiglio 27 gennaio 2003, 2003/80/GAI, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale.

⁴⁷² Corte di giustizia (Grande Sezione), 12 settembre 2005, *Commissione c. Consiglio*, C-176/03 e 23 ottobre 2007, *Commissione c. Consiglio*, C-440/05.

⁴⁷³ Cfr. A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione europea: problemi e prospettive*, cit., p. 46.

⁴⁷⁴ Cfr., tra gli altri, A. LAZOWSKI, *Towards the reform of the preliminary ruling procedure in the JHA Area*, in *Le contrôle juridictionnel dans l'espace pénal européen*, cit., p. 211 ss.; S. DE BIOLLEY, *Quelle contributions de la CJ à l'espace pénal européen demain?*, in *Le contrôle juridictionnel dans l'espace pénal européen*, cit., p. 309 ss.

⁴⁷⁵ Cfr. T. RAFARACI, *The principle of non bis in idem in the jurisprudence of the European Court of Justice*, in *Le contrôle juridictionnel dans l'espace pénal européen*, cit., p. 93 ss.

decisioni quadro sul ruolo della vittima nel processo penale⁴⁷⁶ o sul mandato d'arresto europeo⁴⁷⁷ –, i tempi sembrano maturi per ipotizzare, specularmente alle prospettive già dischiusse sul versante normativo da parte delle più recenti iniziative legislative nel settore PIF (cfr. i progetti di direttiva PIF e di regolamento EPPO oggetto del precedente capitolo), l'apertura di una nuova fase di interventismo giudiziario proprio nell'ambito della protezione degli interessi finanziari dell'Unione. Come si avrà modo di dar conto nel prosieguo del presente capitolo, invero, le disposizioni relative al bilancio dell'Unione sono state negli ultimi tempi sempre più spesso poste al centro di importanti questioni interpretative aventi ad oggetto diversi istituti di matrice penalistica, facendo così assurgere la materia oggetto del presente studio a terreno d'elezione per l'attività ermeneutica dell'organo giurisdizionale europeo.

2. Le principali domande pregiudiziali rivolte alla Corte di giustizia in materia di interessi finanziari

Convorrà dunque a questo punto esaminare in concreto alcune delle più rilevanti domande di pronuncia pregiudiziale in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione recentemente rivolte ai giudici di Lussemburgo tramite lo strumento del rinvio *ex art. 267* TFUE. In particolare, i paragrafi che seguono si concentreranno su tre importanti ricorsi interpretativi indirizzati alla Corte di giustizia – l'ormai celeberrimo caso *Taricco* (C-105/14), deciso con sentenza resa dalla Grande Sezione in data 8 settembre 2015, e i casi *Scialdone* (C-574/15) e *Dzivev* (C-310/16), ancora pendenti –, limitandosi per il momento ad esporre le circostanze di diritto sottese a ciascuno dei casi menzionati, e rinviando al prosieguo della trattazione per lo sviluppo di alcune osservazioni critiche.

L'analisi dei dubbi denunciati dalle autorità nazionali nelle ordinanze di rinvio, e talvolta dello stesso tenore delle argomentazioni addotte, consentirà di sviluppare alcune

⁴⁷⁶ Cfr. A. WEYEMBERGH, *L'effectivité du troisième pilier de l'Union européenne et l'exigence de l'interprétation conforme: l'arrêt Pupino du 16 juin 2005 de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Le contrôle juridictionnel dans l'espace pénal européen*, cit., p. 45 ss.

⁴⁷⁷ Cfr. in particolare A. WEYEMBERGH, V. RICCI, *Les interactions dans le secteur de la coopération judiciaire : le mandat d'arrêt européen*, in *Cour de justice et justice pénale en Europe*, cit., p. 203 ss. Con riferimento alle più recenti pronunce in tema di mandato di arresto europeo v. soprattutto Corte di giustizia (Grande camera), 5 aprile 2016, *Aranyosi e Caldaru*, C-404/15 e C-659/15 con nota di A. MARTUFI, *La Corte di giustizia al crocevia tra effettività del mandato d'arresto e inviolabilità dei diritti fondamentali*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, n. 9, p. 1243 ss.

considerazioni sull'attuale e futuro ruolo della Corte di giustizia nello specifico contesto qui in considerazione, anche alla luce delle importanti iniziative legislative attualmente in corso di discussione in sede europea⁴⁷⁸.

Più nel dettaglio, e senza voler qui anticipare le conclusioni che verranno diffusamente sviluppate nel corso del capitolo, i casi che ci accingiamo brevemente ad esporre sembrano testimoniare un'attuale tendenza verso una più o meno marcata eterogenesi dei fini dell'istituto del rinvio pregiudiziale⁴⁷⁹ che, da preziosa garanzia nomofilattica, rischia sempre più di degradare al rango di mero strumento funzionalista⁴⁸⁰, volto ad emendare le pretese inefficienze dei sistemi nazionali e ad aggirare ogni sorta di ostacolo alla concreta comminazione di una sanzione penale a carico del prevenuto attraverso il ricorso al diritto europeo, finendo così per attribuire (anche) alla Corte di Lussemburgo un compito del tutto eccentrico rispetto alle sue fisiologiche prerogative⁴⁸¹.

2.1. Il caso *Taricco* (C-105/14)

L'analisi non può che prendere le mosse dalla vicenda più "risalente" e nota tra quelle in esame, unica già oggetto di decisione da parte della Corte di giustizia, ormai comunemente conosciuta come caso *Taricco*⁴⁸².

⁴⁷⁸ Si allude, *in primis*, alla proposta di direttiva PIF. Più articolate riflessioni sul tema verranno sviluppate in particolare *infra* ai parr. 7 ss.

⁴⁷⁹ Sul punto cfr. in particolare S. MANACORDA, *Le garanzie penalistiche nei rapporti con il diritto dell'unione e il problematico ricorso al rinvio pregiudiziale: una lettura contestualizzata del caso Taricco*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2017, p. 199 ss. Rilievi critici sull'uso del rinvio pregiudiziale quale sostitutivo della procedura d'infrazione, atto a considerare «*come problema di interpretazione giuridica un «cahier de doléances» sostanzialmente politico*», sono espressi anche da V. MANES, *La «svolta» Taricco e la potenziale «sovversione di sistema»: le ragioni dei controlimiti*, in www.penalecontemporaneo.it, 6 maggio 2016, anche in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., p. 209. Sul punto cfr. altresì M. CAIANIELLO, *Dum Romae (et Brucsellae) Consulitur... Some Considerations on the Taricco Judgement and Its Consequences at National and European Level*, in *European Journal of Crime, Criminal law and Criminal justice*, 2016, vol. 24, n. 1, p. 2.

⁴⁸⁰ Sull'approccio funzionalista seguito dalla Corte di giustizia (in varie occasioni, ma nella specie con riferimento al caso *Taricco*) cfr. C. AMALFITANO, *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 www.forumcostituzionale.it, 5 ottobre 2016, pp. 5-6.

⁴⁸¹ Insiste condivisibilmente sulla contaminazione del ruolo del giudice – interno ed europeo – derivante dall'impostazione segnalata D. NEGRI, *Il dito della irretroattività sfavorevole e la luna della garanzia giurisdizionale: la posta in gioco dopo la sentenza Corte di Giustizia UE Taricco*, in *Arch. pen. (web)*, 2016, p. 4.

⁴⁸² Corte di giustizia (Grande Sezione), 8 settembre 2015, *Taricco*, C-105/14.

Non sembra necessario indugiare troppo nell'evidenziare la centralità delle questioni oggetto del sindacato del giudice europeo e la rilevanza delle implicazioni potenzialmente discendenti dalla relativa decisione, del resto emblematicamente testimoniate dalla diffusa attenzione riservata al tema dalla dottrina, condensata in una produzione scientifica già sorprendentemente ampia⁴⁸³.

Come noto, comunque, il G.u.p. presso il Tribunale di Cuneo dubitava della compatibilità con la normativa europea dell'istituto dell'interruzione della prescrizione a norma del vigente art. 160, ultimo comma, c.p. con riferimento a reati in materia di IVA (artt. 2 ed 8 d.lgs. n. 74/2000) commessi anche in forma associativa, e, più specificamente, della legittimità della previsione di un limite di aumento del relativo termine massimo rigidamente fissato dalla norma appena citata pur in presenza di atti interruttivi. Più nel

⁴⁸³ Tra i già sterminati contributi relativi alla vicenda *Taricco*, si segnalano in particolare le osservazioni di segno positivo di 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*, in www.penalecontemporaneo.it, 14 settembre 2015; L. PICOTTI, *Riflessioni sul caso Taricco. Dalla "virtuosa indignazione" al rilancio del diritto penale europeo*, in www.penalecontemporaneo.it, 24 ottobre 2016, anche in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2017, p. 417 ss.; 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 www.penalecontemporaneo.it, 29 ottobre 2015; F. ROSSI, *L'obbligo di disapplicazione in malam partem della normativa penale interna tra integrazione europea e controlimiti. La problematica sentenza Taricco della Corte di giustizia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, n. 1, p. 373 ss. Tra i numerosi contributi critici si segnalano, con varietà di accenti, V. MANES, *La «svolta» Taricco e la potenziale «sovversione di sistema»: le ragioni dei controlimiti*, cit., p. 203 ss.; F.C. PALAZZO, *Armonizzazione europea e costituzionalismo penale tra diritto e politica*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., p. 273 ss.; L. EUSEBI, *Nemmeno la Corte di giustizia dell'Unione europea può erigere il giudice a legislatore. Note in merito alla sentenza Taricco*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, 2015, n. 2, p. 40 ss.; S. MANACORDA, *La prescrizione delle frodi gravi in materia di IVA: note minime sulla sentenza Taricco*, in *Arch. pen. (web)*, 2015, n. 3, p. 1 ss.; E. LUPO, *La primauté del diritto dell'UE e l'ordinamento penale nazionale (riflessioni sulla sentenza Taricco)*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, 2016, n. 1, p. 217 ss.; C. SOTIS, *Il limite come controlimite. Riflessioni sulla vicenda Taricco*, in www.penalecontemporaneo.it, 14 ottobre 2016; D. NEGRI, *Il dito della irretroattività sfavorevole e la luna della garanzia giurisdizionale: la posta in gioco dopo la sentenza Corte di Giustizia UE Taricco*, cit.; R. BIN, *Taricco, una sentenza sbagliata: come venirne fuori?*, in www.penalecontemporaneo.it, 4 luglio 2016, anche in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., p. 291 ss.; M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., p. 63 ss.; C. AMALFITANO, *Da una impunità di fatto a una imprescrittibilità di fatto della frode in materia di imposta sul valore aggiunto?*, in *SIDI-blog*, 15 settembre 2015; M. CAIANIELLO, *Dum Romae (et Brucellae) Consulitur... Some Considerations on the Taricco Judgement and Its Consequences at National and European Level*, cit., p. 1 ss.; R. CALVANO, *La Corte costituzionale e i "Controlimiti" 2.0*, in www.federalismi.it, 20 febbraio 2016; M. GAMBARDELLA, *Il "caso Taricco": obblighi di disapplicazione in malam partem e compatibilità con i principi costituzionali della riserva di legge e di irretroattività*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., p. 487 ss.; C. CUPELLI, *Il caso Taricco e il controlimite della riserva di legge in materia penale*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., p. 331 ss.; A. CAMON, *La torsione d'un sistema. Riflessioni intorno alla sentenza Taricco*, in *Arch. nuova proc. pen.*, 2016, p. 2 ss.; E.M. AMBROSETTI, *La sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea in tema di disapplicazione dei termini di prescrizione: medioevo prossimo venturo?*, in *Proc. pen. giust.*, 2016, n. 1, p. 49 ss.; V. MAIELLO, *Prove di resilienza del nullum crimen: Taricco versus controlimiti*, in *Cass. pen.*, 2016, p. 1250 ss.

dettaglio il giudice remittente – non senza accenti singolari nel suo argomentare – rivolgeva alla Corte quattro distinte domande pregiudiziali, ciascuna inerente la pretesa ostatività di differenti aspetti del diritto dell’Unione ad una normativa quale quella italiana, che renderebbe «l’impunità (...) non un caso raro ma la norma», con «l’obiettivo di consentire ai colpevoli di sottrarsi alle conseguenze della propria condotta». La risoluzione in senso positivo dei dubbi manifestati dal giudice *a quo* avrebbe al contrario consentito di far cessare «automaticamente la mitraglia delle eccezioni meramente dilatorie a cui i magistrati italiani sono ormai tristemente rassegnati» sì da non impedire più «di accertare le responsabilità degli imputati ed infliggere la meritata pena ai rei»⁴⁸⁴.

La normativa nazionale dunque, nel momento in cui fissa un limite massimo del tempo necessario a prescrivere pur in presenza di un’interruzione del relativo termine sarebbe risultata dapprima in contrasto con la disciplina dettata dall’art. 101 TFUE in materia di concorrenza, in forza dei vantaggi che le imprese italiane lucrerebbero grazie alla pretesa impunità delle condotte di frode a danno dell’erario.

Il giudice nazionale arriva altresì a domandare se la denunciata situazione non potesse essere ricondotta alla nozione di «aiuto di Stato», vietato dagli artt. 107 e 109 TFUE. In altri termini, la disciplina interna si sarebbe suggestivamente risolta in una condotta favoreggiatrice delle imprese nazionali, anche in questo caso a danno della competizione in condizioni di parità tra gli operatori economici del mercato dell’Unione.

Con la terza domanda si denunciava invece l’introduzione *de facto*, da parte dello Stato italiano, di una ipotesi di esenzione dal pagamento dell’imposta sul valore aggiunto diversa ed ulteriore rispetto a quelle elencate all’art. 158 (*rectius* art. 138) della direttiva 2006/112/CE, operazione incompatibile con la necessità di garantire “l’effetto utile” della citata fonte sovranazionale.

Da ultimo, la situazione segnalata sarebbe risultata in contrasto con il generale principio sancito dall’art. 119 TFUE in materia di salute delle finanze pubbliche.

È preliminarmente bene evidenziare che, pur a fronte di una prescrizione già maturata soltanto in relazione ad alcune delle contestazioni sottoposte all’esame del giudice nazionale, la Corte di giustizia giudicava le domande rilevanti e dunque ricevibili nella loro totalità. Nessuno dei dubbi di compatibilità della normativa italiana con il diritto

⁴⁸⁴ Così G.u.p. Tribunale Cuneo, 17 gennaio 2014, dott. Boetti, in www.penalecontemporaneo.it, 7 febbraio 2014, con nota di F. ROSSI DAL POZZO, *La prescrizione nel processo penale al vaglio della Corte di Giustizia?*

dell'Unione, almeno così per come posti dal G.u.p. di Cuneo, veniva però risolto in senso positivo.

Su conformi conclusioni dell'avvocato generale Kokott⁴⁸⁵, infatti, la Corte osservava innanzitutto come la disciplina nazionale in materia di estinzione del reato per intervenuta prescrizione non potesse porsi in contrasto con disposizioni sovranazionali inerenti piuttosto il divieto di comportamenti collusivi tra imprese, né fosse qualificabile come «aiuto di Stato» se non altro in forza della sua applicazione non selettiva bensì riferibile – in quanto testo di legge – a tutti i soggetti operanti sul territorio nazionale. Nessun rilievo aveva poi il richiamo al principio di cui all'art. 119 TFUE, che nel caso di specie presentava un collegamento «molto indiretto» con le questioni dedotte⁴⁸⁶.

Il discorso era invece più articolato per la terza domanda, relativa alla denunciata introduzione di un'ipotesi di esenzione dal pagamento dell'IVA eccentrica rispetto a quelle previste dalla direttiva 2006/112/CE. Anche in questo caso, sulla falsariga delle conclusioni rassegnate dall'avvocato generale – che aveva in realtà inquadrato l'elaborazione all'interno di un'autonoma e distinta questione, osservando invero come la situazione segnalata non comportasse comunque a rigore alcuna esenzione dall'IVA poiché «l'esigibilità di un'imposta [...] non è subordinata, nella sua esistenza, all'attuabilità di un eventuale *ius puniendi* dello Stato» –, i giudici ravvisavano l'esistenza di un profilo di almeno potenziale contrasto del diritto interno con il disposto dell'art. 325, par. 1 TFUE.

In breve, a dire della Corte, la previsione di un termine di prescrizione rigidamente predeterminato in misura troppo esigua anche in relazione a fattispecie di frodi IVA di consistente gravità, potrebbe almeno in astratto rappresentare una sanzione inefficace ed ineffettiva, contrariamente a quanto imposto invece dalla norma di diritto primario dell'Unione appena richiamata.

Per altro verso poi, si evidenziava come l'esistenza di una disciplina più severa riservata ai reati ad esclusivo pregiudizio delle finanze statali – vale a dire l'ipotesi di associazione finalizzata al contrabbando di tabacchi di cui all'art. 291-*quater* d.p.r. 23 gennaio 1943, n. 43 – avrebbe integrato una violazione del principio della tutela

⁴⁸⁵ Cfr. le conclusioni presentate in data 30 aprile 2015 dall'Avvocato generale J. Kokott, sulle quali cfr. F. CAPOTORTI, *Verso un revirement della Corte di giustizia in materia di prescrizione? Le conclusioni dell'avvocato generale nella causa Taricco e a.*, in *Eurojust.it*, 20 luglio 2015

⁴⁸⁶ Cfr. al riguardo i parr. 59 ss. della sentenza.

equivalente sancito al par. 2 del già richiamato art. 325 TFUE⁴⁸⁷. A differenza delle associazioni finalizzate alle frodi in materia di IVA, infatti, i limiti previsti dagli artt. 160 e 161 c.p. non operano rispetto ai procedimenti relativi a reati elencati all'art. 51, comma 3-*bis* c.p.p., ai quali è appunto riconducibile solo il predetto delitto di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi.

A questo punto i giudici di Lussemburgo, dopo aver preliminarmente stabilito che l'art. 325 TFUE è in grado di esplicare effetti diretti, concludevano per la necessità della disapplicazione di «qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale esistente». Più specificamente, la Corte affidava alle autorità nazionali il compito di condurre una valutazione caso per caso circa la concreta sussistenza dei contrasti segnalati nei diversi procedimenti di volta in volta posti alla loro attenzione, arrivando però ad subordinare espressamente la necessità della disapplicazione della normativa interna in tema di interruzione ad una doppia verifica: 1) quella per cui il giudizio *a quo* riguardi un'ipotesi di *grave* frode in materia di imposta sul valore aggiunto; 2) quella per cui le sanzioni interne previste per le predette frodi risultino ineffettive «in un numero considerevole di casi».

La Corte, opportunamente sollecitata, non mancava altresì di interrogarsi sulle potenziali conseguenze del suo *dictum* con riguardo alla posizione dei soggetti imputati, non ravvisando però alcuna ipotetica violazione dei loro diritti in conseguenza dell'auspicata disapplicazione. I giudici concludevano infatti per il rispetto del principio di legalità e del divieto di retroattività in materia penale da parte della soluzione individuata: l'immediata disapplicazione della disciplina relativa alla determinazione del termine massimo di prescrizione non avrebbe infatti comportato la creazione di nuove fattispecie incriminatrici né l'introduzione di nuove o più severe sanzioni⁴⁸⁸. Al contrario, poiché la disciplina della prescrizione non avrebbe natura sostanziale, ma atterrebbe piuttosto alle condizioni di procedibilità del reato, essa non chiamerebbe in causa il principio di legalità penale, come avvalorato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul punto esplicitamente richiamata.

⁴⁸⁷ Si veda al riguardo il par. 48 della sentenza in commento, ove si ipotizza l'assenza di qualsiasi «termine assoluto di prescrizione per quel che riguarda il reato di associazione allo scopo di commettere delitti in materia di accise sui prodotti del tabacco».

⁴⁸⁸ Così, in particolare, il par. 56 della sentenza in rilievo.

Come però forse prevedibile, la laconica osservazione non bastava a sopire le perplessità ben presto manifestate da una parte degli interpreti nazionali. Così, se taluno evidenziava la natura eminentemente sostanziale dell'istituto della prescrizione e, dunque, la necessaria applicazione al caso di specie dell'art. 25, comma 2 Cost. nell'accezione più estesa della regola⁴⁸⁹, altri invocavano quantomeno il riconoscimento dell'ultrattività della disciplina di favore fino ad allora in vigore⁴⁹⁰. Più in generale poi, non mancavano coloro che denunciavano l'illegittimità dell'operazione della Corte, animata da logiche politico-efficientiste piuttosto che ispirata dalla semplice interpretazione dei testi di legge, richiamandosi ancora al necessario rispetto del principio di legalità, oltre che a quello di separazione tra poteri dello Stato⁴⁹¹.

A fronte di un quadro così problematico non tardavano a manifestarsi preoccupanti divaricazioni anche nella prassi operativa. Come si vedrà più dettagliatamente *infra*, la Corte di cassazione riteneva infatti dapprima di procedere all'automatica disapplicazione della disciplina interna esaminata dalla Corte di

⁴⁸⁹ Nella dottrina italiana ha prevalso infatti la tesi sostanziale dell'istituto della prescrizione del reato: in argomento cfr. soprattutto M. NOBILI, L. STORTONI, M. DONINI, M. VIRGILIO, M. ZANOTTI, N. MAZZACUVA, *Prescrizione e irretroattività tra diritto e procedura penale*, in *Foro it.*, 1998, V, p. 317 ss.; F. GIUNTA, D. MICHELETTI, *Tempori cedere. Prescrizione del reato e funzioni della pena nello scenario della ragionevole durata del processo*, Torino, 2003, p. 63 ss. *Contra*, in particolare, G. MARINUCCI, E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, III ed., Milano, 2001, p. 262 ss. La Corte costituzionale, anche nei numerosi interventi sull'efficacia intertemporale della riforma della prescrizione introdotta dalla legge n. 251/2005, pare avere anch'essa sposato la tesi della natura sostanziale della prescrizione (cfr. in particolare le sentenze nn. 394 del 2006, 324 del 2008, 143 del 2014 e giurisprudenza ivi richiamata). Di segno diametralmente opposta è invece la posizione espressa sul punto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, richiamata dalla stessa Corte di giustizia nella sentenza in esame: la giurisprudenza di Strasburgo ritiene infatti che la prescrizione abbia natura meramente processuale, ad essa non applicandosi pertanto le garanzie del *nullum crimen*, riservate agli elementi costitutivi del reato e alle relative sanzioni, bensì soltanto il principio del *tempus regit actum* previsto per le disposizioni di rito (cfr. in particolare Corte EDU, sez. II, 22 giugno 2000, *Coëme e altri c. Belgio*, ric. nn. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96, 33210/96, §§ 149-150). A completare il quadro, nelle riflessioni di commento alla vicenda *de qua* non sono mancate posizioni inclini a riconoscere all'istituto della prescrizione una *doppia* natura giuridica: sul punto cfr. G. SALCUNI, *Legalità europea e prescrizione del reato*, in *Arch. pen. (web)*, 2015, n. 3, p. 10 ss., che distingue tra aspetti sostanziali (quelli relativi ai termini massimi *ex art.* 157 c.p.) e meramente processuali (tra i quali include la disciplina sul limite massimo dei predetti termini contenuta agli artt. 160-161 c.p.).

⁴⁹⁰ Cfr. in particolare F. VIGANÒ, *Prescrizione e reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE: la Corte d'Appello di Milano sollecita la Corte costituzionale ad azionare i "controlimiti"*, in *www.penalecontemporaneo.it.*, 21 settembre 2015. L'Autore, nel commentare l'ordinanza con cui la Corte d'appello di Milano ha sollevato una questione di costituzionalità relativa alla vicenda *Taricco*, suggerisce quale possibile via di compresso quella di distinguere in concreto le ipotesi in cui la prescrizione sia già maturata prima della sentenza della Corte di giustizia, riconoscendo in tal caso in capo all'imputato una sorta di "diritto quesito" all'estinzione del reato, e le ipotesi in cui il termine prescrizionale non sia ancora spirato alla data dell'8 settembre 2015, rispetto alle quali non sussisterebbe in capo all'imputato alcuna aspettativa giuridicamente tutelabile.

⁴⁹¹ Cfr. ancora D. NEGRI, *Il dito della irretroattività sfavorevole e la luna della garanzia giurisdizionale: la posta in gioco dopo la sentenza Corte di Giustizia UE Taricco*, cit., p. 4; A. CAMON, *La torsione d'un sistema. Riflessioni intorno alla sentenza Taricco*, cit., p. 5.

Lussemburgo così come indicato dagli stessi giudici europei⁴⁹². In una differente occasione la stessa sezione della Cassazione⁴⁹³ però, e più di una Corte di merito⁴⁹⁴, interessavano invece della questione il Giudice delle Leggi, interrogando la Consulta circa la compatibilità di un'eventuale immediata disapplicazione appunto con il rispetto del principio di legalità *ex art. 25, comma 2, Cost.*, nonché con le prerogative sancite agli artt. 3, 11, 27, comma 3 e 101, comma 2 *Cost.*, secondo la teoria dei cc.dd. «controlimiti»⁴⁹⁵.

In dottrina sono state prospettate diverse alternative sul possibile esito del giudizio incidentale davanti alla Corte costituzionale⁴⁹⁶, tra cui in particolare: una pronuncia di rito, in linea con il tradizionale *self-restraint* della Corte che ha sinora giudicato inammissibili le questioni idonee a dar luogo ad un aggravamento della responsabilità dell'imputato,

⁴⁹² Cass., sez. III pen., 15 settembre 2015 (dep. 20 gennaio 2016), n. 2210, Pres. Franco, Est. Scarcella, in *www.penalecontemporaneo.it*, 21 settembre 2015, con nota di 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*; sul punto cfr. anche la nota di L. BIN, *La prima sentenza "post Taricco" della Cassazione*, in *Arch. pen. (web)*, 2016, n. 1, p. 1 ss. Con riferimento alla predetta sentenza si segnala peraltro che l'argomento addotto dalla Cassazione per superare l'obiezione circa la non retroattività della disapplicazione – vale a dire l'osservazione per cui «l'art. 325 trova il suo antecedente storico-giuridico nell'art. 280 TCE» – non pare convincente; come rilevato esattamente da S. MANACORDA, *Le garanzie penalistiche nei rapporti con il diritto dell'unione e il problematico ricorso al rinvio pregiudiziale: una lettura contestualizzata del caso Taricco*, cit., p. 196, nota 45, infatti, la norma da ultimo citata non consentiva affatto l'obbligo di prevedere sanzioni penali, in forza della esplicita esclusione di cui al relativo par. 4.

⁴⁹³ Cass. pen., sez. III, ord., 30 marzo 2016, n. 28346, Pres. Grillo, Est. Riccardi, in *www.penalecontemporaneo.it*, 15 luglio 2016.

⁴⁹⁴ Corte d'appello di Milano, II sez. pen., ord. 18 settembre 2015, Pres. Maiga, Est. Locurto, in *www.penalecontemporaneo.it*, 21 settembre 2015, con nota di F. VIGANÒ, *Prescrizione e reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE: la Corte d'appello di Milano sollecita la Corte costituzionale ad azionare i "controlimiti"*; Tribunale di Siracusa, ord. 25 maggio 2016, R.G. 2211/14.

⁴⁹⁵ La teoria dei controlimiti è stata elaborata quale argine rispetto alle possibili violazioni dei principi fondamentali della Costituzione e dei diritti inviolabili della persona, sia nella prospettiva di individuare limiti al procedimento di revisione costituzionale, sia nell'ambito dei rapporti tra fonti interne e diritto internazionale, concordatario e dell'Unione europea. Rispetto alle limitazioni di fonte sovranazionale, la prima, chiara enunciazione delle teoria in parola si fonda in Italia sulla celebre sentenza *Frontini* della Corte costituzionale (n. 183/1973), ove si è affermato che «in base all'art. 11 della Costituzione sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma – sottoscritto da Paesi i cui ordinamenti si ispirano ai principi dello Stato di diritto e garantiscono le libertà essenziali dei cittadini –, possano comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana. Ed è ovvio che qualora dovesse mai darsi all'art. 189 una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali». Sul punto, con particolare riferimento anche ad una lettura della teoria dei controlimiti in relazione al caso *Taricco*, si rimanda in particolare ai contributi contenuti nel Volume in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2017.

⁴⁹⁶ Per una panoramica cfr. L. DANIELE, *La sentenza "Taricco" di fronte alla Corte costituzionale: come deciderà la Consulta?*, in *Atti del Convegno "Aspettando la Corte costituzionale. Il caso Taricco e il rapporto tra diritto penale e diritto europeo*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 4, p. 44 ss.

ritenendo tale esito di esclusiva pertinenza del legislatore⁴⁹⁷; una decisione di tipo conflittuale, consistente nell'azionare i controlimiti alle limitazioni di sovranità imposte dall'Unione attraverso una sentenza di accoglimento⁴⁹⁸; la pronuncia di una sentenza che rigetti la prospettata incompatibilità costituzionale⁴⁹⁹; una soluzione per così dire compromissoria che instauri un dialogo con la Corte di giustizia mediante la proposizione di un nuovo rinvio pregiudiziale da parte della Consulta⁵⁰⁰.

Con decisione assai recente⁵⁰¹ la Corte costituzionale è infine intervenuta nel senso da ultimo indicato, rimettendo alla Corte di giustizia tre distinte questioni pregiudiziali⁵⁰² da decidersi con procedimento accelerato.

⁴⁹⁷ Cfr. sul punto le osservazioni di 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*, cit., p. 10.

⁴⁹⁸ A favore di questa opzione si è espressa la dottrina maggioritaria; cfr., con varietà d'accenti, in particolare V. MANES, *La «svolta» Taricco e la potenziale «sovversione di sistema»: le ragioni dei controlimiti*, cit., p. 203 ss.; L. EUSEBI, *Nemmeno la Corte di giustizia dell'Unione europea può erigere il giudice a legislatore. Note in merito alla sentenza Taricco*, cit., p. 40 ss.; M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, cit., p. 63 ss.; C. AMALFITANO, *Da una impunità di fatto a una imprescrittibilità di fatto della frode in materia di imposta sul valore aggiunto?*, cit.; M. CAIANIELLO, *Dum Romae (et Brucsellae) Consulitur... Some Considerations on the Taricco Judgement and Its Consequences at National and European Level*, cit., p. 1 ss.; A. CAMON, *La torsione d'un sistema. Riflessioni intorno alla sentenza Taricco*, in *Arch. nuova proc. pen.*, 2016, p. 2 ss.; E.M. AMBROSETTI, *La sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea in tema di disapplicazione dei termini di prescrizione: medioevo prossimo venturo?*, cit., p. 49 ss.

⁴⁹⁹ Cfr., in particolare, le argomentazioni di F. VIGANÒ, *Il caso Taricco davanti alla Corte costituzionale: qualche riflessione sul merito delle questioni, e sulla reale posta in gioco*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., p. 236 ss.

⁵⁰⁰ In questo senso cfr. C. AMALFITANO, *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?*, cit., p. 13 ss.

⁵⁰¹ Corte cost., ord. 26 gennaio 2017 n. 24 (ud. 23/11/2016), sulla quale cfr. i primi commenti di C. CUPELLI, *La Corte costituzionale ancora non decide sul caso Taricco, e rinvia la questione alla Corte di giustizia*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 30 gennaio 2017; O. POLLICINO, M. BASSINI, *When Cooperation Means Request for Clarification, or Better for "Revisitation"*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 30 gennaio 2017; C. AMALFITANO, *La vicenda Taricco nuovamente al vaglio della Corte di giustizia: qualche breve riflessione a caldo*, in *Eurojus.it*, 29 gennaio 2017.

⁵⁰² «Se l'art. 325, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando tale omessa applicazione sia priva di una base legale sufficientemente determinata; se l'art. 325, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando nell'ordinamento dello Stato membro la prescrizione è parte del diritto penale sostanziale e soggetta al principio di legalità; se la sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea 8 settembre 2015 in causa C-105/14, Taricco, debba essere interpretata nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in

Come già ricordato, la possibilità di un nuovo rinvio pregiudiziale era stato in effetti già auspicato da un'attenta dottrina⁵⁰³, che sul punto richiamava le preziose potenzialità di far ricorso allo strumento dei controlimiti in chiave dialogico-integratrice⁵⁰⁴ a tutto beneficio della stessa evoluzione del diritto dell'Unione. Senonché, nell'argomentare della Consulta pare emergere il riconoscimento di un effettivo contrasto tra la sentenza resa dalla Grande Sezione e i principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano, in chiave non tanto di «controlimiti sottotraccia»⁵⁰⁵, ma piuttosto rimandati o condizionati ad un chiarimento da parte della Corte di Lussemburgo circa il significato da essa attribuito all'art. 325 e la reale portata dell'obbligo di non applicazione della disciplina nazionale così come espresso nella pronuncia *Taricco*.

Più precisamente, la Corte costituzionale ribadisce la propria tradizionale impostazione a favore della natura sostanziale dell'istituto della prescrizione penale, come tale soggetto al principio di legalità consacrato nell'art. 25, comma 2 Cost, il cui rispetto nel caso *de quo* viene sottoposto a una verifica bifasica.

In primo luogo, valorizzando le condizioni di accessibilità (in particolare, in chiave di prevedibilità) della norma penale elaborate dalla Corte EDU, la Consulta giunge a ritenere che «la persona non potesse ragionevolmente pensare, prima della sentenza resa in causa *Taricco*, che l'art. 325 del TFUE prescriverebbe al giudice di non applicare gli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen. ove ne fosse derivata l'impunità di gravi frodi fiscali in danno dell'Unione in un numero considerevole di casi, ovvero la violazione del principio di assimilazione».

danno degli interessi finanziari dell'Unione europea, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando tale omessa applicazione sia in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato membro o con i diritti inalienabili della persona riconosciuti dalla Costituzione dello Stato membro».

⁵⁰³ Cfr. C. AMALFITANO, *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?*, cit., p. 13 ss.

⁵⁰⁴ Sulla doppia natura del controlimite che «da fattore di potenziale disintegrazione del diritto dell'Unione diviene, attraverso l'opera ermeneutica della Corte di giustizia, strumento di consolidamento della “comunità di diritto” e meccanismo di innalzamento della soglia di tutela dei diritti fondamentali» cfr. C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Unione europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, cit., p. 176. In prospettiva analoga, distingue tra una visione *difensiva* e una visione *dinamica* dei controlimiti F.C. PALAZZO, *Armonizzazione europea e costituzionalismo penale tra diritto e politica*, cit., p. 277 ss.

⁵⁰⁵ Sui quali cfr. A. BERNARDI, *Presentazione. I controlimiti al diritto dell'Unione europea e il loro discusso ruolo in ambito penale*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2017, p. VII ss.; V. MANES, *La «svolta» Taricco e la potenziale «sovversione di sistema»: le ragioni dei controlimiti*, cit., p. 231.

In secondo luogo, l'ordinanza n. 24/2017 chiama in causa i principi di riserva legge e separazione dei poteri, secondo la più rigida declinazione che gli stessi assumono in materia criminale: si tratterebbe dunque in questa prospettiva di «verificare se la regola enunciata dalla sentenza resa in causa Taricco sia idonea a delimitare la discrezionalità giudiziaria». A detta della Corte, in linea con quanto già rilevato da parte della dottrina, l'accertamento relativo al numero considerevole di casi consegnerebbe al giudice penale uno spazio d'azione eccedente i limiti fisiologici dell'attività ermeneutica, assegnandogli di fatto il compito di raggiungere «con qualunque mezzo rinvenuto nell'ordinamento» l'obiettivo di risultato fissato dall'art. 325.

La Consulta chiama poi in causa la nota vicenda *Melloni*⁵⁰⁶, mettendone in luce i principali elementi differenziali rispetto al caso in esame. Nel caso *Melloni*, invero, la Corte di giustizia aveva escluso che uno Stato membro potesse rifiutare di adempiere gli obblighi derivanti dal diritto europeo, pur in presenza di una violazione del diritto ad un equo processo nel significato ad esso attribuito dall'ordinamento costituzionale spagnolo, poiché l'introduzione di una condizione ostativa non prevista dalla decisione quadro sul mandato d'arresto europeo (l'ipotesi di condanna *in absentia* non soggetta a revisione da parte dello Stato emittente) avrebbe di fatto compromesso la funzionalità dello strumento di cooperazione giudiziaria considerato, così pregiudicando l'effettività e il primato del diritto dell'Unione. Quest'ultimo, a detta della Consulta, non sarebbe invece posto in discussione nella vicenda *Taricco*, poiché qui non viene in questione la regola enunciata dalla Corte di giustizia e desunta dall'art. 325 TFUE «ma solo l'esistenza di un impedimento di ordine costituzionale alla sua applicazione diretta da parte del giudice. Questo impedimento non dipende dalla contrapposizione di una norma nazionale alle regole dell'Unione ma solo dalla circostanza, esterna all'ordinamento europeo, che la prescrizione in Italia appartiene al diritto penale sostanziale, e soggiace perciò al principio di legalità in materia penale»⁵⁰⁷.

A questo punto la Corte costituzionale pare invitare i giudici di Lussemburgo a fare un passo indietro – se non a compiere un vero e proprio *overruling* – rispetto a quanto

⁵⁰⁶ Corte di giustizia (Grande Sezione), 26 febbraio 2013, *Melloni*, C-399/11, su cui cfr., in particolare, S. MANACORDA, *Dalle Carte dei diritti a un diritto penale "à la carte"?*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, 2013, n. 3, p. 242 ss.

⁵⁰⁷ Così l'ordinanza n. 24/2017, punto n. 8.

affermato nella sentenza *Taricco*, riservandosi in caso contrario di attivare l'arma dei controllimiti per preservare l'identità costituzionale dello Stato.

2.2 Il caso *Scialdone* (C-574/15)

La seconda domanda di rinvio pregiudiziale oggetto della presente rassegna è quella formulata in data 30 ottobre 2015 dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Varese⁵⁰⁸, con la quale sono state rimesse alla Corte di giustizia una serie di questioni interpretative relative alla disciplina dei reati tributari contenuta nel d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, come di recente modificato ad opera del d.lgs. 24 settembre 2015, n. 158.

Per un più completo esame delle predette questioni occorre preliminarmente operare una breve ricognizione dei fatti alla base del procedimento penale *a quo*. Il sig. Scialdone, nella sua qualità di amministratore unico di una s.r.l. operante nel settore siderurgico, veniva accusato del mancato versamento dell'IVA dovuta in base alla dichiarazione relativa all'anno 2012 per un importo pari ad euro 175.272,00. Pur a fronte della tempestiva presentazione della dichiarazione annuale contenente l'autoliquidazione dell'imposta dovuta, la società non aveva infatti provveduto ad effettuare il pagamento entro il termine ultimo disponibile (coincidente con quello stabilito per il versamento dell'acconto relativo all'anno di imposta successivo). A seguito del procedimento di accertamento tributario, la società aveva optato per un pagamento rateizzato dell'imposta (da effettuarsi entro trenta giorni dall'apposita comunicazione dell'Agenzia delle entrate), con conseguente riduzione ad un terzo delle sanzioni amministrative dovute.

In relazione ai fatti *de quibus*, il pubblico ministero richiedeva l'emissione a carico del sig. Scialdone di un decreto penale di condanna alla pena della multa di euro 22.500,00 in ordine al reato di «omesso versamento di IVA» *ex art. 10-ter*. Il G.i.p. destinatario della richiesta si è rivolto alla Corte di Lussemburgo ritenendo dirimente, ai fini della pronuncia del provvedimento monitorio, una sentenza interpretativa in merito a tre distinte questioni

⁵⁰⁸ Ordinanza G.i.p. presso Trib. Varese, 30 ottobre 2015, n. 588, dott. Sala. Per un commento a prima lettura si consenta il rinvio a L. ZOLI, *La disciplina dei reati tributari al vaglio della Corte di giustizia UE*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 15 aprile 2016. In argomento cfr. altresì il commento di G. CIVELLO, *Il Tribunale di Varese solleva nuova questione alla C.G.U.E. in tema di omesso versamento dell'I.V.A.: osservazioni a prima lettura*, in *Arch. pen. web*, 2016, n. 1, p. 1 ss.

pregiudiziali, concernenti rispettivamente l'area di punibilità del reato di omesso versamento dell'IVA; l'applicabilità della causa di non punibilità dell'estinzione del debito tributario; l'adeguatezza delle sanzioni previste per il suddetto reato.

Più specificamente, la prima questione pregiudiziale attiene alla mancata equiparazione tra le soglie di punibilità rispettivamente previste dagli artt. 10-*bis* («omesso versamento di ritenute dovute o certificate»: euro 150.000) e 10-*ter* («omesso versamento di IVA»: euro 250.000) del d.lgs. n. 74/2000. Il G.i.p. di Varese si interroga sulla legittimità, alla luce del principio di assimilazione, di una politica sanzionatoria nazionale che punisce più ampiamente – vale a dire con soglie di rilevanza penale più basse – gli omessi pagamenti delle imposte sui redditi (che non costituiscono di per sé voci di entrata per il bilancio dell'Unione) rispetto ad analoghe omissioni relative all'IVA (una quota della quale concorre invece a formare le c.d. “risorse proprie” del predetto bilancio).

Nel caso di specie, l'imposta evasa è pari a 175.272 euro, ossia inferiore alla soglia stabilita dal nuovo art. 10-*ter*, rispetto al quale il d.lgs. n. 158/2015 ha determinato una parziale *abolitio criminis* (art. 2, comma 2 c.p.)⁵⁰⁹. Dalla risoluzione della prospettata questione possono invero derivare opposte conseguenze decisorie nel giudizio penale interno. Da un lato, in caso di ritenuta compatibilità con il diritto europeo del sistema delle soglie differenziate, l'omesso pagamento in questione risulterebbe ad oggi sotto-soglia, dunque privo di rilevanza penale, con conseguente necessità di prosciogliere l'imputato. Dall'altro lato, qualora si rilevasse l'illegittimità di detta diversificazione, il giudice nazionale dovrebbe disapplicare il limite tipizzato dall'art. 10-*ter*, di tal che l'omesso versamento in esame risulterebbe sopra-soglia, dunque penalmente rilevante. In questo secondo caso, pertanto, l'eventuale disapplicazione della norma nazionale dispiegherebbe sull'imputato effetti *in malam partem* (con tutti i problemi di legalità correlati a effetti siffatti).

Per quanto riguarda il merito della questione, ci si limita in questa sede a segnalare che già la Corte costituzionale, con sentenza n. 100/2015⁵¹⁰, si è pronunciata sulla compatibilità costituzionale delle disarmonie punitive intercorrenti tra le soglie previste

⁵⁰⁹ Cfr. Trib. Udine, 1 febbraio 2016, giud. Pecile, in funzione di giudice dell'esecuzione, con nota di S. FINOCCHIARO, *Abolitio criminis e reati tributari “sotto-soglia”*: uno dei primi provvedimenti di revoca del giudicato, in www.penalecontemporaneo.it, 19 febbraio 2016.

⁵¹⁰ Corte cost., sent. 13 maggio 2015 (dep. 5 giugno 2015), n. 100, Pres. Criscuolo, Rel. Frigo, sulla quale cfr. la scheda di F. VIGANÒ, *Infondata la questione di legittimità costituzionale sulla soglia di punibilità di 50.000 euro nel delitto di omesso versamento delle ritenute (art. 10-bis del d.lgs. 74/2000)*, in www.penalecontemporaneo.it, 8 giugno 2015.

fino al 17 settembre 2011 per l'omesso versamento di ritenute certificate, da un lato, e per l'omesso versamento di IVA (come risultante dalla dichiarazione di parziale incostituzionalità di cui alla sentenza n. 80/2014), dall'altro. Nel caso di specie, i giudici della Consulta – non discostandosi da quell'atteggiamento di *self-restraint* tradizionalmente dimostrato nell'ambito del sindacato di ragionevolezza in materia penale⁵¹¹ – avevano ritenuto infondata la prospettata censura *ex art. 3 Cost* e dato ampiamente conto in motivazione di una serie di significativi “elementi differenziali” caratterizzanti le ipotesi criminose di cui agli artt. 10-*bis* e 10-*ter*.

La seconda questione pregiudiziale sollevata dal G.i.p. di Varese ha ad oggetto la causa di non punibilità di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 74/2000 (investita anche da una recente questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Treviso⁵¹²), ritenuta potenzialmente confliggente con il secondo corollario del principio di leale collaborazione, quello di efficacia-proporzionalità.

Come noto, il d.lgs. n. 158/2015 ha introdotto una nuova causa di non punibilità connessa all'eventualità dell'estinzione del debito tributario. Più specificamente, il pagamento del tributo dovuto (comprensivo di interessi e sanzioni amministrative, anche ridotte in esito a procedimento conciliativo) deve avvenire secondo le scansioni temporali previste dall'art. 13: prima della dichiarazione di apertura del dibattimento nel caso degli artt. 10-*bis*, 10-*ter* e 10-*quater* (art. 13, comma 1); prima della formale conoscenza di accessi, ispezioni, verifiche o dell'inizio di qualunque attività di accertamento amministrativo o di procedimenti penali nel caso degli artt. 4 e 5 (art. 13, comma 2). Qualora il contribuente stia provvedendo al versamento rateizzato dell'imposta dovuta, il comma 3 della medesima disposizione prevede l'obbligo per il giudice di concedere un termine di tre mesi per il pagamento del debito residuo, termine dallo stesso discrezionalmente prorogabile una sola volta e per non più di tre mesi. In entrambi i casi si prevede espressamente la sospensione della prescrizione.

Con riferimento all'omesso versamento dell'IVA l'operatività della causa di non punibilità in esame non richiede dunque che il pagamento integrale di tributo, interessi e sanzioni amministrative avvenga spontaneamente; è ragionevole ritenere che nelle ipotesi

⁵¹¹ Sul punto cfr., in particolare, V. MANES, *Dove va il controllo di costituzionalità in materia penale?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, n. 1, p. 154 ss.

⁵¹² Trib. Treviso, sez. pen., ord. 23 febbraio 2016, Giudice Vettoruzzo, con nota di S. FINOCCHIARO, *La nuova causa di non punibilità per estinzione del debito tributario posta al vaglio della Corte costituzionale da un'ordinanza del Tribunale di Treviso*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 4 aprile 2016.

disciplinate dall'art. 13, comma 1 detto pagamento avvenga sulla base di calcoli utilitaristici. Se viene meno la minaccia della pena, un valido effetto dissuasivo potrebbe comunque essere prodotto dalle sanzioni amministrative (da corrispondersi unitamente al tributo ed agli interessi ai fini dell'operatività dell'art 13).

Tuttavia, il doppio binario sanzionatorio non potrebbe operare nel caso in cui il rapporto fiscale faccia capo ad una persona giuridica. In quest'ultima ipotesi, infatti, eventuali sanzioni penali investirebbero unicamente la persona fisica (amministratore, legale rappresentante), a fronte della mancata inclusione delle fattispecie regolate dal d.lgs. n. 74/2000 nel novero dei reati-presupposto idonei a fondare una responsabilità a carico dell'ente *ex* d.lgs. n. 231/2001. Sul versante amministrativo, invece, l'art. 7 del d.l. n. 269/2003 prevede che «le sanzioni relative al rapporto fiscale proprio di società o enti sono esclusivamente a carico delle persone giuridiche». In quest'ultimo caso dunque, il giudice remittente mette in evidenza che, rispetto all'amministratore persona fisica che estingua il debito tributario nei termini stabiliti dall'art. 13, verrebbe a mancare anche la funzione general-preventiva connessa alla minaccia di sanzioni amministrative pecuniarie e sollecita pertanto l'intervento ermeneutico dei giudici di Lussemburgo in merito alla compatibilità con i canoni di effettività, proporzionalità e dissuasività sanciti dagli artt. 4.3 TUE e 325 TFUE di una disciplina nazionale che comporta (alle condizioni sopra enunciate) l'esenzione da sanzioni in senso lato punitive a fronte di comportamenti riconducibili all'alveo dell'art. 10-*ter*.

La terza questione pregiudiziale attiene alla possibile inclusione dell'omesso pagamento dell'IVA nella nozione di «frode» di cui all'art. 1 della Convenzione PIF: inclusione che, a norma di quanto previsto dal successivo art. 2, implicherebbe una limitazione della discrezionalità sanzionatoria degli Stati membri, con possibili ricadute sull'apparato repressivo previsto dal d.lgs. n. 74/2000. Secondo la ricostruzione fornita dal giudice remittente, invero, qualora l'omesso pagamento dell'IVA fosse ricondotto alla predetta nozione di «frode», se ne imporrebbe la punizione con sanzioni limitative della libertà personale in tutti i casi eccedenti il limite minimo di 50.000 euro di cui all'art. 2.

Nel merito della questione, ci si limita qui ad osservare che l'omesso pagamento dell'IVA – di per sé lesivo del bilancio dell'Unione, in quanto determina *tout court* una diminuzione delle entrate provenienti dall'applicazione di un'aliquota uniforme agli

imponibili IVA armonizzati – difficilmente potrà essere ricondotto alla più complessa e selettiva nozione di «frode».

In subordine, qualora l'omesso pagamento dell'IVA non fosse ritenuto ascrivibile all'ambito di applicazione della Convenzione PIF, il G.i.p. di Varese richiede comunque ai giudici di Lussemburgo di valutarne l'apparato repressivo alla luce del parametro fornito dall'art. 325 TFUE. L'ordinanza remittente ipotizza questa volta una possibile frizione della soglia di punibilità prevista dall'art. 10-ter con il principio di efficacia-proporzionalità.

Ebbene già ad una prima lettura delle questioni pregiudiziali prospettate nel caso di specie non può non rilevarsi come esse si distinguano considerevolmente da quelle oggetto della sentenza *Taricco*. In quella sede, come già evidenziato, la giustificazione addotta dai giudici di Lussemburgo per un intervento *in malam partem* sembrava poggiare in quella sede sulla natura meramente processuale da essi attribuita alla normativa in tema di prescrizione, di tal che a quest'ultima disciplina – contrariamente alla posizione fatta propria dalla Corte costituzionale – sarebbe applicabile il principio del *tempus regit actum*, non invece quello del *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Nessun dubbio sussiste invece sul fatto che le questioni prospettate dal G.i.p. di Varese investano direttamente l'area di delimitazione dell'illecito previsto dall'art. 10-ter ed il relativo trattamento sanzionatorio, ambiti certamente sottoposti alle garanzie sottese al principio di legalità penale. Tale principio, come riconosciuto dall'art. 49 CDFUE (da interpretarsi, a norma dell'art. 53 CDFUE, in conformità all'art. 7 CEDU e relativa giurisprudenza della Corte di Strasburgo) osterebbe dunque alla dichiarazione di non conformità al diritto UE della nuova disciplina penal-tributaria da parte della Corte di giustizia, in linea con la propria precedente giurisprudenza che negava la possibilità per una direttiva non trasposta di determinare o aggravare la responsabilità penale di un individuo (cfr. in particolare C-80/86, *Kolpinghuis Nijmegen*, § 13 e più recentemente cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02 *Berlusconi e altri*, § 74).

A venire in rilievo nel caso di specie sono diversi aspetti del principio di legalità nella estensione ad esso attribuita a livello europeo e convenzionale, tra cui in particolare la necessaria prevedibilità del precetto e della pena e la garanzia della retroattività della legge penale più favorevole. A ben vedere, la circostanza che la pronuncia della Corte non potrebbe mai nuocere all'imputato nel giudizio *a quo* dovrebbe condurre financo ad una

decisione di irricevibilità del ricorso per difetto di rilevanza (esito dal quale la Corte tende a rifuggire: cfr. la già citata sentenza *Berlusconi e altri*, e altresì *Taricco*, nella quale le questioni sono state estensivamente riformulate dall'Avvocato generale Kokott).

Qualora i giudici di Lussemburgo ritenessero ricevibili le questioni prospettate dall'ordinanza in commento e giudicassero le norme interne incompatibili con gli invocati parametri UE, il giudice nazionale non potrà comunque egli stesso farsi carico di risolvere l'antinomia; ciò implicherebbe, in effetti, un'interpretazione delle norme penali nazionali (non già e non solo di tipo estensivo o analogico, ma financo) *contra legem*: interpretazione non ammessa soprattutto in ambito criminale, nemmeno al fine di dare attuazione al diritto dell'Unione.

Le già evidenti frizioni con il principio di legalità si rendono ancora più palesi ove si considerino gli esiti di una eventuale pronuncia di incompatibilità delle norme di legge nazionali con il diritto UE in relazione alle *regulae iuris* in ipotesi applicabili nel caso concreto a livello interno. Per considerare il problema è opportuno operare una distinzione tra le domande proposte dall'ordinanza remittente. Da un lato, con riferimento alla prima questione pregiudiziale, in caso di dichiarata incompatibilità della soglia di punibilità di cui all'art. 10-ter con il principio di assimilazione, l'eventuale disapplicazione di tale soglia potrebbe suggerire l'operatività di quella più bassa prevista dall'art. 10-bis (norma, quest'ultima, espressamente richiamata dal G.i.p. di Varese quale *tertium comparationis*), ovvero la reviviscenza della precedente disciplina del reato di omesso versamento dell'IVA che prevedeva una più bassa soglia di punibilità⁵¹³. Tale esito, comunque, senz'altro da scongiurare in termini di legalità, sarebbe quantomeno in grado di definire una regola precisa per il giudice remittente. Dall'altro lato, a fronte di questioni che investano *tout court* norme penali di esclusione o limitazione della punibilità (come la seconda e parte della terza questione), l'interprete dovrebbe confrontarsi con l'ulteriore problema della mancanza di una precisa *regula iuris* applicabile al caso concreto idonea ad arginarne l'intervento discrezionale⁵¹⁴, che rischierebbe così di tramutarsi in un sostanziale arbitrio.

⁵¹³ Cfr. A. BERNARDI, *Presentazione. I controlimiti al diritto dell'Unione europea e il loro discusso ruolo in ambito penale*, cit., p. VII ss.

⁵¹⁴ Cfr. chiaramente V. ONIDA, *Nuove prospettive per la giurisprudenza costituzionale in tema di applicazione del diritto comunitario*, in *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2008, p. 54-57.

Qualora la Corte di giustizia – in spregio alle fondamentali istanze legalistiche già richiamate – dovesse accogliere una o più delle questioni prospettate dal G.i.p. di Varese ed indicargli la via della (parziale) disapplicazione delle norme penali interne con esiti peggiorativi per la situazione processuale dell'imputato, non resterebbe che invocare il principio del *nullum crimen* quale controlimite al primato del diritto europeo. In questo caso, analogamente a quanto emerso dall'ordinanza della Corte d'appello di Milano⁵¹⁵, verrebbero soprattutto in rilievo due declinazioni del principio di legalità: *in primis*, la riserva di legge, poiché mediante una disapplicazione *in malam partem* il giudice nazionale invaderebbe un ambito riservato al monopolio del legislatore *ex art. 25, comma 2 Cost.*; in secondo luogo (in senso speculare all'ordinanza da ultimo citata che richiamava l'irretroattività della legge penale), il principio di retroattività della *lex mitior*, nell'estensione ad esso riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale (come noto non ancora del tutto allineata alla nuova dimensione accordata a tale principio da parte delle Corti europee: cfr. in particolare Corte EDU, *Scoppola c. Italia*, 10 giugno 2008)⁵¹⁶.

2.3. Il caso *Dzivev* (C-310/16)

L'ultima vicenda presa in considerazione si differenzia rispetto a quelle già esaminate in quanto, oltre a riguardare un ordinamento diverso da quello italiano, ha ad oggetto la presunta ostatività del diritto dell'Unione alla portata precettiva di alcune fattispecie nazionali di natura puramente processuale⁵¹⁷.

⁵¹⁵ Cfr. Corte d'appello di Milano, II sez. pen., ord. 18 settembre 2015, Pres. Maiga, Est. Locurto, con nota di F. VIGANÒ, *Prescrizione e reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE: la Corte d'appello di Milano sollecita la Corte costituzionale ad azionare i 'controlimiti'*, in www.penalecontemporaneo.it, 21 settembre 2015.

⁵¹⁶ Cfr. l'ampia ricostruzione di F. VIGANÒ, *Sullo statuto costituzionale della retroattività della legge penale più favorevole: un nuovo tassello nella complicata trama dei rapporti tra Corte costituzionale e Corte EDU*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, a cura di M. D'Amico, Milano, 2011, p. 1989 ss. Sul punto cfr. altresì V. MANES, *I principi penalistici nel network multilivello: trapianto, palingenesi, cross-fertilization* in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, n. 3, p. 839 ss., che proprio nel principio della retroattività della legge penale più favorevole riconosce un esempio emblematico di un principio che «nel circuito multilivello ... registra una quotazione ad un livello superiore rispetto a quello domestico».

⁵¹⁷ Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dallo *Spetsializiran nakazatelen sad* (Bulgaria) del 31 maggio 2016, causa C-310/16. Si precisa che la predetta domanda non è stata pubblicata in forma integrale; le riflessioni contenute nel presente lavoro si riferiscono, più limitatamente, alla sintesi delle domande pregiudiziali così come reperibili sul sito www.curia.eu.

Il tenore delle domande è a tratti spiazzante. Il giudice nazionale, infatti, pur considerando pacifica l'inutilizzabilità, alla luce del diritto processuale interno, dei risultati di alcune intercettazioni disposte da un giudice incompetente nei confronti di soggetti «successivamente accusati di frodi in materia IVA» (verosimilmente proprio sulla scorta delle risultanze di tale attività captativa), si spinge ad interrogarsi circa la possibilità di superare gli effetti dell'invalidità discendente dall'applicazione delle regole domestiche attraverso il richiamo al diritto europeo. Viene così evocato il già richiamato principio di cui all'art. 325, par. 1, TFUE, nonché le disposizioni contenute negli artt. 1, par. 1, lett. b) e 2, par. 1 della Convenzione PIF in combinato disposto con l'art. 2, par. 1, lett. b) della decisione 2007/436/CE [Euratom], sempre in materia di efficace repressione delle frodi IVA, ed infine l'art. 47, parr. 1 e 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che garantisce il diritto a un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice precostituito per legge.

Non senza prima premurarsi di ottenere una incidentale rassicurazione circa la sua perfetta compatibilità a giudicare dei fatti sottoposti al suo scrutinio pur a seguito della proposizione del rinvio *ex art. 267 TFUE* (così va infatti inteso il riferimento all'applicabilità al caso di specie della pronuncia resa nella causa C-614/14)⁵¹⁸, il giudice nazionale arriva dunque in sostanza ad auspicare la neutralizzazione delle regole di esclusione probatoria interne al fine di assicurare alla sua cognizione dati conoscitivi espressamente considerati inutilizzabili sulla base di un'astratta valutazione operata a monte dal legislatore nazionale.

È infine tutt'altro che secondario evidenziare come ciò avvenga, ed in questo pare possibile individuare un ulteriore elemento di discontinuità rispetto alle due precedenti domande pregiudiziali, non già in ragione di una denunciata carenza sistemica della disciplina dettata dall'ordinamento di provenienza del rinvio, né in forza di ipotizzate differenze di trattamento rispetto a fattispecie di mera rilevanza nazionale, bensì esclusivamente sulla scorta della palese necessità di porre rimedio ad una particolare situazione verificatasi nel caso concreto, così da consentire comunque la pronuncia di un verdetto di colpevolezza, posto che «in caso contrario [ossia qualora non si dovesse

⁵¹⁸ Corte di giustizia (Grande Sezione), 5 luglio 2016, *Atanas Ognyanov*, C-614/14, sulla quale anche A. BERNARDI, *Presentazione. I controlimiti al diritto dell'Unione europea e il loro discusso ruolo in ambito penale*, cit., p. CXIX ss. La suddetta pronuncia chiariva, in via di principio, la legittimità della sentenza di merito resa dal collegio che aveva precedentemente interessato la Corte di giustizia attraverso un rinvio *ex art. 267 TFUE* pur quando ciò abbia necessariamente comportato l'esposizione delle circostanze fattuali alla base del procedimento interno, senza che ciò potesse intaccare la terzietà e l'imparzialità dell'organo giudicante.

superare la sanzione invalidante prescritta dal diritto processuale interno] l'imputato dovrebbe essere prosciolto».

È in questo caso quanto mai evidente una deviata accezione del processo quale ostacolo al pieno esercizio del potere punitivo, prima ancora che come «compartecipe dell'obiettivo sanzionatorio»⁵¹⁹; al contempo, per quanto qui forse più rileva, nell'argomentare del giudice remittente si manifesta altrettanto chiaramente lo spettro di una strumentalizzazione potenzialmente eversiva dei principi del diritto dell'Unione.

3. L'uso del rinvio pregiudiziale in materia penale: considerazioni critiche

I tre casi sottoposti all'attenzione della Corte di giustizia appena esaminati si dimostrano espressione di una comune tendenza: quella del «preoccupante incremento, non adeguatamente controllato, dei rinvii pregiudiziali *in malam partem*»⁵²⁰. Come si tenterà di dimostrare con le riflessioni che seguono, in questa tendenza sembra insito il rischio di stravolgere l'intrinseca, preziosa funzione dello strumento disciplinato dall'art. 267 TFUE (non a caso definito nella letteratura anglosassone quale «*jewel in the Crown*» della giurisdizione sovranazionale⁵²¹), a detrimento non solo della certezza giuridica nel caso concreto, ma anche degli equilibri complessivi di un sistema già profondamente messo alla prova dal c.d. «europeismo giudiziario» e dall'incalzare della giurisprudenza-fonte⁵²².

Già a partire dalla sentenza *Berlusconi*⁵²³, invero, un'attenta dottrina non aveva mancato di sottolineare la tendenza espansiva dell'istituto in parola, il cui ambito applicativo giungeva ad intersecare (e talvolta ad invadere) quello proprio della procedura

⁵¹⁹ Così osservava in relazione al caso *Taricco* D. NEGRI, *Il dito della irretroattività sfavorevole e la luna della garanzia giurisdizionale: la posta in gioco dopo la sentenza Corte di Giustizia UE Taricco*, cit., p. 4.

⁵²⁰ S. MANACORDA, *Le garanzie penalistiche nei rapporti con il diritto dell'unione e il problematico ricorso al rinvio pregiudiziale: una lettura contestualizzata del caso Taricco*, cit., p. 199.

⁵²¹ L'espressione si rinviene in particolare in P. CRAIG, G. DE BÚRCA, *EU law. Text, cases and materials*, 6° ed., Oxford, 2015, p. 464.

⁵²² Cfr. M. DONINI, *Europeismo giudiziario e scienza penale. Dalla dogmatica classica alla giurisprudenza-fonte*, Milano, 2011, *passim*. Sulla trasfigurazione del ruolo del giudice «non solo interprete ma anche artefice della norma penale» cfr. V. MANES, *Il giudice nel labirinto*, cit., p. 55 ss.; A. GARGANI, *Verso una "democrazia giudiziaria"? I poteri normativi del giudice tra principio di legalità e diritto europeo*, in *Criminalia*, 2012, p. 99 ss.

⁵²³ Corte di giustizia (Grande Sezione), 3 maggio 2005, *Berlusconi e altri*, C-387/02, C-391/02, C-403/02.

d'infrazione, traducendosi così in un surrettizio sostituto di quest'ultima piuttosto che, eventualmente, in «un semplice accertamento preliminare ad essa prodromico»⁵²⁴.

Vero è che da tempo si assiste ormai ad un sostanziale rimodellamento della fisionomia tipica del ricorso pregiudiziale rispetto ai contorni di esso tracciati dal diritto europeo di fonte primaria.

Non è certo nuova la constatazione per cui il rinvio *ex art. 267 TFUE* ha conosciuto un significativo riavvicinamento alla c.d. pregiudiziale costituzionale: ferma restando la differenza di esiti dei due procedimenti⁵²⁵, la domanda rivolta ai giudici di Lussemburgo, infatti, non attiene spesso propriamente ad un giudizio di interpretazione o validità del diritto dell'Unione, ma ha piuttosto ad oggetto un controllo di compatibilità del diritto interno con le fonti di matrice sovranazionale⁵²⁶, secondo uno schema avallato dalla stessa Corte di giustizia⁵²⁷. In questi casi, ben esemplificati dalle ordinanze in materia di interessi finanziari sopra considerate, il giudice nazionale domanda se una determinata disposizione di diritto europeo *osti a che* il diritto nazionale contenga previsioni di un certo tenore e lo fa, normalmente, non tanto per ottenere chiarimenti sul parametro sovranazionale da applicare alla controversia principale, quanto piuttosto al fine di disapplicare una norma interna con esso asseritamente contrastante⁵²⁸.

⁵²⁴ G. INSOLERA, V. MANES, *La sentenza della Corte di giustizia sul "falso in bilancio": un epilogo deludente?*, in *Cass. pen.*, 2005, n. 9, p. 2770 ss.

⁵²⁵ Come noto, nel caso del giudizio incidentale di costituzionalità l'eventuale contrasto tra la norma oggetto e la norma parametro dà infatti luogo ad una eliminazione dell'atto viziato con effetti *ex tunc*; diversamente, l'incompatibilità delle norme nazionali con il diritto dell'Unione può solamente dare luogo alla eventuale disapplicazione dell'atto interno non conforme.

⁵²⁶ Il quesito interpretativo viene infatti formulato nei seguenti termini: si domanda se una determinata disposizione di diritto europeo *osti a che* il diritto nazionale contenga determinate previsioni oppure si chiede più espressamente alla Corte di giustizia se una determinata disposizione interna sia compatibile con una norma di diritto dell'Unione. In questo secondo caso la Corte interviene spesso a riformulare il quesito prospettato, allineandolo piuttosto alla prima tecnica di formulazione, non senza prima precisare che «nell'ambito dell'art. 267 TFUE, la Corte non può pronunciarsi sull'interpretazione di disposizioni di legge o di regolamenti nazionali né sulla conformità di tali disposizioni al diritto dell'Unione», ma è «competente a fornire al giudice nazionale tutti gli elementi di interpretazione attinenti al diritto dell'Unione che gli consentano di pronunciarsi su tale compatibilità per la definizione della causa per la quale è adito». «Dunque, in caso di questioni formulate in modo improprio o che eccedano l'ambito delle funzioni attribuite dall'art. 267 TFUE, spetta alla Corte estrarre dal complesso degli elementi forniti dal giudice nazionale ... gli elementi di diritto dell'Unione che richiedono un'interpretazione tenuto conto dell'oggetto della controversia» (Corte di giustizia, 11 marzo 2010, *Attanasio Group Srl*, C-384/08, §§ 16-19).

⁵²⁷ Cfr. sul punto ampiamente E. D'ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia. Oggetto ed efficacia della pronuncia*, Torino, 2012, p. 26 ss. che parla in proposito di un «autoampliamento di competenze da parte della Corte di giustizia».

⁵²⁸ Cfr. E. D'ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia. Oggetto ed efficacia della pronuncia*, cit., p. 30 e numerose esemplificazioni ivi riportate.

Sempre rispetto alla ricevibilità dei quesiti interpretativi ad essa rivolti, una sorta di auto-attribuzione di competenze da parte della Corte appare evidente anche con riguardo alla *rilevanza*: canone, quest'ultimo, ormai del tutto svalutato a mera presunzione⁵²⁹, secondo un giudizio rimesso quasi integralmente nelle mani dei giudici remittenti⁵³⁰, rispetto al quale fanno eccezione quasi unicamente le questioni del tutto avulse dal contesto fattuale di riferimento o meramente fittizie⁵³¹.

L'ampia discrezionalità dimostrata sul punto dai giudici di Lussemburgo trova peraltro conferma nella stessa sentenza *Taricco*, laddove l'interpretazione di almeno tre dei parametri sovranazionali individuati dal remittente non appariva affatto necessaria ai fini della decisione del giudizio *a quo*⁵³², come peraltro riconosciuto dalla stessa Corte di giustizia. Quest'ultima, pur dichiarando in toto ricevibili le questioni prospettate, afferma invero che il «regime della prescrizione applicabile a reati commessi in materia di imposta sul valore aggiunto ... non può essere valutato alla luce degli articoli 101 TFUE, 107 TFEU e 119 TFUE»⁵³³.

Peraltro, anche con riferimento alla quarta domanda interpretativa, nell'argomentare della Corte è quanto mai evidente una disinvolta riformulazione della

⁵²⁹ Cfr. Corte di giustizia (Grande Sezione), 16 dicembre 2008, *Cartesio*, C-210/06, § 67, in cui si riferisce che, secondo giurisprudenza costante, «le questioni relative all'interpretazione del diritto comunitario sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che egli individua sotto la propria responsabilità, del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il diniego di pronuncia, da parte della Corte, su un rinvio pregiudiziale proposto da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto comunitario richiesta non ha alcun rapporto con la realtà o l'oggetto della causa principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte».

⁵³⁰ Nei numerosi commenti al caso *Taricco*, tale specifico aspetto è evidenziato, in particolare, da V. MANES, *La «svolta» Taricco e la potenziale «sovversione di sistema»: le ragioni dei controlimiti*, cit., p. 209 e da C. AMALFITANO, *Da una impunità di fatto a una imprescrittibilità di fatto della frode in materia di imposta sul valore aggiunto?*, cit., par. 2.

⁵³¹ Vale a dire le questioni proposte alla Corte «nell'ambito di schemi processuali precostituiti dalle parti al fine di indurla a pronunciarsi su taluni problemi di diritto comunitario non rispondenti ad una necessità obiettiva inerente alla definizione di una controversia» (Corte di giustizia, 16 dicembre 1981, *Foglia/Novello*, C-244/80, § 18).

⁵³² Così chiaramente C. AMALFITANO, *Da una impunità di fatto a una imprescrittibilità di fatto della frode in materia di imposta sul valore aggiunto?*, cit., par. 2. L'irrelevanza delle questioni era stata peraltro prospettata anche nei primi commenti all'ordinanza di rinvio pregiudiziale (cfr. F. ROSSI DAL POZZO, *La prescrizione nel processo penale al vaglio della Corte di Giustizia?*, cit., par. 9) ed alle conclusioni dell'avvocato generale (cfr. F. CAPOTORTI, *Verso un revirement della Corte di giustizia in materia di prescrizione? Le conclusioni dell'avvocato generale nella causa Taricco e a.*, cit.).

⁵³³ Corte di giustizia (Grande Sezione), 8 settembre 2015, *Taricco*, C-105/14, § 65 e punto 2 del dispositivo. In senso analogo anche le conclusioni presentate in data 30 aprile 2015 dall'Avvocato generale J. Kokott (cfr. punto 68), la quale esclude peraltro anche la rilevanza del quarto parametro richiamato dal giudice del rinvio, vale a dire la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune dell'imposta sul valore aggiunto.

questione così come maldestramente prospettata dal G.u.p. di Cuneo⁵³⁴ (nella quale, peraltro, non compare alcun riferimento – nemmeno implicito – all’art. 325 TFUE), in ciò supportata dalle conclusioni dell’avvocato generale, che individuano più esattamente il fulcro e i parametri della *materia decidendi*. Non senza prima aver rilevato che «l’obbligo degli Stati membri di applicare sanzioni efficaci per reati fiscali nel settore dell’IVA non è stata tematizzata in maniera espressa dal giudice del rinvio» e precisato che «in linea di principio incombe soltanto» a quest’ultimo «definire l’oggetto delle questioni che intende sottoporre alla Corte», la quale, «da parte sua, non è chiamata ad esaminare problemi giuridici che il giudice nazionale ha escluso esplicitamente o implicitamente dalla sua domanda di pronuncia pregiudiziale»⁵³⁵, infatti, l’avvocato generale assume le redini della questione, correggendo e integrando la domanda formulata nell’ordinanza del G.u.p. di Cuneo, e indicando tra le altre, quali norme europee parametro, l’art. 325 TFUE e gli artt. 1 e 2 della Convenzione PIF⁵³⁶.

Ebbene, se il giudizio a maglie larghe in punto di ammissibilità risponde ormai ad una prassi (per certi versi criticabile ma ormai) consolidata, il vero nodo problematico che qui si intende evidenziare coinvolge aspetti su più larga scala, attinenti alle *funzioni* proprie del rinvio *ex art. 267 TFUE*, ormai interessate da un profondo, sostanziale stravolgimento.

Lo scopo primario dell’istituto in esame consiste infatti nel soddisfare l’interesse generale alla uniforme interpretazione del diritto dell’Unione, sì da evitare *in primis* diversificazioni applicative da Stato a Stato⁵³⁷, a beneficio dei principi generali di uguaglianza e di certezza del diritto. Senonché, tale scopo nomofilattico tende sempre più a scolorire sullo sfondo: come dimostrano le reazioni della giurisprudenza nazionale di merito e di legittimità alla sentenza *Taricco*, ad esempio, il rinvio in questione ha piuttosto generato diffuse incertezze interpretative, foriere di trattamenti giudiziari diversificati caso per caso⁵³⁸. In primo piano, ad animare le crescenti iniziative dei giudici interni, sembrano

⁵³⁴ Cfr. ancora C. AMALFITANO, *Da una impunità di fatto a una imprescrittibilità di fatto della frode in materia di imposta sul valore aggiunto?*, cit., par. 2, secondo cui «benché la riformulazione della questione pregiudiziale, anche con riguardo al parametro di diritto dell’Unione di riferimento, risponda ad una pratica invalsa nell’applicazione dell’art. 267 TFUE, non si può non constatare come, in questo caso, la Corte vi abbia fatto ricorso in maniera particolarmente ampia».

⁵³⁵ Cfr. i punti 74-76 delle conclusioni dell’avvocato generale.

⁵³⁶ Cfr., in particolare, i punti 83-84 e 93 ss. delle conclusioni dell’avvocato generale.

⁵³⁷ Cfr. sul punto le recenti *Raccomandazioni* della Corte di giustizia dell’Unione europea, indirizzate ai giudici nazionali, *relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale*, in G.U. C 338/1 del 6 novembre 2012, punto 1.

⁵³⁸ Cfr. sul punto i fondati timori già manifestati da S. MANACORDA, *La prescrizione delle frodi gravi in materia di IVA: note minime sulla sentenza Taricco*, cit., p. 3.

spiccare istanze marcatamente funzionaliste, tese a rimediare alle pretese inefficienze dei sistemi nazionali attraverso un richiamo al diritto dell'Unione nelle quali emerge sempre più una «svalutazione del momento tecnico-giuridico a beneficio di quello politico-criminale»⁵³⁹.

Per essere più specifici, la confusione sistemica generata dalla sentenza *Taricco* è specialmente connessa, nel merito, alla complessa verifica richiesta al giudice domestico ai fini della disapplicazione⁵⁴⁰ (verifica che ha ad oggetto, segnatamente, il fatto che il procedimento penale interno riguardi una frode *grave* in materia di IVA e che le sanzioni previste per le predette frodi risultino ineffettive «in un numero considerevole di casi»), ma che coinvolge, ad ampio raggio, le garanzie sottese al principio di legalità ed il ruolo del primato del diritto UE sulle norme penali nazionali.

Così, la Corte d'appello di Milano, a pochi giorni dalla sentenza *Taricco*⁵⁴¹, ha sollevato una questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130 di esecuzione nell'ordinamento italiano del TFUE «nella parte che impone di applicare la disposizione di cui all'art. 325 §§ 1 e 2 TFUE, dalla quale – nell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia nella sentenza in data 8.9.2015, causa C-105/04, *Taricco* – discende l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare gli artt. 160 ultimo comma e 161 secondo comma c.p. in presenza delle circostanze indicate nella sentenza, anche se dalla disapplicazione discendano effetti sfavorevoli per l'imputato, per il prolungano del termine di prescrizione, in ragione del contrasto di tale norma con l'art. 25, secondo comma, Cost.», che contempla come noto il principio di legalità penale, nell'ordinanza di specie rilevante nei corollari della riserva di legge⁵⁴² e

⁵³⁹ Cfr. S. MANACORDA, *Le garanzie penalistiche nei rapporti con il diritto dell'unione e il problematico ricorso al rinvio pregiudiziale: una lettura contestualizzata del caso Taricco*, cit., p. 198.

⁵⁴⁰ Il profilo della vaghezza del giudizio imposto al giudice nazionale è censurato in particolare da F.C. PALAZZO, *Armonizzazione europea e costituzionalismo penale tra diritto e politica*, cit., pp. 284-285; E. LUPO, *La primauté del diritto dell'UE e l'ordinamento penale nazionale (riflessioni sulla sentenza Taricco)*, cit., p. 221; D. NEGRI, *Il dito della irretroattività sfavorevole e la luna della garanzia giurisdizionale: la posta in gioco dopo la sentenza Corte di Giustizia UE Taricco*, cit., p. 10 ss.

⁵⁴¹ Corte d'appello di Milano, II sez. pen., ord. 18 settembre 2015, Pres. Maiga, Est. Locurto, in *www.penalecontemporaneo.it*, 21 settembre 2015, con nota di F. VIGANÒ, *Prescrizione e reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE: la Corte d'appello di Milano sollecita la Corte costituzionale ad azionare i "controlimiti"*.

⁵⁴² La violazione del principio di legalità *sub specie* riserva di legge viene in rilievo in quanto le conseguenze della disapplicazione imposta dalla Corte di giustizia non deriverebbe da una scelta fatta dal Parlamento, organo democraticamente eletto dall'intera collettività nazionale.

dell'irretroattività⁵⁴³. In senso conforme, il Tribunale di Siracusa⁵⁴⁴ ha a sua volta interpellato la Consulta per la difesa dei controlimiti alle limitazioni di sovranità derivanti dall'adesione dell'Italia all'Unione, richiamando quali parametri del giudizio di costituzionalità l'art. 25, comma 2 Cost. – anche sotto l'aspetto del canone della necessaria tassatività della fattispecie⁵⁴⁵ – e gli artt. 24 e 111 Cost.⁵⁴⁶ Diversa è invece la reazione del G.u.p. presso il Tribunale di Milano, il quale, destinatario di una richiesta di rinvio a giudizio relativa ad una contestata frode IVA per un ammontare di alcune centinaia di milioni di euro, ormai prescritta in data 9 marzo 2016, ha ritenuto di non rilevare la predetta causa estintiva, in quanto maturata solo dopo la sentenza della Corte di giustizia⁵⁴⁷.

Sul versante della giurisprudenza di legittimità se, da un lato, si negano i profili di potenziale conflittualità inter-ordinamentale paventati dalle decisioni di merito sopra citate, laddove si esclude che la garanzia di cui all'art. 25, comma 2 Cost. copra le disposizioni in materia di interruzione della prescrizione, giungendo a disapplicare gli artt. 160 e 161 c.p.⁵⁴⁸, dall'altro lato, si tentano soluzioni compromissorie tese a valorizzare la circostanza che il termine prescrizionale sia o meno già spirato alla data dell'8 settembre 2015, indicando la via della disapplicazione – previo, beninteso, l'ulteriore accertamento sopra

⁵⁴³ Viene qui il rilievo il fatto che la modifica alla disciplina degli atti interruttivi – di natura sostanziale, secondo la Corte costituzionale – sarebbe immediatamente applicabile a fatti commessi prima della sentenza *Taricco*, che produrrebbe quindi effetti retroattivi non prevedibili da parte del cittadino.

⁵⁴⁴ Tribunale di Siracusa, ord. 25 maggio 2016, R.G. 2211/14.

⁵⁴⁵ Il principio di tassatività viene ritenuto violato soprattutto con riferimento all'accertamento dell'ineffettività delle misure sanzionatorie nazionali in tema di IVA «in un numero considerevole di casi». Questo profilo è censurato in particolare da F.C. PALAZZO, *Armonizzazione europea e costituzionalismo penale tra diritto e politica*, cit., pp. 284-285; E. LUPO, *La primauté del diritto dell'UE e l'ordinamento penale nazionale (riflessioni sulla sentenza Taricco)*, cit., p. 221; D. NEGRI, *Il dito della irretroattività sfavorevole e la luna della garanzia giurisdizionale: la posta in gioco dopo la sentenza Corte di Giustizia UE Taricco*, cit., p. 10 ss. Diversamente, meno problematico si rivelerebbe l'accertamento circa la gravità della frode, in quanto una precisa indicazione in tal senso è rinvenibile nella Convenzione PIF, alla luce della quale devono considerarsi frodi gravi – ai fini della disapplicazione imposta dalla sentenza *Taricco* – quelle relative ad importi superiori a 50.000 euro. In questi termini L. PICOTTI, *Riflessioni sul caso Taricco. Dalla "virtuosa indignazione" al rilancio del diritto penale europeo*, cit., pp. 438-439.

⁵⁴⁶ In questi termini si esprime il Tribunale di Siracusa nell'ordinanza citata: «l'effetto della pronuncia della Corte [di giustizia] ... non può che incidere negativamente sulle prerogative dell'imputato, costituzionalmente tutelate, ad un processo "giusto" in quanto regolato dalla legge (art. 111 Cost.) ed all'esercizio del diritto di difesa (art. 24 Cost.)».

⁵⁴⁷ La notizia, segnalata su www.penalecontemporaneo.it, 15 luglio 2016, richiama l'articolo pubblicato sul *Corriere della sera online* del 14 luglio 2016 a firma di Luigi Ferrarella.

⁵⁴⁸ Cass., sez. III pen., 15 settembre 2015 (dep. 20 gennaio 2016), n. 2210, Pres. Franco, Est. Scarcella, in www.penalecontemporaneo.it, 21 settembre 2015, con nota di 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*. Sul punto cfr. anche la nota di L. BIN, *La prima sentenza "post Taricco" della Cassazione*, cit.

descritto, rimesso al giudice di merito – solo nel secondo caso⁵⁴⁹. Infine, la stessa Corte di cassazione invita nuovamente la Consulta ad azionare lo strumento dei controlimiti⁵⁵⁰, individuati questa volta non solo nell'art. 25, comma 2, ma altresì negli artt. 3⁵⁵¹, 11⁵⁵², 27, comma 3⁵⁵³, 101, comma 2⁵⁵⁴ Cost.

Le incerte reazioni interpretative generate dalla pronuncia *Taricco* si manifestano, come anticipato, anche nella valutazione rimessa al giudice domestico circa la gravità della frode e l'ineffettività delle relative sanzioni «in un numero considerevole di casi», prodromico rispetto alla non applicazione delle norme nazionali sulla prescrizione.

Così in una recente sentenza⁵⁵⁵ la Cassazione ha tentato di colmare i vaghi contorni dei predetti requisiti. Quanto al primo, dopo aver rilevato che il concetto di gravità deve essere inteso tenendo conto della «quantità dell'imposta evasa e delle modalità attraverso le quali la frode è stata posta in essere» e avendo sul punto richiamato la nozione di «frode» contenuta nell'art. 1 della Convenzione PIF (la quale, occorre ricordarlo,

⁵⁴⁹ Cass., sez. IV pen., 25 gennaio 2016, n. 7914, Pres. Ciampi, Est. Pavich, in *www.penalecontemporaneo.it*, 3 marzo 2016, con nota di A. GALLUCCIO, *La Cassazione di nuovo alle prese con Taricco: una sentenza cauta, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale*.

⁵⁵⁰ Cass., sez. III pen., ord., 30 marzo 2016, n. 28346, Pres. Grillo, Est. Riccardi, in *www.penalecontemporaneo.it*, 15 luglio 2016.

⁵⁵¹ Rispetto alla violazione dell'art. 3 viene principalmente in rilievo la disparità di trattamento potenzialmente derivante dalla sentenza *Taricco*. Tale disparità sussisterebbe sia, in termini più ampi, tra i reati in materia di IVA e la generalità dei reati non interessati dalla Corte di giustizia nel caso di specie, sia, all'interno della più ristretta categoria degli illeciti IVA, tra le ipotesi ordinarie e quelle più gravi, queste ultime da individuarsi con la complessa verifica bifasica sul punto demandata ai singoli giudici nazionali. A riguardo cfr., in particolare, I. PELLIZZONE, *Profili costituzionali della riserva di legge in materia penale*, Milano, 2016, p. 86 ss. Sul punto, tra gli altri, anche R. CALVANO, *La Corte costituzionale e i "Controlimiti" 2.0*, cit., p. 8.

⁵⁵² L'art. 11 Cost. si riferisce alle limitazioni alla propria sovranità cui l'Italia ha consentito e ai limiti posti a tali limitazioni. In questo caso, come osserva V. MANES, *La «svolta» Taricco e la potenziale «sovversione di sistema»: le ragioni dei controlimiti*, cit., p. 229, «si tratta, dunque, di un parametro più generale che in qualche modo contiene tutti gli altri, richiamando appunto la dottrina dei "controlimiti" quei principi supremi della Costituzione invalicabili sia per le fonti sovranazionali che per la stessa revisione costituzionale».

⁵⁵³ Il profilo della funzione rieducativa della pena è principalmente evocato da B. ROMANO, *Prescrizione e ragionevole durata del processo: principi da difendere o ostacoli da abbattere?*, in *Dir. pen. cont. riv. trim.*, 2016, n. 1, p. 84. Tale profilo viene ulteriormente sviluppato da V. MANES, *La «svolta» Taricco e la potenziale «sovversione di sistema»: le ragioni dei controlimiti*, cit., p. 230, che collega la censura ex art. 27, comma 3 Cost. a quella già riferita all'art. 3 Cost. e ritiene che il criterio cui la disapplicazione viene subordinata stravolgerebbe l'idea rieducativa e l'idea della colpevolezza e della proporzione, «ammettendo implicitamente ... che il singolo sia concretamente punito ove esigenze di prevenzione generale lo richiedano, e dunque sia strumentalizzato per fini di politica criminale».

⁵⁵⁴ Il principio della soggezione del giudice soltanto alla legge risulterebbe gravemente compromesso dall'assegnazione a quest'ultima di una funzione essenzialmente normativa nel caso di specie; sul contrasto tra l'impostazione della sentenza *Taricco* e il principio di separazione dei poteri cfr., in particolare, D. NEGRI, *Il dito della irretroattività sfavorevole e la luna della garanzia giurisdizionale: la posta in gioco dopo la sentenza Corte di Giustizia UE Taricco*, cit., p. 4; A. CAMON, *La torsione d'un sistema. Riflessioni intorno alla sentenza Taricco*, cit., p. 5.

⁵⁵⁵ Cass., sez. III pen., 7 giugno 2016 (dep. 24 ottobre 2016), n. 44584, in *Dejure*.

vincolava la discrezionalità sanzionatoria degli Stati membri in punto di gravità ad una soglia minima non superiore a 50.000 euro), giunge ad escluderne la sussistenza rispetto a fraudolente evasioni dell'IVA per un importo di circa 126.000 euro attraverso un fantasioso richiamo agli indici di commisurazione della pena di cui all'art. 133 c.p.⁵⁵⁶ Con riferimento al secondo requisito, la Corte esclude che la valutazione possa fondarsi su «una prognosi di natura statistica che esula dai limiti cognitivi e valutativi del giudice ... a ciò ostando non soltanto l'assenza di dati statistici affidabili, ma soprattutto l'orizzonte conoscitivo del singolo giudice, necessariamente limitato ... ai *fatti di causa* ... rilevanti nel singolo processo, e non già nella generalità degli altri processi» e giunge a ritenere che nemmeno questa verifica – eseguita in concreto con riferimento alla fattispecie oggetto del singolo giudizio – possa dare esito positivo nel caso di specie.

In modo forse ancora più marcato, il *dictum* della Corte di giustizia pare prestarsi ad essere impiegato, come già chiaramente evidenziato, quale «argomento buono-per-ogni-stagione»⁵⁵⁷, in grado di assumere una rilevanza che trascende il settore degli interessi finanziari dell'Unione, e prestandosi ad essere utilizzato dal giudice interno quale duttile grimaldello capace di sopperire alle inerzie legislative in tema di prescrizione dei reati. Appare in questo senso esemplificativa una recente sentenza⁵⁵⁸ con la quale la Suprema Corte – richiamando la sentenza *Taricco* in termini a tratti errati, a tratti non pertinenti – esclude l'applicabilità della garanzia della *lex mitior* in relazione a fatti di strage penalmente rilevanti ex art. 422 c.p. e commessi prima della riforma della prescrizione varata dalla legge ex Cirielli (n. 251/2005).

Alla luce di quanto sopra considerato, non può non rilevarsi come l'esito di un giudizio innescato da un rinvio pregiudiziale, che per sua natura dovrebbe tendere ad

⁵⁵⁶ Ritiene infatti la Cassazione nella sentenza in esame che «il più sicuro ancoraggio oggettivo per la determinazione della gravità della frode nell'ordinamento italiano è rappresentato dal complesso dei criteri per la determinazione della gravità del reato contenuti nel primo comma dell'art. 133 cod. pen., il quale fa riferimento, non solo alla gravità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa (n. 2), ma anche alla natura, alla specie, ai mezzi, all'oggetto, al tempo, al luogo e, più in generale, alle modalità dell'azione (n. 1), nonché all'elemento soggettivo (n.3)». il requisito della gravità non ricorrerebbe nel caso di specie perché «le frodi oggetto di contestazione hanno determinato singole evasioni Iva per importi non particolarmente considerevoli ... e mancano gli ulteriori indici di gravità sopra richiamati, in presenza di condotte che non denotano una spiccata capacità criminale, né una particolare organizzazione di mezzi, né la partecipazione di più soggetti o l'interposizione fittizia di più società nelle singole operazioni».

⁵⁵⁷ M. GAMBARDELLA, *Il "caso Taricco": obblighi di disapplicazione in malam partem e compatibilità con i principi costituzionali della riserva di legge e di irretroattività*, cit., p. 502.

⁵⁵⁸ Cass., sez. II, ud. 11 febbraio 2016 (dep. 12 aprile 2016), n. 15107, in *C.E.D. Cass.*, n. 266396 e in *www.penalecontemporaneo.it*, 5 luglio 2016, con nota di S. BERNARDI, *Prescrizione e strage alla luce del diritto europeo: una nuova problematica sentenza della Cassazione*.

un'uniforme interpretazione del diritto dell'Unione, a tutto vantaggio dei principi generali di uguaglianza e di certezza del diritto, ne tradisca in realtà lo scopo essenziale, nel momento in cui il risultato interpretativo conseguito diviene fonte di incertezza strutturale e di applicazioni sensibilmente divergenti.

Le problematiche connesse allo stravolgimento della funzione nomofilattica del rinvio pregiudiziale pare possano almeno in parte ricondursi, alla base, all'uso improprio che dello strumento *ex art. 267 TFUE* viene fatto da parte delle giurisdizioni nazionali⁵⁵⁹. Lo schema innescato dal rinvio operato dal G.u.p. di Cuneo, prontamente replicato dal G.i.p. di Varese e dall'ordinanza dello *Spetsializiran nakazatelen sad* (Bulgaria), lungi dal voler ottenere un chiarimento circa l'interpretazione del diritto dell'Unione, risulta piuttosto animato da quello di conseguire un preciso risultato interpretativo di per sé non consentito dal diritto nazionale, sfruttando la potenzialità eversiva del primato del diritto dell'Unione per le esigenze punitive del caso concreto.

Nella speranza di placare all'origine (o quantomeno contenere) la tendenza di un'indiscriminata rimessione alla Corte di giustizia di rinvii pregiudiziali *in malam partem*, parrebbero astrattamente ipotizzabili almeno tre strade: a) un contenimento dello strumento in parola da parte della stessa Corte di giustizia, attraverso una più rigorosa valutazione della natura pregiudiziale delle questioni interpretative ad essa rimesse; b) un chiarimento da parte dei giudici di Lussemburgo circa la reale portata (ed i reali destinatari) dell'obbligo discendente dall'art. 325 TFUE, nell'occasione loro fornita dal recentissimo rinvio pregiudiziale operato dalla Corte costituzionale italiana (cfr., *infra*, *sub* § 4); c) quella di offrire, almeno nel settore degli interessi finanziari dell'Unione, un più solido riferimento interpretativo per il giudice interno, attraverso un quadro di fonti normative certe (cfr., *infra*, *sub* § 6.2).

Rimandando per il momento l'esame degli ultimi due aspetti appena richiamati, occorre brevemente considerare la prima prospettiva evocata, vale a dire quella di una più rigorosa valutazione, da parte della Corte di giustizia, delle condizioni di ricevibilità delle

⁵⁵⁹ Sul punto cfr. soprattutto le osservazioni di S. MANACORDA, *Le garanzie penalistiche nei rapporti con il diritto dell'unione e il problematico ricorso al rinvio pregiudiziale: una lettura contestualizzata del caso Taricco*, cit., p. 198 ss. Sul punto anche M. GAMBARDELLA, *Il "caso Taricco": obblighi di disapplicazione in malam partem e compatibilità con i principi costituzionali della riserva di legge e di irretroattività*, cit., p. 502 e G. CIVELLO, *Il Tribunale di Varese solleva nuova questione alla C.G.U.E. in tema di omesso versamento dell'I.V.A.: osservazioni a prima lettura*, cit., p. 8.

questioni interpretative ad essa rinviate per il tramite dello strumento previsto dall'art. 267 TFUE.

Le riflessioni in proposito prendono specialmente le mosse dall'ordinanza del G.i.p. di Varese del 30 ottobre 2015, rispetto alla quale l'esito auspicabile, quantomeno ad avviso di chi scrive, sarebbe proprio quello di una declaratoria di irricevibilità del ricorso per difetto del requisito della rilevanza/pregiudizialità. A ben vedere, l'eventuale soluzione in termini di incompatibilità con il diritto dell'Unione delle questioni ivi prospettate – attinenti, come già ampiamente descritto, al binomio fattispecie/sanzione –, comporterebbe l'effetto di determinare o aggravare la responsabilità dell'imputato, in assenza di una precisa presa di posizione in tal senso da parte del legislatore, in aperto contrasto con le garanzie del *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

Il richiamato principio di legalità penale, già valorizzato dalla Corte di giustizia quale principio generale del diritto comunitario e parte integrante delle tradizioni costituzionali comuni dei Paesi membri, trova ora, come ben noto, un'esplicita consacrazione nel diritto europeo di fonte primaria; esso è infatti previsto dall'art. 49 della Carta di Nizza, alla quale, a partire dal Trattato di Lisbona, è attribuito «lo stesso valore giuridico dei trattati» (cfr. art. 6, par. 1 TUE)⁵⁶⁰ e da interpretarsi in conformità con l'art. 7 CEDU e relativa giurisprudenza della Corte di Strasburgo (cfr. art. 6, par. 2 TUE e art. 53 CDFUE). In forza di detto principio, al cui rispetto sono senz'altro vincolati gli stessi giudici di Lussemburgo, si potrebbe dunque ipotizzare che questioni interpretative *in malam partem* come quella prospettata dal G.i.p. di Varese sarebbero inidonee – quantomeno rispetto ai casi di più lampante interferenza con il merito di scelte di politica criminale del legislatore domestico – a condizionare l'esito del giudizio principale, dovendo perciò condurre ad un giudizio di irricevibilità delle questioni pregiudiziali sollevate, secondo uno schema già consolidato nella giurisprudenza della Corte costituzionale⁵⁶¹.

Senonché, occorre realisticamente prendere atto della già segnalata tendenza manifestata dalla Corte a operare il giudizio di rilevanza/pregiudizialità in termini ampiamente discrezionali e cercare di vagliare altre strade astrattamente percorribili per

⁵⁶⁰ Cfr., in particolare, A. BERNARDI, *All'indomani di Lisbona: note sul principio europeo di legalità penale*, in *Quaderni costituzionali*, febbraio 2009, n. 1, p. 37 ss.

⁵⁶¹ Cfr. sul punto M. SCOLETTA, *La "rilevanza" delle questioni di legittimità costituzionale in malam partem: il caso della prescrizione del reato*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, 2012, n. 2, p. 117 ss.

tentare di arginare le iniziative interpretative tese a conseguire esiti sfavorevoli per l'imputato nei termini sopra descritti. Tenendo presente, peraltro, che l'ipotizzato sbarramento in punto di ricevibilità non consente di prevenire risultati interpretativi autonomi da parte dei giudici nazionali, conseguiti cioè attraverso una disapplicazione *in malam partem* della normativa nazionale ritenuta contrastante con le fonti UE, senza passare per il vaglio interpretativo della Corte di giustizia⁵⁶².

Una diversa soluzione atta a prevenire l'utilizzo dell'art. 325 TFUE in chiave funzionalistica potrebbe dunque essere ricercata a monte, ossia nel riconoscimento di effetti diretti alla disposizione in parola: questo sembra essere infatti l'aspetto maggiormente problematico della sentenza *Taricco*, come sarà approfondito nelle pagine che seguono.

4. Gli effetti diretti dell'art. 325 TFUE e la problematica disapplicazione della normativa nazionale con esso incompatibile

Prima di concentrare l'attenzione sull'art. 325 TFUE, è opportuno muovere da alcune considerazioni preliminari circa la teoria degli effetti diretti, come noto elaborata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia a partire dalla sentenza *Van Gend en Loos* del 1963⁵⁶³, e sul preciso significato da attribuire all'espressione in parola.

Nonostante i giudici di Lussemburgo tendendo ad utilizzarle in maniera interscambiabile, occorre in primo luogo operare una distinzione tra le nozioni di "efficacia diretta" e di "diretta applicabilità"⁵⁶⁴. Quest'ultima si riferisce ad una caratteristica propria di taluni atti dell'Unione (tipicamente i regolamenti) prevista espressamente dal Trattato (cfr. art. 288 TFUE), tale per cui i predetti atti penetrano direttamente negli ordinamenti nazionali senza necessitare di alcuna forma di recepimento da parte degli Stati membri. L'effetto diretto propriamente detto, d'altra parte, non trova alcun esplicito riferimento

⁵⁶² A questo proposito S. MANACORDA, *Le garanzie penalistiche nei rapporti con il diritto dell'unione e il problematico ricorso al rinvio pregiudiziale: una lettura contestualizzata del caso Taricco*, cit., p. 200, nota n. 57, richiama una sentenza della Cassazione relativa all'applicazione di sanzioni amministrative tributarie (Cass. sez. trib., 10 febbraio 2016, n. 2606), che ha disapplicato l'«articolo 9-bis della legge n. 289 del 2002 che permette di definire una controversia evitando il pagamento di sanzioni connesse al ritardato o omesso versamento di tributo» richiamando gli obblighi funzionalistici imposti dall'Unione europea.

⁵⁶³ Corte di giustizia, 5 febbraio 1963, *Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen*, C-26/62.

⁵⁶⁴ Cfr. J.A. WINTER, *Direct applicability and direct effect. Two distinct and different concepts in community law*, in *Common Market Law Review*, 1972, vol. 9, n. 4, p. 425 ss.

ex lege ed afferisce ad una specifica qualità della norma sovranazionale: quella di creare in capo ai singoli (persone fisiche o giuridiche) posizioni giuridiche soggettive direttamente azionabili dinanzi al giudice interno, anche quando impongono obblighi di comportamento nei confronti dei soli Stati membri o delle istituzioni UE.

L'effetto diretto muove dunque all'interno della logica dell'integrazione tra ordinamenti e mira ad assicurare l'effetto utile del diritto dell'Unione; con specifico riferimento alle direttive⁵⁶⁵, esso si colora altresì in chiave sanzionatoria⁵⁶⁶, a fronte della diretta azionabilità in giudizio, da parte dei privati, di posizioni vantaggiose nei confronti dello Stato inadempiente.

L'attitudine di una norma a produrre effetti diretti dipende da determinate caratteristiche legate al contesto fattuale e giuridico in cui essa si inserisce. Più precisamente, per giurisprudenza costante l'efficacia immediata di una norma di diritto dell'Unione dipende dal suo carattere sufficientemente chiaro, preciso ed incondizionato⁵⁶⁷, da accertarsi caso per caso tenuto conto della «natura, [del]lo spirito e [del]la lettera della disposizione di cui trattasi»⁵⁶⁸. Affinché un precetto possa definirsi chiaro, preciso e incondizionato si richiede in sostanza che esso non lasci alle autorità nazionali chiamate ad applicarlo margini di discrezionalità tali da esorbitare negli spazi riservati alla funzione legislativa⁵⁶⁹.

Con specifico riferimento alle direttive, è opportuno precisare che il problema della relativa efficacia diretta si pone, di regola, solo dopo la scadenza del termine di recepimento⁵⁷⁰, in caso di mancata, incompleta o inadeguata trasposizione.

L'idoneità delle norme contenute in una direttiva inattuata – il cui contenuto, come anticipato, deve rispondere ai requisiti sostanziali sopra richiamati – trova poi precisi limiti

⁵⁶⁵ La cui possibilità di produrre effetti diretti è stata per la prima volta riconosciuta in Corte di giustizia, 4 dicembre 1974, *Van Duyn c. Home Office*, C-41/74. In prospettiva più ampia, con riferimento agli effetti diretti e indiretti delle direttive, cfr. G. DI FEDERICO, *Il recepimento delle direttive nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Il recepimento delle direttive dell'Unione europea nella prospettiva delle regioni italiane. Modelli e soluzioni*, a cura di C. Odone e G. Di Federico, Napoli, 2010, p. 2 ss.

⁵⁶⁶ Cfr., per tutti, R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 175.

⁵⁶⁷ Sentenza *Van Gend en Loos*, cit. Con specifico riferimento alle direttive i requisiti in parola sono espressi sin da Corte di giustizia, 5 aprile 1979, *Ratti*, C-148/78, punto 23; Corte di giustizia, 19 gennaio 1982, *Becker*, C-8/81, punto 25.

⁵⁶⁸ Sentenza *Van Duyn*, cit., punto 12.

⁵⁶⁹ Cfr. ad esempio Corte di giustizia, 15 giugno 1978, *Defrenne III*, C-149/77.

⁵⁷⁰ Con la precisazione che nel caso di direttive che si limitano a ribadire un obbligo già sancito dai Trattati o da un principio generale la Corte di giustizia ha ammessa che l'effetto diretto della direttiva in questione possa essere invocato anche nelle more della scadenza della trasposizione: cfr. Corte di giustizia, 22 novembre 2005, *Mangold*, C-144/04.

a seconda che le posizioni giuridiche soggettive da essa attribuite siano dal singolo fatte valere nei confronti dello Stato⁵⁷¹ (c.d. effetti diretti verticali) o di un altro privato (c.d. effetti diretti orizzontali).

Nel primo caso, la giurisprudenza di Lussemburgo è costante nell'escludere che una direttiva non (o mal) trasposta possa incidere negativamente sulla posizione soggettiva del singolo a beneficio dello Stato inadempiente. L'efficacia diretta verticale, in altre parole, può operare solo *a vantaggio* del privato, dovendosi invece escludere l'invocabilità invertita (ossia ai danni di quest'ultimo) di una direttiva, tanto più quando da un'operazione siffatta deriverebbe l'effetto «di determinare o aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni»⁵⁷².

La dottrina degli effetti diretti incontra poi un preciso limite di operatività nell'ambito dei rapporti orizzontali, dal momento che «la direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo»⁵⁷³. La *ratio* di tale divieto, secondo la Corte, riposerebbe essenzialmente sul fatto che il formale destinatario della misura in questione sarebbe lo Stato⁵⁷⁴, oltre che sull'esigenza di tutelare il legittimo affidamento dei privati, ai quali non potrebbe in ogni caso essere addebitato l'inadempimento statale.

Ebbene, in presenza delle condizioni sopra esposte, il giudice nazionale, gravato del generale obbligo di assicurare l'effettività del diritto dell'Unione, è tenuto a dare immediata applicazione alle norme dotate di effetto diretto⁵⁷⁵: sia nel caso in cui la fattispecie concreta sia del tutto sprovvista di una regolamentazione interna, sia qualora esista una normativa domestica incompatibile con il parametro europeo ad essa di regola sovraordinato. Più precisamente, in caso di contrasto del diritto nazionale con una norma UE *self-executing*, il primato del diritto dell'Unione si manifesta nell'obbligo di applicare

⁵⁷¹ Come chiarito dalla giurisprudenza della Corte, la nozione di "Stato" deve essere intesa in senso ampio, comprensivo cioè di tutti gli organi dell'amministrazione statale (Corte di giustizia, 22 giugno 1989, *Fratelli Costanzo*, C-103/88) e di organismi anche privati incaricati dalla pubblica autorità di prestare un servizio di interesse pubblico per mezzo di poteri autoritativi (Corte di giustizia, 12 luglio 1990, *Foster*, C-188/89).

⁵⁷² Corte di giustizia, 8 ottobre 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, C-80/86, punto 14 e punto 2 del dispositivo; Corte di giustizia (Grande sezione), 3 maggio 2005, *Berlusconi*, C-387/02, C-391/02, C-403/02, punti 74-78.

⁵⁷³ Corte di giustizia, 26 febbraio 1986, *Marshall I*, C-152/84, punto 48.

⁵⁷⁴ Corte di giustizia, 14 luglio 1994, *Faccini Dori*, C-91/92, punti 22-23.

⁵⁷⁵ Più precisamente, già nella sentenza del 9 marzo 1978, *Simmenthal*, C-106/77, le cui conclusioni sono recepite dalla Corte costituzionale italiana con la nota sentenza *Granital*, n. 170 del 1984, la Corte di giustizia ha riconosciuto in capo al giudice nazionale «l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli, disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna, sia anteriore sia successiva alla norma comunitaria».

la norma UE prevalente *in luogo della* disposizione nazionale ad essa subordinata nella gerarchia delle fonti (c.d. «effetto di sostituzione»).

Fermo restando, in ogni caso, che il riconoscimento di effetti diretti costituisce solo «una garanzia minima che ... non può servire a giustificare la mancata adozione in tempo utile, da parte di uno Stato membro, delle misure di attuazione adeguate allo scopo di ciascuna direttiva»⁵⁷⁶, la cui mancata trasposizione rappresenta infatti un'evidente violazione del diritto dell'Unione, con precise conseguenze sul piano istituzionale (vale a dire la possibilità per la Commissione di promuovere un procedimento di infrazione contro lo Stato), oltre che giustificativa, alle condizioni elaborate a partire dalla sentenza *Francovich*⁵⁷⁷, di un'azione di risarcimento del danno promossa dal privato nei confronti dello Stato membro inadempiente.

La dottrina ha altresì elaborato categorie diverse da quella di effetto diretto in senso stretto per riferirsi a diverse forme di manifestazione del principio del primato rispetto a norme europee non *self-executing*. Ci si riferisce, in particolare, al concetto di «*justiciabilité minimale*» coniato da Denys Simon⁵⁷⁸, al quale sarebbero riconducibili, in particolare, la possibilità di invocare una norma di diritto UE in chiave interpretativa (c.d. obbligo di interpretazione conforme)⁵⁷⁹, e – per quanto qui più rileva – il c.d. «effetto di esclusione», che consiste nel *non applicare* una norma interna contrastante con il diritto dell'Unione⁵⁸⁰. Per essere più precisi, la dicotomia «effetto di sostituzione»/«effetto di esclusione» – che parrebbe in qualche modo evocata nelle conclusioni dell'avvocato generale (cfr. *infra*) – poggierebbe essenzialmente sulla compiutezza descrittiva della norma sovranazionale, in mancanza della quale l'eventuale contrasto con il diritto UE non

⁵⁷⁶ Sentenza *Ratti*, cit.

⁵⁷⁷ Corte di giustizia, 19 novembre 1991, *Francovich*, C-6/90, C-9/90.

⁵⁷⁸ Cfr. D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, III ed., Parigi, 2001, p. 385 ss.

⁵⁷⁹ Cfr. in particolare la giurisprudenza a partire da Corte di giustizia, 13 novembre 1990, *Marleasing*, C-106/89.

⁵⁸⁰ Per la distinzione tra «effetto di sostituzione» ed «effetto di esclusione» nella manualistica italiana cfr. in particolare E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2015, pp. 122-123. Più precisamente, In caso di contrasto tra una disposizione nazionale ed un parametro europeo, è possibile dunque operare la seguente distinzione: da un lato, invero, la norma parametro prevalente, «allorché produca effetti diretti, non solo impedisce l'applicazione della norma interna ad essa difforme, ma le si sostituisce nel governo della fattispecie», di tal che nel caso concreto troverà applicazione la disciplina sovranazionale *in luogo di* quella di diritto interno; dall'altro lato, in assenza di quella compiutezza di contenuto normativo che consente alla norma sovraordinata di essere direttamente applicata alla fattispecie concreta, il principio del primato potrà manifestarsi solo nel limitato effetto di *escludere* l'applicazione della norma interna «comunitariamente illegittima». La fattispecie concreta rimarrà dunque disciplinata dal diritto nazionale, gravando sul giudice domestico l'onere di ricercare nell'ordinamento interno le disposizioni maggiormente conformi al diritto dell'Unione.

potrebbe dare luogo alla diretta applicabilità della prima nel caso concreto (conseguenza, questa, propria delle norme dotate di effetti diretti in senso stretto), ma solo, tutt'al più, alla non applicazione della disciplina interna confliggente con il parametro UE, quale effetto *indiretto* prodotto dal primato di una fonte sovraordinata ma non *self-executing*.

Senonché, anche in questo caso, seppure il concetto di effetto di esclusione non appaia del tutto estraneo alla giurisprudenza sovranazionale⁵⁸¹, occorre prendere atto che, così come rispetto alla distinzione con la nozione di «diretta applicabilità», l'ultima parola spetta pur sempre alla Corte di giustizia. Allo stesso modo, infatti, nonostante il riconoscimento di effetti diretti dipenda *in astratto* dalla rispondenza della norma considerata a determinate caratteristiche⁵⁸², la reale portata di quelle caratteristiche, così come il successivo giudizio di rispondenza, è rimesso *in pratica* ad una esclusiva valutazione della Corte di giustizia⁵⁸³.

Proprio il riconoscimento, da parte della Corte, di effetti diretti agli obblighi previsti dai paragrafi 1 e 2 dell'art. 325 TFUE⁵⁸⁴ costituisce una delle principali criticità ravvisabili nella sentenza *Taricco*, per le ragioni che saranno di seguito esaminate.

La predetta conclusione viene in particolare avversata da quanti ravvisano il cuore della dottrina degli effetti diretti nell'idoneità della norma UE ad attribuire diritti ai singoli⁵⁸⁵, tanto che non esisterebbero sul punto precedenti riconoscimenti di un'efficacia diretta *in malam partem* in termini assimilabili al *dictum* dell'8 settembre 2015.

Tali criticità parrebbero almeno in parte superabili se si considera, in primo luogo, che la novità dell'assunto potrebbe essere ricondotta alla solo recente introduzione

⁵⁸¹ Cfr. ad esempio Corte di giustizia, 30 aprile 1996, *CIA Security International*, C-194/94; Corte di giustizia, 26 settembre 2000, *Unilever*, C-443/98.

⁵⁸² Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 138.

⁵⁸³ Cfr. M. CARTABIA, M. GENNUSA, *Le fonti europee e il diritto italiano*, Torino, 2011, p. 35.

⁵⁸⁴ Tra i numerosi contributi di commento alla sentenza *Taricco* l'aspetto del problematico riconoscimento di effetti diretti all'art. 325 TFUE è affrontato in particolare da C. AMALFITANO, *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 www.forumcostituzionale.it, 5 ottobre 2016, p. 7 ss.; E. CANNIZZARO, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali e controlimiti costituzionali*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., p. 46 ss.; R. BIN, *Taricco, una sentenza sbagliata: come venirne fuori?*, in www.penalecontemporaneo.it, 4 luglio 2016, anche in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., p. 291 ss.; L. BIN, *La prima sentenza "post Taricco" della Cassazione*, cit., p. 1 ss.; P. FARAGUNA, *Il caso Taricco: controlimiti in tre dimensioni*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., p. 359 ss.; F. ROSSI, *L'obbligo di disapplicazione in malam partem della normativa penale interna tra integrazione europea e controlimiti. La problematica sentenza Taricco della Corte di giustizia*, cit., p. 373 ss.

⁵⁸⁵ Cfr. in particolare L. BIN, *La prima sentenza "post Taricco" della Cassazione*, cit., p. 1 ss.; R. BIN, *Taricco, una sentenza sbagliata: come venirne fuori?*, cit., p. 291 ss.

dell'art. 325 TFUE, così come oggi formulato, tra le norme europee di diritto primario⁵⁸⁶; inoltre, che la *ratio* del divieto di effetti verticali invertiti, elaborato rispetto alle direttive (vale a dire l'impossibilità per lo Stato di trarre vantaggio da un proprio inadempimento ai danni del privato), non sarebbe riscontrabile nel caso di specie, ove vengono in rilievo norme contenute nel Trattato⁵⁸⁷. Tanto che, s'è detto, «non è un caso ... che la Corte di giustizia espunga dai parametri interpretativi di diritto dell'Unione la direttiva 2006/112 ... concentrando la verifica della sostanziale antinomia della normativa nazionale controversa con la sola norma pattizia»⁵⁸⁸.

Il vero *punctum dolens* della pronuncia in esame parrebbe riconducibile, a monte, al preliminare riconoscimento all'art. 325, parr. 1 e 2 TFUE di quella portata precettiva chiara, precisa ed incondizionata richiesta dalla dottrina degli effetti diretti.

I giudici della Corte liquidano la questione nell'affermare, apoditticamente, che le predette disposizioni «pongono a carico degli Stati membri un obbligo di risultato preciso e non accompagnato da alcuna condizione quanto all'applicazione della regola in esse enunciata»⁵⁸⁹.

Per giungere a questa conclusione, tuttavia, la Corte non tiene in debita considerazione le più compiute riflessioni formulate sul punto dall'avvocato generale, secondo cui «gli articoli 4, paragrafo 3, TUE e 325 TFUE non contengono comunque, al riguardo, al pari del regolamento n. 2988/95 e della convenzione PIF, disposizioni sufficientemente concrete che consentirebbero un'applicazione diretta nei confronti del singolo», e pertanto «il diritto dell'Unione esplica al riguardo tutt'al più un *effetto indiretto* per la controversia di cui al procedimento principale»⁵⁹⁰. Come ribadito anche in dottrina, «ben difficilmente si potrebbe trarre da queste disposizioni [ossia principalmente dall'art. 325, parr. 1 e 2 TFUE], vaghe nella formulazione e incerte financo nel risultato da raggiungere, una norma avente effetti diretti, tale cioè da sostituire la norma nazionale nel

⁵⁸⁶ P. FARAGUNA, *Il caso Taricco: controlimiti in tre dimensioni*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., p. 364.

⁵⁸⁷ P. FARAGUNA, *Il caso Taricco: controlimiti in tre dimensioni*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., p. 364.

⁵⁸⁸ C. AMALFITANO, *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?*, cit., p. 9.

⁵⁸⁹ Sentenza *Taricco*, cit., punto 51.

⁵⁹⁰ Cfr. i punti 122-123 delle conclusioni dell'avvocato generale.

governo della fattispecie»⁵⁹¹. Non saremmo pertanto di fronte ad effetti diretti in senso stretto – che a rigore richiederebbero di rinvenire nel diritto dell’Unione una disciplina (in questo caso della prescrizione) in grado di *sostituirsi* a quella nazionale incompatibile –, bensì ad un’ipotesi di *esclusione* della normativa italiana sull’interruzione dei termini di prescrizione ritenuta incompatibile con il parametro di cui all’art. 325 TFUE⁵⁹²: effetto quest’ultimo solo indiretto, che costituirebbe una delle manifestazioni del principio del primato rispetto ad una norma giudicata – anche dall’avvocato generale – come non *self-executing*. Ed infatti, a fronte dell’obbligo di disapplicare la normativa interna “comunitariamente illegittima” in presenza delle (vaghe) condizioni enunciate dalla sentenza, l’individuazione della disciplina applicabile al caso concreto rimane poi «una questione attinente al diritto interno e alla sua interpretazione, la cui valutazione incombe unicamente al giudice nazionale»⁵⁹³.

Senonché, anche a voler più precisamente ricondurre l’antinomia tra fonti interne e sovranazionali allo schema degli effetti di esclusione, la disapplicazione degli artt. 160 e 161 c.p., così come imposta dalla Corte di giustizia, non manca di sollevare talune criticità, soprattutto con riferimento allo specifico accertamento richiesto al giudice interno al quale, a ben vedere, rischia di essere demandata non già quella discrezionalità «fisiologicamente insita in qualunque attività interpretativa, ma una discrezionalità propria di opzioni paralegislative»⁵⁹⁴. Le criticità rilevate si riferiscono in particolare alla prima ipotesi di contrasto riscontrata dalla Corte (quella cioè relativa all’art. 325, par. 1 TFUE), rispetto alla quale «la fattispecie delineata dalla sentenza Taricco ... è così indeterminata che non può, per le sue caratteristiche intrinseche, essere accertata dal giudice nazionale, per un limite inerente alla natura dell’attività giurisdizionale»⁵⁹⁵.

⁵⁹¹ E. CANNIZZARO, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali e controlimiti costituzionali*, cit., p. 46.

⁵⁹² Cfr. sul punto C. AMALFITANO, *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?*, cit., p. 9; E. CANNIZZARO, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali e controlimiti costituzionali*, cit., p. 46.

⁵⁹³ Cfr. il punto 127 delle conclusioni dell’avvocato generale.

⁵⁹⁴ F.C. PALAZZO, *Armonizzazione europea e costituzionalismo penale tra diritto e politica*, cit., pp. 284-285.

⁵⁹⁵ E. LUPO, *La primauté del diritto dell’UE e l’ordinamento penale nazionale (riflessioni sulla sentenza Taricco)*, cit., p. 221. Nel medesimo senso cfr. C. SOTIS, *Il limite come controlimite. Riflessioni sulla vicenda Taricco*, cit., p. 15; D. NEGRI, *Il dito della irretroattività sfavorevole e la luna della garanzia giurisdizionale: la posta in gioco dopo la sentenza Corte di Giustizia UE Taricco*, cit., p. 4; A. CAMON, *La torsione d’un sistema. Riflessioni intorno alla sentenza Taricco*, cit., p. 5.

L'incertezza generata dalla sentenza in esame e l'ampissimo margine interpretativo demandato al giudice interno deriva principalmente dal fatto che tra le due norme – da un lato, quella europea che impone (anche) agli Stati membri di prevedere misure effettive e dissuasive a tutela degli interessi finanziari dell'Unione; dall'altro, quella nazionale relativa all'interruzione dei termini di prescrizione del reato – non esiste un'apprezzabile omogeneità quanto al relativo grado di astrattezza⁵⁹⁶. Tra esse si riscontra piuttosto una differenza di scala tanto considerevole da impedire al giudice nazionale di pervenire a conclusioni decisorie riconducibili al noto argomento delle «rime obbligate»⁵⁹⁷, ma piuttosto idonea a sfociare in interventi creativi non prevedibili a priori.

Questa diversa ampiezza del parametro rispetto all'oggetto consente, in ultimo, di sottoporre al vaglio della Corte di giustizia – attraverso lo strumento del rinvio *ex art. 267* TFUE – qualsiasi aspetto della disciplina sostanziale e processuale cui il singolo giudice ritenga di addebitare le inefficienze sistemiche connesse al perseguimento dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione⁵⁹⁸, come peraltro testimoniato dai più recenti ricorsi pregiudiziali sopra esaminati.

Un simile epilogo si rivela così destabilizzante non soltanto agli occhi di quanti, con diverse sfumature, hanno gridato allo scandalo denunciando la vieppiù pervasiva

⁵⁹⁶ F.C. PALAZZO, *Armonizzazione europea e costituzionalismo penale tra diritto e politica*, cit., pp. 284-285. Sui limiti dello schema della disapplicazione in termini generali cfr. già ID., *Europa e diritto penale: i nodi al pettine*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, n. 6, p. 657 ss.

⁵⁹⁷ L'argomento delle «rime obbligate» fu elaborato da un'autorevole dottrina (cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano: le fonti normative, la Corte costituzionale*, vol. II, 5° ed., Padova, 1984, p. 402 ss.; ID., *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in *Giur. cost.*, 1976, p. 66), con riferimento alle sentenze additive della Corte costituzionale. L'autore ritiene che in questi casi la Corte non sconfinerebbe nella creazione di una nuova norma, ma si limiterebbe ad aggiungere una norma «trovata tra quelle a portata di mano o fatta derivare da un principio generale o, addirittura, tratta dalla stessa norma costituzionale violata». Il parallelismo con l'argomento delle «rime obbligate» è stato evocato da F.C. Palazzo nell'intervento dal titolo *Interpretazione penalistica e armonizzazione europea nell'attuale momento storico*, in occasione del convegno *Ermeneutica e scienza penale. Un dialogo sempre difficile ma, oggi, non più eludibile*, Padova, 6-7 maggio 2016, nel quale l'Autore rilevava come nel caso di specie l'argomento richiamato non potrebbe operare, proprio in ragione della diversa ampiezza della norma parametro rispetto alla norma oggetto di controllo, con la conseguenza, in definitiva, di costringere il singolo giudice a sconfinare nell'ambito proprio del legislatore. Il riferimento all'argomento delle «rime obbligate» compare anche in C. SOTIS, *Il limite come controlimite. Riflessioni sulla vicenda Taricco*, cit., p. 15.

⁵⁹⁸ Cfr., in particolare, V. MANES, *La «svolta» Taricco e la potenziale «sovversione di sistema»: le ragioni dei controlimiti*, cit., p. 216, che paventa la possibilità che il meccanismo innescato dalla sentenza *Taricco* potrebbe in futuro «condurre ad eliminare una soglia di punibilità o un meccanismo estintivo, una condizione obiettiva di punibilità o di procedibilità, una circostanza attenuante o persino una peculiare qualificazione del dolo, che aggravi troppo l'accertamento del reato in punto di elemento soggettivo»; D. NEGRI, *Il dito della irretroattività sfavorevole e la luna della garanzia giurisdizionale: la posta in gioco dopo la sentenza Corte di Giustizia UE Taricco*, cit., p. 6, che in proposito richiama, quale disciplina interna che potrebbe essere presa di mira, quella relativa «ai divieti d'uso probatorio degli atti d'indagine, i quali ... potrebbero essere di nuovo intesi come altrettanti ostacoli all'accertamento della colpevolezza nel giudizio dibattimentale», di fatto almeno in parte anticipando la questione sollevata nel caso *Dzivev*.

incidenza del diritto dell'Unione sul sistema criminale interno e la conseguente (ritenuta) tendenza al ribasso in punto di garanzie che porterebbe a ledere taluni dei principi fondamentali su cui si fonda la materia penale⁵⁹⁹.

Anche nella diversa ottica fatta propria dal presente studio, che di buon grado riconosce gli importanti e ineludibili progressi generati dal processo di europeizzazione del diritto penale⁶⁰⁰, la strada aperta dalla pronuncia *Taricco* si dimostra pericolosa e a tratti disfunzionale. *Pericolosa* in quanto capace di alimentare derive euroscettiche in un contesto storico come quello attuale ove «il riemergere di un irrazionale “nazionalismo penale” ... sarebbe in grado di sovvertire davvero le acquisizioni giuridiche faticosamente raggiunte in tanti anni sulla strada del progetto europeo o, comunque, di frenarne lo sviluppo»⁶⁰¹. *Disfunzionale* giacché spianando la strada alla diretta e quasi indiscriminata invocabilità dell'art. 325 TFUE si rischia, in fondo, di «pregiudicare in qualche modo la stessa efficacia armonizzatrice del diritto europeo», la cui attuazione «finirebbe per essere consegnata in misura insopportabile alla discrezionalità del giudice»⁶⁰².

Non è mancato, peraltro, chi ha osservato come un'interpretazione eccessivamente estesa da parte della Corte in punto di riconoscimento di efficacia diretta potrebbe financo concretare uno sconfinamento della stessa in competenze non attribuitele da parte degli Stati membri: in questa prospettiva, la sentenza *Taricco*, ritenuta al pari di tutte le pronunce interpretative della Corte sovranazionale come fonte del diritto, dovrebbe essere considerata *ultra vires* in quanto «lesiv[a] del principio di attribuzione»⁶⁰³.

Ebbene, se è vero, in definitiva, che gli effetti diretti «non sono una qualità ontologica della norma»⁶⁰⁴, ma di fatto vengono alla luce «quando lo dice la Corte di

⁵⁹⁹ Cfr., in particolare, L. EUSEBI, *Nemmeno la Corte di giustizia dell'Unione europea può erigere il giudice a legislatore*, cit., p. 3. ss.; C. CUPELLI, *Hobbes europeista? Diritto penale europeo, auctoritas e controlimiti*, in *Criminalia*, 2013, p. 357 ss.

⁶⁰⁰ Cfr. diffusamente, A. BERNARDI, *L'europeizzazione del diritto e della scienza penale*, cit., *passim*.

⁶⁰¹ L. PICOTTI, *Riflessioni sul caso Taricco. Dalla “virtuosa indignazione” al rilancio del diritto penale europeo*, cit., p. 443.

⁶⁰² F.C. PALAZZO, *Armonizzazione europea e costituzionalismo penale tra diritto e politica*, cit., p. 284.

⁶⁰³ O. CHESSA, *Meglio tardi che mai. La dogmatica dei controlimiti e il caso Taricco*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., p. 327. In ottica non dissimile seppur in termini non così decisi, si esprimono anche F.C. PALAZZO, *Armonizzazione europea e costituzionalismo penale tra diritto e politica*, cit., p. 284, secondo cui «la Corte di giustizia non può imporre la disapplicazione oltre questi limiti intrinseci», poiché «se così facesse, essa finirebbe per forzare l'efficacia armonizzatrice delle norme europee oltre il limite dell'autonomia degli Stati», e L. EUSEBI, *Nemmeno la corte di giustizia dell'Unione europea può erigere il giudice a legislatore*, cit., 44, il quale giudica la sentenza *Taricco* come espressione di «un eccesso di potere della CGUE».

⁶⁰⁴ V. MANES, *La «svolta» Taricco e la potenziale «sovversione di sistema»: le ragioni dei controlimiti*, cit., pp. 208-209.

giustizia»⁶⁰⁵, allora proprio quest'ultima potrebbe intervenire, nell'occasione fornita dalla Corte costituzionale italiana, a fare maggiore chiarezza sui precisi presupposti della richiesta disapplicazione, e ad aggiustare almeno parzialmente il tiro rispetto alla posizione assunta in *Taricco*, sì da contenere almeno in parte le reazioni potenzialmente eversive scaturite dal riconoscimento di effetti diretti all'art. 325 TFUE.

In questa prospettiva, se da un lato potrebbe apparire improbabile pervenire ad un totale stravolgimento delle precedenti conclusioni, dall'altro lato, più limitatamente, la Corte potrebbe almeno intervenire, come è stato suggerito, attraverso un'opportuna modulazione nel tempo degli effetti della propria pronuncia⁶⁰⁶. È noto, infatti, che le sentenze rese a seguito di rinvio pregiudiziale hanno efficacia *ex tunc*⁶⁰⁷, poiché definiscono la portata della norma di diritto dell'Unione così avrebbe dovuto essere interpretata ed applicata sin dalla sua entrata in vigore. Al contempo, la Corte può riconoscere alle proprie pronunce un'efficacia eccezionalmente *ex nunc*, seppur in presenza di talune rigorose situazioni⁶⁰⁸, anch'esse peraltro suscettibili di essere diversamente modulate da parte dei giudici di Lussemburgo.

Attraverso questo *escamotage*, non estraneo peraltro ad una prassi manifestata anche dalla Corte costituzionale⁶⁰⁹, i giudici di Lussemburgo potrebbero dunque addivenire ad un diverso bilanciamento tra l'esigenza di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e la necessità di garantire i diritti fondamentali e i principi di certezza del diritto e legittimo

⁶⁰⁵ M. CARTABIA, M. GENNUSA, *Le fonti europee e il diritto italiano*, cit., p. 35.

⁶⁰⁶ Cfr. C. AMALFITANO, *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?*, cit., p. 13 ss. In argomento cfr. D. DÜSTERHAUS, *Eppur si muove! The Past, Present, and (possible) Future of Temporal Limitations in the Preliminary Ruling Procedure*, in *Yearbook of European Law*, 2016.

⁶⁰⁷ Cfr. già Corte di giustizia, 27 marzo 1980, *Denkavit*, C-61/79, § 16; più recentemente sent. 13 gennaio 2004, *Kühne & Heitz*, C-453/00, §21.

⁶⁰⁸ Cfr. ad esempio Corte di giustizia, 8 aprile 1976, *Defrenne II*, C-43/75; 2 febbraio 1988, *Blaizot*, C-24/86; 16 luglio 1992, *Legros*, C-163/90. Più specificamente, le condizioni cui la Corte tende a subordinare il riconoscimento di efficacia *ex nunc* alle proprie pronunce sono riconducibili alle seguenti: il rischio di gravi ripercussioni economiche dovute all'elevato numero di rapporti giuridici costituiti in buona fede sulla base della normativa nazionale fino ad allora ritenuta valida; un comportamento non conforme dovuto ad una obiettiva e rilevante incertezza sulla portata delle disposizioni dell'Unione. In argomento cfr. M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, cit., p. 232 ss.

⁶⁰⁹ In argomento risultano ancora di grande attualità le autorevoli riflessioni contenute nel volume *Effetti Temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989. Per un esempio recente cfr. Corte cost. n. 11 febbraio 2015, n. 10, che ha accolto la questione di illegittimità costituzionale delle disposizioni istitutive della c.d. *Robin Tax* statuendo però che gli effetti della dichiarazione «devono decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della presente decisione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica», in quanto «l'applicazione retroattiva della presente declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe una grave violazione dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost.», con «irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost.».

affidamento⁶¹⁰, si da evitare di scaricare sul singolo imputato *sub iudice* le pretese inefficienze dell'intero sistema punitivo.

Al di là delle possibili future evoluzioni del dialogo tra i diversi organi giurisdizionali implicati nel caso *Taricco*, è indubbio che l'implementazione dell'obbligo di tutela adeguata imposto dall'art. 325 TFUE non possa essere in ogni caso unicamente demandata al singolo giudice domestico. Come noto, peraltro, le sentenze pregiudiziali di interpretazione si indirizzano ad una platea di destinatari ulteriori rispetto al singolo giudice remittente: a ben vedere, infatti, non solo quest'ultimo, ma anche gli altri organi giurisdizionali e le amministrazioni nazionali⁶¹¹ sono vincolati a dare applicazione alla norme così come interpretate dalla Corte di giustizia. Inoltre, i *dicta* di Lussemburgo – specie laddove ravvisino una vera e propria incompatibilità tra la norma nazionale oggetto di sindacato e la norma sovranazionale parametro – costituiscono un monito per gli Stati membri, obbligandoli ad adottare tutte le misure idonee ad adeguare il proprio ordinamento alla norma di diritto dell'Unione così come interpretata dalla Corte, in ossequio al generale principio di leale collaborazione.

Proprio in questa prospettiva, occorre ricordare come tra le numerose critiche mosse alla sentenza resa in data 8 settembre 2015 non viene contestato tanto il merito della declaratoria di “illegittimità comunitaria” della disciplina italiana della prescrizione, già giudicata dalla dottrina italiana maggioritaria come «il “male assoluto” nell'ordinamento penale»⁶¹²: s'è detto che, in fondo, «la Corte di giustizia ha ragione»⁶¹³ nell'appuntare le proprie critiche nei confronti di un istituto giudicato assai problematico dagli stessi operatori interni. Ciò che si invoca è dunque un deciso intervento legislativo sul punto, capace di risolvere le antinomie già rilevate nella sentenza *Taricco* sì da evitare di esporre lo Stato all'eventualità, non così remota, di una procedura di infrazione. Una presa di posizione legislativa consentirebbe, peraltro, nell'ottica da cui prende le mosse il presente capitolo, di fornire un più sicuro quadro di riferimento per l'interprete, che vada al di là

⁶¹⁰ Cfr. C. AMALFITANO, *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?*, cit., p. 13 ss.

⁶¹¹ Cfr. ampiamente M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, cit., p. 231 ss. e giurisprudenza ivi citata.

⁶¹² E.M. AMBROSETTI, *La riforma della prescrizione del reato tra progetti legislativi e alternative giudiziarie*, in *Arch. pen. (web)*, 2016, n. 2, p. 2.

⁶¹³ R. BIN, *Taricco, una sentenza sbagliata: come venirne fuori?*, cit., p. 299; F. VIGANÒ, *Il caso Taricco davanti alla Corte costituzionale: qualche riflessione sul merito delle questioni, e sulla reale posta in gioco*, cit., p. 236 ss.

della sola disciplina della prescrizione del reato per investire, in ottica più ampia, il sistema dei reati a tutela degli illeciti finanziari dell'Unione.

5. Le reciproche interferenze tra la giurisprudenza in materia di interessi finanziari UE e la direttiva PIF

Come anticipato, quale possibile rimedio alla testimoniata tendenza verso una eterogenesi dei fini dell'istituto del rinvio pregiudiziale, si ritiene di poter ricomprendere l'ipotesi di arricchire il quadro di fonti normative certe a disposizione dell'interprete.

In questa prospettiva, sembra dunque opportuno valorizzare le interferenze esistenti tra i due principali piani (normativo e giurisprudenziale) in cui si esplica la progressiva evoluzione dell'area PIF nello scenario aperto dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Si tratta, a ben vedere, di interferenze reciproche: da un lato, infatti, la più recente giurisprudenza sovranazionale sta sensibilmente influenzando l'andamento dei negoziati della direttiva PIF (cfr., *infra, sub* § 7.1); in senso opposto, proprio le più recenti iniziative legislative intraprese a livello europeo, già oggetto del capitolo precedente, potrebbero fornire un più sicuro riferimento interpretativo ai giudici nazionali, in modo fra l'altro da contenere in radice un utilizzo strumentale del rinvio pregiudiziale (cfr., *infra, sub* § 7.2).

5.1. Dalla giurisprudenza UE alla direttiva PIF: l'inclusione delle frodi IVA e un possibile chiarimento sulla base giuridica

Con riferimento al primo profilo segnalato, occorre brevemente soffermare l'attenzione sulle forme di incidenza prodotte dalla sentenza *Taricco* sugli attuali procedimenti legislativi dell'area PIF. Più specificamente, da una lettura della pronuncia in parola in ottica europea⁶¹⁴ emergono almeno due precise indicazioni, riguardanti la diretta

⁶¹⁴ Per una lettura della sentenza *Taricco* in questo senso cfr. 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*, cit.; M. LASSALLE, *Taricco kills two birds with one stone for the sake of the PIF*, in *European Law Blog*, 27 ottobre 2015.

incidenza delle frodi in materia di IVA sul bilancio dell'Unione e l'individuazione della base giuridica idonea a fondare una competenza penale dell'Unione nel settore della lotta antifrode.

Nel capitolo precedente (cfr., *supra*, *sub* capitolo terzo, § 2) si è già detto che la scelta di includere o meno le frodi IVA nell'ambito di applicazione della direttiva PIF – e, di conseguenza, tra le competenze del Pubblico ministero europeo – costituisce uno degli aspetti più problematici degli attuali negoziati.

A ben vedere, in più di un'occasione la Corte di giustizia aveva già ravvisato la sussistenza di «un nesso diretto tra la riscossione del gettito dell'IVA nell'osservanza del diritto dell'Unione applicabile e la messa a disposizione del bilancio dell'Unione delle corrispondenti risorse IVA», sulla base della considerazione per cui «qualsiasi lacuna nella riscossione del primo determina potenzialmente una riduzione delle seconde»⁶¹⁵.

Sulla base di tale assunto, recepito nel considerando n. 4 della proposta, la Commissione aveva inizialmente scelto di includere le frodi IVA nell'ambito della direttiva PIF, ritenendo peraltro che siffatte frodi fossero già oggetto della Convenzione PIF⁶¹⁶, la cui portata doveva ritenersi estesa a tutte le entrate del bilancio dell'Unione, comprensive dunque anche delle risorse provenienti dall'imposta sul valore aggiunto.

Senonché, come già ricordato, il Consiglio si oppose all'argomento inclusivo sostenuto dalla Commissione e ottenne di vedere espunto il riferimento alle frodi in parola, oltre che di precisare all'art. 2, dedicato alla nozione di «interessi finanziari dell'Unione», l'esplicita esclusione dal campo di applicazione della direttiva dei gettiti derivanti dall'IVA.

Solo a seguito della pronuncia resa in data 8 settembre 2015, ove a ben vedere la Corte si è limitata a ribadire quando già espresso sul punto nella propria precedente giurisprudenza, il Consiglio si è deciso a ripensare almeno parzialmente la propria posizione⁶¹⁷, formalizzando la scelta di includere almeno le ipotesi di *gravi* frodi IVA nel testo predisposto in data 30 settembre 2016⁶¹⁸. Così nell'art. 2 è venuta meno l'esclusione

⁶¹⁵ In questi termini già Corte di giustizia (Grande Sezione) 15 novembre 2011, *Commissione c. Germania*, C-539/09, § 72; sent. 26 febbraio 2013, *Akerberg Fransson*, C-617/10.

⁶¹⁶ In questo senso cfr. altresì le conclusioni presentate in data 30 aprile 2015 dall'Avvocato generale Kokott nel caso *Taricco*, §§ 92 ss.

⁶¹⁷ Interinstitutional File: 2012/0193 (COD), Brussels, 17 September 2015, 12088/15, reperibile su <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12088-2015-INIT/en/pdf>.

⁶¹⁸ Interinstitutional File: 2012/0193 (COD), Brussels, 30 September 2016, 12686/16, reperibile su <http://db.euocrim.org/db/en/doc/2572.pdf>.

del gettito IVA dalla nozione di interessi finanziari dell'Unione e nell'art. 3, lett. *d* è stato tipizzato il riferimento alle frodi relative alle «grav[i] violazion[i] del sistema intracomunitario dell'IVA» (cfr., *supra*, *sub* capito terzo, § 2.2).

La seconda indicazione contenuta nella sentenza *Taricco* attiene all'individuazione della base giuridica idonea a fondare una competenza penale dell'Unione in materia antifrode, con tutte le rilevanti implicazioni derivanti dalla scelta in questione (cfr., *supra*, *sub* capitolo terzo, § 2.1). Come già osservato, infatti, sebbene la Corte non lo dica espressamente, l'attribuzione di effetti diretti all'art. 325 TFUE porta con sé anche l'implicito riconoscimento della centralità della disposizione in parola nel settore della protezione degli interessi finanziari dell'Unione, sulla cui base dovrebbero dunque fondarsi anche le iniziative legislative sovranazionali tese ad assicurare protezione a detti interessi attraverso la legge penale⁶¹⁹.

L'art. 325, par. 4 TFUE, unitamente all'art. 86, par. 2, a ben vedere, era già stato indicato dalla dottrina quale fonte capace di attribuire all'Unione una competenza penale (ritenuta a seconda dei casi come diretta⁶²⁰, quasi-diretta⁶²¹ o indiretta⁶²²) di carattere settoriale, in ragione dei suoi elementi specializzanti rispetto all'art. 83, par. 1 e 2⁶²³.

Proprio in quest'ottica, come già in precedenza esaminato, la Commissione era inizialmente orientata a fondare la proposta di direttiva PIF sull'art. 325, par. 4 TFUE⁶²⁴, ma le resistenze della maggior parte degli Stati membri⁶²⁵ condussero a ripensare tale

⁶¹⁹ Sul punto cfr. 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*, cit., p. 5. La rilevanza della sentenza *Taricco* in merito alla possibile scelta dell'art. 325 quale base giuridica per l'adozione della direttiva PIF è enfatizzata anche da M. CAIANIELLO, *Dum Romae (et Brucsellae) Consulitur... Some Considerations on the Taricco Judgement and Its Consequences at National and European Level*, cit., p. 6 e V. FRANSSEN, *EU criminal law and effet utile: a critical examination of the Union's use of criminal law to achieve effective enforcement*, in *EU Criminal Law and Policy. Values, Principles and Methods*, a cura di J.B. Banach-Gutierrez, C. Harding, Londra-New York, 2017, pp. 90-91.

⁶²⁰ Cfr. L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, cit., p. 87 ss.; K. LIGETI, *Approximation of substantive criminal law and the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, cit., pp. 79-81.

⁶²¹ Cfr. C. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, cit., p. 344 ss.

⁶²² Cfr. G. GRASSO, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, cit., p. 2342.

⁶²³ Cfr. L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, cit., p. 88 ss.

⁶²⁴ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, COM(2012) 363, 11 luglio 2012.

⁶²⁵ Sul punto cfr. Council of the European Union, *Opinion of the Legal Service, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law. Legal basis*, Brussels, 22 October 2012, 15309/12 per le ragioni alla base dell'opinione del Consiglio circa la correttezza dell'art. 83, par. 2 quale base giuridica per adottare la direttiva PIF. Cfr. altresì le modifiche apportate dal Consiglio sul testo proposto dalla Commissione:

scelta e ad optare, infine, per l'art. 83, par. 2 TFUE⁶²⁶, giacché quest'ultimo avrebbe consentito di adottare misure dotate della minor incisività ed estensione propria del titolo V del Trattato⁶²⁷.

Ebbene, anche alla luce della sentenza *Taricco*, la Commissione potrebbe comunque rimettere in discussione la scelta relativa alla base giuridica. In primo luogo, già nel corso degli attuali negoziati, la Commissione potrebbe esprimersi con parere negativo sull'emendamento relativo alla base giuridica a norma dell'art. 294, par. 9 TFUE. Sennonché, in questo caso la disposizione da ultimo citata imporrebbe di adottare la direttiva in parola con votazione unanime da parte del Consiglio (in luogo della maggioranza qualificata attualmente prevista), con la conseguenza di esporre il progetto di direttiva al potere di veto di singoli Stati membri e complicare ulteriormente un percorso già tortuoso e non esente da molteplici scelte di natura compromissoria che rischierebbero in questo modo di venire vanificate.

In alternativa, la Commissione potrebbe decidere di sottoporre alla Corte di giustizia la questione relativa alla corretta base giuridica per l'adozione della direttiva PIF, solo in una fase successiva alla relativa adozione. Come noto, l'inosservanza della base giuridica richiesta dai Trattati per l'adozione di un determinato atto legislativo costituisce un vizio sostanziale che può condurre all'annullamento dell'atto in questione. Si potrebbe dunque ipotizzare l'esperimento di un ricorso *ex art. 261 TFUE*, potendosi comunque confidare, in caso di annullamento della direttiva PIF, sul mantenimento degli effetti della stessa sino all'adozione di una nuova misura basata sul fondamento giuridico appropriato (*ex art. 264, par. 2 TFUE*)⁶²⁸. Se, da un lato, la giurisprudenza della Corte di giustizia in

Interinstitutional File: 2012/0193 (COD), Brussels, 10 June 2013, 10729/13 reperibile su: <http://db.eurowrim.org/db/en/doc/1912.pdf>.

⁶²⁶ Come già illustrato *supra*, *sub* capitolo terzo, § 2.1, il passaggio dall'art. 325 all'art. 83, par. 2 ha determinato in parallelo la riscrittura dell'art. 1 del progetto di direttiva PIF. Il suo testo originario si riferiva, rispecchiando il disposto dell'art. 325, par. 4, alla predisposizione delle «misure necessarie nel campo della prevenzione e della lotta contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, mediante la definizione di reati e sanzioni», mentre quello attuale, fondato sull'art. 83, par. 2, rimanda alla previsione di «norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel campo della lotta contro le frodi e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di contribuire efficacemente ad una maggiore protezione contro la criminalità che colpisce tali interessi finanziari, in linea con l'*acquis* dell'Unione in questo campo».

⁶²⁷ Come già visto, si allude in particolare al carattere *indispensabile* dell'intervento sovranazionale; al grado di dettaglio dello stesso limitata alla previsione di «norme minime»; alla più limitata estensione territoriale della misura (in virtù dei diversi regimi di *opt-in* e *opt-out* valevoli per Regno Unito, Irlanda e Danimarca); alla possibilità di azionare il meccanismo del freno di emergenza *ex art. 83.3*.

⁶²⁸ Cfr. le già citate sentt. 6 maggio 2014, *Commissione c. Parlamento europeo e Consiglio*, C-43/12, §§52-56; 22 ottobre 2013, *Commissione c. Consiglio*, C-137/12, §§ 78-81; 24 giugno 2014, *Parlamento c.*

materia di «*choice of legal basis*» denota in effetti la sostanziale attribuzione, in capo alle istituzioni coinvolte nel procedimento legislativo, di un ampio margine discrezionale (sul punto cfr., *supra*, *sub* capitolo terzo, § 2.1), dall'altro lato, proprio nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione i giudici di Lussemburgo si sono dimostrati particolarmente rigorosi a valorizzare gli obblighi di tutela derivanti dall'art. 325 TFUE e non è escluso che una simile posizione possa essere mantenuta ed enfatizzata nell'eventualità sopra descritta.

5.2. Dalla direttiva PIF alla giurisprudenza UE e nazionale: un più solido quadro di riferimento per l'interprete?

Nelle pagine che precedono si è osservato come uno degli aspetti di maggiore criticità riconducibile alla sentenza *Taricco* possa essere ravvisato nell'esplicito riconoscimento dell'efficacia diretta dell'art. 325 TFUE, nonostante la carenza, *in primis*, di quei connotati di sufficiente precisione e incondizionatezza richiesti dalla dottrina degli effetti diretti. Ciò ha comportato, sul versante degli organi giurisdizionali interni, un'incertezza sistemica del tutto estranea agli esiti fisiologici dello strumento del rinvio pregiudiziale, oltre che un'inedita attribuzione al singolo giudice della valutazione circa l'adeguatezza dell'intero sistema nazionale antifrode e del correlato compito di implementare in concreto l'obbligo di tutela effettiva contenuto nell'art. 325 TFUE.

La tendenza segnalata, peraltro disfunzionale rispetto agli stessi obiettivi di fonte europea, potrebbe almeno in parte essere arginata attraverso l'arricchimento del quadro di fonti normative certe a disposizione dell'interprete.

Il riferimento non corre quindi unicamente all'istituto della prescrizione dei reati, censurato dalla Corte di giustizia quale principale elemento cui addebitare la «sistematica impunità delle frodi in materia di IVA», peraltro da lungo tempo oggetto delle intenzioni di riforma del legislatore italiano; in ottica più ampia, l'arricchimento delle fonti normative a disposizione dell'interprete dovrebbe investire l'intero settore degli interessi finanziari

Consiglio, C-658/11, §§ 88-91, in cui la Corte di giustizia ha richiamato le esigenze di certezza del diritto per giustificare il mantenimento delle direttive annullate adottate sulla base di una base giuridica giudicata inappropriata. Sul punto cfr. S. MIETTINEN, *Criminal competence and the choice of legal basis: space in the margins?*, cit., p. 226.

dell'Unione. A ben vedere, in linea con questa seconda prospettiva, le più recenti iniziative legislative dell'area PIF potrebbero, almeno in parte, offrire un più solido quadro di riferimento per il giudice nazionale e consentire di paralizzare in radice un utilizzo strumentale del rinvio *ex art.* 267 TFUE.

Tenendo presente anche le critiche mosse da quella parte della dottrina che nella sentenza *Taricco* ha ravvisato gli estremi di un vizio *ultra vires*⁶²⁹, occorre infatti considerare che gli Stati membri hanno in effetti conferito all'Unione una specifica competenza penale di tipo settoriale a tutela degli interessi finanziari sovranazionali, la cui base giuridica – diversamente dall'indirizzo degli attuali negoziati ove si è infine optato per l'art. 83, par. 2 TFUE – parrebbe più correttamente individuabile proprio nell'art. 325.

Come già osservato, parte della dottrina⁶³⁰ ha ravvisato nella disposizione da ultimo citata, da raccordarsi con l'art. 86, una vera e propria competenza *diretta* dell'Unione ad adottare – mediante la fonte regolamentare – norme penali direttamente applicabili nel settore della lotta antifrode. Aderendo a questa impostazione, già suggerita con riferimento alle corrispondenti disposizioni contenute nel Trattato costituzionale⁶³¹, le fonti penali sovranazionali presenterebbero un contenuto immediatamente precettivo esteso ad una compiuta descrizione tanto dei comportamenti vietati, quanto delle relative conseguenze sanzionatorie. Inoltre, le predette fonti, in virtù delle precise caratteristiche loro conferite dal Trattato (cfr. art. 288 TFUE), sarebbero in grado di produrre un vero e proprio effetto di sostituzione rispetto alla normativa nazionale con esse contrastante.

Si è già detto, peraltro, che una simile unificazione normativa produrrebbe notevoli benefici non solo con riferimento alla capacità di orientare in modo preciso tutti gli operatori domestici, sì da garantire uno standard di tassatività sul versante dell'interpretazione giudiziale, ma anche rispetto all'intero spazio giudiziario europeo di

⁶²⁹ Sul punto cfr. principalmente O. CHESSA, Meglio tardi che mai. *La dogmatica dei controlimiti e il caso Taricco*, cit., p. 325 ss.

⁶³⁰ Cfr. L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, cit., p. 87 ss.; K. LIGETI, *Approximation of substantive criminal law and the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, cit., pp. 79-81.

⁶³¹ Cfr. L. PICOTTI, *Il Corpus Juris 2000. Profili di diritto penale sostanziale e prospettive di attuazione alla luce del progetto di Costituzione europea*, cit., pp. 85-86; S. MANACORDA, *Los estrechos caminos de un derecho penal de la Union Europea. Problemas y perspectivas de una competencia penal "directa" en el Proyecto de Tratado Constitucional*, *Criminalia*, 2004, p. 208 ss.; S. RIONDATO, *Dal mandato di arresto europeo al libro verde sulle garanzie, alla Costituzione europea. Spunti sulle nuove vie di affermazione del diritto penale sostanziale europeo*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2004, p. 1128 ss.; A. BERNARDI, *Europeizzazione del diritto penale e progetto di Costituzione europea*, cit., pp. 8-9.

area PIF, giacché l'ambito di competenza sostanziale della costituenda Procura europea sarebbe sottratto all'eterogeneità delle disposizioni nazionali di trasposizione⁶³².

Tuttavia, benché astrattamente auspicabile sotto diversi profili, l'opzione prospettata non pare legittimata dall'attuale formulazione dei Trattati, che sul punto non operano una precisa scelta a favore della fonte regolamentare⁶³³. Come già ricordato, infatti, laddove si consente di intervenire con misure efficaci e dissuasive per combattere le attività lesive degli interessi finanziari dell'Unione (art. 325 TFUE), non è ravvisabile una chiara indicazione circa il tipo di fonte da utilizzare allo scopo; viceversa, nella determinazione del contenuto del regolamento di cui all'art. 86 manca un inequivoco riferimento agli «elementi costitutivi delle fattispecie e delle pene», presente invece nell'art. 280-*bis* TUE⁶³⁴.

Le previsioni sovranazionali in materia antifrode dovrebbero dunque più correttamente trovare spazio in una direttiva, in linea con le iniziative attualmente oggetto di negoziato in sede europea. Sennonché, l'ambizioso progetto originario ha sperimentato in questi anni un profondo ridimensionamento – come ben esemplificato, in particolare, dal venir meno dell'armonizzazione dei minimi edittali e dall'inclusione delle frodi IVA transfrontaliere solo qualora provochino danni complessivi superiori a 10 milioni di euro –, anche a causa della mutata base giuridica prescelta per la relativa adozione.

A ben vedere, anche a prescindere dalla diversa applicabilità geografica e dagli speciali meccanismi afferenti il procedimento legislativo nell'ambito del titolo V (si pensi al c.d. «freno di emergenza»), le peculiarità delle misure adottate sulla base dell'art. 83 o dell'art. 325 si estendono altresì al grado di dettaglio che può caratterizzare la formulazione delle rispettive previsioni. La disposizione da ultimo citata, a ben vedere, consentirebbe al legislatore UE di intervenire con «maggiore incisività»⁶³⁵ nelle scelte di incriminazione a tutela degli interessi finanziari dell'Unione rispetto alle direttive penali

⁶³² R. SICURELLA, *Le conseguenze dell'istituzione della Procura europea negli Stati membri dell'Unione. Profili di diritto penale sostanziale*, cit., p. 160.

⁶³³ Cfr. G. GRASSO, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, cit., p. 2342; R. SICURELLA, *La tutela "mediata" degli interessi della costruzione europea: l'armonizzazione dei sistemi penali nazionali tra diritto comunitario e diritto dell'Unione europea*, cit., p. 392.

⁶³⁴ R. SICURELLA, *Le conseguenze dell'istituzione della Procura europea negli Stati membri dell'Unione. Profili di diritto penale sostanziale*, cit., pp. 148-149.

⁶³⁵ Cfr. G. GRASSO, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, cit., p. 2347; R. SICURELLA, *La tutela "mediata" degli interessi della costruzione europea: l'armonizzazione dei sistemi penali nazionali tra diritto comunitario e diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 389-391.

ex art. 83, par. 2 le quali incontrano, invece, l'esplicito limite della tipizzazione per «norme minime».

In ogni caso, come da più parti già osservato⁶³⁶, gli interventi sovranazionali basati sul nuovo art. 83 (tra i quali rientra ormai a pieno titolo anche la direttiva PIF) sarebbero comunque destinati ad orientare in misura penetrante le opzioni interne di trasposizione. A ben vedere, peraltro, la necessità che anche la «qualità» delle fonti europee – oltre, beninteso, alle fonti nazionali di recepimento – soddisfi un certo grado di determinatezza non discende solo dall'esigenza, vincolante per lo stesso legislatore UE, di assicurare il rispetto del principio di legalità penale, nella accezione ad esso riconosciuta dalle Corti europee. In linea con la prospettiva adottata nel presente capitolo, invero, viene in rilievo anche la necessità di evitare trasposizioni disomogenee da Stato a Stato, potenzialmente confliggenti con i principi di uguaglianza e non discriminazione⁶³⁷, nonché quella di scongiurare i rischi connessi a sviluppi ermeneutici non prevedibili a priori⁶³⁸. Infatti, le norme penali di matrice europea «se indeterminate, ... non potrebbero supportare in modo soddisfacente l'attività ermeneutica dei giudici nazionali finalizzata all'interpretazione conforme al diritto UE [e] non potrebbero orientare adeguatamente le pronunce della Corte di Giustizia rispetto ai ricorsi interpretativi per inadempimento»⁶³⁹.

Le differenze rispetto ad un'unificazione normativa a mezzo di regolamenti penali non sono certo indifferenti. È ben noto infatti che, diversamente da questi ultimi, le direttive sono prive di un contenuto immediatamente precettivo e necessitano appunto di un'opera di trasposizione interna da parte dei singoli ordinamenti nazionali. Inoltre, il limite costituito dal divieto di effetti verticali invertiti – a meno che la Corte di giustizia non intervenga a ripensare la dottrina degli effetti diretti rispetto alle nuove competenze penali dell'Unione – impedisce di invocare la diretta applicabilità delle direttive penali non (o mal) trasposte nell'ambito dei singoli giudizi nazionali. Per l'eventualità della mancata o erronea implementazione di una direttiva di armonizzazione penale il Trattato di Lisbona,

⁶³⁶ Cfr., in particolare, A. BERNARDI, *Le «qualità» della norma penale tra fonti nazionali e fonti europee*, cit., p. 364 ss.; ID., *La competenza penale accessoria dell'Unione europea: problemi e prospettive*, cit., p. 65-66; R. SICURELLA, *«Prove tecniche» per una metodologia dell'esercizio delle nuove competenze concorrenti dell'Unione europea in materia penale*, cit., p. 24 ss.; S. MIETTINEN, *The Europeanization of Criminal Law: Competence and its Control in the Lisbon Era*, cit., p. 134.

⁶³⁷ Cfr. A. MARTUFI, *Qualità intrinseche delle norme penali europee e controllo di legalità*, cit., p. 441 ss.

⁶³⁸ Cfr. A. BERNARDI, *Le «qualità» della norma penale tra fonti nazionali e fonti europee*, cit., p. 364 ss.

⁶³⁹ Cfr. A. BERNARDI, *Le «qualità» della norma penale tra fonti nazionali e fonti europee*, cit., p. 366.

come noto, ha esteso il rimedio del ricorso per infrazione, così colmando una delle principali lacune giurisdizionali che connotava il sistema previgente.

Rispetto alla posizione del singolo giudice chiamato a dare concreta applicazione al sistema dei reati offensivi anche del *budget* dell'Unione, l'introduzione di specifiche previsioni normative sovranazionali a tutela degli interessi finanziari UE avrebbe comunque il merito di individuare più chiaramente il parametro europeo di riferimento, anche nell'ottica di sollevare eventuali questioni interpretative tramite lo strumento del rinvio pregiudiziale. Detto parametro, infatti, dalla generica indicazione contenuta nell'art. 325, parr. 1 e 2, andrebbe più specificamente ad individuarsi nelle singole disposizioni contenute nella direttiva PIF, le quali si presterebbero, d'altra parte, a guidare anche l'attività ermeneutica della stessa Corte di giustizia. La capacità orientativa delle fonti normative di area PIF non potrà che dipendere, in sostanza, dal grado di dettaglio della formulazione dei precetti e delle sanzioni a livello sovranazionale.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

A conclusione del presente studio non resta che tirare le fila dell'indagine sin qui condotta ed interrogarsi sulle reali prospettive del cammino di integrazione europea con specifico riguardo al settore considerato.

Come emerso nella prima parte della ricerca, le iniziative sovranazionali a tutela delle finanze europee si sono nel tempo manifestate in tutte le principali tecniche di protezione descritte in termini generali nel primo capitolo dell'elaborato. Per limitarci a riprendere gli esempi più significativi, il modello *accentrato* trova espressione nel regolamento n. 2988/95, fonte di sanzioni amministrative direttamente applicabili da parte delle autorità nazionali a fronte di violazioni del diritto dell'Unione idonee a provocare un pregiudizio economico alle entrate o alle spese del bilancio UE; con il progetto di modifica dei trattati del 1976 si era tentato di far ricorso al modello *misto o del rinvio* attraverso una diretta estensione dell'ambito applicativo delle norme incriminatrici interne poste a tutela degli interessi finanziari nazionali; il modello *decentrato* ha conosciuto nel settore in esame diversi gradi di incidenza, passando dal riconoscimento – dapprima solo sul fronte giurisprudenziale, poi recepito nei Trattati – dell'obbligo per gli Stati membri di garantire agli interessi sovranazionali una protezione equiparata a quella garantita ad analoghi interessi domestici, e in ogni caso parametrata agli standard di efficacia, proporzione e sufficiente dissuasività, sino all'introduzione di veri e propri obblighi di incriminazione di terzo pilastro, contenuti nella Convenzione PIF e nei relativi protocolli addizionali.

Tuttavia, pur a fronte delle molteplici sfaccettature degli strumenti di salvaguardia approntati nell'area PIF, il livello di tutela penale garantito agli interessi oggetto del presente studio continua ad apparire a larga parte della dottrina penalistica e alle stesse istituzionali europee come non del tutto soddisfacente, sia sotto il profilo della lacunosità contenutistica delle iniziative adottate nello scenario pre-Lisbona, sia in virtù delle notevoli divergenze sanzionatorie ancora esistenti tra i diversi Paesi membri dell'Unione.

A ben vedere, il quadro introdotto dal Trattato di Lisbona consentirebbe, almeno sulla carta, di contribuire al rafforzamento delle tecniche di tutela del *budget* dell'Unione, in particolare attraverso due prospettive sulle quali il presente studio ha concentrato l'attenzione: quella *normativa* e quella *giurisprudenziale*.

Sotto il primo profilo, la ricerca si è concentrata nello studio delle nuove competenze penali attribuite all'Unione in materia penale. In particolare, accanto alla competenza penale generale disciplinata all'art. 83 TFUE, ci si è interrogati circa l'idoneità di altre disposizioni del Trattato – tra cui *in primis* gli artt. 86, par. 2 e 325, par. 4 – a fungere da basi giuridiche attributive di competenze di carattere settoriale, e ci si è altresì domandati quale sia in questo caso il legittimo grado di condizionamento degli ordinamenti penali nazionali da parte del legislatore europeo. In linea con le argomentazioni più diffusamente sviluppate nel corpo dell'elaborato, sembra corretto aderire alla ricostruzione più prudente secondo la quale, stante l'attuale formulazione del Trattato, la competenza settoriale fondata sull'art. 325 TFUE sia di natura soltanto *indiretta*, ossia idonea a legittimare l'adozione di direttive di armonizzazione penale la cui incisività contenutistica è sì maggiore di quelle promulgate a norma del titolo V, ma non così tanto da spingersi sino alle potenzialità unificatrici della fonte regolamentare.

Proprio sulla base dell'art. 325, la Commissione europea aveva inizialmente formulato la propria proposta di direttiva PIF, la quale, lungi dal concretarsi in una mera "lisbonizzazione" della precedente Convenzione PIF, perseguiva l'ambizioso progetto di intensificare la lotta contro le frodi e le altre attività lesive degli interessi finanziari UE attraverso un maggior grado di dettaglio delle relative previsioni. Tra queste figuravano, in particolare, l'ampliamento delle ipotesi di reato oggetto di armonizzazione (tra cui l'inclusione delle frodi in materia di appalti pubblici, della c.d. «ritenzione illecita» e delle fattispecie di corruzione impropria, sempre che legate al compimento o all'omissione di uno specifico atto), la specificazione della qualifica di «pubblico ufficiale» (inclusiva anche dei privati incaricati della gestione di fondi pubblici), la precisazione delle disposizioni in tema di prescrizione e di sanzioni, delle quali veniva anche fissato il limite minimo edittale.

Senonché, anche in ragione della modifica della relativa base giuridica, ora individuata nell'art. 83, par. 2, il testo della proposta ha conosciuto un significativo ridimensionamento – ben esemplificato, in particolare, dal venir meno dell'armonizzazione

dei minimi edittali e dall'inclusione delle frodi IVA transfrontaliere solo qualora provochino danni complessivi superiori a 10 milioni di euro –, tale da mettere in dubbio la reale portata evolutiva del nuovo progetto rispetto agli strumenti di tutela adottati alla luce del precedente assetto istituzionale.

Sotto la seconda prospettiva evocata, lo studio ha esaminato le nuove competenze attribuite alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ora estese a tutte le politiche afferenti al precedente terzo pilastro. L'organo giurisdizionale sovranazionale ha in effetti già in molte occasioni sopperito ai ritardi del diritto europeo di fonte primaria, con interventi non di rado di segno anticipatorio rispetto alle modifiche che sarebbero poi state cristallizzate nei Trattati. Tale ruolo pare destinato realisticamente ad intensificarsi nell'assetto post-Lisbona, di pari passo con l'ampliamento delle competenze attribuite all'Unione anche in materia penale.

Il terreno privilegiato per l'attività ermeneutica della Corte pare negli ultimi tempi essere rappresentato proprio dall'ambito degli interessi finanziari dell'Unione, la cui esigenza di tutela – nei termini prescritti dall'art. 325 TFUE – ha condotto diversi giudici nazionali ad interrogarsi circa la compatibilità della disciplina sostanziale o processuale interna con la disposizione da ultimo citata. I casi *Taricco*, *Scialdone* e *Dzivev* esaminati nel capito quarto si dimostrano tuttavia espressione di una comune tendenza ad un utilizzo improprio del rinvio pregiudiziale: le crescenti iniziative dei giudici interni – destinate potenzialmente ad aumentare, stante l'ampiezza del parametro sovranazionale richiamato, cui la Corte di giustizia ha discutibilmente riconosciuto l'attitudine a produrre effetti diretti – sembrano infatti animate da istanze funzionalistiche, tese a rimediare alle pretese inefficienze dei sistemi penali nazionali attraverso un richiamo (talvolta improprio e non sempre puntuale) al diritto europeo. Come dimostrano le diffuse incertezze interpretative generate dalla sentenza *Taricco*, recentemente evidenziate anche dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 24/2017, la preziosa funzione nomofilattica dello strumento disciplinato dall'art. 267 TFUE rischia di risultare sempre più sbiadita, generando esiti interpretativi forieri di soluzioni diversificate sulla base del caso concreto, in aperto contrasto con la stessa *ratio* di fondo che anima l'istituto in esame.

La tendenza segnalata si dimostra al tempo stesso pericolosa e a tratti disfunzionale. *Pericolosa* in quanto capace di alimentare derive euroscettiche in un contesto storico come quello attuale, sì da compromettere le stesse potenzialità evolutive del processo di

integrazione europea. *Disfunzionale*, inoltre, alla stessa esigenza di tutela degli interessi finanziari UE, a fronte della inedita attribuzione al singolo giudice del compito di valutare l'adeguatezza dell'intero sistema nazionale antifrode e di implementare in concreto l'obbligo di tutela effettiva contenuto nell'art. 325 TFUE, in assenza di precise indicazioni normative in grado di limitarne la valutazione indubbiamente discrezionale.

È parso infine opportuno considerare le reciproche relazioni intercorrenti tra le due prospettive evocate.

Da un lato, infatti, la più recente giurisprudenza sovranazionale ha già sensibilmente influenzato i negoziati della direttiva PIF con riferimento alla definitiva (seppur limitata) inclusione delle frodi IVA nel relativo ambito di applicazione, e potrebbe altresì essere valorizzata in chiave di precisazione circa la corretta base giuridica su cui fondare misure penali di armonizzazione in materia antifrode.

Dall'altro lato, le fonti normative europee di area PIF potrebbero costituire un più sicuro riferimento interpretativo tanto per i singoli giudici nazionali, quando per la stessa Corte di giustizia. Una maggiore capacità orientativa delle predette fonti, peraltro, appare in definitiva auspicabile anche nell'ottica di una migliore operatività della costituenda Procura europea, giacché il relativo ambito di competenza sostanziale sarebbe così sottratto all'eterogeneità delle disposizioni nazionali di trasposizione. Senonché, per quanto a questo scopo sembrerebbe opportuno compiere quel salto di qualità rappresentato dall'emanazione di precetti e sanzioni unificati, l'attuale assetto dei Trattati non pare ancora attribuire all'Unione una competenza penale diretta.

Resta inteso, peraltro, che occorrerà attendere l'esito degli attuali negoziati e la soluzione delle pendenze innescate dai rinvii pregiudiziali sopra richiamati per valutare con maggiore completezza il reale stato del cammino dell'Unione e per definire i prossimi, possibili passi da compiersi nell'ottica di un'efficace tutela degli interessi finanziari sovranazionali.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989
- AA. VV., *La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats Membres*, a cura di M. Delmas-Marty, J. Vervaele, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000
- AA. VV., *The implementation of the Corpus Juris in the Member States. Penal provisions for the protection of European finances*, vol. I, a cura di M. Delmas-Marty, J.A.E. Vervaele, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000
- AA. VV., *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione: l'esempio dei fondi strutturali*, a cura di G. Grasso, Milano, 2000
- AA. VV., *Il Corpus juris 2000: nuova formulazione e prospettive di attuazione*, a cura di L. Picotti, Padova, 2004
- AA. VV., *Ai confini del "favor rei". Il falso in bilancio davanti alle Corti costituzionale e di giustizia*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Torino, 2005
- AA. VV., *La tutela dell'euro. Teoria e prassi*, a cura di A. Bernardi, Padova, 2005
- AA. VV., *Fraude y corrupción en el Derecho penal económico europeo. Eurodelitos de corrupción y fraude*, a cura di L Arroyo Zapatero, A. Nieto Martín, Cuenca, 2006
- AA. VV., *Lezioni di diritto penale europeo*, a cura di G. Grasso, R. Sicurella, Milano, 2007
- AA. VV., *L'interpretazione conforme al diritto comunitario in materia penale*, a cura di F. Sgubbi, V. Manes, Bologna, 2007
- AA. VV., *Per un rilancio del progetto europeo. Esigenze di tutela degli interessi comunitari e nuove strategie di integrazione penale*, a cura di G. Grasso, R. Sicurella, Milano, 2008
- AA. VV., *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di P. Bilancia, M. D'Amico, Milano, 2009
- AA. VV., *Le contrôle juridictionnel dans l'espace pénal européen*, a cura di S. Braum, A. Weyembergh, Bruxelles, 2009
- AA. VV., *Le sanzioni amministrative*, a cura di M. Fratini, R. Giovagnoli, Milano, 2009
- AA. VV., *Cour de justice et justice pénale en Europe*, a cura di G. Giudicelli-Delage, S. Manacorda, Parigi, 2010
- AA. VV., *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, a cura di G. Grasso, L. Picotti, R. Sicurella, Milano, 2011
- AA. VV., *Substantive Criminal Law of the European Union*, a cura di A. Klip, Anversa, 2011

- AA. VV., *Le droit pénal de l'Union européenne au lendemain du Traité de Lisbonne*, a cura di G. Giudicelli-Delage, C. Lazerges, Parigi, 2012
- AA. VV., *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso, G. Illuminati, R. Sicurella, S. Allegrezza, Milano, 2013
- AA. VV., *Approximation of substantive criminal law in the EU. The way forward*, a cura di F. Galli, A. Weyembergh, Bruxelles, 2013
- AA. VV., *Europa e diritto penale*, a cura di C.E. Paliero, F. Viganò, Milano, 2013
- AA. VV., *Toward a Prosecutor for the European Union. A Comparative Analysis*, vol. I, a cura di K. Ligeti, Oxford-Portland, 2013
- AA. VV., *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, a cura di L. Camaldo, Torino, 2014
- AA. VV., *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2015
- AA. VV., *Research handbook on EU Criminal Law*, a cura di V. Mitsilegas, M. Bergström, T. Konstandinides, Cheltenham-Northampton, 2016
- AA. VV., *Toward a Prosecutor for the European Union. Draft Rules of Procedure*, vol. II, a cura di K. Ligeti, Oxford-Portland, 2016
- AA. VV., *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2017
- ADAM R., *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1998, n. 2-3, p. 227 ss.
- ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014
- ALLEN C.G., *Criminal offences against the law of the European Economic Community*, in *Common Market Law Review*, 1974, p. 185.
- ALLENA M., *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012
- AMALFITANO C., *Unione europea e giustizia penale dopo il trattato di Lisbona*, in *Leg. pen.*, 2011, n. 3-4, p. 645 ss.
- AMALFITANO C., *La competenza penale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, a cura di L. Camaldo, Torino, 2014, p. 3 ss.
- AMALFITANO C., *Da una impunità di fatto a una imprescrittibilità di fatto della frode in materia di imposta sul valore aggiunto?*, in *SIDI-blog*, 15 settembre 2015
- 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 www.forumcostituzionale.it, 5 ottobre 2016
- AMALFITANO C., *La vicenda Taricco nuovamente al vaglio della Corte di giustizia: qualche breve riflessione a caldo*, in *Eurojus.it*, 29 gennaio 2017
- AMALFITANO C., CONDINANZI M., *Unione europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Torino, 2015

- AMBROSETTI E.M., *La sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea in tema di disapplicazione dei termini di prescrizione: medioevo prossimo venturo?*, in *Proc. pen. giust.*, 2016, n. 1, p. 49 ss.
- AMBROSETTI E.M., *La riforma della prescrizione del reato tra progetti legislativi e alternative giudiziarie*, in *Arch. pen. (web)*, 2016, n. 2, p. 1 ss.
- ARROYO ZAPATERO L., MUÑOZ DE MORALES ROMERO M., *Droit pénal européen et Traité de Lisbonne: le cas de l'harmonisation autonome*, in *Le droit pénal de l'Union européenne au lendemain du Traité de Lisbonne*, a cura di G. Giudicelli-Delage, C. Lazerges, Parigi, 2012, p. 113 ss.
- ASP. P., *Harmonisation of Penalties and Sentencing within the EU*, in *Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice*, 2003, n. 1, p. 53 ss.
- ASP P., *The substantive criminal law competence of the EU*, Stoccolma, 2012
- BARTOLI R., *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche: una fattispecie davvero circostanziale?*, in *Dir. pen. proc.*, 2003, n. 3, p. 303 ss.
- BERNARDI A., «*Principi di diritto*» e diritto penale europeo, in *Annali Univ. Ferrara – Scienze giur.*, vol. II, 1988
- BERNARDI A., *Codificazione penale e diritto comunitario. I- La modificazione del codice penale ad opera del diritto comunitario*, Ferrara, 1996
- BERNARDI A., *Verso una codificazione penale europea? Ostacoli e prospettive*, Ferrara, 1996
- BERNARDI A., *Profili di incidenza del diritto comunitario sul diritto penale agroalimentare*, in *Annali dell'Università di Ferrara - Scienze giuridiche*, XI, Ferrara, 1997
- BERNARDI A., *I tre volti del «diritto penale comunitario»*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 1999, p. 348 ss.
- BERNARDI A., *Articolo 7 (“Nessuna pena senza legge”)*, in *Commentario alla Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali*, coordinato da S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, Padova, 2001, p. 249 ss.
- BERNARDI A., *L'europizzazione del diritto e della scienza penale*, Torino, 2004
- BERNARDI A., *Europeizzazione del diritto penale e progetto di Costituzione europea*, in *Dir. pen. proc.*, 2004, p. 5 ss.
- BERNARDI A., *Strategie per l'armonizzazione dei sistemi penali europei*, in *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per quale Europa*, a cura di S. Canestrari, L. Foffani, Milano, 2005, p. 377 ss.
- BERNARDI A., *L'armonizzazione delle sanzioni in Europa: linee ricostruttive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, p. 76 ss.
- BERNARDI A., *All'indomani di Lisbona: note sul principio europeo di legalità penale*, in *Quad. cost.*, 2009, n. 1, p. 37 ss.

- BERNARDI A., *Il ruolo del terzo pilastro UE nella europeizzazione del diritto penale. Un sintetico bilancio alla vigilia della riforma dei Trattati*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, p. 1157 ss.
- BERNARDI A., *Le «qualità» della norma penale tra fonti nazionali e fonti europee*, in *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, a cura di G. Grasso, L. Picotti, R. Sicurella, Milano, 2011, p. 335 ss.
- BERNARDI A., *I principi di sussidiarietà e di legalità nel diritto penale europeo*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2012, p. 15 ss.
- BERNARDI A., *La competenza penale accessoria dell'Unione europea: problemi e prospettive*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, 2012, n. 1, p. 43 ss.
- BERNARDI A., *Presentazione. Nei meandri dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, in *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2015, p. VII ss.
- BERNARDI A., *Presentazione. I controlimiti al diritto dell'Unione europea e il loro discusso ruolo in ambito penale*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2017, p. VII ss.
- BIN L., *La prima sentenza "post Taricco" della Cassazione*, in *Arch. pen. (web)*, 2016, n. 1, p. 1 ss.
- BIN R., *A discrezione del giudice. Ordine e disordine, una prospettiva quantistica*, Milano, 2013
- BIN R., *Taricco, una sentenza sbagliata: come venirne fuori?*, in www.penalecontemporaneo.it, 4 luglio 2016, anche in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2017, p. 291 ss.
- BRICOLA F., *Alcune osservazioni in materia di tutela penale degli interessi delle Comunità europee*, in *Prospettive per un diritto penale europeo*, Padova, 1968, p. 191 ss. e ora anche in *Scritti di diritto penale*, a cura di S. Canestrari, A. Melchionda, Vol. II, Tomo 1, Milano 1997, p. 2357 ss.
- BRICOLA F., *Il costo del principio «societas delinquere non potest» nell'attuale dimensione del fenomeno societario*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1970, p. 951 ss., ora anche in *Scritti di diritto penale*, a cura di S. Canestrari, A. Melchionda, Vol. II, Tomo 1, Milano 1997, p. 2975 ss.
- CAIANIELLO M., *Dum Romae (et Brucsellae) Consulitur... Some Considerations on the Taricco Judgement and Its Consequences at National and European Level*, in *European Journal of Crime, Criminal law and Criminal justice*, 2016, vol. 24, n. 1, p. 1 ss.
- CALVANO R., *La Corte costituzionale e i "Controlimiti" 2.0*, in www.federalismi.it, 20 febbraio 2016

- CAMON A., *La torsione d'un sistema. Riflessioni intorno alla sentenza Taricco*, in *Arch. nuova proc. pen.*, 2016, p. 2 ss.
- CANESTRARI S., *Diritto penale europeo e criteri di imputazione soggettiva*, in *Verso un codice penale modello per l'Europa. Offensività e colpevolezza*, p. 165 ss.
- CANNIZZARO E., *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2015
- CANNIZZARO E., *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali e controlimiti costituzionali*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2017, p. 45 ss.
- CAPOTORTI F., *Verso un revirement della Corte di giustizia in materia di prescrizione? Le conclusioni dell'avvocato generale nella causa Taricco e a.*, in *Eurojust.it*, 20 luglio 2015
- CARACCIOLI I., *La responsabilità penale delle persone giuridiche e degli enti*, in *Il Corpus juris 2000: nuova formulazione e prospettive di attuazione*, a cura di L. Picotti, Padova, 2004, p. 151 ss.
- CARINCI A., *La questione fiscale nella Costituzione europea, tra occasioni mancate e prospettive per il contribuente*, in *Rass. trib.*, 2005, n. 2, p. 543 ss.
- CARTABIA M., GENNUSA M., *Le fonti europee e il diritto italiano*, Torino, 2011
- CHESSA O., *Meglio tardi che mai. La dogmatica dei controlimiti e il caso Taricco*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2017, p. 301 ss.
- CIVELLO G., *Il Tribunale di Varese solleva nuova questione alla C.G.U.E. in tema di omesso versamento dell'I.V.A.: osservazioni a prima lettura*, in *Arch. pen. (web)*, 2016, n. 1, p. 1 ss.
- CONDINANZI M., *Corte di giustizia e Trattato di Lisbona: innovazioni strutturali e organizzative*, in *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di P. Bilancia, M. D'Amico, Milano, 2009, p. 207 ss.
- CONDINANZI M., MASTROIANNI R., *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009
- COVOLO V., *The Legal Framework of OLAF Investigations. What Lessons for the European Penal Area?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2011, n. 2, p. 201 ss.
- COVOLO V., *From Europol to Eurojust – towards a European Public Prosecutor. Where does OLAF fit in?*, in *EuCrim*, 2012, n. 2, p. 83 ss.
- CRAIG P., DE BÚRCA G., *EU law. Text, cases and materials*, 6° ed., Oxford, 2015
- CRISAFULLI V., *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in *Giur. cost.*, 1976, p. 66 ss.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano: le fonti normative, la Corte costituzionale*, vol. II, 5° ed., Padova, 1984
- CUPELLI C., *Hobbes europeista? Diritto penale europeo, auctoritas e controlimiti*, in *Criminalia*, 2013, p. 357 ss.
- CUPELLI C., *Il caso Taricco e il controlimite della riserva di legge in materia penale*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2017, p. 331 ss.

- CUPELLI C., *La Corte costituzionale ancora non decide sul caso Taricco, e rinvia la questione alla Corte di giustizia*, in www.penalecontemporaneo.it, 30 gennaio 2017
- D'ALESSANDRO E., *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia. Oggetto ed efficacia della pronuncia*, Torino, 2012
- DANIELE L., *La sentenza "Taricco" di fronte alla Corte costituzionale: come deciderà la Consulta?*, in *Atti del Convegno "Aspettando la Corte costituzionale. Il caso Taricco e il rapporti tra diritto penale e diritto europeo*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 4, p. 44 ss.
- DE AMICIS G., *La costruzione di Eurojust nell'ambito del «terzo pilastro» dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 88 ss.
- DE AMICIS G., *Verso l'istituzione del p.m. europeo*, in *Libro dell'Anno del Diritto*, Enc. Treccani 2014
- DE BIOLLEY S., *Quelle contributions de la CJ à l'espace pénal européen demain?*, in *Le contrôle juridictionnel dans l'espace pénal européen*, cit., p. 309 ss.
- DE VERO G., *Il Corpus Juris e le prospettive di riforma del sistema repressivo comunitario*, in *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione: l'esempio dei fondi strutturali*, a cura di G. Grasso, Milano, 2002, p. 387 ss.
- DE WITTE B., *The preliminary ruling dialogue: three types of questions posed by national courts*, in *National Courts and EU law. New Issues, Theories and Methods*, edited by B. de Witte, J.A. Mayoral, U. Jaremba, M. Wind, K. Podstawa, Cheltenham/Northampton, 2016
- DELMAS-MARTY M. (a cura di), *La matière pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, flou du droit pénal*, in *Rév. Sc. Crim.*, 1987, p. 820 ss.
- DELMAS-MARTY M., *La répression des fraudes contre le budget de la Communauté européenne dans un contexte démocratique*, in *Rev. sc. crim.*, 1993, p. 585 ss.
- DELMAS-MARTY M., MANACORDA S., *Le Corpus Juris: un chantier ouvert dans la construction du droit pénal économique européen*, in *European Journal of Law Reform*, 1998/1999, vol. 1, n. 4, p. 497 ss.
- DI FEDERICO G., *Il recepimento delle direttive nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Il recepimento delle direttive dell'Unione europea nella prospettiva delle regioni italiane. Modelli e soluzioni*, a cura di C. Odone e G. Di Federico, Napoli, 2010, p. 2 ss.
- DOELLE P., *Competenze ed attività d'indagine dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ed iniziative recenti della Commissione europea per la tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità europee*, in *Il corpus juris 2000: nuova formulazione e prospettive di attuazione*, a cura di L. Picotti, Padova, 2004, p. 267 ss.
- DONINI M., *Prospettive europee del principio di offensività*, in *Offensività e colpevolezza: verso un codice penale modello per l'Europa*, a cura di A. Cadoppi, Padova, 2002, p. 6 ss.

- DONINI M., *L'armonizzazione del diritto penale europeo nel contesto globale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2002, n. 2, p. 477 ss.
- DONINI M., *Sussidiarietà penale e subsidiarietà comunitaria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2003, n. 1-2, p. 141 ss.
- DONINI M., *Europeismo giudiziario e scienza penale: dalla dogmatica classica alla giurisprudenza-fonte*, Milano, 2011
- DURDEVIC Z., *Fraud adversely affecting the budget of the European Union: the forms, methods and causes*, in *Financial Theory & Practice*, 2006, n. 3, p. 253 ss.
- DÜSTERHAUS D., *Eppur si muove! The Past, Present, and (possible) Future of Temporal Limitations in the Preliminary Ruling Procedure*, in *Yearbook of European Law*, 2016
- EUSEBI L., *Nemmeno la Corte di giustizia dell'Unione europea può erigere il giudice a legislatore. Note in merito alla sentenza Taricco*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, 2015, n. 2, p. 40 ss.
- FARAGUNA P., *Il caso Taricco: controlimiti in tre dimensioni*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2017, p. 359 ss.
- FIMIANI P., *La tutela penale delle finanze comunitarie. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 1999
- FLORE D., *La perspective d'un procureur européen*, in *ERA Forum*, 2008, n. 9(2), p. 237 ss.
- FOFFANI L., *La trasparenza dell'informazione societaria come bene giuridico comunitario*, in *Ai confini del "favor rei". Il falso in bilancio davanti alle Corti costituzionale e di giustizia*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Torino, 2005, p. 171 ss.
- FOFFANI L., *L'armonizzazione del diritto penale dell'economia nell'Unione europea: il progetto "Eurodelitti"*, in *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo*, a cura di L. Foffani, Milano, 2006, p. 143 ss.
- FOFFANI L., *Verso un'armonizzazione europea del diritto penale dell'economia: la genesi di nuovi beni giuridici economici di rango comunitario, il riavvicinamento dei precetti e delle sanzioni*, in *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, a cura di G. Grasso, L. Picotti, R. Sicurella, Milano, 2011, p. 583 ss.
- FORNASARI G., *La disciplina del tentativo nel Corpus Juris*, in *Il Corpus juris 2000: nuova formulazione e prospettive di attuazione*, a cura di L. Picotti, Padova, 2004, p. 133 ss.
- FRANSEN V., *EU criminal law and effet utile: a critical examination of the Union's use of criminal law to achieve effective enforcement*, in *EU Criminal Law and Policy. Values, Principles and Methods*, a cura di J.B. Banach-Gutierrez, C. Harding, Londra-New York, 2017, p. 84 ss.

- GALLUCCIO A., *La Cassazione di nuovo alle prese con Taricco: una sentenza cauta, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale*, in www.penalecontemporaneo.it, 3 marzo 2016
- GARGANI A., *Verso una “democrazia giudiziaria”? I poteri normativi del giudice tra principio di legalità e diritto europeo*, in *Criminalia*, 2012, p. 99 ss.
- GIUNTA F., D. MICHELETTI, *Tempori cedere. Prescrizione del reato e funzioni della pena nello scenario della ragionevole durata del processo*, Torino, 2003
- GRANDI C., *La tutela dell'euro nel futuro dell'Unione*, in *La tutela dell'euro. Teoria e prassi*, a cura di A. Bernardi, Milano, 2005, p. 183 ss.
- GRANDI C., *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano, 2010
- GRANDI C., *Le «qualità» della norma penale correlate al procedimento formativo nazionale e a quello europeo*, in *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, a cura di G. Grasso, L. Picotti, R. Sicurella, Milano, 2011, p. 371 ss.
- GRANDI C., *Il ruolo del Parlamento europeo nell'approvazione delle direttive di armonizzazione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, n. 2, p. 678 ss.
- GRASSO G., *Verso un diritto penale comunitario: i progetti di trattato concernente 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, p. 629 ss.
- GRASSO G., *Diritto penale dell'economia, normativa comunitaria e coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1986, n. 1, p. 219 ss.
- GRASSO G., *Comunità europee e diritto penale. I rapporti tra l'ordinamento comunitario e i sistemi penali degli Stati membri*, Milano, 1989
- GRASSO G., *La tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità europee*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1989, p. 392 ss.
- GRASSO G., *Recenti sviluppi in tema di sanzioni amministrative comunitarie*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1993, p. 731 ss.
- GRASSO G., *Nuove prospettive in tema di sanzioni amministrative comunitarie*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1994, p. 863 ss.
- GRASSO G., *La Costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, a cura di E. Dolcini, C.E. Paliero, vol. I, Milano, 2006, p. 359 ss.
- GRASSO G., *La protezione degli interessi finanziari comunitari nella prospettiva della formazione di un diritto penale europeo*, in *Criminalia*, 2006, p. 93 ss.
- GRASSO G., *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Mario Romano*, Napoli, 2011, p. 2307 ss.
- HERLIN-KARNELL E., *The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice*, in *European Policy Analysis*, 2008, n. 3.

- HERLIN-KARNELL E., *EU Competence in Criminal law after Lisbon*, in *European Union Law after the Treaty of Lisbon*, a cura di A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley, Oxford, 2012, p. 331 ss.
- HONORATI C., *La comunitarizzazione della tutela penale*, in *Ordinamento penale e fonti non statali. Gli impatti dei vincoli internazionali, degli obblighi comunitari e delle leggi regionali sul legislatore e sul giudice penale*, a cura di C. Ruga Riva, Milano, 2007, p. 131 ss.
- INGHELDRAM J.F.H., *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF). An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor's Office*, Groningen, 2011
- INSOLERA G., MANES V., *La sentenza della Corte di giustizia sul "falso in bilancio": un epilogo deludente?*, in *Cass. pen.*, 2005, n. 9, p. 2768 ss.
- JESCHECK H.H., *L'oggetto del diritto penale internazionale e la sua più recente evoluzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1971, p. 633 ss.
- JESCHECK, H.H., *Possibilità e limiti di un diritto penale per la protezione dell'Unione europea*, in *Ind. pen.*, 1998, p. 229 ss.
- JOHANNES H., *Le droit pénal et son harmonisation dans le Communautés Européennes*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1971, p. 326 ss.
- KAIAFA-GBANDI M., *The Commission's Proposal for a Directive on the Fight Against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (COM (2012) 363 final). An Assessment Based on the Manifesto for a European Criminal Policy*, in *European Criminal Law Review*, 2012, n. 12, p.
- KAIAFA-GBANDI M., *The Post-Lisbon approach towards the main features of substantive criminal law: development and challenges*, in *European Criminal Law Review*, 2015, n. 5, p. 3 ss.
- KLIP A., *European criminal law: an integrative approach*, 2° ed., Anversa, 2012
- KUHL L., *The initiative for a Directive on the Protection of the EU Financial Interests by Substantive Criminal Law*, in *EuCrim*, 2012, n. 2, p. 63 ss.
- LABAYLE H., *La lutte anti-fraude et le troisième pilier*, in *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione: l'esempio dei fondi strutturali*, a cura di G. Grasso, Milano, 2000, p. 295 ss.
- LASAGNI G., *Cooperazione amministrativa e circolazione probatoria nelle frodi doganali e fiscali. Il ruolo dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) alla luce della*

- direttiva OEI e del progetto EPPO*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 23 settembre 2015
- LASSALLE M., *Taricco kills two birds with one stone for the sake of the PIF*, in *European Law Blog*, 27 ottobre 2015
- LENAERTS K., JADOUL L., *Quelle contribution de la Court de justice des Communautés européennes au développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ?*, in *L'espace pénal européen : enjeux et perspectives*, a cura di G. De Kerchove, A. Weyembergh, Bruxelles, 2002, p. 199 ss.
- LENAERTS K., *The contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2010, vol. 59, n. 2, p. 255 ss.
- LIGETI K., *European Criminal Law: Administrative and Criminal Sanctions as Means of Enforcing Community Law*, in *Acta Juridica Hungarica*, 2004, p. 207
- LIGETI K., *Approximation of substantive criminal law and the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, in *Approximation of substantive criminal law in the EU. The way forward*, a cura di F. Galli, A. Weyembergh, Bruxelles, 2013, p. 73 ss.
- LIGETI K., WEYEMBERGH A., *The European Public Prosecutor's Office: Certain Constitutional Issues*, in *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, a cura di L.H. Erkelens, A.W.H. Meji, M. Pawlik, The Hague, 2015, p. 53 ss.
- LIGETI K., *The European Public Prosecutor's Office*, in *Research handbook on EU Criminal Law*, a cura di V. Mitsilegas, M. Bergström, T. Konstandinides, Cheltenham/Northampton, 2016, p. 480 ss.
- LOMBOIS C., *Droit pénal international*, Paris, 1979
- LUCIANI M., *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2017, p. 63 ss.
- LUPO E., *La primauté del diritto dell'UE e l'ordinamento penale nazionale (riflessioni sulla sentenza Taricco)*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, 2016, n. 1, p. 217 ss.
- MAIELLO V., *Prove di resilienza del nullum crimen: Taricco versus controlimiti*, in *Cass. pen.*, 2016, p. 1250 ss.
- MANACORDA S., *L'efficacia espansiva del diritto comunitario sul diritto penale*, in *Foro it. (Cronache comunitarie)*, 1995, p. 5 ss.
- MANACORDA S., *Profili politico-criminali della tutela delle finanze della Comunità europea*, in *Cass. pen.*, 1995, p. 232 ss.
- MANACORDA S., *Le frodi comunitarie. Profili politico-criminali della tutela delle finanze comunitarie*, in *Il diritto comunitario e la cooperazione penale*, in *Quaderni del CSM*, 1998, n. 102, p. 489 ss.

- MANACORDA S., *La corruzione internazionale del pubblico agente. Linee dell'indagine penalistica*, Napoli, 1999
- MANACORDA S., *Le droit pénal et l'Union européenne: esquisse d'un système*, in *Rev. sc. crim.*, 2000, p. 410 ss.
- MANACORDA S., *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, p. 415 ss.
- MANACORDA S., *Los estrechos caminos de un derecho penal de la Union Europea. Problemas y perspectivas de una competencia penal "directa" en el Proyecto de Tratado Constitucional*, in *Criminalia*, 2004, p. 208 ss.
- MANACORDA S., «Judicial activism» dans le cadre de l'Espace de liberté, de justice e de sécurité de l'Union européenne, in *Rev. sc. crim.*, 2005, p. 940 ss.
- MANACORDA S., voce *Diritto penale europeo*, in *Enc. giur. Treccani*, 2011
- MANACORDA S., *Dalle Carte dei diritti a un diritto penale "à la carte"?*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, 2013, n. 3, p. 242 ss.
- MANACORDA S., *La prescrizione delle frodi gravi in materia di IVA: note minime sulla sentenza Taricco*, in *Arch. pen. (web)*, 2015, n. 3, p. 1 ss.
- MANACORDA S., *Le garanzie penalistiche nei rapporti con il diritto dell'unione e il problematico ricorso al rinvio pregiudiziale: una lettura contestualizzata del caso Taricco*, in *Cass. pen.*, 2016, n. 9, p. 3488 ss., ora anche in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2017, p. 177 ss.
- MANNOZZI G., CONSULICH F., *La sentenza della Corte di giustizia C-176/03: riflessi penalistici in tema di principio di legalità e politica dei beni giuridici*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2006, p. 899 ss.
- MANES V., *L'incidenza delle "decisioni quadro" sull'interpretazione in materia penale: profili di diritto sostanziale*, in *Cass. pen.*, 2006, n. 3, p. 1150 ss.
- MANES V., *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali*, Roma, 2012
- MANES V., *I principi penalistici nel network multilivello: trapianto, palingenesi, cross-fertilization* in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, n. 3, p. 839 ss.
- MANES V., *Metodo e limiti dell'interpretazione conforme alle fonti sovranazionali in materia penale*, in *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2015, p. 391 ss.
- MANES V., *Dove va il controllo di costituzionalità in materia penale?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, n. 1, p. 154 ss.
- MANES V., *La "svolta" Taricco e la potenziale "sovversione di sistema": le ragioni dei controlimiti*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 6 maggio 2016
- MARINUCCI G., E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, 3° ed., Milano, 2001
- MARTUFI A., *Qualità intrinseche delle norme penali europee e controllo di legalità*, in *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, a cura di G. Grasso, L. Picotti, R. Sicurella, Milano, 2011, p. 417 ss.

- MARTUFI A., *La Corte di giustizia al crocevia tra effettività del mandato d'arresto e inviolabilità dei diritti fondamentali*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, n. 9, p. 1243 ss.
- MAUGERI A.M., *Il regolamento n. 2988/95: un modello di disciplina del potere punitivo comunitario, I. La natura giuridica delle sanzioni comunitarie*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1999, n. 3, p. 527 ss.
- MAUGERI A.M., *Il regolamento n. 2988/95: un modello di disciplina del potere punitivo comunitario, II. I Principi fondamentali delle sanzioni comunitarie*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1999, n. 4, p. 929 ss.
- MAUGERI A.M., *Il sistema sanzionatorio comunitario dopo la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, a cura di G. Grasso e R. Sicurella, Milano, 2007, p. 99 ss.
- MAUGERI A.M., *Il sistema delle sanzioni comunitarie in materia di sicurezza agroalimentare: recenti orientamenti giurisprudenziali sui principi del potere punitivo comunitario*, in *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea*, a cura di L. Foffani, A. Doval Pais, D. Castronuovo, Milano, 2014, p. 87 ss.
- MAZZACUVA FR., *La materia penale e il "doppio binario" della Corte europea: le garanzie al di là delle apparenze*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, n. 4, p. 1899 ss.
- MEZZETTI E., *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione. 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, p. 3954 ss.
- MEZZETTI E., *Gli "obblighi" comunitari di tutela penale in una recente pronuncia della Corte di giustizia UE*, in www.giustamm.it, 2005
- MICELI A., *Fondi strutturali e attività criminale. La cooperazione tra l'Uclaf e le forze di polizia*, in *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione: l'esempio dei fondi strutturali*, a cura di G. Grasso, Milano, 2000, p. 31 ss.
- MIETTINEN S., *Implied ancillary criminal law competence after Lisbon*, in *European Criminal Law Review*, 2013, n. 3, p. 194 ss.
- MIETTINEN S., *Criminal competence and the choice of legal basis: space in the margins?*, in *European Criminal Law Review*, 2015, n. 8, p. 222 ss.
- MIETTINEN S., *The Europeanization of Criminal Law: Competence and its Control in the Lisbon Era*, Helsinki, 2015
- MITSILEGAS V., *EU criminal law after Lisbon: rights, trust and the transformation of justice in Europe*, Oxford, 2016
- MONGILLO R., *Provvedimenti sanzionatori dell'Autorità antitrust e applicabilità dell'art. 6 CEDU: necessità di un adeguato controllo da parte di "organes judiciaries de pleine juridicion"*, in *Rass. dir. civ.*, 2012, n. 3, p. 738 ss
- MULAZZANI E., GORI E., *Il bilancio generale e i finanziamenti dell'Unione europea*, Milano, 2003

- MUÑOZ DE MORALES ROMERO M., *Análisis de la racionalidad del legislador europeo en materia penal*, tesi di dottorato, UCLM, Ciudad Real, 2009
- NEGRI D., *Il dito della irretroattività sfavorevole e la luna della garanzia giurisdizionale: la posta in gioco dopo la sentenza Corte di Giustizia UE, Taricco*, in *Arch. pen. (web)*, 2016, n. 2, p. 1 ss.
- NICOSIA E., *Le linee-guida della Commissione europea sull'uso del diritto penale per l'attuazione delle politiche dell'UE*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 22 settembre 2011.
- NIETO MARTÍN A., *Fraudes comunitarios*, Barcellona, 1996.
- NIETO MARTÍN A., *La lucha contra el fraude a la hacienda pública comunitaria: de la asimilación a la unificación*, in *I Congreso hispano-italiano de derecho penal economico*, a cura di C. Martínez-Buján Perez, Coruña, 1998, p. 183 ss.
- NIETO MARTÍN A., *Architectures judiciaires du droit pénal européen*, in *Cour de justice et justice pénale en Europe*, a cura di G. Giudicelli-Delage, S. Manacorda, Parigi, 2010, p. 271 ss.
- NIETO MARTÍN A., MUÑOS DE MORALES ROMERO M., *The office of the European Public Prosecutor and related offences: deconstructing the problem*, in *The European Public Prosecutor's Office: legal and criminal policy perspectives*, a cura di P. Asp, Stockholm, 2015, p. 120 ss.
- NOBILI M., STORTONI L., DONINI M., VIRGILIO M., ZANOTTI M., MAZZACUVA N., *Prescrizione e irretroattività tra diritto e procedura penale*, in *Foro it.*, 1998, V, p. 317 ss.
- OEHLER D., *L'importanza del diritto penale economico nella nuova Europa*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1991, n. 1, p. 29 ss.
- ONIDA V., *Nuove prospettive per la giurisprudenza costituzionale in tema di applicazione del diritto comunitario*, in *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2008, p. 47 ss.
- PALAZZO F.C., *Armonizzazione europea e costituzionalismo penale tra diritto e politica*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2007, p. 273 ss.
- PALIERO C.E., *Il principio di effettività nel diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, n. 2, p. 430 ss.
- PALIERO C.E., *La sanzione amministrativa come moderno strumento di lotta alla criminalità economica*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1993, p. 1027 ss.

- PALIERO C.E., *La Fabbrica del Golem: progettualità e metodologia per la “Parte Generale” di un Codice Penale dell’Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2000, p. 485 ss.
- PALIERO C.E., *La responsabilità penale delle persone giuridiche e la tutela degli interessi finanziari della Comunità europea*, in *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione. L’esempio dei fondi strutturali*, a cura di G. Grasso, Milano, 2000, p. 77 ss.
- PAONESSA C., *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, 2009.
- PARISI N., *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali. Contributo allo studio delle forme della cooperazione intergovernativa*, Milano, 1986
- PEDRAZZI C., *La tutela penale del segreto atomico nel trattato dell’Euratom*, in *Il diritto dell’energia nucleare*, Milano, 1961, p. 413 ss.
- PEDRAZZI C., *Il ravvicinamento delle legislazioni penali nell’ambito della Comunità economica europea*, in *Prospettive per un diritto penale europeo*, Padova, 1968, p. 461 ss., e ora anche in *Diritto penale, vol. I – Scritti di parte generale*, Milano 2003, p. 393 ss.
- PEERS S., *EU criminal law and the Treaty of Lisbon*, in *European Law Review*, 2008, n. 33(4), p. 516 ss.
- PELISSERO M., *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione ai danni dello Stato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 183 ss.
- PELISSERO M., *Commento alla L. 29.9.2000, n. 300*, in *Leg. pen.*, 2001, n. 2, p. 991 ss.
- PELISSERO M., *Dalle sollecitazioni della giurisprudenza della Corte di giustizia al Trattato di Lisbona: il rafforzamento della politica penale dell’Unione europea*, in *Studi in onore di Giuliano Marini*, a cura di S. Vinciguerra, F. Dassano, Napoli, 2010, p. 673 ss.
- PELISSERO M., *Competenza della Procura europea e scelte di incriminazione: oltre la tutela degli interessi finanziari*, in *Le sfide dell’attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso, G. Illuminati, R. Sicurella, S. Allegrezza, Milano, 2013, p. 109 ss.
- PELLIZZONE I., *Profili costituzionali della riserva di legge in materia penale*, Milano, 2016
- PERDUCA A., PRATO F., *Le indagini dell’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ed i rapporti con le autorità giudiziarie*, in *Cass. pen.*, 2006, n. 12, p. 4242 ss.
- PÉREZ BERNABEU B., *La protección de los interes financieros comunitarios*, Alicante, 2006
- 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 *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione: l’esempio dei fondi strutturali*, a cura di G. Grasso, Milano, 2000, p. 357 ss.
- PICOTTI L., *Diritto penale comunitario e Costituzione europea*, in *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per quale Europa*, a cura di S. Canestrari, L. Foffani, Milano, 2005, p. 325 ss.

- PICOTTI L., *L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione europea per la protezione penale degli interessi finanziari comunitari*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2006, p. 615 ss.
- PICOTTI L., *Limiti garantistici delle incriminazioni penali e nuove competenze europee alla luce del Trattato di Lisbona*, a cura di G. Grasso, L. Picotti, R. Sicurella, Milano, 2011, p. 207 ss.
- PICOTTI L., *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso, G. Illuminati, R. Sicurella, S. Allegrezza, Milano, 2013, p. 65 ss.
- PICOTTI L., *Riflessioni sul caso Taricco. Dalla "virtuosa indignazione" al rilancio del diritto penale europeo*, in www.penalecontemporaneo.it, 24 ottobre 2016, anche in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2017, p. 417 ss.
- PISANESCHI A., *Le sanzioni amministrative comunitarie*, Padova, 1998
- PISANI M., *La «penetrazione» del diritto internazionale penale nel diritto penale italiano*, in *Ind. pen.*, 1979, p. 5 ss.
- PISAPIA A., *Il rinvio pregiudiziale europeo in materia penale*, in *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, a cura di L. Camaldo, Torino, 2014, p. 113 ss.
- POLLICINO O., BASSINI M., *When Cooperation Means Request for Clarification, or Better for "Revisitation"*, in www.penalecontemporaneo.it, 30 gennaio 2017
- RAFARACI T., *The principle of non bis in idem in the jurisprudence of the European Court of Justice*, in *Le contrôle juridictionnel dans l'espace pénal européen*, a cura di S. Braum, A. Weyembergh, Bruxelles, 2009, p. 93 ss.
- RIONDATO S., *Dal mandato di arresto europeo al libro verde sulle garanzie, alla Costituzione europea. Spunti sulle nuove vie di affermazione del diritto penale sostanziale europeo*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2004, p. 1128 ss.
- RIZZA C., *La sanzione delle violazioni da parte dei singoli di norme comunitarie dirette alla protezione degli interessi finanziari della Comunità nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione. L'esempio dei fondi strutturali*, a cura di G. Grasso, Milano, 2000, p. 93 ss.
- ROMANO B., *Prescrizione e ragionevole durata del processo: principi da difendere o ostacoli da abbattere?*, in *Dir. pen. cont. riv. trim.*, 2016, n. 1, p. 79 ss.
- ROMANO M., *Diritto penale in materia economica, riforma del codice, abuso di finanziamenti pubblici*, in *Comportamenti economici e legislazione penale. Atti del convegno Arel del 17 marzo 1978*, Milano, 1978, p. 183 ss.

- ROMANO M., *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *Dir. pen. proc.*, 2002, n. 3, p. 269 ss.
- ROSSI A., *Brevi note sulla rilevanza della negligenza e dell'imprudenza gravi nel reato di frode al bilancio comunitario di cui all'art. 1 del Corpus Juris*, in *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione europea*, a cura di L. Picotti, Milano, 1999, p. 161 ss.
- ROSSI A., *Brevi note sulla riformulazione del reato di frode al bilancio comunitario e sui nuovi délits assimilés di cui all'art. 1 del Corpus Juris*, in *Il Corpus juris 2000: nuova formulazione e prospettive di attuazione*, a cura di L. Picotti, Padova, 2004, p. 157 ss.
- ROSSI F., *L'obbligo di disapplicazione in malam partem della normativa penale interna tra integrazione europea e controlimiti. La problematica sentenza Taricco della Corte di giustizia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, n. 1, p. 373 ss.
- ROSSI DAL POZZO F., *La prescrizione nel processo penale al vaglio della Corte di Giustizia?*, www.penalecontemporaneo.it, 7 febbraio 2014
- RUBI-CAVAGNA E., *Réflexions sur l'harmonisation des incriminations et des sanctions pénales prévues par le traité de Lisbonne*, in *Rev. sc. crim.*, 2009, p. 506 ss.
- RUGGERI A., *Effetti diretti delle norme eurounitarie e Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 2, p. 1 ss.
- SALAZAR L., *Diritto penale e diritto comunitario: la strana coppia*, in *Cass. pen.*, 1992, n. 6, p. 1658 ss.
- SALAZAR L., *Tutela penale nei confronti della frode comunitaria: «incontrollabile frenesia» del nostro legislatore od intervento necessario?*, in *Cass. pen.*, 1994, p. 756 ss.
- SALAZAR L., *Recenti sviluppi internazionali nella lotta alla corruzione (e conseguenti obblighi di recepimento da parte italiana)*, in *Cass. pen.*, 1998, p. 1529 ss.
- SALAZAR L., *La costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il Consiglio europeo di Tampere*, in *Cass. pen.*, 2000, p. 1114 ss.
- SALAZAR L., *La sentenza sulla protezione penale dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, p. 58 ss.
- SALAZAR L., *La costruzione di uno spazio penale comune europeo*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, a cura di G. Grasso e R. Sicurella, Milano, 2007, p. 395 ss.
- SALAZAR L., *Art. 83 TFUE*, in *Codice dell'Unione europea operativo*, a cura di C. Curti Gialdino, Napoli, 2012, p. 914 ss.
- SALCUNI G., *La tutela penale delle finanze comunitarie. Controllo penale vs cogestione delle risorse pubbliche*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2007, p. 758 ss.
- SALCUNI G., *Legalità europea e prescrizione del reato*, in *Arch. pen. (web)*, 2015, n. 3, p. 1 ss.
- SAMMARCO G., *Interessi comunitari e tecniche di tutela penale*, Milano, 2002
- SATZGER H., *International and European Criminal Law*, Monaco, 2012

- SCOLETTA M., *La “rilevanza” delle questioni di legittimità costituzionale in malam partem: il caso della prescrizione del reato*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, 2012, n. 2, p. 117 ss.
- SEMINARA S., *La prevenzione e la repressione delle frodi a danno delle finanze comunitarie nell’ordinamento*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1994, p. 127 ss.
- SGUBBI F., voce *Diritto penale comunitario*, in *Dig. disc. pen.*, vol. IV, Torino, 1990, p. 89 ss.
- SGUBBI F., *Uno studio sulla tutela penale del patrimonio*, Milano, 1980
- SGUBBI F., *Principi costituzionali in materia penale e fonti sovranazionali*, in *Principi costituzionali in materia penale e fonti sovranazionali*, a cura di D. Fondaroli, Padova, 2008, p. 3 ss.
- SICURELLA R., *Il titolo VI del Trattato di Maastricht e il diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, p. 1307 ss.
- SICURELLA R., *La sfida del “pubblico ministero europeo” tra europeizzazione e tradizioni giuridiche nazionali*, in *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, a cura di A. Lanzi, F. Ruggieri, L. Camaldo, Padova, 2002, p. 88 ss.
- SICURELLA R., *Diritto penale e competenze dell’Unione europea. Linee guida di un sistema integrato di tutela dei beni giuridici sopranazionali e dei beni giuridici di interesse comune*, Milano, 2005
- SICURELLA R., *La tutela “mediata degli interessi della costruzione europea: l’armonizzazione dei sistemi penali nazionali tra diritto comunitario e diritto dell’Unione europea*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, a cura di G. Grasso e R. Sicurella, Milano, 2007, p. 245 ss.
- SICURELLA R., *Il Corpus juris come modello per la definizione di un sistema penale europeo*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, a cura di G. Grasso e R. Sicurella, Milano, 2007, p. 707 ss.
- SICURELLA R., *Questioni di metodo nella costruzione di una teoria delle competenze dell’Unione europea in materia penale*, in *Studi in onore di Mario Romano*, vol. IV, Napoli, 2011, p. 2606.
- SICURELLA R., «*Prove tecniche*» per una metodologia dell’esercizio delle nuove competenze concorrenti dell’Unione europea in materia penale, in *L’evoluzione del diritto penale nei settori d’interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, a cura di G. Grasso, L. Picotti, R. Sicurella, Milano, 2011, p. 3 ss.
- SICURELLA R., *Setting up a European Criminal Policy for the Protection of EU Financial Interests: Guidelines for a Coherent Definition of the Material Scope of the European Public Prosecutor’s Office*, in *Toward a Prosecutor for the European Union, A Comparative Analysis*, vol. I, a cura di K. Ligeti, Oxford/Portland, 2013, p. 870 ss.
- SICURELLA R., *Il diritto penale applicabile dalla Procura europea: diritto penale sovannazionale o diritto penale “armonizzato”? Le questioni in gioco*, in *Le sfide dell’attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso, G. Illuminati, R. Sicurella, S. Allegrezza, Milano, 2013, p. 7 ss.

- SICURELLA R., *Le conseguenze dell'istituzione della Procura europea negli Stati membri dell'Unione. Profili di diritto penale sostanziale*, in *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'OLAF all'istituzione del Procuratore europeo*, a cura di V. Bazzocchi, Roma, 2014, p. 142 ss.
- SIEBER U., *Euro-fraud: Organised fraud against the financial interests of the European Union*, in *Crime, Law & Social Change*, 1998, n. 30, p. 1 ss.
- SIRACUSA L., *Tutela ambientale: UE e diritto penale tra decisione quadro e direttive*, in *Dir. pen. proc.*, 2006, p. 327 ss.
- SIRACUSA L., *Verso la comunitarizzazione della potestà normativa penale: un nuovo "tassello" della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, p. 241 ss.
- SOTIS C., *Obblighi comunitari di tutela e opzione penale: una dialettica perpetua?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2002
- SOTIS C., *Il diritto senza codice. Uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Milano, 2007
- SOTIS C., *Obblighi comunitari di tutela penale?*, in *Ordinamento penale e fonti non statali. Gli impatti dei vincoli internazionali, degli obblighi comunitari e delle leggi regionali sul legislatore e sul giudice penale*, a cura di C. Ruga Riva, Milano, 2007, p. 206
- SOTIS C., *Diritto comunitario e giudice penale*, in *Corr. merito - Rassegna monotematica*, 2008, n. 2
- SOTIS C., *Le novità in tema di diritto penale europeo*, in *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di P. Bilancia, M. D'Amico, Milano, 2009, p. 137 ss.
- SOTIS C., *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2010, n. 3, p. 326 ss.
- SOTIS C., *Il limite come controlimite. Riflessioni sulla vicenda Taricco*, in www.penalecontemporaneo.it, 14 ottobre 2016
- STEFANO C., WHITE S., XANTHAKI H., *OLAF at the Crossroads. Action against EU Fraud*, Oxford, 2011
- STROZZI G., MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, 7° ed., Torino, 2016
- TESAURO G., *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 1969
- TIEDEMANN K., *La tutela penale degli interessi finanziari della Comunità europea*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1991, n. 1, p. 513 ss.
- TIEDEMANN K., *Pour un espace juridique commun après Amsterdam*, in *Agon*, 1998, n. 17, p. 12 ss.
- VALENTI A., *La tutela degli interessi nelle Comunità europee*, Milano, 1963
- VAN BINSBERGEN W.C., *Le droit pénal des Communautés Européennes*, in *Droit pénal européen*, Bruxelles, 1970, p. 203

- VAUDANO M., VENEGONI A., *Art. 325 TFUE*, in *Codice dell'Unione europea operativo*, a cura di C. Curti Gialdino, Napoli, 2012, p. 2243 ss.
- VENEGONI A., *Prime brevi note sulla proposta di Direttiva della Commissione europea per la protezione degli interessi finanziari della Unione attraverso la legge penale – COM(2012)363 (c.d. Direttiva PIF)*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 5 settembre 2012
- VENEGONI A., *Alcune buone ragioni per l'istituzione di un Ufficio del Procuratore europeo*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 17 dicembre 2012
- VENEGONI A., *Diritti procedurali delle persone sottoposte a indagine da OLAF*, in *Processo penale, lingua e Unione europea*, a cura di F. Ruggeri, T. Rafaraci, G. Di Paolo, S. Marcolini, R. Belfiore, Padova, 2013, p. 107 ss.
- VENEGONI A., *Dalla Convenzione PIF alla proposta di Direttiva per la tutela degli interessi finanziari della UE attraverso il diritto penale*, in *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, a cura di L. Camaldo, Torino, 2014, p. 35 ss.
- VENEGONI A., *Il difficile cammino della proposta di Direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso la legge penale (c.d. Direttiva PIF): il problema della base legale*, in *Cass. pen.*, 2015, n. 6, p. 2442 ss.
- 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 *www.penalecontemporaneo.it*, 29 ottobre 2015
- VENEGONI A., *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di direttiva PIF*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 14 ottobre 2016
- VERVAELE J.A.E., *Fraud against the Community. The Need for European Fraud Legislation*, Deventer, 1992
- VERVAELE J.A.E., *La fraude communautaire et le droit penal des affaires*, Paris, 1994
- VERVAELE J.A.E., *Administrative Sanctioning Powers of and in the Community. Towards a System of European Administrative Sanctions?*, in *Administrative Law Application and Enforcement of Community Law in the Netherlands*, Deventer, 1994, p. 196 ss
- VERVAELE J.A.E., *La Union Europea y su espacio judicial europeo: los desafios del modelo Corpus Juris 2000 y de la Fiscalia Europea*, in *Rev. pen.*, 2002, n. 9, p. 134 ss.
- VERVAELE J.A.E., *Harmonised Union policies and the harmonisation of substantive criminal law*, in *Approximation of substantive criminal law in the EU. The way forward*, a cura di F. Galli e A. Weyembergh, Bruxelles, 2013, p. 43 ss.
- VERVAELE J.A.E., *Gathering and use of evidence in the area of freedom, security and justice, with special regard to EU fraud and OLAF investigations*, in *Evidence in EU Fraud Cases*, a cura di C. Nowak, Varsavia, 2014, p. 21 ss.
- VERVAELE J.A.E., *The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: Lex incerta and unpraevia?*, in *ERA Forum*, 2014, n. 15(1), p. 85 ss.
- VIGANÒ F., *Recenti sviluppi in tema di rapporti tra diritto comunitario e diritto penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2005, p. 1433 ss.

- VIGANÒ F., *Sullo statuto costituzionale della retroattività della legge penale più favorevole: un nuovo tassello nella complicata trama dei rapporti tra Corte costituzionale e Corte EDU*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, a cura di M. D'Amico, Milano, 2011, p. 1989 ss.
- VIGANÒ F., *Verso una "parte generale europea"?*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso, G. Illuminati, R. Sicurella, S. Allegrezza, Milano, 2013, p. 123 ss.
- 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*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 14 settembre 2015
- VIGANÒ F., *Prescrizione e reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE: la Corte d'appello di Milano sollecita la Corte costituzionale ad azionare i "controlimiti"*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 21 settembre 2015
- VIGANÒ F., *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 *www.penalecontemporaneo.it*, 22 gennaio 2016
- VIGANÒ F., *Il caso Taricco davanti alla Corte costituzionale: qualche riflessione sul merito delle questioni, e sulla reale posta in gioco*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 9 maggio 2016, ora anche in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2017, p. 233 ss.
- VOGEL J., *Frode ai danni degli interessi finanziari delle Comunità europee*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1995, p. 610 ss.
- WEYEMBERGH A., *L'effectivité du troisième pilier de l'Union européenne et l'exigence de l'interprétation conforme: l'arrêt Pupino du 16 juin 2005 de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Le contrôle juridictionnel dans l'espace pénal européen*, a cura di S. Braum, A. Weyembergh, Bruxelles, 2009, p. 45 ss.
- WEYEMBERGH A., RICCI V., *Le traité de Lisbonne et le contrôle juridictionnel sur le droit pénal de l'Union européenne*, in *Le contrôle juridictionnel dans l'espace pénal européen*, a cura di S. Braum, A. Weyembergh, Bruxelles, 2009, p. 227 ss.
- WEYEMBERGH A., RICCI V., *Les interactions dans le secteur de la coopération judiciaire : le mandat d'arrêt européen*, in *Cour de justice et justice pénale en Europe*, a cura di G. Giudicelli-Delage, S. Manacorda, Parigi, 2010, p. 203 ss.
- WEYEMBERGH A., *Approximation of substantive criminal law: the new institutional and decision-making framework and new types of interactions between EU actors*, in *Approximation of substantive criminal law in the EU. The way forward*, a cura di F. Galli, A. Weyembergh, Bruxelles, 2013, p. 9 ss.
- WHITE S., *EC Criminal Law: Prospects for the Corpus Juris*, in *Journal of Financial Crime*, 1993, vol. 2, n. 3, p. 223 ss.

- WHITE S., *Protection of the financial interests of the European Communities: the fight against fraud and corruption*, The Hague, 1998
- WHITE S., *A Decentralised European Public Prosecutor's Office. Contradictions in Terms or Highly Workable Solution?*, in *EuCrim*, 2012, n. 2, p. 67 ss.
- WILS W., *The increased level of EU antitrust fines, judicial review and the European Convention on Human Rights*, in *Word Comp.*, 2010, n. 33
- WINTER J.A., *Direct applicability and direct effect. Two distinct and different concepts in community law*, in *Common Market Law Review*, 1972, vol. 9, n. 4, p. 425 ss.
-
- ZOLI L., *La disciplina dei reati tributari al vaglio della Corte di giustizia UE*, in www.penalecontemporaneo.it, 15 aprile 2016

