



DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO E IMPRESA

XXXIII CICLO

Reati ambientali e coordinamento investigativo

Tutor

Chiar.mo Prof.
Antonio Gullo

Candidata

Veronica Tondi

Coordinatore

Chiar.mo Prof. Antonio Gullo

ANNO ACCADEMICO 2020/2021

Ai miei Maestri, con immensa gratitudine per lo straordinario patrimonio conoscitivo e umano che è e sarà sempre un faro nel cammino degli studi e della vita, per avermi trasmesso passione ed entusiasmo, per la fiducia, per avermi formata e fatta crescere.

Alla mia famiglia, isola felice, porto sicuro, «esempio luminoso» per sempre, nella certezza della persistenza di valori e insegnamenti oltre le apparenti barriere segnate dal tempo; alla mia famiglia che non potrò mai ringraziare abbastanza per lo sguardo di amore che mi ha protetto e mi ha dato forza in questo percorso, come in ogni momento.

A chi mi è stato accanto in questi anni così importanti, o mi ha accompagnata anche solo per un tratto, offrendomi occasioni di confronto e riflessione, condividendo le gioie e le occasioni di spensieratezza, aiutandomi ad alleviare le preoccupazioni, e anche semplicemente assicurandomi la propria presenza.

A chi ha rinsaldato in me la consapevolezza della forza dei desideri, anche oltre le difficoltà contingenti.

Grazie di aver dato vita e sostanza a questo cammino, anche e soprattutto di crescita personale.

INDICE

Capitolo I

REATI AMBIENTALI ED ESIGENZE DI COORDINAMENTO DELLE INDAGINI

Introduzione.....	9
1. Premessa: le esigenze di coordinamento delle indagini in materia di criminalità ambientale	11
2. “Ecomafia” e rilevanza del coordinamento investigativo in ambito nazionale e internazionale	15
3. Profili di transnazionalità dei reati ambientali: il coordinamento investigativo nei rapporti tra Stati.....	24
3.1. Le possibili cause dell’apertura di procedimenti paralleli: premessa.....	24
3.2. Tutela dell’ambiente e possibile insorgenza di conflitti di giurisdizione... ..	28
3.3. La vocazione extraterritoriale della sfera della giurisdizione statale	30
3.4. I possibili effetti pregiudizievoli derivanti dalla litispendenza internazionale e dai conflitti di giurisdizione	41
3.5. Il reato ambientale transnazionale e la rilevanza del modello del coordinamento nella Convenzione di Palermo (cenni)	54
3.6. Cooperazione giudiziaria, prevenzione e risoluzione dei conflitti di giurisdizione ai sensi della Convenzione di Palermo	62
4. La rilevanza del coordinamento investigativo nel contesto europeo e internazionale	71

Capitolo II

IL COORDINAMENTO DELLE INDAGINI IN AMBITO NAZIONALE

1. Il coordinamento delle indagini in ambito nazionale: premessa	73
1.1. La nozione giuridica di coordinamento	73
1.2. I diversi modelli di coordinamento investigativo delineati dal codice di rito	76
2. L’esperienza della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e delle direzioni distrettuali.....	89

2.1. Indipendenza funzionale del pubblico ministero e istituzione della Direzione nazionale antimafia, tra coordinamento e accentramento delle indagini	89
2.2. Configurazione e prerogative della «centrale del coordinamento investigativo»	103
2.3. Traffico illecito di rifiuti e applicazione del modello di cui all'art. 371-bis c.p.p.	118
3. Coordinamento delle indagini e criminalità ambientale: l'art. 118-bis disp. att. c.p.p. e la mancata previsione del potere di avocazione ex art. 372, comma 1-bis, c.p.p.	125
4. Le soluzioni elaborate nella prassi: la Rete delle Procure generali nella materia ambientale	136
5. La proposta legislativa di estensione del modello della Direzione nazionale antimafia alla criminalità ambientale	138

Capitolo III

IL COORDINAMENTO DELLE INDAGINI NEL CONTESTO DELL'UNIONE EUROPEA: IL RUOLO DI EUROJUST

1. Premessa	149
2. Istituzione, competenza e natura di Eurojust	157
2.1. Origini di Eurojust	157
2.2. Le scelte del legislatore italiano in sede di attuazione della decisione istitutiva: profili problematici in rapporto alla funzione di coordinamento di Eurojust	170
2.3. La decisione 2009/426/GAI	181
2.4. Dall'art. 85 T.F.U.E. al regolamento (UE) 2018/1727	191
3. Eurojust e il coordinamento investigativo	198
3.1. Considerazioni generali	198
3.2. Gli strumenti dell'attività di coordinamento	203
3.2.1. I coordination meetings	206
3.2.2. Le squadre investigative comuni	207
3.3. Coordinamento sovranazionale e coordinamento interno	219
3.4. Coordinamento delle indagini e procedimenti paralleli: la prevenzione dei conflitti di giurisdizione	221
4. Il ruolo di Eurojust in materia di criminalità ambientale: criticità e prospettive future	231

4.1. L'esiguo ricorso a Eurojust nelle indagini transnazionali su reati ambientali	231
4.2. Prospettive future: le principali direttrici di sviluppo del coordinamento investigativo in materia di criminalità ambientale	236
4.3. Verso una "rete" transnazionale di inquirenti in materia di reati ambientali?	240
4.4. Il progetto di riforma del Case Management System nel contesto della digital criminal justice	244
4.5. Alcune riflessioni finali	250

Capitolo IV

VERSO UN APPROCCIO UNIFICATO ALLA FASE

INVESTIGATIVA:

L'ISTITUZIONE DELLA PROCURA EUROPEA E LE

PROSPETTIVE FUTURE

1. Dal Corpus Juris, all'art. 86 TFUE, al Regolamento (UE) 2017/1939: l'istituzione della Procura europea «a partire da Eurojust»	253
2. Profili strutturali della Procura europea, nel raffronto con il modello del coordinamento investigativo	259
2.1. Rilievi introduttivi	259
2.2. Il collegio e le camere permanenti	265
2.3. L'indipendenza della Procura europea	268
3. Le indagini transnazionali	286
3.1. Premessa	286
3.2. L'individuazione del procuratore delegato "competente": quali passi in avanti rispetto al modello del coordinamento investigativo?	287
3.3. La conduzione delle indagini transnazionali	293
4.1. La competenza della Procura europea per i reati «indissolubilmente connessi»	307
4.2. Un possibile approccio unificato alle indagini su reati ambientali	312
Conclusioni	323
Bibliografia	341

Introduzione

I reati ambientali presentano, oggi, caratteristiche tali da suscitare riflessioni sull'adeguatezza della disciplina vigente in materia di svolgimento delle indagini, tanto in ambito nazionale, quanto nel contesto europeo.

In particolare, le attività illecite appena indicate risultano, in misura crescente, perpetrate da organizzazioni criminali, le cui modalità operative si sono poste da tempo, nell'ordinamento italiano, a fondamento della disciplina di forme di coordinamento investigativo più incisive rispetto a quelle originariamente delineate dal codice di rito: ne è la principale espressione il ruolo espletato dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

Inoltre, tale tratto distintivo, unitamente alla natura propria dell'ambiente quale bene giuridicamente protetto, è idoneo a determinare la frequente connotazione transnazionale dei reati in considerazione. Ne deriva la necessità di predisporre un'adeguata razionalizzazione e concertazione dell'attività inquirente, non solo allo scopo di assicurarne l'efficacia e l'idoneità all'effettiva comprensione dei fatti che ne formano l'oggetto.

Obiettivi essenziali, infatti, devono ritenersi la prevenzione dei pregiudizi riconducibili alla verifica di conflitti di giurisdizione, nonché una congrua tutela dei diritti fondamentali delle persone sottoposte alle indagini transnazionali; e, tanto, specialmente a fronte delle perduranti differenze rinvenibili anche tra gli Stati membri dell'Unione europea, con riguardo alla disciplina della fase investigativa e al livello di sviluppo delle garanzie, in presenza di interventi di armonizzazione ancora parziali e non pienamente soddisfacenti.

Si opererà quindi un'analisi delle possibili prospettive di sviluppo dell'istituto del coordinamento investigativo, a partire dal contesto nazionale, sino ad arrivare a quello eurounitario, alla luce delle peculiari esigenze connesse, per un verso, ai reati ambientali, e, per l'altro, alle indagini su attività illecite complesse sotto i profili tanto soggettivo, quanto spaziale.

La prima parte della trattazione sarà, dunque, specificamente dedicata all'approfondimento delle caratteristiche della criminalità ambientale che si sono appena sinteticamente delineate, al fine di cogliere i principali problemi che essi pongono sul piano delle investigazioni, a cui occorre individuare una soluzione nel tratteggiare possibili direttrici di riforma.

L'analisi si concentrerà, in seguito, sull'ordinamento italiano e sul modello del coordinamento ivi contemplato, sia nella sua configurazione normativa, sia nell'applicazione concreta che esso ha trovato, allo scopo di valutare l'opportunità dell'estensione ai reati in considerazione di soluzioni ideate per altre ipotesi delittuose, riconducibili in primo luogo alla criminalità organizzata.

Sebbene, infatti, il legislatore abbia mostrato di ritenere opportuno riferire anche ai principali "ecodelitti" previsioni funzionali a una migliore esplicazione del coordinamento stesso, tali scelte non sono state perseguite in modo del tutto coerente, con il rischio di una gestione frammentata e particolaristica dell'attività inquirente, potenzialmente pregiudizievole per tutti i soggetti coinvolti.

Potrà quindi procedersi all'esame del più ampio contesto eurounitario, con particolare riguardo a due differenti modelli, rispondenti a diversi livelli di integrazione delle indagini.

Se, infatti, Eurojust può ritenersi, per le ragioni che saranno illustrate, un vero e proprio organo di coordinamento di livello sovranazionale, seppure privo di poteri a cui sia riferibile una reale efficacia vincolante, la Procura europea consente, oggi, un approccio più propriamente unificato all'attività investigativa.

Il confronto tra tali diversi paradigmi, specialmente con riferimento alla rispettiva capacità di rispondere adeguatamente alle menzionate esigenze di prevenzione di conflitti di giurisdizione e di salvaguardia dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti, quando le operazioni rivestano natura transnazionale, consentirà quindi di valutare l'opportunità di applicare ai reati ambientali, o ad alcuni di essi, un più o meno significativo livello di integrazione.

Capitolo I

REATI AMBIENTALI ED ESIGENZE DI COORDINAMENTO DELLE INDAGINI

SOMMARIO. 1. Premessa: le esigenze di coordinamento delle indagini in materia di criminalità ambientale. 2. “Ecomafia” e rilevanza del coordinamento investigativo in ambito nazionale e internazionale. 3. Profili di transnazionalità dei reati ambientali: il coordinamento investigativo nei rapporti tra Stati. 3.1. *Le possibili cause dell’apertura di procedimenti paralleli: premessa.* 3.2. *Tutela dell’ambiente e possibile insorgenza di conflitti di giurisdizione.* 3.3. *La vocazione extraterritoriale della sfera della giurisdizione statale.* 3.4. *I possibili effetti pregiudizievoli derivanti dalla litispendenza internazionale e dai conflitti di giurisdizione.* 3.5. *Il reato ambientale transnazionale e la rilevanza del modello del coordinamento nella Convenzione di Palermo (cenni).* 3.6. *Cooperazione giudiziaria, prevenzione e risoluzione dei conflitti di giurisdizione ai sensi della Convenzione di Palermo.* 4. La rilevanza del coordinamento investigativo nel contesto europeo e internazionale.

1. Premessa: le esigenze di coordinamento delle indagini in materia di criminalità ambientale

L’opportunità di approfondire la rilevanza di un adeguato coordinamento investigativo in materia di criminalità ambientale può essere fondata, oggi, sulle peculiari caratteristiche di alcuni dei reati di cui si tratta, sempre più spesso perpetrati da organizzazioni criminali, operanti in un numero considerevole di casi secondo modalità tali da eccedere i confini nazionali.

Pertanto, come si avrà modo di precisare nel corso della trattazione, il menzionato coordinamento viene in considerazione, nell’ambito in esame, sotto un duplice profilo: in primo luogo, con riguardo alla sua idoneità a consentire un più efficace svolgimento dell’attività investigativa, specialmente quando si proceda per illeciti riferibili alla cd. “ecomafia”¹, in presenza di modalità operative e caratteristiche tipicamente riferibili alla criminalità organizzata.

Ed invero, secondo quanto si è osservato², il concetto di “ecomafia” appare idoneo a valorizzare l’inserimento delle ipotesi criminose di cui si tratta all’interno

¹ Il termine, come è noto, è stato coniato nel 1997 dall’associazione ambientalista Legambiente.

² Così, A. BALSAMO, *Gli strumenti di contrasto delle ecomafie nella prospettiva europea*, in *I reati ambientali alla luce del diritto dell’Unione europea*, a cura di B. ROMANO, Padova, 2013, 237-238.

di un sistema illegale di sfruttamento e trasformazione del territorio, nonché a indicare le forme di infiltrazione mafiosa nelle attività economiche aventi ad oggetto il recupero e lo smaltimento dei rifiuti.

A fronte di fenomeni del tipo di quelli di cui si tratta, il coordinamento investigativo assume rilevanza quale strumento idoneo a perseguire quelle che sono state individuate come le finalità essenziali dell'istituto in esame: «economia, speditezza ed efficacia» delle indagini preliminari³.

Scopi, questi, il cui perseguimento rileva ormai, in materia di criminalità ambientale, finanche al di là della rilevata significativa connessione della medesima con l'operatività di associazioni per delinquere, spesso di tipo mafioso. E difatti, si avrà modo di approfondire le previsioni di cui all'art. 118-*bis* disp. att. c.p.p., come modificato dalla legge 22 maggio 2015, n. 68, che valorizza il coordinamento stesso con riguardo ad alcuni dei nuovi delitti introdotti da tale ultimo atto normativo, tra cui l'inquinamento ambientale (art. 452-*bis* c.p.) e il disastro ambientale (art. 452-*quater* c.p.).

Per di più, ancora in materia ambientale, come si avrà modo di dire⁴, il riscontro, nella prassi, di talune difficoltà e difformità, tra i diversi uffici di procura, riferibili tanto all'interpretazione della normativa di riferimento, quanto a profili organizzativi e di svolgimento delle indagini, nonché alle stesse attività di coordinamento, ha dato vita a iniziative volte a dare nuova concretezza alle funzioni di “vigilanza” riferibili ai procuratori generali presso le corti d'appello, ex art. 6, d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106. Si può, in particolare, menzionare l'istituzione, nel 2017, della Rete delle Procure generali nella materia ambientale, operante dal 2019⁵: segno, questo, della rilevanza dell'istituto oggetto del presente lavoro nella

Cfr. anche L. RAMACCI, *La repressione delle violazioni penali in materia ambientale: limiti attuali e prospettive future*, in *Ambiente & sviluppo*, 2009, 7, 788, il quale pone in luce come l'impiego del termine risenta della sua origine giornalistica, e finisca per essere riferito solo ad alcuni settori della tutela ambientale, tra cui riveste un rilievo decisivo il traffico illecito di rifiuti.

³ Così, S. SAU, *Le indagini collegate. Il coordinamento investigativo degli uffici del pubblico ministero*, Padova, 2003, 80.

⁴ V. *infra*, cap. II, § 4.

⁵ V., su tali aspetti, P. FIMIANI, *La rete delle Procure generali nella materia ambientale*, in *Ecomafia 2019. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, Milano, 2019, 78 ss.

materia di cui si tratta, costituendo quella appena menzionata una forma di sostegno e di incentivo al medesimo.

In secondo luogo, la diffusione e l'articolazione territoriale delle condotte penalmente rilevanti, la difficoltà, in taluni casi, di individuare il *locus commissi delicti*, nonché la dimensione transnazionale di alcuni delitti in materia ambientale – e specialmente di quelli riconducibili all'attività di associazioni illecite – fa sorgere l'esigenza di applicare lo strumento suindicato anche a un altro, rilevante scopo. Si tratta, in particolare, della finalità di prevenire eventuali conflitti di giurisdizione⁶, e comunque di evitare un'indubbiamente pregiudizievole duplicazione – o finanche moltiplicazione – di procedimenti penali per il medesimo fatto.

In proposito, occorre premettere sin d'ora alcune considerazioni, volte a definire in modo più puntuale l'oggetto dell'indagine: vero è che, nel modello accusatorio, l'esercizio della “giurisdizione” in senso proprio è posto in capo ai soli giudici, oltre ad essere riferibile, sotto il profilo funzionale, essenzialmente alla fase processuale. Inoltre, come è noto, non è consentito riferire allo stesso pubblico

⁶ Con l'espressione “conflitti di giurisdizione” può intendersi il concorso di iniziative punitive di più Stati, tutti competenti a procedere, nei confronti del medesimo soggetto e per il medesimo fatto di reato. Tale coesistenza di diverse legittimazioni, dall'essere puramente astratta e potenziale, può divenire concreta e attuale, nel momento in cui le autorità competenti dei Paesi suindicati decidano di esercitare i propri poteri di accertamento: in questi termini, S. FASOLIN, *Conflitti di giurisdizione* e ne bis in idem *européo*, Padova, 2015, 2 ss. Occorre comunque operare alcuni chiarimenti sulla nozione di “giurisdizione”, anticipando sin d'ora come il termine sarà di seguito impiegato, generalmente, nella più ampia tra le accezioni di seguito indicate. Sotto il profilo statico, tale concetto è stato identificato tanto con il presupposto dell'attività disciplinata dal codice di rito penale, e corrispondente al potere statale concepito come espressione di sovranità, quanto con il complesso degli organi per mezzo dei quali lo Stato esercita concretamente il potere di *ius dicere*. Dal punto di vista dinamico, esso è stato invece qualificato come proiezione “in atto” del primo, ossia nelle forme dell'attività svolta dagli organi titolari di potere giurisdizionale penale, e della legittimazione di cui l'organo stesso può essere – o non essere – titolare, rispetto all'espletamento della medesima attività: v. in proposito M. PISANI, *Problemi della giurisdizione penale*, Milano, 1987, 7 ss. Si deve quindi rilevare come, alla luce delle previsioni costituzionali, così come attuate anche dalle norme codicistiche, la funzione giurisdizionale in senso stretto, intesa quale potere di verificare la corrispondenza della fattispecie giudiziale a quella legale, sia essa sostanziale o processuale, e quindi di determinare la legge applicabile al caso concreto, sia attribuita, nell'ordinamento italiano, ai soli giudici. Per contro, l'organo dell'accusa riveste, nell'odierno modello processuale di tipo accusatorio, il ruolo di parte, seppure esso non sia estraneo all'ordine giudiziario: cfr., tra gli altri, L. DELLA RAGIONE, *Il giudice*, in *Procedura penale. Teoria e pratica del processo*, a cura di G. SPANGHER, A. MARANDOLA, G. GARUTI, L. KALB, vol. I, Torino, 2015, 5; C. DI PAOLA, sub art. 1 c.p.p., in *Codice di procedura penale commentato*, a cura di A. GIARDA e G. SPANGHER, t. I, Torino, 2017, 291.

ministero la nozione di “competenza”, così come i caratteri di “fluidità” propri della fase delle indagini preliminari hanno comportato una valutazione di inopportunità – particolarmente nell’impianto originario del codice di rito penale – di una definizione in termini eccessivamente rigidi della sfera di attività degli organi dell’accusa⁷.

Nondimeno, la prevenzione di un disordinato proliferare di attività investigative può ritenersi tale da agevolare anche la mancata concretizzazione di casi di vera e propria apertura di giudizi in Paesi diversi, per il medesimo fatto e nei confronti del medesimo soggetto. Non può inoltre trascurarsi come anche l’apertura di plurimi procedimenti che si trovino ancora nella fase delle indagini preliminari possa dar luogo a significativi effetti pregiudizievoli, tanto per le situazioni soggettive individuali quanto per le esigenze della giustizia. Indubbiamente, quindi, il coordinamento investigativo rileva quale strumento di prevenzione, o eventualmente di risoluzione precoce, di casi di apertura di procedimenti paralleli, per tali dovendosi intendere, alla luce delle norme sovranazionali vigenti in materia, «procedimenti penali, compresa sia la fase preprocessuale che quella processuale, condotti in due o più Stati membri per gli stessi fatti in cui è implicata la stessa persona»⁸.

Pertanto, come si avrà modo di vedere, anche quando non sia rinvenibile un’ipotesi di reale sovrapposizione tra le iniziative di diversi Stati, riscontrandosi piuttosto una pluralità di indagini collegate nell’ambito dei medesimi, il coordinamento può dirsi funzionale al migliore espletamento delle medesime, nel rispetto delle garanzie delle persone che vi sono sottoposte e degli altri soggetti del procedimento, coerentemente con gli scopi al cui perseguimento l’istituto risponde.

⁷ V., su tale profilo, S. SAU, *Le indagini collegate*, cit.

⁸ Tale è la definizione contenuta nell’art. 3, lett. a), decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio del 30 novembre 2009 sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all’esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali. Del tutto analoga la definizione di cui all’art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 29, recante «Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio, del 30 novembre 2009, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all’esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali»: i procedimenti paralleli sono identificati con i «procedimenti penali, sia in fase di indagini preliminari che nelle fasi successive all’esercizio dell’azione penale, pendenti in due o più Stati membri per gli stessi fatti nei confronti della medesima persona».

Si tratta di aspetti a cui si è avuto modo di accennare e che saranno sviluppati più diffusamente nella successiva analisi delle caratteristiche del coordinamento⁹.

Al rilevato coinvolgimento di associazioni criminali, che costituisce indubbiamente il postulato principale dello studio sul rilievo e sulle potenzialità del coordinamento investigativo in tale ambito, è inoltre necessario affiancare un diverso fattore di accentuazione della vocazione transnazionale dei reati ambientali. Occorre, difatti, considerare la rilevanza extrastatuale dell'ambiente quale bene giuridico tutelato, fondativa dell'idoneità dei fatti in esame ad assumere rilevanza giuridica in una pluralità di ordinamenti. Proprio il carattere tipicamente transfrontaliero dei reati posti a tutela di un bene giuridico di interesse sovranazionale, quale l'ambiente, è stato considerato tale da giustificare la considerazione della possibile insorgenza di conflitti di giurisdizione come una questione decisiva, e di particolare gravità, in questo come in altri settori analoghi del diritto penale¹⁰.

Le premesse di ordine generale che si sono poste, e che saranno sviluppate maggiormente nel corso della trattazione, da un punto di vista più prettamente criminologico trovano fondamento negli approdi anche recentemente raggiunti in merito all'operatività delle "ecomafie", specialmente nella gestione del traffico illecito di rifiuti. Pertanto, proprio a quest'ultimo si presterà particolare attenzione nell'ambito del presente lavoro.

2. "Ecomafia" e rilevanza del coordinamento investigativo in ambito nazionale e internazionale

Alla luce di quanto si è sopra indicato, l'analisi delle potenzialità del coordinamento delle indagini in ambito non solo nazionale, ma anche internazionale, non può che prendere le mosse da alcune considerazioni di ordine criminologico in materia di "ecomafia".

⁹ V. *infra*, cap. II.

¹⁰ E. BACIGALUPO, "Diritto penale transnazionale" e conflitti di giurisdizione nel *Corpus juris 2000 e nella decisione quadro in relazione al diritto dell'ambiente*, in *La giustizia penale nella Convenzione*, a cura di F. RUGGERI, Milano, 2003, 222.

Secondo i dati relativi all'anno 2019, diffusi da Legambiente, i settori privilegiati di attività delle associazioni di tipo mafioso in Italia sono, in materia ambientale, quelli legati al traffico illecito di rifiuti, ma anche di animali, nonché alla filiera agroalimentare e, ancora, al ciclo illegale del cemento e all'abusivismo edilizio. Illeciti, quelli appena indicati, che si stimano aver procurato all'“ecomafia” ricavi pari, nel 2018, a ben 16,6 miliardi di euro, con un incremento di 2,5 miliardi rispetto al 2017¹¹.

Si è inoltre riscontrato come, all'interno del territorio nazionale, la regione maggiormente interessata dai fenomeni di cui si tratta sia stata, negli ultimi anni, la Campania, collocandosi in quest'ultima e nelle altre regioni a tradizionale insediamento mafioso (Calabria, Puglia e Sicilia) la commissione del 45% degli illeciti in materia ambientale accertati nel 2018¹². Inoltre, le province in cui è stata ravvisata la più elevata incidenza dei traffici menzionati sono, in ordine decrescente, quelle di Napoli, Roma e Bari, seguite da Palermo e Avellino¹³.

Ancora in materia di dati, rivestono interesse quelli riguardanti, specificamente, il traffico illecito di rifiuti: è stato invece fissato in 459 il numero dei procedimenti aperti dal febbraio 2002 alla fine di maggio 2019 per il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti. Le indagini, condotte complessivamente da 90 procure sul territorio nazionale, hanno altresì coinvolto ben 46 Stati esteri; per di più, nei procedimenti di cui si tratta risulta essere stato sequestrato un quantitativo di rifiuti pari a quasi 54 milioni di tonnellate¹⁴.

Secondo i dati forniti dal Ministero della giustizia, sono state 80 le contestazioni del delitto oggi previsto dall'art. 452-*quaterdecies* c.p., e il valore dei beni sottoposti a provvedimenti ablativi ha superato i 219 milioni di euro¹⁵.

¹¹ Si tratta dei dati contenuti nel citato rapporto *Ecomafia 2019* di Legambiente, Milano, 2019 su cui v. anche il comunicato stampa *Ecomafia 2019. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, in www.legambiente.it.

¹² *Ecomafia 2019*, cit., 33 ss.

¹³ *Ecomafia 2019*, cit., 33 ss.

¹⁴ *Ecomafia 2019*, cit., 85 ss. Il rapporto dà conto del fatto che, prendendosi in considerazione solo quelle indagini rispetto a cui siano disponibili i dati quantitativi concernenti i rifiuti sequestrati, espletate nel 2018 e nei primi 5 mesi del 2019, essi risultano pari a 1,2 milioni di tonnellate; si è stimato che per la relativa movimentazione occorrerebbero 48.513 TIR, ossia un numero sufficiente a coprire l'intera distanza che va da Roma a Torino (circa 660 km).

¹⁵ *Ecomafia 2019*, cit., 85.

Tra le più frequenti modalità di commissione degli illeciti di cui si tratta, anche all'interno del territorio nazionale, si è rilevata la falsificazione di codici Cer così da generare risparmi di costi, specialmente attraverso la classificazione di rifiuti pericolosi come non pericolosi, con la complicità di laboratori di analisi e società di trasporto e l'invio dei rifiuti stessi a impianti compiacenti, previo rilascio agli interessati di falsi formulari.

Inoltre, si sono riscontrate differenti operazioni illegali in relazione alle singole tipologie di scarti coinvolte.

Se per i rifiuti urbani si è registrata la tendenza al condizionamento delle gare d'appalto, anche mediante il ricorso a condotte corruttive, con riguardo ai rifiuti speciali è stato individuato il significativo problema della concorrenza sleale ai danni di soggetti economici operanti in condizioni di legalità, mediante l'offerta di servizi illeciti a basso costo. Il tutto ad opera di imprese facenti capo direttamente alle diverse associazioni criminali e alle relative articolazioni territoriali, eventualmente mediante l'impiego di prestanome, o comunque soggette a forme di infiltrazione mafiosa, ovvero operanti mediante l'impiego di risorse economiche provenienti dalle attività dei sodalizi illeciti¹⁶. Si tratta del fenomeno, noto da diversi anni, di «mimetizzazione» delle strutture criminali¹⁷ all'interno dell'economia legale.

Ancora, le attività criminose di cui si tratta investono il mercato del riciclo e l'impiego di sostanze di scarto, anche nocive, nella realizzazione di opere pubbliche, spesso con l'intervento della criminalità organizzata, secondo quanto forma o ha formato oggetto di indagine in una pluralità di regioni italiane¹⁸.

Se si ha riguardo, in seconda analisi, alla dimensione transnazionale assunta dalla criminalità ambientale, e specialmente dal traffico illecito di rifiuti nella sua gestione ad opera di associazioni di tipo mafioso, assumono altresì rilevanza

¹⁶ *Ivi*, 90 ss. e 126 ss.

¹⁷ Il termine è di A. LAUDATI, *I delitti transnazionali. Nuovi modelli di incriminazione e di procedimento all'interno dell'Unione europea*, in *Dir. pen. proc.*, 2006, 4, 402.

¹⁸ *Ivi*, 94 ss.: il Rapporto menziona, in particolare, indagini come quelle denominate "Strade al veleno" – avviate nel 2018 in Veneto ed estese all'Emilia-Romagna e alla Lombardia – e "Gatto Silvestro". Investigazione, quest'ultima, diretta dalla Direzione distrettuale antimafia di Napoli nel 2016.

indagini e studi svolti a livello parlamentare¹⁹ e, nell'ambito dell'Unione europea, dalla Commissione e dal gruppo "Spedizioni transfrontaliere di rifiuti" della Rete europea per l'attuazione e il controllo del rispetto del diritto dell'ambiente (IMPEL)²⁰.

Tali approfondimenti hanno consentito di riscontrare la frequente esportazione di rifiuti dall'Italia, come da altri Paesi europei, verso Stati orientali o africani caratterizzati da normative ben più permissive in materia ambientale o sanitaria, o privi di reali capacità di controllo sul rispetto delle prescrizioni di riferimento. Pertanto, nei Paesi di destinazione – identificati principalmente con il Ghana, la Nigeria e altri Stati dell'Africa occidentale, nonché con la Cina e ulteriori destinazioni asiatiche per il tramite del porto di Hong Kong – si svolgono operazioni altamente inquinanti dirette all'estrazione dell'utilità residua dai rifiuti, di cui si verifica normalmente, in seguito, l'abbandono incontrollato²¹.

La gestione del traffico suindicato in violazione delle normative nazionali, europee e internazionali di riferimento avviene ad opera non solo di organizzazioni criminali, le quali svolgono talvolta anche ruoli di mediazione o di facilitazione, ma altresì a cura di imprese operanti, per altri aspetti, nella legalità, e finanche di singoli individui²².

Ed invero, come si è già accennato, la gestione di tali attività illecite, caratterizzata al contempo da alti profitti e basso rischio di essere condannati²³, rende le medesime particolarmente appetibili per le associazioni per delinquere,

¹⁹ Si fa riferimento, in particolare, alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, istituita con legge 7 gennaio 2014, n. 1.

²⁰ Si tratta dello *European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law*, istituito nel 1992 quale rete informale delle autorità responsabili della predisposizione, dell'implementazione e dell'attuazione della normativa ambientale degli Stati membri.

²¹ V. la *Relazione su aspetti critici e fenomeni illeciti nel traffico transfrontaliero di rifiuti* della citata Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, 7 ss. Cfr. anche il report del progetto EFFACE (*European Union Action to Fight Environmental Crime*), portato avanti nel 2016 e finanziato dall'Unione europea, in www.efface.eu, 18.

²² *Ibidem*; v. anche M. BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale: il ruolo del diritto penale nell'ambito di un approccio interdisciplinare*, in *Sistema penale*, 25 febbraio 2020, 3.

²³ V. M. BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi*, cit., 2-3.

spesso di tipo mafioso, che difatti in misura crescente ne hanno acquisito il controllo. Non può tuttavia trascurarsi come l'analisi dei flussi relativi al commercio internazionale, condotta istituzionalmente dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, unitamente alla prassi giudiziaria, abbiano consentito di porre in luce la commissione dei reati in esame anche nell'ambito di attività imprenditoriali operanti, in altri settori, in condizioni di liceità. Assume, difatti, rilevanza il legame con i processi di delocalizzazione produttiva sviluppatasi, a livello mondiale, a partire dalla fine del '900²⁴.

Il menzionato gruppo istituito, in ambito europeo, all'interno dell'IMPEL ha riscontrato come all'origine delle spedizioni illegali di rifiuti provenienti dal territorio dell'Unione europea si collochino spesso impianti non controllati di raccolta, deposito e cernita, gestiti da operatori «che entrano in possesso dei rifiuti e li spediscono illegalmente nei paesi in via di sviluppo, spesso servendosi di siti intermedi di deposito per coprire le vere destinazioni finali dei rifiuti e per impedire alle autorità di controllo di individuare le imprese da cui realmente provengono»²⁵ i medesimi.

Degno di nota è, inoltre, il fatto che i differenti standard di controllo rinvenibili nei diversi Paesi dell'Unione europea – specialmente nei porti, per cui nella maggior parte dei casi transitano le spedizioni illecite – si sono posti all'origine del fenomeno del cd. *port hopping*. In particolare, i rifiuti oggetto delle attività criminose di cui si tratta raggiungono la destinazione finale per il tramite di porti di altri Stati membri – quali Koper, Rotterdam, Anversa – caratterizzati da forme di sorveglianza meno severe rispetto a quelle di Paesi come l'Italia²⁶.

Tale dato ha condotto, quindi, la Commissione europea a proporre il rafforzamento delle normative concernenti le ispezioni nazionali sulle spedizioni di rifiuti, così da armonizzare i livelli qualitativi dei controlli praticati nell'ambito dei

²⁴ Cfr. la *Relazione su aspetti critici e fenomeni illeciti*, cit., 8-9.

²⁵ *Ivi*, 18.

²⁶ *Ivi*, 8-9 ss. La relazione pone in evidenza come l'esperienza italiana sia da ritenersi particolarmente virtuosa, in ragione dell'efficiente cooperazione tra i cd. *first responders* – ossia Agenzia delle dogane e capitanerie di porto –, polizia giudiziaria e procure della Repubblica.

diversi Stati membri²⁷. L'iniziativa appena indicata auspica pertanto l'esecuzione regolare, da parte di questi ultimi, di «ispezioni basate sui rischi, con una maggiore collaborazione tra le autorità e una migliore preparazione degli ispettori», così da consentire alle autorità stesse «di concentrarsi sui percorsi, gli orari e i veicoli più frequentemente coinvolti nel trasporto illegale»²⁸. Inoltre, si è proposta una maggiore concentrazione dei controlli sui punti di raccolta e sugli impianti di stoccaggio, in modo tale da bloccare “a monte” le esportazioni illegali di rifiuti e da attenuare la pressione presente nei punti regolari di uscita²⁹.

L'importanza di un'adeguata repressione del fenomeno in esame si coglie adeguatamente se si ha riguardo ad alcuni dati quantitativi: in particolare, merita tenere a mente che il valore complessivo delle attività di commercio e smaltimento illegali di rifiuti pericolosi oscilla tra i 10 e i 12 miliardi di dollari l'anno³⁰. Inoltre, circa il 25 per cento delle spedizioni di rifiuti che, partendo dall'Unione europea, raggiungono gli Stati africani e asiatici avviene in violazione delle normative europee e internazionali di riferimento, e specificamente del regolamento (CE) n. 1013/2006³¹, come risulta da ispezioni compiute nei porti, sulle strade e presso gli impianti di trattamento³².

Appare inoltre quasi superfluo menzionare le conseguenze, anche di notevole gravità, derivanti dalla perpetrazione degli illeciti in esame, relative tanto all'ambiente in senso stretto, quanto alla salute umana e alla sicurezza alimentare: basti pensare al rilascio, da parte dei rifiuti non correttamente smaltiti, di metalli pesanti o di inquinanti organici persistenti nel suolo, nelle acque o nell'aria. Né sono trascurabili i pregiudizi economici riconducibili al mancato conseguimento di

²⁷ V. il comunicato stampa della Commissione europea dell'11 luglio 2013, *Ambiente: la Commissione si mobilita contro le spedizioni illegali di rifiuti*, in *ec.europa.eu*.

²⁸ Così, ancora, il comunicato stampa *Ambiente: la Commissione si mobilita*, cit.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ V. M. BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti*, cit., 2-3.

³¹ Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, che ha sostituito il previgente regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio, del 10 febbraio 1993, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, che era stato già modificato da alcuni atti normativi successivi.

³² Tali dati, rilevati anche dalla Commissione europea, sono riportati nella *Relazione su aspetti critici e fenomeni illeciti*, cit., 17-18.

entrate tributarie e proventi derivanti dallo svolgimento, in forma lecita, delle attività di spedizione e smaltimento dei rifiuti, nonché alla perdita degli utili connessi al materiale che avrebbe altrimenti potuto essere destinato al riciclo. Infine, vengono in considerazione i costi sostenuti per le attività di reimportazione e bonifica³³, in caso di spedizione illegale³⁴.

Come è noto, nell'ordinamento italiano, i fatti di cui si è detto sono riconducibili alle ipotesi criminose di cui agli artt. 259 e 260 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, rispettivamente in materia di spedizione illecita e attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti; la seconda delle menzionate fattispecie è oggi contemplata dall'art. 452-*quaterdecies* c.p., per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 3, d. lgs. 1° marzo 2018, n. 21. Secondo quanto si è osservato, tale ultimo delitto, introdotto nelle intenzioni del legislatore proprio al fine di contrastare le attività delle cd. "ecomafie", è comunque considerato in via unanime dalla giurisprudenza un reato abituale proprio monosoggettivo, sebbene il requisito dell'«allestimento di mezzi e attività continuative organizzate» faccia sì che esso si atteggi frequentemente, nella realtà criminologica, quale commesso in forma plurisoggettiva³⁵.

A livello internazionale ed europeo, si segnalano, rispettivamente, la Convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e il loro smaltimento, adottata a Basilea il 22 marzo 1989 e ratificata dall'Italia con

³³ In materia di obblighi di ripresa dei rifiuti in caso di spedizione illegale, e di spese correlate al relativo adempimento, occorre avere riguardo agli artt. 24 e 25 del citato regolamento n. 1013/2006.

³⁴ Cfr. la *Relazione su aspetti critici e fenomeni illeciti*, cit., 7; M. BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti*, cit., 4. V. anche, su tali aspetti, il comunicato *Ambiente: la Commissione si mobilita*, cit.

³⁵ V., per tutti, C. RUGA RIVA, *Tutela penale dell'ambiente: parte generale*, in *Reati contro l'ambiente e il territorio*, a cura di M. PELISSERO, in *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, diretto da F. PALAZZO e C. E. PALIERO, II ed., Torino, 2019, 228. Per una tale qualificazione della fattispecie v. di recente, nella giurisprudenza di legittimità, Così, recentemente, Cass., Sez. III, 28 febbraio 2019, n. 16036, Z.G.S., in *C.E.D. Cass.*, rv. 275395. Cfr. anche, sul tema, tra gli altri, G. AMENDOLA, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: introdotto il primo delitto contro l'ambiente*, in *Diritto penale e processo*, 2001, 6, 708-709; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale, Leggi complementari*, vol. II, XIV ed., Milano, 2018, 620 ss.; C. BERNASCONI, sub art. 452-*quaterdecies* c.p., in *Codice penale*, a cura di T. PADOVANI, vol. II, VII ed., Milano, 2019, 3042 ss. M. DE MARCO, *Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in *Il «doppio binario» nell'accertamento dei fatti di mafia*, a cura di A. BARGI, Torino, 2013, 182; P. MOLINO, *Il nuovo reato di organizzazione di traffico illecito di rifiuti: luci ed ombre nella lotta alla "ecomafia"*, in *Riv. polizia*, 2001, 5, 337 ss.; P. MOLINO e A. SCARCELLA, *I reati in materia ambientale*, in *Diritto penale dell'impresa*, diretto da C. PARODI, Torino, 2016, 851 ss.; L. RAMACCI, *Il "nuovo" art. 260 del d.lgs. n. 152/2006, vecchie e nuove questioni*, in *Ambiente & sviluppo*, 2016, 3, 168-169.

legge 18 agosto 1993, n. 340, e i citati regolamenti n. 259/93 e 1013/2006. Inoltre, come si è rilevato³⁶, la direttiva 2008/99/CE³⁷, pur non fornendo alcuna definizione eurounitaria di traffico illecito di rifiuti, all'art. 3 pone obblighi di previsione di sanzioni penali in relazione ad attività che possono ritenersi rilevanti nell'ambito di tale forma di criminalità³⁸. Significativo è inoltre, quando venga in considerazione l'operatività della criminalità organizzata nella gestione dei traffici di cui si tratta, il riferimento alla decisione quadro 2008/841/GAI³⁹; quest'ultima, peraltro, contempla espressamente, all'art. 7⁴⁰, il problema del coordinamento delle azioni penali e della risoluzione degli eventuali conflitti di giurisdizione che potrebbero

³⁶ M. BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti*, cit., 8.

³⁷ Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente. V., al riguardo, *ex multis*,

³⁸ Si tratta delle "infrazioni" di cui all'art. 3, lett. a), b), c) e d) della citata direttiva 2008/99/CE, alle condizioni che le attività ivi contemplate siano poste in essere intenzionalmente o quantomeno con grave negligenza.

³⁹ Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata.

⁴⁰ L'art. 7 della citata decisione quadro, rubricato «Competenza giurisdizionale e coordinamento dell'azione penale», dispone quanto segue. «1. Ciascuno Stato membro si adopera per far sì che la propria competenza giurisdizionale copra almeno i casi in cui i reati di cui all'articolo 2:

- a) sono stati commessi interamente o parzialmente nel suo territorio, indipendentemente dal luogo in cui l'organizzazione criminale è stabilita o esercita le sue attività criminali;
- b) sono stati commessi da un suo cittadino; oppure
- c) sono stati commessi a beneficio di una persona giuridica stabilita nel territorio di tale Stato membro.

Uno Stato membro può decidere di non applicare o di applicare solo in situazioni o circostanze specifiche le regole di giurisdizione di cui alle lettere b) e c), laddove il reato di cui all'articolo 2 sia commesso al di fuori del suo territorio.

2. Se un reato di cui all'articolo 2 rientra nella giurisdizione di più Stati membri, ciascuno dei quali è legittimato ad esercitare l'azione penale in relazione ai medesimi fatti, gli Stati membri in questione collaborano per stabilire quale di essi perseguirà gli autori del reato al fine di accentrare, se possibile, l'azione penale in un unico Stato membro. A tale scopo gli Stati membri possono avvalersi dell'Eurojust o di qualsiasi altro organo o struttura istituiti in seno all'Unione europea per agevolare la cooperazione tra le rispettive autorità giudiziarie, nonché coordinare le loro azioni. Si tiene conto in particolare dei seguenti fattori:

- a) lo Stato membro nel cui territorio sono stati commessi i fatti;
- b) lo Stato membro di cui l'autore del reato ha la nazionalità o nel quale è residente;
- c) lo Stato membro di origine delle vittime;
- d) lo Stato membro nel cui territorio è stato trovato l'autore del reato.

3. Uno Stato membro che in base al suo ordinamento giuridico non estrada o non consegna ancora i suoi cittadini adotta le misure necessarie a stabilire la propria competenza giurisdizionale e, laddove opportuno, ad avviare l'azione penale nei confronti del reato di cui all'articolo 2, qualora sia commesso da uno dei suoi cittadini al di fuori del suo territorio.

4. Il presente articolo non esclude l'esercizio della giurisdizione penale secondo quanto previsto da uno Stato membro conformemente al diritto nazionale».

insorgere tra gli Stati membri⁴¹; per l'approfondimento di tali profili, si rinvia ai capitoli successivi⁴².

Occorre, comunque, considerare come il traffico illecito di rifiuti non costituisca l'unica ipotesi criminosa dotata, in materia ambientale, di rilevanza transfrontaliera. Basti pensare, a titolo esemplificativo, alle conseguenze inquinanti che un'attività produttiva posta in essere entro i confini nazionali, in violazione delle prescrizioni poste a tutela dell'ambiente e della salute umana, potrebbe cagionare in una pluralità di Stati⁴³.

Ancora, un fenomeno criminale oggetto di attenzione anche in tempi recenti è stato, come si è accennato, quello del traffico illecito di animali e di specie protette, che, oltre a coinvolgere in non rari casi organizzazioni criminali, di tipo mafioso e non, può assumere una connotazione transnazionale. L'analisi dei dati relativi alle indagini e ai procedimenti penali concernenti le attività appena menzionate ha, a titolo esemplificativo, consentito di individuare trasferimenti illegali di animali oltre i confini che separano l'Italia dalla Slovenia o dall'Austria, o anche, via mare, dai porti di Ancona o Bari verso la Croazia, sino a raggiungere la Bosnia, il Montenegro, l'Albania, la Grecia. Né si può trascurare il transito aereo di specie rare e protette, registrato presso gli aeroporti di diverse città italiane⁴⁴.

In definitiva, i pur sintetici riferimenti che si sono operati alle caratteristiche proprie di alcune attività illecite lesive dell'ambiente, con particolare riguardo al traffico illecito di rifiuti⁴⁵, consentono di comprendere la rilevanza dell'indagine relativa alle potenzialità del coordinamento investigativo, tanto in ambito nazionale, quanto in un più ampio contesto internazionale.

Si rende, invero, necessario assicurare che fenomeni criminali tanto complessi ed estesi, anche sotto il profilo territoriale, formino oggetto di attività

⁴¹ V., al riguardo, M. BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti*, cit., 8.

⁴² V. *infra*, cap. III, § 3.4, e IV, § 3.

⁴³ Cfr., al riguardo, E. ROSI, voce *Reato transnazionale*, in *Enc. dir.*, Annali, IX, Torino, 2016, 796.

⁴⁴ V., ancora, al riguardo, il citato rapporto di Legambiente *Ecomafia 2019*, 190.

⁴⁵ Cfr., per alcune considerazioni sulle peculiarità della criminalità ambientale transnazionale, G. WRIGHT, *Conceptualising and combating transnational environmental crime*, in *Trends in Organized Crime*, 6 aprile 2011, 6 ss.

investigative efficienti, nella piena collaborazione tra le diverse autorità coinvolte⁴⁶, e al contempo secondo modalità tali da prevenire la moltiplicazione di iniziative “disordinate”, pregiudizievoli sia sul piano dei diritti e delle garanzie individuali, sia su quello delle esigenze di giustizia.

3. Profili di transnazionalità dei reati ambientali: il coordinamento investigativo nei rapporti tra Stati

Tanto premesso, occorre dedicare alcune considerazioni di maggiore dettaglio ai presupposti dell'indagine concernente il coordinamento investigativo anche quale strumento volto a razionalizzare le iniziative punitive dei diversi Stati, prevenendo gli effetti pregiudizievoli derivanti dallo svolgimento di procedimenti paralleli, nonché assicurando una maggiore efficacia delle operazioni degli organi inquirenti.

3.1. Le possibili cause dell'apertura di procedimenti paralleli: premessa

Si è già avuto modo di rilevare⁴⁷ come sempre più accentuata sia la dimensione transnazionale dei traffici illeciti lesivi dell'ambiente e della salute umana.

Tale connotazione è agevolata, tra l'altro, dal fenomeno del progressivo abbattimento delle frontiere tra gli Stati membri dell'Unione europea e dell'affermazione delle fondamentali libertà di circolazione in tale contesto. Più ampiamente, si può porre l'accento sull'ormai consolidata globalizzazione dei mercati, sull'incremento dei flussi migratori e sulla maggiore facilità degli spostamenti transfrontalieri tanto dei beni, quanto delle persone. Questi ultimi, oltre che più agevoli sotto il profilo tecnico, sono progressivamente divenuti meno costosi, e la dimensione internazionale dei mercati ha in misura crescente

⁴⁶ Cfr., con riferimento all'esigenza di un adeguato coordinamento anche delle forze di polizia, quale risposta al fenomeno della «parcellizzazione delle competenze», L. RAMACCI, *La repressione delle violazioni penali in materia ambientale*, cit., 790.

⁴⁷ V. *supra*, § 2.

comportato la strutturazione della criminalità organizzata secondo modalità transnazionali⁴⁸.

I traffici illeciti oltre confine, a titolo esemplificativo, di rifiuti, stupefacenti, armi, sono quindi divenuti un'essenziale componente di attività delle associazioni criminali, anche di tipo mafioso, generando la necessità di apprestare adeguate forme di cooperazione giudiziaria tra Stati, volte a contrastare i fenomeni di cui si è appena detto.

Per di più, riveste un rilievo significativo, in proposito, lo sviluppo di nuove tecnologie, anche e non solo informatiche, tali da rendere i tradizionali confini nazionali ancor più inidonei a costituire barriere rispetto allo svolgimento dell'attività criminosa⁴⁹.

Al contempo, i caratteri di cui sopra, unitamente al tendenziale contenimento entro il territorio statale di taluni poteri, costituenti espressione di sovranità, ha condotto a riflettere sull'esigenza di predisporre e incentivare adeguati strumenti di cooperazione giudiziaria tra i Paesi interessati, allo scopo di evitare che la limitazione appena indicata costituisca una possibile modalità di elusione del procedimento penale, e dunque di sottrazione alla sanzione per le attività illecite poste in essere.

In altri termini, il mantenimento delle frontiere in relazione all'esercizio, entro certi limiti, di prerogative di natura giurisdizionale non deve condurre a ingiustificate ipotesi di impunità, né all'impossibilità di svolgere indagini, celebrare il giudizio, acquisire elementi di prova, e infine eseguire la sanzione irrogata.

Occorre, dunque, evitare che l'eventuale spostamento dell'accusato nel territorio di un altro Paese, o la segmentazione dell'attività criminosa in una pluralità di Stati, produca quale conseguenza l'ineffettività del diritto penale. Per di più, si avverte l'esigenza di prevenire fenomeni di *jurisdictional shopping*, ossia di

⁴⁸ V., su tali aspetti, C. AMALFITANO, *Conflitti di giurisdizione e riconoscimento*, cit., 47; A. DI MARTINO, *La frontiera e il diritto penale*, cit., 10; S. FASOLIN, *op. loc. ult. cit.*, 8; C. FOCARELLI, voce *Criminalità transnazionale*, cit., 250; L. LUPARIA, *La litispendenza internazionale*, cit., 13 ss. Cfr. anche, con particolare riguardo alle caratteristiche assunte dalla criminalità organizzata, A. ASTROLOGO, *Prime riflessioni*, cit., 789-790; A. LAUDATI, *I delitti transnazionali*, cit., 402.

⁴⁹ Cfr. A. DI MARTINO, *La frontiera e il diritto penale*, cit., 10; L. LUPARIA, *La litispendenza internazionale*, cit., 15.

scelta, da parte dell'agente, della giurisdizione entro cui si ritiene più favorevole commettere il reato, in termini di disponibilità di strumenti di contrasto, di norme procedurali, di entità del trattamento sanzionatorio sancito dal diritto sostanziale⁵⁰.

In definitiva, per le ragioni suindicate, si reputa necessario instaurare un «nuovo assetto di rapporti inter-statali sempre più ispirato al principio della integrazione transnazionale»⁵¹, congiuntamente a forme avanzate di cooperazione giudiziaria.

Nondimeno, il concorso o addirittura il conflitto tra le diverse pretese punitive statali – avendosi riguardo, a tale proposito, anche alla fase iniziale del procedimento, e dunque allo svolgimento dell'attività d'indagine – può essere agevolato proprio dalla ricerca di strumenti idonei a reprimere efficacemente illeciti di una certa gravità, assicurando che essi siano perseguibili da almeno uno, o più, degli ordinamenti che con i medesimi presentino elementi di collegamento.

E difatti, l'esigenza di operare un coordinamento tra le azioni punitive proprie dei diversi Paesi legittimati, in astratto, al relativo esercizio si pone, in misura significativa, proprio in conseguenza della previsione di obblighi di incriminazione a livello sovranazionale. Vengono in considerazione, in particolare, norme poste da atti normativi eurounitari e internazionali, aventi ad oggetto l'adozione da parte degli Stati di misure dirette a realizzare obiettivi di effettività nel contrasto al crimine transnazionale.

Come si è rilevato, per effetto della stipula di convenzioni internazionali, di direttive emanate da organismi sovraordinati ad alcune aree di aggregazione politico-economica, del lavoro di gruppi di ricerca, nonché, nel contesto dell'Unione europea, dell'imposizione di obblighi di adeguata ed efficace protezione di determinati beni giuridici, anche attraverso lo strumento del diritto penale, si verifica il progressivo venir meno di vuoti di tutela di interessi dal rilievo sovra-statale⁵². Per contro, alla verifica di determinati fatti illeciti trova sempre, tendenzialmente, corrispondenza la risposta sanzionatoria di uno o più

⁵⁰ V., su tali profili, C. AMALFITANO, *Conflitti di giurisdizione e riconoscimento*, cit., 60; C. FOCARELLI, voce *Criminalità transnazionale*, cit., 250

⁵¹ Così, A. LAUDATI, *Il coordinamento delle indagini*, cit., 387.

⁵² In questo senso, L. LUPARIA, *La litispendenza internazionale*, cit., 18-19 e 22 ss.

Stati, con la conseguente eventualità della verifica dei conflitti più volte nominati.

Vero è che gli interventi di ravvicinamento e armonizzazione della legislazione penale sostanziale, e di quella processuale, possono ritenersi idonei anche ad agevolare il coordinamento delle giurisdizioni, attraverso l'attenuazione di quella diffidenza nei confronti dei sistemi punitivi stranieri che frequentemente è di ostacolo alla disponibilità dello Stato avente giurisdizione a rinunciare in favore di altro Paese⁵³. Nondimeno, essi, se non accompagnati da adeguati meccanismi di prevenzione o risoluzione dei conflitti, rischiano di porsi, come si è detto, all'origine di casi di pendenza di procedimenti "paralleli", potenzialmente pregiudizievoli tanto per i diritti e gli interessi individuali, quanto per le esigenze della giustizia.

E difatti, si è posto in luce come la creazione e il consolidamento di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, potenzialmente idoneo a fondare un nuovo "principio di territorialità" di livello europeo, richieda, quale essenziale strumento, quello delle norme di diritto penale internazionale, in quanto mezzi di coordinamento delle diverse pretese punitive⁵⁴. In questo senso, l'adozione di disposizioni di diritto sostanziale, espressione di scelte attinenti alla tutela di determinati valori e interessi di rilevanza sovranazionale, richiede la predisposizione di regole volte ad evitare sovrapposizioni tra le istanze repressive della pluralità di ordinamenti a cui fanno capo omogenee scelte di protezione.

⁵³ Cfr., in proposito, C. AMALFITANO, *Conflitti di giurisdizione e riconoscimento*, cit., 180-81. V. anche, per alcune riflessioni sulla progressiva formazione di una "procedura penale europea" a partire dalla cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, M. G. COPPETTA, *Verso un processo penale europeo?*, in *Profili del processo penale nella costituzione europea*, a cura di M. G. COPPETTA, Torino, 2005, 13. Cfr. anche, sul tema delle competenze in materia penale dell'Unione europea, C. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2010, 8, 334, il quale pone in evidenza il progressivo affiancamento della competenza al ravvicinamento delle legislazioni nazionali a quella in materia di cooperazione giudiziaria, nel passaggio da un rapporto «servente all'inverso» tra diritto penale sostanziale e processuale al nuovo assetto delineato dal Trattato di Lisbona.

⁵⁴ Così, A. DI MARTINO, *La frontiera e il diritto penale. Natura e contesto delle norme di "diritto penale transnazionale"*, Torino, 2006, 15-16.

3.2. Tutela dell'ambiente e possibile insorgenza di conflitti di giurisdizione

Le questioni sopra illustrate assumono rilevanza specialmente quando vengano in considerazione attività criminali dalla vocazione transnazionale, o comunque offensive di beni giuridici la cui rilevanza non si esaurisce all'interno dei confini nazionali, come l'ambiente. In tal caso, come si è osservato, il principio di territorialità – quale criterio fondativo della giurisdizione statale – finisce per svolgere una funzione non limitativa, bensì costitutiva di scelte di valore, relative alla tutela di interessi a cui la comunità internazionale riconnette una speciale rilevanza in un determinato momento storico⁵⁵.

Essenziale è quindi la considerazione secondo cui all'affievolirsi del controllo statale sulle scelte di incriminazione deve fare da contrappeso, ai fini della garanzia di diritti e valori da qualificarsi come fondamentali nell'ambito dell'ordinamento giuridico, l'individuazione di meccanismi che ne assicurino la tutela ai livelli dell'applicazione delle disposizioni normative, nonché della cooperazione internazionale⁵⁶.

Con particolare riguardo, quindi, alla protezione dell'ambiente, si era rilevato come già la decisione quadro 2003/80/GAI, successivamente annullata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea⁵⁷, rischiasse di generare i conflitti suindicati

⁵⁵ A. DI MARTINO, *La frontiera e il diritto penale*, cit., 277. Cfr., in senso critico rispetto all'individuazione di una forma di «ecumenismo» o comunque di assimilabilità dei diversi ordinamenti statali, in ragione della convergenza teleologica delle scelte di tutela, D. MICHELETTI, *Reato e territorio*, in *Criminalia*, 2009, 569, che si esprime in favore dell'«irriducibile molteplicità dei diritti punitivi a fronte della distinzione di gruppi sociali».

⁵⁶ V., ancora, A. DI MARTINO, *La frontiera e il diritto penale*, cit., 277.

⁵⁷ C. giust. U.e., 13 settembre 2005, causa C-176/03. V., sul tema della decisione quadro e del relativo annullamento, B. NASCIBENE, *Cooperazione penale, spazio giudiziario e nuova Costituzione europea*, in *La giustizia penale nella Convenzione*, cit., 51. La Commissione – ma al suo ricorso si è altresì associato il Parlamento europeo, per i medesimi motivi - ha ritenuto violate le proprie competenze, in quanto l'atto avrebbe dovuto essere adottato nella forma di direttiva, in applicazione della procedura di codecisione e assumendo come base giuridica l'art. 175 Trattato CE, appartenente al primo pilastro, e che attribuiva al Consiglio il potere di adottare le azioni necessarie a perseguire gli obiettivi di cui all'art. 174, in materia di politica ambientale. Per contro, la decisione quadro era stata adottata sulla base degli artt. 29, 31, lett. e), e 34, par. 2, lett. b) del Trattato. La diversa base normativa prescelta era tale da produrre conseguenze, dato il disposto dell'art. 35 del Trattato, anche in punto di sindacato della Corte di giustizia. Sul medesimo tema, cfr. anche S. MARCOLINI, *Decisione quadro o direttiva per proteggere l'ambiente attraverso il diritto penale?*, in *Cass. pen.*, 2006, 1, 243 ss.; M. ONIDA, *Le regole ambientali nell'ottica dell'Unione europea*, in *La giustizia penale nella Convenzione*, cit., 99.

mediante le previsioni relative all'obbligo, in capo agli Stati e a determinate condizioni, di stabilire la propria competenza giurisdizionale anche su fatti commessi al di fuori del proprio territorio, e concernenti i criteri su cui fondare la legittimazione all'esercizio della potestà punitiva. E ciò in assenza di qualsivoglia forma di coordinamento per il caso in cui proprio l'applicazione dei principi appena enunciati potesse determinare l'apertura di procedimenti penali ad opera di una pluralità di Paesi⁵⁸.

Tali previsioni non hanno trovato spazio all'interno della più recente direttiva 2008/99/CE, sebbene rimanga valida l'osservazione secondo cui la progressiva formazione di un diritto penale omogeneo a livello internazionale, ma soprattutto nell'ambito dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia⁵⁹, costituisce un rilevante fattore di origine del concorso di diverse legittimazioni statali.

Un esempio di quanto si è appena illustrato, nel più ampio contesto dell'ordinamento internazionale, è rappresentato dalle previsioni della Convenzione di Palermo del 2000⁶⁰, a cui si avrà modo di fare cenno più avanti⁶¹. Queste ultime, nella garanzia della capacità dei diversi Stati parte di punire adeguatamente i reati ivi individuati, e di esercitare in relazione agli stessi i propri

⁵⁸ Si tratta delle previsioni di cui, rispettivamente, agli artt. 9 e 8 della decisione quadro 2003/80/GAI, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, su cui cfr. E. BACIGALUPO, "Diritto penale transnazionale" e conflitti di giurisdizione, cit., *passim*. A titolo esemplificativo, l'atto normativo citato stabiliva, all'art. 8, l'esigenza di fondare la giurisdizione sul criterio di territorialità, pur quando la condotta illecita si fosse verificata interamente o anche solo in parte sul territorio dello Stato membro interessato, ma i relativi effetti avessero avuto luogo interamente altrove (par. 1, lett. a)), o anche sul criterio della personalità attiva, ossia quando l'illecito fosse stato perpetrato da un cittadino all'estero, purché esso fosse punibile anche secondo la legge del *locus commissi delicti*.

⁵⁹ Sull'emersione, in ambito europeo, di esigenze di tutela di beni giuridici «comunitari», tra i quali si collocano interessi collettivi o diffusi, in settori in cui si era ravvisato un difetto di intervento del legislatore nazionale, cfr., tra gli altri, G. GRASSO, *Diritto penale ed integrazione europea*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, a cura di G. GRASSO e R. SICURELLA, Milano, 2007, 54 ss. Sulla tutela penale dell'ambiente nell'ambito dell'Unione europea, cfr. anche G. M. VAGLIASINDI, *The Fight Against Environmental Crime in the European Union and Its Member States: A Perspective on the Environment System*, in *Protection of the Environment through Criminal Law*, a cura di J. L. DE LA CUESTA, L. QUACKELBEEN, N. PERSÁK, G. VERMEULEN, Antwerpen, Apeldoorn, Portland, Maklu Uitgevers, 151 ss.

⁶⁰ Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo (12 - 15 dicembre 2000).

⁶¹ V. *infra*, § 3.5 ss.

poteri di accertamento e sanzionatori, ravvisano il primo essenziale presupposto per un'efficace collaborazione finalizzata alla repressione del crimine transnazionale.

La difficoltà di instaurare i menzionati meccanismi di cooperazione e coordinamento risiede tuttavia, tra l'altro, proprio nella ritrosia degli Stati alla rinuncia ad attività, quali lo svolgimento dell'accertamento nella sede del procedimento penale, rientranti tra le più significative forme di esercizio della sovranità.

Ulteriori ostacoli sono rappresentati dal possibile difetto di fiducia negli ordinamenti giuridici stranieri – arginabile attraverso opportuni interventi di armonizzazione del diritto penale sostanziale e processuale – e dall'assenza, nel diritto internazionale consuetudinario, di norme tali da imporre forme di cooperazione agli Stati⁶².

Sotto tale profilo, si è giustamente osservato come lo stesso fenomeno dei conflitti di giurisdizione sia da ritenersi, almeno in determinati casi, l'esito del frutto di «scelte panpenaliste» non adeguatamente meditate⁶³. E queste ultime possono, con ogni probabilità, ritenersi ispirate anche al difetto di fiducia nei confronti della capacità dei sistemi giuridici di altri Stati di tutelare adeguatamente, mediante l'attivazione dei poteri di accertamento e sanzionatori, gli interessi individuali e pubblici lesi per effetto della commissione dell'illecito⁶⁴.

3.3. *La vocazione extraterritoriale della sfera della giurisdizione statale*

Se si prosegue nell'analisi dei diversi fattori causativi dei menzionati conflitti, si rende altresì necessario considerare la richiamata vocazione extraterritoriale non solo dell'ambito di validità della legge penale di Stati quali quello italiano, ma della sfera della relativa giurisdizione.

⁶² V. C. AMALFITANO, *Conflitti di giurisdizione e riconoscimento*, cit., 107 ss. Cfr. anche, su tali aspetti, S. FASOLIN, *Conflitti di giurisdizione*, cit., 8 ss.; L. LUPARIA, *La litispendenza internazionale*, cit., 12.

⁶³ Così, A. DI MARTINO, *La frontiera e il diritto penale*, cit., 16.

⁶⁴ Per l'orientamento secondo cui le norme di diritto penale internazionale degli Stati sono ispirate, tra l'altro, a esigenza di adeguata tutela dell'ordine pubblico e degli interessi statali e individuali coinvolti, v. C. AMALFITANO, *Conflitti di giurisdizione e riconoscimento*, cit., 16-17.

Si è già rilevato come un elemento di particolare rilievo, nella materia di cui si tratta, sia rappresentato dalla frequente estensione della pretesa punitiva dello Stato anche a fatti commessi al di fuori del territorio di quest'ultimo, o che comunque presentino determinati elementi di estraneità.

E ciò anche in considerazione del tradizionale orientamento ermeneutico secondo cui il diritto internazionale generale non prevede alcuna limitazione al potere degli Stati di stabilire i criteri sui cui fondare la propria giurisdizione, e quindi attraverso cui delimitare l'estensione della stessa; né, tantomeno, imponendo loro di far coincidere la sfera della propria legittimazione con i propri confini territoriali.

Pertanto, ferma restando la vigenza del fondamentale principio del divieto di ingerenza nell'altrui ambito territoriale al fine di compiere attività materiali ed esecutive, o di esercitare poteri coercitivi, salve ipotesi di autorizzazioni espresse sancite dal diritto internazionale, o di consenso del Paese interessato, una libertà tendenzialmente assoluta si reputa vigere in materia di attività "astratte". Tra queste, possono collocarsi la determinazione dell'ambito di applicazione della legge penale e la definizione della sfera della giurisdizione statale⁶⁵.

Tale orientamento dottrinale, che poggia sui caratteri di originarietà, indipendenza ed esclusività di cui l'ordinamento di ciascuno dei componenti della comunità internazionale gode rispetto agli altri⁶⁶, si considera tale da rinvenire un sostegno nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, con particolare riguardo al noto – e risalente – caso *Lotus*⁶⁷.

La pronuncia trae origine dalla vicenda relativa alla collisione in alto mare tra il vapore francese *Lotus* e la nave turca *Boz-Kourt*, che cagionava la morte di alcuni cittadini turchi. Pertanto, in applicazione del criterio della personalità passiva, la Turchia instaurava un procedimento penale nei confronti dei comandanti di

⁶⁵ Su tali aspetti, anche per i relativi completi riferimenti bibliografici, si rinvia a C. AMALFITANO, *Conflitti di giurisdizione e riconoscimento*, cit., 4 ss.; S. FASOLIN, *Conflitti di giurisdizione*, cit., 2 ss.; L. LUPARIA, *La litispendenza internazionale*, cit., 5-8.

⁶⁶ Cfr. C. AMALFITANO, *Conflitti di giurisdizione e riconoscimento*, cit., 6.

⁶⁷ Corte int. giust., 7 settembre 1927, *Lotus*, in *Publication of the Permanent Court of International Justice*, series A, 10, The "Lotus case", Leyden, 1927. V., al riguardo, S. FASOLIN, *Conflitti di giurisdizione*, cit., 2 ss.; A. DI MARTINO, *La frontiera e il diritto penale*, cit., 72.

entrambe le imbarcazioni, in ragione dell'identificazione delle persone offese con individui di nazionalità, appunto, turca. Lo Stato francese, per contro, sosteneva l'incompatibilità del principio applicato con il diritto internazionale, che avrebbe invece imposto la giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera su tutti i fatti posti in essere a bordo delle rispettive navi.

Nondimeno, nel caso in esame, la Corte si è espressa in senso sfavorevole rispetto all'imposizione in capo agli Stati, da parte del diritto internazionale consuetudinario, di un divieto generale di estensione dell'ambito di operatività della propria legge e della propria giurisdizione a persone, beni o attività collocati o compiuti al di fuori del loro territorio.

In tal senso, il diritto internazionale lascia in capo agli Stati un ampio ambito di discrezionalità, salve le limitazioni poste da regole espresse. Resta, invece, fermo l'essenziale divieto di esercitare materialmente qualsivoglia potere nel territorio altrui, salve previsioni contrarie poste dal diritto pattizio o consuetudinario⁶⁸.

Osserva la Corte, in particolare, come proprio l'esteso margine di discrezionalità lasciato ai componenti della comunità internazionale nella materia di cui si tratta possa spiegare l'intervenuta adozione, ad opera dei medesimi, di svariati criteri su cui fondare la propria giurisdizione, senza obiezioni o contestazioni da parte degli altri. E le difficoltà derivanti dalla scelta di principi così diversi, anche in punto di «*conflicting jurisdictions*», si è posta all'origine di convenzioni tese ad arginarle attraverso la previsione di limiti alla generale discrezionalità riconosciuta dalle norme consuetudinarie, nei termini sopra specificati⁶⁹.

Secondo quanto si è osservato⁷⁰, il giudice internazionale si è comunque occupato di affrontare la questione relativa alla possibilità di estendere le considerazioni così formulate anche alla giurisdizione penale, attesa la sua rilevanza sotto il profilo della tutela dell'individuo. La pronuncia, pur rilevando come in tutti gli ordinamenti giuridici rivesta un carattere fondamentale il principio

⁶⁸ Corte int. giust., 7 settembre 1927, Lotus, cit., p. 18-19.

⁶⁹ Corte int. giust., 7 settembre 1927, Lotus, cit., p. 19-20.

⁷⁰ S. FASOLIN, *Conflitti di giurisdizione*, cit., 2 ss.

della territorialità del diritto penale, osserva che tuttavia, al contempo, la maggior parte di essi prevede l'estensione della giurisdizione anche a fatti commessi al di fuori del relativo territorio, secondo criteri, come si è visto, variabili. Pertanto, la territorialità del diritto penale non può essere ritenuto un principio assoluto di diritto internazionale, e non può in ogni caso sostenersi la sua coincidenza con la sovranità territoriale⁷¹.

Tale ultima conclusione è condivisa da quella parte della dottrina che ha posto in luce come la sovrapposizione dei distinti limiti, rispettivamente, della giurisdizione e della sovranità – limiti, questi ultimi, che si fanno coincidere con il territorio dello Stato – sia tale da trascurare l'assenza di un'assoluta coincidenza del concetto di sovranità penale con la nozione rilevante per il diritto internazionale⁷².

Il difforme orientamento, secondo quanto si è rilevato, si fonderebbe sull'erronea presunzione di coincidenza tra la nozione internazionale e quella interna di sovranità, «in virtù della quale al carattere territorialmente circoscritto della sovranità secondo il diritto internazionale, ovvero al limite territoriale dell'esercizio dell'attività d'imperio, corrisponderebbe la natura territorialmente limitata della sovranità interna, e dunque una delimitazione territoriale della sfera di applicazione della legge e dell'ambito di operatività della giurisdizione»⁷³.

Per contro, il diritto internazionale è caratterizzato da una tendenziale indifferenza verso la sfera della sovranità interna, di cui sono espressione le “attività astratte” già menzionate. Ed invero, dall'individuazione dell'ambito di operatività della legge penale e dell'esplicazione della giurisdizione statale non è possibile far discendere una lesione della libertà, riconosciuta dal diritto internazionale a tutti gli altri componenti dell'ordinamento sovranazionale, di compiere a loro volta simili scelte⁷⁴.

Pertanto, una simile estensione delle prerogative dei membri della comunità internazionale, come emerge dalla stessa sentenza di cui sopra, è tale da porsi

⁷¹ Corte int. giust., 7 settembre 1927, Lotus, cit., p. 20.

⁷² In questo senso, F. DEAN, *Norma penale e territorio*, cit., 28.

⁷³ Così, C. AMALFITANO, *Conflitti di giurisdizione e riconoscimento*, cit., 6.

⁷⁴ C. AMALFITANO, *Conflitti di giurisdizione e riconoscimento*, cit., 6. Analogamente, F. DEAN, *Norma penale e territorio*, cit., 29-30.

all'origine anche di casi di concorso di plurime giurisdizioni statali, rispetto a cui si rendono tuttavia necessari appositi interventi nella forma del diritto pattizio.

L'assenza di norme di diritto internazionale generale tali da imporre l'applicazione del principio di territorialità al fine di fondare la potestà punitiva statale e di delimitare l'ambito di applicazione della legge penale nazionale è stata, altresì, sostenuta dalla giurisprudenza costituzionale⁷⁵.

Non è mancata, tuttavia, l'espressione di orientamenti difformi in dottrina, e tali da valorizzare, anche nella prospettiva di evitare contrasti con il divieto di ingerenza negli affari altrui, il principio di ragionevolezza nella determinazione dell'ambito di applicazione della legge penale e della sfera della giurisdizione. In tal senso, potrebbe ritenersi conforme al diritto internazionale l'affermazione della potestà punitiva statale in relazione a fattispecie che presentino almeno un qualche elemento di collegamento con l'ordinamento interno, anche qualora questo non coincida con la perpetrazione dell'illecito nel relativo territorio⁷⁶. Difetterebbe, in caso contrario, un concreto ed effettivo interesse all'attivazione della giurisdizione statale, con riguardo a fatti del tutto estranei all'ambito di esplicazione del potere giuridico e politico dello Stato interessato.

Posta, comunque, la generale tendenza dei componenti della comunità internazionale a compiere scelte ispirate a tale principio di ragionevolezza, secondo la dottrina prevalente la delimitazione della giurisdizione statale avviene non in

⁷⁵ Corte cost., 22 dicembre 1961, n. 67, in www.cortecostituzionale.it; v.al riguardo le note di A. BERNARDINI, *L'art. 10 della Costituzione ed i poteri dello stato della bandiera sulle navi in mare libero*, in *Giur. cost.*, 1961, 1253; A. CASSESE, *Intorno alla potestà dello Stato della bandiera sulle navi che si trovano in alto mare*, in *Riv. dir. nav.*, 1962, 165; A. LA PERGOLA, *L'art. 10 primo comma Cost. ed i controlli di costituzionalità*, in *Giur. it.*, 1962, parte I, sez. I, 777. La sentenza ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3, legge 13 dicembre 1956, n. 1409 – tali, rispettivamente, da imporre ai capitani di navi nazionali di stazza netta non superiore alle duecento tonnellate, che trasportino tabacchi, l'obbligo di redigere il manifesto del carico prescritto dalla legge doganale, anche fuori della zona di vigilanza doganale marittima, e da punire l'inosservanza di tale obbligo mediante l'estensione delle pene stabilite per il contrabbando dei tabacchi esteri - per contrasto con l'art. 10, primo comma, Cost. Il Giudice delle leggi ha inoltre ritenuto che il citato principio di territorialità dovesse essere inteso in un senso diverso da quello, più restrittivo, invocato dal giudice *a quo*, in quanto «riceve unanime consenso l'affermazione che la potestà dello Stato sui propri cittadini segue costoro anche nei trasferimenti all'estero, con il solo tramite segnato da una analoga potestà che, sugli stranieri spetta allo Stato della nuova residenza, secondo il suo diritto interno e il diritto internazionale».

⁷⁶ V., al riguardo, C. AMALFITANO, *Conflitti di giurisdizione e riconoscimento*, cit., 9 ss.; S. FASOLIN, *Conflitti di giurisdizione*, cit., 5.

applicazione di una norma consuetudinaria – di cui, come si è visto, si afferma generalmente l'inesistenza – ma piuttosto tenendo conto di esigenze di coesistenza nella comunità internazionale e di ragioni di opportunità⁷⁷.

Così, i criteri più diffusi prescelti dagli ordinamenti statali sono, in primo luogo, il principio di territorialità, fondato sulla presunzione per cui l'illecito lede più incisivamente lo Stato nel cui ambito è stato commesso. Sebbene esso non possa considerarsi assolutamente preminente alla luce del diritto internazionale, secondo quanto si è avuto modo di illustrare, la sua previsione tendenzialmente universale ha condotto taluni autori a ritenere che esso non possa essere pretermesso, e non sia suscettibile di esclusione neppure per via convenzionale⁷⁸.

Altri principi fondativi della giurisdizione statale – ovvero, a seconda della ricostruzione prescelta, delimitativi dell'ambito di applicazione della legge penale nazionale⁷⁹ – sono quelli di personalità attiva e passiva, di protezione, di universalità; generalmente ritenuto, quest'ultimo, contrapposto al criterio territoriale⁸⁰. E difatti, pur esulando tale profilo dall'oggetto specifico del presente lavoro, occorre comunque premettere come sia stata evidenziata, nei non numerosi contributi sviluppati sul tema, la necessità di distinguere l'ambito di validità della legge penale nello spazio dalla delineazione dei limiti della giurisdizione statale⁸¹.

⁷⁷ V., ancora, C. AMALFITANO, *op. ult. cit.*, 14 ss.

⁷⁸ In questo senso, A. DI MARTINO, *La frontiera e il diritto penale*, cit., 272-73. Cfr. anche, sul punto, C. FOCARELLI, voce *Criminalità transnazionale*, cit., 252 ss.: secondo l'Autore, i criteri di territorialità e nazionalità sono i più diffusi nella prassi e possono ritenersi radicati nel diritto consuetudinario, mentre maggiormente discutibile è la possibilità di ravvisare un analogo fondamento del criterio della protezione; il principio di universalità, invece, prescinde da qualsiasi legame con lo Stato del foro. In linea generale, i criteri di delimitazione della giurisdizione si ritengono volti a individuare il punto di equilibrio tra le opposte pretese statali relative all'applicazione delle rispettive leggi.

⁷⁹ In tale ultimo senso, A. DI MARTINO, *La frontiera e il diritto penale*, cit., 25; T. TREVES, *La giurisdizione nel diritto penale internazionale*, cit., 58, il quale comunque osserva che in dottrina i principi richiamati sono applicati spesso sia al fine di delimitare l'ambito di applicazione delle norme penali sostanziali, sia allo scopo di fondare l'esercizio della giurisdizione statale. Nondimeno, la subordinazione dell'esplicazione di quest'ultima a ulteriori condizioni, non espresse dai principi, rende preferibile, secondo l'Autore, propendere per la prima delle due soluzioni appena menzionate.

⁸⁰ Così, F. DEAN, *Norma penale e territorio*, cit., 35.

⁸¹ Come si è rilevato, l'indebita sovrapposizione che talvolta si è verificata tra i distinti piani a cui si è sopra fatto cenno si deve ad alcune caratteristiche particolarmente riferibili al diritto penale, e che valgono a distinguere tale ambito da quello del diritto civile. In primo luogo, viene in considerazione la tendenziale applicazione in via esclusiva, ad opera del giudice penale italiano, delle norme dell'ordinamento di appartenenza, e non anche del diritto straniero. Per contro, anche in forza delle disposizioni di diritto internazionale privato, che determinano l'ambito di operatività delle norme

italiane, stabilendo, al di fuori di esso, quale tra le legislazioni con cui la fattispecie presenta elementi di collegamento sia applicabile, può accadere che il giudice civile estenda la propria cognizione a questioni e controversie a cui è applicabile il diritto straniero, o non abbia giurisdizione rispetto a fattispecie regolate da quello italiano. Sotto tale profilo, fatte salve le diverse ipotesi di “presa in considerazione” del diritto straniero da parte del diritto penale italiano, si è osservato come tale caratteristica non rivesta un carattere assoluto e necessario, non potendo escludersi in via generale, alla luce di insuperabili considerazioni di principio, che eventuali norme interne rendano applicabili disposizioni penali di ordinamenti stranieri. Pertanto, posta la mancata previsione, ad oggi, di ipotesi di esercizio della giurisdizione con applicazione di norme di diritto straniero, e fatte salve le disposizioni speciali di adeguamento a convenzioni internazionali, tale eventualità non può negarsi in senso radicale, istituendo una forma di connessione necessaria tra l’esercizio della potestà punitiva e l’applicazione della legge penale nazionale. Conclusione, quest’ultima, che, secondo quanto si è osservato, avvalorerebbe la tesi delle norme di diritto penale internazionale come disposizioni relative all’ambito di operatività di quest’ultima, e non alla definizione dei presupposti dell’esercizio della giurisdizione in concreto. E, tanto, anche senza considerare la rilevanza assunta dal diritto sovranazionale in punto di scelte di incriminazione, e comunque le sue plurime forme di incidenza sulle norme penali, su cui non è possibile soffermarsi in questa sede. Ancora, ulteriori fattori ritenuti possibili fonti di confusione sono stati identificati con il carattere di pubblicità e obbligatorietà dell’azione penale, da esercitare necessariamente al ricorrere dei presupposti, «ivi compresi quelli aventi carattere di criteri di collegamento, per la perfetta corrispondenza del fatto alla fattispecie di reato legislativamente prevista». Si attribuisce inoltre rilevanza alle peculiarità dell’illecito penale, tale da trovare una propria “concretizzazione” solo in sede di accertamento giudiziale, in quanto sembrerebbe che proprio attraverso l’esercizio della giurisdizione trovino espressione le valutazioni formulate nelle norme di diritto sostanziale. Elementi, questi, non ravvisabili invece nell’ambito del diritto civile. Nondimeno, si è posto in luce come tali argomentazioni possano essere superate evidenziando la possibile divergenza tra i presupposti, attinenti al collegamento del fatto con una pluralità di ordinamenti giuridici, tali da incidere sulla riconducibilità del medesimo entro l’ambito di applicazione della norma incriminatrice, da quelli incidenti sull’esercizio in concreto dell’azione penale, e di conseguenza della giurisdizione. Si è inoltre evidenziata l’esigenza di distinguere tra l’“applicazione” della legge penale intesa quale valutazione di corrispondenza del fatto concreto alla fattispecie legale, da quella che si esprime nell’accertamento giudiziale dell’illecito, e quindi nella «concretizzazione delle disposizioni della legge penale». Per l’esauritiva trattazione delle questioni appena menzionate si rinvia a F. DEAN, *Norma penale e territorio*, cit., 41; A. DI MARTINO, *La frontiera e il diritto penale*, cit., 28 ss.; T. TREVES, *La giurisdizione nel diritto penale internazionale*, cit., 4-5.

Premesse tali considerazioni, parte della dottrina (v. F. DEAN, *Norma penale e territorio*, cit., 39 ss.) ha formulato la tesi secondo cui i criteri rilevanti ai fini dell’esercizio della giurisdizione non potrebbero che essere identificati mediante il riferimento alle condizioni a cui l’ordinamento subordina il concreto esercizio dell’azione penale. Pertanto, premessa l’aspirazione tendenzialmente universalista del nostro ordinamento in punto di validità delle norme penali sostanziali, desunta dagli artt. 9 e 10 c.p., si rileva come tali disposizioni contemplino anche condizioni – costituite, in particolare, dalla richiesta del ministro della giustizia e dalla presenza del reo sul territorio dello Stato – che sono tali da operare in un momento successivo rispetto al giudizio di tipicità del fatto. Esse, quindi, non potendo incidere sulla delineazione dell’ambito di applicazione della legge penale, concernono invece il diverso profilo dell’esercizio dell’azione penale, potendo quindi semmai fungere da presupposti dell’esercizio della giurisdizione. Peraltro, secondo l’impostazione in esame, non tutti le condizioni di esercizio dell’azione penale possono essere qualificate come elementi idonei a fondare la giurisdizione penale: a titolo esemplificativo, con riguardo alle previsioni di cui all’art. 11 cpv. c.p., quest’ultima si ritiene possa essere determinata alla luce dei criteri di collegamento sanciti dagli artt. 7, 8, 9 e 10 c.p., richiamati dalla disposizione citata, mentre alla richiesta del ministro della giustizia si riferisce la natura di presupposto dell’azione. In altri casi – quali, ancora, le ipotesi previste dagli artt. 9 e 10 c.p. – alla richiesta stessa si attribuisce una funzione di coordinamento delle giurisdizioni, così da rendere ancor più chiara la vocazione universalista della legge penale italiana, che pertanto richiede una simile operazione. In definitiva, l’orientamento

In entrambi i casi, il problema si pone evidentemente con riguardo a fatti che presentino elementi di “estraneità” rispetto alla sfera territoriale o sociale del nostro Stato⁸².

In applicazione dei criteri suindicati, dunque, la pretesa punitiva statale si esplicherà rispetto a reati commessi, rispettivamente, da o contro i propri cittadini (criteri di personalità attiva e passiva), sebbene, generalmente, siano previste alcune condizioni aggiuntive, quali la punibilità del fatto anche secondo l’ordinamento del

appena citato reputa necessario distinguere, nell’ambito di disposizioni tra cui, in particolare, gli artt. 9 e 10 c.p., i criteri delimitativi dell’ambito di validità della norma penale italiana nello spazio dai presupposti per la determinazione della giurisdizione italiana, in funzione integrativa di quanto stabilito, rispettivamente, dagli artt. 3 e 6 c.p.

Sul comune presupposto della distinzione tra ambito di operatività della legge penale nello spazio, e presupposti per l’attivazione della giurisdizione statale, altra parte della dottrina (in questo senso, T. TREVES, *La giurisdizione nel diritto penale internazionale*, cit., 47 ss.) ha formulato un orientamento parzialmente analogo, che ritiene di poter individuare alcune, seppure limitate, ipotesi di mancata coincidenza tra tali sfere. Si reputa quindi necessario, ancora una volta, distinguere, nell’ambito dei criteri di collegamento previsti nella parte iniziale del codice penale, quelli che svolgono una funzione delimitativa dell’ambito di applicazione della norma penale da altri, che espletano invece una funzione giurisdizionale. In proposito, con specifico riferimento a fatti che presentino taluni elementi di estraneità, nel senso di cui sopra, si opera una distinzione tra gli elementi la cui sussistenza è sufficiente a fondare la qualificazione del fatto stesso come reato, da quelle condizioni in cui si esprime una valutazione di opportunità idonea a giustificare l’esercizio della giurisdizione. Con riguardo a tali ultimi criteri, essi sono quindi identificati con determinate situazioni fattuali o con taluni interessi soggettivi, in entrambi i casi tipici, tali, rispettivamente, da concretizzare l’opportunità di cui si è detto, o da consentire ai relativi titolari di realizzare il presupposto che permette l’esercizio della giurisdizione. Esempi del secondo tipo sono costituiti dalla istanza e dalla querela della persona offesa e dalla richiesta del Ministro della giustizia, del primo dalla presenza del colpevole nel territorio dello Stato.

Altra impostazione (sostenuta da A. DI MARTINO, *La frontiera e il diritto penale*, cit., 241-42 e 272) ha sottoposto a critica la concezione delle norme di diritto penale internazionale quali disposizioni di diritto sostanziale, prendendo le mosse, tra l’altro, dalla nozione di potestà punitiva elaborata in Italia da Giuliano Vassalli, e tale da gravitare essenzialmente intorno all’esercizio della giurisdizione. Si è quindi negato che le norme suindicate siano qualificabili come disposizioni sulla validità della legge penale, potendo tale qualificazione giuridica attenere esclusivamente a fattispecie astratte, e dovendosi escludere che la funzione della regola possa consistere nello stabilire se una data situazione concreta sia soggetta alla potestà punitiva. Non potendosi, in questa sede, ripercorrere compiutamente l’impianto argomentativo della tesi in esame, si è comunque ritenuto che le norme di applicazione transnazionale del diritto penale attengano propriamente all’esercizio della giurisdizione, costituendone condizioni o limiti in ordine a fatti oggetto di valutazione di illiceità da parte delle norme penali dell’ordinamento statale. In particolare, tali disposizioni operano quali limiti, nel senso suindicato, quando talune norme incriminatrici di parte speciale sono tali da potersi applicare anche a fatti commessi all’estero, in ragione delle loro caratteristiche strutturali.

⁸² Cfr. A. DI MARTINO, *La frontiera e il diritto penale*, cit., 3-4, il quale riprende la distinzione tra estraneità rispetto al “luogo”, in quanto il fatto è stato commesso al di fuori del territorio dello Stato, rispetto ai “soggetti”, per loro natura internazionali o comunque attinenti a rapporti internazionali, e rispetto agli “interessi offesi”, in quanto viene in considerazione la natura nazionale, o meno, degli interessi giuridicamente protetti. V. anche T. TREVES, *La giurisdizione nel diritto penale internazionale*, Padova, 1973, 3.

locus commissi delicti, o la previsione di un determinato minimo edittale di pena. Ancora, potranno essere perseguiti gli illeciti commessi all'estero e lesivi di interessi statali, o reati di tale elevata gravità da fondare l'interesse all'esercizio del potere repressivo della generalità dei componenti della comunità internazionale, sulla base del solo presupposto della presenza o dell'arresto dell'accusato entro i confini territoriali dello Stato procedente⁸³. Ed invero, l'applicazione del principio di universalità richiede, in ogni caso, che i beni giuridici lesi dalle condotte perseguibili secondo modalità di simile ampiezza siano caratterizzati da una speciale rilevanza⁸⁴, idonea appunto a fondare quel generalizzato interesse all'esercizio della potestà punitiva di cui si è detto.

In alternativa, con alcune varianti terminologiche, si definisce il principio di protezione quale principio di difesa, articolata in una difesa dello Stato e di alcuni particolari interessi facenti capo al medesimo, e in una difesa di natura individuale, corrispondente quindi al criterio della personalità passiva⁸⁵.

Deve comunque precisarsi come appaia fondato il rilievo, formulato in dottrina, secondo cui l'utilizzo del termine "principi" non deve condurre all'erronea conclusione che si tratti di disposizioni sovraordinate rispetto a quelle di diritto penale internazionale, e che, ispirando l'orientamento positivo, possano orientare l'interprete nella risoluzione di problemi applicativi⁸⁶. E difatti, la maggior parte dei sistemi giuridici nazionali è caratterizzata dall'accoglimento di plurimi criteri, senza che, spesso, l'uno possa dirsi radicalmente prevalente sull'altro.

Anche con riferimento all'impostazione accolta nel codice penale italiano, non vi è unanimità di vedute in dottrina, contrapponendosi le tesi che ravvisano il principio ispiratore delle norme di diritto internazionale penale, rispettivamente, in

⁸³ V. C. AMALFITANO, *Conflitti di giurisdizione e riconoscimento*, cit., 24 ss. Sui diversi criteri di giurisdizione cfr. anche, tra gli altri, E. BACIGALUPO, "Diritto penale transnazionale" e conflitti di giurisdizione, cit., 219; F. DEAN, *Norma penale e territorio*, cit., 35; A. DI MARTINO, *La frontiera e il diritto penale*, cit., 26-27; T. TREVES, *La giurisdizione nel diritto penale internazionale*, cit., 117 ss. Cfr. anche, sul problema del possibile concorso di diversi criteri fondativi della giurisdizione, L. LUPARIA, *La litispendenza internazionale*, cit., 14.

⁸⁴ Cfr. T. TREVES, *op. ult. cit.*, 56.

⁸⁵ Così, A. DI MARTINO, *La frontiera e il diritto penale*, cit., 25. Analogamente, T. TREVES, *La giurisdizione nel diritto penale internazionale*, cit., 54-55.

⁸⁶ Così, T. TREVES, *op. ult. cit.*, 43 ss.

quello di «territorialità temperata», ovvero di «universalità temperata». Pertanto, i fautori della prima soluzione ravvisano nell'art. 6, comma 1, c.p. l'espressione del principio di obbligatorietà della legge penale italiana per i fatti commessi all'interno del territorio dello Stato, a completamento di quanto disposto dall'art. 3 c.p., mentre i sostenitori della seconda ritengono che la medesima norma svolga la funzione di fondare la giurisdizione italiana per gli illeciti commessi entro tali confini. Il medesimo ruolo sarebbe invece espletato, per i fatti perpetrati all'estero, dagli artt. 7, 8, 9 e 10 c.p.⁸⁷.

Una commistione di tali criteri caratterizza anche il codice penale italiano: se gli artt. 7 e 8 prevedono la punizione secondo la legge italiana tanto del cittadino, quanto dello straniero i quali si siano resi autori all'estero di reati lesivi di interessi che rivestono una particolare rilevanza per lo Stato, l'art. 9, in materia di delitto comune del cittadino all'estero, appare accogliere il criterio della personalità attiva, accompagnato dalla previsione di un minimo edittale di pena, ovvero alla richiesta del Ministro della giustizia o alla querela o istanza della persona offesa. Inoltre, i principi di personalità passiva e di protezione sembrano espressi dall'art. 10 c.p., concernente i delitti comuni commessi da stranieri all'estero. Infine, una simile tendenza all'estensione della giurisdizione statale anche a fatti perpetrati al di fuori del territorio nazionale è accentuata dalle previsioni di cui all'art. 11 c.p., che prevede o comunque consente la rinnovazione del giudizio nello Stato italiano, anche qualora l'accusato sia già stato giudicato all'estero.

Nelle ipotesi suindicate, come si è osservato, il requisito della richiesta del Ministro della giustizia implica la rimessione all'organo politico di scelte eventualmente idonee a contenere le conseguenze di una così significativa estensione della cognizione statale⁸⁸.

⁸⁷ Per una completa trattazione della questione, e per i relativi riferimenti bibliografici, si rinvia a S. APRILE, sub art. 6 c.p., in *Codice penale commentato*, diretto da E. DOLCINI e G. GATTA, t. I, Assago, 2015, 246. Sostiene, in particolare, la tesi dell'«universalità temperata» F. DEAN, *Norma penale e territorio: gli elementi di territorialità in relazione alla struttura del reato*, Milano, 1963, *passim*. Per contro, afferma il primato dogmatico del principio di territorialità, alla luce di plurimi argomenti, tra cui la valorizzazione del canone fondamentale di legalità, D. MICHELETTI, *Reato e territorio*, cit., 576 ss.

⁸⁸ In questo senso, L. LUPARIA, *La litispendenza internazionale*, cit., 10-11.

Resta ferma, in ogni caso, la validità della considerazione secondo cui, anche qualora l'esercizio dei poteri di accertamento si fondi su norme tali da valorizzare forme di connessione effettiva con l'ordinamento considerato, la varietà dei criteri di giurisdizione prescelti dagli Stati, congiuntamente alla tendenza a temperare la territorialità con il principio di "ubiquità", è tale da rendere non remota l'eventualità di conflitti di giurisdizione. Tale ultimo criterio⁸⁹ – espresso dall'art. 6 cpv. del codice penale italiano e accolto in quasi tutti gli ordinamenti giuridici nazionali⁹⁰, – consente invero di considerare commesso sul territorio dello Stato un determinato reato, anche quando nell'ambito dello stesso abbia avuto luogo solo una parte della condotta, ovvero qualora quest'ultima sia stata realizzata all'estero, ma l'evento sia stato cagionato entro i confini del Paese di cui si tratta.

Con specifico riferimento all'ordinamento italiano, può peraltro menzionarsi l'orientamento applicativo, consolidato nella giurisprudenza di legittimità, che ritiene sufficiente la commissione nel territorio dello Stato anche solo di un frammento della condotta, intesa in senso naturalistico, e, quindi, di «un qualsiasi atto dell'iter criminoso, seppur privo dei requisiti di idoneità e di inequivocità richiesti per il tentativo»; con il limite per cui «tale connotazione non può essere riconosciuta ad un generico proposito, privo di concretezza e specificità, di commettere all'estero fatti delittuosi, anche se poi effettivamente realizzati»⁹¹.

Peraltro, una significativa estensione della giurisdizione statale a fatti commessi quasi interamente all'estero, *ex art. 6 cpv. c.p.* e anche indipendentemente dall'applicazione degli artt. 7 ss. c.p., è fatta discendere da caratteristiche strutturali tanto dell'istituto del concorso di persone nel reato, quanto delle fattispecie associative. Ed invero, tali soluzioni applicative sono fondate sui

⁸⁹ Cfr., in proposito, *ex multis*, S. APRILE, sub art. 6 c.p., cit., 246 ss.; L. LUPARIA, *La litispendenza internazionale. Tra ne bis in idem europeo e processo penale italiano*, Milano, 2012, 14. V. anche, tra gli altri, E. BACIGALUPO, *op. loc. ult. cit.*; F. DEAN, *Norma penale e territorio*, cit., 61.

⁹⁰ Il criterio è sancito dai codici penali di Austria (§ 7), Germania (§9), Italia (art. 6), Svezia (§4), Portogallo (art. 7), Svizzera (art. 7), Polonia (art. 7), Belgio, Spagna (art. 2): v. E. BACIGALUPO, *op. ult. cit.*, 216.

⁹¹ *Ex multis*, di recente, Cass., Sez. VI, 21 settembre 2017, n. 56953, P.M. c. G., in *C.E.D. Cass.*, rv. 272220. In senso analogo, Cass., Sez. III, 2 marzo 2017, n. 35165, S., in *C.E.D. Cass.*, rv. 270686; Sez. VI, 24 aprile 2012, n. 16115, G., rv. 252507; Sez. VI, 7 gennaio 2008, n. 1180, L., rv. 238228. V. sul punto, anche per i riferimenti ai diversi orientamenti formulati dalla dottrina, S. APRILE, sub art. 6 c.p., 248 s.

caratteri di unitarietà e identità del reato commesso dai concorrenti, coerentemente con la scelta compiuta dal legislatore italiano nella delineazione della disciplina di cui all'art. 110 c.p., nonché, analogamente, sul contributo della condotta di ogni singolo partecipe all'integrazione del delitto associativo⁹².

Sotto il primo profilo, la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto sussistente la giurisdizione italiana, con riguardo a tutti i concorrenti, qualora nel territorio dello Stato si sia verificata anche solo una frazione della condotta ad opera di uno qualsiasi dei correi «che, seppur priva dei requisiti di idoneità e di inequivocità richiesti per il tentativo, sia comunque significativa e collegabile in modo chiaro e univoco alla parte restante realizzata in territorio estero»⁹³.

Similmente, con riferimento ai reati associativi, si è radicata la giurisdizione italiana nell'ipotesi in cui nel territorio dello Stato sia stato posto in essere un frammento di condotta avente i requisiti appena indicati, ovvero quando entro i confini nazionali si trovi uno dei centri operativi del sodalizio⁹⁴, non rilevando la collocazione all'estero dei promotori o degli organizzatori. Pertanto, la legittimazione dello Stato in cui operi il consorzio illecito, che agisca anche all'estero, deve riconoscersi, secondo tale impostazione, anche rispetto alla partecipazione di quegli associati i quali siano stranieri e svolgano la propria attività al di fuori dei confini nazionali⁹⁵. Ancora, è stata ritenuta significativa, a tal fine, la commissione in Italia dei reati-scopo dell'associazione criminosa, pur quando essa sia costituita all'estero⁹⁶.

3.4. I possibili effetti pregiudizievoli derivanti dalla litispendenza internazionale e dai conflitti di giurisdizione

L'esigenza di prevenire l'apertura di plurimi procedimenti penali per il medesimo fatto e nei confronti del medesimo soggetto, o anche per fatti diversi tra

⁹² V., in proposito, S. APRILE, sub art. 7 c.p., in *Codice penale commentato*, cit., 252.

⁹³ Così, tra le altre, Cass., Sez. V, 15 ottobre 2018, n. 5701, A., in *C.E.D. Cass.*, rv. 274376; in senso analogo, Cass., Sez. III, 2 marzo 2017, n. 35165, S., *ivi*, rv. 270686; Sez. III, 18 febbraio 2016, n. 11664, C., *ivi*, rv. 266320; Sez. VI, 11 febbraio 2009, n. 12142, P.G. c. P., *ivi*, rv. 242936.

⁹⁴ V. Cass., Sez. feriale, 3 settembre 2013, n. 36719, D.V.E.B., in *Pluris*.

⁹⁵ Cass., Sez. I, 20 novembre 1998, n. 5777, C., in *Cass. pen.*, 2000, 620; in *Giust. pen.*, 1999, II, 717. Analogamente, Cass., Sez. VI, 21 maggio 1998, n. 3089, C. e a., in *Cass. pen.*, 2000, 1966.

⁹⁶ Cass., Sez. V, 5 novembre 2002, n. 36831, D. e a., in *Guida dir.*, 2003, 3, 76.

loro collegati e in assenza di adeguate forme di coordinamento dell'attività delle autorità competenti, si rivela particolarmente pressante, se solo si ha riguardo alle conseguenze pregiudizievoli che da tali evenienze possono derivare.

Si tratta di questioni trascurate in dottrina per un periodo non indifferente, in considerazione della maggiore attenzione prestata al principio del *ne bis in idem* e alle conseguenze dannose riconducibili alla violazione di quest'ultimo.

Ed anzi, i due profili sono stati, tendenzialmente, affrontati in maniera congiunta, nel senso della considerazione del conflitto di giurisdizione quale possibile presupposto della verifica di un'ipotesi di *bis in idem*. Per contro, non hanno formato oggetto di approfondimento, per lungo tempo, le autonome conseguenze lesive derivanti dal fenomeno in esame tanto in relazione ai diritti individuali, quanto rispetto alla qualità dell'accertamento penale⁹⁷.

Se si procede, quindi, all'esame degli effetti a cui si è fatto cenno, occorre in primo luogo porre in luce le inevitabili conseguenze afflittive riconducibili alla pendenza, nei confronti del medesimo soggetto, di una pluralità di procedimenti per lo stesso fatto⁹⁸; e, tanto, anche indipendentemente dall'eventuale formazione del giudicato, e dal rischio di formazione di decisioni contrastanti.

Viene dunque in considerazione la lesività, in punto di piena e libera esplicazione delle prerogative individuali, riferibile alla sottoposizione della persona anche al singolo procedimento penale, e *a fortiori* a una pluralità di essi.

A tale profilo si uniscono poi ulteriori e più specifiche conseguenze, che il concorso di plurime iniziative punitive è in grado di produrre non solo rispetto a interessi di natura pubblicistica, bensì, anche e soprattutto, con riguardo a situazioni giuridiche di rilievo individuale.

In primo luogo, occorre prestare attenzione alla tutela del diritto di difesa, anche nella sua manifestazione del "diritto di difendersi provando", e al profilo della partecipazione personale dell'imputato al processo celebrato nei suoi confronti.

⁹⁷ V. L. LUPARIA, *La litispendenza internazionale*, cit., 33.

⁹⁸ *Ivi*, 39; v. anche S. FASOLIN, *Conflitti di giurisdizione*, cit., 12.

Con riguardo al primo degli aspetti menzionati, si è rilevato come la pendenza di procedimenti paralleli nell'ambito di diversi ordinamenti statali sia idonea a rendere l'esercizio del diritto di difesa particolarmente oneroso. L'elaborazione di una strategia processuale unitaria è resa difatti pressoché impossibile dalle differenze in punto di normative applicabili, anche di natura processuale, nonché dalle divergenze linguistiche, tali da imporre, verosimilmente, la scelta di diversi difensori nelle differenti giurisdizioni coinvolte⁹⁹.

L'imputato – e prima ancora la persona sottoposta alle indagini – si troverebbe, quindi, a dover sostenere ingenti costi connessi alla necessità di farsi assistere da una pluralità di difensori, le cui scelte potrebbero variare significativamente nei vari sistemi che vengono in considerazione. Basti pensare, in proposito, alla convenienza della decisione di accesso ai riti alternativi in applicazione dell'una legge processuale, a cui potrebbe contrapporsi la ritenuta opportunità di una diversa opzione in altre giurisdizioni.

Già nella fase delle indagini preliminari, peraltro, potrebbe porsi l'esigenza di assistere al compimento di attività investigative, di svolgere indagini difensive, di rispondere alle iniziative dell'organo dell'accusa contribuendo alla raccolta di elementi conoscitivi utili alla ricostruzione del fatto. Anche sotto tali profili le differenze normative a cui si è fatto cenno potrebbero costituire un significativo ostacolo, rendendo indispensabile affidarsi a una pluralità di professionisti, ed eventualmente di consulenti tecnici, nei diversi ordinamenti coinvolti.

Un ulteriore profilo critico è rappresentato dalla difficoltà di garantire la presenza delle medesime fonti di prova – e specialmente dei testimoni – nonché della persona dell'imputato nei plurimi processi in cui quest'ultimo si trovi a essere

⁹⁹ V. S. FASOLIN, *op. loc. ult. cit.*; L. LUPARIA, *La litispendenza internazionale*, cit., 39. Cfr. anche, sul punto, J. P. PIERINI, *Territorialità europea, conflitti di giurisdizione e ne bis in idem*, in *L'area di libertà sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia* (atti del Convegno, Catania, Villa Cerami, 9-11 giugno 2005), a cura di T. RAFARACI, Milano, 2007, 113-14. Lo svolgimento di una difesa tecnica effettiva risulterebbe invero pregiudicato, indipendentemente dall'operatività di forme di assistenza linguistica dell'imputato che non conosca o non parli la lingua impiegata nel processo; sui profili legati all'assistenza linguistica nel processo penale, M. GIALUZ, *L'assistenza linguistica nel processo penale*, Padova, 2018. Cfr. anche, per alcune considerazioni sugli effetti pregiudizievoli del fenomeno della litispendenza, T. RAFARACI, *Ne bis in idem e conflitti di giurisdizione in materia penale nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, 635.

coinvolto¹⁰⁰. Tali problemi si pongono, peraltro, sin dalla fase investigativa, in considerazione dell'eventuale esigenza di acquisire dichiarazioni da soggetti che si trovino al di fuori dei confini nazionali.

Con riguardo a tale questione, è stata considerata solo parziale la soluzione fornita dall'art. 10 della Convenzione di assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea del 2000¹⁰¹, a cui è stata data attuazione nell'ordinamento italiano con gli artt. 13 e 14, d.lgs. 5 aprile 2017, n. 52¹⁰². E ciò specialmente con riguardo all'audizione dell'imputato, essendosi rilevato¹⁰³ come, in tal caso, l'applicazione dello strumento processuale di cui si tratta sia subordinato allo svolgimento di valutazioni prettamente discrezionali degli Stati interessati, che devono poi concretizzarsi in accordi adottati secondo i rispettivi ordinamenti interni, nonché i pertinenti strumenti internazionali. Per di più, si è riscontrata¹⁰⁴ la

¹⁰⁰ S. FASOLIN, *Conflitti di giurisdizione*, cit., 10 ss.; L. LUPARIA, *La litispendenza internazionale*, cit., 41 ss.

¹⁰¹ Si tratta della Convenzione stabilita dal Consiglio conformemente all'art. 34 del trattato sull'Unione europea, relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea. Essa è stata ratificata dall'Italia con legge 21 luglio 2016, n. 149, di "Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000, e delega al Governo per la sua attuazione. Delega al Governo per la riforma del libro XI del codice di procedura penale. Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero: termine per la consegna e durata massima delle misure coercitive", a cui ha fatto seguito il d.lgs. 5 aprile 2017, n. 52, recante "Norme di attuazione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, firmata a Bruxelles il 29 maggio 2000, in G.U., 27 aprile 2017, n. 97". La disposizione citata prevede, invero, al par. 1, che, qualora una persona si trovi nel territorio di uno Stato membro e debba essere sentita in qualità di testimone o di perito nell'ambito di un diverso Stato membro, quest'ultimo possa chiedere che l'audizione si svolga in videoconferenza, quando per il soggetto in considerazione non sia opportuno o possibile comparire personalmente. L'accettazione della richiesta è subordinata, a norma del successivo par. 2, al mancato contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento dello Stato richiesto, nonché alla disponibilità dei necessari mezzi tecnici, che comunque possono eventualmente essere posti a disposizione dal Paese richiedente. Cfr., sulla Convenzione, L. CAMALDO, *L'attuazione della convenzione di Bruxelles del 2000: l'assistenza giudiziaria in materia penale assume una configurazione a "geografia variabile"*, in *Dir. pen. cont.*, 19 luglio 2017, il quale pone in evidenza come a tale intervento normativo si sovrapponga, comunque, quasi del tutto il più recente recepimento della Direttiva 2014/41/UE in materia di ordine europeo di indagine penale, intervenuto con d.lgs. 21 giugno 2017, n. 108, recante "Norme di attuazione della direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale". Cfr. anche, sul tema, N. TRIGGIANI, *In divenire la disciplina dei rapporti giurisdizionali con autorità straniera: appunti sulla l. 21 luglio 2016, n. 149*, in *Dir. pen. cont.*, 5 ottobre 2016.

¹⁰² Rispettivamente dedicati all'«audizione mediante videoconferenza richiesta da uno Stato Parte» e alla «richiesta di audizione mediante videoconferenza in uno Stato Parte».

¹⁰³ In questo senso, S. FASOLIN, *Conflitti di giurisdizione*, cit., 11-12.

¹⁰⁴ S. FASOLIN, *Conflitti di giurisdizione*, cit., 11-12.

possibilità di ravvisare i medesimi elementi problematici, concernenti la differenza tra la presenza effettiva dell'imputato in udienza e la sua partecipazione meramente virtuale, già valorizzati con riguardo agli artt. 146-bis e 147-bis disp. att. c.p.p.

A seguito del recepimento della direttiva 2014/41/UE in materia di ordine europeo di indagine penale¹⁰⁵, intervenuto con d.lgs. 21 giugno 2017, n. 108, per le previsioni in materia di audizione mediante videoconferenza e teleconferenza di testimoni o periti, o ancora dell'imputato o della persona sottoposta alle indagini, occorre avere riguardo agli artt. 24 e 25 dell'atto normativo europeo, attuati dagli artt. 18 e 19 del decreto. E difatti, come è noto, secondo quanto prescritto dall'art. 34, § 1 della direttiva, le corrispondenti disposizioni della Convenzione di assistenza giudiziaria del 2000, così come quelle della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del Consiglio d'Europa, del 20 aprile 1959, e della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, non sono più

¹⁰⁵ Cfr., sui profili generali del tema dell'ordine europeo di indagine, S. ALLEGREZZA, A. MOSNA, F. NICOLICCHIA, *L'acquisizione della prova all'estero e i profili transnazionali*, in *Diritto penale delle società*, a cura di G. CANZIO, L. D. CERQUA, L. LUPARIA, Padova, 2016, 185-186; M. CAIANIELLO, *L'attuazione della direttiva sull'ordine europeo di indagine penale e le sue ricadute nel campo del diritto probatorio*, in *Cass. pen.*, 2018, 6, 2197-2221; ID., *Verso l'attuazione della Direttiva UE sull'Ordine europeo di indagine penale*, in *Indagini penali e amministrative in materia di frodi IVA e doganali. L'impatto dell'European Investigation Order sulla cooperazione transnazionale*, a cura di A. DI PIETRO E M. CAIANIELLO, Bari, 2016, 305 ss.; L. CAMALDO, *La normativa di attuazione dell'ordine europeo di indagine penale: le modalità operative del nuovo strumento di acquisizione della prova all'estero*, in *Cassazione penale*, 2017, 11, 4196 ss.; M. DANIELE, *Ricerca e formazione della prova. Profili generali*, in *Manuale di procedura penale europea*, a cura di R. KOSTORIS, IV ed., Milano 2019, 418 ss.; ID., *L'ordine europeo di indagine penale entra a regime. Prime riflessioni sul d. lgs. n. 108 del 2017*, *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2017, 7, 208 ss.; ID., *La metamorfosi del diritto delle prove nella direttiva sull'ordine europeo di indagine penale*, *ivi*, 2015, 4, 86 ss.; G. DE AMICIS, *Dalle rogatorie all'ordine europeo di indagine: verso un nuovo diritto della cooperazione giudiziaria penale*, in *Cass. pen.*, 2018, 1, 22 ss.; G. FIORELLI, *Nuovi orizzonti investigativi: l'ordine europeo di indagine*, in *Diritto penale e processo*, 2013, 705 ss.; F. M. GRIFANTINI, *Ordine europeo di indagine penale e investigazioni difensive*, in *Processo penale e giustizia*, 2016, 6, 1 ss.; E. LORENZETTO, *L'ordine europeo di indagine penale: efficienza e garanzie per le acquisizioni probatorie in ambito eurounitario*, in *Cass. pen.*, 2020, 3, 1302-1313; L. LUPARIA, *Note conclusive nell'orizzonte d'attuazione dell'Ordine europeo di indagine*, in *L'ordine europeo di indagine. Criticità e prospettive*, a cura di T. BENE, L. LUPARIA, L. MARAFIOTI, Torino, 2016, 249 ss.; A. MANGIARACINA, *L'acquisizione "europea" della prova cambia volto: l'Italia attua la Direttiva relativa all'ordine europeo di indagine penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, f 2, 158-180; S. MARCOLINI, *L'ordine europeo di indagine alla prova dei fatti: prime pronunce in materia*, in *Cass. pen.*, 2019, 9, 3370-3379; A. SCALFATI, *Note minime su cooperazione investigativa e mutuo riconoscimento*, in *Proc. pen. giust.*, 2017, 217 s.; F. SIRACUSANO, *Tra semplificazione e ibridismo: insidie e aporie dell'Ordine europeo di indagine penale*, in *Arch. pen. web*, 2017, 2; M. TROGU, *Ordine europeo d'indagine penale*, in *Cooperazione giudiziaria europea in materia penale*, a cura di A. MARANDOLA, Milano, 2018, 1004 ss.

applicabili nei rapporti tra Stati membri dell'Unione europea, bensì unicamente tra questi ultimi e Paesi terzi. Tanto premesso, tra le dichiarate finalità della disciplina dell'ordine europeo di indagine vi quella di limitare i casi di mancata esecuzione e di mancato riconoscimento dell'ordine dell'autorità di emissione¹⁰⁶, e difatti il citato art. 24 circoscrive l'ambito di discrezionalità dell'autorità di esecuzione sul punto¹⁰⁷, certamente inferiore rispetto a quello di cui alle norme sopra citate.

Nondimeno, è di tutta evidenza come gli strumenti di cooperazione suindicati appaiono tali da poter essere impiegati, in misura efficiente, non a fronte dell'apertura di plurimi procedimenti penali per il medesimo fatto, bensì al fine di assicurare il migliore espletamento di un'attività investigativa condotta in via principale da un unico Stato, che può quindi avvalersi degli strumenti posti a disposizione dal diritto europeo al fine di soddisfare le esigenze sollevate dalle indagini transnazionali.

Considerazioni analoghe possono formularsi con riguardo all'applicazione e all'esecuzione di misure cautelari – ambito, quest'ultimo, in cui non potrebbe escludersi un'interferenza di iniziative di plurime autorità procedenti – in forza della disciplina vigente nell'ambito dell'Unione europea, ispirata al principio del reciproco riconoscimento¹⁰⁸.

Si rende pertanto indispensabile pervenire a una precoce individuazione dell'autorità più indicata a procedere, come si avrà modo di dire, all'esito di meccanismi di coordinamento di varia natura, sulla cui diversa efficacia si avrà

¹⁰⁶ Come si evince anche dal considerando n. 10.

¹⁰⁷ Si tratta, oltre che dei motivi generali di rifiuto di cui all'art. 11 della Direttiva, dei casi in cui: «a) la persona sottoposta a indagini o l'imputato nega il proprio consenso; ovvero b) l'esecuzione di tale atto di indagine in un caso particolare è contraria ai principi fondamentali del diritto dello Stato di esecuzione» (v. art. 24, § 2, della Direttiva).

¹⁰⁸ Può aversi riguardo, in proposito, alla decisione quadro 2009/829/GAI del 23 ottobre 2009 sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare, recepita in Italia con d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 36; alla normativa in materia di mandato di arresto europeo, di cui alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, attuata nel nostro Paese con legge 22 aprile 2005, n. 69. Ancora, in materia di reciproco riconoscimento dei provvedimenti di sequestro, probatorio e preventivo finalizzato alla confisca, si può avere riguardo alla decisione quadro 2003/577/GAI, a cui è stata data attuazione da parte dello Stato italiano, con oltre dieci anni di ritardo, mediante il d. lgs. 15 febbraio 2016, n. 35; prosegue sulla strada del reciproco riconoscimento dei provvedimenti di sequestro e confisca dei beni, altresì, la direttiva 2014/42/UE.

modo di soffermarsi. In tale prospettiva, la progressiva affermazione di un principio di territorialità europeo si pone in antitesi rispetto alla pregiudizievole moltiplicazione di attività processuali.

Può peraltro osservarsi, in proposito, come un riferimento al divieto di *bis in idem* sia contenuto nella stessa citata direttiva 2014/41, seppure il possibile diniego dell'esecuzione dell'ordine sembri riferito, in tale contesto, alla prospettiva di utilizzo degli elementi di prova nei confronti di una persona che sia già stata destinataria di una decisione definitiva in ordine al medesimo fatto¹⁰⁹. E ciò coerentemente con la configurazione del principio di cui si tratta negli artt. 54-58 della Convenzione di applicazione degli accordi di Schengen (CAAS) e nell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Se si ha riguardo, ancora, ai pregiudizi che dai conflitti di giurisdizione possono derivare in termini di lesione degli interessi individuali, occorre prestare attenzione anche alla posizione della persona offesa, oltre che a quella dell'accusato. Secondo quanto si è osservato, difatti, essa potrebbe trovarsi nelle condizioni di spostarsi dall'una all'altra giurisdizione al fine di vedere soddisfatti i propri interessi al risarcimento del danno e alla condanna del reo¹¹⁰.

¹⁰⁹ Si fa riferimento, in particolare, al considerando n. 17, che così recita: «Il principio del *ne bis in idem* è un principio fondamentale del diritto dell'Unione, riconosciuto dalla Carta e sviluppato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Pertanto l'autorità di esecuzione dovrebbe avere il diritto di rifiutare l'esecuzione di un OEI nel caso in cui sia contraria a tale principio. Data la natura preliminare dei procedimenti alla base di un OEI, la sua esecuzione non dovrebbe essere rifiutata se è intesa a stabilire la sussistenza di un eventuale conflitto con il principio del *ne bis in idem* o se l'autorità di emissione ha garantito che le prove trasferite a seguito dell'esecuzione dell'OEI non saranno usate per perseguire penalmente o sanzionare una persona il cui processo si è definitivamente concluso in un altro Stato membro sulla base degli stessi fatti. Il contrasto con il divieto di *bis in idem* è anche contemplato, all'art. 11, tra i motivi di non riconoscimento e non esecuzione.

¹¹⁰ V. L. LUPARIA, *La litispendenza internazionale*, cit., 43; cfr. anche S. FASOLIN, *op. ult. cit.*, 12-13, la quale individua, come possibile temperamento, le previsioni di cui all'art. 17, lett. b) direttiva 2012/29/UE, relative alla possibilità di applicare le norme in materia di video e di teleconferenza sancite dalla citata Convenzione in materia di assistenza giudiziaria del 2000 anche con riguardo all'audizione della persona offesa dal reato. L'Autrice svolge tuttavia alcune considerazioni critiche, ritenendo che l'operatività di tale meccanismo sia limitata ai casi in cui la vittima rilevi come titolare della pretesa risarcitoria, non potendo invece applicarsi quando essa debba essere citata quale fonte di prova. Più ampiamente, sul tema della vittima del reato, anche con specifico riferimento ai profili concernenti la sua partecipazione al processo, v. S. ALLEGREZZA, H. BELLUTA, M. GIALUZ, L. LUPARIA, *Lo scudo e la spada. Esigenze di protezione e poteri delle vittime nel processo penale tra Europa e Italia*, Torino, 2012.

Problema, questo, da considerare avendosi riguardo anche a quello che è stato individuato in dottrina come “diritto alla giurisdizione” della vittima del reato, che alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo deve intendersi anche come diritto a un’investigazione pronta ed efficace, e alla partecipazione effettiva alla stessa, *ex artt. 2, 3, 4 e 8 CEDU*¹¹¹.

Ulteriori potenziali pregiudizi attengono, inoltre, alla qualità dell’accertamento penale, che rischia di essere compromesso dalla pendenza di procedimenti paralleli, come è stato posto in luce recentemente dalla dottrina.

Ed invero, le diverse vicende processuali potrebbero essere caratterizzate, ciascuna, da un quadro probatorio incompleto, specialmente quando non vengano in considerazione adeguate forme di coordinamento, a partire dalla fase essenziale delle indagini¹¹².

Tale ultima considerazione conduce, quindi, ad affrontare un’ulteriore criticità del fenomeno di litispendenza internazionale, ravvisabile nella compromissione della ragionevole durata del processo, in particolare a causa dell’esigenza di trasferire le prove dall’uno all’altro procedimento.

Per di più, non appare soddisfacente l’esito, derivante dall’applicazione del principio del *ne bis in idem* nel contesto internazionale, della casuale “prevalenza” del procedimento che si concluda per primo, in quanto la maggiore celerità del relativo svolgimento potrebbe dipendere da fattori non certo favorevoli per l’accusato, come il meno sviluppato apparato di garanzie o la minore disponibilità di elementi di prova¹¹³.

¹¹¹ Così, M. GIALUZ, *Il diritto alla giurisdizione dell'imputato e della vittima tra spinte europee e carenze dell'ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, 1, 95. Per l’affermazione del diritto alla partecipazione effettiva all’attività d’indagine, v. Corte e.d.u., Grande Camera, 28 gennaio 2014, O’Keeffe c. Irlanda; Corte e.d.u., Sez. III, 20 marzo 2012, C.A.S. e C.S. c. Romania.

¹¹² Nel senso dell’importanza di un’attività investigativa di natura transnazionale, preferibilmente a sostegno di un unico procedimento penale, che potrebbe quindi giovare di elementi di prova completi e non caratterizzati da forme di dispersione nelle diverse sedi processuali, L. LUPARIA, *La litispendenza internazionale*, cit., 42. Analogamente, S. FASOLIN, *Conflitti di giurisdizione*, cit., 13.

¹¹³ V. L. LUPARIA, *op. ult. cit.*, 41-42.

Infine, se si ha riguardo, specificamente, al contesto dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, non sono trascurabili le conseguenze pregiudizievoli incidenti sulla libera circolazione delle persone¹¹⁴.

Il riconoscimento dell'autonoma valenza lesiva della duplicazione di procedimenti, indipendentemente dalla formazione del giudicato in uno di essi, è stato operato dalla giurisprudenza di legittimità. Ed invero, le Sezioni Unite della Suprema Corte, nel 2005, hanno sancito il principio secondo cui «non può essere nuovamente promossa l'azione penale per un fatto e contro una persona per i quali un processo già sia pendente (anche se in fase o grado diversi) nella stessa sede giudiziaria e su iniziativa del medesimo ufficio del P.M., di talché nel procedimento eventualmente duplicato dev'essere disposta l'archiviazione oppure, se l'azione sia stata esercitata, dev'essere rilevata con sentenza la relativa causa di improcedibilità»¹¹⁵.

Premessa del ragionamento argomentativo della pronuncia in esame è la configurazione del divieto di *bis in idem* non solo quale presidio al principio di ordine pubblico processuale, funzionale alla certezza delle situazioni giuridiche accertate da una decisione irrevocabile, bensì anche come regola costitutiva «di un diritto civile e politico dell'individuo, sicché il divieto deve ritenersi sancito anche a tutela dell'interesse della persona, già prosciolta o condannata, a non essere nuovamente perseguita»¹¹⁶.

Il Supremo collegio dà quindi atto della formazione di un orientamento interpretativo, sostenuto dalla giurisprudenza di legittimità¹¹⁷, favorevole

¹¹⁴ Cfr. G. DE AMICIS, *L'attuazione nell'ordinamento italiano della decisione quadro sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti di giurisdizione*, in *Cass. pen.*, 2016, 7-8, 3029; S. FASOLIN, *Conflitti di giurisdizione*, cit., 14; J. P. PIERINI, *Territorialità europea, conflitti di giurisdizione e ne bis in idem*, 118 ss.

¹¹⁵ Cass., Sez. Un., 28 giugno 2005, n. 34655, in *CED Cass.*, rv. 231800; in *Arch. n. proc. pen.*, 2006, 5, 551; in *Riv. pen.*, 2006, 7-8, 844; in *Corr. mer.*, 2006, 2, 239. V., al riguardo, *ex multis*, N. GALANTINI, *Il ne bis in idem europeo: verso il superamento della res iudicata?*, in *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea* (Atti del convegno dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale, Milano, 24-26 ottobre 2014), Milano, 2015, 242.

¹¹⁶ Cass., Sez. Un., 28 giugno 2005, Donati, cit., par. 2 del Considerato in diritto.

¹¹⁷ In questo senso, Cass., Sez. III, 23 febbraio 2005, P.M. in proc. Massa, rv. 230872, citata dalla sentenza in esame. V. anche Cass., Sez. III, 23 gennaio 1996, Castellano, rv. 207105, che ha dichiarato manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 97 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 c.p.p., nella parte in cui prevede il divieto di un secondo giudizio solo in caso di sentenza passata in giudicato.

all'applicazione dell'art. 649 c.p.p. unicamente nei casi di emissione di una sentenza passata in giudicato.

Nondimeno, tale indirizzo ha successivamente subito alcune incrinature, mediante l'affermazione del principio secondo cui, posta la suindicata caratteristica del divieto di *bis in idem*, non può comunque ritenersi legittima la pendenza di una pluralità di procedimenti nei confronti della medesima persona e per lo stesso fatto, «giacché l'art 649, al pari delle norme sui conflitti positivi di competenza e dell'art. 669, esprime 'un costante orientamento di sistema dettato ad evitare duplicità di decisioni' e un 'generale principio di *ne bis in idem* che tende innanzi tutto ad evitare che per lo stesso reato si svolgano più procedimenti e si emettano provvedimenti, l'uno indipendente dall'altro'»¹¹⁸.

Dalla sentenza appena indicata ha quindi preso avvio un difforme filone applicativo, teso a riconoscere all'art. 649 c.p.p. un ambito di operatività più ampio di quello che può evincersi dalla sua formulazione letterale: la disposizione di cui si tratta è stata, difatti, ritenuta espressione del principio generale dell'ordinamento processuale che vieta la duplicazione di procedimenti contro la stessa persona e per il medesimo fatto¹¹⁹.

La rigidità del precedente orientamento interpretativo si è, peraltro, attenuata anche nella giurisprudenza costituzionale¹²⁰.

¹¹⁸ Cass., Sez. Un., 28 giugno 2005, Donati, cit., par. 3.1 del Considerato in diritto.

¹¹⁹ V., in questo senso, Cass., Sez. VI, 11 febbraio 1999, S., in C.E.D. Cass., rv.212864; Cass., Sez. VI, 25 febbraio 2002, P.G. c. S.; Cass., Sez. I, 30 aprile 2003, M., *ivi*, rv. 225004; Cass., Sez. VI, 18 novembre 2004, F., *ivi*, rv 230760; Cass., Sez III, 5 aprile 2005, P.G.c. C., tutte citate dalla sentenza in considerazione.

¹²⁰ Corte cost., 19 gennaio 1995, n. 27, in *Foro it.*, 1997, 2, p. II, 88; v. al riguardo F. CAPRIOLI, *Archiviazione della notizia di reato e successivo esercizio dell'azione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1995, 4, 1374; L. CARLI, *Archiviazione e giudicato sub condicione: rinasce il proscioglimento istruttorio?*, in *Giur. cost.*, 1995, 1, 262; G. PIZIALI, *Sull'efficacia preclusiva del provvedimento di archiviazione*, in *Ind. pen.*, 1996, 2, 409. La sentenza ha ritenuto infondata la censura di incostituzionalità sollevata, con riguardo al procedimento pretorile, rispetto all'art. 555, comma 2, c.p.p., nella parte in cui, nell'ipotesi di esercizio dell'azione penale per il medesimo fatto oggetto di provvedimento di archiviazione, «non consente di rilevare o eccepire la nullità del decreto di citazione nel caso di mancata autorizzazione alla riapertura delle indagini preliminari»: il Giudice delle leggi ha, invero, osservato che, posta l'attribuzione di un'efficacia (limitatamente) preclusiva al provvedimento di archiviazione ad opera del codice di rito, «qualora il pubblico ministero abbia esercitato l'azione penale in ordine al medesimo fatto per il quale sia stata precedentemente disposta l'archiviazione, provvedendo (come nella specie) a nuova iscrizione nel registro delle notizie di reato, e all'avvio di ulteriori indagini preliminari conclusesi con l'emissione del decreto di citazione a giudizio, senza previamente richiedere ed ottenere la prescritta autorizzazione, il giudice, in

Essenziale, dunque, è il riconoscimento di specifiche conseguenze giuridiche riconducibili alle ipotesi di litispendenza che non siano caratterizzate dall'avvenuta adozione di una sentenza passata in giudicato. La pronuncia si sofferma quindi sui rimedi processuali esperibili nell'eventualità a cui si è fatto riferimento, posta la ritenuta applicabilità della disciplina dei conflitti di competenza – ex artt. 28 ss. c.p.p. – solo nei casi di pendenza di procedimenti dinanzi a diverse sedi giudiziarie.

In tal senso, appare fondamentale l'avallo dell'indirizzo favorevole a un'interpretazione estensiva dell'art. 649 c.p.p., inteso quale «espressione di un principio più ampio, che, anche in assenza di una sentenza irrevocabile, rende la duplicazione dello stesso processo incompatibile con le strutture fondanti

mancanza del presupposto del procedere, non può che prenderne atto, dichiarando con sentenza che "l'azione penale non doveva essere iniziata" (cfr. artt. 529, 469, 425, nonché, sia pure in termini formalmente non identici, art. 129, cod. proc. pen.)). La citata sentenza Donati richiama inoltre Corte cost., ord. 27 luglio 2001, n. 318, con nota di F. GIUNCHEDI, *In tema di condanna dello Stato al rimborso delle spese sostenute dall'imputato assolto. La Consulta "boccia" la piena attuazione del "giusto processo"*, in *Giur. cost.*, 2001, 4, 2566, che ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 530 c.p.p., sollevata, in riferimento agli artt. 111, secondo comma, 3 e 24 Cost., nella parte in cui non prevede la condanna dello Stato al rimborso delle spese in favore dell'imputato assolto, in ragione dell'impossibilità di pronunciare una sentenza di assoluzione, nel giudizio *a quo*, essendo intervenuto un provvedimento di condanna, seppure non irrevocabile. La Corte ha ritenuto che non le spettasse stabilire «se, nell'ipotesi di precedente sentenza di condanna per il medesimo fatto non ancora passata in giudicato, debba aversi riguardo a quanto disposto dall'art. 649 cod. proc. pen. o se, in ossequio ad una accezione più piena del principio *ne bis in idem* tale che in esso sia compreso il divieto di sottoporre a procedimento penale una stessa persona più di una volta per il medesimo fatto, debba trovare applicazione l'art. 529 cod. proc. pen., la cui operatività non è limitata, secondo quanto questa Corte ha già chiarito nella sentenza n. 27 del 1995, ai casi di difetto delle condizioni di procedibilità espressamente enumerate nel Titolo III del Libro V del codice di procedura penale, ma può essere ragionevolmente estesa fino a comprendere tutte le ipotesi in cui per quel medesimo fatto l'azione penale non avrebbe potuto essere coltivata in un separato procedimento perché già iniziata in un altro». Ancora, si richiama Corte cost., ord. 6 marzo 2002, n. 39, con nota di A. BARGI, *L'eccentrica definizione del "ne bis in idem" nel "selfrestraint" della Corte costituzionale in tema di incompatibilità*, in *Giur. cost.*, 2003, 1, 429, che ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dell'art. 34 c.p.p., nella parte in cui non prevede come causa di incompatibilità all'esercizio delle funzioni di giudice dell'udienza preliminare il precedente svolgimento delle medesime funzioni, in relazione allo stesso fatto e nei confronti del medesimo soggetto, in altro e distinto procedimento penale, con il rinvio a giudizio dinanzi al tribunale cui ha fatto seguito una pronuncia di condanna poi impugnata in appello. Secondo la Corte, «è da escludersi che il giudice possa essere chiamato a pronunciarsi una seconda volta sull'ipotesi accusatoria in vista dell'apertura di un nuovo giudizio, e ciò sia che debba aversi riguardo a quanto disposto dall'art. 649 cod. proc. pen., sia che trovi applicazione il principio del *ne bis in idem* in un'accezione più ampia di quella risultante dal predetto art. 649 e tale da impedire l'eventualità di procedimenti simultanei, rendendo applicabile, anche in tal caso, l'art. 529 cod. proc. pen., la cui previsione possa ragionevolmente estendersi a comprendere le ipotesi in cui l'azione penale non abbia da avere corso in un procedimento perché già promossa in un altro».

dell'ordinamento processuale e ne permette la rimozione con l'impiego dei rimedi enucleabili dal sistema»¹²¹.

La disposizione di cui si tratta, secondo le Sezioni Unite, costituisce dunque «un singolo, specifico, punto di emersione del principio del *ne bis in idem*, che permea l'intero ordinamento dando linfa ad un preciso divieto di reiterazione dei procedimenti e delle decisioni sull'identica regiudicanda, in sintonia con le esigenze di razionalità e di funzionalità connaturate al sistema». Si tratta, prosegue la Suprema Corte, di un corollario dei canoni di razionalità e di ordine processuale: qualora l'ordinamento consentisse l'esercizio dell'azione penale, per una seconda volta, nei confronti del medesimo soggetto e per lo stesso fatto, esso si muoverebbe lungo una direttrice del tutto dissonante rispetto ai principi di legalità e del giusto processo.

In tale prospettiva, viene in considerazione la categoria dell'«abuso del processo», inteso quale sviluppo di prassi anomale tali da configurare un «uso strumentale del potere di azione per finalità inconciliabili con la legalità e l'ordine processuali»¹²², con pregiudizio per i caratteri di immediatezza e concentrazione propri della formazione della prova in contraddittorio.

Pertanto, alla luce di tali presupposti, la sentenza giunge a ritenere sussistente, nell'ipotesi di pendenza di una pluralità di procedimenti *de eadem re et persona* dinanzi alla medesima sede giudiziaria, una preclusione conseguente alla consumazione del potere di azione, tale da determinare la dichiarazione di improvovibilità dell'azione penale. L'esito processuale configurato dalle Sezioni Unite è quindi quello della pronuncia di sentenza di non doversi procedere, *ex art.* 529 c.p.p., o di non luogo a procedere, a norma dell'art 425 c.p.p., ovvero dell'emissione di decreto di archiviazione per improvovibilità dell'azione.

Peraltro, identici effetti preclusivi devono essere riconosciuti all'esercizio del potere di *ius dicere* «ad opera del giudice dello stesso ufficio investito della cognizione dell'identica regiudicanda nel secondo procedimento».

¹²¹ Cass., Sez. Un., 28 giugno 2005, Donati, cit., par. 4 del Considerato in diritto.

¹²² Cass., Sez. Un., 28 giugno 2005, Donati, cit., par. 5.1 del Considerato in diritto.

Anche la dottrina ha posto in luce come le conseguenze dannose tanto per gli interessi individuali, quanto per la qualità dell'accertamento possano ritenersi espressione della riconduzione della pluralità di procedimenti, nei confronti del medesimo individuo e per lo stesso fatto, alla categoria dell'abuso processuale. In tal senso, verrebbe in considerazione un'ipotesi di esercizio dell'azione penale non conforme alla *ratio* che la ispira a norma dell'art. 112 Cost., sebbene il problema si ponga già nella fase antecedente, di avvio e svolgimento delle indagini¹²³. Fase, questa, oggetto specifico del presente lavoro.

Indipendentemente, comunque, dal rimedio processuale, di natura "residuale", individuato dalle Sezioni Unite, il dato significativo è rappresentato dal riconoscimento degli effetti pregiudizievoli dei fenomeni di pendenza di procedimenti paralleli per il medesimo fatto, nonché dall'estensione della portata precettiva del principio del *ne bis in idem*.

E difatti, con riguardo alla fase delle indagini preliminari e limitatamente all'ipotesi di plurimi procedimenti avviati entro il contesto nazionale, non potrebbe evidentemente trovare applicazione il meccanismo procedurale individuato dal Supremo Collegio, dovendo piuttosto aversi riguardo alla disciplina dei conflitti *ex* artt. 54, 54-*bis* e 54-*ter* c.p.p. Nondimeno, la sentenza è significativa, come si è detto, sotto il profilo dell'individuazione di un fondamento giuridico e normativo all'esigenza di contrastare una tale eventualità, pur quando non si sia giunti alla formazione di alcun giudicato.

Proprio l'esigenza di evitare che l'avvio di plurimi procedimenti penali, mediante lo svolgimento parallelo di indagini, finisca per produrre quelle conseguenze a cui si è sopra fatto cenno, anche in un più ampio ambito internazionale, induce a ritenere preferibile l'applicazione di strumenti di prevenzione dei conflitti tra diverse giurisdizioni statali, sin dall'espletamento dell'attività investigativa. Per tale ragione, si indagheranno quindi le potenzialità del coordinamento, particolarmente in ambito europeo.

¹²³ *Ivi*, 43.

Per di più, come si è anticipato, lo strumento appena richiamato deve formare oggetto di attenzione anche nella prospettiva della prevenzione degli effetti potenzialmente dannosi di procedimenti penali paralleli per fatti connessi, anche in Stati diversi, in assenza di adeguate forme di cooperazione nella raccolta di elementi di prova, di scambio di dati e informazioni, di “*self restraint*” e accordi delle autorità coinvolte in presenza di eventuali sovrapposizioni nell’oggetto delle investigazioni dei diversi organi inquirenti nazionali. Basti pensare, in proposito, all’ipotesi di gestione, da parte della medesima organizzazione criminale, di una pluralità di traffici illeciti di rifiuti, in partenza da Stati differenti dell’Unione europea verso Paesi extraeuropei, o in transito in una pluralità di Stati europei, sino al raggiungimento della destinazione designata.

3.5. Il reato ambientale transnazionale e la rilevanza del modello del coordinamento nella Convenzione di Palermo (cenni)

Premessa la rilevanza transfrontaliera assunta in misura crescente dalla criminalità ambientale, occorre altresì considerare come i reati di cui si tratta ben possano assumere la natura di delitti transnazionali ai sensi della citata Convenzione di Palermo del 2000, resa esecutiva in Italia con legge 16 marzo 2006, n. 146¹²⁴, con le conseguenze che ne derivano in punto di apertura di eventuali procedimenti paralleli.

E difatti, non solo la dimensione transfrontaliera dell’illecito, al ricorrere dei requisiti sanciti dalla citata Convenzione, è tale da fondare l’operatività delle disposizioni in materia sostanziale e processuale ivi stabilite, ma la previsione – all’art. 15 del trattato¹²⁵ – dell’obbligo, o della facoltà, in capo agli Stati di radicare

¹²⁴ Legge 16 marzo 2006, n. 146, recante «Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall’Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001». Sulla stessa legge, cfr. G. DE AMICIS, O. VILLONI, *La ratifica della Convenzione ONU sulla criminalità organizzata transnazionale e dei suoi protocolli addizionali*, in *Giur. merito*, 2006, 7-8, 1626-1638.

¹²⁵ Occorre comunque specificare come le previsioni di cui al citato art. 15 operino rispetto alle fattispecie di cui agli artt. 5, 6, 8 e 23 della Convenzione. L’articolo citato dispone invero quanto segue: «1. Ogni Stato Parte adotta le misure necessarie per determinare la sua giurisdizione in relazione ai reati di cui agli artt. 5, 6, 8 e 23 della presente Convenzione quando: (a) Il reato è commesso sul territorio di quello Stato Parte; o (b) Il reato è commesso a bordo di una nave che batte bandiera di quello Stato Parte o un velivolo registrato conformemente alle leggi di quello Stato

la propria giurisdizione sui fatti contemplati dalle disposizioni di cui si tratta, in applicazione di determinati criteri di collegamento, è idonea a determinare il concorso delle pretese punitive di una pluralità di Paesi.

In proposito, si può rilevare come, sotto tale specifico profilo, il trattato in esame appaia accostabile alle convenzioni, diverse da quelle cd. “di coordinamento”, che, al fine di reprimere la criminalità transnazionale, finiscono per determinare eventuali conflitti di giurisdizione, attraverso l’individuazione di una serie di criteri su cui fondare la legittimazione degli Stati, e l’invito di questi ultimi all’adozione di misure dirette a consentire l’esercizio dell’azione penale al ricorrere di determinati elementi di collegamento. E difatti essi, favorendo un’estensione della sfera della giurisdizione delle parti contraenti e al contempo non ponendo alcuna previsione volta all’individuazione dell’ordinamento più idoneo all’accertamento del fatto, sono idonee a comportare, quale potenziale effetto pregiudizievole, quello del concorso di una pluralità di istanze punitive. Obiettivo precipuo di tali atti di natura pattizia è, invero, quello di assicurare che in relazione ai reati che ne costituiscono l’oggetto, in considerazione delle loro particolari caratteristiche e della loro gravità, non sussistano “vuoti di tutela”, e sia

Parte al momento in cui è commesso il reato. 2. Fatto salvo quanto disposto dall'art. 4 della presente Convenzione, uno Stato Parte può altresì determinare la sua giurisdizione in relazione a tali reati quando: (a) Il reato è commesso ai danni di un cittadino di quello Stato Parte; (b) Il reato è commesso da un cittadino di quello Stato Parte o un apolide che ha la sua residenza abituale nel suo territorio; o (c) Il reato è: (I) Uno di quelli stabiliti ai sensi dell'art. 5, paragrafo 1, della presente Convenzione ed è commesso al di fuori del suo territorio, al fine di commettere un grave reato sul suo territorio; (II) Uno di quelli stabiliti ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1 (b) (II), della presente Convenzione ed è commesso al di fuori del suo territorio, al fine di commettere un reato stabilito ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1 (a) (I) o (II) o (b) (I), della presente Convenzione sul suo territorio. 3. Ai fini dell'art. 16, paragrafo 10, della presente Convenzione, ogni Stato Parte adotta le misure necessarie per determinare la sua giurisdizione in relazione ai reati di cui alla presente Convenzione quando l'autore presunto si trova sul suo territorio e non viene estradato per il solo motivo che è un suo cittadino. 4. Ogni Stato Parte può altresì adottare misure necessarie per determinare la sua giurisdizione in relazione ai reati di cui alla presente Convenzione quando il presunto autore si trova sul suo territorio e non lo estrada. 5. Se uno Stato Parte che esercita la sua giurisdizione ai sensi del paragrafo 1 o 2 del presente articolo è stato informato, o è venuto a conoscenza in altro modo, che uno o più Stati Parte stanno conducendo un'indagine, un'azione penale o un procedimento giudiziario in relazione alla stessa condotta, le competenti autorità di quegli Stati Parte si consultano, laddove opportuno, al fine di coordinare le loro azioni. 6. Senza pregiudizio per le norme di diritto internazionale generale, la presente Convenzione non esclude l'esercizio della giurisdizione penale determinata da uno Stato Parte conformemente al suo diritto interno.

sempre ravvisabile almeno un ordinamento statale legittimato allo svolgimento del giudizio e all'irrogazione della sanzione¹²⁶.

A differenza del modello a cui si è sopra fatto riferimento, tuttavia, la Convenzione di Palermo si occupa di affrontare il problema della risoluzione delle eventuali ipotesi di concorso di diverse legittimazioni, attraverso la previsione, al citato art. 15, di un meccanismo facoltativo di consultazione tra Stati. Prima di operare alcuni riferimenti più puntuali a quest'ultimo, appare opportuno soffermarsi brevemente sulla nozione di reato transnazionale, al fine di valutarne l'operatività in materia ambientale.

Deve premettersi, sul punto, che la Convenzione non ha introdotto una vera e propria definizione del medesimo, stabilendo piuttosto i criteri al ricorrere dei quali un fatto penalmente rilevante per l'ordinamento interno può assumere il carattere della transnazionalità, ed essere pertanto assoggettato al relativo regime¹²⁷. La transnazionalità costituisce, invero, «una peculiare modalità di espressione, o predicato, riferibile a qualsivoglia delitto (con esclusione, quindi, delle contravvenzioni), a condizione che lo stesso, sia per ragioni oggettive sia per la sua riferibilità alla sfera di azione di un gruppo organizzato operante in più di uno Stato, assuma una proiezione transfrontaliera»¹²⁸.

In questo senso, l'art. 3, legge n. 146/2006 stabilisce che «si considera reato transnazionale il reato punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, qualora sia coinvolto un gruppo criminale organizzato, nonché: a) sia commesso in più di uno Stato; b) ovvero sia commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo

¹²⁶ V., su tale categoria di convenzioni internazionali volte alla repressione della criminalità transnazionale, e sulla relativa distinzione rispetto alle convenzioni cd. "di coordinamento", C. AMALFITANO, *Conflitti di giurisdizione e riconoscimento delle decisioni penali nell'Unione europea*, Milano, 2006, 43-44.

¹²⁷ Cfr. E. ROSI, voce *Reato transnazionale*, cit., 793.

¹²⁸ In questo senso, Cass. pen., Sez. un., 31 gennaio 2013, n. 18374, A.M. e a., in *Cass. pen.*, 2013, 9, 2913, con nota di L. LA GRECA, *L'applicabilità dell'aggravante del reato transnazionale ai delitti associativi*; v. anche, al riguardo, le note di G. CAPPELLO, *L'aggravante di cui all'art. 4 della legge n. 146 del 2006 (di ratifica della convenzione delle nazioni unite contro il crimine organizzato transnazionale) - sua compatibilità con i delitti associativi*, in *Cass. pen.*, 2014, 1, 121 ss.; G. CAVALLONE, *L'aggravante della transnazionalità al vaglio delle Sezioni unite: la circostanza si applica anche ai reati associativi*, in *Cass. pen.*, 2014, 2, 636 ss.

avvenga in un altro Stato; c) ovvero sia commesso in uno Stato, ma in esso sia implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; d) ovvero sia commesso in uno Stato ma abbia effetti sostanziali in un altro Stato».

Pertanto, perché un reato possa considerarsi transnazionale ai sensi della legge n. 146/2006, come è noto, un requisito imprescindibile è rappresentato, accanto alla misura edittale di pena, dal coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato. Come si è rilevato, dunque, la normativa volta a dare esecuzione nell'ordinamento interno al trattato in esame ha accolto una nozione di reato transnazionale più restrittiva di quella adottata dalla Convenzione, che invece ha configurato il coinvolgimento del gruppo criminale organizzato quale requisito rilevante non ai fini dell'attribuzione di tale qualifica, quanto piuttosto allo scopo di delimitare il proprio ambito di applicazione¹²⁹. Come si avrà modo di osservare, per di più, quest'ultimo è stato definito “variabile”¹³⁰, non operando le previsioni sostanziali e processuali stabilite a livello internazionale sempre in relazione a fatti che presentino i medesimi requisiti.

Inoltre, come è stato rilevato, il legislatore italiano ha, per un verso, posto una nozione di reato transnazionale rilevante ai soli fini dell'applicazione della stessa legge n. 146/2006, ma, per l'altro, delineato un concetto la cui portata finisce per estendersi oltre tale ambito, come esemplificato dalle disposizioni in materia di responsabilità degli enti, di confisca e attività d'indagine finalizzata alla medesima, di competenze del procuratore distrettuale antimafia in materia di misure di prevenzione (rispettivamente ex artt. 10, 11, 12 e 13 dell'atto normativo da ultimo citato)¹³¹.

Se si torna alla definizione di “reato transnazionale”, occorre osservare come il concetto di “coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato” – quasi atecnico

¹²⁹ In questo senso, E. ROSI, *Il reato transnazionale*, in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano*, cit., 75-76: l'Autrice pone in evidenza come, nell'assetto normativo delineato dalla Convenzione di Palermo, la transnazionalità non costituisca una *species* della criminalità organizzata, ma un sistema autonomo, «un insieme solo in parte coincidente con l'insieme dei reati riferibili alla cosiddetta criminalità organizzata».

¹³⁰ *Ivi*, 70.

¹³¹ *Ivi*, 72-73.

e caratterizzato da una certa vaghezza e indeterminatezza¹³² – abbia reso necessario un intervento interpretativo di chiarificazione, che non ha mancato di destare alcune incertezze.

Il riferimento in esame è apparso, difatti, compatibile tanto con una lettura tale da valorizzare solo i casi in cui il fatto si configuri come reato-scopo dell'organizzazione criminale¹³³, quanto con un approccio maggiormente estensivo, e che rinviene il “coinvolgimento” anche in ipotesi di connessione “occasionale” del reato con il gruppo, determinata a titolo esemplificativo dalla derivazione in capo a quest'ultimo di un vantaggio¹³⁴.

La giurisprudenza di legittimità ha accolto il secondo degli orientamenti citati, ritenendo che il termine valga a indicare «qualsivoglia forma di riferibilità del fatto-reato all'operatività di un gruppo criminale organizzato (quale esso sia e *tout court* indicato, ossia indipendentemente dal suo impegno in attività criminali commesse in più di uno Stato, come invece richiesto, più oltre, dalla previsione sub c)»¹³⁵. Pertanto, esso si reputa idoneo a comprendere sia le forme di contributo fornite alla commissione del reato da uno o più componenti dell'organizzazione, nell'attuazione del relativo programma criminoso, sia i casi in cui dall'attività delittuosa posta in essere da altri derivi, in capo al gruppo, un vantaggio oggettivo¹³⁶.

¹³² Sottolinea il carattere atecnico, «addirittura colloquiale o giornalistico», del riferimento al “coinvolgimento” del gruppo criminale organizzato A. DI MARTINO, *Criminalità organizzata e reato transnazionale, diritto penale nazionale: l'attuazione in Italia della cd. Convenzione di Palermo*, in *Dir. pen. proc.*, 2007, 1, 20. V. anche, sul punto, Cass. pen., Sez. un., 31 gennaio 2013, n. 18374, cit., che ha evidenziato come il sostantivo “coinvolgimento” costituisca la «mera trasposizione letterale del termine che figura nel testo della Convenzione (dall'inglese *involving*), ove assume una significazione volutamente generica, capace di compendiare, proprio per ampiezza di formulazione, diversi modelli ordinamentali di incriminazione del fenomeno *lato sensu* associativo, *l'association de malfaiteurs*, propria dei sistemi di *civil law*, l'associazione per delinquere di stampo mafioso, tipicamente italiana, e la *conspiracy*, tradizionale strumento di contrasto giudiziario alla criminalità organizzata nei sistemi penali di *common law*, in cui è, notoriamente, meno netta la distinzione tra concorso di persone e fattispecie associative».

¹³³ V. E. ROSI, voce *Reato transnazionale*, cit., 794, che quale prende tuttavia atto dell'accoglimento, da parte della giurisprudenza di legittimità, del difforme orientamento estensivo.

¹³⁴ Così, A. DI MARTINO, *Criminalità organizzata e reato transnazionale*, cit., 20.

¹³⁵ Cass. pen., Sez. un., 31 gennaio 2013, n. 18374, cit., in motivazione.

¹³⁶ Cass. pen., Sez. un., 31 gennaio 2013, n. 18374, cit., in motivazione.

Quanto alla nozione di “gruppo criminale organizzato”, come posto in luce in sede di commento alla disciplina in esame, essa dovrebbe essere configurata quale elemento normativo definito dal diritto internazionale, e precisamente dall’art. 2 della Convenzione di Palermo, al fine di assicurarne la necessaria determinatezza¹³⁷. Dall’esame della disposizione da ultimo citata si evince, quindi, che, per la configurazione di un gruppo rilevante ai fini dell’applicazione del regime del reato transnazionale, non occorre la ricorrenza degli elementi costitutivi dell’associazione per delinquere, quale definita nell’ordinamento italiano¹³⁸. Il gruppo stesso, invero, potrà essere costituito anche per la commissione di un solo reato, e non deve necessariamente presentare, al proprio interno, una formale definizione di ruoli per i suoi componenti, né deve essere caratterizzato da continuità nella sua composizione. Essenziale è solo che esso non si esaurisca in un’aggregazione estemporanea, costituitasi allo scopo di perpetrare un singolo illecito¹³⁹.

La nozione fornita dalla Convenzione appare, quindi, quasi del tutto coincidente con quella di “organizzazione criminale” posta prima dall’art. 1 dell’Azione comune n. 98/733/GAI, in materia di punibilità della partecipazione a un’organizzazione criminale negli Stati membri dell’Unione europea, adottata dal Consiglio il 21 dicembre 1998¹⁴⁰, e poi dall’art. 1 della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata.

¹³⁷ In questo senso, A. DI MARTINO, *Criminalità organizzata e reato transnazionale*, cit., 15.

¹³⁸ V., al riguardo, A. ASTROLOGO, *Prime riflessioni sulla definizione di reato transnazionale nella l. n. 146/2006*, in *Cass. pen.*, 2007, 4, 1794-95; E. ROSI, voce *Reato transnazionale*, cit., 794.

¹³⁹ Il citato art. 2 della Convenzione di Palermo definisce, invero, il “gruppo criminale organizzato” come «un gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da tre o più persone che agiscono di concerto al fine di commettere uno o più reati gravi o reati stabiliti dalla presente Convenzione, al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale”. Il “gruppo strutturato”, al contempo, è identificato con «un gruppo che non si è costituito fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata».

¹⁴⁰ V. A. LAUDATI, *Il coordinamento delle indagini nel crimine organizzato transnazionale*, in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione Onu di Palermo*, a cura di E. ROSI, Milano, 2007, 389. Cfr. anche, sul punto, G. MICHELINI, G. POLIMENI, *La cooperazione giudiziaria nella Convenzione di Palermo: estradizione e assistenza giudiziaria*, ivi, 23.

«Sintomo univoco»¹⁴¹ di transnazionalità è poi la sussistenza dell'aggravante di cui all'art. 4, legge n. 146/2006 (oggi art. 61-*bis* c.p., a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 21/2018), applicabile a qualsiasi fattispecie criminosa, e che ricorre quando alla commissione del reato «abbia dato il suo contributo un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato». «Contributo», questo, da intendersi – come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità¹⁴² – quale prestazione di un apporto causalmente rilevante, in termini di determinazione o agevolazione, alla perpetrazione dell'illecito.

Risolvendo un contrasto giurisprudenziale sorto sul punto, le Sezioni unite della Suprema Corte hanno inoltre chiarito che la circostanza di cui si tratta è applicabile anche a fattispecie di natura associativa, purché non sia riscontrabile un rapporto di coincidenza o immedesimazione tra le due strutture criminose¹⁴³. Pacifica è, poi, la sua operatività con riguardo ai reati-scopo dell'associazione.

Le brevi notazioni di cui sopra consentono di cogliere la rilevanza della nozione di reato transnazionale nella materia ambientale.

Ed invero, la frequente gestione del traffico di rifiuti, e comunque di attività illecite incidenti sull'ambiente e sul territorio, ad opera della criminalità organizzata permetterebbe di qualificare delitti come quello di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p. quali reato-scopo della fattispecie associativa, aggravati dalla transnazionalità *ex* art. 61-*bis* c.p., qualora l'associazione operi in una pluralità di Stati. E, tanto, indipendentemente dal fatto che le condotte o i relativi effetti si estendano al di fuori dei confini nazionali.

Peraltro, l'ampia nozione di “coinvolgimento” di cui si è dato conto è idonea a fondare l'operatività del regime della transnazionalità anche quando il reato, pur non essendo direttamente riferibile all'organizzazione quale componente del suo programma criminoso, e pur essendo commesso nella gestione di un'attività imprenditoriale almeno parzialmente lecita, sia idonea provocare un oggettivo vantaggio all'associazione avente i requisiti di cui alla legge da ultimo citata. In tal

¹⁴¹ Cass. pen., Sez. un., 31 gennaio 2013, n. 18374, cit., in motivazione.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ *Ibidem*. V. anche, più recentemente, Cass. pen., Sez. III 9 maggio 2019, n. 36381, Z.P. e a., in *C.E.D. Cass.*, rv. 276701.

caso, ove non sia ravvisabile quel contributo causalmente rilevante che solo è idoneo a fondare l'aumento di pena *ex art. 61-bis c.p.*, la natura transnazionale del reato potrebbe radicarsi in diversi indici normativi.

Se si ha riguardo, ancora, al commercio e allo smaltimento illegali di rifiuti, potrebbe venire in considerazione l'ipotesi di cui alla lett. a) dell'art. 3 della citata legge di autorizzazione alla ratifica della Convenzione di Palermo. E difatti, quest'ultima, come si è rilevato, si attaglia particolarmente ai cd. "delitti a fisicità transfrontaliera", implicanti lo spostamento oltre confine di persone o di merci¹⁴⁴.

Ancora, deve farsi riferimento al caso della produzione, da parte del fatto illecito, di "effetti sostanziali" in un altro Stato: si tratta di un'ipotesi di transnazionalità collegata all'estensione, sotto il profilo spaziale, dell'offesa arrecata dal reato. Paradigmatico, in proposito, è il caso dell'inquinamento delle acque o dell'aria, cagionato per ipotesi dall'attività produttiva sita nel territorio di un determinato Paese, ma tale da propagarsi oltre i confini di quest'ultimo¹⁴⁵.

E difatti, sebbene anche il concetto di "effetti sostanziali", in quanto estraneo al sistema penale italiano e alla tradizione continentale, abbia suscitato ulteriori incertezze sul piano ermeneutico, si è ritenuto di poter configurare le conseguenze di cui si tratta, in primo luogo, quali effetti sfavorevoli, come suggerito dalle Note interpretative della Convenzione¹⁴⁶. In secondo luogo, sarebbero riconducibili a tale categoria sia l'offesa al bene giuridico, in senso stretto, sia i danni patrimoniali e non patrimoniali derivanti dalla commissione del reato¹⁴⁷.

Sotto tale profilo, sembra peraltro che l'ambiente possa rientrare pienamente nel catalogo di quei beni giuridici, «appartenenti a tutti e ciascuno dei componenti della comunità mondiale»¹⁴⁸, la cui tutela, perseguita in via prioritaria a livello internazionale, esige anche l'adozione di misure volte a contrastare la criminalità transnazionale.

¹⁴⁴ Così, E. ROSI, voce *Reato transnazionale*, cit., 796; EAD., *Il reato transnazionale*, cit., 83 ss.

¹⁴⁵ Cfr. E. ROSI, *op. ult. cit.*, 86-87.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ Così, A. DI MARTINO, *Criminalità organizzata e reato transnazionale*, cit., 20-21.

¹⁴⁸ E. ROSI, *Il reato transnazionale*, cit., 86.

In proposito, la progressiva affermazione dell'ambiente come «bene comune e senza frontiere»¹⁴⁹ ha determinato, tra l'altro, non solo la crescente attenzione dei governi di molti Paesi verso la relativa protezione, bensì anche la ricerca di linee comuni nella sua definizione, nonché lo sviluppo di forme di cooperazione tra i diversi Stati e le istituzioni competenti, dirette alla sua più piena ed efficace tutela. Tali obiettivi risultano, comunque, perseguiti in maniera effettiva, più che a livello internazionale, nell'ambito dell'Unione europea¹⁵⁰.

Né si può escludere che i reati di cui si tratta possano ritenersi transnazionali ai sensi delle lett. c) e d) dell'art. 3, legge n. 146/2006.

Quanto al requisito dell'impegno dell'organizzazione criminale in una pluralità di Stati, escludendosi la possibilità di attribuire rilevanza a quelle stesse condotte che integrano il reato transnazionale, si è rilevato come esso dovrebbe coincidere con il compimento delle attività rilevanti per l'esistenza stessa del gruppo. Alcune incertezze sono tuttavia sorte in ragione dell'impossibilità di escludere con certezza un'interpretazione del dettato normativo tale da attribuire rilevanza anche a forme di collegamento, la cui partecipazione alla preparazione o esecuzione dell'illecito non possa essere provata¹⁵¹.

3.6. Cooperazione giudiziaria, prevenzione e risoluzione dei conflitti di giurisdizione ai sensi della Convenzione di Palermo

La natura transnazionale del reato, così come delineata dalla Convenzione di Palermo, è idonea a fondare l'operatività di alcuni meccanismi di cooperazione e assistenza giudiziaria, sebbene, come si è accennato, il trattato in esame sia caratterizzato da un «ambito di applicazione variabile»¹⁵²: ed invero, non tutte le sue disposizioni operano con riguardo agli illeciti aventi i caratteri delineati dall'art. 3.

¹⁴⁹ Così, G. MINIERI, *Il bene ambientale e la sua tutela*, in *La giustizia penale nella Convenzione*, cit., 86.

¹⁵⁰ G. MINIERI, *Il bene ambientale e la sua tutela*, in *La giustizia penale nella Convenzione*, cit., 86.

¹⁵¹ A. DI MARTINO, *Criminalità organizzata e reato transnazionale*, cit., 20-21.

¹⁵² In questo senso, E. ROSI, *Il reato transnazionale*, cit., 70.

In primo luogo, difatti, gli obblighi di incriminazione sanciti dalla Convenzione prescindono dal requisito della transnazionalità, così come da quello del coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato, come previsto dall'art. 34, par. 2 con riguardo ai fatti contemplati dagli artt. 6, 8 e 23 del medesimo atto normativo¹⁵³. Un'eccezione è rappresentata dalla fattispecie di cui all'art. 5, ossia della partecipazione a un gruppo criminale organizzato, in ragione delle sue specifiche caratteristiche strutturali. Si tratta di prescrizioni che assolvono alla funzione di assicurare che gli Stati parti, indipendentemente dalla possibilità di qualificare il reato come transnazionale, e quale essenziale presupposto di un'efficace azione di contrasto dei gravi fenomeni criminali di cui si tratta, siano in grado di sanzionare i fatti che siano commessi nel loro territorio, o presentino con il Paese interessato diversi elementi di collegamento, secondo le previsioni di cui all'art. 15 della Convenzione. E, tanto, pur quando la perpetrazione del reato rimanga limitata entro i confini nazionali, ovvero sia posto in essere da un unico soggetto, senza che venga in considerazione il "coinvolgimento" di un'associazione criminale, nei termini sopra indicati¹⁵⁴.

Una maggiore estensione, rispetto all'ambito di applicazione delineato dall'art. 3 della Convenzione, caratterizza inoltre l'operatività delle disposizioni in materia di cooperazione giudiziaria, di cui peraltro è stata evidenziata la natura in gran parte *self executing*, atteso il livello di dettaglio e di precisione riferibile alle medesime¹⁵⁵.

Basti pensare, in proposito, alle previsioni in materia di estradizione, che – a norma dell'art. 16, par. 1, dell'atto normativo in esame – si applicano al ricorrere di taluni presupposti, tra cui non figura la natura transnazionale del reato¹⁵⁶.

¹⁵³ La norma stabilisce infatti che «i reati previsti dagli articoli 5, 6, 8 e 23 della presente Convenzione vengono inseriti nella legislazione interna di ciascuno Stato Parte indipendentemente dalla natura transnazionale o dal coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato, ai sensi del paragrafo 1 dell'articolo 3 della presente Convenzione, tranne che nella misura in cui l'articolo 5 della presente Convenzione richiede il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato».

¹⁵⁴ V., al riguardo, A. DI MARTINO, *Criminalità organizzata e reato transnazionale*, cit., 17; C. FOCARELLI, voce *Criminalità transnazionale (repressione della)*, in *Enc. dir.*, Annali, IV, Milano, 2011, 250 e 256 ss.; E. ROSI, *Il reato transnazionale*, cit., 71.

¹⁵⁵ Così, E. ROSI, *op. ult. cit.*, 70.

¹⁵⁶ Sono invece previsti i requisiti della "doppia incriminazione," «ai sensi della legge interna sia dello Stato Parte richiedente che dello Stato Parte richiesto», e del coinvolgimento di un gruppo

Ancora, occorre avere riguardo all'art. 18 della Convenzione, che, nel delineare i presupposti dell'assistenza giudiziaria reciproca tra gli Stati parti, come è stato osservato, delinea una nozione di «transnazionalità probatoria» che si affianca alla «transnazionalità delle indagini»¹⁵⁷, e che viene in considerazione quando «le vittime, i testimoni, i proventi, gli strumenti o le prove relativi» ai reati di cui all'art. 3, par. 1, lett. a) e b), «si trovino nello Stato Parte richiesto e che nel reato sia coinvolto un gruppo criminale organizzato». Tale concetto assume, peraltro, rilevanza anche in materia di cooperazione giudiziaria a fini di confisca, ex art. 13¹⁵⁸.

Tanto premesso, occorre quindi ricordare come le norme internazionali in esame siano tali, secondo quanto si è osservato, da rendere rilevante per l'ordinamento interno – per finalità tra cui rivestono un ruolo centrale quelle di cooperazione di cui si è appena detto – anche illeciti che non lo sarebbero in applicazione dell'art. 6 c.p., comunque tendenzialmente idoneo, in applicazione del cd. criterio di ubiquità, a radicare la giurisdizione statale sui fatti contemplati dall'art. 3 della Convenzione¹⁵⁹.

Sotto tale profilo, deve inoltre rilevarsi come le previsioni del trattato in esame in materia di giurisdizione, di cui al relativo art. 15, abbiano in alcuni casi condotto la giurisprudenza di legittimità a radicare sulle medesime la cognizione dell'organo giurisdizionale interno, per il tramite di quanto disposto dall'art. 7, n. 5), c.p., che sancisce la punibilità, secondo la legge penale italiana, di ogni fatto illecito per cui determinate convenzioni internazionali dispongano in tal senso.

Così, a titolo esemplificativo, seppure non si sia trattato di pronunce riguardanti specificamente l'ambito della criminalità ambientale, la Suprema Corte ha ritenuto di fondare sull'art. 15, par. 2, lett. c) della Convenzione, operante a sua

criminale organizzato: v. in proposito G. MICHELINI, G. POLIMENI, *La cooperazione giudiziaria nella Convenzione di Palermo*, cit., 331; E. ROSI, *Il reato transnazionale*, cit., 71.

¹⁵⁷ Così, E. ROSI, *op. loc. ult. cit.*

¹⁵⁸ *Ibidem.*

¹⁵⁹ In questo senso, A. DI MARTINO, *Criminalità organizzata e reato transnazionale*, cit., 18 ss., il quale ritiene possa parlarsi «di “norma di diritto penale internazionale in negativo” o “negativa”, nel senso che afferma l'irrelevanza del difetto di giurisdizione italiana sui fatti in essa contemplati, e conferisce autonomamente ad essi “rilevanza giuridica”».

volta un rinvio all'art. 5, par. 1, la giurisdizione italiana in relazione al reato di associazione per delinquere perpetrato da trafficanti di migranti clandestini, operante sul territorio libico e su quello italiano, e avente ad oggetto l'organizzazione di trasporti di uomini sulla costa italiana in violazione dell'art. 12, d.lgs. n. 286 del 1998¹⁶⁰. Si è quindi considerata sussistente la legittimazione italiana rispetto al delitto associativo caratterizzato dall'ubicazione dell'organizzazione in Nord Africa, ma al contempo dalla finalizzazione alla commissione di reati nel territorio italiano. Determinati profili di transnazionalità delle fattispecie criminose contemplate dalla Convenzione sono quindi idonei, secondo tale prospettiva ed entro i limiti stabiliti dal citato art. 15, a fondare la giurisdizione italiana pur quando il reato non possa ritenersi commesso sul territorio dello Stato, alla luce della previsione "di chiusura" di cui all'art. 7 c.p.

Per le finalità proprie del presente lavoro, si deve quindi procedere all'esame di quelle previsioni, riferibili ai reati rientranti nell'ambito di applicazione della Convenzione, che tendono a individuare alcune soluzioni al problema della possibile duplicazione – o moltiplicazione – delle attività investigative, e più in generale dei procedimenti penali, all'interno degli Stati parti. La normativa di cui si tratta individua, difatti, alcuni meccanismi procedurali volti a fronteggiare l'evenienza appena menzionata, in un contesto – quello internazionale – che non conosce previsioni generali, in punto di coordinamento, comparabili a quelle vigenti nell'ambito dell'Unione europea¹⁶¹.

In primo luogo, viene in considerazione, in proposito, il citato art. 15 della Convenzione, che, al comma 5, dispone quanto segue: «Se uno Stato Parte che esercita la sua giurisdizione ai sensi del paragrafo 1 o 2 del presente articolo è stato informato, o è venuto a conoscenza in altro modo, che uno o più Stati Parte stanno conducendo un'indagine, un'azione penale o un procedimento giudiziario in relazione alla stessa condotta, le competenti autorità di quegli Stati Parte si

¹⁶⁰ In questo senso, Cass., Sez. I, 28 febbraio 2014, n. 14510, P.M. c. H.H., in *Dir. pen. cont.*, 4 giugno 2014, con nota di A. GILIBERTO, *Sussiste la giurisdizione italiana per il reato di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare quando gli stranieri sono stati soccorsi in acque internazionali*.

¹⁶¹ Cfr. A. LAUDATI, *Il coordinamento delle indagini nel crimine organizzato transnazionale*, cit., 391.

consultano, laddove opportuno, al fine di coordinare le loro azioni». Come si è anticipato, si tratta di uno strumento facoltativo, rimesso all’iniziativa e alla valutazione di opportunità degli Stati parte, e che può essere attivato da ciascuno di questi quando esso venga a conoscenza della pendenza di un procedimento penale in un altro Paese firmatario della Convenzione. Il meccanismo di cui si tratta, come emerge chiaramente dal testo della norma, opera altresì quando il procedimento parallelo si trovi ancora nella fase delle indagini preliminari.

Tale forma di consultazione, il cui esito appare comunque non vincolante, e che non risulta ulteriormente disciplinata nelle sue modalità, dovrebbe risolversi nel “coordinamento” delle azioni degli Stati coinvolti. Nondimeno, come si avrà modo di illustrare già nel prossimo capitolo, la nozione di “coordinamento”, intesa in senso tecnico, non appare agevolmente riferibile a un contesto in cui manchi un qualsivoglia organo coordinatore, e in cui pertanto l’intera procedura sia affidata in via esclusiva alle valutazioni e alle scelte di soggetti chiamati a giungere a un accordo partendo da posizioni tra loro paritetiche.

Della reale efficacia di un congegno di tal genere è dunque possibile dubitare, non essendo previste forme di ausilio o di guida degli Stati nella concertazione finalizzata al “coordinamento”, e non essendo posto alcun potere in capo a un organo distinto dagli stessi; né è chiarito in quali termini debba essere, in definitiva, inteso il “coordinamento” a cui la disposizione in esame si riferisce. La natura non vincolante della procedura è comunque comune a meccanismi qualificabili in senso tecnico come di coordinamento, secondo quanto si avrà modo di dire più specificamente in sede di analisi dell’istituto nel contesto dell’Unione europea¹⁶².

Un ulteriore strumento finalizzato alla “concentrazione” delle azioni penali, nei casi in cui siano coinvolte più giurisdizioni, è rappresentato dal trasferimento dei procedimenti, contemplato dall’art. 21 della Convenzione, che subordina lo stesso alla valutazione della sua coerenza con l’interesse alla corretta amministrazione della giustizia. Si è nondimeno rilevato come si tratti di una procedura di scarsa appetibilità, specialmente quando siano coinvolti cittadini dello

¹⁶² V. *infra*, capitolo III.

Stato che opera il trasferimento o qualora si prospetti la possibilità di eseguire sequestri o confische aventi ad oggetto beni di valore significativo¹⁶³. E, difatti, esso implica la rinuncia all'esercizio dei poteri di accertamento ad opera di uno dei Paesi coinvolti, e contestualmente l'estensione della potestà punitiva dell'altro, eventualmente anche a fatti che non rientrerebbero nella relativa giurisdizione secondo le norme di diritto penale internazionale¹⁶⁴.

Per di più, la già citata legge di autorizzazione alla ratifica non ha dato attuazione effettiva a tale previsione, limitandosi a stabilire che il trasferimento dei procedimenti penali avvenga nelle forme e nei limiti degli accordi internazionali ratificati previa apposita autorizzazione legislativa. Norma, questa, ancor meno soddisfacente se si considera la mancata ratifica da parte dello Stato italiano della Convenzione del Consiglio d'Europa sul trasferimento dei procedimenti penali del 15 maggio 1972, pur sottoscritta dal nostro Paese, nonché dell'Accordo fra gli Stati membri delle Comunità europee sul trasferimento dei procedimenti penali del 6 novembre 1990, quest'ultimo mai entrato in vigore¹⁶⁵.

In tema di trasferimento di procedimenti penali¹⁶⁶, occorre comunque segnalare come la sopra menzionata legge di autorizzazione alla ratifica della Convenzione di Bruxelles del 2000, n. 149 del 2016, abbia, tra l'altro, delegato il Governo a prevedere condizioni e forme del trasferimento di procedimenti, secondo alcuni criteri direttivi¹⁶⁷. In attuazione di tali previsioni, il d.lgs. n. 149/2017 ha

¹⁶³ V. A. LAUDATI, *Il coordinamento delle indagini nel crimine organizzato transnazionale*, cit., 391.

¹⁶⁴ Cfr. G. DE AMICIS, *Lineamenti della riforma del libro XI del codice di procedura penale*, *Dir. pen. cont.*, 19 aprile 2019, 20 ss.

¹⁶⁵ V., al riguardo, A. DI MARTINO, *Criminalità organizzata e reato transnazionale*, cit., 25.

¹⁶⁶ Cfr., sul tema, N. GALANTINI, *Sentenze penali e trasferimento dei procedimenti penali nella riforma dei rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, 2, 595-609; L. KALB, *Procedimenti «paralleli» e giurisdizione «concordata»: il nuovo quadro normativo sul trasferimento dei procedimenti penali (nello spazio europeo e in quello internazionale)*, in *Arch. pen. – Speciale riforme*, 2018, 799-825; F. RUGGIERI, *Il libro XI del codice di rito. Guida minima*, in *Cassazione penale*, 2018, 5, 1766-1778. V. anche, per alcuni riferimenti più generali al tema del trasferimento dei procedimenti penali, G. DE AMICIS, *Sul trasferimento dei procedimenti penali*, in *Dir. pen. proc.*, 2010, 10, 1248-1256; O. DOMINIONI e M. PISANI, *Sulla compatibilità del trasferimento dei processi penali con i principi dell'ordinamento interno*, in *Ind. pen.*, 1987, 176 ss.

¹⁶⁷ Si tratta delle previsioni contenute nell'art. 4, lett. g), legge n. 149/2016. Quanto ai criteri direttivi individuati dal legislatore delegante per il caso del trasferimento in favore della giurisdizione di altro Stato, si tratta dei seguenti: 1) che il Ministro della giustizia sia previamente interpellato e possa esercitare il potere di diniego; 2) che la giurisdizione in cui favore è operato il

introdotto, all'interno del codice di procedura penale, il Titolo IV-*bis* (artt. 746-*bis*-746-*quater*), recante una disciplina dedicata al trasferimento stesso, con riguardo tanto all'assunzione in Italia di procedimenti esteri (art. 746-*ter*), quanto al proprio trasferimento all'estero (art. 746-*quater*).

La prima delle citate disposizioni stabilisce la trasmissione della richiesta, da parte del Ministro della giustizia, al pubblico ministero, non specificandosi tuttavia le modalità pratiche di svolgimento della procedura¹⁶⁸. Nondimeno, vanno segnalate altre previsioni, a titolo esemplificativo in materia di misure cautelari, che operano un rinvio al meccanismo di cui all'art. 27 c.p.p.

La seconda riserva il potere di decidere in merito, essenzialmente, all'organo dell'accusa in sede di indagini, sebbene sia previsto un obbligo di comunicazione al Ministro della giustizia, che può negare l'esecuzione del trasferimento stesso a tutela di determinati interessi pubblici, invero individuati secondo modalità piuttosto ampie e indeterminate¹⁶⁹. La richiesta motivata di trasferimento è inoltre diretta allo stesso ministro quando le convenzioni internazionali in materia prevedano l'intervento di autorità centrali. Si stabilisce inoltre, in ordine alle conseguenze prodotte dal provvedimento nel procedimento penale già avviato, che allo stesso faccia seguito l'archiviazione, salva la possibilità di riapertura delle indagini *ex art. 414 c.p.p.* «quando l'azione penale non è esercitata nello Stato estero nel termine convenuto all'atto del trasferimento, sempre che la decisione assunta nello Stato estero non determini il divieto di un secondo giudizio»¹⁷⁰.

trasferimento sia interessata da più stretti legami territoriali con il fatto per il quale si procede o con le fonti di prova, così da renderla maggiormente idonea alla decisione.

¹⁶⁸ Cfr. N. GALANTINI, *Sentenze penali e trasferimento dei procedimenti penali*, cit., 602.

¹⁶⁹ Si tratta, secondo quanto previsto dal comma 2 del citato art. 746-*quater* c.p.p., della sicurezza, della sovranità o di altri interessi essenziali dello Stato, nonché dei casi previsti dal comma 4, che a sua volta così recita: «Non può disporsi il trasferimento del procedimento se vi è motivo di ritenere che lo Stato estero non assicuri, nel procedimento, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento, ovvero se vi è motivo di ritenere che l'indagato verrà sottoposto ad atti persecutori o discriminatori per motivi di razza, di religione, di sesso, di nazionalità, di lingua, di opinioni politiche o di condizioni personali o sociali ovvero a pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti o comunque ad atti che configurano violazione di uno dei diritti fondamentali della persona.

¹⁷⁰ Secondo quanto disposto dal comma 7 dell'art. 746-*quater* c.p.p.

L'art. 746-*bis* c.p.p. si occupa quindi di dettare i criteri che devono ispirare la decisione dell'autorità competente, specificando quelli del più stretto legame territoriale con il fatto o le fonti di prova, individuati dal legislatore delegante¹⁷¹.

La disciplina di cui si tratta è destinata a trovare applicazione quando il trasferimento sia contemplato da convenzioni internazionali di cui sia parte lo Stato italiano e al di fuori dell'ambito di operatività delle norme in materia di risoluzione dei conflitti di giurisdizione nell'ambito dell'Unione europea, secondo quanto espressamente previsto dal citato art. 746-*bis* c.p.p.¹⁷².

Può inoltre rilevarsi come il trasferimento dei procedimenti sia contemplato, nell'ambito della disciplina eurounitaria in materia di prevenzione e risoluzione dei conflitti di giurisdizione, tra gli strumenti idonei ad assicurare la "concentrazione" delle azioni penali all'esito della consultazione tra gli Stati membri interessati¹⁷³.

In secondo luogo, l'art. 19 della Convenzione di Palermo stabilisce, nell'ipotesi di instaurazione di procedimenti penali in una pluralità di ordinamenti, la possibilità per gli Stati parti di costituire organi investigativi comuni, sulla base di accordi o intese bilaterali o multilaterali. Si tratta di un istituto analogo alle squadre investigative comuni¹⁷⁴, sebbene la creazione degli organi di cui al citato art. 19 debba essere contemplata da appositi trattati, mancando una normativa generale analoga a quella vigente nell'ambito dell'Unione europea¹⁷⁵.

¹⁷¹ Si tratta dei seguenti criteri: a) luogo in cui è avvenuta la maggior parte dell'azione, dell'omissione o dell'evento; b) luogo in cui si è verificata la maggior parte delle conseguenze dannose; c) luogo in cui si trovano il maggior numero di persone offese, di testimoni o delle fonti di prova; d) impossibilità di procedere ad estradizione dell'indagato che ha trovato rifugio nello Stato richiesto; e) luogo in cui risiede, dimora, è domiciliato ovvero si trova l'indagato.

¹⁷² Sul rapporto tra disciplina codicistica e diritto europeo e internazionale, cfr. N. GALANTINI, *Sentenze penali e trasferimento dei procedimenti penali*, cit., 596.

¹⁷³ In questo senso la citata decisione quadro 2009/948/GAI sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali (considerando n. 4). Cfr. anche, sulla riforma del libro XI del codice di procedura penale, L. CAMALDO E F. MANFREDINI, *La cooperazione giudiziaria nell'era delle minacce globali e la riforma del libro XI del codice di procedura penale*, in *Cass. pen.*, 7-8, 3043 ss.

¹⁷⁴ L'istituto delle squadre investigative comuni è stato introdotto dall'art. 13 della Convenzione europea in materia di assistenza giudiziaria penale del 2000, sebbene la sua previsione in ambito europeo sia stata anticipata dalla decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni.

¹⁷⁵ A. LAUDATI, *Il coordinamento delle indagini nel crimine organizzato transnazionale*, cit., 391.

Inoltre, in mancanza di tali intese, possono essere intraprese indagini comuni, sulla base di accordi stipulati caso per caso, e nel pieno rispetto della sovranità dello Stato parte nel cui territorio tale indagine ha luogo. Il richiamo alla tutela delle prerogative delle parti contraenti è rinvenibile, più in generale, nell'art. 4 della Convenzione, che – nel sancire i principi dell'eguaglianza sovrana, dell'integrità territoriale e del non intervento negli affari interni di altri Stati – è espressione di quella che è stata efficacemente definita come la permanente interazione tra spinte unificatrici e reazioni particolaristiche¹⁷⁶.

Infine, deve farsi riferimento ad ulteriori strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia, tra cui possono menzionarsi la trasmissione, anche spontanea, di informazioni funzionali «a intraprendere o a concludere con successo inchieste o procedimenti penali», e purché questo non pregiudichi le indagini e i procedimenti pendenti «nello Stato dell'autorità competente che fornisce le informazioni», *ex art. 18, par. 4 e 5, della Convenzione*.

Ancora, si possono ricordare le tecniche speciali di investigazione, comprensive delle operazioni sotto copertura, a cui fa riferimento l'art. 20, che ne subordina l'applicazione nel contesto della cooperazione internazionale alla stipula degli opportuni accordi o intese bilaterali o multilaterali. Anche in tale ipotesi, in mancanza di questi ultimi, le decisioni relative all'impiego degli strumenti appena indicati dovranno essere adottate caso per caso.

In definitiva, i diversi strumenti di cooperazione giudiziaria e coordinamento, e dunque anche di reazione all'apertura di procedimenti penali “paralleli” nonché di prevenzione di eventuali conflitti di giurisdizione, appaiono affidati essenzialmente all'iniziativa degli Stati parte della Convenzione, che possono scegliere di attivare forme di consultazione, ovvero di stipulare accordi bilaterali o multilaterali – eventualmente caso per caso – allo scopo di svolgere congiuntamente l'attività d'indagine in relazione a reati transnazionali, o di costituire organi investigativi comuni.

¹⁷⁶ A. LAUDATI, *Il coordinamento delle indagini nel crimine organizzato transnazionale*, cit., 390.

Disciplina, questa, certamente comprensibile se si ha riguardo al contesto internazionale, caratterizzato dalla difficoltà di attuare meccanismi implicanti la rinuncia all'esercizio di poteri sovrani da parte di ordinamenti tra loro indipendenti ed equiordinati.

Nondimeno, proprio tale caratteristica, unitamente alla rilevata assenza di soggetti che possano assistere i Paesi coinvolti, e che svolgano eventualmente la funzione di coordinamento, sembra tale da attenuare la valenza dei meccanismi a cui si è fatto cenno, e da indebolirne la capacità di realizzare una razionale organizzazione delle iniziative dei singoli Stati, sin dalla fase delle indagini preliminari.

4. La rilevanza del coordinamento investigativo nel contesto europeo e internazionale

Le considerazioni che si sono sopra sviluppate in ordine ai profili di transnazionalità dei reati ambientali consentono, dunque, di ritenere rilevante l'esame del coordinamento investigativo anche in un contesto eccedente i confini nazionali.

In definitiva, l'instaurazione di procedimenti paralleli per fatti caratterizzati da forme di connessione anche forte, o addirittura per il medesimo fatto, in una pluralità di Stati è eventualità non remota in tale ambito, per una pluralità di ragioni che si possono qui sinteticamente riepilogare.

In primo luogo, viene in considerazione la valenza sovranazionale del bene giuridicamente protetto, la cui tutela può ritenersi oggetto di interesse per la generalità degli ordinamenti giuridici non solo nel più ristretto contesto europeo, ma altresì, più ampiamente, all'interno della comunità internazionale.

L'esigenza di apprestare, nell'ambito dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, una tutela adeguata ed efficace al bene ambiente ha peraltro determinato l'imposizione di obblighi di incriminazione agli Stati membri, tali da accentuare il problema del concorso delle pretese punitive, in assenza di adeguati strumenti diretti all'individuazione dello Stato che debba prioritariamente procedere in relazione a un determinato fatto.

Inoltre, la frequente idoneità dei reati ambientali a eccedere i confini del singolo Stato, in ragione della transnazionalità dell'offesa e dei gravi e radicati fenomeni di traffici illeciti transfrontalieri, normalmente coinvolgenti la criminalità organizzata, può determinare l'operatività della categoria del reato transnazionale. Ne derivano l'attivazione di determinate forme di cooperazione giudiziaria e la rilevanza per l'ordinamento interno di un fatto di reato indipendentemente dalla sussistenza della giurisdizione secondo le norme di diritto penale internazionale. Al contempo, le caratteristiche appena menzionate si rivelano tali da rendere operante, in molteplici casi, la legittimazione di una pluralità di Stati, e per l'effetto di comportare il rischio di svolgimento di procedimenti penali paralleli.

Tanto premesso, si procederà, previo esame della nozione di coordinamento investigativo, all'analisi delle sue potenzialità applicative in materia di criminalità ambientale, prima in ambito nazionale¹⁷⁷, e successivamente nel contesto dell'Unione europea¹⁷⁸.

In tale quadro, si avrà particolare riguardo al peculiare modello rappresentato dalla Procura europea¹⁷⁹, di recente istituzione, e tale da aprire nuovi scenari e prospettive potenzialmente eccedenti i più ristretti confini della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, che ne segnano al momento i limiti di operatività.

¹⁷⁷ V. *infra*, cap. II.

¹⁷⁸ V. *infra*, cap. III.

¹⁷⁹ V. *infra*, cap. IV.

Capitolo II

IL COORDINAMENTO DELLE INDAGINI IN AMBITO NAZIONALE

SOMMARIO. 1. Il coordinamento delle indagini in ambito nazionale: premessa. 1.1. *La nozione giuridica di coordinamento.* 1.2. *I diversi modelli di coordinamento investigativo delineati dal codice di rito.* 2. L'esperienza della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e delle direzioni distrettuali. 2.1. *Indipendenza funzionale del pubblico ministero e istituzione della Direzione nazionale antimafia, tra coordinamento e accentramento delle indagini.* 2.2. *Prerogative e ruolo della «centrale del coordinamento investigativo».* 2.3. *Traffico illecito di rifiuti e applicazione del modello di cui all'art. 371-bis c.p.p.* 3. Coordinamento delle indagini e criminalità ambientale: l'art. 118-bis disp. att. c.p.p. 4. Le soluzioni elaborate nella prassi: la Rete delle Procure generali nella materia ambientale. 5. La proposta legislativa di estensione del modello della Direzione nazionale antimafia alla criminalità ambientale.

1. Il coordinamento delle indagini in ambito nazionale: premessa

1.1. La nozione giuridica di coordinamento

L'analisi delle potenzialità del coordinamento investigativo in ambito nazionale e sovranazionale in materia di criminalità ambientale, dei profili di criticità, delle prospettive aperte da nuovi modelli di integrazione dell'attività investigativa richiede lo svolgimento di alcune notazioni preliminari sulla nozione giuridica di coordinamento.

Quest'ultima costituisce una figura organizzatoria, affermatasi nell'ambito del diritto pubblico, alternativa rispetto alla gerarchia, ormai peraltro recessiva quale forma di regolazione del rapporto tra diversi soggetti operanti nell'ambito di una determinata amministrazione pubblica.

La nozione di coordinamento è dunque riferibile a quegli atti e strumenti che consentono di realizzare, in via preventiva, la concertazione delle attività dei soggetti coordinati in vista del perseguimento di determinate finalità comuni, secondo modalità tali da rispettare l'autonomia iniziativa dei medesimi. Sotto questo profilo, emerge in maniera evidente la distinzione rispetto alla gerarchia, caratterizzata per contro dalla realizzazione di un assetto unitario dell'attività

amministrativa attraverso l'imposizione di ordini e direttive cogenti ad opera dei superiori nei confronti dei subordinati¹.

E difatti, «nel concetto di coordinamento sta l'idea di un'azione coerente volta a realizzare obiettivi specifici tenendo conto di esigenze generali»².

Proprio in ragione del fatto che la figura in esame consente di realizzare un contemperamento tra salvaguardia dell'autonomia dei soggetti coordinati ed esercizio di poteri tali da dirigerne l'attività verso scopi comuni³, si è ritenuto di dover individuare nella presenza di un soggetto coordinatore, con poteri di indirizzo e di direttiva, una delle caratteristiche principali della stessa. Tale profilo vale, peraltro, secondo quanto posto in luce da alcuni autori, a distinguere il coordinamento vero e proprio dalla mera cooperazione, di tipo "orizzontale", rimessa alla libera e spontanea iniziativa dei singoli⁴.

Se si ha riguardo, a titolo esemplificativo, all'applicazione dell'istituto nei rapporti interni alle pubbliche amministrazioni, il coordinamento si esprime in un processo di guida e indirizzo delle attività dei soggetti coinvolti secondo modalità tali da garantire il rispetto dei principi di imparzialità, buon andamento, efficienza, e ancora nella formulazione di istruzioni e nel compimento diretto di atti implicanti l'esercizio di funzioni di alta direzione o controllo⁵.

L'istituto in esame non si caratterizza, pertanto, per la totale assenza di vincoli in capo ai soggetti coordinati, potendo anzi tali indicazioni cogenti essere funzionali, in determinati casi, al raggiungimento effettivo degli obiettivi generali conseguiti. Ed anzi, la figura di cui si tratta è stata configurata quale fonte di relazioni giuridiche interorganiche o intersoggettive, che si esprimono nella

¹ V., su tali profili, per tutti, V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962; F. PIGA, voce *Coordinamento (principio del)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, vol. X, 1 ss..

² Così, F. PIGA, voce *Coordinamento*, cit., 1.

³ F. PIGA, voce *Coordinamento*, cit., 1.

⁴ In questo senso, F. DE LEO, *Il coordinamento giudiziario in Italia e in Europa tra presente e futuro*, in *L'area di libertà sicurezza e giustizia*, cit., 530; S. FASOLIN, *Conflitti di giurisdizione*, cit., 48; A. LAUDATI, *Il coordinamento delle indagini*, cit., 383. Per l'orientamento secondo cui il coordinamento implica un potere di direttiva tendenzialmente vincolante, da cui i soggetti coordinati possono discostarsi solo per plausibili motivi, v. V. BACHELET, *op. loc. ult. cit.* Sul coordinamento in ambito investigativo, cfr. anche S. SAU, *Le indagini collegate*, cit., 67.

⁵ Così, F. PIGA, voce *Coordinamento*, cit., 1.

dialettica tra poteri di intervento e doveri di collaborazione⁶, ed è stata ricondotta dalla dottrina prevalente, più che all'equiordinazione, al modello della sovraordinazione funzionale⁷.

Soluzione, quest'ultima, ritenuta preferibile in ragione della presenza di soggetti e strutture preordinati a favorire e a realizzare stabilmente la «continuativa intesa» tra le unità coinvolte, e della rilevanza giuridica dell'attività di indirizzo espletata dal titolare della funzione di coordinamento⁸, pur se sovente configurato come un “*primus inter pares*”⁹.

Nondimeno, manca quell'intensità del potere di conformazione dei contenuti dell'attività del subordinato, che è per contro tipica del modello gerarchico.

Proprio le differenze rispetto a tale ultimo paradigma hanno reso l'istituto di cui si tratta particolarmente adatto ad essere applicato in ambito giudiziario¹⁰, atteso il noto accoglimento, nel sistema costituzionale italiano, della concezione del potere giudiziario quale diffuso, e tale da escludere la configurabilità di relazioni, appunto, gerarchiche tra gli uffici. Si tratta di un principio espresso, tra l'altro, dall'art. 107, comma 3, Cost., secondo cui, come è noto, i magistrati si distinguono tra loro solo per diversità di funzioni.

Con riferimento al pubblico ministero, si avrà modo di chiarire come la connotazione di cui si tratta debba essere intesa, non potendosi equiparare la posizione dell'organo dell'accusa a quella del giudice, sotto i profili della diffusività e della personalizzazione dei poteri loro conferiti dall'ordinamento processuale. Può comunque sin da ora escludersi che l'avocazione, così come altre prerogative poste a presidio dell'obbligatorietà dell'azione penale e dell'efficace, completo e coerente espletamento delle investigazioni, siano espressione di una relazione gerarchica tra gli uffici che ne sono, rispettivamente, titolare e destinatario.

⁶ *Ivi*, 2-3: l'Autore rileva come il coordinamento dia luogo, sovente, a un «sistema di dipendenze».

⁷ V. BACHELET, voce *Coordinamento*, cit.; F. DE LEO, *Il coordinamento giudiziario*, cit., 531.

⁸ V. BACHELET, *op. loc. ult. cit.*

⁹ Per la definizione, in questo senso, della Direzione Nazionale Antimafia come soggetto coordinatore v. F. DE LEO, *Il coordinamento giudiziario*, cit., 531.

¹⁰ Cfr. F. DE LEO, *Il coordinamento giudiziario*, cit., 531.

Un'ultima notazione può essere utile, prima di dare inizio alla trattazione della specifica tematica del coordinamento investigativo.

Le prerogative del coordinatore – appartenente, nella generalità dei casi, al medesimo ordine, o potere, dei soggetti destinatari dell'opera di indirizzo, nel rispetto del principio della separazione dei poteri¹¹ – specialmente nell'ambito del diritto pubblico, possono ben consistere in attività non tipizzate. Ed invero, esse possono esprimersi, oltre che nelle già menzionate direttive, in ulteriori poteri dagli effetti più o meno vincolanti, quali «raccolta, documentazione ed elaborazione di dati; informazioni; suggerimenti; consultazioni; moniti; sollecitazioni»¹².

Come si vedrà, le attività in cui si esprime il coordinamento delle indagini sono tendenzialmente elencate e regolate dalla legge processuale, pur essendo poi la prassi a valorizzare alcune di esse – e particolarmente quelle meno “incisive” – rispetto ad altre. Nondimeno, alcuni interpreti hanno inteso come non esaustive le forme di possibile esplicazione del coordinamento stesso, con particolare riguardo al nucleo originario delineato dall'art. 371 c.p.p.¹³.

1.2. *I diversi modelli di coordinamento investigativo delineati dal codice di rito*

Posta la premessa di cui sopra in ordine alla consistenza giuridica della nozione di coordinamento, è possibile soffermarsi sull'applicazione che essa trova in ambito investigativo.

Si procederà quindi alla disamina dei differenti “sottosistemi normativi” di coordinamento delle indagini previsti nel nostro ordinamento processuale, al fine di individuare la rilevanza e le potenzialità dell'istituto di cui si tratta anche in materia di criminalità ambientale.

¹¹ *Ivi*, 532; cfr. anche A. LAUDATI, *Il coordinamento delle indagini*, cit., 384 ss. Per l'orientamento secondo cui il coordinamento, in quanto tale, sottende un rapporto tra eguali, pur riconoscendosi la successiva composizione delle attività dei soggetti coordinati a un livello più alto, I. MATERIA, *Il coordinamento delle indagini collegate in ambito infradistrettuale*, in *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, a cura di G. MELILLO, A. SPATARO, P. L. VIGNA, Milano, 2004, 132.

¹² Così, V. BACHELET, voce *Coordinamento*, cit.

¹³ In questo senso, L. D'AMBROSIO, sub *art. 371*, in *Commento al nuovo codice di procedura penale*, coordinato da M. CHIAVARIO, vol. IV, Torino, 1990, 295.

Può quindi rilevarsi, in termini generalissimi, come la figura di cui si tratta abbia quale presupposto la pendenza, dinanzi a diversi uffici del pubblico ministero, di procedimenti in fase di indagini, tra cui sia ravvisabile un collegamento¹⁴.

L'istituto in esame, pertanto, non è destinato a operare unicamente quando si proceda per reati riconducibili al più ampio fenomeno della criminalità organizzata, sebbene proprio in tale ambito esso trovi la sua naturale e più proficua esplicazione, per le ragioni a cui si è fatto riferimento nel capitolo precedente e che può essere comunque utile ribadire, in estrema sintesi.

E difatti, proprio quando si pongano esigenze di contrasto alle attività illecite di associazioni per delinquere, specialmente di tipo mafioso, lo svolgimento dell'attività d'indagine ad opera del singolo ufficio del pubblico ministero – dotato di legittimazione secondo i criteri di natura «derivata» e «funzionale» sanciti dalla legge processuale¹⁵ – rischia di essere limitata da una visione parziale e ristretta dell'illecito per cui si procede.

La presenza e la sfera di azione del sodalizio criminale si estendono ben oltre i singoli circondari e distretti che segnano i confini di operatività degli uffici giudiziari, giungendo non raramente oltre confine¹⁶. Per di più, occorre tenere conto

¹⁴ Cfr. V. BORRACCETTI, *L'attività di coordinamento del Procuratore nazionale antimafia*, in *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, a cura di G. MELILLO, A. SPATARO, P. L. VIGNA, Milano, 2004, 81. Nel senso della possibile estensione dell'istituto del coordinamento oltre i limiti segnati dal collegamento tra procedimenti, A. A. DALIA, *Il problema del coordinamento, dei collegamenti e dei controlli nell'esercizio della funzione d'accusa*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, cit., 82.

¹⁵ Come si è avuto modo di osservare in apertura del capitolo precedente, l'ordinamento processuale non prevede una vera e propria competenza degli uffici del pubblico ministero, in ragione della configurazione dell'organo dell'accusa come parte del processo e dell'esigenza di non delimitare in maniera eccessivamente rigida l'ambito territoriale di esplicazione dell'operato degli inquirenti, collocata in una fase indubbiamente caratterizzata da una certa "fluidità". Si è quindi rilevato come la ripartizione delle attribuzioni tra i medesimi uffici risulti ispirata a criteri di natura funzionale e derivata, idonei quindi a distribuire le funzioni tra i medesimi in relazione al grado del procedimento, e a porre la legittimazione all'espletamento delle indagini in capo al pubblico ministero incardinato presso il giudice territorialmente competente, in applicazione dei criteri sanciti dal codice di rito. Si tratta, pertanto, secondo quanto si è osservato, di una sorta di "competenza" – intesa in senso atecnico – di natura verticale e orizzontale, quale delineata dagli artt. 51 c.p.p., nonché 2 e 70 ord. giud.: v., *ex mutis*, P. GAETA, *Il pubblico ministero e la polizia giudiziaria*, in *Procedura penale. Teoria e pratica del processo*, diretto da G. SPANGHER, A. MARANDOLA, G. GARUTI, L. KALB, vol. I, a cura di G. SPANGHER, Torino, 2015, 197; cfr. anche S. SAU, *Le indagini collegate*, cit., 24 ss.

¹⁶ Sulla riconduzione dell'esigenza del coordinamento investigativo, tra l'altro, alla multiterritorialità tipica della criminalità organizzata, cfr. G. TURONE, *Le indagini collegate nel nuovo codice di procedura penale: la disciplina del coordinamento tra uffici diversi del pubblico ministero aggiornata alla più recente normativa antimafia*, Milano, 1992, 85.

delle connessioni della criminalità organizzata con le vicende propria della vita economica e politica del Paese: basti avere riguardo, in tal senso, al problema del reimpiego e del riciclaggio dei proventi illeciti e al controllo, da parte delle associazioni di tipo mafioso, di un significativo novero di attività economiche, anche attraverso forme di infiltrazione in attività imprenditoriali in origine “sane”.

Come si è ricordato, inoltre, l'intreccio tra la stessa criminalità organizzata e traffici e attività illecite di varia natura si rivela sempre più complesso, al punto da rendere opportuna un'estensione applicativa di istituti originariamente pensati, nel nostro ordinamento, per il contrasto alle mafie. L'esempio dei reati ambientali, oggetto specifico del presente lavoro, esprime bene la tendenza a cui si è appena fatto cenno.

Si rivela dunque essenziale, al fine di svolgere proficuamente l'attività investigativa, disporre di una «visione d'insieme» del contesto entro cui il singolo reato per cui si procede si colloca¹⁷, e tale obiettivo richiede indubbiamente un proficuo scambio informativo tra gli uffici coinvolti, che singolarmente non sarebbero in grado di cogliere il più profondo ed effettivo significato del singolo fatto rispetto a cui le indagini siano espletate.

Come si è avuto modo di osservare¹⁸, inoltre, il compimento congiunto di atti investigativi consente di evitare la dispendiosa e pregiudizievole moltiplicazione di adempimenti procedurali ad opera degli organi inquirenti, nella prospettiva di un più razionale svolgimento delle operazioni.

Tanto premesso, può essere utile ripercorrere brevemente, anche in una prospettiva diacronica, le vicende del coordinamento delle indagini nell'ordinamento italiano, al fine di poter trattare e valutare adeguatamente le prospettive di tale modello in relazione allo specifico ambito della criminalità ambientale.

Come è noto, il nucleo originario del coordinamento tra uffici del pubblico ministero, nel codice di procedura penale del 1988, è rinvenibile nelle previsioni dell'art. 371 c.p.p.: esse, oltre a individuarne gli obiettivi essenziali nei caratteri di

¹⁷ V., in questo senso, V. BORRACCETTI, *L'attività di coordinamento*, cit., 82.

¹⁸ V. *supra*, § 1.

speditezza, economia ed efficacia delle indagini, ne definiscono altresì le modalità operative fondamentali. Queste ultime, in particolare, come si è sopra accennato, consistono nello scambio informativo tra i soggetti coinvolti, nonché nell'eventuale compimento congiunto di atti. Il tutto sul presupposto dell'esistenza di un collegamento tra le investigazioni, definito nei termini di cui al comma 2 dello stesso art. 371 c.p.p.

Si tratta di una disciplina – quella apprestata dal legislatore del 1988 – che individuava nello «spostamento del baricentro nella fase investigativa di un esame complessivo della fattispecie, ancorché non necessariamente accentrato in un unico organo inquirente», uno strumento essenziale al fine di scongiurare il fenomeno dei “maxi-processi”, con le relative conseguenze in punto di esplicazione delle garanzie difensive¹⁹. E, tanto, sebbene tale risultato, come si è rilevato, possa ritenersi conseguito solo parzialmente²⁰.

Le norme di cui si tratta trovano la propria origine già in alcune prassi affermatesi prima dell'entrata in vigore del codice Vassalli, e costituite da forme di consultazione spontanea tra pubblici ministeri avviate negli anni '70 e '80 del secolo scorso, in risposta alle peculiari esigenze di contrasto della criminalità terroristica e mafiosa. Ancora, si può richiamare l'istituzione di “pool” di magistrati, specializzati in materie determinate, soprattutto all'interno degli uffici-istruzione, sempre sotto la vigenza del codice del 1930²¹.

Occorre, nondimeno, considerare come, alla luce di quanto si è osservato²² in ordine alle caratteristiche dell'istituto del coordinamento, quale figura organizzativa tipica del diritto pubblico, tale modello difetti di una componente

¹⁹ L. MARAFIOTI, G. FIORELLI, M. PITTIRUTI, *Maxiprocessi e processo “giusto”*, in *Il «doppio binario» nell'accertamento dei fatti di mafia*, a cura di A. BARGI, Torino, 2013, 676. Cfr. anche, sulle soluzioni individuate dal codice del 1988 e sulla rilevanza della connessione nella fase delle indagini, S. CATALANO, *L'operatività della connessione nella fase delle indagini preliminari: aspetti problematici*, in *Cassazione penale*, 1995, 956 ss.

²⁰ L. MARAFIOTI, G. FIORELLI, M. PITTIRUTI, *Maxiprocessi*, cit., 679 ss.

²¹ Sulle origini storiche del coordinamento investigativo, cfr. F. CERQUA, *Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, procuratore nazionale, procure distrettuali, La legislazione antimafia*, diretto da E. MEZZETTI e L. LUPARIA, Bologna, 2020, 411 ss.; D. MANZIONE, *Le indagini collegate nel sistema processuale italiano*, in *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, cit., 63; S. SAU, *Le indagini collegate*, cit., 24.

²² V. *supra*, § 1.

rilevante perché quest'ultima possa ritenersi integrata: si tratta della presenza di un soggetto dotato dei poteri necessari al fine di realizzare la concertazione delle attività dei diversi uffici coinvolti, pur nel rispetto della relativa autonomia, verso obiettivi comuni.

Si è parlato, difatti, in proposito, di «cooperazione responsabile»²³, o di «coordinamento consensuale»²⁴; espressioni, queste, che ben pongono in luce la rimessione dell'effettiva attuazione tanto dello scambio informativo, quanto della collaborazione operativa, all'iniziativa autonoma dei soggetti coinvolti, nel superamento di ritrosie all'effettiva condivisione di conoscenze e strategie di intervento, che anche in passato non sono state di rara verificaione.

Proprio la rimessione del coordinamento di cui all'art. 371 c.p.p. alla spontanea iniziativa degli uffici interessati ha ben presto reso palese l'inadeguatezza della disciplina apprestata originariamente dal codice al fine di fornire una risposta adeguata a fenomeni illeciti pervasivi e complessi, e tali, in definitiva, da richiedere un'organizzazione dell'attività giudiziaria e di polizia analoga a quella propria della attività criminali in considerazione²⁵.

Si tratta, come è noto, dell'intuizione di Giovanni Falcone²⁶, da quest'ultimo ribadita anche nel corso della sua ultima lezione universitaria, tenuta a Pavia il 13 maggio 1992.

Ed invero, effettivamente il modello di cui all'art. 371 c.p.p., con riguardo alle ipotesi di collegamento tra indagini per reati a cui non siano applicabili le previsioni di cui agli artt. 371-bis e 372, rimane tuttora piuttosto debole, non tanto per un suo carattere di facoltatività, da escludersi se inteso come assoluta insindacabilità della scelta di non procedere al previsto coordinamento, quanto

²³ Così, D. MANZIONE, *Le indagini collegate*, cit., 69.

²⁴ In questo senso, P. GAETA, sub art. 371, in *Codice di procedura penale commentato*, a cura di A. GIARDA e G. SPANGHER, t. II, Assago, 2017, 709.

²⁵ Cfr. S. LORUSSO, "Superprocura" e coordinamento delle indagini in materia di criminalità organizzata tra presente, passato e futuro, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2014, 2, 27; F. COPPI, *Disorientamenti applicativi in tema di coordinamento delle indagini collegate*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, a cura di A. GAITO, Napoli, 1991, 209; M. MADDALENA, *Azione penale, funzioni e struttura del pubblico ministero: prospettive di riforma ordinamentale*, ivi, 158.

²⁶ G. FALCONE, *Il coordinamento delle indagini nei procedimenti per delitti di criminalità organizzata*, ora in G. Falcone, *Interventi e proposte*, Milano, 1994, 132; v. anche G. FALCONE, *Lotta alla criminalità organizzata e nuovo modello processuale*, in *Ind. pen.*, 1989, 1, 248.

piuttosto con riferimento ai presupposti dell'attivazione di quest'ultimo e alle conseguenze riconducibili a eventuali inerzie.

I più recenti modelli, che si avrà modo di illustrare più avanti, sono infatti caratterizzati da una circolazione di informazioni, da oneri di comunicazione²⁷ e poteri di accesso a banche dati istituite presso le procure²⁸, tali da agevolare la stessa emersione di ipotesi di collegamento rilevanti. Inoltre, l'attribuzione al procuratore nazionale antimafia e al procuratore generale presso la corte d'appello del potere di avocazione, nei casi limite in cui siano violati in maniera grave e persistente i doveri previsti dal codice di rito per le finalità di speditezza, economia ed efficacia delle indagini, può ritenersi idonea ad apprestare un rimedio effettivo, sul piano processuale, a ipotesi di gestione delle investigazioni idonee a comprometterne l'esito, cagionando pregiudizi destinati a ripercuotersi anche sulle fasi successive del procedimento penale.

Deve, in proposito, ricordarsi come la dottrina abbia progressivamente riconosciuto la natura doverosa dell'ipotesi di cui all'art. 371 c.p.p., anche attraverso il riconoscimento, a norme intervenute in un momento successivo, della capacità di incidere sull'interpretazione di tale disposizione, così da attribuire una reale forza vincolante agli obblighi di cui si tratta. Vengono in considerazione, in particolare, gli artt. 118-*bis* disp. att., 371-*bis* e 372, comma 1-*bis*, di cui si dirà a breve, considerati idonei a imprimere al coordinamento un carattere non più suscettibile di variazione in dipendenza dal contesto normativo in cui si collocano le disposizioni che lo disciplinano. Ancora, si richiama la funzionalità dell'attività investigativa all'assunzione delle determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale, ex art. 326 c.p.p., e quindi l'esigenza di adempiere a ogni obbligo preordinato allo scopo, compresi gli adempimenti di cui all'art. 371²⁹.

La tesi relativa alla sindacabilità della mancata esecuzione degli adempimenti propri del coordinamento investigativo, a fronte della sussistenza del presupposto

²⁷ Basti pensare, in questo senso, a quanto disposto dall'art. 118-*bis* disp. att. c.p.p.

²⁸ Si veda, al riguardo, l'art. 117, comma 2-*bis*, c.p.p.

²⁹ In questo senso, S. SAU, *Le indagini collegate*, cit., 81 ss. *Contra*, F. CORDERO, *Procedura penale*, Milano, 2012, 214. Parla di «norma-segnale», preordinata alla sollecitazione di un coordinamento di natura consensuale, L. D'AMBROSIO, sub *art. 371*, cit., 277.

del collegamento, come definito dall'articolo da ultimo citato, deve essere condivisa, anche alla luce della giurisprudenza in materia di responsabilità disciplinare del magistrato che abbia violato le prescrizioni imposte dalla medesima disposizione. Sul punto, le Sezioni Unite civili, nel richiamare la norma di cui all'art. 124 Cost. – che obbliga, tra gli altri, i magistrati all'osservanza delle norme processuali, anche quando il mancato rispetto di queste ultime non determini alcuna invalidità o sanzione processuale – hanno difatti escluso che dalla previsione di margini di discrezionalità nell'attuazione di una certa condotta processuale possa derivare la conseguenza dell'assoluta insindacabilità del comportamento concretamente tenuto. Il Supremo collegio ha quindi osservato che l'esplicito riconoscimento della preordinazione del coordinamento investigativo agli scopi di speditezza, economia ed efficacia delle indagini comporta la censurabilità della condotta «che si palesi manifestamente e vistosamente in contrasto con tali finalità»³⁰.

L'orientamento favorevole al riconoscimento di una natura doverosa alle diverse forme di coordinamento – compresa quella di cui all'art. 371 c.p.p. – in presenza dei relativi presupposti è stata ribadita anche in pronunce successive, in materia di responsabilità disciplinare³¹.

In definitiva, la Corte appare essersi orientata nel senso di riferire al coordinamento, in presenza del requisito del collegamento delle indagini, natura doverosa. Resta, nondimeno, centrale l'esigenza di assicurare strumenti idonei a porre rimedio tempestivamente a eventuali inerzie e violazioni contrastanti con le finalità per cui sono state introdotte le prescrizioni di cui agli artt. 371 ss. c.p.p. E

³⁰ Così, Cass. civ., Sez. un., 13 settembre 1997, n. 9095, Lima c. Min. giust., in *Mass. Giur. it.*, 1997. In tale pronuncia, il Supremo collegio ha affermato il più generale principio di diritto secondo cui la condotta del magistrato «è sindacabile sotto il profilo disciplinare anche con riguardo ad atti e provvedimenti resi nell'esercizio delle sue funzioni e quindi nell'attività interpretativa ed applicativa di norme di diritto quando riveli scarsa ponderazione, approssimazione, frettolosità o limitata diligenza, idonee a riverberarsi negativamente sul prestigio del magistrato stesso e dell'Ordine giudiziario, restando escluso che la censurabilità, in tali limiti, dell'attività del magistrato sia configurabile come violazione del principio dell'indipendenza della magistratura». Nel caso di specie, la Corte ha peraltro ritenuto ingiustificabile la motivazione addotta dal magistrato coinvolto a fronte della mancata instaurazione del collegamento, e consistente nella sfiducia sulla capacità della procura che aveva aperto il procedimento collegato di mantenere il segreto sulle indagini.

³¹ In questo senso, Cass. civ., Sez. un., 5 giugno 2003, n. 11190, Minasi c. Proc. Gen. presso la Corte di cassazione, in *Mass. Giur. it.*, 2003; in *Arch. civ.*, 2004, 673.

proprio con riguardo a tale profilo si coglie la rilevanza delle innovazioni normative concernenti i reati variamente riconducibili alla criminalità organizzata.

Indubbiamente, oggi il coordinamento investigativo può dirsi realmente tale, in ragione della presenza di soggetti coordinatori e di meccanismi preordinati tanto all'emersione dei presupposti dello stesso, quanto alla garanzia della sua effettività.

E, ciò, sebbene permangano taluni profili di criticità legati alla non sempre coerente disciplina normativa in materia, tale da riservare ai procedimenti per alcuni reati l'efficacia solo parziale di una concertazione investigativa che potrebbe rivelarsi, al contrario, particolarmente preziosa.

Nella direzione suindicata va dunque, sul piano giudiziario, in parallelo a innovazioni normative concernenti le forze di polizia³², l'istituzione delle direzioni distrettuali antimafia e della Direzione nazionale antimafia, e dunque di un nuovo modello di coordinamento, accompagnato da forme di accentramento dell'attività investigativa in capo alle procure presso i tribunali dei capoluoghi dei diversi distretti di corte d'appello.

³² Si può fare riferimento, in particolare, all'art. 12, d.l. n. 13 maggio 1991, n. 152, convertito dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, istitutivo dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia, con competenze specifiche in materia di contrasto all'espansione delle associazioni criminali; tali servizi sono stati privati di poteri di investigazione diretta dal 1998 al 2000, per effetto di un provvedimento del ministro dell'Interno. In seguito, tali prerogative sono state ripristinate, ma con limitazione ai reati di cui all'art. 51, comma 3-bis, c.p.p., tali da interessare più distretti di corte d'appello, o da avere una rilevanza transnazionale. Ancora, al d.l. 29 ottobre 1991, n. 345, convertito dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410, recante «Disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata», istitutivo della Direzione investigativa antimafia. Quest'ultima è stata concepita quale servizio centrale interforze, composto da Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di finanza, ed è stata istituita nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza, facente capo al Ministero dell'Interno. Con l'atto normativo da ultimo citato, inoltre, è stato istituito il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, dotato di funzioni organizzative, di alta direzione e definizione di linee strategiche in materia di prevenzione del crimine e di attività investigativa, nonché di ripartizione dei compiti compiti tra le diverse forze di polizia. Ai sensi, oggi, dell'art. 108 d.lgs. n. 159/2011, la Direzione investigativa antimafia dispone del potere di svolgere tanto indagini di polizia giudiziaria, ma con esclusivo riguardo «a delitti di associazione di tipo mafioso o comunque ricollegabili all'associazione medesima», quanto investigazioni preventive, con un ambito oggettivo più esteso. E difatti, esse possono riguardare, oltre ai profili strutturali e operativi, nonché ai collegamenti nazionali e internazionali delle associazioni criminali, anche «ogni altra forma di manifestazione delittuosa alle stesse riconducibile». V., su tali profili, G. CANZIO, S. LIOTTA, F. SPIEZIA, *La Direzione Nazionale Antimafia e il coordinamento delle indagini di mafia dopo 20 anni: bilancio e prospettive*, in *Criminalia*, 2012, 458; P. MANCUSO, *Il coordinamento delle attività di polizia giudiziaria*, in *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, cit., 232-233; D. MANZIONE, *Le indagini collegate*, cit., 68.

Con d.l. 9 settembre 1991, n. 292, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 1991, n. 356, è stato quindi introdotto il comma 1-*bis* dell'art. 372, in materia di avocazione del procuratore generale presso la corte d'appello, poi sostituito dal d.l. 20 novembre 1991, n. 367, convertito con modificazioni dalla legge 20 gennaio 1992, n. 8, che ha altresì inserito nel libro V del codice di rito l'art. 371-*bis*, dedicato all'attività di coordinamento del procuratore nazionale antimafia (oggi, a seguito del d.l. 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo). Prima ancora, assume rilevanza l'inserimento dell'art. 118-*bis* disp. att., con d.lgs. 14 gennaio 1991, n. 12, che il decreto-legge sopra menzionato ha poi provveduto a modificare, e che ha costituito il nucleo iniziale delle innovazioni legislative tese a rendere coercibile il coordinamento³³. Norme, quelle appena menzionate, che hanno comunque subito, nella loro interezza, interventi modificativi, variamente incidenti sul catalogo dei reati a cui le diverse disposizioni in tema di coordinamento investigativo sono applicabili.

All'esito di tali innovazioni normative, al suindicato modello "debole", regolato dall'art. 371 c.p.p., si se ne sono affiancati altri due, per contro ispirati a una maggiore forza cogente, coerentemente con i già richiamati auspici di Giovanni Falcone³⁴. Tali ulteriori «sottosistemi funzionali»³⁵ sono stati concepiti, in origine, l'uno – quello di cui al citato art. 371-*bis* c.p.p. – per i delitti riconducibili al fenomeno della criminalità mafiosa, elencati nel comma 3-*bis* dell'art. 51 del codice di rito; l'altro – quello disciplinato dagli artt. 372 e 118-*bis* disp. att. c.p.p. – per reati considerati espressione, in senso più ampio, della criminalità organizzata³⁶.

³³ Cfr. P. MANCUSO, *Il coordinamento delle attività di polizia giudiziaria*, cit., 232. V. anche, su tale evoluzione, D. MANZIONE, *La distrettualizzazione del pubblico ministero e del giudice preliminare*, in *Il processo penale tra politiche della sicurezza e nuovi garantismi*, a cura di G. DI CHIARA, Torino, 2003, 103 ss.; L. MARAFIOTI, G. FIORELLI, M. PITTIRUTI, *Maxiprocessi*, cit., 676 ss.; P. SILVESTRI, *Le indagini ad iniziativa del pubblico ministero*, in E. APRILE e P. SILVESTRI, *Le indagini preliminari e l'archiviazione*, Milano, 2011, 288 ss.

³⁴ G. CANZIO, S. LIOTTA, F. SPIEZIA, *La Direzione Nazionale Antimafia*, cit., 421-22.

³⁵ V. P. GAETA, sub *art. 371*, cit., 709. Cfr. anche, sui diversi "sottosistemi", P. SILVESTRI, *Le indagini ad iniziativa del pubblico ministero*, cit., 289 ss.

³⁶ Cfr. D. MANZIONE, *Le indagini collegate*, cit., 69, che parla di modelli fondati, rispettivamente, sulla «concentrazione» (artt. 51, comma 3-bis, e 371-bis c.p.p.) e sulla «cooperazione forzosa» (art. 372 c.p.p.); S. SAU, *Le indagini collegate*, cit., 127; G. TURONE, *Le indagini collegate*, cit., 47.

La creazione di tali ulteriori strutture normative, definite «concettualmente parallele» e analoghe per configurazione sommaria³⁷, ha assolto alla funzione essenziale di attribuzione al coordinamento dei caratteri di sistematicità e stabilità³⁸ in precedenza non riferibili a quella forma di cooperazione sostanzialmente estemporanea che, come si è visto, era stata prevista dal codice del 1988. Per di più, la configurazione di strumenti e di poteri – in modo particolare quello di avocazione – volti a reagire all’inadempimento dei doveri di coordinamento ha consentito di rendere questi ultimi realmente effettivi e coercibili.

Merita porre in evidenza, sul punto, come le funzioni espletate dalla procura nazionale antimafia prescindano dall’eventuale attivazione di un coordinamento spontaneo tra gli uffici interessati, non costituendo tale eventualità né un necessario presupposto per l’attivazione della D.N.A., né tantomeno un prerequisito della possibile attivazione di quest’ultima. E difatti, l’art. 371-*bis* c.p.p. prevede poteri, quali la formulazione di direttive volte a prevenire o risolvere contrasti tra gli uffici coinvolti, nonché la convocazione di riunioni di questi ultimi in caso di inadeguatezza di tali indicazioni, che presuppongono una concertazione già in atto o in fase di instaurazione e ponderazione. Peraltro, l’assunzione di informazioni ad opera della Direzione nazionale è funzionale anche all’eventuale individuazione di ipotesi di collegamento tra procedimenti non colte dalle procure, nella prospettiva dell’impulso all’attivazione del coordinamento³⁹.

Al contempo, le innovazioni a cui si è fatto cenno hanno consentito di conseguire rilevanti risultati in termini di specializzazione dei magistrati chiamati a dirigere le operazioni investigative in relazione a fatti di reato riconducibili alle categorie criminose suindicate⁴⁰.

Come si è anticipato, i modelli a cui si è appena fatto riferimento non divergono nei loro elementi essenziali, poiché sono comuni i principali ambiti in cui l’attività di coordinamento è tale da espletarsi. In primo luogo, viene in

³⁷ Così, testualmente, S. SAU, *op. loc. ult. cit.*

³⁸ V. V. BORRACCETTI, *L’attività di coordinamento*, cit., 83.

³⁹ Cfr. V. BORRACCETTI, *L’attività di coordinamento*, cit., 89; G. CANZIO, S. LIOTTA, F. SPIEZIA, *La Direzione Nazionale Antimafia*, cit., 460 ss.

⁴⁰ Cfr. S. SAU, *Le indagini collegate*, cit., 29; G. CANZIO, S. LIOTTA, F. SPIEZIA, *La Direzione Nazionale Antimafia*, cit., 420.

considerazione la circolazione di dati e informazioni, invero rafforzata nei settori in cui può esercitare le proprie funzioni la Direzione nazionale antimafia, e che riveste caratteri ben più sistematici e permanenti rispetto alla disciplina di cui all'art. 117 c.p.p.⁴¹; norma, quest'ultima, già di per sé derogatoria rispetto alle disposizioni generali sulla richiesta di copie di atti, sotto i profili dei soggetti legittimati, della possibilità di derogare al segreto investigativo, e infine del contenuto dell'istanza, suscettibile di estensione alle informazioni scritte sul contenuto degli atti⁴². Per di più, la clausola di salvezza posta in apertura del citato art. 117 del codice di rito consente di riconoscere alla disposizione un carattere residuale, venendo essa in considerazione quando non siano operanti gli specifici "flussi informativi" tipici del coordinamento investigativo⁴³.

Previsioni specifiche in materia di accesso agli atti di indagine ad opera del procuratore nazionale antimafia sono state inoltre inserite, nel comma 2-*bis* dello stesso art. 117 c.p.p., dal d.l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356; la norma ha formato poi oggetto di successive modificazioni⁴⁴.

Un ulteriore profilo di esplicazione dell'istituto di cui si tratta è rappresentato, come si è avuto modo di accennare, dal compimento congiunto di atti, che, in ragione del contributo dei diversi soggetti coinvolti tanto alla decisione sulla relativa adozione, quanto all'esecuzione degli stessi, eccede l'ambito di operatività della delega regolata dall'art. 370 c.p.p.⁴⁵. Si tratta di uno strumento di speciale rilevanza al fine di evitare l'inutile moltiplicazione di atti di indagine in diversi procedimenti, quando essi rivestano utilità ai fini dell'accertamento di una pluralità di reati.

La preferibilità, in determinati casi, di un approccio condiviso si coglie adeguatamente se si ha riguardo non solo a ipotesi "classiche", e tipiche dei

⁴¹ Cfr., su tali profili, S. SAU, *Le indagini collegate*, cit., 91 ss.

⁴² V. G. SPANGHER, *La pratica del processo penale*, Padova, 2012, 254-55. Sulla natura di norma speciale del citato art. 117 c.p.p., cfr. anche, tra gli altri, G. P. VOENA, *Atti*, in *Compendio di procedura penale*, a cura di M. BARGIS, X ed. Padova, 2020, 162.

⁴³ In questo senso, ancora, S. SAU, *op. loc. ult. cit.*

⁴⁴ Specificamente, la norma è stata modificata dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, e poi dal d.l. 18 febbraio 2015, n. 7, convertito con modificazioni dalla legge 17 aprile 2015, n. 43.

⁴⁵ Cfr., sul rapporto tra coordinamento investigativo e delega degli atti di indagine, S. SAU, *Le indagini collegate*, cit., 91 ss.; G. TURONE, *Le indagini collegate*, cit., 31-32.

procedimenti in materia di criminalità organizzata, quali l'interrogatorio di persone imputate o sottoposte alle indagini in un procedimento connesso o collegato (art. 363 c.p.p.), ma anche ai casi in cui l'irripetibilità dell'atto rende indispensabile assicurare la partecipazione di tutti gli uffici interessati e delle difese, non essendo accordata la possibilità di un'utile rinnovazione dell'atto stesso. Basti pensare, in proposito, all'accertamento tecnico irripetibile, *ex art. 360 c.p.p.*; più controversa, in ragione del ruolo espletato in tale ambito dal giudice per le indagini preliminari, è invece l'applicazione dello strumento dello svolgimento congiunto dell'attività processuale all'incidente probatorio⁴⁶.

In casi di tal genere, l'espletamento in forma congiunta delle operazioni, oltre a favorire una maggiore efficacia dell'operato degli inquirenti, è tale da garantire in modo più soddisfacente le prerogative difensive – in termini di partecipazione allo svolgimento di accertamenti e quindi all'assunzione di elementi di prova suscettibili di impiego nel giudizio – rispetto alla mera acquisizione di verbali di atti compiuti nell'ambito di altri procedimenti, ai sensi dell'art. 238, commi 1 e 3, c.p.p.

Occorre comunque rilevare come, in taluni casi, il fatto che si proceda in formale coordinamento investigativo abbia consentito, nell'applicazione giurisprudenziale, di superare le barriere formali tra i diversi procedimenti ai fini dell'utilizzo di determinati elementi di prova, con un risultato certamente più critico sul piano della valorizzazione delle garanzie. È il caso, in particolare, delle intercettazioni, sebbene il recente intervento delle Sezioni Unite penali abbia

⁴⁶ Ritiene, a titolo esemplificativo G. TURONE, *op. loc. ult. cit.*, che siano ipotizzabili il ricorso alla delega del g.i.p. che sia stato adito da uno dei pubblici ministeri coinvolti ad altro giudice per le indagini preliminari *ex art. 398*, comma 5, c.p.p., o, in alternativa, la soluzione consistente nella delega di un p.m. all'altro *ex art. 370* perché quest'ultimo formuli la richiesta di incidente probatorio al "suo" gip. Cfr. anche S. SAU, *Le indagini collegate*, cit., 112, il quale, premesso che la delega *ex art. 398* c.p.p. non esclude la possibilità di plurimi incidenti probatori, in caso di prove che non debbano essere assunte in luoghi diversi, ritiene configurabile un accordo tra i pubblici ministeri interessati perché uno solo di loro presenti la richiesta di cui si tratta al giudice; successivamente, il verbale potrebbe circolare tra i diversi procedimenti a norma degli artt. 371 o 238 c.p.p. In senso contrario al possibile compimento congiunto dell'atto in tale ipotesi, v. L. D'AMBROSIO, sub *art. 371*, in *Commento al nuovo codice di procedura penale*, a cura di M. CHIAVARIO, vol. IV, Torino, 1990, 298.

ricondotto l'ipotesi di collegamento tra indagini all'ambito di operatività della nozione di "procedimento diverso", ex art. 270 c.p.p.⁴⁷.

Se si prosegue della delineazione delle diverse espressioni del coordinamento in genere, deve farsi riferimento anche alla condivisione di direttive impartite alla polizia giudiziaria. È tuttavia riservata al procuratore nazionale antimafia la possibilità di avvalersi di una struttura interforze, la Direzione investigativa antimafia, alla quale sono attribuite funzioni di investigazione preventive e giudiziarie, nonché in materia di cooperazione internazionale.

Infine, occorre ricordare una conseguenza certamente significativa dell'applicazione della disciplina del coordinamento, ravvisabile nella previsione

⁴⁷ Si fa riferimento all'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 270 c.p.p., che, prima dell'ultima riforma (art. 2, comma 1, lett. g), d.l. 30 dicembre 2019, n. 161, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 7), subordinava l'utilizzazione degli esiti delle captazioni disposte in altro procedimento al requisito dell'indispensabilità ai fini dell'accertamento di delitti per cui sia obbligatorio l'arresto in flagranza. Di recente, le Sezioni Unite penali (Cass., Sez. Un., 28 novembre 2019, n. 51, in *C.E.D. Cass.*, 2020; in *Dir. pen. proc.*, 2020, 7, 993, con nota di INNOCENTI; in *Giur. it.*, 2020, 6, 1503 nota di PECCHIOLI; in *Studium juris*, 2020, 9, 1071) sono, invero, intervenute in senso chiarificatore della nozione di "procedimento diverso", enunciando il seguente principio di diritto: «In tema di intercettazioni, il divieto di cui all'art. 270 cod. proc. pen. di utilizzazione dei risultati delle captazioni in procedimenti diversi da quelli per i quali le stesse siano state autorizzate - salvo che risultino indispensabili per l'accertamento di delitti per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza - non opera con riferimento agli esiti relativi ai soli reati che risultino connessi, ex art. 12 cod. proc. pen., a quelli in relazione ai quali l'autorizzazione era stata "ab origine" disposta, sempreché rientrino nei limiti di ammissibilità previsti dall'art. 266 cod. proc. pen.». La sentenza ha quindi escluso (v. § 11.2 del Considerato in diritto) l'assimilabilità del collegamento di cui all'art. 371 c.p.p., per le finalità qui di interesse, alla connessione ai sensi dell'art. 12. V., sulla pronuncia, G. ILLUMINATI, *Utilizzazione delle intercettazioni in procedimenti diversi: le Sezioni unite ristabiliscono la legalità costituzionale*, in *Sistema penale*, 30 gennaio 2020; più ampiamente, sul tema della circolazione degli esiti delle captazioni, J. DELLA TORRE, *La nuova disciplina della circolazione del captato: un nodo arduo da sciogliere*, in *Le nuove intercettazioni*, a cura di M. GIALUZ, in *Dir. Internet*, 2020, 3S, 90 ss. In precedenza, la giurisprudenza di legittimità aveva, in via maggioritaria, fornito una lettura piuttosto restrittiva della nozione di "diversità", tesa a negare la sussistenza di tale caratteristica, in applicazione di un criterio di natura sostanziale, quando sussista un'ipotesi di connessione o collegamento probatorio tra procedimenti, e in casi tra cui si colloca proprio il fatto che si proceda nelle forme del coordinamento investigativo: v., tra le altre, Cass., Sez. VI, 13 giugno 2017, n. 36874, in *C.E.D. Cass.*, rv. 270812, relativa ad un caso di pendenza, presso le Procure di Napoli e di Roma, di procedimenti a carico del medesimo imputato e relativi, rispettivamente, ad un'ipotesi di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di diversi reati contro la pubblica amministrazione, e ad un particolare fatto corruttivo addebitato al soggetto che di tale associazione si riteneva essere il promotore, a seguito di uno stralcio con trasmissione degli atti dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma. Nel caso in esame non si è individuata una connessione tale da consentire il radicamento presso il Tribunale di Napoli della competenza per il reato di corruzione sopra indicato, ma si è ritenuto che il coordinamento investigativo esistente fosse tale da giustificare la conclusione della mancata "diversità" del procedimento ex art. 270 c.p.p.

di un termine di durata delle indagini preliminari più lungo rispetto a quello ordinario, e pari a due anni, qualora sia indispensabile mantenere il collegamento tra più uffici del pubblico ministero, *ex art. 371 c.p.p.*⁴⁸.

Poste le suindicate premesse di ordine generale, al fine di esaminare le tematiche del coordinamento investigativo nello specifico ambito della criminalità ambientale, occorre avere riguardo tanto all'esperienza della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, quanto al modello delineato dagli artt. 372 c.p.p. e 118-*bis* disp. att., in quanto entrambi rilevanti con riguardo a diversi dei delitti che formano oggetto specifico del presente lavoro.

La trattazione dei profili sopra indicati consentirà inoltre di affrontare l'esame di alcune recenti proposte normative concernenti il rafforzamento del coordinamento delle indagini in materia di reati ambientali.

2. L'esperienza della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e delle direzioni distrettuali

2.1. Indipendenza funzionale del pubblico ministero e istituzione della Direzione nazionale antimafia, tra coordinamento e accentramento delle indagini

Se si ha riguardo, in primo luogo, alla tipologia di coordinamento investigativo concepita, in origine, per i delitti di criminalità organizzata, si deve ricordare come la costituzione della Direzione nazionale antimafia non abbia mancato di suscitare, al tempo, perplessità anche significative, sul piano della tenuta dei principi costituzionali riferibili al pubblico ministero e degli stessi caratteri dell'attività inquirente, per come delineati dalla legge processuale. Dubbi, questi, che comunque la prassi ha consentito di ritenere infondati, per le ragioni che si diranno.

Ed invero, la combinazione tra poteri di impulso al coordinamento e accentramento parziale dell'attività inquirente ha sollevato interrogativi in merito al rispetto dei canoni di autonomia e indipendenza degli uffici del pubblico ministero, specialmente se concepiti come tali da implicare, quale corollario, quello

⁴⁸ Così dispone l'art. 407, comma 2, lett. d), c.p.p.

della diffusività della funzione, unitamente al rifiuto di ogni forma di gerarchia tra gli uffici medesimi.

Merita, in questa sede, ripercorrere seppure sinteticamente tale dibattito, indubbiamente significativo e articolato; esso ha invero consentito di evocare i principi della Carta fondamentale riferibili alla magistratura nel suo complesso, per poi enucleare quelli concernenti specificamente la figura del giudice, e quindi individuare le garanzie costituzionali proprie del pubblico ministero.

Come è noto, le radici della controversia interpretativa di cui si tratta sono da individuarsi nell'ambigua formulazione dell'art. 107, ultimo comma, Cost., che attribuisce al pubblico ministero le garanzie stabilite, nei suoi riguardi, dalle norme di ordinamento giudiziario, senza tuttavia specificare quali esse siano.

Si tratta di una previsione che rappresenta il frutto di una sorta di compromesso raggiunto in Assemblea costituente, volta a non sciogliere in via definitiva le opposte alternative dell'equiparazione della magistratura requirente a quella giudicante, da un lato, e della configurazione del pubblico ministero come rappresentante del potere esecutivo davanti al giudice, dall'altro⁴⁹.

E difatti, è generalmente condivisa l'opinione secondo cui la magistratura nel suo complesso – e pertanto anche quella requirente – gode, sotto il profilo di “status”, delle medesime garanzie di indipendenza delineate dagli artt. 104, 105, 106 e 107, comma 1, Cost.⁵⁰.

Ancora oggi, è unico l'organo di autogoverno incaricato delle assunzioni, delle assegnazioni e dei trasferimenti, delle promozioni e dei provvedimenti

⁴⁹ Cfr. O DOMINIONI, *Per un collegamento tra ministero della giustizia e pubblico ministero*, in *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, a cura di G. CONSO, Bologna, 1979, 68-69; V. ZAGREBELSKY, *Indipendenza del pubblico ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, *ivi*, 13. Per un'approfondita trattazione del dibattito svoltosi in Assemblea costituente, anche in ordine al rapporto tra indipendenza del p.m. e obbligatorietà dell'azione, si rinvia a G. NEPPI MODONA, sub art. 112 Cost., in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, t. IV, 1984, 56 ss., il quale ricorda, in proposito, particolarmente la dialettica sviluppatasi tra l'on. Leone e l'on. Calamandrei.

⁵⁰ V. O DOMINIONI, *Per un collegamento*, cit., 70-71; P. GAETA, *Il pubblico ministero e la polizia giudiziaria*, cit., 151-152; A. GUSTAPANE, *Il pubblico ministero tra obbligatorietà ed efficienza, alla luce dei più recenti interventi del legislatore e del CSM*, Bologna, 2018, 142; G. NEPPI MODONA, sub art. 112 Cost., 63; V. ZAGREBELSKY, *op. ult. cit.*, 14. Per l'affermazione relativa alla necessità di considerare i soggetti esercenti le funzioni del pubblico ministero come magistrati a tutti gli effetti, v. Corte cost., n. 96 del 1975 e 463 del 1993, su cui v. anche *infra*.

disciplinari nei confronti dei magistrati, i quali godono delle stesse prerogative di inamovibilità; essi sono, inoltre, tutti selezionati mediante concorso pubblico. Con riguardo al citato art. 104 Cost., si è altresì posto in luce il valore anche simbolico della previsione secondo cui il procuratore generale presso la Corte di cassazione è parte del Consiglio superiore della magistratura: segno, questo, dell'implicita affermazione costituzionale della riconducibilità allo stesso C.S.M. delle questioni concernenti lo status dei magistrati del pubblico ministero⁵¹.

Più controversa si è rivelata, invece, la definizione dei contorni dell'indipendenza funzionale dell'organo dell'accusa, anche con riguardo al rapporto tra uffici diversi e tra differenti magistrati nell'ambito del medesimo ufficio. Tema, questo, indubbiamente rilevante ai fini dell'analisi che sarà condotta nel prosieguo del presente lavoro.

Occorre considerare, invero, come i profili legati all'accentramento dell'attività d'indagine, e alla configurazione di rapporti tra uffici assimilabili alla relazione di tipo gerarchico, presentino una correlazione non trascurabile con il tema dell'eventuale tollerabilità, sul piano costituzionale, di forme di influenza o di controllo del potere esecutivo sulla magistratura inquirente. E difatti, si è rilevato come la concentrazione della funzione in un numero limitato di soggetti possa finire per accompagnarsi a meccanismi di unificazione dei medesimi a livello nazionale, e in definitiva all'elaborazione di una "politica criminale" «che, proprio per essere una politica, non può che appartenere al Governo responsabile verso il Parlamento»⁵².

Come si avrà modo di osservare, una simile eventualità non è tale da trovare, necessariamente, concretizzazione: saranno il grado di accentramento delle funzioni inquirenti, nonché la configurazione e il concreto atteggiarsi delle prerogative dell'organo titolare di poteri nei confronti di altri uffici, a consentire di salvaguardare il profilo di indipendenza di cui si tratta. In altri termini, l'esercizio di funzioni preordinate al più organizzato e razionale svolgimento dell'attività inquirente non sembra poter rappresentare, di per sé, una "minaccia" a tale ultimo

⁵¹ V. N. ZANON e F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2014, 227.

⁵² N. ZANON e F. BIONDI, *Il sistema costituzionale*, cit., 227.

valore, qualora si osservi un certo equilibrio nell'opera di concentrazione dei poteri di accusa.

E difatti, come si vedrà, premessa la necessaria distinzione tra le posizioni del giudice e del pubblico ministero, in punto di diffusività e di personalizzazione della funzione⁵³, non sembra che la tutela dell'indipendenza del pubblico ministero – della quale appare comunque preferibile ravvisare un fondamento nella Carta fondamentale – sia di ostacolo a interventi diretti a realizzare il coordinamento investigativo anche attraverso forme di raccordo tra procure distrettuali, sotto il controllo di uffici ancor più rarefatti sul piano territoriale, ed eventualmente di una struttura unitaria a livello nazionale. Certamente, tuttavia, la tenuta del sistema, per come appare oggi delineato dalle norme costituzionali, impone un'attenzione particolare alla natura delle attribuzioni dell'organo “di vertice”: in particolare, questi potrebbero raggiungere un tale livello di incisività da rendere pressoché inevitabile un certo grado di “politicità” nel relativo operato.

Si pensi, a titolo esemplificativo, al conferimento di ampi poteri di investigazione diretta, a cui potrebbe verosimilmente accompagnarsi una certa discrezionalità nella selezione dei procedimenti da avviare. Qualora le prerogative dell'ufficio centrale, a livello nazionale, raggiungessero una simile ampiezza, assorbendo poteri oggi esercitati dalle singole procure, eventualmente distrettuali, sembrerebbe effettivamente necessaria una valutazione sull'opportunità di prevedere forme di controllo palese di altri poteri pubblici, dotati di legittimazione democratica, anche al fine di escludere eventuali influenze “occulte”.

Al fine di procedere con ordine, è necessario ricordare, in primo luogo, come sia stato discusso il grado di vincolatività delle norme costituzionali in punto di rapporti tra uffici del pubblico ministero e potere esecutivo⁵⁴.

⁵³ In questo senso, O. DOMINIONI, *Per un collegamento fra ministro della giustizia e pubblico ministero*, in *Pubblico ministero e accusa penale*, cit., 59. Analogamente, A. GUSTAPANE, *Il pubblico ministero*, cit., 142-43, il quale ritiene, tuttavia, che il procuratore dirigente debba essere dotato unicamente dei poteri di direzione, coordinamento e controllo indispensabili al fine di assicurare il buon andamento e l'imparzialità nello svolgimento delle funzioni, coerentemente con il principio del giusto processo.

⁵⁴ Cfr. anche, in termini generali, M. CHIAVARIO, *Diritto processuale penale*, VIII ed., Milano, 2019, 176 ss.

E difatti, all'orientamento favorevole alla tendenziale equiparabilità delle garanzie riferibili, rispettivamente, alla magistratura giudicante e a quella requirente, anche e specialmente attraverso la valorizzazione dell'art. 107, comma 3, Cost., che ammette una differenziazione dei magistrati solo per diversità di funzioni⁵⁵, si è contrapposta un'interpretazione nettamente difforme delle prescrizioni costituzionali.

Parte della dottrina ha difatti parlato, con riguardo al citato art. 107, ultimo comma, Cost., di “riserva di legge in bianco”, ossia di completa rimessione alla legge ordinaria della disciplina dei profili di cui si tratta, in assenza di qualsivoglia indicazione idonea a vincolarne il contenuto⁵⁶, o comunque dell'assenza di divieti costituzionali alla previsione di forme di incidenza del potere politico sulle funzioni dell'organo dell'accusa.

Si tratta di orientamenti variamente formulati, tali da assumere diverse sfumature “intermedie”, e che hanno inteso in modo differente l'estensione della vincolatività, rispetto al pubblico ministero, delle previsioni costituzionali relative alla magistratura.

Si è quindi sostenuto che la funzione dell'ultimo comma dell'art. 107 Cost. non è tanto quella di porre una riserva di legge, in quanto già l'art. 108 Cost. demanda alla fonte normativa primaria la disciplina dell'ordine giudiziario. Lo scopo della disposizione è stato invece identificato proprio con la “decostituzionalizzazione” della materia, di cui si è inteso assicurare un grado di rigidità minore rispetto a quello di altre norme riferibili alla magistratura. Resta

⁵⁵ V. G. SILVESTRI, *L'organizzazione giudiziaria* (Relazione al Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti del 2004, *Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale*) in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁵⁶ Così N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, Padova, 1996, 3; per l'orientamento secondo cui il dettato costituzionale non escluderebbe la possibilità di stabilire forme di incidenza sull'attività del potere politico, e finanche la dipendenza del pubblico ministero dal Ministero della giustizia, cfr. O DOMINIONI, *Per un collegamento tra ministero della giustizia e pubblico ministero*, in *Pubblico ministero e accusa penale*, cit., 75 ss. Quest'ultimo, in particolare, non ritiene che un limite di tal genere sia ravvisabile nell'art. 107, comma 3, Cost., che escluderebbe solo la derivazione, dalla diversità di funzioni, di posizioni di potere cristallizzate all'interno dell'ordine giudiziario, né nell'art. 108 cpv. Cost., ritenuto riferibile unicamente all'ipotesi specifica del pubblico ministero presso le giurisdizioni speciali, né, come si dirà, nell'art. 112 Cost.

tuttavia ferma l'esigenza di assicurare al p.m. garanzie di indipendenza, che non sono, al contempo, specificate nella Carta fondamentale⁵⁷.

Altri autori, alla luce della valorizzazione della spiccata «rilevanza politica» e dell'accentuata discrezionalità caratterizzanti il ruolo e l'operato dell'organo dell'accusa – la tutela della cui funzionalità imporrebbe peraltro un deciso superamento del canone di personalizzazione delle funzioni –, hanno affermato l'opportunità di sottoporre il pubblico ministero a forme di dipendenza funzionale e di responsabilizzazione nei confronti di organi democraticamente legittimati⁵⁸.

E, nell'ambito di questi ultimi, parte della dottrina ha ritenuto preferibile far ricadere la scelta sul Ministro della giustizia: una simile opzione consentirebbe di assicurare l'effettività del controllo, attribuito a un soggetto non caratterizzato da una completa estraneità sul piano funzionale, e al contempo di superare l'insostenibile ideale della “neutralità” della politica di persecuzione penale. Resterebbe fermo, comunque, il profilo dell'indipendenza di status del pubblico ministero⁵⁹.

In senso parzialmente difforme, altra parte della dottrina ha ritenuto che, al fine di attribuire un significato effettivo alla norma di cui all'art. 107, occorrerebbe interpretarne l'ultimo comma in senso tale da consentire alla legge, chiamata a delineare le garanzie specificamente riferibili all'organo dell'accusa, di discostarsi

⁵⁷ N. ZANON e F. BIONDI, *Il sistema costituzionale*, cit., 229.

⁵⁸ Afferma, in linea generale, come il principio dell'indipendenza del pubblico ministero debba essere rimesso in discussione, alla luce della rilevante discrezionalità di fatto che caratterizza l'esercizio dell'azione penale, G. DI FEDERICO, *Obbligatorietà dell'azione penale, coordinamento dell'attività del pubblico ministero e sua rispondenza alle aspettative della comunità*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, cit., 185. Nel senso dell'inaccettabilità di soluzioni tali da rendere i magistrati del pubblico ministero assolutamente responsabili, alla luce dei principi del moderno Stato di diritto, G. DE LUCA, *Controlli extra-processuali ed endo-processuali*, cit., 217 ss.; A. MIELE, *Spunti problematici per la riforma del pubblico ministero*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, cit., 253 ss., il quale ritiene, tuttavia, necessario mantenere l'indipendenza del pubblico ministero rispetto sia al potere esecutivo, sia a quello giudiziario, al fine di evitare che esso configuri una sorta di «superpotere», compromettendo gli equilibri istituzionali.

⁵⁹ Sostiene tale orientamento O DOMINIONI, *op. ult. cit.*, 60 ss. In senso critico rispetto alla possibilità di separare indipendenza funzionale e dipendenza di status, G. NEPPI MODONA, *sub art. 112 Cost.*, cit., 68.

unicamente dalle previsioni dei commi precedenti del medesimo articolo, ritenuti applicabili solo alla magistratura giudicante⁶⁰.

Premessa la necessità di distinguere, nel contesto dell'ordinamento costituzionale italiano, la posizione del pubblico ministero da quella del giudice, per un verso, e di organi amministrativi, per l'altro, si è quindi valorizzata la non trascurabile discrezionalità implicita nelle funzioni proprie dell'accusa, non comparabile a quella sottesa al giudizio⁶¹. Si imporrebbe pertanto, secondo la lettura in considerazione, la valorizzazione di forme di responsabilità dell'organo dell'accusa verso il Parlamento, in ossequio al principio democratico di cui all'art. 1 Cost. Significativo, per i temi che formano oggetto specifico del presente lavoro, è il fatto che l'orientamento di cui si è appena dato conto abbia altresì auspicato la configurazione di rapporti gerarchici tra i diversi uffici del pubblico ministero, e addirittura la creazione di un organo di vertice idoneo a rappresentare una prima forma di collegamento con il potere politico⁶². Soluzione, quest'ultima, a cui si è opposta la constatazione dell'eccessiva disomogeneità della società italiana, sotto i profili sociale, economico e politico, e che altri autori hanno ritenuto potenzialmente foriera di fenomeni di «'lottizzazione' degli uffici delle procure»⁶³.

Secondo un'ulteriore proposta di riforma, i rapporti tra pubblico ministero e potere esecutivo dovrebbero atteggiarsi nella forma di un'«autonomia coordinata e integrata», caratterizzata da un vertice di nomina esterna rispetto alla magistratura⁶⁴.

Può dirsi comunque maggioritaria la tesi che, senza intendere l'indipendenza funzionale in modo radicale, e quindi come tale da ostare anche alla previsione di

⁶⁰ Così, A. PIZZORUSSO, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, in *Pubblico ministero e accusa penale*, 32 ss.

⁶¹ A. PIZZORUSSO, *Per un collegamento*, cit., 35: l'Autore fa riferimento, in particolare, all'esplicazione della discrezionalità del pubblico ministero in ordine alle scelte concernenti la graduazione della «penetratività» del controllo e alle fattispecie su cui esercitarlo, nonché agli strumenti processuali di cui avvalersi.

⁶² A. PIZZORUSSO, *Per un collegamento*, cit., 39 ss.

⁶³ V., per tali considerazioni, G. SPANGHER, *Le iniziative del pubblico ministero tra carenze ordinamentali e rischi di condizionamenti politici*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, cit., 128.

⁶⁴ Si tratta della proposta di D. MARAFIOTI, *Un vertice responsabile dell'andamento della funzione d'accusa*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, 237 ss.

qualsivoglia forma di concentrazione delle funzioni o di gerarchia, pur all'interno del singolo ufficio, attribuisce rilevanza essenziale al profilo esterno della garanzia di cui si tratta, intesa come divieto di ingerenze di altri poteri pubblici nell'operato del pubblico ministero.

Tali conclusioni sono fondate essenzialmente su una lettura sistematica del disposto costituzionale, nel suo riferimento alla previsione di «garanzie» per il pubblico ministero, nel citato art. 107 Cost., nonché alla necessità di assicurare l'indipendenza dei relativi uffici presso le giurisdizioni speciali, sancita dall'art. 108 della Carta fondamentale⁶⁵.

L'ineludibilità della previsione di forme di garanzia per i magistrati della pubblica accusa non consente dunque, secondo quanto è stato posto in luce da alcuni interpreti, di equiparare la loro posizione a quella di funzionari della pubblica amministrazione, conducendo in definitiva verso il rifiuto di una dipendenza funzionale dei medesimi da organi politici⁶⁶.

Essenziale, in proposito, è peraltro la considerazione secondo cui l'indipendenza esterna del pubblico ministero e quella dei giudici si trovano in rapporto di condizionamento reciproco, nel solco del principio di obbligatorietà dell'azione. E difatti, l'influenza di valutazioni di natura politica sulla decisione di formulazione al giudice della domanda di accertamento della fondatezza dell'ipotesi d'accusa non può non incidere sulla definizione dei confini entro cui l'organo giudicante sarà chiamato a pronunciarsi⁶⁷.

Nella giurisprudenza costituzionale⁶⁸, nonché, diffusamente, in dottrina, si è quindi ritenuto di poter individuare il fondamento costituzionale dell'indipendenza

⁶⁵ V. C. CESARI, C. CESARI, *La disciplina costituzionale*, in AA. VV., *Fondamenti di procedura penale*, parte I, *I principi*, a cura di A. CAMON, 109.

⁶⁶ In questo senso, V. ZAGREBELSKY, *Indipendenza del pubblico ministero*, cit., 14.

⁶⁷ *Ivi*; l'Autore richiama, in proposito, anche l'orientamento espresso da P. CALAMANDREI in *Governo e magistratura* (discorso inaugurale dell'anno accademico all'Università di Siena, 1921), in *Opere giuridiche*, vol. II, Napoli, 1966, 202. In definitiva, valutazioni di natura politica nell'esercizio dell'azione penale potrebbero determinare la deplorabile mancata applicazione della legge nei confronti di soggetti i quali, in quanto titolari di funzioni pubbliche, disporrebbero del potere di sottrarsi al giudizio.

⁶⁸ Corte cost., 8 settembre 1995, n. 420, in www.cortecostituzionale.it, con note di G. AMATO, *In tema di indipendenza del pubblico ministero*, in *Cass. pen.*, 1995, 3, 3293; S. BARTOLE, *La legittimazione del p.m. al conflitto di attribuzione: troppo rumore per nulla?*, in *Dir. pen. proc.*, 1995, 1415; G. FIANDACO, *La giustizia penale in bicamerale*, in *Foro it.*, 1997, 6, 162; D.

funzionale del p.m. nel principio di obbligatorietà dell'azione penale, sancito dall'art. 112 Cost. Da quest'ultimo, invero, si fa derivare la subordinazione dell'esercizio dell'azione stessa, nonché del complesso dell'attività d'indagine preordinata all'assunzione delle determinazioni in materia, al fondamentale canone di legalità: e pertanto, di soggezione alla legge non può parlarsi con riguardo al solo giudice, *ex art. 101 cpv. Cost.*⁶⁹, in quanto essa deve essere necessariamente estesa anche all'operato dell'organo dell'accusa.

Nondimeno, poste tali premesse, si è osservato come non sia agevole farne derivare la conseguenza non solo dell'indipendenza "esterna" di quest'ultimo da ogni altro potere pubblico, ma altresì quella della necessaria diffusività e personalizzazione del relativo potere. Caratteri, questi ultimi, che sarebbero finanche ostativi alla possibilità di riconoscere forme di intervento di uffici diversi, quali, a titolo esemplificativo, il procuratore generale nell'esercizio del potere di

FLORENZANO, *L'art. 37 4° comma, l. n. 87 del 1953 e l'obbligo della corte di individuare gli organi "interessati"*, *ivi*, 1997, p. I, 1724; P. OLIMPIERI, *Brevi note in tema di legittimazione al conflitto dei ministri e di principio di cooperazione tra poteri dello stato*, in *Giur. cost.*, 1995, 5, 3227; L. PESOLE, *Il ministro dell'interno in un conflitto tra poteri: parte sostanziale o mero autore formale dell'atto?*, in *Giur. cost.*, 1995, 5, 3204; G. A. VENEZIANO, *Indipendenza del p.m., segreto investigativo e protezione dei pentiti (a proposito della sentenza n. 420 del 1995 della Corte costituzionale)*, in *Cass. pen.*, 1996, 4, 1040; P. VERONESI, *Conflitti tra poteri e giudizio incidentale a confronto: interesse ad agire, rilevanza e concretezza*, *ivi*, 1995, 5, 3219. La Corte, modificando in parte il proprio orientamento rispetto a quello sostenuto nella precedente sentenza 15 febbraio 1991, n. 88, *ibidem*, ha quindi individuato nell'art. 112, e non nell'art. 101 cpv. Cost., il fondamento dell'indipendenza funzionale del pubblico ministero. Per contro, nella pronuncia del 1991 il Giudice delle leggi, richiamando anche le proprie precedenti sentenze 16 dicembre 1970, n. 190, e 29 aprile 1975, n. 96, aveva ritenuto quanto segue: «Realizzare la legalità nell'eguaglianza non è, però, concretamente possibile se l'organo cui l'azione è demandata dipende da altri poteri: sicché di tali principi è imprescindibile requisito l'indipendenza del pubblico ministero. Questi è infatti, al pari del giudice, soggetto soltanto alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.) e si qualifica come "un magistrato appartenente all'ordine giudiziario collocato come tale in posizione di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere", che "non fa valere interessi particolari ma agisce esclusivamente a tutela dell'interesse generale all'osservanza della legge" (sentenze nn. 190 del 1970 e 96 del 1975)». Nella citata pronuncia n. 96 del 1975, la Corte aveva valorizzato una nozione unitaria e ampia di "giurisdizione", da intendersi, proprio in ragione della peculiare posizione propria del pubblico ministero nel sistema processuale, come comprensiva non solo dell'attività «decisoria, che è peculiare e propria del giudice», ma anche dell'attività di «esercizio dell'azione penale, che con la prima si coordina in un rapporto di compenetrazione organica a fine di giustizia e che l'art. 112 della Costituzione, appunto, attribuisce al pubblico ministero».

⁶⁹ Occorre ricordare come una parte della dottrina abbia, tuttavia, ritenuto che il riferimento, nell'art. 101 cpv. Cost., alla soggezione alla legge dei soli giudici, sia il frutto, più che di una scelta consapevole dei Costituenti, dell'intervento arbitrario del Comitato di redazione, che sostituì il termine "magistrati" con la parola "giudici".

avocazione, e finanche alla configurazione di rapporti di tipo gerarchico all'interno del singolo ufficio⁷⁰.

E anzi, quanto al primo dei due profili appena menzionati, non può non evidenziarsi l'esigenza di differenziare la posizione dei magistrati del pubblico ministero da quella dei giudici, proprio al fine di salvaguardare la stessa efficacia dell'attività investigativa, e dunque, in ultima analisi, l'obbligatorietà dell'azione penale.

Come si è detto, un'eccessiva frammentazione delle operazioni inquirenti si scontra con le esigenze di accertamento e repressione di reati caratterizzati da modalità di commissione sempre più complesse e organizzate⁷¹. In definitiva, la "disorganizzazione" nell'espletamento delle indagini non appare più tollerabile, e per le ragioni già esposte il sistema costituzionale non appare di ostacolo a forme di ragionevole limitazione della diffusività della funzione di accusa. Se l'art. 112 Cost. impone che l'attività del pubblico ministero, dal momento dell'iscrizione della notizia di reato, all'esercizio e ancora alla prosecuzione dell'azione, sia

⁷⁰ V., su tali profili, e per l'orientamento che ricollega l'indipendenza funzionale del p.m. all'art. 112 Cost., P. GAETA, *L'organizzazione degli uffici di procura. Note sull'evoluzione dell'indipendenza 'interna' del pubblico ministero: verso una gerarchia funzionale*, in *Quest. giust.*, 2019; ID., *Il pubblico ministero e la polizia giudiziaria*, cit., 151-152. Nel senso della derivazione dal principio di obbligatorietà dell'azione penale della soggezione del pubblico ministero soltanto alla legge, v. anche, *ex multis*, C. CESARI, *La disciplina costituzionale*, cit., 108; A. GUSTAPANE, *Il pubblico ministero*, cit., 142; G. MONACO, sub *art. 112 Cost.*, in *Codice di procedura penale commentato*, a cura di A. GIARDA e G. SPANGHER, t. I, Assago, 2017, 125-126; G. NEPPI MODONA, sub *art. 112 Cost.*, cit., 39 ss. Per un'analisi di alcune prospettive aperte dal progetto di legge costituzionale n. 14, in materia di "separazione delle carriere", cfr. E. BRUTI LIBERATI, *Lo statuto del pubblico ministero nel progetto di legge costituzionale n. 14. Non solo separazione delle carriere*, in *Sistema penale*, 9 marzo 2020. Nel senso dell'individuazione di una correlazione tra un certo grado di diffusività della funzione e la salvaguardia del principio di obbligatorietà dell'azione, che presenta con il connotato di indipendenza del pubblico ministero il legame già indicato, si è espresso anche V. ZAGREBELSKY, *Indipendenza del pubblico ministero*, cit., 27-28, il quale considera comunque come prerequisito di una simile soluzione quello della compiuta distinzione tra funzioni dell'accusa e del giudizio. Ravvisano il legame tra art. 112 Cost. e indipendenza funzionale del p.m. anche N. ZANON e F. BIONDI, *Il sistema costituzionale*, cit., 237 ss., i quali osservano, altresì, in punto di "diffusività" della funzione, come la giurisprudenza costituzionale (Corte cost., n. 462 del 1993, cit.) abbia sancito la legittimazione di ogni ufficio di procura a stare in giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. In senso critico, G. DE LUCA, *Controlli extra-processuali ed endo-processuali nell'attività inquirente del pubblico ministero*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, cit., 217 ss.; Sul tema dell'obbligatorietà dell'azione penale, e delle conseguenze che ne derivano in punto di indipendenza del p.m., v. anche G. Monaco, *Pubblico ministero ed obbligatorietà dell'azione penale*, Milano, 2003.

⁷¹ V. *supra*, cap. I, § 1 e 2.

ispirata a canoni di legalità e non invece a valutazioni di pura opportunità, non è di ostacolo a tali prescrizioni un assetto organizzativo tale da rendere più completo ed efficiente l'espletamento delle operazioni investigative e da reagire ad atteggiamenti di inerzia e mancata collaborazione.

Inoltre, si è già avuto modo di osservare come la concentrazione delle indagini non equivalga di per sé all'affermazione di ingerenze di altri poteri pubblici nell'operato della magistratura.

Con riferimento, poi, alla seconda questione, occorre ricordare come una certa verticalizzazione sotto i profili organizzativo e operativo, con attribuzione al procuratore della Repubblica di poteri riconducibili a relazioni improntate al principio gerarchico, sia derivata dal d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106⁷². A sostegno della legittimità di tale impostazione, si pone indubbiamente la distinzione tra giudice e pubblico ministero, già valorizzata ad altri fini, in ordine alla personalizzazione della funzione: e difatti, l'impersonalità di quest'ultima, riferibile all'ufficio nel suo complesso e non alle singole persone che lo compongono, giustifica la configurazione di rapporti di questo tenore all'interno delle procure⁷³. Si è osservato, in ogni caso, come la normazione secondaria adottata dal Consiglio superiore della magistratura sia talvolta intervenuta in senso correttivo rispetto a una simile tendenza delle disposizioni legislative⁷⁴, a tutela di quell'indipendenza nell'esercizio delle funzioni che si è più volte richiamata.

Merita, inoltre, ricordare come l'attenuazione del canone di personalizzazione delle funzioni, con speciale riguardo all'assetto interno all'ufficio di procura, sia stato ricondotto anche all'esigenza di assicurare

⁷² Una certa gerarchia interna all'ufficio del pubblico ministero, ex art. 70 ord. giud., era prevista comunque anche prima della riforma da ultimo citata, come posto in luce da V. ZAGREBELSKY, *op. ult. cit.*, 13-14, il quale, inoltre, ravvisa l'esistenza di rapporti di sovraordinazione anche tra uffici diversi interni al medesimo distretto di corte d'appello. Per la ricostruzione dell'evoluzione della disciplina, v. A. A. DALIA, *Il problema del coordinamento*, cit., 91 ss.; M. MADDALENA, *Azione penale*, cit., 151 ss.

⁷³ In questo senso, N. ZANON e F. BIONDI, *Il sistema costituzionale*, cit., 252-253. Per un orientamento più critico al riguardo, anche in relazione a Corte cost., n. 52 del 1976, A. GUSTAPANE, *Il pubblico ministero*, cit., 144 ss., il quale rileva come, in ogni caso, non possa farsi riferimento al principio gerarchico nell'organizzazione dell'ufficio.

⁷⁴ V. P. GAETA, *L'organizzazione degli uffici di procura*, cit.

uniformità nell'interpretazione dei criteri di priorità tra i procedimenti⁷⁵ che, oggi, costituiscono un contrappeso impostosi nella prassi al principio di obbligatorietà dell'azione, come più in generale nelle valutazioni discrezionali dell'organo dell'accusa⁷⁶.

Occorre, da ultimo, ricordare come alla lettura dell'art. 112 Cost. di cui si è appena dato conto si sia opposta una diversa interpretazione, tesa a limitarne l'incidenza sul canone di indipendenza del pubblico ministero. In particolare, la mancata riconducibilità a modelli legalmente precostituiti di scelte altamente discrezionali, come quelle concernenti la selezione delle notizie di reato da perseguire o la direzione da impartire alle indagini, consentirebbe di innestare il raccordo tra pubblico ministero e potere esecutivo «sui momenti di discrezionalità della funzione» del primo⁷⁷.

Tale dibattito teorico ha trovato un'espressione particolarmente significativa proprio al momento dell'istituzione della D.N.A. e delle direzioni distrettuali antimafia, con speciale riguardo ai caratteri e al ruolo riferibili alla prima.

Ed invero, il timore manifestato da più parti era quello della compromissione della suindicata indipendenza funzionale degli uffici del pubblico ministero, nel richiamato legame della medesima con l'assenza di interferenze di altri poteri dello Stato. Sin dai primi momenti successivi all'entrata in vigore delle novità normative a cui si è fatto riferimento, si è invero paventata l'introduzione di un vero e proprio assetto gerarchico, e di un sistema verticistico tale da determinare la concentrazione, in capo alla procura concepita come unica a livello nazionale, di poteri particolarmente ampi; poteri, dunque, tanto estesi da finire per determinare in maniera pressoché inevitabile forme di controllo politico sul relativo esercizio⁷⁸.

⁷⁵ Così, G. LOZZI, *Lezioni di procedura penale*, Torino, 2017, 104.

⁷⁶ In questo senso, M. MADDALENA, *Azione penale*, cit., 154-55.

⁷⁷ Sostiene questa tesi O. DOMINIONI, *Per un collegamento*, cit., 75.

⁷⁸ Così, G. NEPPI MODONA, *Terremoto in Procura*, in *La Repubblica*, 26 gennaio 1992, 10; cfr. anche G. TURONE, *Le indagini collegate*, cit., 54-55. Per una ricostruzione delle perplessità sorte al momento dell'introduzione del nuovo modello di coordinamento investigativo, v. anche G. CANZIO, S. LIOTTA, F. SPIEZIA, *La Direzione Nazionale Antimafia*, cit., 458; S. LORUSSO, *"Superprocura" e coordinamento delle indagini*, cit., 27.

L'esigenza di rispettare la sfera di autonomia delle singole procure nello svolgimento della rispettiva attività, da coniugare tuttavia con obiettivi di efficienza dell'attività investigativa particolarmente avvertiti nel contrasto a determinate categorie di reati, ha comunque condotto alcuni autori a proporre un'interpretazione delle nuove disposizioni coerentemente con la *ratio legis*, e in definitiva, dunque, secondo un criterio di natura teleologica, teso alla salvaguardia, nella massima misura possibile, di alcuni valori avvertiti come fondamentali. Si tratta, specificamente, della tutela della sfera di autonoma operatività delle singole procure, anche distrettuali, rispetto a forme indebite di interferenza e intrusione della nuova «centrale del coordinamento investigativo»⁷⁹, nonché del rispetto del principio di obbligatorietà dell'azione penale⁸⁰. Principio, quest'ultimo, di cui, come si è visto, è stata proposta da una parte della dottrina un'interpretazione particolarmente rigorosa, in termini di divieto di qualsivoglia direttiva o valutazione promanante da soggetti diversi, anche interni al medesimo ordine.

Nondimeno, tali dubbi sono stati fugati non solo dall'originaria distinzione funzionale tra Direzione nazionale antimafia e direzioni distrettuali, nonché dall'assenza di un autonomo rilievo esterno di queste ultime, incardinate all'interno delle diverse procure presso i tribunali dei capoluoghi dei distretti di corte d'appello⁸¹, ma altresì dalle concrete modalità di esercizio dei poteri della stessa D.N.A.

E difatti, si è riscontrata, nell'ormai non ridotto arco temporale di effettivo funzionamento degli strumenti di coordinamento delle indagini in esame, la tendenza a interpretare le funzioni della Direzione nazionale secondo modalità realmente rispettose dei valori sopra menzionati, evitandosi di ricorrere all'avocazione delle indagini o alla formulazione di vere e proprie direttive cogenti.

⁷⁹ Così è stata definita la Direzione nazionale antimafia nella Relazione alla legge di conversione del d.l. istitutivo: v., ancora, G. TURONE, *op. loc. ult. cit.*

⁸⁰ In questo senso, G. TURONE, *Le indagini collegate*, cit., 68.

⁸¹ V. P. GAETA, *Il pubblico ministero e la polizia giudiziaria*, cit., 202-203, il quale osserva, inoltre, che l'abrogato art. 70-bis ord. giud. – il cui disposto è confluito nell'art. 102 d.lgs. n. 159/2011, consente al procuratore della Repubblica, in casi eccezionali, di attribuire le funzioni di pubblico ministero in relazione ai reati di cui all'art. 51, comma 3-bis, c.p.p. anche a magistrati non appartenenti alla direzione distrettuale.

Per contro, sono stati privilegiati gli strumenti dell'acquisizione e della circolazione di informazioni, nonché dell'impulso al coordinamento mediante la convocazione di riunioni tra i procuratori interessati⁸². Anche queste ultime modalità operative non hanno comunque mancato di incontrare talune resistenze nell'applicazione pratica; segno, questo, del fatto che la "cultura del coordinamento" non è a tutt'oggi uniformemente radicata, e che sussistono ancora incertezze in merito all'opportunità di condividere talune informazioni, o di rinunciare a una gestione più personalistica dell'attività investigativa.

Si tratta di difficoltà che, come si avrà modo di dire⁸³, hanno caratterizzato anche le indagini su taluni reati ambientali, con specifico riferimento alle attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

Il dibattito a cui si è fatto cenno resta, comunque, di indubbio interesse, anche in considerazione della dialettica, che proprio nell'esperienza di cui si tratta trova importanti radici, tra coordinamento e concentrazione delle indagini, tra modello orizzontale e modello verticistico di strutturazione della cooperazione tra uffici sul piano investigativo. A tali dicotomie si accompagna inoltre il quesito sull'opportunità non solo di individuare forme di adeguato raccordo tra le attività degli uffici dinanzi a cui siano incardinati procedimenti diversi, bensì anche di consentire lo svolgimento delle investigazioni secondo canoni di unitarietà e accentramento, specialmente in presenza di fatti criminosi caratterizzati da multiterritorialità e plurisoggettività, e richiedenti l'applicazione di competenze di elevata specializzazione.

E difatti, con l'istituzione della Direzione nazionale antimafia e delle direzioni distrettuali è stata, tra l'altro, posta una deroga alla regola generale dell'attribuzione della legittimazione allo svolgimento dell'attività d'indagine in capo alla procura istituita presso la sede del giudice territorialmente competente.

⁸² V. G. CANZIO, S. LIOTTA, F. SPIEZIA, *La Direzione Nazionale Antimafia*, cit., 425; S. LORUSSO, "Superprocura" e coordinamento delle indagini, cit., 29-30.

⁸³ V. *infra*, § 3 ss.

Tale “competenza”, di natura eccezionale⁸⁴, determina dunque la scissione della corrispondenza a cui si è sopra fatto cenno, in ragione dello svolgimento accentrato della fase investigativa dinanzi a un ufficio che ben può divergere dalla procura istituita presso il giudice dinanzi al quale avrà luogo il dibattimento.

Una soluzione analoga è stata, peraltro, come si vedrà, accolta nella configurazione del Pubblico ministero europeo⁸⁵.

Al contempo, per i delitti di cui all’art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p., l’art. 328, comma 1-*bis*, c.p.p. pone una deroga alle ordinarie regole di competenza territoriale del giudice – seppure con esclusione della fase del giudizio – in ragione dell’attribuzione delle funzioni di giudice per le indagini preliminari a un magistrato del tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente.

Le linee di tendenza appena indicate costituiranno, pertanto, una delle direttrici su cui si svilupperà l’indagine sullo “stato dell’arte” e sulle prospettive del coordinamento in materia di criminalità ambientale, particolarmente alla luce delle indicazioni che provengono dalla normativa sovranazionale.

2.2. Configurazione e prerogative della «centrale del coordinamento investigativo».

Proprio nell’intento di bilanciare le diverse esigenze a cui si è sopra fatto riferimento, la novella del 1991-92 ha scelto di istituire la Direzione nazionale antimafia all’interno della Procura generale presso la Corte di cassazione, ai sensi degli ormai abrogati art. 76-*bis* ss. ord. giud. – il cui contenuto è sostanzialmente confluito negli artt. 103-105 d.lgs. n. 159/2011 – subordinandola alla sua sorveglianza funzionale.

Ancora sul piano organizzativo interno, l’odierno art. 103 del codice delle leggi antimafia prevede un’articolazione – rafforzata contestualmente all’estensione delle attribuzioni della Direzione anche ai delitti con finalità di

⁸⁴ V. E. APRILE, sub *art. 51*, in *Codice di procedura penale commentato*, a cura di A. GIARDA e G. SPANGHER, t. I, cit., 706.

⁸⁵ V. *infra*, cap. III.

terrorismo⁸⁶ – caratterizzata dalla presenza di un procuratore nazionale antimafia, da due aggiunti e da venti sostituti. I criteri di designazione di questi ultimi⁸⁷ sono espressione dell'ulteriore profilo che, come si è visto, è risultato accentuato dalle riforme di cui si tratta, ossia la fondamentale specializzazione dei soggetti titolari di poteri investigativi su determinati reati.

La scelta di incardinare la nuova struttura di coordinamento investigativo nell'ambito della Procura generale presso il giudice di legittimità è stata ricondotta, essenzialmente, proprio all'intento di arginare le perplessità relative alla tenuta costituzionale della nuova disciplina. Si tratta, specificamente, del paventato assetto verticistico del sistema e della temuta ingerenza del potere politico nell'assunzione delle decisioni inerenti all'impulso alle investigazioni e al coordinamento⁸⁸.

Al contempo, si è osservato come l'istituzione di forme di scambio e di dialogo proficui tra la D.N.A. e la Procura generale presso la Cassazione possa giovare alla prima, con particolare riguardo ad ambiti quali le relazioni internazionali: si fa riferimento, in particolare, al *Consultative for the Prosecutors General and Directors of Public Prosecutions* tra gli Stati membri dell'Unione europea, a cui Eurojust fornisce supporto logistico e finanziario⁸⁹.

Sul piano strutturale, occorre ricordare come alla creazione della Direzione nazionale antimafia si sia affiancata la costituzione delle direzioni distrettuali

⁸⁶ V. *infra*, § 2.3.

⁸⁷ Il comma 3 del citato art. 103 d.lgs. n. 159/2011 dispone difatti quanto segue: «I magistrati della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo sono scelti tra coloro che hanno svolto, anche non continuativamente, funzioni di pubblico ministero per almeno dieci anni e che abbiano specifiche attitudini, capacità organizzative ed esperienze nella trattazione di procedimenti in materia di criminalità organizzata e terroristica. L'anzianità nel ruolo può essere valutata solo ove risultino equivalenti i requisiti professionali.

⁸⁸ V. G. CANZIO, S. LIOTTA, F. SPIEZIA, *La Direzione Nazionale Antimafia*, cit., 430 ss.; G. TURONE, *Le indagini collegate*, cit., 54-55.

⁸⁹ Cfr., sul tema, G. CANZIO, S. LIOTTA, F. SPIEZIA, *La Direzione Nazionale Antimafia*, cit. È possibile reperire informazioni più dettagliate su tale Forum, nonché sulle relative riunioni e sui temi affrontati nel corso delle stesse, all'indirizzo <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks-and-fora/consultative-forum-prosecutors/consultative>. Lo scopo del Forum è quello della condivisione di esperienze e *best practice*, specialmente su temi attinenti al contrasto a tipologie di attività criminali eccedenti, in misura crescente, i confini dei singoli Stati: e difatti, se si ha riguardo alle tematiche recentemente affrontate nel suo ambito, si può notare come esse siano tali da spaziare dalle investigazioni in materia di *smuggling* e traffico di migranti, al *cybercrime*, alla prova digitale e alla *data retention*, alla confisca di proventi illeciti, alla Procura europea e al futuro di Eurojust.

(DDA), oggi regolate dall'art. 102, d.lgs. n. 159/2011⁹⁰: un ulteriore esempio della coniugazione di istanze di parziale centralizzazione, di coordinamento e di specializzazione. Ed invero, non è apparso sufficiente al legislatore attribuire la legittimazione allo svolgimento delle indagini sui delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. alla procura distrettuale, ma si è ritenuto opportuno istituire una struttura apposita all'interno della procura stessa, imponendosi, salvi casi eccezionali, l'attribuzione delle funzioni di pubblico ministero per tali reati a un magistrato appartenente alla medesima⁹¹.

Il legislatore del 1991-92 è apparso inoltre prudente, sotto tali profili, nella delineazione degli aspetti funzionali della Direzione nazionale, non attribuendole poteri di indagine diretti, ma conferendole funzioni di impulso e tendenti a favorire, eventualmente mediante il ricorso a strumenti eccezionali quali l'avocazione delle investigazioni, quella concertazione delle attività degli organi inquirenti verso obiettivi comuni, che riveste un ruolo centrale nel procedimento per delitti di criminalità organizzata.

Si è pertanto parlato di natura «inedita» della medesima⁹², che non è titolare del potere di svolgere le indagini, salvo il caso dell'avocazione, né di esercitare l'azione penale, né, ancora, di espletare le funzioni requirenti nei giudizi di impugnazione, disponendo invece delle peculiari prerogative a cui si è fatto cenno e che saranno di seguito sinteticamente ricordate.

Può altresì premettersi che le funzioni della Direzione nazionale sono riconducibili essenzialmente, in misura più o meno diretta, al coordinamento, da ritenersi «il metodo specifico di indagine sui reati a sfondo mafioso»⁹³. Pochi sono,

⁹⁰ A norma del primo comma di tale articolo, «per la trattazione dei procedimenti relativi ai reati indicati nell'articolo 51, comma 3- bis, del codice di procedura penale il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto costituisce, nell'ambito del suo ufficio, una direzione distrettuale antimafia designando i magistrati che devono farne parte per la durata non inferiore a due anni. Per la designazione, il procuratore distrettuale tiene conto delle specifiche attitudini e delle esperienze professionali. Della direzione distrettuale non possono fare parte magistrati in tirocinio. La composizione e le variazioni della direzione sono comunicate senza ritardo al Consiglio superiore della magistratura».

⁹¹ Come previsto dal comma 3 del citato art. 102, d.lgs. n. 159/2011.

⁹² Così, S. SAU, *Le indagini collegate*, cit., 128.

⁹³ Così, testualmente, P. GAETA, *Il pubblico ministero e la polizia giudiziaria*, cit., 209. Nel senso della riconducibilità di tutte le funzioni della DNA al coordinamento, v. G. TURONE, *Le indagini collegate*, cit., 83.

invece, quei poteri che appaiono poter prescindere dalla concertazione di indagini caratterizzate da un collegamento attuale o potenziale, e che sembrano dunque potersi ricondurre a quella che una parte della dottrina qualifica come funzione di «impulso alle investigazioni». Tra questi ultimi, può menzionarsi il potere di assegnazione, nei casi in cui esso riguardi magistrati della stessa Direzione nazionale e sia preordinato a garantire una maggiore efficacia della singola investigazione⁹⁴.

In ogni caso, le funzioni della Direzione nazionale, come articolate più specificamente nel comma 3 dell'art. 371-*bis* c.p.p., rispondono agli obiettivi di effettività del coordinamento stesso, nonché di garanzia tanto della funzionalità dell'impiego della polizia giudiziaria, quanto della completezza e tempestività delle investigazioni; funzioni, queste ultime, che come si è già visto sono riferibili a una gestione non atomistica, bensì condivisa e concertata delle investigazioni, quando vengano in considerazione determinate tipologie di delitti. Si è peraltro osservato come la nozione di coordinamento accolta nell'art. 371-*bis* appaia più estesa di quella oggetto dell'art. 371 del codice di rito, se si ha riguardo specialmente all'esercizio di poteri, quali l'acquisizione di informazioni, che prescindono, come si è detto, dall'ipotesi di collegamento attuale tra indagini già in atto⁹⁵.

⁹⁴ Cfr. F. DELLA CASA e G. P. VOENA, *I soggetti*, in *Compendio di procedura penale*, cit., 67. Cfr. anche, sul tema, M. L. DI BITONTO, *I soggetti*, in *Fondamenti di procedura penale*, cit., 186.

⁹⁵ In questo senso, G. TURONE, *op. loc. ult. cit.* Analogamente, sulla funzione propulsiva del procuratore nazionale antimafia, S. SAU, *Le indagini collegate*, cit., 141. Cfr., per l'orientamento favorevole alla distinzione tra funzioni di impulso alle investigazioni e di impulso al coordinamento, G. CANZIO, S. LIOTTA, F. SPIEZIA, *La Direzione Nazionale Antimafia*, cit., 460. V. anche, sulle funzioni di coordinamento della Direzione nazionale antimafia, A. D'ALESSIO, *Attribuzioni delle procure distrettuali e delle direzioni distrettuali antimafia create al loro interno*, in *Il «doppio binario» nell'accertamento dei fatti di mafia*, cit., 262 ss. Cfr. anche, sul tema, V. BORRACCETTI, *Le nuove strategie di contrasto nei confronti della criminalità mafiosa - Direzione nazionale e direzioni distrettuali antimafia. Un bilancio della esperienza del coordinamento*, in *Quest. giust.*, 2002, 3, 635 ss.; D. MANZIONE, *I complessi rapporti tra D.D.A., D.N.A. e direzioni distrettuali*, in *Diritto penale e processo*, 1998, 12, 1576 ss.; G. SALVI, *Funzioni e poteri del procuratore nazionale antimafia*, in *Cass. pen.*, 1992, 1081 ss.

Non trascurabile è inoltre il ruolo che si esplica nel superamento di eventuali contrasti tra uffici del p.m.⁹⁶, favoriti dalla complessità anche territoriale delle attività illecite di cui si tratta.

Poste tali premesse, si accoglie comunemente, con riguardo alle attribuzioni del procuratore nazionale antimafia⁹⁷, la distinzione tra attività informativa, di coordinamento generale e di coordinamento specifico⁹⁸; si procederà quindi, di seguito, alla disamina delle caratteristiche fondamentali delle medesime, nei limiti di quanto necessario alle finalità della presente trattazione.

Con riguardo, in primo luogo, alla funzione informativa, essa deve ritenersi funzionale alla promozione del coordinamento, nella prospettiva della visione globale degli illeciti di cui si tratta⁹⁹, che come si è visto costituisce un requisito imprescindibile di investigazioni complesse, sotto i profili dell'estensione territoriale e della trama di nessi di natura oggettiva e soggettiva al cui interno i singoli reati vengono ad essere inseriti.

L'art. 371-*bis*, comma 3, lett. c) prevede dunque, come è noto, l'acquisizione ed elaborazione di dati, notizie e informazioni in materia di criminalità organizzata, e oggi anche di terrorismo, a seguito della progressiva estensione della sfera di attribuzioni della Direzione nazionale, a cui si avrà modo di fare cenno.

Essenziale è inoltre la già citata previsione di cui all'art. 117, comma 2-*bis*, c.p.p., anch'esso oggetto di successive modifiche, e tale da consentire un accesso generalizzato ai registri istituiti presso le procure, in deroga alla previsione del segreto investigativo. Si tratta, peraltro, come si è osservato, di un potere

⁹⁶ Valorizza questo profilo, in particolare, F. CERQUA, *Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, procuratore nazionale, procure distrettuali, La legislazione antimafia*, diretto da E. MEZZETTI e L. LUPARIA, Bologna, 2020, 4q0.

⁹⁷ Il procuratore, secondo l'art. 103, d.lgs. n. 159/2011, è nominato con la procedura prevista dall'articolo 11, comma 3, legge 24 marzo 1958, n. 195, che prevede una delibera del C.S.M. su una proposta formulata, di concerto con il ministro della Giustizia, da una commissione di 6 componenti, dei quali quattro sono eletti dalla magistratura, e due dal Parlamento.

⁹⁸ V., al riguardo, P. GAETA, *Il pubblico ministero e la polizia giudiziaria*, cit., 209 ss.; S. SAU, *Le indagini collegate*, cit., 124 ss.; G. TURONE, *Le indagini collegate*, cit., 74-75 ss. Cfr. anche, sulle funzioni della Direzione nazionale, A. MARI, sub art. 371-*bis*, in *Codice di procedura penale commentato*, diretto da G. LATTANZI e E. LUPO, vol. V, Milano, 2017, 314. Cfr. anche, sui profili generali attinenti a struttura e funzioni della D.N.A., G. SOTTANI, *Il pubblico ministero*, in *Trattato di procedura penale*, diretto da G. SPANGHER, t. I, *Soggetti*, a cura di G. DEAN, Torino, 2009, 411 ss.

⁹⁹ V. P. GAETA, *Il pubblico ministero e la polizia giudiziaria*, cit., 209.

strumentale non solo all'emersione di ipotesi di collegamento e quindi di coordinamento potenziale con indagini già pendenti, ma altresì all'individuazione dello svolgimento di investigazioni per i delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p., in ipotesi di mancata corretta qualificazione giuridica del fatto, o di omessa individuazione della connessione di determinati reati con quello di cui all'art. 416-*bis* c.p.¹⁰⁰.

Particolarmente rilevante è stata dunque l'istituzione di un sistema informativo – il “sistema SIDDA-SIDNA” – volto ad assicurare a completezza e tempestività dello scambio informativo a cui sono tenute le procure distrettuali¹⁰¹, come previsto prima dall'ormai abrogato art. 70-*bis* ord. giud., e oggi dall'art. 102, d.lgs. n. 159/2011.

Si tratta di banche dati organizzate secondo un approccio “modulare distribuito”, in quanto lo spazio riservato a ciascuna direzione distrettuale mantiene una sua autonomia, sebbene ogni ufficio sia inserito in un insieme di flussi informativi concernenti tanto la singola struttura, quanto il complesso degli uffici interessati. Analoga è la configurazione del sistema riguardante specificamente la Direzione nazionale, sebbene quest'ultima, a norma del citato art. 117, comma 2-*bis*, c.p.p., sia chiamata a svolgere una funzione di gestione del complessivo novero di dati inseriti¹⁰².

Il potere di accesso della Direzione nazionale agli atti di indagine, come si vedrà, è stato peraltro inteso in misura piuttosto ampia¹⁰³ anche dal Consiglio superiore della magistratura, in sede di adozione di quelle fonti “paranormative” che contribuiscono a delineare la disciplina della materia. È tuttavia necessario, con riguardo alle attribuzioni sul piano informativo, ricordare come maggiori limitazioni incontrino l'utilizzazione dei dati acquisiti dal procuratore nazionale, quando si tratti di operarne un impiego non meramente interno, per finalità di impulso al coordinamento, bensì di rilevanza esterna. Sarà invero necessario, in tal

¹⁰⁰ Cfr. G. SOLA, sub art. 117 c.p.p., in *Codice di procedura penale commentato*, a cura di A. GIARDA e G. SPANGHER, cit. t. I, 1128.

¹⁰¹ V., al riguardo, la *Risoluzione sull'utilizzo del sistema SIDDA-SIDNA da parte delle Direzioni distrettuali antimafia* del Consiglio Superiore della Magistratura, del 13 marzo 2014.

¹⁰² G. CANZIO, S. LIOTTA, F. SPIEZIA, *La Direzione Nazionale Antimafia*, cit., 473.

¹⁰³ G. CANZIO, S. LIOTTA, F. SPIEZIA, *La Direzione Nazionale Antimafia*, cit., 473.

caso, acquisire l'autorizzazione della procura interessata, come chiarito in una risoluzione del 16 marzo 2016 dello stesso C.S.M.¹⁰⁴.

Come si vedrà, inoltre, tale ambito costituisce uno degli aspetti più problematici dell'attuazione effettiva del coordinamento investigativo, in ragione delle resistenze che tuttora incontra la condivisione delle informazioni da parte degli uffici.

L'acquisizione di dati conoscitivi utili per l'esercizio delle funzioni di impulso e coordinamento della Direzione nazionale può inoltre realizzarsi mediante colloqui con detenuti e internati, a norma dell'art. 18-*bis*, legge 26 luglio 1975, n. 354.

Quanto alla funzione di coordinamento generale, si è rilevato come esso trovi le proprie radici nelle previsioni di cui all'art. 118-*bis* disp. att. c.p.p., e nel citato provvedimento normativo che aveva istituito i servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia¹⁰⁵.

I poteri riferibili a tale ambito di competenza della Direzione nazionale sono generalmente individuati in quelli richiamati dai primi due commi del più volte citato art. 371-*bis* c.p.p., nonché dalle lett. a), b) e c) del comma 3 del medesimo articolo¹⁰⁶.

Pertanto, deve aversi riguardo alle prerogative volte a rendere effettivo il coordinamento, tanto con finalità di individuazione di ipotesi di collegamento, quanto a seguito dell'emersione di casi di tal genere: a questo fine, come si è anticipato, assume un valore decisivo la già illustrata acquisizione ed elaborazione di dati e informazioni.

Ulteriore profilo di esplicazione del coordinamento generale è rappresentato dalla garanzia della funzionalità dell'impiego della polizia giudiziaria. A tale riguardo, occorre ricordare come il procuratore nazionale antimafia possa avvalersi, per i delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p., dell'operato della Direzione

¹⁰⁴ Cfr. F. CERQUA, *Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo*, cit., 414-415.

¹⁰⁵ In questo senso, S. SAU, *Le indagini collegate*, cit., 138.

¹⁰⁶ V. G. TURONE, *Le indagini collegate*, cit., 81 ss. Nel senso della riconducibilità anche delle prerogative di cui alla lett. f) alla funzione di coordinamento generale, nel perseguimento di obiettivi di efficienza sui piani investigativo e giudiziario, S. SAU, *Le indagini collegate*, cit., 140.

investigativa antimafia, caratterizzata da una struttura interforze, oltre che dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia. Oggi, l'impiego di queste ultime è previsto anche quando le funzioni esercitate si riferiscano ai reati contemplati dal comma 3-*quater* dello stesso art. 51.

In definitiva, il coordinamento può essere sollecitato e favorito anche qualora non sia stata avviata alcuna forma di concertazione tra gli uffici interessati, proprio perché solo la previsione di determinati meccanismi informativi è tale da superare la stasi potenzialmente derivante dall'apertura di procedimenti, presso plurime procure, di cui si ignori la connessione.

Nondimeno, il potere di svolgimento di investigazioni preventive, posto in capo alla D.N.A., non manca di sollevare taluni problemi, sotto profili quali il rispetto dei termini di durata delle indagini preliminari, o la mancata esplicazione di adeguate garanzie difensive¹⁰⁷.

Infine, occorre fare riferimento all'applicazione temporanea di magistrati della Direzione nazionale e delle direzioni distrettuali, quando particolari e specifiche esigenze investigative, o anche processuali, lo richiedano¹⁰⁸, e dunque specialmente nelle ipotesi in cui siano in corso indagini di particolare complessità, o tali da richiedere l'applicazione di competenze ed esperienze professionali specialistiche¹⁰⁹.

Come si è anticipato, tale prerogativa potrebbe essere ritenuta non sempre e necessariamente funzionale al coordinamento, sebbene se ne sia posta in luce la correlazione con quest'ultima, dal cui esercizio ben potrebbe derivare l'emersione

¹⁰⁷ Cfr., sul punto, S. LORUSSO, "Superprocura" e coordinamento delle indagini, cit., 37.

¹⁰⁸ Si tratta del potere sancito dal comma 3, lett. b), dell'art. 371-*bis* c.p.p.

¹⁰⁹ La disciplina del potere di applicazione temporanea, originariamente collocata nell'art. 110-*bis* ord. giud., è oggi contenuta nell'art. 105, d.lgs. n. 159/2011. La norma da ultimo citata, peraltro, dispone che tale applicazione possa anche riguardare «con il loro consenso, magistrati di altre procure della Repubblica presso i tribunali». V., al riguardo, anche la *Risoluzione in materia di applicazioni ai sensi degli artt. 110 ordinamento giudiziario - artt. 105 e 106 Codice Antimafia*, deliberata dal Consiglio Superiore della Magistratura in data 19 marzo 2014, e poi modificata in data 19 ottobre 2016, che, con riguardo all'onere di motivazione del provvedimento – adottato dal procuratore nazionale antimafia e sottoposto ad approvazione del CSM – ha fatto riferimento all'esistenza di «procedimenti di particolare complessità o che richiedono specifiche esperienze e competenze professionali», ovvero all'esistenza di «protratte vacanze di organico, inerzia nella conduzione delle indagini, ovvero specifiche e contingenti esigenze investigative o processuali».

delle peculiari istanze suscettibili di essere soddisfatte mediante la menzionata assegnazione¹¹⁰.

Se si ha riguardo, quindi, alla funzione di coordinamento specifico, si devono menzionare le attribuzioni il cui esercizio tende al superamento di casi di stasi, inerzia, conflitto nella spontanea attuazione del coordinamento investigativo¹¹¹: quei poteri, quindi, di efficace reazione sul piano processuale alla violazione dei doveri incombenti sulle procure a fronte del collegamento tra indagini.

A tale scopo, il procuratore nazionale antimafia può formulare specifiche direttive, volte a individuare le modalità di concreta realizzazione del coordinamento investigativo¹¹², nonché convocare riunioni preordinate alla risoluzione dei contrasti che, pur a fronte di tali indicazioni, rischiano di pregiudicare l'effettività del coordinamento stesso¹¹³.

A tali strumenti si aggiunge, quale prerogativa generalmente configurata come eccezionale¹¹⁴, e dunque riservata ai casi in cui nessun diverso rimedio risulti praticabile ed efficace, il potere di avocazione delle indagini, che il procuratore nazionale antimafia può esercitare in presenza dei presupposti, piuttosto stringenti, delineati dall'art. 371-*bis*, comma 3, lett. h), c.p.p.¹¹⁵.

Tale istituto, implicante, secondo l'elaborazione teorica sviluppata anche nell'ambito del diritto amministrativo, la sostituzione del soggetto avocante a quello avvocato nello svolgimento di una determinata attività, con la conseguente

¹¹⁰ Evidenzia tale legame V. BORRACCETTI, *L'attività di coordinamento*, cit., 88-89.

¹¹¹ Cfr. G. TURONE, *Le indagini collegate*, cit., 74-75: l'Autore pone in evidenza come le prerogative di cui si tratta abbiano ragione di essere esercitate solo nei casi di mancata o inefficace attuazione spontanea del coordinamento da parte degli uffici coinvolti.

¹¹² Evidenzia, ancora, G. TURONE, *op. loc. ult. cit.*, come le direttive debbano in ogni caso riguardare unicamente le modalità di attuazione del coordinamento, senza che possano essere formulate indicazioni di merito sullo svolgimento delle indagini, secondo un'interpretazione coerente, ancora, con il canone di indipendenza funzionale del pubblico ministero.

¹¹³ Si tratta delle prerogative previste, rispettivamente, dalle lett. f) e g) del comma 3 dell'art. 371-*bis* c.p.p.

¹¹⁴ In questo senso, P. GAETA, *Il pubblico ministero e la polizia giudiziaria*, cit., 210; S. SAU, *Le indagini collegate*, cit., 135; G. TURONE, *Le indagini collegate*, cit., 76-77.

¹¹⁵ Come è noto, i presupposti del potere di avocazione delle indagini sono delineati nei seguenti termini: «quando non hanno dato esito le riunioni disposte al fine di promuovere o rendere effettivo il coordinamento e questo non è stato possibile a causa della:

- 1) perdurante e ingiustificata inerzia nella attività di indagine;
- 2) ingiustificata e reiterata violazione dei doveri previsti dall'articolo 371 ai fini del coordinamento delle indagini».

privazione del secondo dei poteri connessi all'espletamento di determinate funzioni, è stato difatti considerato con diffidenza finanche sotto la vigenza del codice abrogato, in ragione del suo possibile atteggiarsi quale espressione di un assetto di tipo gerarchico e autoritario. Nondimeno, anche alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni del codice di rito, è possibile escludere che l'avocazione stessa sia da ritenersi espressione di una relazione gerarchica, nel rapporto tra ufficio del pubblico ministero avocante e procura dinanzi alla quale era originariamente pendente il procedimento penale.

E difatti, vero è che la tutela costituzionale dell'indipendenza del pubblico ministero non sembra debba essere intesa, in maniera radicale, come negazione di qualsivoglia possibilità di "razionalizzazione", accentramento e coordinamento in senso proprio¹¹⁶ delle indagini, e quindi quale imposizione di una completa diffusività delle funzioni. Non può, tuttavia, negarsi che un sistema improntato a una vera e propria gerarchia tra procure differenti potrebbe determinare un'eccessiva compromissione dell'indipendenza dell'organo inquirente.

Proprio il mutamento del contesto costituzionale ha portato la dottrina a porre in luce come l'istituto dell'avocazione debba oggi essere considerato non già come espressione di un assetto di tipo autoritario, quanto piuttosto nel suo atteggiarsi a presidio del principio di obbligatorietà dell'azione penale¹¹⁷.

In ogni caso, secondo l'interpretazione favorevole alla connotazione dell'avocazione stessa come *extrema ratio*, essa non potrebbe essere disposta se non quando si sia verificata l'impraticabilità di qualsivoglia strada alternativa, ivi compresa, nei casi di vera e propria connessione tra i reati per cui si procede, la

¹¹⁶ Per tale intendendosi il coordinamento che si avvalga dell'opera di un soggetto coordinatore, distinto dai soggetti coordinati: v. *supra*, par. 1.

¹¹⁷ V., sull'evoluzione storica dell'istituto dell'avocazione, L. D'AMBROSIO, sub *art. 372*, in *Commento al nuovo codice di procedura penale*, a cura di M. CHIAVARIO, cit., 305 ss.; M. L. DI BITONTO, *L'avocazione facoltativa*, Torino, 2006, *passim*. Valorizzano la mancata riconducibilità del potere di avocazione a un assetto gerarchico, tra gli altri, N. ZANON e F. BIONDI, *Il sistema costituzionale*, cit., 258-259, i quali pongano in luce, in particolare, come esso intervenga in casi di inerzia patologica degli uffici del p.m., e non invece nelle ipotesi di fisiologico esplicarsi della relativa attività. Cfr. anche, sull'istituto dell'avocazione nel codice del 1988, A. A. DALIA, *Il problema del coordinamento*, cit., 89, che pone in luce come esso sia stato configurato sia al fine di superare condizioni di inerzia determinate da «deficienze strutturali», sia in funzione di controllo del regolare esercizio delle funzioni della procura della Repubblica.

concentrazione delle indagini presso l'ufficio territorialmente "competente" secondo le previsioni del codice di rito¹¹⁸.

La natura straordinaria del potere di cui si tratta ha trovato comunque conferma nella prassi, a fronte della già rilevata soccombenza del medesimo rispetto a forme di intervento della D.N.A. maggiormente rispettose dell'autonomia e dell'indipendenza degli uffici coinvolti, con particolare riguardo all'esercizio della funzione informativa e alla convocazione di riunioni tra i procuratori¹¹⁹.

Nondimeno, proprio sul piano della condivisione di dati, notizie, copie di atti il sistema ha mostrato la propria fragilità, in ragione del fatto che il persistente e continuativo scambio conoscitivo, che avrebbe dovuto costituire un caposaldo del «sottosistema» in esame, non risulta regolarmente e uniformemente attuato da tutte le procure distrettuali.

I problemi appena indicati, relativi all'alimentazione della banca dati, hanno portato il C.S.M. a intervenire, anche negli ultimi anni, con alcune delibere, volte a precisare l'estensione del potere di acquisizione di informazioni e di dati ad opera della procura nazionale e a ribadire la doverosità e la rilevanza della cooperazione dei singoli magistrati in materia.

Già con una delibera del 30 luglio 2002, era stato, difatti, sancito l'obbligo, posto in capo a ciascun magistrato, di «inserire o far inserire nella banca dati (...) entro 48 ore dalla redazione o dalla acquisizione», gli atti di indagine specificati nel medesimo atto¹²⁰.

Con la successiva delibera del 27 luglio 2011¹²¹ si è posto in risalto come il potere di accesso diretto e immediato del procuratore nazionale antimafia agli atti

¹¹⁸ Così, G. TURONE, *Le indagini collegate*, cit., 76-77, che fa riferimento all'invito del procuratore interessato a sollevare il contrasto ai sensi degli artt. 54-bis e 54-ter c.p.p.

¹¹⁹ V., al riguardo, G. CANZIO, S. LIOTTA, F. SPIEZIA, *La Direzione Nazionale Antimafia*, cit., 427; S. LORUSSO, *"Superprocura" e coordinamento delle indagini*, cit., 29-30.

¹²⁰ Si tratta, in particolare, dei seguenti atti: «Verbali illustrativi della collaborazione..., deleghe complesse di indagini alla polizia giudiziaria, informative di polizia giudiziaria, verbali di interrogatorio e di esame, richieste di misure cautelari..., decreti di intercettazione, richieste di rogatorie attive, provvedimenti dei giudici in materia di misure cautelari, richieste di rinvio a giudizio».

¹²¹ Si tratta della delibera concernente lo stallo istituzionale venutosi a determinare tra le procure di Palermo e di Caltanissetta: v. al riguardo la già citata *Risoluzione sull'utilizzo del sistema SIDDA-SIDNA*, del 2014.

di indagine, che appare emergere dalla disciplina normativa in materia, possa trovare effettiva attuazione mediante la corretta alimentazione della banca dati SIDDA ad opera delle direzioni distrettuali, «secondo le regole definite d'intesa tra Procuratori distrettuali e Procuratore nazionale e recepite dal Consiglio con la delibera 24 luglio 2001 e 30 luglio 2002».

Con successiva Risoluzione del 2014, quindi, il Consiglio superiore della magistratura ha, in primo luogo, preso atto delle dimensioni significative raggiunte dalla banca dati, all'interno della quale risultavano allora archiviati 1.419.874 atti: un patrimonio conoscitivo, questo, di cui è stata valorizzata la disponibilità a servizio tanto dell'attività delle direzioni distrettuali, quanto dell'opera di coordinamento e di analisi di fenomeni criminali posta in essere dalla Direzione nazionale.

Nondimeno, si è altresì posto in evidenza come dalle relazioni del procuratore nazionale siano emerse omissioni anche significative nell'inserimento, all'interno della menzionata banca dati, di atti investigativi relativi a procedimenti iscritti a registro generale, nonché ritardi di mesi, e talvolta addirittura di anni, nell'attuazione di tale dovere informativo. Più precisamente, si sono riscontrate in materia un'attitudine differente dei singoli uffici alla menzionata alimentazione del circuito conoscitivo¹²², nonché divergenze nella qualità degli atti posti a disposizione¹²³.

Si è quindi ritenuto opportuno, nel 2014, ribadire che «il regolare e tempestivo inserimento degli atti

del procedimento e in particolare di quelli delle indagini preliminari nel sistema informativo Dna – Dda da parte delle Procure Distrettuali costituisce adempimento del dovere di coordinamento tra uffici del pubblico ministero, come previsto dall'art. 371 cod. proc. pen., ed è funzionale all'espletamento delle funzioni proprie del Procuratore nazionale antimafia, previste dall'art. 371 *bis* cod. proc. pen»¹²⁴.

¹²² V., ancora, la *Risoluzione sull'utilizzo del sistema SIDDA-SIDNA*, cit.

¹²³ Si distingue infatti, tra atti più o meno «pesanti», intendendosi per atti «pesanti», a titolo esemplificativo, verbali di dichiarazioni, informative, richieste e ordinanze cautelari.

¹²⁴ Così, la *Risoluzione sull'utilizzo del sistema SIDDA-SIDNA*, cit.

Il fenomeno suindicato, peraltro, continua a registrarsi, sebbene già da anni sia stato affermato il principio secondo cui, a fronte dell'instaurazione del coordinamento investigativo in presenza dei relativi presupposti, il dovere di «cooperare con lealtà ed efficacia al reciproco scambio di atti, informazioni e notizie circa le indagini svolte e da svolgere» e le iniziative che si intendono adottare, come più in generale «la violazione del detto dovere di cooperare in funzione del coordinamento» costituisce violazione idonea a dar luogo a responsabilità disciplinare¹²⁵.

E, tanto, senza trascurare, naturalmente, il potere di avocazione, che come si è anticipato costituisce un rimedio attivabile, seppure in via eccezionale, in casi di grave e perdurante violazione dei doveri di coordinamento.

Se si cerca quindi, alla luce di quanto si è sopra illustrato, di trarre alcune conclusioni in merito all'operatività del «sottosistema» di coordinamento in esame, si può rilevare come esso, incentrato sulla dialettica tra direzioni distrettuali e Direzione nazionale antimafia, corrisponda in modo piuttosto fedele al modello teorico rappresentato in apertura del capitolo¹²⁶, caratterizzato dall'attribuzione a un soggetto, collocato in posizione non gerarchicamente sovraordinata, del ruolo di favorire e rendere effettiva ed eventualmente coercibile la collaborazione tra i soggetti coinvolti, in vista del raggiungimento di obiettivi comuni.

Come si è visto, pur essendosi accompagnata, alla delineazione di un simile sistema, l'introduzione di forme di accentramento delle investigazioni in capo alle procure dei capoluoghi dei distretti di corte d'appello, l'attribuzione alla D.N.A. di

¹²⁵ Cass. civ., Sez. un., 5 giugno 2003, n. 11190, cit. Si riporta di seguito la massima completa: «Posto che l'essenza del coordinamento in generale, e in particolare di quello concernente indagini in materia di associazione di stampo mafioso, è costituita dalla diffusione, tra i vari uffici interessati alle indagini collegate, delle conoscenze acquisite da ciascun ufficio, e che la diffusione circolare delle conoscenze e delle iniziative è assicurata dallo scambio di informazioni e notizie, tale attività deve ritenersi doverosa e, conseguentemente, al suo espletamento i magistrati coinvolti nel coordinamento devono ritenersi vincolati. Ne discende che, qualora un coordinamento investigativo, in relazione ad indagini tra loro collegate, sia stato effettivamente instaurato, sorge, nei confronti dei procuratori che a tale coordinata attività partecipano, il dovere di cooperare con lealtà ed efficacia al reciproco scambio di atti, informazioni e notizie circa le indagini svolte e da svolgere e le iniziative che intendono adottare, e la violazione del detto dovere di cooperare in funzione del coordinamento costituisce violazione di norma processuale, suscettiva di integrare l'elemento oggettivo dell'illecito disciplinare costituito dalla "mancanza ai doveri", ai sensi dell'art. 18 del R.D.Lgs. 31 maggio 1946, n. 511.

¹²⁶ V. *supra*, § 1.

poteri differenti da quelli di svolgimento delle indagini ed esercizio dell'azione penale, nonché il concreto dispiegarsi nella prassi delle prerogative della stessa, permettono di ritenere che il modello si sia configurato, anche nell'esplicazione pratica, come "orizzontale", più che "verticale".

Occorre nondimeno considerare come siano state prese in considerazione, soprattutto in tempi recenti, nuove prospettive, rappresentate dall'eventuale introduzione di poteri di investigazione diretta alla Direzione nazionale, che verrebbe ad atteggiarsi come una vera "superprocura", titolare del potere di svolgere la propria attività sull'intero territorio nazionale, in relazione ai reati rientranti nella sua sfera di attribuzioni¹²⁷.

Secondo quanto si è anticipato, la dialettica tra i modelli del coordinamento e dell'accentramento appare oggi particolarmente rilevante, specialmente a seguito delle caratteristiche assunte dalla Procura europea, quale organo dell'accusa unitario, in presenza dei presupposti che ne giustifichino l'attivazione, e nella prospettiva ultima dell'ideale estensione delle indagini a un unico "spazio giuridico europeo", e del superamento di confini nazionali che la criminalità, in misura crescente, mostra di non rispettare. E, tanto, sebbene, come si vedrà¹²⁸, il Pubblico ministero europeo si avvalga, per lo svolgimento delle investigazioni sui territori dei singoli Stati, dei diversi procuratori delegati a livello nazionale, in un'ottica di parziale decentramento che attenua le caratteristiche suindicate.

Può quindi ritenersi di particolare importanza interrogarsi, a partire dal contesto nazionale, per poi arrivare all'ambito sovranazionale, sull'effettiva opportunità di superare i confini territoriali propri dei singoli uffici e finanche degli Stati, quale perimetro dell'attività degli organi inquirenti, al fine di rispondere alla "multiterritorialità" di illeciti tra cui si collocano, per quanto di interesse in questa sede, i reati ambientali.

Non è possibile fornire una risposta immediata a tale domanda, in quanto alcune considerazioni conclusive su tali problemi potranno essere formulate solo

¹²⁷ V., al riguardo, S. LORUSSO, "Superprocura" e coordinamento delle indagini, cit., 27.

¹²⁸ V. *infra*, cap. IV.

all'esito della trattazione delle declinazioni del coordinamento investigativo anche a livello sovranazionale.

Può tuttavia osservarsi, sin d'ora, come molteplici siano le questioni e le esigenze che occorre considerare: e difatti, la presenza di un organo dell'accusa "centralizzato", titolare del potere di operare sull'intero territorio nazionale e di esercitare l'azione penale dinanzi ai giudici di volta in volta competenti, secondo le regole ordinarie e nel rispetto del principio del giudice naturale di cui all'art. 25, 1° comma, Cost., richieda un significativo potenziamento delle risorse e dei mezzi a disposizione del medesimo, che rischierebbero di risultare assolutamente sproporzionate rispetto agli strumenti a disposizione della difesa.

Per di più, un eccessivo appesantimento dell'attività d'indagine attribuita alla procura "unica" rischierebbe di compromettere la stessa efficacia del suo operato, determinandone un appesantimento dovuto al cumulo di compiti eccessivamente numerosi e impegnativi¹²⁹.

Non trascurabili, inoltre, sono le paventate possibilità di ingerenza del potere politico nello svolgimento concreto di un simile sistema di natura "verticistica"¹³⁰.

Nondimeno, si cercherà, nell'affrontare i dubbi sulle prospettive future del coordinamento, di distinguere tra il contesto nazionale, da un lato, e quello sovranazionale, dall'altro, presentando essi differenti caratteristiche e diverse problematiche, e non essendo quindi scontata la possibilità di fornire risposte unitarie per entrambi tali ambiti.

Tanto premesso, occorre procedere alla disamina delle questioni relative all'operatività del «sottosistema» di coordinamento di cui all'art. 371-*bis* c.p.p. nello specifico ambito della criminalità ambientale, e nel quadro della progressiva estensione del novero dei delitti rispetto a cui la Direzione nazionale antimafia è chiamata a esercitare le proprie funzioni.

¹²⁹ Cfr., sul punto, A. NAPPI, voce *Indagini preliminari*, in *Enc. dir.*, agg., V, Milano, 2001, 695, il quale pone in luce come la tendenza a un'eccessiva unificazione sia idonea a comportare un «inefficiente e pericoloso appesantimento dell'organo accentratore delle indagini, gravato da un eccesso di compiti e di poteri»; per contro, evidenzia l'Autore, il coordinamento in senso proprio, «esigendo sempre rapporti e provvedimenti ufficiali tra organi distinti, può accrescere, in taluni casi, i tempi di intervento, ma limita le possibilità di abusi e deviazioni».

¹³⁰ Dà conto di tali problemi S. LORUSSO, "*Superprocura*" e coordinamento delle indagini, cit., 27.

2.3. Traffico illecito di rifiuti e applicazione del modello di cui all'art. 371-bis c.p.p.

Come si è anticipato, l'insieme dei reati a cui è applicabile il modello di coordinamento di cui all'art. 371-bis c.p.p. ha conosciuto una progressiva e significativa estensione.

E difatti, se il nucleo originario dei delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis c.p.p., comprendeva reati strettamente "mafiosi", e altri ritenuti riconducibili a organizzazioni criminali rispondenti al modello di cui all'art. 416-bis c.p.p.¹³¹, il catalogo del medesimo comma si è progressivamente ampliato, mediante l'introduzione di ulteriori fattispecie, progressivamente considerate riferibili alla medesima categoria¹³².

Peraltro, la disciplina di cui al più volte citato art. 371-bis c.p.p. ha conosciuto una significativa estensione ai delitti di terrorismo, anche a seguito delle critiche formulate da una parte della dottrina, la quale aveva ritenuto incoerente attribuire, per un verso, le indagini su tali reati alle procure distrettuali, e, per l'altro, non consentire al procuratore nazionale antimafia di esercitare le sue funzioni anche in relazione ai medesimi.

Si era difatti osservato come la menzionata discrasia non avesse ragion d'essere, a causa della frequente e accentuata «permeabilità» e «interscambiabilità»¹³³ delle diverse manifestazioni della criminalità riconducibile

¹³¹ Si tratta, in particolare, dei delitti in materia di stupefacenti e del reato di sequestro di persona a scopo di estorsione, di cui, rispettivamente, agli artt. 74, d.p.R. 9 ottobre 1990, n. 309, e 630 c.p.

¹³² Ed invero, i successivi interventi legislativi sulla disposizione di cui si tratta hanno comportato l'introduzione nel catalogo dei seguenti reati: associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di lavorati esteri, di cui all'art. 291-*quater* d.p.R. 23 gennaio 1973, n. 43, con legge 19 marzo 2001, n. 92; associazione per delinquere finalizzata al compimento di alcuni gravi delitti (art. 416, comma 6, c.p., riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 c.p.), tratta di persone (art. 601 c.p.), acquisto e alienazione di schiavi (art. 602 c.p.), con legge 11 agosto 2003, n. 228; associazione per delinquere finalizzata alla commissione dei delitti di cui agli artt. 473 e 474 c.p., con legge 23 luglio 2009, n. 99; attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, di cui all'art. 260 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (oggi art. 452-*quaterdecies* c.p.), con legge 13 agosto 2010, n. 36; associazione per delinquere finalizzata alla commissione degli altri gravi delitti di cui all'art. 416, comma 7, c.p., con legge 1° ottobre 2012, n. 72; scambio elettorale politico-mafioso (art. 416-*ter* c.p.), con legge 23 febbraio 2015, n. 19; associazione per delinquere finalizzata alla commissione di taluno dei delitti di cui all'art. 12, commi 3 e 3-*ter*, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, con d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46

¹³³ Così, S. LORUSSO, "Superprocura" e coordinamento delle indagini, cit., 31.

a fenomeni associativi, e della ravvisata esistenza di forme di sovrapposizione e connessione tra i delitti elencati, rispettivamente, dagli artt. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p.¹³⁴.

È stata, inoltre, contestata la scelta di ancorare l'esercizio delle funzioni di coordinamento della Direzione nazionale antimafia al fatto che si proceda per delitti connotati "per tipo d'autore", piuttosto che a caratteristiche oggettive degli illeciti in considerazione. Per contro, la scelta di attribuire l'attività investigativa alle procure distrettuali è ispirata a esigenze proprie delle operazioni che gli organi inquirenti sono chiamate a svolgere, in termini di "multiterritorialità" o transnazionalità, elevata specializzazione, complessità¹³⁵. Di conseguenza, si è posto in luce come ad analoghe esigenze obiettive debba essere ispirata la disciplina del coordinamento: come si avrà modo di osservare anche con riguardo agli illeciti in materia ambientale¹³⁶, la complessità, soggettiva e territoriale, il coinvolgimento di gruppi organizzati, la difficile individuazione del *locus commissi delicti* non sono più connotazioni della sola criminalità mafiosa. Per di più, con quest'ultima presentano frequentemente connessioni reati eccedenti quelli contemplati dal comma 3-*bis* dell'art. 51.

Se si torna, quindi, alle vicende che hanno interessato specificamente i reati da ultimo menzionati, si può ricordare che la previsione del suindicato accentramento delle indagini per i delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo era stata inserita nel comma 4-*quater* dell'art. 51 già dal d.l. 18 ottobre 2001, n. 374, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2001, n. 438. Nondimeno, la limitazione dell'esercizio dei poteri di coordinamento della D.N.A. ai reati elencati nel comma 2-*bis* del medesimo articolo comportava una rilevante limitazione alle potenzialità del coordinamento. Pertanto, nel 2015, nell'ambito di un decreto-legge recante misure urgenti per il contrasto al terrorismo

¹³⁴ In questo senso, G. CANZIO, S. LIOTTA, F. SPIEZIA, *La Direzione Nazionale Antimafia*, cit. 471: «In altri termini, le indagini rivelano sempre più caratteri comuni che si realizzano attraverso i collegamenti, le relazioni e gli scambi nei comuni mercati, nazionali ed internazionali, della droga, delle armi e degli esplosivi, dei documenti falsi, del riciclaggio, etc.».

¹³⁵ *Ivi*, 441.

¹³⁶ *V. infra*, § 3 ss.

internazionale¹³⁷, è stata stabilita l'estensione delle funzioni del procuratore nazionale antimafia – denominato, per l'effetto, procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo – anche ai delitti previsti dall'art. 51, comma 3-*quater*, c.p.p.

L'intervento legislativo da ultimo menzionato ha inciso in maniera significativa anche sulla funzione informativa del procuratore nazionale antimafia, a cui si è fatto cenno in precedenza¹³⁸, stabilendo, all'art. 117, comma 2-*bis*, c.p.p., che questo possa accedere anche ai registri delle misure di prevenzione.

Non si giovano tuttora, per contro, dell'attività del procuratore nazionale antimafia le investigazioni per i reati individuati dall'art. 51, comma 3-*quinqüies*, c.p.p. – inclusivi, tra l'altro, del *cybercrime* – pur a fronte della prevista legittimazione delle procure distrettuali.

Con riguardo al tema centrale oggetto del presente lavoro, e pertanto all'applicazione dei diversi modelli di coordinamento delle indagini alla criminalità ambientale, si può in primo luogo osservare come, nel 2010¹³⁹, il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, precedentemente previsto dall'art. 260 d.lgs. n. 152/2006, e oggi disciplinato dall'art. 452-*quaterdecies* c.p., sia stato inserito nel catalogo dei reati di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p.

Si tratta, come si è avuto modo di osservare, dei delitti di criminalità organizzata a connotazione mafiosa, che dal ristretto nucleo originario si sono progressivamente estesi, in considerazione dell'individuazione di nuovi settori di operatività dei sodalizi, ma anche, indubbiamente, dell'emersione di nuove emergenze legate all'acuirsi di determinati fenomeni illeciti, tali da richiedere una risposta più efficiente e organizzata dell'attività inquirente.

Ne è risultato, quindi, l'accostamento di fattispecie non sempre omogenee, e non necessariamente caratterizzate, in ogni caso, da una connotazione “mafiosa”, seppure questa possa ritenersi sostanzialmente presunta, quando vengano in considerazione determinate fattispecie criminose.

¹³⁷ Si tratta del d.l. 18 febbraio 2015, n. 7, convertito con modificazioni dalla legge 17 aprile 2015, n. 43.

¹³⁸ V. *supra*, par. 2.2.

¹³⁹ L'introduzione è avvenuta con la citata legge n. 36/2010.

Essenziali, comunque, secondo quanto si è osservato, restano le esigenze oggettive legate all'espletamento delle indagini, e tali da rendere necessario il ricorso a modalità di conduzione delle stesse diverse rispetto a quelle "ordinarie".

Con riguardo, specificamente, al traffico di rifiuti, si è già posto in luce, nel capitolo precedente, come si tratti di un'attività controllata, in misura consistente, da associazioni di tipo mafioso, che ne assumono la gestione anche in modo indiretto, coerentemente con la varietà delle manifestazioni del rapporto tra criminalità organizzata ed economia a cui si è avuto modo di accennare¹⁴⁰.

La scelta del legislatore del 2010 appare dunque indubbiamente condivisibile, assicurando essa l'operatività degli strumenti che l'ordinamento pone a disposizione al fine di favorire indagini complete e di ampio respiro, idonee a fornire una visione complessiva dei fatti per cui si proceda.

L'utilità di tale intervento è stata peraltro avvalorata dalla prassi, che ha consentito di individuare significative ragioni a sostegno dell'esigenza di espletare l'attività inquirente con il supporto delle prerogative di cui all'art. 371-bis c.p.p.

Basti pensare, al riguardo, alle ravvisate ipotesi di connessione, o comunque di collegamento, tra il delitto di cui all'art. 452-*quaterdecies* e altri reati, che del primo costituiscono la conseguenza, o che con lo stesso presentano un legame di tipo teleologico. E difatti, frequentemente l'inquinamento ambientale (art. 452-*bis* c.p.) e il disastro ambientale (art. 452-*quater* c.p.) sono espressione dell'impatto sulle risorse naturali dei traffici illeciti gestiti da associazioni criminali, ovvero da imprese operanti, sotto altri profili, in condizioni di liceità.

Per di più, come è emerso anche dalla sintetica indagine criminologica sopra svolta¹⁴¹, altri delitti sono sovente perpetrati in via strumentale alla realizzazione delle attività punite dal citato art. 452-*quaterdecies* c.p., ovvero all'occultamento di quest'ultimo o al conseguimento dell'impunità: vengono in considerazione, al riguardo, specialmente i delitti di corruzione, volti ad acquistare la compiacenza degli organi amministrativi competenti in materia, nonché di falso¹⁴².

¹⁴⁰ V. *supra*, cap. I, § 2.

¹⁴¹ V. *supra*, cap. I, § 2.

¹⁴² Danno conto di tali aspetti le relazioni annuali sull'attività della Direzione nazionale antimafia: v., a titolo esemplificativo, la *Relazione annuale 2015*, 271.

Pertanto, si rivelano frequenti, nella realtà applicativa, le ipotesi di connessione – da ricondurre essenzialmente, alla luce di quanto si è appena osservato, all’art. 12, comma 1, lett. c), c.p.p. – e quelle di collegamento *ex art. 371 cpv. c.p.p.*: un presupposto, questo, che indubbiamente giustifica il coordinamento investigativo, anche indipendentemente dall’eventuale concentrazione di tutti i procedimenti pendenti presso l’ufficio avente legittimazione in applicazione delle regole sulla competenza per connessione.

Appare difatti più convincente, tra le differenti tesi che si sono formulate sul punto, quella secondo cui l’operatività della connessione non determina, necessariamente, l’immediata unificazione dell’attività investigativa in capo alla procura individuata secondo i criteri di competenza di cui agli artt. 12 ss. c.p.p., non potendosi escludere l’operatività, anche solo in una prima fase, di indagini condotte da uffici diversi che si coordinino tra loro. E difatti, l’esistenza dei presupposti della connessione potrebbe emergere soltanto nel corso, o finanche al termine, delle operazioni investigative; pertanto, la concentrazione della competenza per i reati tra cui sussistano i nessi di cui all’art. 12 del codice di rito potrà operare in un momento successivo, nella fase del giudizio. Per di più, la scelta sulle modalità di gestione dell’attività investigativa concernente reati connessi potrebbe essere influenzata dalle risorse disponibili in capo alle singole procure, nonché dalle caratteristiche proprie degli illeciti di cui si tratta. Si può fare l’esempio, in particolare, dell’associazione criminale operante in una pluralità di distretti, così da rendere presumibilmente più conveniente procedere attraverso lo strumento del coordinamento investigativo. Di tale soluzione è conferma anche la previsione di cui all’art. 28 c.p.p., che esclude, nella fase delle indagini preliminari, la possibilità di sollevare conflitti di competenza per territorio determinata dalla connessione¹⁴³.

¹⁴³ In questo senso, I. MATERIA, *Il coordinamento delle indagini collegate in ambito infradistrettuale*, in *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, cit., 130-131; G. MELILLO, *Procedimenti connessi e coordinamento delle indagini in materia di delitti di criminalità organizzata*, in *Cass. pen.*, 1999, 7-8, 1414 ss. Analogamente, G. TURONE, *Le indagini collegate*, cit., 5-6, il quale pone in luce come il legislatore non abbia inteso scoraggiare lo svolgimento di procedimenti connessi dinanzi a diversi uffici del pubblico ministero, come si evince da diversi dati normativi: viene in considerazione, in primo luogo, la formulazione restrittiva dell’art 54-bis c.p.p., in materia di contrasti; si fa riferimento, inoltre, alla direttiva n. 15 della legge delega, che aveva prescritto l’introduzione di una disciplina peculiare per la fase delle indagini, ispirata al

Nondimeno, l'inserimento della fattispecie prevista dall'art. 452-*quaterdecies* c.p. nell'elenco di cui all'art. 51, comma 3-*bis* c.p.p. è indubbiamente idoneo a determinare l'operatività di quella peculiare *vis attractiva* esercitata dai reati ivi inseriti, secondo quanto ribadito anche in tempi recenti dalla giurisprudenza di legittimità¹⁴⁴.

Si tratta di un profilo certamente rilevante ai fini dell'analisi delle potenzialità e delle criticità dell'istituto oggetto del presente lavoro ai reati ambientali. E difatti, nello svolgere alcune valutazioni sull'eventuale opportunità di estendere o

principio della competenza per territorio, anche in deroga a regole sulla connessione. Infine, si richiamano le norme di cui agli artt. 371 e 28, comma 3, c.p.p. Così anche S. SAU, *Le indagini collegate*, cit., 71-72. *Contra*, L. D'AMBROSIO, sub art. 371, cit., 28 ss., che ritiene esperibile il collegamento nei casi di concorso di minorenni in reati attribuiti a maggiorenni, o di competenze penali attribuite ai tribunali militari o alla Corte costituzionale, ed eventualmente quando si delinea una situazione di conflitto latente tra uffici, concernente la competenza per territorio determinata dalla connessione, che non può tuttavia essere sollevato nel corso delle indagini; A. MACCHIA, sub art. 12 c.p.p., in *Commentario del nuovo codice di procedura penale*, a cura di E. AMODIO e O. DOMINIONI, vol. I, Milano, 1989, 84 e 89. Per l'osservazione secondo cui tale limitazione non avrebbe più ragion d'essere a seguito dell'introduzione dell'art. 54-bis c.p.p., che non contiene analoghe disposizioni, v. D. CARCANO, *Conflitti" e "contrasti" positivi: un rimedio auspicabile per rendere coerente il sistema*, in *Cass. pen.*, 1994, 3, 643. Cfr. anche, sul tema, P. SILVESTRI, *Le indagini ad iniziativa del pubblico ministero*, cit., 289 ss.

¹⁴⁴ V., *ex multis*, di recente, Cass. pen., Sez. I 12 novembre 2018, n. 16123, in *C.E.D. Cass.*, rv. 276391: la sentenza riguardava proprio un caso di conflitto negativo di competenza, sollevato dal g.u.p. del tribunale di Roma nei confronti del g.u.p. del tribunale di Milano, a fronte di procedimenti connessi aventi ad oggetto, rispettivamente, i delitti di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e di associazione per delinquere. La Suprema Corte ha, difatti, ritenuto che «l'attribuzione delle funzioni inquirenti per i reati di cui all'art. 51 c.p.p., comma 3-bis, all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto, nel cui ambito ha sede il giudice competente, comporta una deroga assoluta ed esclusiva alle regole sulla competenza per territorio, anche fuori dagli ambiti distrettuali, perché stabilisce la *vis attractiva* del reato ricompreso nelle attribuzioni di quell'ufficio inquirente nei confronti dei reati connessi anche se di maggiore gravità, con la conseguenza che, ai fini della determinazione della competenza, occorre avere riguardo unicamente al luogo di consumazione del reato previsto nel catalogo suindicato». La sentenza si è peraltro confrontata con un precedente difforme della Corte di cassazione (Cass., Sez. III, 22 maggio 2014, n. 52512, Pelaggi, in *C.E.D. Cass.*, rv. 261511), che, proprio con riguardo al delitto di cui, allora, all'art. 260, d.lgs. n. 152/2006, aveva negato l'esplicazione di una possibile *vis attractiva*, sostenendo che essa sarebbe riferibile unicamente a quelle, tra le fattispecie contemplate dall'art. 51, comma 3-bis c.p.p., aventi natura associativa. La citata pronuncia del 2019, per contro, si è orientata nel senso della negazione, a tale distinzione fondata sulla natura associativa o non associativa del reato, di alcun rilievo normativo: « fronte della nettezza del dato normativo, non si considera possibile pervenire in via interpretativa alla creazione di una sorta di doppio binario nella configurazione delle caratteristiche e dei limiti della corrispondente competenza per territorio determinata da ragioni di connessione, giacché esso si fonderebbe su elementi non risultanti da criteri predeterminati per legge». In senso analogo, Cass., Sez. I, 3 maggio 2016, n. 32765, in *C.E.D. Cass.*, rv. 267503; Cass., Sez. IV, 9 dicembre 2015, n. 4484, in *C.E.D. Cass.*, rv. 265944; Cass., Sez. I, 18 maggio 2005, n. 21354, in *Riv. pen.*, 2006, 7-8, 843; in *Arch. nuova proc. pen.*, 2006, 5, 551.

modificare la portata delle norme del codice di rito di cui si tratta, occorrerà avere riguardo anche all'incidenza indiretta che su determinate fattispecie criminose può produrre la connessione con il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti. Può comunque anticiparsi, sin d'ora, come la disciplina attualmente vigente in materia di indagini concernenti reati ambientali diversi da quello da ultimo menzionato presenti non trascurabili elementi di criticità, che si avrà modo di porre in luce con maggiore accuratezza nelle conclusioni del presente capitolo¹⁴⁵.

Prima di formulare alcune considerazioni sul tema, occorre fare un breve cenno alle disposizioni eccezionali, dirette a fronteggiare l'emergenza legata allo smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania, introdotte con d.l. 23 maggio 2008, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2008, n. 123¹⁴⁶.

E difatti, secondo l'art. 3 di tale atto normativo, in tutti i procedimenti relativi ai reati, consumati o tentati, «riferiti alla gestione dei rifiuti ed ai reati in materia ambientale nella regione Campania», nonché in quelli connessi a norma dell'articolo 12 c.p.p., «le funzioni di cui al comma 1, lettera a), dell'articolo 51 del codice di procedura penale sono attribuite al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, il quale le esercita anche in deroga a quanto previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, e successive modificazioni».

Pertanto, si è verificata una concentrazione ancor più incisiva di quella ordinaria dell'attività inquirente, attribuita a un unico ufficio di procura a livello regionale.

Nei medesimi procedimenti, le funzioni di giudice per le indagini preliminari e dell'udienza preliminare sono esercitate da magistrati del Tribunale di Napoli.

Significativo è, soprattutto, il fatto che, qualora si ravvisino collegamenti con la criminalità organizzata in genere, il comma 3 del citato art. 3 preveda l'esercizio,

¹⁴⁵ V. *infra*, par. 5.

¹⁴⁶ D.l. 23 maggio 2008, n. 90, recante «Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile». V., sul tema, F. CERQUA, *Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo*, cit., 408; M. DE MARCO, *Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in *Il «doppio binario» nell'accertamento dei fatti di mafia*, cit., 204 ss.

da parte del procuratore nazionale antimafia, dei poteri individuati dall'art. 371-*bis* c.p.p.

3. Coordinamento delle indagini e criminalità ambientale: l'art. 118-*bis* disp. att. c.p.p. e la mancata previsione del potere di avocazione ex art. 372, comma 1-*bis*, c.p.p.

Se si ha riguardo al coordinamento delle indagini concernente fattispecie criminose diverse da quelle di cui all'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di rito, occorre, in primo luogo, porre in evidenza una distinzione che assume un rilievo essenziale, specialmente quando si tratta delle specifiche questioni riguardanti i reati ambientali.

E difatti, posta l'operatività, in via residuale, del coordinamento ex art. 371 c.p.p. – che, per le ragioni già illustrate, appare più simile a una forma di cooperazione, di tipo orizzontale, tra gli uffici coinvolti –, per determinate fattispecie criminose operano alcune previsioni idonee a conferire maggiore efficacia agli obiettivi di razionalità ed efficienza delle investigazioni.

Si tratta, in particolare, del dovere informativo posto, dall'art. 118-*bis* disp. att. c.p.p., in capo ai procuratori della Repubblica in favore del procuratore generale presso la corte d'appello, nonché del potere di avocazione che quest'ultimo può esercitare a norma dell'art. 372 c.p.p.¹⁴⁷

Con riguardo a tale ultima prerogativa, valgono le considerazioni che si sono già sviluppate nella trattazione dell'art. 371-*bis* c.p.p., con riguardo alla funzionalità a un espletamento dell'attività investigativa coerente con i canoni di legalità, completezza ed efficacia che contraddistinguono la stessa, così come anche il successivo esercizio dell'azione penale, a norma dell'art. 112 Cost.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Cfr. anche, sullo specifico problema qui affrontato, A. BOLLANI, *L'estensione ai "delitti contro l'ambiente" degli strumenti di coordinamento investigativo ex art. 118-bis delle norme di attuazione del codice di procedura penale*, in www.lalegislazione.penale.eu, 11 gennaio 2016. Nel senso della debolezza dei poteri del procuratore generale ivi delineati, L. MARAFIOTI, G. FIORELLI, M. PITTIRUTI, *Maxiprocessi*, cit., 677. V. anche, su tale ipotesi di avocazione, P. SILVESTRI, *Le indagini ad iniziativa del pubblico ministero*, cit., 306.

¹⁴⁸ Cfr. P. GAETA, sub art. 372, cit., 752. Secondo quanto si è osservato, l'inserimento dei delitti di terrorismo tra quelli rientranti nelle attribuzioni della procura distrettuale ha comportato una significativa compressione dell'ambito di applicazione della disposizione citata: v. A. MARI, sub

E difatti, l'art. 118-*bis* disp. att. c.p.p., con riguardo ad alcune fattispecie di reato¹⁴⁹, stabilisce la necessaria comunicazione al procuratore generale presso la corte d'appello della pendenza delle indagini.

È significativo rilevare, per le finalità proprie del presente lavoro, come, tra le fattispecie da ultimo indicate, siano inclusi anche alcuni dei cd. "ecoreati", introdotti nel codice penale dalla legge 22 maggio 2015, n. 68. Si tratta, in particolare, dei delitti di inquinamento ambientale (art. 452-*bis* c.p.), disastro ambientale (art. 452-*quater* c.p.), traffico e abbandono di materiali ad alta radioattività (art. 452-*sexies* c.p.), e infine delle ipotesi aggravate integrate, *ex art.* 452-*octies* c.p., dall'essere l'associazione per delinquere o di tipo mafioso finalizzata alla commissione, in via esclusiva o prevalente, dei reati contemplati dal medesimo titolo, o dall'essere il sodalizio mafioso preordinato all'acquisizione della gestione o comunque del controllo di attività economiche, concessioni, autorizzazioni, appalti o servizi pubblici in materia ambientale. Rispetto a tale ultima ipotesi, e specificamente quando l'associazione sia di tipo mafioso, è comunque necessario ricordare che essa rientra nell'ambito di applicazione delle previsioni di cui all'art. 371-*bis* c.p.p.

L'informativa di cui si tratta è funzionale, in primo luogo, all'individuazione del collegamento tra diversi procedimenti e, quindi, all'attivazione del coordinamento tra gli uffici interessati, tanto qualora le procure interessate si collochino nel medesimo distretto, quanto nel caso in cui esse siano comprese in distretti differenti. In tale ultimo caso, difatti, è prevista la comunicazione al procuratore generale del distretto interessato¹⁵⁰.

Pertanto, una prima funzione essenziale del dovere del pubblico ministero di rendere noto lo svolgimento dell'attività d'indagine è rappresentata dall'assunzione

art. 372, in *Codice di procedura penale commentato*, diretto da G. LATTANZI e E. LUPO, vol. V, cit., 361-317.

¹⁴⁹ Si tratta, oltre ai reati ambientali di cui si dirà a breve, dei delitti di cui all'art. 407, comma 2, lett. a) c.p.p.

¹⁵⁰ Cfr., sulla disciplina, A. A. DALIA, *Il problema del coordinamento*, cit., 110 ss.; A. MARI, sub *art. 371*, in *Codice di procedura penale commentato*, diretto da G. LATTANZI e E. LUPO, vol. V, cit., 306-307; N. ROMBI, sub *art. 118-bis* disp. att. c.p.p., in *Codice di procedura penale commentato*, a cura di A. GIARDA e G. SPANGHER, cit., t. III.

di quei dati conoscitivi in assenza dei quali potrebbe risultare assai ostico procedere alla necessaria concertazione delle operazioni degli inquirenti. Sotto tale profilo, pertanto, le fattispecie di cui si tratta beneficiano di un elemento di rafforzamento e incentivazione del coordinamento, in parte analogo a quello desumibile dall'art. 371-*bis* c.p.p.

Vero è che, secondo quanto si è rilevato¹⁵¹, certamente più incisive sono le facoltà di accesso del procuratore nazionale antimafia alle banche dati istituite presso le procure, a norma del comma 2-*bis* dell'art. 117 c.p.p. La prerogativa appena menzionata, difatti, può essere esercitata sull'intero territorio nazionale, senza che operino le limitazioni territoriali a cui necessariamente soggiace il procuratore generale presso la corte d'appello.

È pur vero che, a norma dell'art. 6 del citato d.lgs. n. 106/2006¹⁵², anche quest'ultimo gode di significativi poteri di acquisizione di dati conoscitivi dalle procure situate nell'ambito territoriale di propria "competenza". Non si tratta, a differenza della funzione informativa regolata dagli artt. 371-*bis* e 117, comma 2-*bis*, c.p.p., di un'attività specificamente preordinata a un coordinamento investigativo che, secondo le indicazioni fornite anche dal Consiglio Superiore della Magistratura¹⁵³, non spetterebbe in via generale al procuratore, al di fuori degli specifici casi individuati dalla legge processuale. Piuttosto, l'organo di autogoverno della magistratura ha ritenuto di individuare, quale obiettivo più generale dell'operato – anche, in senso ampio, di «coordinamento» – del procuratore, quello di favorire soluzioni interpretative e organizzative condivise¹⁵⁴.

¹⁵¹ V. *supra*, § 2.

¹⁵² Secondo la norma appena citata, «il procuratore generale presso la corte di appello, al fine di verificare il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato ed il rispetto delle norme sul giusto processo, nonché il puntuale esercizio da parte dei procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo e organizzazione degli uffici ai quali sono preposti, acquisisce dati e notizie dalle procure della Repubblica del distretto ed invia al procuratore generale presso la Corte di cassazione una relazione almeno annuale».

¹⁵³ V., in particolare, di recente, la *Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura* (delibera del 16 novembre 2017), disponibile all'indirizzo www.csm.it, che all'art. 19, comma 3, prevede quanto segue: «In ogni caso, l'attività di vigilanza del Procuratore generale non implica una funzione di coordinamento investigativo, se non nei casi e con i limiti in cui la medesima è prevista espressamente dalla legge».

¹⁵⁴ *Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura*, cit. La formulazione dell'art. 19 della circolare trae origine dalle soluzioni già individuate nella risoluzione del 16 marzo 2016 in materia

Per di più, il potere informativo di cui si tratta è stato inteso, dallo stesso C.S.M., come tale da non implicare una deroga generalizzata al segreto investigativo, dovendo per contro la richiesta di accesso a determinati atti, diretta al singolo procuratore della Repubblica, essere adeguatamente giustificata e motivata. In particolare, poiché occorre pervenire a un corretto bilanciamento tra interessi di segno diverso, l'iniziativa del procuratore generale deve rendere esplicita la ragione che si pone alla base dell'esercizio della funzione di controllo, e dunque della deroga al principio della segretezza degli atti d'indagine¹⁵⁵.

Occorre inoltre rilevare, con specifico riferimento agli "ecoreati", come il procuratore della Repubblica debba informare, secondo quanto previsto dal citato art. 118-bis disp. att. c.p.p., anche il procuratore nazionale antimafia. Quest'ultimo, pertanto, a seguito della ricezione di tale comunicazione, potrà compiere gli accertamenti di propria competenza, eventualmente idonei, tra l'altro, a far emergere ipotesi di collegamento con indagini espletate in altri distretti.

In secondo luogo, il dovere informativo contemplato dalla disposizione in esame, ed esteso ai casi di collegamento attuale tra indagini collegate, assolve a un'ulteriore finalità, anch'essa analoga a quella valorizzata dall'art. 371-bis c.p.p.: viene in considerazione, difatti, l'esercizio della funzione di impulso al coordinamento, che si esprime nell'eventuale convocazione di riunioni tra procuratori interessati, anche appartenenti a diversi distretti¹⁵⁶.

La disciplina riferibile ai reati ambientali appare, pertanto, valorizzare alcune caratteristiche proprie delle indagini nella materia di cui si tratta, che tuttavia –

di antiterrorismo, nonché nella risposta a quesito del 20 aprile 2016 in materia di "Limiti e modalità di esercizio delle competenze del Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'Appello ai sensi dell'art. 6 D. legs. 106/2006". Sul potere di cui si tratta, e sulla sua inidoneità a superare effettivamente l'«atomismo diffuso» ritenuto caratteristico dell'assetto odierno degli uffici del p.m., in punto di assenza di indirizzi d'azione unitari, cfr. N. ZANON e F. BIONDI, *Il sistema costituzionale*, cit., 260.

¹⁵⁵ V. la Riposta a quesito del Consiglio Superiore della Magistratura del 10 ottobre 2007, *Sussistenza o meno in capo al Procuratore della Repubblica dell'obbligo di ottemperare alla richiesta del Procuratore generale della Corte di appello di fornire il nominativo di ufficiale di p.g. ai fini disciplinari*, disponibile all'indirizzo www.csm.it. L'atto di cui si tratta richiama altresì, sul punto, la precedente delibera del Consiglio del 14 aprile 1993. Cfr., sul tema, F. CANANZI, *I poteri del procuratore generale presso la corte di appello e il principio di coordinamento*, in *Cass. pen.*, 2016, 10, 3929 ss.

¹⁵⁶ Cfr., anche su tale profilo, N. ROMBI, sub *art. 118-bis disp. att. c.p.p.*, cit.

come si avrà modo di porre in luce – non risultano considerate in maniera coerente in altre disposizioni normative.

Si prende atto, invero, dell'esigenza di assicurare l'effettività del coordinamento, in ragione delle peculiari caratteristiche ormai assunte dai delitti di cui si tratta, già illustrate nel capitolo precedente. La peculiare rilevanza dell'istituto, nell'ambito oggetto di interesse, pur non venendo in considerazione il novero "tradizionale" dei delitti di criminalità organizzata o terroristica, e comunque di quelli storicamente avvertiti come di maggiore "allarme sociale", impone dunque di assicurare che esso trovi effettiva attuazione.

Non basta, pertanto, contare sulla spontanea attivazione del medesimo, affidata in definitiva all'emersione puramente ipotetica dei relativi presupposti: occorre rendere il coordinamento reale e concreto, specialmente quando l'esistenza di casi di connessione o collegamento può non essere di immediata e agevole percezione.

A tale riguardo, sin dalle origini della norma di cui si tratta, è stata valorizzata la derivazione dalla stessa di un ruolo di coordinamento non limitato alla reazione a ipotesi di inerzia, ma invece "attivo", e teso ad assicurare l'«utilità del lavoro investigativo»¹⁵⁷.

Per di più, non appare casuale la previsione dell'obbligo di informativa anche in favore del procuratore nazionale antimafia, quando vengano in considerazione gli illeciti ambientali contemplati dalla disposizione di cui si tratta. E difatti, si è avuto modo di osservare, in precedenza¹⁵⁸, come le fattispecie di cui si tratta risultino, in misura crescente, riferibili a sodalizi criminali, spesso di tipo mafioso; e, tanto, anche in via indiretta, costituendo sovente l'impatto pregiudizievole sulle risorse ambientali la conseguenza di attività economiche gestite secondo modalità totalmente o parzialmente illecite, per finalità di profitto. Si tratta di correlazioni che hanno trovato, altresì, espressione nel citato art. 452-*octies* c.p.

Nondimeno, la percezione dell'inefficacia, in relazione ai reati di cui al più volte citato art. 118-*bis* disp. att. c.p.p., del solo coordinamento ad attivazione

¹⁵⁷ Così, A. A. DALIA, *Il problema del coordinamento*, cit., 111.

¹⁵⁸ V. *supra*, cap. I, § 1 e 2.

spontanea, sprovvisto di alcuna sanzione processuale, appare stridere con la scelta del legislatore di non estendere a tutti i delitti ivi contemplati l'operatività dell'istituto dell'avocazione, nella particolare ipotesi stabilita dal comma 1-*bis* dell'art. 372 del codice di rito¹⁵⁹.

Pertanto, qualora le riunioni convocate allo scopo di assicurare il coordinamento non diano esito positivo, e si proceda – per quanto di interesse in questa sede – per reati ambientali, nessun altro strumento può essere impiegato al fine di rendere coercibile l'esecuzione della cooperazione informativa e operativa, che proprio in tale settore appare un presupposto decisivo per il buon esito delle investigazioni.

Più ampiamente, non appare agevolmente comprensibile la rilevata discrasia tra gli ambiti di operatività di due disposizioni normative che appaiono tendere al medesimo scopo, ravvisabile nell'efficace attuazione del coordinamento.

Né potrebbe realmente invocarsi come giustificazione la diffidenza verso l'istituto dell'archiviazione, quale pretesa espressione di un sistema gerarchizzato confliggente con l'esigenza di tutelare l'indipendenza del pubblico ministero, essendosi già posta in risalto l'evoluzione che essa ha conosciuto sotto il profilo funzionale. Come si è visto, si tratta peraltro di un potere precisamente e rigorosamente delineato nei presupposti di esercizio, proprio al fine di evitare indebite interferenze nell'attività della procura che subisce il provvedimento. Rischio, questo, che diverrebbe concreto, qualora l'avocazione potesse essere liberamente disposta, al fine non di porre rimedio alla grave violazione di doveri incombenti sull'organo inquirente, bensì di sostituire le proprie alle altrui scelte investigative, non condivise nel merito.

La negazione di un effettivo rapporto gerarchico tra procura generale e procura della Repubblica, come più in generale nell'ambito dell'attività e dei

¹⁵⁹ La norma citata dispone invero nel seguente modo: «Il procuratore generale presso la corte di appello, assunte le necessarie informazioni, dispone altresì, con decreto motivato, l'avocazione delle indagini preliminari relative ai delitti previsti dagli articoli 270 bis, 280, 285, 286, 289 bis, 305, 306, 416 nei casi in cui è obbligatorio l'arresto in flagranza e 422 del codice penale quando, trattandosi di indagini collegate, non risulta effettivo il coordinamento delle indagini previsto dall'articolo 371 comma 1, e non hanno dato esito le riunioni per il coordinamento disposte o promosse dal procuratore generale anche d'intesa con altri procuratori generali interessati».

rapporti di natura giudiziaria¹⁶⁰, è stata peraltro affermata anche in alcuni atti del Consiglio superiore della magistratura, favorevoli, di conseguenza, a una lettura piuttosto restrittiva del potere di avocazione¹⁶¹.

Sembrerebbe, dunque, opportuno estendere anche ai delitti ambientali – e almeno a quelli elencati dall’art. 118-*bis* disp. att. c.p.p. – la garanzia di effettività del coordinamento appena richiamata, facendo venir meno la problematica asimmetria tra le previsioni suindicate.

Ferma restando tale considerazione, l’obbligo di comunicazione previsto dalla norma citata, nella prospettiva tanto dell’individuazione dei presupposti di un eventuale collegamento, quanto di una sollecitazione del medesimo mediante la convocazione di riunioni, appare invece indubbiamente idoneo a salvaguardare alcuni dei profili problematici del modello “debole” regolato dall’art. 371 c.p.p. Come si è già avuto modo di osservare, si tratta dell’individuazione dei procedimenti in corso di svolgimento presso altri uffici, nonché del superamento di eventuali stasi, conflittualità o forme di inerzia degli organi interessati, che richiedono l’intervento di un soggetto terzo: il coordinatore, secondo le premesse teoriche che si sono sinteticamente tracciate in apertura del capitolo¹⁶².

Peraltro, tali interventi sono ragionevolmente da ritenersi non limitati al singolo distretto di corte d’appello; se si fosse diversamente stabilito, l’utilità delle previsioni richiamate sarebbe, invero, apparsa limitata, in ragione della frequente estensione dei nessi di collegamento tra determinate fattispecie criminose ad ambiti territoriali vasti e difficilmente predeterminabili.

¹⁶⁰ Cfr. anche, in questo senso, G. DI FEDERICO, *Obbligatorietà dell’azione penale*, cit., 192.

¹⁶¹ V., in particolare, la risposta a quesito del 10 ottobre 2007, cit.: «Ciò, tuttavia, non comporta, dopo l’entrata in vigore del nuovo codice di rito, che i rapporti genericamente intercorrenti tra il Procuratore generale presso la Corte di appello ed il Procuratore della Repubblica siano da considerarsi caratterizzati dalla ricorrenza di un potere gerarchico in favore del primo - con conseguente prevalenza, in caso di contrasto, delle determinazioni assunte dall’ufficio superiore, e ciò sia con riguardo ai rapporti di natura giudiziaria che con riferimento a quelli correlati all’amministrazione della giurisdizione, residuando in favore del Procuratore generale - oltre ad un limitato potere di autosostituzione nei casi di inerzia o di omissione tassativamente previsti, attraverso lo strumento dell’avocazione - il solo potere di sorveglianza sui magistrati requirenti previsto dall’art. 16 R.d.lgs. 31 marzo 1946, n. 511, espressamente finalizzato all’accertamento di eventuali illeciti disciplinari posti in essere nell’espletamento di condotte correlate ai loro doveri di ufficio ed alle relative modalità di esplicazione».

¹⁶² V. *supra*, par. 1.

La comunicazione al procuratore nazionale antimafia, quando vengano in considerazione i reati ambientali elencati nella norma, consente inoltre di ravvisare ipotetiche interrelazioni con delitti rientranti nell'ambito delle attribuzioni della D.N.A.: si pensi non solo all'associazione di tipo mafioso, bensì anche al reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, a cui si estendono le prerogative dell'organo di coordinamento a livello nazionale.

In definitiva, alla luce di quanto si è sopra illustrato e al fine di formulare alcune considerazioni complessive, il delitto previsto dall'art. 452-*quaterdecies* gode di un regime "privilegiato", sotto il profilo del coordinamento, rispetto all'inquinamento e al disastro ambientale, nonché alle altre ipotesi criminose accostate a queste ultime.

In primo luogo, si può menzionare il profilo informativo, nucleo essenziale dell'istituto del coordinamento. Esso, non sempre adeguatamente valorizzato nella prassi, è senza dubbio centrale per il raggiungimento degli obiettivi consistenti non solo in una migliore e condivisa gestione delle operazioni investigative, ma anche nella prevenzione della disordinata moltiplicazione di procedimenti paralleli e di atti che sarebbe stato più proficuo, nonché preferibile per tutte le "parti", compiere in via congiunta.

Come si è osservato, i poteri attribuiti, in tale materia, al procuratore nazionale antimafia, si per sé piuttosto incisivi, tanto con riguardo alle banche dati accessibili, quanto con riferimento al possibile superamento del limite del segreto, sono stati altresì oggetto di valorizzazione ad opera del Consiglio Superiore della Magistratura.

L'elaborazione di una banca dati ampia e composita, seppure non uniformemente alimentata dalle procure a cui si riferiscono gli obblighi di condivisione delle informazioni, costituisce un tassello essenziale del sistema delineato a partire dal 1991-1992, al fine di soddisfare le finalità che si sono più volte ricordate.

Minore appare invece l'incisività, in tale ambito, del potere di acquisizione di informazioni posto in capo al procuratore generale presso la corte d'appello, pur conformato in maniera non certo restrittiva dal citato art. 6, d.lgs. n. 106/2006. E

ciò non solo in ragione della sua limitazione entro i confini propri del singolo distretto – come è peraltro naturale che sia –, ma soprattutto dei confini che questa volta, secondo una tendenza diversa da quella che ha interessato le attribuzioni della D.N.A., sono stati tracciati dallo stesso Consiglio superiore.

Si intende fare riferimento, più specificamente, non solo all’atteggiarsi della prerogativa in esame rispetto al segreto investigativo, e all’onere di accurata motivazione sulle funzioni di controllo a cui il suo esercizio è diretto, ma soprattutto al profilo funzionale che la caratterizza. Come si è avuto modo di illustrare, la stessa formulazione della norma del 2006, nonché la lettura che ne è stata data nella circolare del C.S.M. del 2017, appaiono non menzionare, tra gli obiettivi che la suddetta acquisizione può consentire di raggiungere, quello del coordinamento investigativo.

Tanto premesso, non si può tuttavia disconoscere al procuratore generale un ruolo di impulso al coordinamento delle indagini, nei limiti delineati dagli artt. 118-*bis* disp. att. e 372 c.p.p. Lo stesso sembra quindi titolare di una funzione qualitativamente non dissimile, sebbene più circoscritta, da quella regolata dall’art. 371-*bis*, ma al contempo caratterizzata da un supporto conoscitivo ben più limitato.

Quest’ultimo, una volta che sia esclusa la possibile preordinazione del potere di cui all’art. 6, d.lgs. n. 106/2006 a tale specifico scopo, sarà invero rappresentato dalle richiamate comunicazioni sulla pendenza delle investigazioni per determinati delitti. L’individuazione di collegamenti, in assenza di un accesso a notizie più approfondite, potrebbe tuttavia risultare ostica, quando si tratti di informative piuttosto sintetiche; delle medesime, comunque, non sono normativamente delineati i contenuti necessari.

È pur vero, tuttavia, che, come si potrà notare rispetto ad alcune soluzioni operative individuate nella prassi¹⁶³, una piena esplicazione delle potenzialità del citato art. 6, d.lgs. n. 106/2006 può ben produrre conseguenze indirette sul piano del coordinamento in senso formale, consentendo di raggiungere obiettivi analoghi e complementari a quelli propri di tale ultimo istituto.

¹⁶³ V. *infra*, par. 4.

Alcune procure, invero, si sono organizzate costituendo gruppi di lavoro preposti a determinate categorie di reati, tra cui si annoverano proprio quelli ambientali¹⁶⁴.

Il secondo elemento di interesse è rappresentato dalla specializzazione per materia dei magistrati preposti allo svolgimento delle investigazioni su determinati fatti di reato: si è, difatti, constatato come le norme applicabili alla Direzione nazionale e alle direzioni distrettuali antimafia valorizzino le competenze professionali dei singoli magistrati che ne fanno parte. Vengono, difatti, in considerazione ipotesi delittuose il cui accertamento richiede cognizioni ed esperienze maturate nello specifico ambito della criminalità organizzata, e particolarmente di quella mafiosa, presentando quest'ultima modalità operative e caratteristiche sue proprie, tali da non poter essere affrontate adeguatamente in assenza di un'adeguata formazione nel settore.

Tale esigenza, tuttavia, può rinvenirsi non soltanto nella materia appena menzionata, ma altresì quando il procedimento abbia ad oggetto reati – tra cui, per quanto qui di interesse, quelli ambientali – che presentano una complessità anche di natura “tecnica”, tale da rendere l'attività inquirente non facilmente gestibile da chi sia privo di una preparazione professionale specialistica.

Indubbiamente, l'esistenza di corpi delle forze di polizia che si occupano precipuamente delle attività legate alla protezione dell'ambiente rende più agevole e proficuo lo svolgimento delle operazioni. Tuttavia, non è da sottovalutare il profilo della valorizzazione della competenza, nel settore, anche dei magistrati che svolgono il ruolo di direzione dell'attività di indagine.

Tali considerazioni conducono a porre in risalto un terzo profilo indubbiamente significativo, rappresentato dalla possibilità di disporre, nello svolgimento dell'attività di indagine, di forze di polizia specializzate e coordinate.

¹⁶⁴ Ne sono un esempio le procure di Bologna, Torino, Trento, che hanno istituito al proprio interno gruppi specializzati con competenza in materia ambientale. V., a titolo esemplificativo, con riguardo alla Procura di Torino, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino (Prot. n. 3403/15), Criteri di organizzazione dell'Ufficio per il periodo 25 giugno 2015/2016 (Torino, 23 giugno 2015), disponibili all'indirizzo *procura.torino.it*.

Si sono già ricordati gli interventi normativi, che hanno dato luogo alla creazione di una struttura – la Direzione investigativa antimafia – concepita come tale da riunire i servizi centrali delle diverse forze di polizia con competenze specifiche sulla criminalità organizzata di tipo mafioso. La configurazione di un organismo di questo tipo, secondo quanto è stato posto in luce, è stata diretta, tra l'altro, al superamento delle difficoltà di coordinamento tra tali diversi reparti, nonché a evitare forme di concorrenza tra i medesimi, certamente non di ausilio al proficuo svolgimento delle indagini¹⁶⁵.

La D.I.A., come si è già ricordato, è dotata di competenze specialistiche, ma non esclusive, in materia di criminalità organizzata, poiché, qualora le indagini concernano i delitti elencati all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p., e presentino un'estensione territoriale eccedente quella del singolo distretto, dispongono di poteri investigativi anche i servizi centrali e interprovinciali delle diverse forze di polizia.

In proposito, si è avuto inoltre modo di osservare come le funzioni di coordinamento riferibili al procuratore nazionale antimafia riguardino anche l'impiego della polizia giudiziaria ad opera dei diversi uffici di procura. Il procuratore stesso può invero avvalersi, per le indagini sui reati contemplati dal comma 3-*bis* dell'art. 51 del codice di rito, della D.I.A. e dei servizi suindicati, e solo di questi ultimi con riguardo alle fattispecie contemplate dal comma 3-*quater*; egli può inoltre impartire direttive ai procuratori generali relative all'utilizzo della polizia giudiziaria. Tali indicazioni traggono forza e "autorità", seppure non vincolante, dal fatto di fondarsi su una conoscenza complessiva dello stato delle investigazioni sull'intero territorio nazionale, assicurata dalle prerogative di cui la Direzione nazionale gode in ambito informativo¹⁶⁶.

Anche in materia di criminalità ambientale, si può ritenere particolarmente rilevante che gli operatori coinvolti nelle indagini siano dotati di una preparazione specialistica sulle caratteristiche dei reati di cui si tratta, soprattutto in quanto

¹⁶⁵ P. MANCUSO, *Il coordinamento delle attività di polizia giudiziaria*, cit., 234.

¹⁶⁶ P. MANCUSO, *Il coordinamento delle attività di polizia giudiziaria*, cit., 235.

l'attività investigativa in materia richiede l'espletamento di rilievi e accertamenti spesso complessi sotto il profilo tecnico.

È inoltre indubbiamente auspicabile la ricerca di una reale sinergia operativa tra le diverse forze di polizia coinvolte nelle operazioni, di modo tale che la condivisione di informazioni e l'applicazione delle migliori metodologie investigative disponibili consenta di svolgere nel modo più accurato la prima, delicatissima fase del procedimento penale, riducendo il margine di errore.

Basti pensare al ruolo che, nelle indagini per reati ambientali, sono destinati a rivestire i rilievi e gli accertamenti di natura tecnico-scientifica, frequentemente idonei a porre le basi essenziali del successivo accertamento processuale.

E difatti, caratteristica essenziale comune alle indagini in tale materia è la tendenziale irripetibilità degli atti compiuti, secondo quanto si è riscontrato anche nella prassi¹⁶⁷, con la conseguente esigenza di assicurare nella massima misura possibile l'attendibilità dell'esito delle operazioni, destinato a essere utilizzato come prova in sede dibattimentale. Basti pensare al possibile svolgimento di rilievi e accertamenti urgenti sulle cose o sui luoghi, *ex art. 354 c.p.p.*

Alla luce delle osservazioni di cui sopra, è adesso possibile procedere alla trattazione di alcune soluzioni, individuate rispettivamente a livello applicativo e nell'ambito di una proposta legislativa, volte a fornire una risposta alle rilevanti esigenze di specializzazione, condivisione di informazioni, affermazione di metodologie soddisfacenti e omogenee, di cui si è dato conto.

4. Le soluzioni elaborate nella prassi: la Rete delle Procure generali nella materia ambientale

Se si ha riguardo, in primo luogo, alla realtà operativa della gestione delle indagini in materia ambientale, si può rilevare come le esigenze di cui si è dato conto siano state soddisfatte attraverso soluzioni ispirate alla sinergia tra gli uffici coinvolti e alla condivisione di informazioni e buone prassi, anche oltre i confini del coordinamento propriamente inteso.

¹⁶⁷ Cfr. L. RAMACCI, *Reati ambientali e indagini di polizia giudiziaria*, Santarcangelo di Romagna, 2019, 108.

Si fa riferimento, in particolare, alla Rete delle Procure generali nella materia ambientale¹⁶⁸, costituita nel 2017, e divenuta operativa nel 2019, al fine di dare piena esplicazione alle previsioni di cui all'art. 6, d.lgs. n. 106/2006. È significativo notare come tra le ragioni che hanno fatto avvertire la necessità di ricorrere alla sua istituzione si siano collocate le difformità e criticità riscontrate non solo sul piano dell'interpretazione normativa e sul versante organizzativo, bensì anche sotto il profilo del coordinamento e della trasmissione delle informazioni *ex art. 118-bis* disp. att. c.p.p.¹⁶⁹

La Rete, operante sulla base di un protocollo adottato nel 2017, appare soddisfare le necessità di cui si è dato conto attraverso un sistema volutamente ispirato al rispetto dell'autonomia operativa delle singole procure. Essa è, al contempo, caratterizzata da poteri di "coordinamento" in senso lato dei procuratori generali presso le corti d'appello, nonché della Procura generale presso la Corte di cassazione. Viene, pertanto, in considerazione un modello tendenzialmente decentrato, ma che attribuisce a una Rete di referenti ambientali alcune prerogative dirette a realizzare un più efficace svolgimento dell'attività d'indagine: di quest'ultima fanno parte, invero, i procuratori generali presso la corte d'appello, il procuratore generale presso la Corte di cassazione e il procuratore nazionale antimafia, nonché i loro delegati. Inoltre, al referente ambientale della Procura generale è stato attribuito un ruolo di coordinamento delle attività dei referenti distrettuali.

Se si ha riguardo, in primo luogo, all'avvertita esigenza di specializzazione, si può rilevare come all'interno delle singole procure siano individuati alcuni responsabili della materia ambientale; per di più, anche all'interno della Procura generale presso il Giudice di legittimità si è prevista la designazione di un referente nel medesimo ambito, preposto allo svolgimento delle funzioni di cui si dirà a breve. Appaiono inoltre significativi, al riguardo, il ricorso a incontri di formazione e informazione a livello infradistrettuale, nelle materie rientranti nella competenza

¹⁶⁸ Rete a cui si è fatto cenno nel capitolo precedente: v. *supra*, cap. I, par. 1.

¹⁶⁹ V. P. FIMIANI, *La rete delle Procure generali*, cit., 79.

della Rete, nonché il perseguimento di obiettivi di valorizzazione delle competenze delle sezioni di polizia giudiziaria¹⁷⁰.

Con riferimento alla condivisione di informazioni, il citato protocollo ha previsto la segnalazione al procuratore generale, nell'ambito di ciascun distretto, di eventuali problemi di natura organizzativa e operativa, ma anche di buone prassi, al fine di realizzarne l'utile circolazione. Ed invero, si è altresì stabilita la costituzione, nei medesimi ambiti territoriali, di archivi in cui far confluire protocolli organizzativi e direttive impartite alla polizia giudiziaria in materia ambientale, evidentemente allo scopo di favorire modalità tecnicamente soddisfacenti e omogenee di svolgimento delle operazioni investigative.

La comunicazione dei contenuti dell'archivio alla Rete consente inoltre una condivisione di dati conoscitivi idonea a estendersi a un più ampio ambito nazionale: e difatti, tra i compiti del referente ambientale della Procura generale presso la Cassazione rientrano proprio la diffusione delle direttive e delle buone prassi a livello nazionale, nonché la creazione di un archivio delle medesime, accessibile dal sito istituzionale della stessa Procura generale¹⁷¹.

Tali prerogative consentono di perseguire gli ulteriori obiettivi prioritari della Rete, ossia l'uniformità delle direttive rivolte alla polizia giudiziaria, nonché l'omogeneità e l'elevato livello qualitativo delle modalità operative degli organi inquirenti¹⁷².

5. La proposta legislativa di estensione del modello della Direzione nazionale antimafia alla criminalità ambientale

Delineate alcune tra le principali criticità proprie delle indagini e del coordinamento investigativo nella materia di cui si tratta, e considerate le soluzioni individuate nella prassi, è possibile procedere all'analisi di una proposta normativa, relativamente recente, tesa all'estensione ai reati ambientali di strutture, modelli

¹⁷⁰ P. FIMIANI, *La rete delle Procure generali*, cit., 80-81.

¹⁷¹ P. FIMIANI, *La rete delle Procure generali*, cit., 80-81.

¹⁷² P. FIMIANI, *La rete delle Procure generali*, cit., 80-81.

organizzativi e istituti caratteristici del sistema di contrasto alla criminalità mafiosa e terroristica.

Si può menzionare, in particolare, un disegno di legge presentato al Senato nel 2015, nel corso della XVII legislatura¹⁷³.

Tale progetto normativo, nella prospettiva di una più profonda e adeguata tutela dell'ambiente, prospetta la costituzione – secondo un approccio definito «ambizioso» nello stesso d.d.l. – di una struttura investigativa, giudiziaria e di accertamento interforze, sul modello della Direzione nazionale antimafia e della Direzione investigativa antimafia.

Il sistema così delineato dovrebbe quindi applicarsi ai reati lesivi dell'ambiente, previsti dal codice penale, dal d.lgs. n. 152/2006, nonché alle fattispecie poste a tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, contemplate dal d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81. Un accostamento, questo, che può comunque ritenersi opinabile, nella misura in cui avvicina fattispecie che presentano caratteristiche tra loro piuttosto diverse, specialmente quando si tratti di individuare l'eventuale opportunità di estendere alle medesime talune disposizioni in materia di coordinamento.

Tanto premesso, la proposta si presenta invero, come sopra indicato, piuttosto ambiziosa, individuando l'opportunità di costituire una Direzione nazionale ambiente e salute (DNAS), con compiti di coordinamento delle indagini svolte sull'intero territorio nazionale, nonché le direzioni distrettuali ambiente e salute (DDAS), costruite sul modello delle direzioni distrettuali antimafia.

Un primo elemento da porre in luce, pertanto, è la ritenuta opportunità di combinare, anche quando si proceda per le attività illecite in esame, accentramento e coordinamento delle indagini, nonché specializzazione dei magistrati inquirenti. Sotto tale ultimo profilo, difatti, l'art. 1 del d.d.l. in esame stabilisce che alla nuova Direzione nazionale debbano essere addetti, quali sostituti procuratori, almeno dieci

¹⁷³ Si tratta del d.d.l. S. 1985, recante «Istituzione di un sistema nazionale interforze di controllo ambientale e delega al Governo per la riorganizzazione e il rafforzamento del Corpo forestale dello Stato», a firma dei senatori del Movimento 5 Stelle Paola Nugnes, Vilma Moronese, Alberto Airola, Maurizio Buccarella, Enrico Cappelletti, Mario Michele Giarrusso.

magistrati esperti nella trattazione della criminalità ambientale, «organizzata e non».

La DNAS e le DDAS risultano, inoltre, configurate in modo del tutto analogo alle omologhe strutture già previste dall'ordinamento processuale.

E difatti, si propone di collocare il procuratore nazionale ambiente e salute sotto la vigilanza – è da ritenersi, funzionale – del procuratore generale presso la Corte di cassazione; il primo dovrebbe inoltre disporre delle medesime prerogative contemplate dall'art. 371-*bis* c.p.p., «in quanto compatibili».

Non è chiaro come debba intendersi il limite della compatibilità, essendo probabilmente da espungere i soli riferimenti specifici alla criminalità mafiosa o terroristica; il nuovo procuratore nazionale ambiente disporrebbe quindi delle funzioni informativa e di coordinamento generale e speciale a cui si è sopra fatto riferimento. Dovrebbe invece essere escluso, in assenza di una previsione specifica sul punto, il potere di assegnazione, in quanto non specificamente regolato dall'art. 371-*bis* c.p.p., e tale da incidere su profili ordinamentali da disciplinare appositamente.

Anche le direzioni distrettuali ambiente e salute, come quella antimafia, sono configurate quali articolazioni delle procure distrettuali, e si propone una modalità di designazione dei relativi componenti del tutto analoga, affidata al procuratore distrettuale, sentito il procuratore nazionale.

Sul piano della condivisione di informazioni, che secondo quanto si è anticipato costituisce uno degli aspetti indubbiamente più sensibili dell'intera disciplina del coordinamento, il d.d.l. in esame prevede inoltre la costituzione di una banca dati nazionale nell'ambito della stessa DNAS, accessibile tanto ai magistrati della Direzione nazionale, quanto a quelli delle direzioni distrettuali. Nella stessa dovrebbero confluire tutti gli atti compiuti nel corso delle investigazioni sui reati ambientali e in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Non si contemplano invece variazioni alla disciplina codicistica in materia di acquisizione, da parte del pubblico ministero, di copie atti di altri procedimenti penali, non introducendosi una norma corrispondente a quella dell'art. 117, comma

2-*bis*, c.p.p., diretta a consentire al procuratore nazionale ambiente di accedere ai registri e alle banche dati presso le singole procure.

Particolarmente significativa, e al tempo stesso problematica, si rivela inoltre la questione del coordinamento tra le competenze delle nuove strutture di cui si propone l'introduzione, da un lato, e, dall'altro, la Direzione nazionale e le direzioni distrettuali antimafia.

A queste ultime sarebbero, invero, sottratte le attività d'indagine per il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti; senza che sia tuttavia chiarito se ciò comporti anche il venir meno dell'inserimento di tale fattispecie nell'elenco contenuto nel comma 3-*bis* dell'art. 51 c.p.p., da cui discendono – come è noto – ulteriori, significative conseguenze processuali¹⁷⁴. Presumibilmente, la soluzione a tale ultimo quesito dovrebbe essere negativa.

Per di più, si prospetta l'immediata trasmissione di copia degli atti alla Direzione nazionale e alle direzioni distrettuali antimafia, qualora il reato ambientale si configuri come «di stampo mafioso», ai fini della cooperazione nell'attività investigativa. Come si dirà, tuttavia, l'intreccio delle attribuzioni delle nuove strutture aventi competenza in materia ambientale con le prerogative delle direzioni già esistenti rischierebbe di determinare contrasti e ipotesi di duplicazione di attività investigative, non certo di ausilio a un efficace espletamento delle operazioni inquirenti. Peraltro, appare discutibile la scelta di sottrarre il delitto previsto dall'art. 452-*quaterdecies* c.p.p. alle direzioni antimafia, poiché – secondo quanto si è messo in risalto – le attività illecite legate al traffico di rifiuti risultano in moltissimi casi appannaggio di associazioni di tipo mafioso, o comunque sono a queste ultime riconducibili in via indiretta.

¹⁷⁴ Si tratta delle norme che delineano il cd. “doppio binario” processuale: possono menzionarsi, in particolare, le previsioni del codice di rito in materia di ammissione della prova (art. 190-*bis*), presunzioni in ambito cautelare (art. 275 comma 3), termini di durata della custodia cautelare (art. 303), accesso a riti premiali quali l'applicazione della pena su richiesta delle parti (art. 444, comma 1-*bis*). Per alcuni dei delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. – e in particolare per quelli riconducibili alla criminalità mafiosa o terroristica – occorre avere riguardo anche alle norme in materia di comunicazione dell'iscrizione della notizia di reato (art. 335) e di termini di durata delle indagini (art. 407). Per i delitti di criminalità organizzata, opera altresì la disciplina, in materia di presupposti delle intercettazioni, di cui all'art. 13, d.l. 13 maggio 1991, n. 152.

Con riguardo all'impiego della polizia giudiziaria, si può notare come il disegno di legge, all'art. 2, contempra l'istituzione di una struttura interforze¹⁷⁵ modellata sulla Direzione investigativa antimafia, e denominata Direzione investigativa ambiente e salute: parimenti istituita presso il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, essa sarebbe articolata in una pluralità di sedi decentrate.

Si prevede inoltre l'attribuzione alla Direzione stessa dei poteri di svolgimento delle indagini di polizia giudiziaria in materia di reati ambientali, nonché di investigazione preventiva in ordine a questi ultimi e agli illeciti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Con riguardo a tale ultima previsione, può immediatamente rilevarsi come appaia forse eccessiva la previsione di un potere generalizzato di svolgere indagini preventive anche con riguardo a tutti i reati appena indicati, indipendentemente dall'esistenza di profili di connessione o collegamento con associazioni di tipo mafioso. Ed invero, a norma dell'art. 108 d.lgs. n. 159/2011, la Direzione investigativa antimafia dispone del potere di svolgere tanto indagini di polizia giudiziaria, ma con esclusivo riguardo «a delitti di associazione di tipo mafioso o comunque ricollegabili all'associazione medesima», quanto investigazioni preventive, con un ambito oggettivo più esteso. E difatti, esse possono riguardare, oltre ai profili strutturali e operativi, nonché ai collegamenti nazionali e internazionali delle associazioni criminali, anche «ogni altra forma di manifestazione delittuosa alle stesse riconducibile». Al di fuori di tali ipotesi, lo svolgimento di indagini preventive si rivelerebbe probabilmente uno strumento sproporzionato rispetto alle pur rilevanti finalità di interesse generale perseguite.

In ogni caso, i profili organizzativi e funzionali della nuova struttura interforze costituiscono gli elementi più approfonditi nell'ambito della proposta oggetto di attenzione.

¹⁷⁵ Essa sarebbe composta, secondo l'art. 4 del d.d.l. di cui si tratta, da personale appartenente al Corpo forestale dello Stato, al Nucleo operativo ecologico dei carabinieri, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, al Corpo della guardia di finanza, al Corpo delle capitanerie di porto-Guardia costiera, all'Agenzia delle dogane, alle Agenzie regionali per la protezione ambientale (ARPA), ai dipartimenti di prevenzione delle aziende sanitarie locali, all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e all'Istituto superiore di sanità.

Si può segnalare, tra l'altro, il riferimento al rispetto di un protocollo unico d'azione, predisposto dalla Direzione centrale, tenuto conto delle indicazioni dei dirigenti territoriali. La formazione di protocolli specifici e uniformi, specialmente quando vengano in considerazione operazioni investigative dall'elevata complessità tecnico-scientifica, può ritenersi indubbiamente auspicabile, al fine di assicurare un esito genuino, corretto e non viziato delle medesime. Tale aspetto della proposta, dunque, è da valutarsi più favorevolmente rispetto ad altri, che come si è accennato, risultano invece fonti di maggiori dubbi e perplessità. Esso è peraltro valorizzato mediante la previsione di corsi di formazione per gli operatori di polizia giudiziaria, concernenti gli aspetti giuridici e tecnici della materia ambientale.

Nessun riferimento compare per contro, nell'articolato, all'impiego dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia, che pertanto manterrebbero inalterata la propria competenza odierna.

Delineate soltanto le caratteristiche essenziali della proposta suindicata, è possibile svolgere alcune riflessioni conclusive sulla medesima, e su alcune prospettive *de iure condendo* nella materia oggetto del presente lavoro.

In primo luogo, si può rilevare come essa risponda a esigenze realmente avvertite nella realtà operativa, in punto di migliore organizzazione delle indagini sui reati ambientali, di istituzione di più intensi e proficui scambi – in primo luogo informativi – anche tra i diversi procuratori generali presso le corti d'appello; e, ancora, di specializzazione tanto dei magistrati, quanto delle forze di polizia giudiziaria coinvolte.

Sullo sfondo, si colloca il carattere insoddisfacente dell'odierna disciplina del coordinamento delle indagini concernenti tali ipotesi criminose, in quanto affidato – con riguardo ai principali “ecodelitti”, e fatta eccezione per la sola fattispecie delle attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti – al meccanismo informativo di cui all'art. 118-*bis* disp. att. c.p.p. Non può essere, per contro, impiegato lo strumento idoneo a costituire una risposta effettiva ai casi di ingiustificabile inerzia degli uffici coinvolti, rappresentato dall'avocazione *ex art.* 372, comma 1-*bis*, c.p.p.

Talune delle soluzioni individuate nel disegno di legge, tuttavia, appaiono forse difficilmente realizzabili, richiedendo uno stanziamento ingente di risorse, di personale, di mezzi, al fine di dotare le strutture di cui si propone l'istituzione di adeguate possibilità operative. Si fa riferimento, in particolare, alla proposta di dar vita non solo a diverse direzioni distrettuali presso le procure dei capoluoghi, ma addirittura a una Direzione nazionale ambiente e salute.

In proposito, si può ricordare come, già con riferimento ai reati di terrorismo, fosse stata auspicata la creazione di una sezione specializzata della Direzione nazionale antimafia, considerata preferibile alla costituzione di un'apposita Procura nazionale antiterrorismo; difatti, la costituzione di una simile struttura era apparsa eccessivamente onerosa, in termini di risorse e tempi, incompatibili anche con l'urgenza delle esigenze da soddisfare¹⁷⁶.

Per di più, si sono già espresse le perplessità relative alla sottrazione alla Direzione nazionale antimafia delle indagini sul delitto di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p.p., che si vorrebbero attribuire alla nuova Direzione ambiente e salute.

La creazione di diverse strutture a livello nazionale – potenzialmente sempre più numerose in ragione delle nuove caratteristiche assunte da un novero crescente di attività illecite – rischia di determinare forme di conflittualità, di stasi, di mancata concertazione delle rispettive iniziative, in ragione dei prevedibili margini di sovrapposizione tra i diversi “settori” di operatività della criminalità organizzata in senso lato. Il rischio è quindi quello di ostacolare e rallentare, più che agevolare, lo svolgimento delle attività degli organi inquirenti.

Indubbiamente, appare opportuno sviluppare, in linea con quanto già stabilito in alcuni uffici, la presenza nelle procure di magistrati dotati di competenze specifiche in una materia tanto tecnica, qual è quella della criminalità ambientale, a cui assegnare le indagini sugli “ecoreati”, anche nell'esercizio dei poteri di cui all'art. 1, comma 6, d.lgs. n. 106/2006.

¹⁷⁶ In questo senso, S. DAMBRUOSO, *Il coordinamento internazionale delle indagini in materia di terrorismo transnazionale*, in *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, cit., 320.

Quanto all'eventuale gestione in forma "accentrata" delle indagini su tali fattispecie criminose presso le procure distrettuali, dovrebbe tenersi anche conto della già possibile concentrazione delle investigazioni, in capo agli uffici da ultimo menzionati, per effetto della "*vis attractiva*" esercitata dai delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. Pertanto, sarebbe sempre consentito assicurare una trattazione di tutti i procedimenti connessi o collegati davanti all'ufficio distrettuale, almeno nei casi in cui ciò può essere più rilevante, e sempre che – s'intende – non si ritenga di privilegiare la strada del solo coordinamento, quale alternativa all'applicazione delle regole della competenza *ex art. 16 ss. c.p.p.* Le ipotesi a cui si allude potrebbero essere rappresentate, a titolo esemplificativo, dall'inquinamento o dal disastro ambientale quali conseguenze del traffico illecito di rifiuti, o dalla configurazione degli "ecoreati" come delitti scopo dell'associazione di tipo mafioso.

Al di fuori dei casi appena menzionati, si dovrebbe riflettere sull'effettiva opportunità di dar vita a un'ulteriore, progressiva e potenzialmente sempre più ampia estensione dell'ambito delle attribuzioni delle procure distrettuali, da cui deriverebbero un sovraccarico di lavoro per le procure distrettuali, nonché una generalizzazione forse eccessiva del modello della concentrazione.

Indubbiamente, tuttavia, appare necessario rendere il coordinamento investigativo all'interno del singolo distretto maggiormente effettivo e coercibile: oltre alla già menzionata estensione del potere di avocazione del procuratore generale anche alle fattispecie criminose di cui all'art. 118-*bis* disp. att. c.p.p. che oggi ne risultano sprovviste, si potrebbe forse agire sul piano del rafforzamento dello scambio informativo.

Si tratta di una linea di tendenza che, come si è visto¹⁷⁷, è riscontrabile nella realtà applicativa, e che si è espressa nella creazione di archivi destinati a raccogliere, prima a livello locale e poi in ambito nazionale, protocolli organizzativi e direttive impartite alla polizia giudiziaria.

¹⁷⁷ V. *supra*, par. 4.

Una consacrazione di tale soluzione a livello normativo, con l'eventuale istituzione di un raccordo espresso alle finalità di coordinamento delle investigazioni, potrebbe consentire di realizzare una banca dati in materia ambientale più simile a quella pensata dal legislatore, in origine, per la criminalità mafiosa. Il possibile inserimento anche delle informative di polizia giudiziaria e dei più significativi atti d'indagine potrebbe agevolare l'emersione dei presupposti del coordinamento e una gestione maggiormente condivisa dell'attività inquirente, andando anche oltre le potenzialità degli obblighi previsti dal più volte citato art. 118-*bis* disp. att. c.p.p. Di questi ultimi, in alternativa, appare opportuno delineare in maniera specifica i contenuti, perché la trasmissione delle informazioni al procuratore generale consenta di perseguire in modo reale l'obiettivo dell'eventuale attivazione del coordinamento.

È, quindi, il piano della condivisione di notizie e di dati, con allargamento dei contenuti degli archivi già esistenti, anche a livello nazionale, uno dei profili essenziali che appare più opportuno valorizzare, nella prospettiva della garanzia di una gestione della fase iniziale del procedimento penale che sia la più soddisfacente possibile, nell'interesse di tutti i soggetti variamente coinvolti nella vicenda.

Essenziale sarebbe inoltre il confluire delle informazioni in una banca dati di livello nazionale, secondo quanto è già in fase di sperimentazione, al fine di garantire un'estensione del raccordo tra indagini oltre i confini del singolo distretto, ogniqualvolta gli illeciti per cui si procede presentino caratteristiche tali da renderlo necessario. Si è già avuto modo di notare come un ruolo significativo, al momento, sia espletato dall'apposito referente in materia ambientale individuato all'interno della Procura generale presso la Corte di cassazione; figura, questa, la cui istituzionalizzazione sarebbe idonea ad agevolare l'effettività dello scambio conoscitivo utile al fine di attivare il collegamento.

Sarebbe pertanto più agevole, per il singolo procuratore generale, individuare ipotesi di connessione o collegamento tra indagini svolte all'interno, ma anche all'esterno dell'ambito territoriale di propria competenza, nonché promuovere gli interventi di cui all'art. 118-*bis* disp. att. c.p.p., eventualmente in via congiunta con altri procuratori generali.

Per quanto concerne, inoltre, la polizia giudiziaria, appare indubbiamente auspicabile favorire la formazione e l'elevata preparazione tecnica degli operatori i quali si trovino a compiere atti tecnicamente complessi, e spesso, come si è già indicato, irripetibili. Anche la strada di cui si tratta è stata, peraltro, intrapresa a livello pratico.

Estremamente significativo appare inoltre, al riguardo, il ricorso alla condivisione di protocolli operativi e buone prassi. È certamente fondamentale, invero, il consolidamento di standard, linee guida, regole di comportamento omogenei e ispirati ai criteri dell'applicazione delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, così che sia garantito un esito genuino e attendibile delle operazioni, in considerazione della loro incidenza sull'accertamento operato nel giudizio.

Peraltro, gli obiettivi a cui si è appena fatto riferimento costituiscono una delle direttrici essenziali di sviluppo, più in generale, dell'ambito della *forensic science*.

Più complessa, e problematica sotto il profilo dell'attribuzione di poteri che appaiono in parte sproporzionati, sembra invece la proposta creazione di una nuova struttura interforze sul modello della Direzione investigativa antimafia.

In definitiva, sebbene il coordinamento investigativo in ambito nazionale appaia costituire, nelle sue linee generali, un modello tale da individuare un giusto equilibrio tra le esigenze di efficienza e concentrazione dell'attività inquirente, da un lato, e di tutela del principio di indipendenza del pubblico ministero, dall'altro, la disciplina riferibile ad alcuni reati, tra cui quelli ambientali, può ritenersi ancora eccessivamente prudente.

Potrebbe quindi valutarsi l'opportunità di intervenire, sul piano normativo, secondo modalità tali da consentire il raggiungimento di risultati analoghi a quelli che è possibile conseguire mediante il sistema delle direzioni distrettuali e della D.N.A., pur in assenza di un sistema caratterizzato da un'articolazione di tale complessità.

Numerosi sono gli spunti già offerti dalla prassi, e che potrebbero essere recepiti a livello legislativo; le soluzioni ivi individuate potrebbero inoltre essere maggiormente calibrate anche sull'istituto del coordinamento, così da estendere

anche alla sua utile instaurazione e alla sua prosecuzione strumenti quali la formazione di archivi e banche dati, o l'assunzione di informazioni ad opera dei diversi procuratori generali.

Capitolo III

IL COORDINAMENTO DELLE INDAGINI NEL CONTESTO DELL'UNIONE EUROPEA: IL RUOLO DI EUROJUST

SOMMARIO. 1. Premessa. 2. Istituzione, competenza e natura di Eurojust. 2.1. *Origini di Eurojust.* 2.2. *Le scelte del legislatore italiano in sede di attuazione della decisione istitutiva: profili problematici in rapporto alla funzione di coordinamento di Eurojust.* 2.3. *La decisione 2009/426/GAI.* 2.4. *Dall'art. 85 T.F.U.E. al regolamento (UE) 2018/1727.* 3. Eurojust e il coordinamento investigativo. 3.1. *Considerazioni generali.* 3.2. *Gli strumenti dell'attività di coordinamento.* 3.2.1. *I coordination meetings.* 3.2.2. *Le squadre investigative comuni.* 3.3. *Coordinamento sovranazionale e coordinamento interno.* 3.4. *Coordinamento delle indagini e procedimenti paralleli: la prevenzione dei conflitti di giurisdizione.* 4. Il ruolo di Eurojust in materia di criminalità ambientale, tra criticità e prospettive di sviluppo. 4.1. *L'esiguo ricorso a Eurojust nelle indagini transnazionali su reati ambientali.* 4.2. *Prospettive future: le principali direttrici di sviluppo del coordinamento investigativo in materia di criminalità ambientale.* 4.3. *Verso una "rete" transnazionale di inquirenti nella materia ambientale?.* 4.4. *Il progetto di riforma del Case Management System nel contesto della digital criminal justice.* 4.5. *Alcune riflessioni complessive.*

1. Premessa

Esaurita la trattazione delle questioni principali concernenti il coordinamento investigativo in ambito nazionale, è possibile procedere all'analisi dei profili problematici che traggono origine dalla dimensione transfrontaliera di reati, quali gli illeciti ambientali, in misura crescente proiettati oltre i confini nazionali, nonché espressione del crimine organizzato.

Si tratta di caratteristiche che hanno già formato oggetto di analisi in precedenza¹, e su cui quindi non si tornerà in questa sede.

Occorre, nondimeno, porre nuovamente in risalto due conseguenze essenziali derivanti dall'idoneità di determinati fatti a suscitare l'interesse di una pluralità di ordinamenti statali.

In primo luogo, quando vengano in considerazione reati tra loro connessi, sorge l'esigenza di assicurare una razionale ripartizione delle attività investigative, di garantire un adeguato scambio di informazioni tra le autorità coinvolte, di

¹ V. *supra*, cap. I.

procedere secondo modalità eventualmente congiunte al compimento di determinati atti, di beneficiare di un supporto strategico e operativo. In altri termini, si pone con forza l'esigenza di coordinare le azioni dei diversi organi inquirenti, attraverso l'intervento di un soggetto esterno, preordinato all'effettiva attuazione di meccanismi che, anche in tal caso, sono essenziali al fine di disporre di una visione d'insieme dei reati per cui si procede, nonché di evitare una frammentazione delle operazioni che rischia di pregiudicarne l'esito.

Si tratta delle medesime necessità che si sono evidenziate nel contesto dell'ordinamento interno, e che nell'ambito del rapporto tra Stati differenti si rivelano, potenzialmente, ancor più accentuate. Basti pensare alle indubbiamente maggiori difficoltà incontrare dalle autorità competenti di ciascun Paese nell'istituire contatti con quelle straniere, nonché alle naturali, significative ritrosie nella trasmissione di dati e notizie, o nella rinuncia all'esecuzione di determinati atti o misure, in favore di un ordinamento estero. Come si vedrà, pertanto, il problema dell'effettività degli strumenti di coordinamento apprestati in ambito europeo assume una valenza centrale, in considerazione della necessità di bilanciare la tendenza dei singoli Stati alla tutela delle loro prerogative sovrane con l'inevitabile rinuncia alla piena esplicazione di queste ultime, giustificata dai caratteri propri della criminalità transnazionale.

In secondo luogo, un ulteriore obiettivo fondamentale da perseguire assume rilevanza, se solo si ha riguardo alla sempre più diffusa imposizione di obblighi di incriminazione a livello sovranazionale, nonché all'intervenuta armonizzazione di determinati settori del diritto penale sostanziale degli Stati membri dell'Unione europea, a tutela di beni giuridici di comune interesse e di primaria rilevanza². Tali fattori, invero, sono idonei a comportare, secondo quanto si avrà modo di illustrare più diffusamente³, l'apertura di procedimenti penali paralleli "in senso stretto", ossia la concretizzazione del concorso di plurime legittimazioni statali in ordine al perseguimento del medesimo fatto, commesso dalla stessa persona.

² Anche su tali profili, v. *supra*, cap. I, § 3.

³ V. *infra*, § 3.4.

L'istituto del coordinamento investigativo consente anche di prevenire la verifica del fenomeno di cui si tratta, i cui effetti pregiudizievoli si è già avuto modo di ripercorrere, e che non appare quindi necessario ribadire⁴.

Tanto premesso, l'analisi del tema oggetto del presente lavoro, nel più ampio contesto dell'Unione europea, richiede di prendere le mosse dalla principale autorità dotata di poteri di coordinamento delle indagini in tale ambito: si tratta, senza dubbio, di Eurojust, a cui sarà dedicato, per intero, il presente capitolo. Si intende soffermarsi, infatti, sulle questioni legate, propriamente, al coordinamento giudiziario, mentre solo alcuni brevi cenni saranno operati al ruolo di Europol in materia di cooperazione di polizia.

Il modello rappresentato da Eurojust sarà poi utile come punto di partenza per delineare le caratteristiche di un diverso paradigma, suscettibile di estensione oltre il più ristretto ambito a cui esso oggi si riferisce, e che si caratterizza per fornire una risposta, tra le altre, alle esigenze sopra menzionate, attraverso un approccio unificato alla fase investigativa⁵. Si intende fare riferimento, naturalmente, alla Procura europea, istituita di recente con finalità di svolgimento delle investigazioni e di esercizio dell'azione penale per illeciti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Occorrerà quindi, conclusivamente, valutare i punti di forza e i profili di criticità di tali differenti modelli, per cercare di individuare quali possano essere le prospettive di sviluppo di una gestione condivisa dell'attività inquirente anche nella specifica materia del diritto penale ambientale. E, ciò, nella consapevolezza del fatto che sono ancora aperte rilevanti questioni concernenti il rapporto tra le diverse autorità coinvolte nel perseguimento degli obiettivi di efficacia e razionalizzazione delle indagini in materia di criminalità transnazionale.

Tanto premesso, si devono prendere le mosse da quello che oggi può essere considerato un vero e proprio soggetto coordinatore⁶, che ha conosciuto una progressiva evoluzione nel segno del rafforzamento e della valorizzazione della

⁴ V. *supra*, cap. I, § 3.

⁵ Per la trattazione di tali profili si rinvia al cap. IV.

⁶ Su cui v. *supra*, cap. II.

natura giudiziaria delle sue prerogative, pur non ancora vincolanti: il riferimento è, come si è anticipato, a Eurojust.

Quest'ultima rappresenta, invero, alla luce delle previsioni del Trattato di Lisbona, il fondamentale punto di partenza per una più accentuata integrazione dell'attività d'indagine dei diversi Stati membri⁷. E difatti, si è osservato come proprio con essa cominci ad affermarsi una «tendenziale verticalizzazione» delle attività investigative inerenti a fenomeni gravi di criminalità transnazionale, e si realizzi una forma di accentramento ancora lieve di poteri in tale ambito, in capo a un organo di natura sovranazionale⁸.

Il tutto, nell'ambito della tendenza, riscontrabile certamente almeno nell'ultimo ventennio di storia dell'Unione europea, al rafforzamento degli strumenti di cooperazione giudiziaria, in una prospettiva di contrasto della tipologia di illeciti che si è più volte richiamata. Essa ha trovato espressione primaria nel principio del reciproco riconoscimento, sancito, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, dall'art. 82 T.F.U.E.⁹. Ed invero, è stato progressivamente superato il modello della rogatoria, caratterizzato dall'intervento di autorità «centrali», a carattere amministrativo, a vantaggio del più rapido ed efficiente contatto diretto tra le autorità giudiziarie dei diversi Stati membri, imposto dall'esigenza di fronteggiare nel modo più tempestivo e proficuo possibile la minaccia rappresentata da una criminalità sempre più abile a eccedere i confini delle singole giurisdizioni, ostacolando le attività di accertamento. Tale linea di tendenza

⁷ Il riferimento è, in particolare, al disposto dell'art. 86, § 1, T.F.U.E., secondo cui «per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust».

⁸ Cfr. G. DE AMICIS, *Riflessioni su Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2002, 11, 3610; F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale*, cit., 1994.

⁹ V., al riguardo, G. DE AMICIS, *Organismi europei di cooperazione e coordinamento investigativo* (Relazione al XXX Congresso dell'Associazione degli studiosi del processo penale, Roma, 20 ottobre 2016),

in *Cass. pen.*, 2016, 12, 4587. L'Autore pone in luce come non solo Eurojust, ma anche Europol, la Rete giudiziaria europea e Olaf costituiscano significative espressioni della rilevata tendenza al rafforzamento della cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, al fine di fronteggiare gravi manifestazioni della criminalità transnazionale. Cfr. anche, sul tema dell'attuazione degli atti normativi europei che esprimono il principio del mutuo riconoscimento, ID., *I decreti legislativi di attuazione della normativa europea sul reciproco riconoscimento delle decisioni penali*, *ivi*, 2016, 5S, 5-50. Cfr. anche R. BELFIORE, *La prova penale "raccolta" all'estero*, Roma, 2014, 181 ss.

aveva già, comunque, trovato espressione nella Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione europea¹⁰. Ancora, alcuni interventi hanno riguardato i piani del coordinamento tra le autorità giudiziarie nazionali e della prevenzione e repressione del crimine, secondo la distinzione accolta dall'art. 67 T.F.U.E.¹¹. Questi ultimi presentano, invero, elementi di intersezione con quello a cui si è appena fatto cenno: basti pensare alle questioni legate alla circolazione delle prove nello spazio europeo.

L'esigenza, sempre più avvertita, di fronteggiare la criminalità transnazionale, in primo luogo attraverso adeguati strumenti di indagine, ha dunque posto il legislatore europeo, e quelli nazionali, di fronte a plurime sfide: celerità e assenza di intermediazioni nella circolazione dei provvedimenti delle autorità giudiziarie competenti; coordinamento delle diverse iniziative; utilizzabilità nell'ordinamento di uno Stato membro di elementi di prova raccolti secondo le regole di altri sistemi; individuazione di un novero di principi e regole comuni, volti a rendere coerente il principio del reciproco riconoscimento con la tutela dei diritti fondamentali.

E dunque, il rinvenimento di un «patrimonio giuridico» condiviso nel contesto europeo – a partire dal richiamo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, per effetto dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht del 1992 – ha costituito un tassello fondamentale della progressiva costruzione di strumenti di cooperazione giudiziaria¹².

¹⁰ In particolare, l'art. 6, § 1, della Convenzione così dispone: «Le richieste di assistenza giudiziaria e gli scambi spontanei di informazioni di cui all'articolo 7 sono effettuati per iscritto, o con qualsiasi mezzo in grado di produrre una registrazione scritta alle condizioni che consentano allo Stato membro destinatario di verificarne l'autenticità. Dette richieste sono effettuate direttamente tra le autorità giudiziarie territorialmente competenti ai fini della loro presentazione ed esecuzione e sono rinviate tramite gli stessi canali se non diversamente disposto nel presente articolo».

¹¹ Sulla distinzione tra quattro tipologie di misure (mutuo riconoscimento; coordinamento e cooperazione; prevenzione e repressione dei reati; armonizzazione), cfr. K. LIGETI e M. SIMONATO, *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2013, 1, 11.

¹² In questo senso, G. UBERTIS, *Principi di procedura penale europea. Le regole del giusto processo*, Milano, II ed., 2009, 4. Cfr. anche, sulla dialettica tra cooperazione giudiziaria e tutela dei diritti, *ex multis*, M. BARGIS, *La cooperazione giudiziaria penale nell'Unione Europea tra mutuo riconoscimento e armonizzazione: analisi e prospettive*, in *Riv. dir. proc.*, 2012, 4, 920 ss.; M. BONTEMPELLI, *Le garanzie processuali e il diritto dell'Unione europea, fra legge e giudice*, in *Proc. pen. giust.*, 2014, 3; S. BUZZELLI, voce *Processo penale europeo*, in *Enc. dir.*, Annali, II-1, Milano,

Peraltro, secondo quanto è stato posto in luce in dottrina, il volto «securitario» e repressivo mostrato dall'Unione negli anni successivi, specialmente sotto la vigenza del Trattato di Amsterdam, è stato controbilanciato, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, da quella che è stata definita la «“libera ed eguale circolazione” – dei diritti della difesa»¹³, specularmente al fenomeno interessante le decisioni giudiziarie. Tale tendenza, resa possibile anche dal superamento della distinzione tra primo e terzo pilastro della costruzione europea¹⁴, ha preso forma, in particolare, con le direttive¹⁵ della cd. “road map” tracciata dal Programma di Stoccolma del 10-11 dicembre 2009.

Il riferimento alle tutele riconducibili alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – che dal 2009 ha lo stesso valore giuridico dei trattati –, alle direttive citate, nonché alle garanzie poste dagli ordinamenti nazionali, caratterizza alcuni tra i più significativi atti normativi adottati anche di recente a livello

2008, 704; M. CAIANIELLO, *You Can't Always Counterbalance What You Want*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2017, 25, 295 ss.; M. C. RIJKEN, *Rebalancing security and justice: Protection of fundamental rights in police and judicial cooperation in criminal matters*, in *Common Market Law Review*, 2010, 47, 1455; D. SAYERS, *Protecting Fair Trial Rights in Criminal Cases in the European Union: Where does the Roadmap take Us?*, in *Human Rights Law Review*, 2014, 14, 733 ss.; P. SPAGNOLO, *La nuova cooperazione giudiziaria penale: mutuo riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali*, in *Cass. pen.*, 2020, 3, 1290 ss.

¹³ Così, M. CAIANIELLO, *Dal terzo pilastro ai nuovi strumenti: diritti fondamentali, “road map” e l'impatto delle nuove direttive*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, 11, 80. V. anche, sul tema, tra gli altri, A. CABIALE, *I rimedi nelle direttive di Stoccolma: poche parole e molti silenzi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, 4, 2138 ss.; J. DELLA TORRE, *Le direttive UE sui diritti fondamentali degli accusati: pregi e difetti del primo “embrione” di un sistema europeo di garanzie difensive*, in *Cass. pen.*, 2018, 4, 1396 ss.; M. GIALUZ, *L'assistenza linguistica nel processo penale. Un meta-diritto fondamentale tra paradigma europeo e prassi italiana*, Padova, 2018, 98 e 108 ss.; ID., *Dalla Corte di giustizia importanti indicazioni esegetiche in relazione alle prime due direttive sui diritti dell'imputato*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2015, 4, 100 ss.; G. SPANGHER, *Processo criminale italiano e processo sovranazionale*, in *Cass. pen.*, 2016, 7-8, 3052 ss.

¹⁴ V., al riguardo, 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, 3.

¹⁵ Si tratta, in particolare, della direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, della direttiva 2012/13/UE sul diritto a ricevere informazioni relative ai diritti e all'accusa e ad accedere al fascicolo, della Direttiva 2013/48/UE relativa al diritto di avvalersi di un difensore e di comunicare con familiari al momento dell'arresto e della detenzione, della direttiva (UE) 2016/343 sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo, e ancora della direttiva (UE) 2016/800 dell'11 maggio 2016 sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali, e la direttiva (UE) 2016/1919 sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo.

sovranaazionale. Basti pensare, oltre alle norme regolatrici di Eurojust alla già citata direttiva 2014/41/UE in materia di ordine europeo di indagine, o alla disciplina della Procura europea.

In particolare, nel menzionato programma di Stoccolma, riferito agli anni compresi tra il 2010 e il 2014, il Consiglio europeo, premessa la valorizzazione del rilievo «prioritario» dello sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ha individuato proprio nella dicotomia di cui sopra il presupposto di una sfida: quella di un'equilibrata garanzia tanto «del rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e dell'integrità delle persone», quanto della «sicurezza in Europa»¹⁶.

Analoghe esigenze sono state valorizzate, tra l'altro, nell'Agenda europea sulla sicurezza del 2015¹⁷, che ha valorizzato la natura sinergica, e non conflittuale, degli obiettivi di salvaguardia della sicurezza dei cittadini europei e di tutela dei diritti fondamentali; tale, del resto, dovrebbe essere l'impostazione desumibile dall'art. 67 T.F.U.E.

Nondimeno, l'individuazione di un adeguato equilibrio tra le diverse esigenze è apparso un obiettivo complesso e tale da non poter essere, probabilmente, mai conseguito in via definitiva, come dimostra anche l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia nella delineazione dei possibili limiti opponibili al reciproco riconoscimento, in nome della tutela dei diritti fondamentali¹⁸.

¹⁶ Il Programma di Stoccolma - *Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini* è pubblicato in *G.U.U.E.* C 115/1 del 4 maggio 2010.

¹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Agenda europea sulla sicurezza, 28 aprile 2015, in *eur-lex.europa.eu*.

¹⁸ Si fa riferimento, in particolare, alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di mandato d'arresto europeo, che ha conosciuto invero una progressiva evoluzione, a partire dalle sentenze C. giust. UE, G.S., 26 febbraio 2013, C-399/11, Melloni, e C. giust. UE, G.S., 29 gennaio 2013, C-396/11, Radu, fino ad arrivare alle più recenti C. giust. UE, G.S., 5 aprile 2016, cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, Aranyosi e Căldăraru, C. giust. UE, G.S., 25 luglio 2018, C-216/18 PPU, LM, C. giust. UE, Sez. I, 25 luglio 2018, C-220/18 PPU, ML, e ancora C. giust. UE, G.S., 15 ottobre 2019, C-128/18, Dorobantu: v. al riguardo, per una completa ricostruzione della giurisprudenza sul tema, anche nella dialettica con la Corte di Strasburgo, M. GIALUZ e E. GRISONICH, *Crisi dell'Unione europea e crepe nel reciproco riconoscimento: il dialogo costruttivo tra le corti assicura il rispetto dei diritti fondamentali e l'efficacia del mandato di arresto europeo*, in *Cass. pen.*, 2020, 8, 2650 ss. V. anche, sul tema, *ex multis*, G. COLAIACOVO, *Mandato d'arresto europeo e diritti fondamentali secondo la Corte di giustizia*, in *Studium iuris*, 2019, 2, 162 ss.; G. DE AMICIS, *Violazione del diritto allo svolgimento di indagini efficaci e limiti dell'obbligo di consegna basata sul mandato di arresto europeo*, in *Cass. pen.*, 2019, 12, 4506 ss.; R. DINACCI, *Vecchio e nuovo nel mandato d'arresto europeo, tra limiti costituzionali, necessità evolutive e diritti*

Pur esulando tali specifici profili dall'oggetto proprio del presente lavoro, si tratta di questioni su cui si avrà modo di tornare quando si affronteranno alcuni problemi relativi alle indagini transnazionali, con specifico riguardo alla circolazione degli elementi di prova acquisiti nei diversi Stati membri¹⁹.

Inoltre, indubbiamente, il potenziamento di organi e strumenti volti a rendere più efficace l'attività di accertamento e la cooperazione giudiziaria, o addirittura idonei a realizzare lo svolgimento accentrato delle indagini, richiede un'adeguata valorizzazione delle prerogative difensive, che rischierebbero altrimenti di risultare "schiacciate" di poteri così incisivi attribuiti alle autorità procedenti.

Anche sotto tale profilo, il problema si è posto soprattutto con riguardo all'istituzione di un ufficio di procura europeo. Nondimeno, si è già osservato come anche in ambito nazionale il timore di un'eccessiva sproporzione tra i mezzi riferibili alle parti costituisca un freno rispetto alla configurazione di una vera e propria "superprocura", dotata di poteri di investigazione diretta e legittimata a operare sull'intero territorio dello Stato.

Peraltro, le nuove frontiere della cooperazione giudiziaria in materia penale sollevano indubbiamente nuove istanze di protezione dei diritti. Basti pensare alla crescente necessità di scambiare dati in modo rapido ed efficiente tra le autorità coinvolte, in forma digitale e mediante la costituzione di archivi e banche dati, anche centralizzati. È evidente come alle necessità appena indicate debba farsi fronte nell'individuazione di adeguate forme di protezione dei dati personali, da tutelare rispetto a possibili utilizzi illeciti: si tratta di un aspetto a cui si farà cenno nell'esame delle prospettive di sviluppo del ruolo di Eurojust²⁰.

In ogni caso, come si è cercato e si tenterà di porre in evidenza in seguito, il rafforzamento di strumenti volti a rendere le indagini maggiormente coerenti, coordinate ed efficaci, e idonee a conseguire risultati apprezzabili in assenza di inutili moltiplicazioni di atti investigativi, non si pone di per sé in contrasto con le

fondamentali, in *Cass. pen.*, 2017, 10, 3778; L. LIONELLO, *Nuovi sviluppi per il test "Aranyosi" e "Caldararu" ed il rapporto tra giurisdizioni: il caso "Dorobantu"*, in *Eurojus*, 2020, 1, 107 ss.; P. SPAGNOLO, *La nuova cooperazione giudiziaria penale*, cit., 1294 ss.

¹⁹ V. *infra*, cap. IV.

²⁰ V. *infra*, § 4.4.

garanzie difensive. Ed anzi, tale tendenza, proprio in quanto consente di perseguire i risultati appena indicati, può in realtà ritenersi foriera di effetti vantaggiosi per tutti i soggetti coinvolti dal procedimento penale.

2. Istituzione, competenza e natura di Eurojust

2.1. Origini di Eurojust

Alla luce di quanto si è detto, occorre quindi prendere le mosse dalla costituzione di Eurojust: essa è stata definita come una «piccola rivoluzione»²¹, perché idonea a realizzare l'imputazione di una vera e propria azione di coordinamento, nell'ambito del rapporto tra Stati, a un organo sovranazionale, distinto da questi ultimi.

Ed invero, l'attribuzione di tali prerogative a un'autorità avente le caratteristiche da ultimo indicate è apparsa una vera e propria condizione di esistenza dei medesimi, a fronte dell'ingerenza nel rapporto tra una pluralità di soggetti originariamente sovrani²², seppure consenzienti rispetto alla cessione di parte delle proprie prerogative per finalità quali quelle delineate dall'art. 11 della Costituzione italiana.

In proposito, si è già avuto modo di osservare come il ruolo di soggetto coordinatore implichi una posizione di sovraordinazione funzionale rispetto ai soggetti che sono destinatari della relativa attività²³; pertanto, quando si tratti di intervenire per concertare le attività inquirenti delle diverse autorità giudiziarie nazionali, la collocazione in un ordinamento distinto rispetto a quelli coinvolti nelle operazioni investigative si rivela essenziale.

Un antecedente fondamentale della costituzione di Eurojust è rappresentato dalle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 14 e 15 ottobre 1999²⁴,

²¹ Così, A. LAUDATI, *Il coordinamento delle indagini*, cit., 384.

²² Cfr. F. DE LEO, *Il coordinamento giudiziario*, cit., 533.

²³ V. *supra*, cap. II, § 1.1.

²⁴ Le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere sono pubblicate in *Cass. pen.*, 2000, 2, 302 ss. Definisce, efficacemente, quanto avvenuto in tale sede come il “*big bang*” della cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri nel settore della Giustizia e degli Affari interni, L. SALAZAR, *La costruzione di uno spazio penale comune europeo*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, cit., 397.

incentrato sui temi relativi alla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'ambito dell'Unione, al fine di portare a compimento quelli che sono stati considerati, in tale sede, i presupposti del godimento di condizioni di pace e prosperità da parte di tutti i cittadini europei. Si intendeva dunque, essenzialmente, concludere un percorso avviato mediante la costituzione del mercato unico e dell'unione economica e monetaria, nondimeno insufficienti al raggiungimento di un simile risultato. Se, dunque, in precedenza, il Trattato di Amsterdam e il cd. "Piano di Vienna" del 1999²⁵ avevano valorizzato le esigenze di sviluppo della cooperazione giudiziaria tra Stati, anche sotto il profilo investigativo, specialmente nei casi di rilevanza transnazionale concernenti, tra l'altro, proprio la criminalità ambientale²⁶, si realizza a Tampere la vera e propria svolta in tale ambito.

Accanto, dunque, al rafforzamento di Europol, che si riteneva dovesse essere dotata, in prospettiva, della facoltà di ottenere dati operativi dagli Stati membri, nonché del potere di chiedere a questi ultimi «di avviare, svolgere o coordinare indagini o di istituire squadre investigative comuni per alcuni settori della criminalità, rispettando nel contempo i sistemi di controllo giudiziario degli Stati membri», si prospettava proprio – con la conclusione n. 46 – l'istituzione di Eurojust. Quest'ultima avrebbe dovuto svolgere, già nelle intenzioni del Consiglio europeo, i compiti di «agevolare il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale, di prestare assistenza nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata, in particolare sulla base dell'analisi dell'Europol, e di cooperare strettamente con la rete giudiziaria europea, in particolare allo scopo di semplificare l'esecuzione delle rogatorie». Un ruolo, dunque, di impulso al coordinamento e alle indagini condotte a livello nazionale, oltre che di facilitazione della cooperazione giudiziaria.

²⁵ Si tratta del Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, pubblicato in *G.U.U.E.*, C 19/1 del 23 gennaio 1999: cfr., al riguardo, L. SALAZAR, *La costruzione di uno spazio penale*, cit., 410.

²⁶ V., in particolare, il punto 18 del Piano di Vienna, che – premessa la necessità di conciliare le esigenze di efficienza con il rispetto dei diritti individuali, ha prefigurato forme di «coordinamento dei procedimenti», in particolare «per quei settori in cui l'Unione ha già messo a punto delle politiche comuni o che presentano aspetti transfrontalieri importanti come i reati contro l'ambiente, i reati nel settore delle alte tecnologie, la corruzione e la frode, il riciclaggio dei capitali, ecc.».

L'auspicio di un rafforzamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, coerentemente con quanto sancito a Tampere, è stato inoltre ribadito, in seguito, nelle conclusioni del Consiglio europeo di Laeken, del 14 e 15 dicembre 2001²⁷.

In particolare, preso atto della positiva riscontrabilità di «alcuni avanzamenti», si è affermata la necessità di «nuovi impulsi e orientamenti al fine di recuperare il ritardo accumulato in taluni settori», unitamente all'esigenza di assicurare l'attuazione delle decisioni dell'Unione nei diversi ordinamenti nazionali. Tra i progressi allora riscontrati nella cooperazione giudiziaria in materia penale è stata inclusa proprio l'istituzione di Eurojust; al contempo, il Consiglio è stato invitato a esaminare celermente il Libro verde della Commissione sul procuratore europeo.

Uno degli elementi essenziali di novità dell'organismo di cui si tratta è rappresentato dal fatto che l'assetto “verticale”, sebbene non esasperato, dei rapporti tra soggetti coordinati e coordinatore, tipico dell'istituto di cui si tratta, non era propriamente riscontrabile a livello della Rete giudiziaria europea, caratterizzata da un assetto più tipicamente “orizzontale”.

E difatti, essa, prefigurata già in sede di adozione del Piano d'azione contro la criminalità organizzata approvato dal Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997, ha visto la luce nel 1998 con funzioni di agevolazione della cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, specialmente quando vengano in considerazione delitti gravi²⁸. Attraverso punti di contatto dislocati nei diversi Stati europei, la Rete²⁹ – con la quale oggi, peraltro, Eurojust intrattiene rapporti privilegiati³⁰ – è sorta con l'obiettivo di agevolare, fornendo un supporto di tipo

²⁷ Le relative conclusioni della Presidenza sono disponibili in *ec.europa.eu*.

²⁸ Come previsto dall'art. 4 della decisione 2008/976/GAI del 16 dicembre 2008.

²⁹ La disciplina della Rete è oggi contenuta nella citata decisione 2008/976/GAI 2008, con cui il Consiglio dell'U.E. ha abrogato la precedente Azione comune 98/428/G.A.I. del 29 giugno 1998. V., sul tema, *ex multis*, G. DE AMICIS, *La “nuova” Rete Giudiziaria Europea ed il suo rapporto con Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2009, 4, 1710 ss.; L. SALAZAR, *La costruzione di uno spazio penale*, cit., 409.

³⁰ Si tratta, secondo l'art. 10 della decisione 2008/976/GAI, di rapporti «basati sulla concertazione e sulla complementarietà, in particolare tra i punti di contatto di uno Stato membro, il membro nazionale dell'Eurojust dello stesso Stato membro e i corrispondenti nazionali della Rete giudiziaria europea e dell'Eurojust». Tali indicazioni sono state ribadite dal regolamento 2018/1727, che, all'art. 48, § 1, dispone quanto segue: «Eurojust e la rete giudiziaria europea in materia penale intrattengono rapporti privilegiati basati sulla concertazione e sulla complementarietà, in particolare

informativo, linguistico, operativo³¹ la suindicata cooperazione tra le diverse autorità nazionali.

In particolare, la sua operatività si esplica in tre ambiti principali: la facilitazione delle relazioni tra i diversi punti di contatto, per le finalità che si sono appena indicate; la circolazione di informazioni aggiornate, mediante l'impiego degli strumenti posti a disposizione dell'organismo; l'organizzazione di incontri tra i rappresentanti degli Stati.

A tale ultimo proposito, si sono contemplate riunioni plenarie della Rete, con finalità di condivisione e scambio di conoscenze ed esperienze, nonché di alimentazione del dibattito su temi di particolare rilevanza nell'ambito della cooperazione giudiziaria³², e si sono previsti incontri tra i corrispondenti nazionali.

In definitiva, le funzioni della Rete appaiono essenzialmente riconducibili al sostegno alle autorità nazionali nella formulazione di richieste di cooperazione giudiziaria, alla circolazione di informazioni utili ai fini del migliore espletamento di quest'ultima, allo scambio di conoscenze e di esperienze, all'individuazione e alla discussione di profili problematici nelle materie di sua competenza. Mancano, invece, compiti propriamente qualificabili come coordinamento dell'attività inquirente, intesa in senso complessivo, dei diversi Stati membri, al fine di renderla più efficace, coerente, razionale.

Nondimeno, come si vedrà, la trasmissione di informazioni nell'ambito della Rete, così come l'utilizzo di una rete protetta di telecomunicazioni volta a garantire la circolazione dei dati e delle richieste di cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, sono tali da giovare anche all'operatività di Eurojust, i cui membri

tra il membro nazionale, i punti di contatto della rete giudiziaria europea dello stesso Stato membro del membro nazionale e i corrispondenti nazionali di Eurojust e della rete giudiziaria europea».

³¹ Secondo l'art. 4, § 2 e 3 della decisione del 2008, «i punti di contatto forniscono alle autorità giudiziarie locali dei rispettivi Stati membri, nonché ai punti di contatto e alle autorità giudiziarie locali degli altri Stati membri le informazioni giuridiche e pratiche necessarie per consentire loro di approntare efficacemente le richieste di cooperazione giudiziaria ovvero per migliorare quest'ultima in generale». Inoltre, «al loro rispettivo livello, i punti di contatto partecipano a e promuovono l'organizzazione di sessioni di formazione sulla cooperazione giudiziaria destinate alle autorità competenti del proprio Stato membro, se del caso in cooperazione con la Rete europea di formazione giudiziaria». L'art. 7 della decisione stabilisce inoltre il contenuto delle informazioni di cui è prevista la circolazione nell'ambito della Rete.

³² V. art. 5, decisione 2008/976/GAI.

nazionali e corrispondenti possono avvalersi di tali strumenti³³. Si avrà, inoltre, modo di trattare più avanti le forme di raccordo tra il corrispondente nazionale della Rete e le omologhe figure inquadrate nell'ambito di Eurojust, nel quadro del sistema di coordinamento nazionale facente capo a quest'ultima.

Considerazioni analoghe rispetto a quelle di cui sopra possono essere sviluppate con riferimento all'istituzione, nel 1996, del quadro di scambio dei magistrati di collegamento nell'ambito dell'Unione europea³⁴, con compiti di facilitazione della cooperazione giudiziaria³⁵.

In tale ultimo caso, secondo un approccio ancora più “leggero”, si sono semplicemente individuati alcuni orientamenti comuni, destinati a trovare applicazione nell'eventualità della stipula, tra diversi Paesi, di accordi relativi allo scambio di tali magistrati, le cui funzioni rispondono essenzialmente all'obiettivo appena indicato. Pertanto, l'iniziativa in ordine alla conclusione degli accordi stessi è stata evidentemente affidata ai diversi Stati interessati, per finalità che sono senz'altro da inquadrare nella cooperazione paritetica dei medesimi, e non invece nel coordinamento.

Fortemente innovativa, rispetto a tali soggetti ed esperienze collocati nell'ambito dell'allora “Terzo pilastro”, si è quindi rivelata la costituzione di Eurojust, avvenuta con la decisione 2002/187/GAI³⁶, che si è peraltro fondata su alcune previsioni già introdotte, con il Trattato di Nizza del 2000, nel diritto primario dell'Unione³⁷. Tale istituzione era stata, comunque, preceduta dalla

³³ Così dispongono gli artt. 9 e 10, decisione 2008/976/GAI. L'art. 23, § 3, del regolamento 2018/1727 prevede, come si vedrà, il possibile collegamento del *Case Management System* di Eurojust alla rete di telecomunicazioni protetta. Cfr., sulle relazioni tra la Rete ed Eurojust, G. DE AMICIS, *Organismi europei di cooperazione*, cit., 4604; ID., *La “nuova” Rete Giudiziaria Europea*, cit., 1716; L. PALMIERI, *La riforma di Eurojust e i nuovi scenari in materia di cooperazione giudiziaria*, Padova, 2019, 94 ss.

³⁴ Si fa riferimento all'Azione comune, del 22 aprile 1996, adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, relativa ad un quadro di scambio di magistrati di collegamento diretto a migliorare la cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri dell'Unione europea.

³⁵ Cfr., sul punto, A. LAUDATI, *Il coordinamento delle indagini*, cit., 384. V. anche, sul tema, L. SALAZAR, *La costruzione di uno spazio penale*, cit., 409.

³⁶ Si tratta della decisione del Consiglio del 28 febbraio 2002 che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità.

³⁷ Si fa riferimento, in particolare, agli artt. 29 e 31 del Trattato sull'Unione europea.

creazione di un'“unità provvisoria” dotata di analoghi compiti, mediante la decisione 2000/799/GAI³⁸.

Un primo, significativo indicatore dell'innovativa natura di Eurojust, dotata di personalità giuridica, è rappresentato dalla previsione di una sede centralizzata, a L'Aia³⁹.

Tutti gli Stati membri sono stati chiamati a distaccare il proprio membro nazionale in conformità con il proprio ordinamento giuridico, designandolo tra giudici, magistrati del pubblico ministero o – in origine – funzionari di polizia con pari prerogative⁴⁰. L'insieme dei diversi componenti nazionali costituisce il collegio di Eurojust, che svolge un ruolo parallelo a quello dei membri dei singoli Stati.

Pertanto, sotto il profilo strutturale, la decisione del 2002 ha individuato tre figure fondamentali: quella dei membri nazionali; quella del collegio; quella dei

³⁸ V., al riguardo, G. DE AMICIS, *L'attuazione di Eurojust nell'ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, 4, 1439; P. MOSCARINI, *Eurojust e il pubblico ministero europeo: dal coordinamento investigativo alle investigazioni coordinate*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, 5, 636. V. anche, sulle origini di Eurojust, C. AMALFITANO, *Conflitti di giurisdizione e riconoscimento*, cit., 199; S. BUZZELLI, voce *Processo penale europeo*, cit., 714, E. CALVANESE e G. DE AMICIS, *Le nuove frontiere della cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea*, in *Doc. giust.*, 2000, 6, 1303 ss.; L. CAMALDO, *La metamorfosi di Eurojust in Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale*, *Cass. pen.*, 2019, 7, 2709; G. DE AMICIS, *I soggetti della cooperazione*, *Manuale di procedura penale europea*, a cura di R. KOSTORIS, Milano, 2014, 167 ss.; ID., *Eurojust*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, cit., 467 ss.; F. LO VOI e F. GIUFFRIDA, *The Dual Role of Eurojust in the Fight Against Transnational Crime: An Overview*, in *The European Review of Organised Crime* 1(2), 2014, 130; A. MACRILLÒ, *Eurojust e l'attuazione degli accordi Onu contro il crimine organizzato transnazionale*, in *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*, a cura di A. SCALFATI, P. MOSCARINI, L. FILIPPI, P. GUALTIERI, Padova, 2010, 43 ss.; L. PALMIERI, *La riforma di Eurojust*, cit., 23 ss.; M. PANZAVOLTA, *Eurojust: il braccio giudiziario dell'Unione*, in *Profili del processo penale nella costituzione europea*, a cura di M. G. COPPETTA, Torino, 2005, 150 ss.; B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano, 2002, 146 ss.; 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*, a cura di L. PICOTTI, 197 ss.; L. SALAZAR, *La riforma di Eurojust e i suoi riflessi sull'ordinamento italiano*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, 1, 43 ss.; ID., *Eurojust, passo provvisorio ma decisivo contro il grande crimine internazionale*, in *Dir. e giust.*, 2001, 5, 9; F. SPIEZIA, *I cambiamenti in corso nello spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia: quale futuro per Eurojust? Alcune riflessioni alla luce dei negoziati sulla proposta di regolamento della Commissione europea COM (2013) 535 del 17 luglio 2013*, in *Dir. pen. cont.*, 19 marzo 2015, 2; J. VERVAELE, *From Eurojust to the European prosecution service in the European Judicial area. The beginning of European Criminal Procedural Law?*, in *The Future European Public Prosecutor's Office*, diretto da J. A. ESPINA RAMOS e I. VICENTE CARBAJOSA, Quito, 2009, 137.

³⁹ Pone in luce tale profilo F. SPIEZIA, *I cambiamenti in corso*, cit., 2.

⁴⁰ V. art. 2 della citata decisione 2002/187/GAI.

corrispondenti nazionali⁴¹. Quanto alle prime due, si avrà modo di accennare sinteticamente, a breve, all'originario riparto delle competenze tra gli stessi. Si può nondimeno osservare, sin d'ora, come il legislatore europeo abbia rimesso ai singoli ordinamenti interni la disciplina dello statuto e dei poteri dei membri nazionali, compresi quelli di natura giudiziaria. Inoltre, essi sono stati configurati come tramite essenziale nello scambio di informazioni e richieste tra Eurojust e singole autorità nazionali, e ai medesimi è stata attribuita, da principio, la prerogativa di «accesso alle informazioni contenute nel casellario giudiziale nazionale o in qualsiasi altro registro del proprio Stato membro come previsto dall'ordinamento interno (...) per un magistrato del pubblico ministero, un giudice o un funzionario di polizia con pari prerogative»⁴².

La formulazione delle disposizioni europee, sotto tali profili, non ha mancato di suscitare discussioni tra gli interpreti in ordine alla natura del nuovo organismo e dei suoi componenti, per la cui disamina si rinvia a quanto sarà detto più avanti⁴³. Si può aggiungere, per il momento, come i membri nazionali e i loro assistenti compongano il cd. *desk* del singolo Stato membro⁴⁴.

Anche con riguardo ai corrispondenti nazionali – i quali, nel tempo, hanno assunto un ruolo significativo di agevolazione dei contatti tra Eurojust e autorità nazionali, specialmente in materia di terrorismo⁴⁵ – è stato prefigurato un ruolo centrale dei singoli Stati nelle modalità di disciplina, e finanche nella decisione sulla relativa istituzione⁴⁶. Si è precisato, comunque, nell'art. 12 della decisione del 2002, che le funzioni svolte da questi ultimi non avrebbero dovuto ritenersi di ostacolo all'instaurazione di contatti diretti tra membri nazionali e autorità del rispettivo Paese; norma, questa, oggetto di apprezzamento in sede di commento della disciplina, in ragione della sua rispondenza alle finalità di semplificazione che

⁴¹ Parla di «relazione intersoggettiva a tre livelli», la cui operatività sul piano pratico si ritiene tale da richiedere una «capacità di dialogo» e una «fluidità» da sperimentare in un tempo prevedibilmente lungo, G. DE AMICIS, *L'attuazione di Eurojust*, cit., 1450.

⁴² Così stabiliva l'art. 9, § 4, della citata decisione istitutiva.

⁴³ V. *infra*, § 2.2.

⁴⁴ Cfr., sul punto, F. LO VOI e F. GIUFFRIDA, *The Dual Role of Eurojust*, cit.

⁴⁵ V., al riguardo, G. DE AMICIS, *Organismi europei di cooperazione*, cit., 4591.

⁴⁶ Come previsto dall'art. 12 della decisione del 2002.

hanno progressivamente ispirato la disciplina della cooperazione giudiziaria in ambito europeo⁴⁷.

Tale autonomia dei diversi Paesi nell'attribuzione dei poteri che i soggetti suindicati – e specialmente i membri nazionali – possono esercitare negli ordinamenti interni è stata oggetto di rilievi critici, in ragione della possibilità che tra le normative nazionali in materia si riscontrino differenze eccessivamente marcate, idonee a compromettere la stessa funzionalità dell'organo sovranazionale⁴⁸. Già nel corso dei negoziati, si era, difatti, paventata la possibile forza condizionante di tale difformità di disciplina sull'individuazione dell'autorità più adatta allo svolgimento dell'attività d'indagine: in particolare, essa avrebbe rischiato di essere generalmente identificata con quella dotata, nell'ordinamento di appartenenza, di prerogative più incisive. E, proprio al fine di tentare di assicurare una maggiore omogeneità tra i poteri di cui si tratta, una nota del segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea, del 14 giugno 2002, aveva elencato in via esemplificativa le possibili attribuzioni del membro nazionale, distinguendole in base alla relativa efficacia (limitata, media o elevata)⁴⁹.

Le perplessità appena richiamate sembrano, inoltre, aver trovato conferma nella concreta operatività di Eurojust, in quanto uno dei principali ostacoli al pieno dispiegamento delle sue potenzialità è stato individuato proprio nell'assenza di omogeneità tra le discipline interne in materia, tale da attribuire una dannosa capacità condizionante all'«anello più debole»⁵⁰.

Indubbiamente, tuttavia, i marcati profili di distinzione tra i diversi sistemi processuali, in ordine, tra l'altro, all'assetto della magistratura, alle modalità di conduzione e alla titolarità della direzione delle indagini, al rapporto tra organo dell'accusa e sistema politico, avrebbero reso difficile l'accoglimento di una diversa soluzione. Inoltre, occorre rilevare come – almeno fino al 2018 – i poteri

⁴⁷ In questo senso, G. DE AMICIS, *L'attuazione di Eurojust*, cit., 1450.

⁴⁸ Così, G. DE AMICIS, *Riflessioni su Eurojust*, cit., 3614.

⁴⁹ Si tratta della nota del segretariato generale dell'Unione europea in ordine alla «messa in conformità della legislazione nazionale degli Stati membri con la decisione che istituisce Eurojust», su cui v. F. DE LEO, *Il coordinamento giudiziario*, cit., 535; F. LO VOI, *Eurojust: prime riflessioni su alcuni profili ordinamentali*, in *Dir. pen. proc.*, 2005, 5, 545.

⁵⁰ In questo senso, F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale*, cit., 1999-2000.

facenti capo al membro nazionale in qualità di autorità giudiziaria operante nell'ambito dell'ordinamento interno, pur incidendo necessariamente sull'effettività delle funzioni espletate dall'organismo nel suo complesso, dovessero essere tenuti distinti da quelli che il medesimo esercita in nome e per conto di Eurojust⁵¹, regolati dallo stesso legislatore europeo.

Sotto il profilo funzionale, secondo l'approccio che aveva già trovato espressione nelle conclusioni di Tampere, avvalorato anche da gravi eventi internazionali quali l'attentato alle Torri gemelle di New York dell'11 settembre 2001, si è scelto di legare la competenza del nuovo organo al contrasto di gravi forme di criminalità, non necessariamente organizzata⁵². La sfera di attribuzioni definita, in origine, dall'art. 4 della decisione istitutiva è stata invero delineata secondo modalità piuttosto ampie e generiche, come posto in luce anche dalla dottrina⁵³; tale impostazione, peraltro, ha trovato conferma anche a seguito degli interventi normativi di modifica della disciplina di cui si tratta.

E difatti, tale ambito di competenze, definito in parte mediante la sovrapposizione alle materie in cui possono esplicarsi i poteri di Europol, si estende dalla criminalità informatica, alla corruzione, al riciclaggio, alla partecipazione a organizzazioni illecite; per quanto di specifico interesse ai fini del presente lavoro, vi rientra, altresì, la criminalità ambientale⁵⁴.

⁵¹ V., sul punto, G. DE AMICIS, *L'attuazione di Eurojust*, cit., 1456.

⁵² Cfr., sul punto, G. DE AMICIS, *Riflessioni su Eurojust*, cit., 3612.

⁵³ In questo senso, G. DE AMICIS, *op. loc. ult. cit.*; F. DE ANGELIS, *La creazione dello spazio giudiziario europeo: necessità dell'istituzione del procuratore europeo*, in *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, a cura di A. LANZI, F. RUGGIERI, L. CAMALDO, Padova, 2002, 67; P. MOSCARINI, *Eurojust e il pubblico ministero europeo*, cit., 636. Cfr. anche M. PANZAVOLTA, *Eurojust: il braccio giudiziario dell'Unione*, cit., 159, il quale osserva, tuttavia, che, in assenza di poteri coercitivi, l'attività di Eurojust su colloca sui piani del supporto, della facilitazione, del sostegno agli Stati, che neppure necessiterebbero di apposita previsione normativa.

⁵⁴ L'art. 2, § 1, della decisione istitutiva del 2002 delinea l'ambito di competenza di Eurojust nei seguenti termini: «a) le forme di criminalità e i reati per i quali l'Europol è competente ad agire, in qualsiasi momento, a norma dell'articolo 2 della convenzione Europol del 26 luglio 1995;

b) le seguenti forme di criminalità:

- la criminalità informatica,
- la frode, la corruzione e qualsiasi altro reato che colpisca gli interessi finanziari della Comunità europea,
- il riciclaggio dei proventi di reato,
- la criminalità ambientale,

Evidente, quindi, un certo deficit di tassatività dell'elencazione, estesa, per di più, anche a reati diversi, se «perpetrati in relazione alle forme di criminalità e ai reati» appena indicati: si tratta di ipotesi di connessione che, specialmente nella prima fase di esistenza dell'unità di cooperazione, sono state individuate secondo modalità assai poco puntuali. Ancora, si è stabilito il possibile intervento di Eurojust, con finalità di supporto all'attività d'indagine, in relazione a ulteriori illeciti, su richiesta dell'autorità competente a livello nazionale.

Appare inoltre chiaro come il legislatore europeo abbia inteso privilegiare la possibile estensione dei poteri del nuovo organo di coordinamento investigativo a forme di criminalità accomunate dal connotato della transnazionalità, nonché dall'essere le stesse sovente, seppure non necessariamente, dominate da associazioni illecite.

Sotto tale profilo, la scelta compiuta sin dal momento dell'istituzione dell'organismo sembra presentare caratteri di ragionevolezza, se si ha riguardo a quanto si è già osservato nei precedenti capitoli, in ordine alle esigenze che la figura del coordinamento tende a soddisfare, e che non possono più dirsi limitate ai procedimenti per i delitti a carattere mafioso in senso stretto. Come si è rilevato con riguardo ai reati ambientali, nuove istanze di specializzazione, circolazione di informazioni, condivisione di scelte e di atti suggerirebbero di potenziare l'istituto in esame, entro determinati limiti, anche in tale settore. E, al contempo, a livello internazionale, sono del tutto analoghe, nei plurimi ambiti entro cui si sviluppa la perpetrazione di illeciti sempre più complessi sotto i profili soggettivo e spaziale, le necessità di piena comprensione del contesto entro cui si collocano i singoli episodi delittuosi, e, in misura decisiva, la prevenzione o la precoce risoluzione degli effetti dell'apertura di procedimenti “paralleli”.

Invero, come si è osservato, «il legislatore europeo ha compreso che la criminalità, e in particolare la criminalità organizzata, ha una sua dimensione orizzontale, che non conosce nominalismi giuridici, né confini di competenze; i

— la partecipazione ad un'organizzazione criminale ai sensi dell'azione comune 98/733/JAI del Consiglio, del 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea

c) altri reati perpetrati in relazione alle forme di criminalità e ai reati di cui ai paragrafi a) e b).

criminali sfruttano tutte le possibilità e operano in ogni ramo, purché produca profitti o sia strumentale ai loro obiettivi»⁵⁵.

In definitiva, almeno in una prima fase, il conferimento di poteri in ogni caso non identificabili con lo svolgimento diretto delle indagini, ma al contempo essenziali per le finalità sopra delineate, sembra rendere tale genericità di previsione tollerabile. Essa diviene, invece, più problematica nel momento in cui, come si vedrà⁵⁶, si prefiguri la possibilità, per Eurojust, di disporre essa stessa l'avvio dell'attività investigativa⁵⁷; a tale ultima previsione non si è comunque mai data, ad oggi, effettiva attuazione.

Se si ha riguardo, quindi, ai poteri, particolarmente rilevante è l'attribuzione, sin dal 2002, di prerogative riconducibili a una vera e propria funzione di coordinamento delle indagini dei diversi Paesi coinvolti, in quanto, come si è detto, idonea a comportare una nuova e più profonda integrazione tra gli Stati membri nella conduzione dei procedimenti penali.

In particolare, i compiti delineati dalla decisione istitutiva rispondono, *ex art.* 3, agli obiettivi di stimolo e al coordinamento delle indagini e delle azioni penali degli Stati membri; di agevolazione della cooperazione giudiziaria tra i medesimi; di impulso e supporto alle investigazioni espletate dalle autorità competenti a livello nazionale.

Si tratta di scopi analoghi a quelli che ispirano, secondo quanto si è già illustrato nel capitolo precedente⁵⁸, le funzioni del procuratore nazionale antimafia nell'ordinamento italiano, seppure essi – a tutt'oggi, e particolarmente in questa prima fase – non risultino perseguiti con pari efficacia.

Inoltre, emerge con decisione, dall'elencazione appena accennata, il già rilevato elemento di novità rispetto sia ai magistrati di collegamento, sia alla Rete

⁵⁵ Così, F. DE LEO, *Il coordinamento giudiziario*, cit., 552-553.

⁵⁶ V. *infra*, par. 1.3.

⁵⁷ La possibilità di avviare un'indagine penale, già prevista dall'art. III-273, comma 2, lett. a), del Trattato costituzionale per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004 e mai entrato in vigore, è stata confermata dall'art. 85 T.F.U.E., così come risultante a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: cfr., sulle disposizioni del Trattato costituzionale, G. DE AMICIS, *L'attuazione di Eurojust*, cit., 1488; F. DE LEO, *Il coordinamento giudiziario in Italia e in Europa. Normative e modelli a confronto*, in *Dir. pen. proc.*, 2006, 3, 382.

⁵⁸ V. *supra*, cap. II, § 2.

giudiziaria europea: non si persegue più solo l'agevolazione dei rapporti di cooperazione giudiziaria tra Stati, nella loro dimensione paritetica, avvertendosi la necessità di un intervento esterno rispetto ai singoli Paesi coinvolti, idoneo a far emergere collegamenti, a formulare strategie, a fronteggiare eventuali sovrapposizioni nelle iniziative delle diverse autorità, ad assicurare un'adeguata circolazione delle informazioni.

La mancata attribuzione all'organismo di cui si tratta di poteri vincolanti, come si dirà⁵⁹, non sembra invece idonea ad alterare la natura delle sue prerogative, sebbene parte della dottrina ne abbia tratto la conclusione della natura di semplice facilitatore di Eurojust⁶⁰.

Le funzioni di coordinamento di Eurojust formeranno oggetto di approfondimento specifico più avanti⁶¹; per il momento, è opportuno accennare brevemente ai compiti dell'organo in esame, al fine di ripercorrerne la disciplina in una dimensione diacronica, per poi concentrarsi più diffusamente sul tema specifico del presente lavoro.

Gli artt. 6 e 7 della decisione istitutiva del 2002 hanno delineato alcune attribuzioni, ripartite tra i singoli membri nazionali e il collegio.

In particolare, la capacità dei membri nazionali, agenti come tali, di incidere sull'operato delle autorità dei rispettivi Paesi è stata, in questa fase, configurata in termini piuttosto blandi, in quanto si è stabilita la possibilità di chiedere alle stesse di operare una semplice valutazione in ordine ai seguenti adempimenti: «i) avviare un'indagine o azioni penali per fatti precisi; ii) accettare che una di esse sia più indicata per avviare un'indagine o azioni penali per fatti precisi; iii) porre in essere un coordinamento fra di esse; iv) istituire una squadra investigativa comune; v) comunicarle le informazioni necessarie per svolgere le sue funzioni».

L'art. 6 della decisione del 2002 individuava, inoltre, compiti consistenti nella circolazione di informazioni, tra gli organi competenti, sulle indagini di cui

⁵⁹ Si rinvia, a tale proposito, al § 2.2.

⁶⁰ Così, A. WEYEMBERGH, *Coordination and initiation of investigations and prosecutions through Eurojust*, in *ERA Forum*, 2013, 14, 178-179: secondo l'Autrice l'attribuzione di poteri vincolanti consentirebbe il passaggio da un assetto ancora di tipo orizzontale al vero e proprio coordinamento verticale.

⁶¹ V. *infra*, par. 2.

Eurojust abbia conoscenza; nel sostegno alla cooperazione tra le diverse autorità statali e nel supporto alle indagini espletate da queste ultime anche singolarmente, a talune condizioni; nella trasmissione – sostanzialmente con finalità di garanzia dell’esecuzione coordinata delle stesse – di richieste di assistenza giudiziaria. Ancora, si richiamava l’esigenza di cooperazione con la Rete giudiziaria europea, anche attraverso l’utilizzazione e l’arricchimento dei dati conoscitivi a disposizione di quest’ultima.

L’art. 7 dell’atto istitutivo ha attribuito al collegio poteri analoghi a quelli appena elencati, seppure con alcune differenze in punto di presupposti di esercizio, nonché di grado di vincolatività – comunque sostanzialmente nullo – degli inviti rivolti alle autorità nazionali, e aventi i contenuti già sopra descritti.

In particolare, nel caso in cui la funzione di coordinamento di cui si tratta sia esercitata dal collegio, il riferimento alla richiesta, diretta alle autorità stesse, di valutare il compimento di determinate scelte in materia investigativa è stato sostituito dalla previsione della richiesta motivata di provvedere a queste ultime. A tale differente formulazione delle norme considerate corrisponde la previsione, contenuta nell’art. 8 della decisione del 2002, relativa alla possibilità, per gli organi competenti degli Stati interessati, di discostarsi dagli inviti del collegio solo a fronte di adeguata motivazione, salvi casi eccezionali che ne giustificavano l’omissione.

Ancora, la garanzia dell’informazione reciproca tra le autorità nazionali è stata configurata come di competenza del collegio solo quando le indagini a cui lo scambio conoscitivo si riferisce abbiano un’incidenza sul piano dell’Unione, o coinvolgano Stati diversi da quelli direttamente interessati⁶².

Infine, è fondamentale ricordare come il legislatore europeo, nel 2002, abbia essenzialmente individuato nella transnazionalità delle indagini il presupposto dell’esercizio dei poteri a cui si è fatto riferimento. E difatti, a norma dell’art. 3 dell’atto normativo di cui si tratta, l’intervento di Eurojust è stato contemplato, in primo luogo, quando lo svolgimento delle investigazioni e l’esercizio dell’azione penale concerna almeno due Stati membri; esso è stato, tuttavia, consentito anche

⁶² Come previsto dall’art. 7, lett. b), della decisione 2002/187/GAI.

quando le medesime attività coinvolgano uno Stato membro e un Paese terzo, se con quest'ultimo sia stato stipulato un accordo di collaborazione dalla stessa Eurojust, o qualora tale sostegno rivesta un rilievo essenziale. Infine, si è previsto il possibile supporto del nuovo organo europeo, su richiesta dell'autorità competente a livello nazionale o della Commissione, ove «le indagini e le azioni penali interessino unicamente lo Stato membro in questione e la Comunità»⁶³.

In tali ultime eventualità, nondimeno, in base al disposto dell'art. 6, lett. f), della decisione del 2002, l'esercizio dei poteri di sostegno alle indagini e all'esercizio dell'azione penale è stato conferito ai soli membri nazionali, agenti come singoli, anche se con il consenso del collegio.

2.2. Le scelte del legislatore italiano in sede di attuazione della decisione istitutiva: profili problematici in rapporto alla funzione di coordinamento di Eurojust

La decisione istitutiva di Eurojust è stata attuata nell'ordinamento italiano con la legge 14 marzo 2005, n. 41⁶⁴.

Per quanto di interesse in questa sede, si può solo accennare sinteticamente alle caratteristiche principali della normativa di attuazione.

Un rilievo particolare assume la disciplina del procedimento di nomina e dei poteri del membro nazionale, in considerazione della rilevata commistione tra natura sostanzialmente giudiziaria delle prerogative che lo stesso sarebbe chiamato a svolgere alla luce della normativa sovranazionale, da un lato, e, dall'altro, alcune soluzioni individuate dalla citata legge del 2005. Proprio su tali profili, attinenti ai poteri di nomina e di direttiva conferiti al Ministro della giustizia, si era, invero, incentrata la motivazione del rinvio presidenziale alle Camere del disegno di legge in considerazione, nel corso del relativo iter di approvazione⁶⁵.

⁶³ Così disponeva l'art. 3, § 3, della decisione istitutiva.

⁶⁴ Per un'approfondita analisi delle disposizioni di attuazione della decisione istitutiva nell'ordinamento interno, v. G. DE AMICIS, *L'attuazione di Eurojust*, cit., 1469 ss.; G. DE AMICIS e G. SANTALUCIA, *L'attuazione di Eurojust nell'ordinamento italiano: prime riflessioni sulla l. 14 marzo 2005, n. 41*, in *Cass. pen.*, 2005, 729 ss.; F. LO VOI, *Eurojust: prime riflessioni*, cit., 542 ss.; P. MOSCARINI, *Eurojust e il pubblico ministero europeo*, 637 ss.; M. PANZAVOLTA, *Eurojust: il braccio giudiziario dell'Unione*, cit., 171.

⁶⁵ V. al riguardo G. DE AMICIS, *L'attuazione di Eurojust*, cit., 1470.

Non è possibile soffermarsi dettagliatamente sul dibattito in ordine alla natura giudiziaria o amministrativa dei poteri e del ruolo del membro nazionale, su cui ha avuto modo di pronunciarsi anche la Corte costituzionale⁶⁶.

È tuttavia opportuno richiamare, sinteticamente, le principali previsioni della citata normativa, al fine di rendere più comprensibile quanto sarà illustrato nel prosieguo della trattazione.

Quanto alla nomina del membro nazionale – il quale deve essere scelto tra giudici o magistrati del pubblico ministero, esercenti le funzioni o collocati fuori dal ruolo della magistratura – l’art. 2 della legge di attuazione ha previsto che essa avvenga, secondo la procedura del cd. “concerto invertito”⁶⁷, con decreto del Ministro della Giustizia, «acquisite le valutazioni del Consiglio superiore della magistratura in ordine ad una rosa di candidati». E, inoltre, il decreto ministeriale è sufficiente ai fini della designazione degli assistenti del membro nazionale, qualora questi siano scelti tra i dirigenti dell’Amministrazione della giustizia⁶⁸. Per di più, in capo all’autorità amministrativa è posto il potere di impartire direttive al medesimo componente di Eurojust, rispetto all’esercizio delle sue funzioni, per il tramite del capo del Dipartimento per gli affari di giustizia⁶⁹.

Tali profili di disciplina, che appaiono effettivamente tali da minare l’indipendenza di un soggetto il quale, come componente di Eurojust, dispone di poteri di coordinamento idonei a influenzare l’espletamento delle indagini e sull’esercizio dell’azione penale, sono stati ritenuti, da diversi commentatori⁷⁰, in

⁶⁶ Corte cost., 15 aprile 2011, n. 136, in www.cortecostituzionale.it, con note di S. BARTOLE, *A proposito di una sentenza sulla nomina del componente nazionale di Eurojust*, in *Giur. cost.*, 2011, 2, 1783; G. DE AMICIS, *La Corte costituzionale nega la natura giudiziaria di Eurojust*, in www.forumcostituzionale.it, 2011; G. DE AMICIS e G. SANTALUCIA, *La vocazione giudiziaria dell’Eurojust tra spinte sovranazionali e timidezze interne*, in *Cass. pen.*, 2011, 9, 2966; F. FALATO, *Flessibilità del modello di pre-investigazione di fronte ad eccezionali esigenze di cooperazione giudiziaria. La funzione proattiva di ‘Eurojust’*, in www.archiviopenale.it, 2020, 2; C. PROTA, *Il potere di scelta del membro nazionale di Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2011, 12, 4278.

⁶⁷ V. G. DE AMICIS, *Organismi europei di cooperazione*, cit., 4592; ID., *Eurojust*, cit., 520; ID., *L’attuazione di Eurojust*, cit., 1479; P. MOSCARINI, *Eurojust e il pubblico ministero europeo*, cit., 637; L. PALMIERI, *La riforma di Eurojust*, cit., 42-43; F. LO VOI, *Eurojust: prime riflessioni*, cit., 543.

⁶⁸ V. l’art. 3, legge n. 41/2005, cit.

⁶⁹ Così dispone l’art. 2, comma 3, legge n. 41/2005, cit.

⁷⁰ V., in particolare, F. DE LEO, *Il coordinamento giudiziario*, cit., 536-537; G. DE AMICIS, *Organismi europei di cooperazione*, cit., 4592 ss.; ID., *L’attuazione di Eurojust*, cit., 479.

contrasto con le caratteristiche proprie delle prerogative attribuite al membro nazionale – e prima ancora alla stessa Agenzia europea – non solo dalla decisione istitutiva, ma dalla stessa legge in esame.

E difatti, l'art. 5 ribadisce sostanzialmente le previsioni dell'art. 6 della decisione del 2002, specificando che l'impulso al coordinamento tra le diverse autorità nazionali interessate può avvenire anche attraverso l'organizzazione di riunioni tra le stesse, e che il componente di cui si tratta può partecipare all'attività di una squadra investigativa comune, seppure con funzioni di assistenza.

L'art. 7 della legge del 2005 si occupa quindi di disciplinare i poteri di cui l'autorità designata gode nell'ordinamento interno, così da dare attuazione all'art. 9, § 3, della decisione istitutiva: si tratta, essenzialmente, delle possibilità di accesso a registri e a dati informativi su procedimenti penali.

Più specificamente, la facoltà di richiedere – nonché di scambiare – informazioni scritte sui procedimenti penali e sul contenuto di atti è, potenzialmente, idonea a conseguire risultati non trascurabili, essendo consentita la deroga al segreto investigativo, di cui all'art. 329 c.p.p. Vero è che, *ex art. 7*, comma 2, legge n. 41/2005, il pubblico ministero può ritenere di non accogliere la richiesta; nondimeno, il dissenso deve essere motivato. Sotto tale profilo, pertanto, la disciplina si rivela non dissimile non solo dal disposto dell'art. 118 c.p.p., riferito all'iniziativa proveniente dal Ministro dell'Interno, ma altresì da quella prevista dall'art. 117 c.p.p., in materia di richiesta di copie e di informazioni sul contenuto di atti proveniente dall'organo dell'accusa, alla cui natura derogatoria rispetto alle regole ordinarie si è già fatto riferimento⁷¹. Per di più, nel caso in cui il pubblico ministero sia orientato a non accogliere l'istanza, lo stesso art. 7 prevede che su quest'ultima, alla luce del parere del medesimo, si pronunci il giudice⁷², con provvedimento impugnabile dinanzi alla Corte di cassazione dal membro nazionale e dall'organo dell'accusa. Secondo quanto ritenuto da una parte della dottrina, specialmente tali ultime indicazioni in ordine non solo alla previsione di una facoltà

⁷¹ V. *supra*, cap. II, par. 2.

⁷² Si tratta, *ex art. 7* cpv. legge n. 41/2005, del g.i.p., del g.u.p. o del giudice precedente a norma dell'art. 91 disp. att. c.p.p.

di reazione avverso la decisione giurisdizionale eventualmente sfavorevole, ma, altresì, del potere di impugnazione della medesima e del relativo effetto sospensivo, sarebbero idonee a far propendere per la natura giudiziaria delle prerogative del membro nazionale⁷³.

Analoghi rimedi, peraltro, sono previsti nell'ipotesi in cui sia negato l'accesso al casellario giudiziale, al casellario dei carichi pendenti, all'anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e all'anagrafe dei carichi pendenti degli illeciti amministrativi dipendenti da reato, nonché ai registri delle notizie di reato, agli altri registri istituiti presso gli uffici giudiziari, e più in generale a ogni pubblico registro. Una prerogativa informativa, quella appena illustrata, indubbiamente di una certa ampiezza, almeno con riguardo all'oggetto della facoltà di accesso; essa resta invece distinta da quella facente capo al procuratore nazionale antimafia – *ex art. 117, comma 2-bis, c.p.p.* – sotto i profili – invero particolarmente significativi – delle modalità di esplicazione e degli effetti, specialmente in punto di opponibilità di un dissenso all'acquisizione dei dati conoscitivi di cui si tratta.

Nondimeno, pur a fronte di tali previsioni, e soprattutto delle modifiche introdotte dalla successiva decisione del 2009, di cui si sarà conto più avanti⁷⁴, il giudice delle leggi, nel 2011⁷⁵, ha negato la natura giudiziaria delle funzioni del membro nazionale e, più in generale, di Eurojust, ritenendo quindi infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 3, legge n. 41/2005, sollevate per il presunto contrasto con gli artt. 105 e 110 Cost.

E difatti, la Corte costituzionale, avendo riguardo alla decisione del 2002, ma non alla normativa sovranazionale sopravvenuta, ha valorizzato il carattere

⁷³ Sostiene tale orientamento G. DE AMICIS, *Organismi europei di cooperazione*, cit., 4599 ss.: l'Autore rileva che la posizione di «potenziale parte processuale nell'ambito della complessa procedura incidentale ivi disciplinata (...) risulterebbe inspiegabile nel nostro ordinamento se il membro nazionale non fosse titolare di prerogative giudiziarie da coltivare e tutelare anche attraverso la previsione di una specifica legittimazione in sede processuale». Cfr. anche, in senso critico rispetto alla configurazione di una simile procedura incidentale, M. PANZAVOLTA, *Eurojust: il braccio giudiziario dell'Unione*, cit., 175, il quale osserva che la valutazione del giudice non è ancorata ad alcun effettivo parametro legale, costituendo la valutazione sull'esigenza di serbare la massima riservatezza sulle indagini un apprezzamento di opportunità. Per la medesima ragione, l'Autore ritiene discutibile l'attribuzione della competenza della Corte di cassazione a decidere sull'eventuale impugnazione della decisione giurisdizionale.

⁷⁴ V. *infra*, § 1.3.

⁷⁵ Corte cost., n. 136 del 2011, cit.

strumentale dei compiti dell'organismo europeo rispetto all'attività delle autorità giudiziarie nazionali, unitamente alla mancata attribuzione di funzioni giudicanti, o di un ruolo di sostegno alle funzioni giudicanti di altri organi sovranazionali. Secondo tale impostazione, sembrerebbe rilevare, dunque, il mancato esercizio diretto delle prerogative degli organi titolari di funzioni giudiziarie.

Inoltre, le argomentazioni della sentenza in esame si sono concentrate sull'efficacia non vincolante delle richieste formulate a norma dell'atto istitutivo, e sull'impossibilità di equiparare le attività di «assistenza», «collaborazione», «sostegno» o «coordinamento» svolte da Eurojust – di cui si è ravvisata per di più una certa “genericità” – alle competenze dell'organo dell'accusa.

In terzo luogo, si è posto l'accento sulla mancata titolarità, in capo al membro nazionale, del potere di attivare strumenti analoghi a quelli a disposizione del procuratore nazionale antimafia, a fronte di forme di difficoltà o di inerzia nel coordinamento tra gli uffici interessati: si tratta, come è noto, non solo dell'organizzazione di riunioni, ma anche della formulazione di direttive e dell'avocazione delle indagini.

Né è stata ritenuta decisiva la facoltà di accesso ai registri a cui si è sopra fatto riferimento, in considerazione della menzionata attribuzione di analoghe prerogative anche ad autorità di natura amministrativa, nonché – per quanto concerne le previsioni in materia della legge n. 41/2005 – il carattere mediato, e non diretto, dell'accesso stesso. Ancora, ha avuto un indubbio rilievo l'intenzione del legislatore, espressa anche nella relazione illustrativa del d.d.l. governativo di attuazione della disciplina sovranazionale, orientatasi nel senso della mancata attribuzione al componente nazionale di Eurojust di poteri giudiziari, alla luce dell'interpretazione come facoltativa dell'indicazione di cui all'art. 9, § 3, decisione 2002/187.

Da ultimo, con un'argomentazione invero caratterizzata da una certa circolarità, la natura giudiziaria del membro nazionale è stata esclusa alla luce della contemplazione, da parte della legge n. 41/2005, di un potere di direttiva dell'autorità amministrativa, incompatibile con la posizione di indipendenza e di autonomia costituzionalmente garantita alla magistratura.

Una compiuta analisi della pronuncia appena illustrata richiederebbe di avere già proceduto all'esame della funzione di coordinamento di Eurojust⁷⁶. Al momento, è sufficiente osservare come appaia più convincente la tesi favorevole all'affermazione della natura giudiziaria di Eurojust nel suo complesso, e all'opportunità di configurare il membro italiano come autorità giudiziaria, nell'ambito dell'ordinamento interno. E, tanto, già nell'assetto risultante dall'originaria decisione istitutiva del 2002, e a maggior ragione dopo le modifiche successivamente introdotte, e di cui si dirà a breve. Peraltro, la diretta applicabilità nell'ordinamento interno delle norme del regolamento del 2018⁷⁷, con prevalenza rispetto alla disciplina interna con esse contrastanti, rende ormai chiara la discrasia tra le scelte del legislatore italiano e le disposizioni eurounitarie.

Depongono a favore della soluzione suindicata specialmente le caratteristiche delle funzioni e del ruolo dell'organo sovranazionale, il cui carattere distintivo è – lo si ribadisce – quello di configurarsi come autorità di coordinamento. Una connotazione, questa, che risulta rafforzata per effetto della successiva decisione del 2009 e del Trattato di Lisbona.

Secondo quanto si è avuto modo di illustrare nel capitolo precedente⁷⁸, lo svolgimento del ruolo di coordinatore presuppone un'omogeneità, sotto il profilo istituzionale e in parte sotto quello funzionale, con i soggetti alla cui attività si riferisce l'esercizio dei poteri del medesimo. È proprio tale caratteristica che ha consentito alla Direzione nazionale antimafia, nell'ordinamento italiano, di esplicitare le proprie prerogative, pur in un sistema costituzionale che, come si è detto⁷⁹, impone l'attribuzione al pubblico ministero di garanzie di indipendenza. E difatti, solo il rispetto di tale requisito fondamentale avrebbe potuto giustificare l'esercizio di poteri che, nella loro accezione minima, comportano l'acquisizione diretta e l'archiviazione di informazioni di notevole ampiezza, nonché il possibile condizionamento, seppure in maniera non vincolante, delle modalità di svolgimento

⁷⁶ Su cui v. *infra*, par. 3.

⁷⁷ V. *infra*, § 2.4.

⁷⁸ V. *supra*, cap. II, § 1.

⁷⁹ V. *supra*, cap. II, § 2.1.

delle indagini; e, nella loro accezione massima, possono arrivare al diretto espletamento di queste ultime.

La funzione di coordinamento sovranazionale attribuita a Eurojust sin dal 2002, e progressivamente rafforzato per effetto degli atti normativi successivamente intervenuti, è tale da esplicitarsi, in misura rilevante, anche attraverso i singoli membri nazionali; e, sotto tale profilo, si è visto come le prerogative di questi ultimi e del collegio non differiscano realmente sul piano qualitativo, bensì, inizialmente, sotto il profilo della minore efficacia “vincolante” delle prime rispetto alle seconde. Dato, questo, che comunque, secondo quanto evidenziato da alcuni commentatori, non può di per sé alterare la natura dei poteri stessi: si tratta, invero, di inviti a carattere formale, tali da poter essere rivolti, con i medesimi effetti, ad autorità di Paesi diversi da quello di appartenenza, e da differenziare in modo sostanziale le attribuzioni di Eurojust da quelle di altri organi di cooperazione⁸⁰.

Con riguardo alla natura giudiziaria di Eurojust nel suo complesso, sono stati invero valorizzati, in dottrina⁸¹, plurimi indicatori della medesima, sin dal momento della sua istituzione. In particolare, si sono poste in risalto la personalità giuridica dell’allora unità di cooperazione, nonché l’autonomia e l’indipendenza da ogni altra istituzione europea, e la rispondenza della disciplina europea in materia al principio della divisione dei poteri.

In tal senso, gli indicatori normativi su cui si è fondato l’orientamento interpretativo in considerazione sono stati il considerando n. 5 della decisione

⁸⁰ V. F. DE LEO, *Il coordinamento giudiziario*, cit., 536-537, il quale argomenta anche dalla frequente esplicitazione del ruolo di coordinamento dello stesso procuratore nazionale antimafia sotto forma di poteri non coercitivi.

⁸¹ Per la valorizzazione delle indicazioni normative che saranno di seguito esplicitate, v. G. DE AMICIS, *Organismi europei di cooperazione*, cit., 4591; ID., *Eurojust*, cit., 515 ss.; F. DE LEO, *Il coordinamento giudiziario*, cit., 533; ID., *Il coordinamento giudiziario in Italia e in Europa. Normative e modelli a confronto*, cit., 379, il quale osserva che la circolazione informativa tra Eurojust e Olaf, alla luce dell’accordo stipulato nel 2003, suscettibile di essere intesa come deroga all’assolutezza del divieto menzionato, ha natura consensuale, e, «nulla togliendo alla formulazione di principio, solo si preoccupa di calarla nella realtà delle esigenze di cooperazione». Per l’orientamento secondo cui il legislatore europeo ha inteso configurare Eurojust come organo giudiziario, v. anche S. BUZZELLI, voce *Processo penale europeo*, cit., 714. In senso contrario alla natura giudiziaria dei poteri di Eurojust, almeno in origine, v. L. CAMALDO, *La metamorfosi di Eurojust*, cit., 2709. Ritiene che Eurojust abbia natura, almeno in parte, amministrativa, A. MACRILLÒ, *Eurojust e l’attuazione degli accordi Onu*, cit., 46.

istitutiva del 2002, che ha evidenziato la necessità di escludere l'accesso dell'Olaf – organo di natura amministrativa – a «documenti, relazioni, note o informazioni, qualunque ne sia il supporto, detenuti o creati» nell'ambito dell'attività di Eurojust, nonché l'art. 21 del regolamento interno di quest'ultima. Tale disposizione ha stabilito, in particolare, la preclusione all'accesso della Commissione ai dati contenuti nei *dossier* giudiziari. Ancora, si è posto l'accento sulla contemplazione di un'unica forma di controllo sull'attività di Eurojust, con specifico riguardo al trattamento dei dati personali: quella dell'Autorità di controllo indipendente, successivamente sostituita, a partire dal 2018, dal Garante europeo per la protezione dei dati personali.

Occorre porre in luce, sotto il profilo dell'autonomia e dell'indipendenza dell'organismo, come quest'ultima sia configurata in termini non coincidenti con lo status dell'autorità giudiziaria nell'ordinamento interno; nondimeno, quanto appena detto non sembra poter giustificare il disconoscimento della natura sostanzialmente giudiziaria delle relative attribuzioni, con particolare riguardo alla funzione di coordinamento. Ed invero, già la decisione del 2002 aveva previsto che il Consiglio e il Parlamento europeo fossero destinatari della relazione annuale di Eurojust⁸², e nella prassi, dinanzi a entrambe le istituzioni, avevano luogo audizioni del presidente dell'organismo⁸³. Il regolamento del 2018 ha, altresì, previsto forme di valutazione dell'attività dell'Agenzia ad opera del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, in una prospettiva di rafforzamento del controllo democratico sul medesimo⁸⁴. Nondimeno, si tratta di previsioni che riflettono, essenzialmente, le peculiari caratteristiche del sistema istituzionale dell'Unione, e la configurazione

⁸² V. art. 32 della decisione istitutiva del 2002, cit.

⁸³ Cfr., su tali profili, M. BUSUIOC e M. GROENLEER, *Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, 14 (3), 297; M. PACINI, *I regimi e le prassi di accountability di Europol ed Eurojust*, in *Riv. it. dir. pubblico comunitario*, 2018, 6, 1053 ss.

⁸⁴ L'art. 67, § 2 e 3, del regolamento 2018/1727 dispone, infatti, che «al momento della sua elezione, il neoeletto presidente di Eurojust è invitato a rendere una dichiarazione dinanzi alla commissione o alle commissioni competenti del Parlamento europeo e a rispondere alle domande dei membri di tali commissioni» e che «il presidente di Eurojust compare nell'ambito di una riunione interparlamentare di commissione, una volta all'anno per la valutazione congiunta delle attività di Eurojust da parte del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, per illustrare le sue attività e presentare la sua relazione annuale o altri documenti chiave dell'Agenzia».

di Eurojust come agenzia⁸⁵, non inficiando, per contro, la più volte richiamata connotazione giudiziaria delle attribuzioni della stessa. Peraltro, si deve rilevare come non siano previsti effettivi strumenti per far valere una forma di responsabilità politica dell'organismo in esame, e come lo stesso regolamento escluda, con riguardo alle discussioni dinanzi alle commissioni competenti del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, che possa farsi alcun riferimento, «diretto o indiretto, ad azioni concrete riguardanti specifici casi operativi»⁸⁶.

Al contempo, anche l'ingerenza della Commissione appare limitata: essa, destinataria di alcune informazioni e titolare di un ruolo in materia di bilancio dell'organismo, può far eseguire una valutazione della sua attività, e dell'efficacia del regolamento, ai soli fini della considerazione di eventuali rettifiche al suo mandato, e delle conseguenze che ne derivano sul piano finanziario⁸⁷.

Le conclusioni di cui sopra sono avvalorate dalla considerazione per cui, sin dalle innovazioni introdotte nel 2009, come si vedrà, il legislatore europeo ha mostrato di intendere rafforzare la connotazione giudiziaria anche del ruolo e dei poteri dei singoli membri nazionali, mostrando, in definitiva, di non avere inteso la prescrizione di cui all'art. 9 della decisione del 2002 come indicazione meramente facoltativa⁸⁸.

Tanto premesso, è stata pur sollevata l'obiezione secondo cui la configurazione di Eurojust quale organo di natura giudiziaria non sarebbe, di per sé, contrario all'attribuzione di un diverso status ai membri nazionali⁸⁹. E in effetti, prima delle modifiche apportate alla disciplina dalla decisione del 2009, e poi dal regolamento del 2018, ampi spazi di autonomia erano lasciati agli ordinamenti nazionali sul punto, salva la già menzionata necessità di conferimento di poteri giudiziari.

⁸⁵ V., ancora, M. BUSUIOC e M. GROENLEER, *Beyond Design*, cit., 297.

⁸⁶ Così, i § 2 e 3 del citato art. 67 del regolamento del 2018.

⁸⁷ V. l'art. 69 del regolamento: cfr., al riguardo, G. DE AMICIS, *L'attuazione di Eurojust*, cit., 1475.

⁸⁸ Cfr., già con riguardo alla disciplina del 2002, M. PANZAVOLTA, *Eurojust: il braccio giudiziario dell'Unione*, cit., 153, il quale evidenzia come, nelle intenzioni del legislatore europeo, il membro nazionale avrebbe dovuto disporre del potere di adottare gli atti di cooperazione e coordinamento necessari.

⁸⁹ In questo senso, M. PANZAVOLTA, *Eurojust: il braccio giudiziario dell'Unione*, cit., 153.

Nondimeno, tale disposizione ha trovato fondamento, secondo quanto si è già osservato, nella diversità degli ordinamenti giuridici degli Stati membri, del rispettivo sistema costituzionale, della ripartizione dei poteri inquirenti tra polizia giudiziaria e organo dell'accusa, e della configurazione dei rapporti tra quest'ultimo e il potere politico. Nell'ordinamento giuridico italiano, in particolare, appare stridere con le menzionate⁹⁰ prescrizioni costituzionali in punto di indipendenza del pubblico ministero la soggezione addirittura a forme di direttiva dell'autorità amministrativa di un soggetto titolare di poteri che, seppure privi di natura coercitiva, sono idonei a condizionare l'apertura dell'attività investigativa, o la rinuncia alla stessa, o ancora la condivisione di informazioni, e oggi anche l'adozione di particolari misure investigative.

Per di più, la stessa legge n. 41/2005, pur nella menzionata ambiguità del ruolo del membro nazionale italiano, così come sopra descritto, ha imposto la comunicazione a quest'ultimo della pendenza di indagini idonee a coinvolgere la competenza di Eurojust⁹¹.

Non sembra convincente, per contro, l'obiezione che fa leva sull'assenza, in capo al componente di cui si tratta, di poteri analoghi a quelli dei magistrati esercenti funzioni giudicanti o inquirenti⁹², in considerazione della menzionata incidenza dell'attività dell'organo sovranazionale sullo svolgimento di funzioni da espletare, al contrario, in assenza di condizionamenti provenienti da poteri esterni.

⁹⁰ V. *supra*, cap. II, § 2.1.

⁹¹ Secondo l'art. 7, comma 3, legge n. 41/2005, «Ai fini del conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 3 della decisione, il procuratore della Repubblica, quando procede ad indagini per talune delle forme di criminalità o dei reati di competenza dell'Eurojust di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della decisione, che coinvolgono almeno due Stati membri dell'Unione europea, o un Paese terzo, se con tale Paese è stato concluso un accordo che instaura una cooperazione ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 3, della decisione, o la Comunità, ne dà notizia al membro nazionale dell'Eurojust». Evidenzia la dubbia costituzionalità di tale previsione, alla luce della natura amministrativa del membro nazionale, F. DE LEO, *Il coordinamento giudiziario in Italia e in Europa. Normative e modelli a confronto*, cit., 381.

⁹² In tal senso, P. MOSCARINI, *Eurojust e il pubblico ministero europeo*, cit., 638 ss., il quale valorizza anche, nel sostenere la diversa natura del ruolo di Eurojust e del membro nazionale rispetto al procuratore nazionale antimafia e al procuratore generale presso la corte d'appello, la ritenuta corrispondenza dei poteri di questi ultimi a una posizione di supremazia gerarchica, nonché la valenza imperativa di alcuni atti del primo e la contemplazione del potere di avocazione. L'Autore, nondimeno, rileva come debba giungersi a diverse conclusioni a seguito dell'entrata in vigore della decisione del 2009. Analogamente, ma in senso più critico rispetto al procedimento di nomina e all'attribuzione del potere di direttiva, F. LO VOI, *Eurojust: prime riflessioni*, cit., 543-555.

In ogni caso, specialmente dopo l'adozione della decisione 2009/426/GAI e del regolamento (UE) 2018/1727, si rende ormai necessaria una riforma della legge di attuazione del 2005. Peraltro, il legislatore italiano non ha mai attuato l'atto normativo del 2009, ma la diretta applicabilità delle norme regolamentari rende ormai ineludibile il pieno adeguamento dell'ordinamento interno alle prescrizioni sovranazionali.

Solo per menzionare alcune tra le proposte di riforma formulate, si può ricordare l'attribuzione al membro nazionale di poteri di accesso diretto ai registri istituiti presso gli uffici giudiziari, analogamente a quanto prescritto con riguardo al procuratore nazionale antimafia⁹³. Ancora, si è considerato necessario attribuire prerogative di natura effettivamente giudiziaria al membro italiano, conferendo pertanto la nomina dello stesso al Consiglio superiore della magistratura, e mantenendo in ruolo i magistrati titolari dell'incarico⁹⁴. Alcuni suggerimenti, in proposito, sono stati formulati anche nella relazione del membro italiano di Eurojust, per l'anno 2019⁹⁵.

Le finalità specifiche del presente lavoro non consentono di soffermarsi ulteriormente su tali questioni. Di certo, tuttavia, appare urgente un allineamento della normativa interna alle prescrizioni costituzionali e a quelle sovranazionali, al

⁹³ V. L. PALMIERI, *La riforma di Eurojust*, cit., 47. Cfr., in senso critico rispetto alle ridotte possibilità di accesso del membro nazionale alle informazioni di natura giudiziaria, A. MACRILLÒ, *Eurojust e l'attuazione degli accordi Onu*, cit., 46.

⁹⁴ Così, L. SALAZAR, *La riforma di Eurojust*, cit., 51, il quale propone, più specificamente, la «creazione, attraverso una apposita disposizione di legge, di due posti dell'organico giudiziario direttamente presso la sede dell'agenzia, ad esempio attraverso una modifica dell'art. 2 dell'Ordinamento giudiziario che affianchi Eurojust agli altri uffici del pubblico ministero (con corrispondente riduzione del contingente numerico previsto per i magistrati fuori ruolo)». In alternativa, si ritiene che «la legge potrebbe prevedere l'inserimento di essi all'interno dell'organico della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (ma con specifica destinazione al permanente svolgimento di funzioni presso la sede di Eurojust all'Aia) oppure in quello della Procura generale della Corte di Cassazione».

⁹⁵ V. la Relazione del membro italiano di Eurojust per l'anno 2019, pubblicata in *Sistema penale*, 23 marzo 2020, 35-36, che, accanto alla soluzione del mantenimento in ruolo dei magistrati chiamati a esercitare le funzioni di cui si tratta, prospetta l'alternativa di un «*tertium genus* di attività giudiziaria, che si affianchi alla tradizione bipartizione dell'attività dei magistrati italiani "in ruolo" e fuori ruolo". Si tratta, infatti, di una tipologia di attività giudiziaria che combini l'esercizio dei tradizionali poteri della magistratura con la peculiarità dell'ambito operativo in cui tali poteri si esprimono, che supera i confini nazionali (sede europea) e che pone tali magistrati (Eppo e membro nazionale) al servizio anche, ma non solo, dell'amministrazione della giustizia italiana».

fine di assicurare l'effettività dell'azione di coordinamento, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico interno.

2.3. *La decisione 2009/426/GAI*

Come si è anticipato, alla decisione del 2002 hanno fatto seguito alcune innovazioni normative nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione, tali da rafforzare il ruolo di Eurojust, specialmente nella sua configurazione come organo di coordinamento.

In questa direzione, assumono rilevanza, essenzialmente, oltre alle indicazioni contenute nel Programma dell'Aia, le previsioni dell'art. 86 T.F.U.E. e le modifiche apportate, alla disciplina del 2009, dalla decisione 2009/426/GAI⁹⁶, sino ad arrivare al più recente regolamento (UE) 2018/1727.

Ancora, si farà un cenno, nella disamina dei poteri di coordinamento dell'Agenzia, al ruolo che le è stato conferito dalla decisione quadro 2009/948/GAI⁹⁷ in materia di prevenzione e risoluzione dei conflitti di giurisdizione tra Stati membri: e difatti, si è già avuto modo di osservare come, all'interno delle funzioni di coordinamento, debbano ritenersi incluse le prerogative funzionali a una razionalità delle investigazioni, riconducibile anche alla mancata moltiplicazione dei procedimenti penali per il medesimo fatto, e nei confronti degli stessi soggetti.

Quanto al menzionato Programma dell'Aia⁹⁸, esso ha ribadito, in linea di continuità con gli orientamenti di Tampere e Laeken, il rilievo prioritario della creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allora anche nella prospettiva di un ulteriore consolidamento del relativo quadro giuridico con il Trattato costituzionale per l'Europa, le cui successive sorti sono tuttavia ben note.

⁹⁶ Si tratta della decisione 2009/426/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al rafforzamento dell'Eurojust e che modifica la decisione 2002/187/GAI che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, pubblicata in *G.U.U.E.*, L 138/14, del 4 giugno 2009.

⁹⁷ Decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio, del 30 novembre 2009, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali, in *G.U.U.E.*, L. 328/42, del 15 dicembre 2009.

⁹⁸ Pubblicato in *G.U.U.E.*, C 53/1, del 3 marzo 2005.

Nondimeno, nella materia di cui si tratta, e specialmente – per quanto qui di interesse – con riferimento al ruolo di Eurojust e alle prospettive sul suo sviluppo futuro, le previsioni contenute in tale articolato sono state ribadite dal Trattato di Lisbona del 2009.

Il Programma da ultimo citato, quindi, nel delineare l'agenda dell'Unione nella materia di cui si tratta per gli anni immediatamente a venire, ha posto l'accento sulle esigenze di rafforzamento della cooperazione giudiziaria e del coordinamento delle indagini, prefigurando anche il possibile esito della concentrazione in capo a un unico Stato membro delle azioni penali, quando vengano in considerazione «cause transfrontaliere multilaterali»⁹⁹.

Con riferimento specifico a Eurojust, il Consiglio europeo ha, in primo luogo, esortato gli Stati membri a dare piena attuazione alla disciplina europea, anche sotto il profilo – degno di nota, alla luce di quanto si è sopra rilevato con riguardo alla legge italiana di attuazione – dell'attribuzione di poteri giudiziari ai rispettivi membri nazionali. È altresì rilevante l'invito delle istituzioni europee a concentrarsi sullo sviluppo futuro dell'organo sovranazionale, da operarsi mediante l'adozione di una legge europea in attuazione delle previsioni del Trattato costituzionale. Nell'attesa, Eurojust avrebbe dovuto proseguire nello svolgimento della propria funzione di coordinamento «di casi multilaterali, gravi e complessi», nonché attuare appieno i rapporti di collaborazione con i propri *partners*¹⁰⁰.

La successiva riforma del 2009 si è sviluppata lungo alcune direttrici fondamentali: rafforzamento del ruolo dei membri nazionali, specialmente nella loro azione quali autorità nazionali competenti, operanti in applicazione del diritto interno¹⁰¹; potenziamento delle funzioni del collegio, particolarmente nei casi di conflitto di giurisdizione o di «difficoltà ricorrenti che riguardano l'esecuzione di richieste e decisioni in materia di cooperazione giudiziaria, anche riguardo agli strumenti che applicano il principio del riconoscimento reciproco»¹⁰²; istituzione di un sistema di coordinamento permanente, diretto a consentire all'organismo di

⁹⁹ V. il punto 3.3 del citato Programma.

¹⁰⁰ Così, ancora, il punto 3.3 del Programma.

¹⁰¹ V. il considerando n. 5 della decisione 2009/426/GAI.

¹⁰² In questo senso, il considerando n. 9 della citata decisione.

intervenire in qualsiasi momento, anche nei casi di urgenza¹⁰³; introduzione di un sistema di coordinamento nazionale, finalizzato ad assicurare una maggiore coerenza dell'operato dei corrispondenti nazionali di Eurojust e dei corrispondenti e rappresentanti di altri attori della cooperazione, prima tra tutti la Rete giudiziaria europea¹⁰⁴.

Ancora, si può menzionare l'obiettivo di incrementare il sostegno informativo delle funzioni di Eurojust, attraverso il raccordo del sistema di coordinamento nazionale con il sistema automatico di gestione dei fascicoli, nonché la delimitazione più puntuale dei dati suscettibili di trattamento e la previsione, in capo alle autorità nazionali, di obblighi «precisi e circoscritti» in materia¹⁰⁵.

Si procederà quindi all'analisi delle principali modifiche normative introdotte nel 2009¹⁰⁶, rilevanti in quanto tali da incidere sulla funzione di coordinamento, che dovrà essere successivamente approfondita.

Con riguardo alle prime due caratteristiche di fondo della riforma, significativa è stata l'accentuazione dell'efficacia dell'intervento di Eurojust presso gli Stati membri, anche ove questo si espliciti attraverso i membri nazionali. E difatti, la decisione del 2009, modificando l'art. 6 della decisione del 2002, ha sostituito alla richiesta di valutazione in ordine all'avvio di indagini o all'esercizio dell'azione penale, o all'accettazione della maggiore idoneità di altra autorità nazionale al relativo espletamento, o ancora alla costituzione di una squadra investigativa comune e alla trasmissione di informazioni, la semplice richiesta, come era precedentemente stabilito rispetto alle prerogative del collegio. Tale non trascurabile novità è stata accompagnata, peraltro, dall'espressa previsione del dovere dei Paesi destinatari dell'invito di rispondere «senza indugio», e soprattutto di motivare la scelta di non conformarsi: sotto tali profili, è stata rimossa ogni

¹⁰³ V. il considerando n. 7 della decisione.

¹⁰⁴ Così prevede il considerando n. 10 della citata decisione.

¹⁰⁵ V. considerando n. 12, il considerando n. 14 e il considerando n. 17 della decisione.

¹⁰⁶ Sulla riforma intervenuta nel 2009, v. G. DE AMICIS, *Organismi europei di cooperazione*, cit., 4594-95; P. MOSCARINI, *Eurojust e il pubblico ministero europeo*, cit., 640 ss.; L. PALMIERI, *La riforma di Eurojust*, cit., 35 ss.; L. SALAZAR, *La riforma di Eurojust*, cit., 49; F. SPIEZIA, *I cambiamenti in corso*, cit., 3; ID, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale*, cit., 2001 ss.

differenziazione tra gli atti provenienti, rispettivamente, dal collegio e dai singoli membri nazionali.

Inoltre, l'oggetto della richiesta appena indicata è stato esteso all'adozione di misure investigative speciali, e di «ogni altra misura giustificata ai fini dell'indagine o dell'azione penale»; si tratta, dunque, di un ampliamento che va nel senso di rafforzare la capacità di incidenza del membro nazionale sulle investigazioni in corso negli ordinamenti nazionali, anche rispetto alle scelte compiute dagli inquirenti sulle modalità di conduzione delle stesse.

L'accentuazione delle prerogative di natura giudiziaria del membro nazionale, tanto ai fini del conseguimento degli obiettivi di Eurojust¹⁰⁷, quanto qualora questo agisca come autorità competente nel rispetto del diritto nazionale¹⁰⁸, risulta dall'introduzione di alcune previsioni dirette a rafforzare l'accesso alle informazioni sui procedimenti penali del medesimo, nonché i poteri di cui esso dispone nell'ordinamento interno. Si tratta, quanto al primo profilo, dell'estensione, da parte del legislatore europeo, delle informazioni a cui è in ogni caso necessario che il componente di Eurojust possa accedere, e della statuizione della necessità che la sua posizione, al riguardo, non sia comunque peggiore rispetto a quella di cui godrebbe, a seconda dei casi, un magistrato o un funzionario di polizia a livello nazionale¹⁰⁹.

Per quanto concerne, invece, il secondo profilo, merita porre in evidenza, in particolare, l'attribuzione del potere di adottare atti e decisioni, in materia di cooperazione giudiziaria o attinenti allo svolgimento di determinate investigazioni, non solo d'intesa con l'autorità nazionale competente, ma anche in via autonoma, limitatamente ai casi di urgenza. Tra le competenze da esercitare di comune accordo con l'organo nazionale competente si può menzionare, per quanto rileva ai fini del

¹⁰⁷ V. l'art.1, n. 7), della decisione 2009/426/GAI.

¹⁰⁸ *Ivi*, art. 1, n. 8), che ha introdotto nella decisione istitutiva gli artt. 9-bis-9-septies.

¹⁰⁹ Si è prevista, in particolare, la necessaria facoltà di accesso alle seguenti informazioni: a) casellario giudiziario; b) registri delle persone arrestate; c) registri relativi alle indagini; d) registri del DNA; e) altri registri del proprio Stato membro contenenti informazioni ritenute necessarie all'assolvimento dei suoi compiti.

presente lavoro, la disposizione di misure investigative ritenute necessarie durante una riunione di coordinamento organizzata da Eurojust¹¹⁰.

Nondimeno, è stata altresì contemplata la possibilità che gli Stati non attribuiscono tali prerogative ai membri nazionali, se contrarie alle norme costituzionali o a taluni aspetti fondamentali del sistema giudiziario penale interno¹¹¹. In ogni caso, però, ferma restando la perdurante autonomia dei diversi Paesi nel delineare lo status, nonché la natura e la portata dei poteri assegnati al proprio membro nazionale in materia di cooperazione giudiziaria, si è stabilito che non possa essere disatteso il conferimento almeno delle attribuzioni «ordinarie» di cui al nuovo art. 9-*ter* dell'atto istitutivo¹¹².

Infine, si è stabilita la possibilità che i membri nazionali partecipino a tutti gli effetti – come autorità competenti a livello nazionale o per conto di Eurojust, in dipendenza dalla decisione sul punto dello Stato membro interessato – alle squadre investigative comuni, nonché alla loro istituzione, eventualmente previo assenso dell'organo nazionale competente. Per di più, «i membri nazionali, i loro aggiunti o assistenti sono invitati a partecipare a qualsiasi squadra investigativa comune che interessi il loro Stato membro e benefici di un finanziamento comunitario in conformità degli strumenti finanziari applicabili»¹¹³.

Con riguardo alle prerogative del collegio, si deve in particolare menzionare la previsione di due distinte ipotesi, in cui è stata sancita la formulazione, da parte del medesimo, di un parere non vincolante¹¹⁴. La prima consiste nella verifica di casi di conflitto di giurisdizione, che non abbiano trovato una risoluzione spontanea ad opera delle autorità nazionali coinvolte; la seconda è costituita dall'eventualità in cui un'autorità nazionale rappresenti ricorrenti rifiuti o difficoltà

¹¹⁰ V. l'art. 9-*quater*, § 1, lett. c), che era stato introdotto dalla decisione del 2009.

¹¹¹ Così disponeva l'art. 9-*sexies*, introdotto dalla decisione citata. La norma faceva riferimento, più specificamente, agli aspetti relativi a: a) suddivisione dei poteri tra polizia, magistrati del pubblico ministero e giudici; b) divisione funzionale dei compiti tra procure; c) struttura federale dello Stato membro interessato.

¹¹² Si tratta dei poteri di «ricevere, trasmettere, agevolare, seguire e fornire le informazioni supplementari relative all'esecuzione delle richieste e delle decisioni in materia di cooperazione giudiziaria».

¹¹³ V. l'art. 9-*septies*, che era stato introdotto dalla decisione del 2009.

¹¹⁴ *Ivi*, art. 1, n. 6).

nell'esecuzione di decisioni e richieste in materia di cooperazione giudiziaria, sempre che – anche in tal caso – non sia stato possibile per i soggetti interessati pervenire a una definizione consensuale di una simile situazione.

Tali ultime modifiche, sebbene se ne sia rilevata la mancata piena corrispondenza alle aspettative, hanno costituito la risposta ad alcune criticità di funzionamento emerse nella prassi¹¹⁵.

Infine, particolarmente significativo è il rafforzamento della base informativa destinata a fungere da essenziale supporto dell'attività dell'organo sovranazionale: ed invero, come si è già avuto modo di osservare nella trattazione delle funzioni del procuratore nazionale antimafia¹¹⁶, l'acquisizione di un novero cospicuo e organizzato di dati conoscitivi assume una rilevanza fondamentale, ai fini del proficuo esercizio dell'opera di coordinamento. Quest'ultimo, difatti, non può esplicarsi adeguatamente ove manchi la conoscenza dei presupposti che la rendono necessaria e utile; al contempo, si sono ribadite e in parte modificate le disposizioni poste a tutela dei dati personali.

Così, la decisione del 2009 ha stabilito la necessaria trasmissione a Eurojust, ad opera delle autorità nazionali competenti, delle informazioni necessarie allo svolgimento delle funzioni della prima; al contempo, per le medesime finalità, si è previsto il possibile scambio di conoscenze tra i diversi membri nazionali, e tra questi e gli organi dei diversi Paesi. Inoltre, non soltanto ciascun membro nazionale è posto al corrente tempestivamente della pendenza di un caso che lo riguardi, ma è, soprattutto, stata sancita la necessaria comunicazione ai membri nazionali, ad opera degli organi competenti negli ordinamenti interni, «di qualsiasi caso riguardante direttamente almeno tre Stati membri per cui richieste o decisioni in materia di cooperazione giudiziaria, anche con riferimento agli strumenti che applicano il principio del riconoscimento reciproco, sono state trasmesse ad almeno due Stati membri». E, ciò, qualora si tratti di reati di particolare gravità, o vi siano elementi concreti indicativi del coinvolgimento di un'organizzazione criminale,

¹¹⁵ Ne dà conto F. SPIEZIA, *I cambiamenti in corso*, cit., 4.

¹¹⁶ V. *supra*, cap. II, § 2.2.

ovvero della dimensione transfrontaliera o della rilevanza eurounitaria del procedimento¹¹⁷.

L'oggetto dei doveri informativi delle autorità dei diversi Stati membri, nei confronti dei rispettivi membri nazionali, comprende inoltre la costituzione di una squadra investigativa comune e ulteriori dati, funzionali all'esercizio delle competenze dell'organo sovranazionale¹¹⁸.

La notevole estensione di tali obblighi, tali che – secondo quanto è stato osservato – sono da ritenersi davvero di rara verifica le ipotesi in cui Eurojust non abbia conoscenza dello svolgimento di indagini che richiedono la sua opera di coordinamento¹¹⁹, è limitata solo dalla possibilità di non adempiere ai doveri suindicati, per esigenze di tutela di interessi essenziali nazionali in materia di sicurezza, o di protezione della sicurezza delle persone.

Merita, inoltre, porre l'accento sull'attenzione riservata alla qualità dei dati trasmessi, senza dubbio fondamentale al fine di evitare di pregiudicarne l'effettività e di assicurarne la completezza: secondo il medesimo articolo da ultimo citato, l'informazione deve essere trasmessa in modo «strutturato», e deve presentare i contenuti indicati in allegato alla decisione.

Nondimeno, come si vedrà, l'effettiva utilità degli elementi conoscitivi scambiati, ai fini della tempestiva attuazione del coordinamento, richiede una strutturazione efficiente dei medesimi all'interno di una banca dati che consenta anche controlli incrociati sui procedimenti in corso nei diversi Stati membri. Inoltre, una sfida ancora in atto è quella dell'individuazione di collegamenti tra le diverse indagini in un momento utile alla proficua attivazione dei mezzi a disposizione di Eurojust; per contro, molti dei casi di informativa sopra menzionati riguardano ipotesi di raccordo tra Stati membri già in atto.

¹¹⁷ V. le modifiche apportate dalla citata decisione del 2009 all'art. 13 dell'atto istitutivo.

¹¹⁸ Si tratta, in particolare, delle seguenti informazioni: «a) casi in cui sono sorti o possono sorgere conflitti di giurisdizione; b) consegne controllate che riguardino almeno tre Stati, di cui almeno due siano Stati membri; c) difficoltà o rifiuti ripetuti che riguardano l'esecuzione di richieste e di decisioni in materia di cooperazione giudiziaria, anche con riferimento agli strumenti che applicano il principio del riconoscimento reciproco».

¹¹⁹ Così, F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale*, cit., 2001 ss.

Tale considerazione, che sarà sviluppata più avanti, consente di porre in risalto ulteriori, importanti innovazioni da ricondurre all'atto normativo in considerazione: si tratta, in particolare, dell'introduzione del sistema automatico di gestione dei fascicoli, quale strumento di sostegno dell'azione di coordinamento di Eurojust¹²⁰.

Esso, composto da archivi di lavoro temporanei e da un indice, è stato configurato dalla decisione del 2009 come l'unica forma di banca dati automatizzata di cui l'organo sovranazionale possa avvalersi nello svolgimento dell'attività di trattamento dei dati stessi; nondimeno, ne è consentito il collegamento con la già menzionata rete di telecomunicazioni a disposizione della Rete giudiziaria europea.

Più specificamente, la trasmissione di informazioni secondo le modalità di cui sopra, costituisce il presupposto della creazione, ad opera del singolo membro nazionale, di un archivio di lavoro temporaneo, di cui è stata contemplata la comunicazione al delegato alla protezione dei dati, in considerazione del possibile trattamento dei dati personali ivi contenuti. Sono state riservate, inoltre, allo stesso componente che ha provveduto alla sua costituzione le scelte in ordine ai contenuti da inserire nell'indice, e all'autorizzazione all'accesso all'archivio stesso di altri membri nazionali o di personale autorizzato da Eurojust, in quanto ciò sia utile all'esercizio delle funzioni di quest'ultima.

È da notare, inoltre, il fatto che l'inserimento dei dati nell'indice, ovvero la creazione dell'archivio temporaneo ad opera del membro nazionale, o l'autorizzazione all'accesso eventualmente conferita a quest'ultimo, sono stati configurati quali presupposti per l'accesso ai dati anche delle autorità incluse nel sistema di coordinamento nazionale del medesimo Stato membro. L'accesso di queste ultime è, tuttavia, subordinato all'avvenuto collegamento del sistema di coordinamento di appartenenza con il sistema automatizzato di gestione dei fascicoli, e – nel primo e nel terzo caso – al mancato diniego del componente che ha creato l'archivio. La determinazione della portata della consultazione, ad opera dei

¹²⁰ Tali innovazioni erano state introdotte, dalla decisione 2009/426/GAI, negli artt. 16 ss. dell'atto istitutivo.

componenti del sistema di coordinamento nazionale, dei dati contenuti nell'archivio e nell'indice è stata rimessa, rispettivamente, al membro nazionale che ha costituito il primo, e allo Stato membro interessato.

Tale sistema sembra essere stato pensato, tra l'altro, in funzione dell'emersione di ipotesi di collegamento tra diversi procedimenti, nella prospettiva di una migliore esplicazione del coordinamento investigativo: tale finalità è confermata dalla previsione della comunicazione, diretta da Eurojust alle autorità nazionali competenti, non solo dei risultati del trattamento delle informazioni, bensì anche dell'esistenza di collegamenti con casi già registrati nel sistema automatico di gestione dei fascicoli.

Peraltro, già a partire, dal 2003 Eurojust aveva cominciato a delineare un sistema di archiviazione dei casi trattati, in cui far confluire informazioni concernenti le fattispecie di reato coinvolte, le caratteristiche fondamentali del singolo caso, l'entità dell'intervento dell'Agenzia¹²¹. Si rendeva necessario, tuttavia, predisporre un meccanismo automatizzato idoneo proprio a far emergere ipotesi di collegamento che altrimenti avrebbero potuto rimanere nascoste, pur nel necessario rispetto dei diritti fondamentali e delle esigenze di protezione dei dati dei soggetti coinvolti.

Tuttavia, le molteplici potenziali limitazioni all'accesso dei membri nazionali agli archivi creati da altri componenti, a cui si è appena fatto riferimento, consentono già di individuare un primo ostacolo alla possibilità di conseguire effettivamente tale obiettivo, che rappresenta pertanto un problema ancora aperto. Su tali profili si tornerà in sede di trattazione degli aspetti di criticità dell'odierna attività di Eurojust, nonché delle sue prospettive future di sviluppo, alla luce, in particolare, delle iniziative che a livello dell'Unione concernono le frontiere della giustizia penale digitale¹²².

Con riguardo alle relazioni con i *partners* privilegiati di Eurojust, sono stati, tra l'altro, ridefiniti i rapporti con la Rete giudiziaria europea, al fine di migliorare il coordinamento tra i diversi soggetti competenti in materia di cooperazione

¹²¹ V. la Relazione di Eurojust per il 2003, disponibile in *eurojust.europa.eu*.

¹²² V. *infra*, § 4.

giudiziaria¹²³. E difatti, oltre al coinvolgimento dei rispettivi corrispondenti nazionali nel nuovo sistema di coordinamento nazionale¹²⁴, si è stabilita, tra l'altro, la necessaria informativa, ad opera dei membri nazionali e in favore dei punti di contatto della Rete, sui fascicoli che potrebbero essere meglio trattati da quest'ultima. Va verso il medesimo obiettivo, tra le altre novità, la previsione della possibilità che i componenti degli stessi punti di contatto partecipino alle riunioni di Eurojust. In definitiva, si è configurato in capo al membro nazionale – secondo quanto si è osservato in sede di commento della disciplina – un significativo e delicato ruolo di «intersezione», a livello nazionale, tra l'ultimo organismo sovranazionale citato e le altre autorità competenti¹²⁵.

Si è, inoltre, ribadita l'importanza del raccordo operativo e informativo, tra l'altro, con Europol. Occorre rilevare, sul punto, come, sebbene siano state rilevate alcune criticità, specialmente in una prima fase di operatività di Eurojust, nella funzionalità dei rapporti tra i due organi, la cooperazione tra i medesimi rivesta un rilievo decisivo, anche in considerazione dell'importanza dei dossier di analisi sviluppati da Europol per l'attività di coordinamento svolta da Eurojust. Tra l'altro, si è evidenziato come, nella prassi, tali dossier possano essere aperti proprio sulla base delle informazioni trasmesse a quest'ultima dall'autorità nazionale, e come essi facilitino l'individuazione degli Stati membri coinvolti in determinate indagini

¹²³ V., al riguardo, F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale*, cit., 2004-2005.

¹²⁴ La decisione del 2009, intervenendo sull'art. 12 dell'atto istitutivo, ha previsto che tale sistema sia composto dai seguenti soggetti:

- a) dai corrispondenti nazionali dell'Eurojust;
- b) dal corrispondente nazionale dell'Eurojust in materia di terrorismo;
- c) dal corrispondente nazionale della rete giudiziaria europea e da non più di tre altri punti di contatto della rete giudiziaria europea;
- d) dai membri nazionali o dai punti di contatto della rete delle squadre investigative comuni e delle reti istituite dalla decisione 2002/494/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa all'istituzione di una rete europea di punti di contatto in materia di persone responsabili di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, dalla decisione 2007/845/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2007, concernente la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi di reato o altri beni connessi, e dalla decisione 2008/852/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa a una rete di punti di contatto contro la corruzione. La responsabilità del relativo funzionamento è stata attribuita ai corrispondenti nazionali di Eurojust.

¹²⁵ F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale*, cit., 2005.

di natura transnazionale, nonché la formulazione di strategie investigative comuni¹²⁶.

Tra le due agenzie sono stati peraltro stipulati, nel tempo, alcuni accordi di cooperazione¹²⁷.

2.4. Dall'art. 85 T.F.U.E. al regolamento (UE) 2018/1727

Poco dopo la pubblicazione in Gazzetta ufficiale della nuova decisione del 2009, è entrato in vigore il Trattato di Lisbona¹²⁸, che – al nuovo art. 85 T.F.U.E. – ha introdotto alcune previsioni di particolare rilevanza, anche e soprattutto per quanto concerne le potenzialità e le prospettive future di sviluppo di Eurojust.

E difatti, l'articolo appena citato, premessa la delineaazione del ruolo di quest'ultima nei termini generali di potenziamento e sostegno al coordinamento e alla cooperazione «tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri o che richiede un'azione penale su basi comuni, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri e da Europol», prefigura alcune rilevanti competenze di cui si prevede la possibile attribuzione all'organo di cui si tratta, mediante regolamenti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria. Si tratta, in particolare, dell'avvio di indagini penali e della «proposta di avvio di azioni penali esercitate dalle autorità nazionali competenti, in particolare quelle relative a reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione»; del coordinamento di indagini e azioni penali concernenti i medesimi reati; del «potenziamento della cooperazione giudiziaria, anche attraverso la composizione dei conflitti di competenza e tramite una stretta cooperazione con la Rete giudiziaria europea».

Si tratta di una disposizione rimasta ambigua, sotto profili quali il potere di avvio di indagini ad opera di Eurojust: in particolare, il legislatore europeo potrebbe

¹²⁶ F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale*, cit., 1996 ss.

¹²⁷ Sugli accordi stipulati nel 2004 e nel 2009, v. F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale*, cit., 1996 ss.

¹²⁸ Cfr., su tale passaggio, L. SALAZAR, *La riforma di Eurojust*, cit., 45.

attribuirle il potere di condurre direttamente tale attività? In effetti, la formulazione letterale della disposizione, anche in differenti versioni linguistiche, non sembra escluderlo, sebbene sia stata sostenuta l'interpretazione favorevole a riferire l'espressione «esercitate dalle autorità nazionali competenti» anche alle investigazioni, e non solo alle azioni penali¹²⁹. Ed invero, la conduzione diretta delle investigazioni ad opera di Eurojust appare non sintonica con la sua odierna natura¹³⁰, ponendosi inoltre problemi di coesistenza con il nuovo ufficio di procura europeo, come si vedrà nel prossimo capitolo.

In ogni caso, sulla base di tali indicazioni si è sviluppata la nuova disciplina di Eurojust, contenuta nel regolamento 2018/1727¹³¹, integralmente sostitutivo della decisione 2002/187/GAI, così come modificata nel 2009, direttamente applicabile negli ordinamenti degli Stati membri ed espressione del superamento della struttura in pilastri¹³².

Il nuovo atto normativo, oltre a riordinare la disciplina già vigente, si caratterizza per alcune novità non trascurabili, che saranno di seguito illustrate sinteticamente.

In primo luogo, lo statuto giuridico dell'organo sovranazionale diviene quello delle agenzie dell'Unione europea: e difatti, l'art. 1 del regolamento sancisce l'istituzione dell'agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale, che succede alla precedente unità di cooperazione giudiziaria.

L'art. 2 ribadisce inoltre quanto stabilito dal citato art. 85 T.F.U.E. sulla competenza generale di Eurojust, precisando che le funzioni di quest'ultima sono

¹²⁹ In questo senso, K. LIGETI e M. SIMONATO, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 11; F. SPIEZIA, *Gli scenari per l'istituzione del Procuratore europeo alla luce del Trattato di Lisbona e i rapporti con Eurojust*, in *L'istituzione del Procuratore europeo*, cit., 153, il quale pone in luce la voluta genericità della disposizione, diretta a lasciare che la normativa sovranazionale potesse esplicitarsi in direzioni più ampie, coerentemente con le prassi e con le previsioni introdotte negli ordinamenti nazionali.

¹³⁰ Cfr. A. WEYEMBERGH, *Coordination and initiation of investigations*, cit., 129.

¹³¹ Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio, pubblicato in *G.U.U.E.* L 295/150 del 21 novembre 2018.

¹³² Cfr., sulla disciplina introdotta dal regolamento, L. CAMALDO, *La metamorfosi di Eurojust*, cit., 2710 ss.; L. PALMIERI, *La riforma di Eurojust*, cit., 50 ss.; L. SALAZAR, *La riforma di Eurojust*, cit., 47 ss.

esercitate alla luce delle operazioni compiute e delle informazioni trasmesse non solo da Europol, ma anche dalla neo-istituita Procura europea (EPPO) e dall'Olaf.

Proprio con riguardo al rapporto con EPPO, l'art. 3, ridefinendo l'ambito di competenza di Eurojust in modo tale da farlo coincidere con il novero dei reati rispetto a cui Europol può esercitare le sue funzioni a norma del regolamento 2016/794¹³³, si è occupato di individuare i casi in cui l'Agenzia può intervenire, quando si proceda per reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea¹³⁴. Posto, invero, che questi ultimi rientrano nella sfera di attribuzioni della nuova Procura europea, Eurojust può esercitare le proprie funzioni in materia solo quando siano coinvolti Stati che non partecipino alla cooperazione rafforzata sull'istituzione di EPPO, o qualora quest'ultimo non sia competente o decida di non esercitare la propria competenza¹³⁵.

Ulteriore novità, sotto il profilo di cui si tratta, è costituita dalla più puntuale delimitazione della competenza di Eurojust per i reati connessi a quelli elencati nell'allegato al regolamento¹³⁶; profilo, questo, regolato, per contro, in modo piuttosto generico nella decisione istitutiva del 2002.

Con riguardo ai poteri esercitati per il tramite del collegio e dei membri nazionali, si precisa in primo luogo che l'Agenzia può attivarsi anche di propria iniziativa; in tal caso, nelle intenzioni del legislatore europeo, essa dovrebbe poter assumere un ruolo più «proattivo», intervenendo mediante attività che possono ritenersi espressione significativa del coordinamento, quali «il coinvolgimento di Stati membri che potrebbero inizialmente non essere stati ricompresi nel caso e l'individuazione di collegamenti tra casi»¹³⁷.

¹³³ Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI; v., al riguardo, L. CAMALDO, *La metamorfosi di Eurojust*, cit., 2710 ss.; L. SALAZAR, *La riforma di Eurojust*, cit., 47 ss.

¹³⁴ Alla trattazione del tema del coordinamento investigativo, alla luce della nuova disciplina della Procura europea, sarà dedicato il cap. IV del presente lavoro.

¹³⁵ V. l'art. 3 del citato regolamento (UE) 2018/1727.

¹³⁶ Secondo l'art. 3, § 4, del regolamento, sono considerati reati connessi i seguenti: «a) i reati commessi per procurarsi i mezzi per compiere i reati gravi elencati all'allegato I; b) i reati commessi per agevolare o compiere i reati gravi elencati all'allegato I; c) i reati commessi per assicurare l'impunità degli autori dei reati gravi elencati all'allegato I».

¹³⁷ V. il considerando n. 12 del regolamento.

Nondimeno, non risultano significative variazioni delle competenze del collegio; inoltre, nel considerando n. 14, si è ribadita la scelta di attribuire ai pareri scritti di Eurojust un'efficacia non vincolante, pur essendosi evidenziata l'opportunità di darvi seguito¹³⁸. Una parziale discrasia con tale ultima indicazione può rinvenirsi nell'art. 4 dell'atto normativo in esame, che, nel ribadire l'oggetto delle richieste e i presupposti per la formulazione di pareri già individuati in precedenza, non solo pone in capo alle autorità nazionali l'obbligo di rispondere senza indebito ritardo, ma precisa altresì che esse possono non dare seguito a tali atti, «ove ciò leda interessi essenziali di sicurezza nazionale o comprometta il successo di un'indagine in corso o la sicurezza di una persona». Sembra dunque, che l'intervento di Eurojust non lasci gli Stati membri del tutto liberi di discostarsi dalle indicazioni di quest'ultima; nondimeno, alcuna sanzione effettiva è prevista nell'ipotesi di mancata conformazione ai medesimi¹³⁹, e al contempo le ipotesi in cui è possibile prendere le distanze dalle richieste e dai pareri suindicati sono delineate in modo poco puntuale.

Per contro, innovazioni più significative riguardano le attribuzioni dei membri nazionali, anche e soprattutto allo scopo di assicurarne una maggiore uniformità, e quindi favorire la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'organo nel suo complesso¹⁴⁰.

Rilevante, in particolare, è la valorizzazione della natura giudiziaria delle relative prerogative, in ogni caso «equivalenti a quelle di un pubblico ministero o giudice a norma del diritto nazionale»; si specifica inoltre che essi devono avere lo status di «magistrato del pubblico ministero, giudice o rappresentante dell'autorità giudiziaria»¹⁴¹.

L'art. 8 del regolamento elenca quindi le competenze attribuite ai membri nazionali, e che si esplicano sui piani del sostegno alle richieste di assistenza giudiziaria o riconoscimento reciproco; del contatto diretto e dello scambio

¹³⁸ V. il considerando n. 14.

¹³⁹ Valorizza la mancata previsione di alcuna sanzione processuale effettiva, e specialmente la mancata previsione del potere di avocazione, G. DE AMICIS, *L'attuazione di Eurojust*, cit., 1449.

¹⁴⁰ Così il regolamento (UE) 2018/1727, considerando n. 15.

¹⁴¹ Regolamento (UE) 2018/1727, art. 7, § 4.

informativo con le autorità competenti del proprio Stato membro, nonché con qualsiasi organo, ufficio o agenzia dell'Unione, inclusa la Procura europea, e con le autorità competenti a livello internazionale; della partecipazione a squadre investigative comuni.

Si conferma quanto già previsto nel 2009 in merito al potere di adottare determinate misure d'accordo con l'autorità nazionale competente, o anche in autonomia, nei casi di urgenza; nondimeno, se ne è circoscritto l'oggetto all'emissione ed esecuzione di richieste «di assistenza giuridica reciproca o di riconoscimento reciproco», o alla disposizione, richiesta o esecuzione di misure investigative a norma della direttiva 2014/41/UE, in materia di ordine europeo di indagine penale¹⁴². Si è, così, soppresso il riferimento – al contempo più generale, ma più circoscritto sul piano della sede di deliberazione – all'adozione ed esecuzione di misure investigative individuate nell'ambito di riunioni di coordinamento, e si è operato un raccordo con la disciplina, introdotta negli anni immediatamente precedenti, relativa a un ulteriore strumento attuativo del principio del reciproco riconoscimento.

Sono, inoltre, espressamente elencati i registri a cui i componenti di cui si tratta devono poter accedere, nei rispettivi Stati membri¹⁴³.

Gli artt. 19 e 20 confermano poi l'esistenza e le caratteristiche dei sistemi di coordinamento permanente e nazionale; è da notare che un ulteriore raccordo tra Eurojust e Procura europea è assicurato dalla partecipazione, al secondo, dei corrispondenti nazionali «per le questioni attinenti alla competenza di EPPO». Il sistema di coordinamento nazionale svolge, in particolare, attività dirette ad agevolare l'alimentazione del sistema di gestione automatizzato dei fascicoli, nonché l'individuazione dei casi di competenza di Eurojust e i rapporti con i *partners* di quest'ultima, nella prospettiva di una maggiore organicità delle relazioni tra i diversi soggetti della cooperazione.

¹⁴² Regolamento (UE) 2018/1727, art. 8.

¹⁴³ Si tratta, secondo l'art. 9 del regolamento, dei seguenti registri: a) casellario giudiziario; b) registri delle persone arrestate; c) registri relativi alle indagini; d) registri del DNA; e) altri registri di autorità pubbliche del proprio Stato membro contenenti informazioni necessarie all'assolvimento dei propri compiti.

Il regolamento conferma inoltre, sostanzialmente, le previsioni già introdotte con riguardo allo scambio informativo tra Eurojust e autorità nazionali, nonché tra queste e i membri nazionali e tra i singoli membri nazionali. Alcune novità, che non possono essere tuttavia illustrate nel dettaglio in questa sede, attengono invece al trattamento dei dati personali, per l'esigenza di assicurare la conformità alla direttiva (UE) 2016/680 e al regolamento (UE) 2018/1725¹⁴⁴. In linea generale, comunque, il trattamento, che deve essere funzionale all'esercizio delle competenze dell'Agenzia, può avere ad oggetto dati personali operativi¹⁴⁵ riguardanti persone «nei cui confronti sussistono, in base al diritto nazionale degli Stati membri interessati, fondati motivi di ritenere che abbiano commesso o intendano commettere un reato di sua competenza, o che sono state condannate per siffatto reato», ovvero persone che, «in base al diritto nazionale degli Stati membri interessati, sono considerate vittime o altre parti rispetto a un reato», quali i potenziali testimoni.

Con riguardo ai rapporti con i *partners*, regolati dagli artt. 48 ss. del regolamento, merita porre in risalto, in particolare, le disposizioni concernenti le relazioni con EPPO, qualificate come «strette» e caratterizzate dalla cooperazione reciproca¹⁴⁶. A tali fini, si prevedono riunioni periodiche tra il presidente di Eurojust e il procuratore europeo, e si stabilisce che richieste di sostegno possano essere presentate tanto da EPPO a Eurojust, che in tal caso le tratta come se provenissero da un'autorità nazionale, quanto da Eurojust a EPPO, in particolare quando la prima eserciti le proprie funzioni «nelle questioni operative» di competenza della seconda. In tale ultimo caso, l'Agenzia può anche condividere informazioni e dati personali contenuti nei suoi fascicoli, nel rispetto delle previsioni del regolamento.

Rilevante è, inoltre, la disciplina relativa alla facoltà dei due organi di accedere, ciascuno, al sistema automatico di gestione dei fascicoli dell'altro, secondo il metodo “*hit/non hit*”, fondato quindi sull'individuazione di eventuali corrispondenze tra i dati contenuti nei diversi archivi. Più specificamente, tale

¹⁴⁴ In questo senso, v. il considerando n. 28 e il considerando n. 29. Le norme in materia di trattamento e protezione dei dati personali sono contenute negli artt. 26 ss. del regolamento.

¹⁴⁵ Si tratta dei dati specificati nell'allegato II, punto 1, al regolamento.

¹⁴⁶ Così dispone l'art. 50 del regolamento.

sistema consente di verificare se nel *database* a disposizione di una diversa istituzione siano presenti informazioni concernenti un determinato soggetto o caso, senza che questa prima ricerca comporti il disvelamento di indicazioni diverse rispetto all'eventuale riscontro di un *data match*. Analogo meccanismo si applica, peraltro, nei rapporti con Europol¹⁴⁷.

Come si avrà modo di vedere meglio più avanti, l'individuazione di un adeguato raccordo, anche informativo, tra Eurojust e Procura europea, e la determinazione delle modalità di risoluzione delle eventuali sovrapposizioni delle rispettive competenze, costituisce un aspetto particolarmente delicato. E difatti, non solo, oggi, sono già ravvisabili forme di potenziale intersezione tra le attribuzioni degli organi di cui si tratta, ma il problema è destinato ad accentuarsi ove si ritenga di dare piena attuazione al citato art. 85 T.F.U.E., dotando quindi Eurojust di più incisive competenze, estese all'apertura di indagini.

Non formerà oggetto di ulteriore trattazione in questa sede, invece, quanto previsto dal legislatore europeo allo scopo di dotare la nuova Agenzia di una struttura amministrativa, volta a liberare le sue diverse componenti dai compiti di gestione, così da consentire alle funzioni operative di essere meglio esercitate¹⁴⁸.

Più significativa, per le finalità della presente trattazione, è la contemplazione di forme di valutazione del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali sull'operato dell'organo di cui si tratta, per garantirne la trasparenza e il controllo democratico¹⁴⁹. Si prevede quindi, all'art. 67 del regolamento, non solo una relazione annuale di Eurojust ai parlamenti e al Consiglio, ma si dispone altresì la partecipazione del presidente di Eurojust a riunioni interparlamentari di commissione annuali. Questa è altresì l'occasione per la presentazione della relazione annuale e di eventuali altri «documenti chiave» dell'Agenzia. Si è già osservato come tali previsioni non sembrano comunque tali da compromettere la natura giudiziaria di Eurojust¹⁵⁰.

¹⁴⁷ V. l'art. 49 del regolamento.

¹⁴⁸ V. il considerando n. 16 e i successivi, nonché gli artt. 16, 17 e 18 del regolamento.

¹⁴⁹ Secondo quanto indicato nel considerando n. 62.

¹⁵⁰ V. *supra*, § 2.2.

3. Eurojust e il coordinamento investigativo

3.1. Considerazioni generali

La sintetica ricostruzione dell'evoluzione storica e delle prerogative di Eurojust può ritenersi tale da consentire di qualificare l'Agenzia come un vero e proprio organo di coordinamento¹⁵¹.

Ed invero, la trattazione delle sue competenze e del suo ruolo nell'ordinamento eurounitario consente di valorizzare la caratteristica innovativa riferibile alla medesima, e di cui si è già dato conto: il superamento del modello della semplice cooperazione "orizzontale" tra gli Stati membri, e l'avvio di un processo di "verticalizzazione" dell'attività investigativa, nel contesto della progressiva delineazione dello spazio giudiziario europeo¹⁵².

Indubbiamente, le prerogative di Eurojust hanno conosciuto un crescente rafforzamento, negli anni che vanno dalla decisione del 2002 al regolamento del 2018, come si è avuto modo di porre in risalto. Non sembra, tuttavia, che anche alle origini il ruolo dell'allora unità di cooperazione potesse essere ridotto alla mera facilitazione di misure di assistenza giudiziaria tra gli Stati membri, in quanto, anche nell'atto normativo istitutivo, si delineavano attribuzioni più propriamente riconducibili alla funzione di coordinamento delle indagini.

Basti pensare, al riguardo, agli inviti che già allora potevano essere rivolti alle autorità competenti nazionali, in ordine all'apertura di un procedimento, all'abdicazione all'esercizio delle potestà di svolgimento delle indagini ed esercizio

¹⁵¹ In questo senso, G. DE AMICIS, *Riflessioni su Eurojust*, 3610; F. DE LEO, *Il coordinamento giudiziario*, cit., 533; A. LAUDATI, *Il coordinamento delle indagini*, cit., 384; L. PALMIERI, *La riforma di Eurojust*, cit., 29. In senso critico, alla luce della disciplina introdotta dalla decisione del 2002, E. BRUTI LIBERATI, *Dalla cooperazione giudiziaria penale in Europa al pubblico ministero europeo*, in *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, cit., 142, il quale considera Eurojust qualificabile come mero organo di cooperazione giudiziaria istituito nell'ambito del terzo pilastro, secondo il metodo intergovernativo, a differenza del pubblico ministero europeo, che sarebbe vero e proprio organo eurounitario, con statuto di indipendenza; M. PANZAVOLTA, *Eurojust: il braccio giudiziario dell'Unione*, cit., 154-155: l'Autore ritiene, invero, che Eurojust non sia dotata di poteri di direzione delle indagini o di coordinamento in senso proprio, ma piuttosto di facilitazione del coordinamento stesso. Piuttosto scettico verso il ruolo di Eurojust, almeno nella sua configurazione originaria, ricondotta, essenzialmente, a uno «scambio di informazioni tra magistrati», è F. DE ANGELIS, *La creazione dello spazio giudiziario europeo*, cit., 67.

¹⁵² V. *supra*, § 1.2.

dell'azione penale, alla costituzione di squadre investigative comuni, alla trasmissione di informazioni; oggetti, questi, successivamente estesi all'adozione di determinate misure investigative.

Vero è che si tratta di indicazioni non vincolanti, salvo l'obbligo – ormai riferito sia a quelle provenienti dai singoli membri nazionali, sia a quelle promananti dal collegio – di motivare l'eventuale scelta di discostarsi dalle medesime. Nondimeno, esse vanno certamente nella direzione di assicurare una coerenza e una razionalità complessive dell'attività investigativa concernente, in particolare, i reati aventi una connotazione transazionale, e di evitare inutili sovrapposizioni tra le diverse iniziative. Tali scopi, secondo quanto si è rilevato nel capitolo precedente, sono tipici della funzione di coordinamento, che, difatti, non si caratterizza per l'esercizio in via diretta dell'attività d'indagine, ma piuttosto per la concertazione dell'operato dei soggetti coordinati verso il perseguimento di obiettivi comuni, e nell'ambito di una strategia unitaria. L'istituto dell'avocazione, nell'ordinamento italiano, è infatti inteso come *extrema ratio*, e dunque limitato ai casi in cui ogni altra misura risulti inadeguata, pur costituendo la sua sola esistenza un indubbio incentivo all'attuazione dei doveri di raccordo posti dal codice.¹⁵³

Come si vedrà nell'esaminare le modalità di azione dell'Agenzia europea nella prassi, essa ha mostrato di essere in grado di espletare un ruolo di coordinamento, consentendo agli Stati membri di portare avanti investigazioni secondo un programma unitario, di organizzare adeguatamente l'esecuzione di misure cautelari, di condividere dati conoscitivi essenziali al fine di procedere secondo criteri di efficacia ed efficienza.

Si condividono, peraltro, le osservazioni, formulate da alcuni commentatori anche all'indomani dell'entrata in vigore della decisione istitutiva, secondo cui la natura non vincolante dei poteri attribuiti all'organo sovranazionale non è, di per sé, ostativa alla relativa riconduzione alla figura del coordinamento; ed anzi, si tratta di attività che si è ritenuto di poter qualificare, altresì, come giudiziaria, indipendentemente dalla connotazione appena indicata¹⁵⁴.

¹⁵³ Per la trattazione di tali aspetti si rinvia al cap. II, § 2.

¹⁵⁴ F. DE LEO, *Il coordinamento giudiziario*, cit., 535-536.

Secondo quanto si è già osservato, invero, anche la Direzione nazionale antimafia, nell'ordinamento italiano, esercita il proprio – indiscusso – ruolo di coordinatore, nella prassi, per lo più attraverso strumenti diversi da quelli, di cui pur dispone, che consentono di rendere coercibile l'effettiva attuazione dell'istituto di cui all'art. 371 c.p.p. Certo è che la previsione di una maggiore vincolatività degli inviti dell'Agenzia, unitamente all'individuazione di possibili sanzioni nell'ipotesi di violazione dei doveri correlati al coordinamento, consentirebbe di valorizzare le potenzialità di quest'ultimo¹⁵⁵, analogamente a quanto si è verificato nell'ordinamento nazionale. E difatti, la sola consapevolezza della possibile attivazione di simili meccanismi può fungere da deterrente rispetto all'inottemperanza alle prescrizioni provenienti dall'organo coordinatore.

Anche il profilo della condivisione di dati conoscitivi, e quindi dell'esercizio del potere informativo, consente di avvicinare il ruolo di Eurojust a quello della Direzione nazionale antimafia. In particolare, si è fatto riferimento agli obblighi di comunicazione in favore dell'organo sovranazionale, posti in capo alle autorità competenti degli Stati membri, e funzionali all'effettiva emersione dei presupposti per l'esercizio delle attribuzioni dell'Agenzia. Il senso delle previsioni di cui all'art. 21 del regolamento del 2018, dunque, appare analogo a quello della già esaminata¹⁵⁶ disposizione di cui all'art. 118-*bis* disp. att. del codice di rito italiano, preordinata all'individuazione di eventuali collegamenti tra i procedimenti che siano stati aperti, e quindi all'attivazione del coordinamento investigativo.

Un primo elemento di distinzione, tuttavia, emerge, se si ha riguardo al contenuto delle informazioni minime che gli organi nazionali devono far pervenire ai rispettivi componenti di Eurojust. In particolare, si impone la comunicazione a quest'ultima di casi in cui siano già state attivate forme di contatto tra le autorità di Paesi diversi, mentre potrebbe essere utile avere conoscenza, in tempi brevi, di indagini potenzialmente coinvolgenti altri Stati membri. Queste ultime indicazioni, che possono rientrare nelle «informazioni necessarie allo svolgimento dei (...)

¹⁵⁵ In questo senso, tra gli altri, G. DE AMICIS, *L'attuazione di Eurojust*, cit., 1449; L. SALAZAR, *La riforma di Eurojust*, cit., 16 ss.; F. SPIEZIA, *I cambiamenti in corso*, cit., 16 ss.

¹⁵⁶ V. *supra*, cap. II, par. 3.

compiti» di Eurojust, a norma del citato art. 21 del regolamento, non sembrano potersi includere tra quelle imposte dalla disciplina europea, salvo che si tratti di ipotesi «in cui sono sorti o possono sorgere conflitti di giurisdizione»¹⁵⁷.

È da ricordare, sul punto, come proprio l'individuazione delle condizioni che giustificano, o impongono, l'operatività del coordinamento costituisca un presupposto essenziale al fine di assicurare effettività a quest'ultimo.

Nell'ordinamento italiano, l'esigenza a cui si è appena fatto riferimento è soddisfatta, a livello nazionale, mediante l'accesso diretto del procuratore nazionale antimafia ai registri di cui all'art. 117, comma 2-bis c.p.p., e attraverso la costituzione di un'apposita banca dati, alimentata anche dalle diverse procure distrettuali. A tale riguardo, si è avuto modo di fare cenno, nella trattazione delle prerogative del membro nazionale, al problema della mancata previsione, in capo a quest'ultimo, della facoltà di acquisizione dei dati presso gli uffici giudiziari in assenza di intermediazioni¹⁵⁸.

Una forma di vaglio incrociato delle informazioni relativi ai procedimenti in corso, e tali da coinvolgere la competenza di Eurojust, dovrebbe invece assicurata dal sistema automatico di gestione dei fascicoli, di cui agli artt. 23 ss. del regolamento.

E difatti, sin dai primi anni di operatività del nuovo organo sovranazionale, durante i quali è prevalso lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali coinvolte, è emersa l'opportunità di estendere la base conoscitiva a supporto dell'azione di coordinamento, consentendo proprio di individuare i presupposti di attuazione di quest'ultima, in relazione a indagini ancora aperte¹⁵⁹.

Si tratta, tuttavia, di un sistema che, in quanto composto da archivi creati dai diversi membri nazionali i quali ricevano informazioni dalle autorità competenti del

¹⁵⁷ E difatti, tali casi, ex art. 21, § 1 e 6 lett. a), e regolamento 2018/1727, cit., rientrano tra quelli che devono essere comunicati ai membri nazionali.

¹⁵⁸ V. *supra*, § 2.2.

¹⁵⁹ Tale esigenza è stata evidenziata sin dalla prima relazione annuale di Eurojust, del 2002, pubblicata in www.eurojust.europa.eu, p. 7. V. anche, sull'assetto risultante dalla decisione istitutiva, F. DE LEO, *Il coordinamento giudiziario*, cit., 550 ss., che aveva evidenziato come l'archivio dei casi trattati da Eurojust non consentisse di individuare il collegamento tra procedimenti pendenti, nella prospettiva dell'esercizio della funzione di coordinamento.

proprio Paese su casi idonei a fondare la competenza dell’Agenzia europea, è fortemente condizionato, nel suo funzionamento, dalla propensione degli organi nazionali alla condivisione delle conoscenze. Tale limite pratico, come si è osservato, non è peraltro estraneo alla banca dati in uso alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e alle direzioni distrettuali.

Indubbiamente, inoltre, il *Case Management System* in uso all’Agenzia europea sconta limiti e criticità di funzionamento, specialmente sotto il profilo dell’interoperabilità e dell’effettiva emersione di collegamenti tra i procedimenti in corso, anche in ragione di taluni limiti alla visibilità dei dati da parte dei diversi membri nazionali, nonché di ritardi nel suo aggiornamento. Nella pratica, si rivela poi, tuttora, del tutto inefficace il controllo relativo all’eventuale trattazione del caso devoluto a Eurojust da parte di altre agenzie e istituzioni europee¹⁶⁰.

Qualora, inoltre, la natura transnazionale di una determinata investigazione non emerga immediatamente, e nessuna comunicazione sia diretta a Eurojust, potrebbe essere difficile – almeno in una prima fase – individuare ipotesi di collegamento tra indagini avviate nei singoli Paesi, e finanche prevenire, secondo quanto si dirà¹⁶¹, l’apertura di procedimenti paralleli in senso stretto.

Permangono, dunque, su tale piano, non trascurabili criticità, sebbene siano stati compiuti alcuni passi avanti, nel solco del progressivo rafforzamento del ruolo di coordinamento di Eurojust. In tempi recenti, dunque, si è ravvisata l’esigenza di una modernizzazione del citato sistema di gestione, nel quadro di un’opera più generale di digitalizzazione della giustizia nell’Unione europea, oggetto, insieme alla formazione giudiziaria europea, di un recente pacchetto di iniziative presentato dalla Commissione¹⁶². Oltre all’aggiornamento del citato sistema di gestione, si è annunciata l’istituzione del collegamento del tipo “riscontro positivo/nessun riscontro” anche nei rapporti tra la Procura europea ed Europol, nel contesto della revisione del mandato di quest’ultima agenzia. Si è, inoltre, prospettata la

¹⁶⁰ Ne dà conto il *Cross-Border Digital Criminal Justice Final Report*, disponibile in eurojust.europa.eu, su cui v. *infra*.

¹⁶¹ V. *infra*, par. 2.4.

¹⁶² V. il comunicato stampa *Modernizzare i sistemi giudiziari dell’UE: nuovo pacchetto per accelerare la digitalizzazione dei sistemi giudiziari e promuovere la formazione degli operatori della giustizia*, in <https://ec.europa.eu/commission/>, 2 dicembre 2020.

presentazione, nel corso del 2021, di proposte normative, ad opera della stessa Commissione, concernenti lo scambio digitale delle informazioni riguardanti casi di terrorismo transfrontaliero, nonché l'istituzione di una piattaforma di collaborazione per le squadre investigative comuni.

Dovrà quindi attendersi l'ulteriore sviluppo delle iniziative delineate, per quanto qui di interesse, nella comunicazione *Digitalisation of Justice in the European Union. A Toolbox of Opportunities*¹⁶³: esse potrebbero, indubbiamente, contribuire a rafforzare il ruolo di coordinamento di Eurojust, agevolando l'acquisizione e il confronto dei dati relativi ai diversi procedimenti, nonché consentendo un migliore riparto di competenze, e al contempo una più proficua sinergia, tra i diversi organi sovranazionali coinvolti.

Alcune soluzioni, concernenti il sistema di gestione dei fascicoli di Eurojust e lo scambio informativo per finalità di cooperazione giudiziaria nell'ambito dell'Unione europea, sono state delineate in uno studio elaborato dalla Commissione, con il supporto della stessa Eurojust, e presentato nel giugno 2020¹⁶⁴.

A questi profili si farà ulteriore riferimento più avanti, nell'analisi dei profili di criticità e delle prospettive del coordinamento investigativo in materia di criminalità ambientale.

3.2. *Gli strumenti dell'attività di coordinamento*

Se si ha riguardo alle modalità con cui Eurojust ha mostrato di operare concretamente, si può notare come essa abbia effettivamente assunto, nel tempo, un ruolo più significativo sul piano del coordinamento delle indagini concernenti reati aventi natura transnazionale. E, ciò, dopo una prima fase di attività espletata invece, principalmente, sul piano del supporto alle richieste di assistenza giudiziaria, e dunque nell'ambito della cooperazione di tipo "orizzontale", in cui,

¹⁶³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Digitalisation of Justice in the European Union. A Toolbox of Opportunities*, del 2 dicembre 2020, pubblicata in *ec.europa.eu*.

¹⁶⁴ Si fa riferimento al *Cross-Border Digital Criminal Justice Final Report*, cit.

tuttavia, esercitano già le proprie funzioni la Rete giudiziaria europea e i magistrati di collegamento¹⁶⁵.

Per contro, progressivamente, l'esercizio delle competenze dell'Agenzia si è orientato verso la trattazione, nelle forme del coordinamento, di casi transnazionali di maggiore complessità, essendosi invece richiesto l'intervento dei punti di contatto della Rete con riguardo a quelli più semplici¹⁶⁶.

Un ulteriore dato che è necessario valorizzare è quello del *trend* costante di crescita dei casi trattati da Eurojust: se nel 2013 essi erano pari a 1576, il numero è salito a 3148 nel 2018, e a 3643 nel 2019; la maggioranza di questi – e più precisamente 3132 nel 2019 – è a tutt'oggi costituita da casi bilaterali¹⁶⁷, sebbene tale ultima caratteristica non escluda, ma anzi generalmente presupponga, la transazionalità dei medesimi¹⁶⁸.

In tale contesto, occorre inoltre porre in luce come il *desk* italiano, nell'ambito dell'organo sovranazionale, svolga un ruolo di particolare rilievo, essendo stato coinvolto, nel solo 2019, in 374 casi attivi e 350 casi passivi, molti dei quali concernenti la criminalità organizzata¹⁶⁹.

Con riguardo alle tipologie di reati che hanno formato oggetto, in via principale, dell'attività espletata da Eurojust, si deve porre in luce, per le finalità del presente lavoro, come i reati ambientali rientrino, oggi, tra i cd. *priority crimes*, ai fini dello svolgimento delle funzioni dell'Agenzia; nondimeno, il numero dei casi riguardanti tali illeciti è sceso, dal 2019 al 2018, passando da 24 a 12¹⁷⁰, ed è rimasto

¹⁶⁵ V. F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale*, cit., 1996.

¹⁶⁶ V. la Relazione del membro nazionale di Eurojust per l'anno 2017, pubblicata in *Dir. pen. cont.*, 23 marzo 2018, p. 4.

¹⁶⁷ Per casi multilaterali si intendono quelli che coinvolgano almeno tre Stati membri, ovvero Stati terzi; questi ultimi, come indicato nella Relazione del membro nazionale per il 2019, cit., sono rappresentati da delegazioni stabili all'interno di Eurojust, oppure attraverso punti di contatto esterni, attualmente pari a 52 in tutto il mondo.

¹⁶⁸ Tali dati sono riportati, oltre che nella Relazione del 2017, nella Relazione del membro nazionale per il 2019, cit. p. 9ss.: più specificamente, i documenti danno conto del fatto che i casi trattati da Eurojust sono stati 2560 nel 2017, 2306 nel 2016, 2214 nel 2015, 1804 nel 2014, 1576 nel 2013. Tra i casi trattati nel 2019, 1485 sono risultati tali da coinvolgere gruppi criminali organizzati.

¹⁶⁹ V. la Relazione del membro nazionale per il 2019, cit., 10, che dà conto del fatto che i casi attivi coinvolgenti il *desk* italiano sono progressivamente aumentati: solo avendo riguardo agli ultimi anni, essi sono stati 99 nel 2015, 179 nel 2016, 227 nel 2017, 322 nel 2018.

¹⁷⁰ Più precisamente, i dati relativi all'intervento di Eurojust in materia di criminalità ambientale, nell'anno 2019, sono i seguenti: 12 nuovi casi, 27 da anni precedenti; 6 squadre investigative comuni

stabilmente piuttosto esiguo negli anni. Tra gli altri *priority crimes*, risultano quantitativamente prevalenti le frodi, il riciclaggio, il traffico di stupefacenti, la criminalità organizzata itinerante, il traffico di esseri umani, la criminalità informatica, il terrorismo e il traffico di migranti¹⁷¹. Come si vedrà¹⁷², dunque, l'ambito della criminalità ambientale è quello nel quale il coinvolgimento di Eurojust si registra con minore frequenza, sebbene si sia già avuto modo di soffermarsi sulle rilevanti proiezioni transnazionali della medesima¹⁷³.

Con riguardo alla tipologia di attività svolte dall'Agenzia, si è accennato al fatto che, almeno in una prima fase, essa ha stentato a qualificarsi come effettivo organo di coordinamento delle indagini aventi una connotazione transnazionale, in quanto impegnata, essenzialmente, nel supporto a rapporti di cooperazione e assistenza giudiziaria. Ancora oggi, tale settore di operatività risulta praticato da Eurojust, che attualmente fornisce supporto alle autorità competenti degli Stati membri nell'ambito delle procedure di emissione ed esecuzione dell'ordine di indagine europeo e del mandato di arresto europeo. E difatti, sebbene si tratti di misure fondate sul principio del reciproco riconoscimento, e tali da implicare forme di contatto diretto tra gli organi nazionali interessati, questi ultimi hanno tuttavia espresso l'esigenza di ricevere un ausilio, specialmente sotto il profilo dell'integrazione del quadro informativo a disposizione dell'autorità di esecuzione¹⁷⁴.

Senza dubbio, può quindi dirsi ancora quantitativamente consistente l'attività dell'Agenzia che differisce da quella di coordinamento; tuttavia, quest'ultima ha conosciuto un non trascurabile sviluppo.

di cui 2 nuove; 11 riunioni di coordinamento; 1 *coordinated action day*: v. la Relazione annuale 2019 di Eurojust, in www.eurojust.europa.eu.

¹⁷¹ V. la Relazione del membro nazionale per il 2019, cit., 11.

¹⁷² V. *infra*, par. 3.

¹⁷³ V. *supra*, cap. I.

¹⁷⁴ Cfr. la Relazione del membro nazionale per il 2019, cit., 11, secondo cui Eurojust ha fornito assistenza in 2146 procedure basate sull'ordine di indagine penale e in 1277 procedure basate sul MAE. Cfr. anche la Relazione annuale 2018 di Eurojust, in www.eurojust.europa.eu, 28, che dà conto del fatto che anche nell'anno immediatamente precedente il numero di interventi in materia è stato considerevole: quasi 1.000 per l'OEI, 700 per il MAE.

3.2.1. *I* coordination meetings

In primo luogo, un'importanza centrale hanno avuto le riunioni di coordinamento (*coordination meetings*), strumento conosciuto anche nell'ordinamento italiano. Esse costituiscono l'occasione per l'attuazione dello scambio di informazioni tra le autorità giudiziarie e di polizia competenti, oltre che per la condivisione di strategie, la pianificazione di attività comuni, la prevenzione di conflitti di giurisdizione, e ancora la predisposizione di richieste di collaborazione e la stipula di accordi sulla conduzione dell'attività investigativa. Esse sono inoltre, di frequente, fondate su una base conoscitiva fornita dal lavoro di raccolta e analisi di dati svolto anche da Europol e Olaf¹⁷⁵.

Occorre ricordare, sul punto, come possano essere individuate diverse tipologie di incontri nell'ambito dell'Agenzia: in particolare, ai *level I meetings*, che hanno ad oggetto la presentazione del caso al collegio ad opera del membro nazionale, seguono i *level II and III meetings*, dedicati, rispettivamente, alla discussione del caso stesso tra i diversi membri nazionali coinvolti, e all'incontro con le autorità nazionali competenti, ed eventualmente con esponenti di agenzie dell'Unione o di organizzazioni internazionali. Sono proprio questi ultimi ad essere propriamente qualificabili come riunioni di coordinamento.

Nell'ambito delle riunioni stesse, Eurojust presta servizi come quello di interpretazione simultanea, idoneo a consentire la comunicazione diretta tra tutti i partecipanti, e svolge un ruolo di mediazione e di consulenza in ordine agli strumenti di cooperazione giudiziaria e di coordinamento disponibili e alle strategie da adottare. A tali attività è prodromica l'analisi dello stato delle investigazioni nei diversi Paesi coinvolti, nonché l'individuazione di possibili collegamenti con Stati terzi¹⁷⁶. Proprio il coinvolgimento di questi ultimi nei *meetings*, oltre che nelle squadre investigative comuni – attraverso la rete di punti di contatto di Eurojust in un novero non trascurabile di Stati, nonché la presenza al suo interno di delegazioni

¹⁷⁵ V. la Relazione del membro nazionale per il 2019, cit., 13 ss., che dà conto della organizzazione da parte del Desk italiano, nel 2019, di 46 riunioni di coordinamento, e della partecipazione del medesimo ad altre 60. Cfr. anche, al riguardo, F. LO VOI e F. GIUFFRIDA, *The Dual Role of Eurojust*, cit., 132-133.

¹⁷⁶ Cfr. la Relazione di Eurojust per il 2017, in *eurojust.europa.eu*, 16-17.

– può rivelarsi di importanza decisiva ai fini del migliore coordinamento di indagini su reati la cui commissione si proietta oltre i confini europei. Ne costituiscono un esempio proprio i reati ambientali: basti pensare alle già illustrate caratteristiche del traffico illecito di rifiuti, che travalica spesso i confini dell’Unione europea, mirando ai Paesi africani o asiatici, quali destinazioni finali¹⁷⁷.

Si deve ricordare, in proposito, come l’intervento dell’organismo europeo, in casi di particolare rilevanza dell’indagine, oltre che di instaurazione di forme di raccordo con uno Stato terzo, possa esplicarsi anche quando l’indagine coinvolga solo quest’ultimo e uno Stato membro¹⁷⁸. Inoltre, il coordinamento di Eurojust può riguardare l’esecuzione di richieste di cooperazione giudiziaria provenienti da un Paese terzo, e da eseguire in almeno due Stati membri nell’ambito di una stessa indagine¹⁷⁹.

Un ulteriore, significativo strumento di azione a disposizione dell’Agenzia è rappresentato dai *coordination centers*, in numero complessivo pari, nel 2019, a 111: essi consentono a Eurojust di assicurare una gestione razionale e coordinata della fase finale dei procedimenti penali, spesso caratterizzati dalla necessità di eseguire contemporaneamente, in una pluralità di Stati, misure cautelari o provvedimenti di sequestro probatorio. Essi sono comunque organizzati con il consenso delle autorità nazionali coinvolte¹⁸⁰.

3.2.2. *Le squadre investigative comuni*

Come si è accennato, il principale metodo di azione applicato da Eurojust nello svolgimento della sua attività, accanto alle riunioni di coordinamento, è costituito dalle squadre investigative comuni: nel 2019, a titolo esemplificativo, essa ne ha favorite 272, due delle quali in materia di criminalità ambientale.

Sotto tale profilo, l’operatività dell’organo sovranazionale si esprime nell’individuazione dei presupposti per la creazione delle squadre, nel

¹⁷⁷ V. *supra*, cap. I, § 2.

¹⁷⁸ Lo prevede, delineandone i presupposti, l’art. 3, § 5, regolamento 2018/1727, cit.

¹⁷⁹ Per la disciplina di dettaglio di tale ipotesi, occorre avere riguardo all’art. 45, regolamento 2018/1727, cit.

¹⁸⁰ V. la Relazione del membro nazionale per il 2019, cit., 14.

finanziamento delle medesime – almeno a partire dal 2013 –, nel sostegno alle autorità nazionali, nell'apprestamento di forme di supporto logistico e di consulenza giudiziaria¹⁸¹. Non è mancato, peraltro, un apporto che si è esplicato nel coordinamento tra diverse squadre investigative comuni: tale evenienza si è verificata, per la prima volta, nel 2017, nello svolgimento di indagini coordinate concernenti fatti di sfruttamento della prostituzione e riciclaggio¹⁸².

Occorre, inoltre, mettere in risalto un aspetto: normalmente, l'impiego dello strumento di cui si tratta richiede che sussista, in capo a ciascuno dei Paesi coinvolti nella vicenda, un autonomo interesse investigativo, riconducibile all'apertura di un procedimento penale. Pertanto, la Relazione del membro nazionale di Eurojust del 2019 dà conto del fatto che l'apertura di procedimenti paralleli viene a configurarsi come un prerequisito, nella prassi, della costituzione della squadra, la cui verifica è finanche favorita dalla stessa Agenzia¹⁸³.

Come è noto, l'istituto di cui si tratta, già contemplato dall'art. 13 della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea del 2000, è stato successivamente disciplinato dalla decisione quadro 2002/465/GAI¹⁸⁴, attuata nell'ordinamento italiano, con notevole ritardo, dal d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 34¹⁸⁵. Anch'esso, peraltro, al pari

¹⁸¹ V. anche, su tale profilo, la citata Relazione di Eurojust per il 2018.

¹⁸² Ne dà conto la Relazione di Eurojust per il 2017, cit., 22-23.

¹⁸³ V. la Relazione del membro nazionale per il 2019, cit., 15.

¹⁸⁴ Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa alle squadre investigative comuni, in *G.U.U.E.*, L. 162/1 del 20 giugno 2002.

¹⁸⁵ V., in materia, tra gli altri, R. BELFIORE, *Le squadre investigative comuni nel decreto legislativo* 34/2016, in *Cass. pen.*, 2016, 10, 3886 ss.; G. COLAIACOVO, *Nuove prospettive in tema di coordinamento delle indagini e cooperazione giudiziaria alla luce della disciplina delle squadre investigative comuni*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 1, 169 ss.; G. DE AMICIS, *Il d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 34: l'attuazione delle squadre investigative comuni nell'ordinamento italiano*, in *Cooperazione giudiziaria internazionale: i decreti legislativi di attuazione*, a cura di T. BENE e A. MARANDOLA, Milano, 2016, 52 ss.; G. IZZOLINO, *Le squadre investigative comuni*, in AA. VV., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, Milano, 2006, 47; A. MANGIARACINA, *Verso nuove forme di cooperazione giudiziaria: le squadre investigative comuni*, in *Cass. pen.*, 2004, 6, 2189-2200. D. MANZIONE, *Eurojust e squadre investigative comuni*, in *Leg. pen.*, 2002, 4, 971 ss.; G. MELILLO, *Il tormentato cammino delle squadre investigative comuni fra obblighi internazionali e legislazione nazionale*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, 1, 121 ss.; M. PERROTTI, *Squadre investigative comuni in ambito euro unitario. Dalla decisione quadro alla normativa nazionale*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, 8, 1007 ss.; A. PICARDI, *Aspetti procedurali delle attività investigative oltre i confini della comunità europea (le squadre investigative comuni)*, in *Cass. pen.*, 2020, 4, 1764 ss.; A. VITALE, *Le squadre investigative comuni*, in *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo*, cit., 67 ss.

dell'introduzione di Eurojust, trova le proprie radici nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, sopra menzionate¹⁸⁶.

L'art. 1, §1, della citata decisione quadro configura certamente le squadre come una delle possibili modalità di attuazione del coordinamento investigativo in ambito europeo, prevedendo tra i presupposti del relativo impiego la pendenza, dinanzi a diversi Stati membri, di indagini tali da richiedere, appunto, una simile concertazione. In alternativa, si è stabilito che alle stesse possa farsi ricorso anche qualora il procedimento sia avviato da un solo Paese, ma la loro costituzione sia richiesta dalla complessità e dalla proiezione transfrontaliera delle investigazioni.

Si tratta di requisiti a cui la normativa italiana di attuazione aggiunge, ai fini della richiesta di costituzione di una o più squadre ad opera del procuratore della Repubblica, quello del titolo di reato per cui si procede, o della pena edittale per lo stesso stabilita¹⁸⁷. Nondimeno, pur non essendo indispensabile l'avvio di indagini in una pluralità di Stati, il diretto interesse per la vicenda delle proprie autorità nazionali costituisce, generalmente, un incentivo rispetto al ricorso a tale strumento. In tal caso, pertanto, Eurojust può fungere da promotore di procedimenti paralleli in senso ampio – ossia di indagini tra loro collegate – la cui razionalità dovrebbe essere comunque agevolata dall'attuazione del meccanismo di cooperazione in esame.

Quest'ultimo, invero, pur non essendo propriamente espressione del reciproco riconoscimento¹⁸⁸, costituisce uno strumento piuttosto incisivo, consentendo anche alle autorità straniere di operare sul territorio di ciascuno dei Paesi coinvolti come se si trattasse di autorità nazionali, sotto la direzione di un rappresentante dell'organo competente dello Stato sul cui territorio l'attività investigativa è espletata¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Viene, specificamente, in considerazione la conclusione n. 43, cit.

¹⁸⁷ La costituzione delle squadre, a norma dell'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 34/2016, cit., può essere richiesta qualora si proceda per i seguenti reati: delitti di cui agli articoli 51, commi 3-*bis*, 3-*quater* e 3-*quinqüies*, e 407, comma 2, lett. a), c.p.p.; delitti per i quali è prevista la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a cinque anni.

¹⁸⁸ V. R. BELFIORE, *Le squadre investigative comuni*, cit., 3888.

¹⁸⁹ Come disposto dall'art. 1, § 3, decisione quadro 2002/465/GAI, cit.

Di conseguenza – come è stato osservato in sede di commento della disciplina – il territorio dei diversi Paesi tra cui interviene l'accordo avente ad oggetto la costituzione della squadra viene a costituire uno spazio unitario, non frammentato dai confini nazionali, nel cui ambito la squadra stessa può operare senza dover ricorrere agli strumenti di assistenza giudiziaria¹⁹⁰, applicando, di volta in volta, la legge processuale dello Stato nel cui territorio essa agisce, secondo il criterio della *lex loci*¹⁹¹.

Sembra, dunque, realizzarsi, già con le squadre, una forma di attribuzione di poteri di indagine a un organo ulteriore rispetto ai singoli Stati coinvolti, che può muoversi liberamente entro il territorio di questi ultimi, operando secondo le norme di volta in volta vigenti. Non si tratta, quindi, di una pura e semplice concertazione di investigazioni che restano distinte, ma della gestione diretta e più efficace delle indagini di natura transnazionale ad opera di un'entità che consente la contestuale partecipazione di tutti i Paesi interessati. Non si è ancora, però, di fronte a una vera e propria conduzione unitaria delle indagini, in quanto le singole autorità nazionali conservano il potere di direzione delle investigazioni condotte nel proprio territorio, e l'operato della squadra espleta la propria funzione soprattutto sul piano del compimento congiunto di determinati atti, e dell'acquisizione di elementi di prova spendibili nei diversi ordinamenti nazionali.

In ogni caso, nell'ambito della squadra stessa, il coordinamento investigativo viene ad essere fortemente agevolato e rafforzato, in ragione della prossimità di azione e della facilità di comunicazione tra i suoi diversi componenti.

L'impiego di tale strumento presenta, indubbiamente, vantaggi non trascurabili. Può aversi riguardo, in particolare, al raggiungimento di un più elevato livello di integrazione delle indagini espletate dai singoli Stati membri, rispetto a quello che può essere assicurato da altri meccanismi quali le riunioni, e dunque di una maggiore immediatezza del contatto tra le singole autorità, nonché alla

¹⁹⁰ In questo senso, R. BELFIORE, *Le squadre investigative comuni*, cit., 3888 ss. Analogamente, M. PERROTTI, *Squadre investigative comuni*, cit., 1009, il quale parla di rivoluzione «di sistema».

¹⁹¹ Secondo quanto disposto dall'art. 1, § 3, lett. b), decisione quadro 2002/465, cit., e dall'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 34/2016, cit.

formalizzazione iniziale di una strategia investigativa comune, consacrata nell'atto costitutivo.

Allo stesso tempo, come è emerso dall'attuazione pratica dell'istituto, esso ha consentito di adeguare il programma degli inquirenti alle esigenze progressivamente emergenti nell'espletamento delle attività, secondo un approccio flessibile¹⁹².

Ancora, secondo quanto osservato in dottrina¹⁹³, vengono in considerazione la maggiore facilità dello scambio di informazioni e della richiesta reciproca di misure investigative e il prevedibile più elevato livello qualitativo dell'esito delle operazioni svolte, che possono beneficiare anche di finanziamenti dell'Unione europea.

Inoltre, la compartecipazione delle autorità di diversi Stati al compimento di determinati atti d'indagine può essere, sotto alcuni profili, accostata al compimento congiunto di atti in sede di coordinamento investigativo nell'ordinamento interno. Se quest'ultimo è apprezzabile in quanto eviti l'acquisizione al procedimento di atti formati altrove, senza che le difese abbiano potuto assistere o partecipare alle operazioni, la prima forma di condivisione può rivelarsi funzionale al raggiungimento di accordi tra i membri, in ordine alle modalità di esecuzione delle operazioni e di acquisizione degli elementi di prova, tale da garantire quanto più possibile l'utilizzabilità di questi ultimi nei diversi ordinamenti. Può dunque derivare da quanto appena detto una progressiva uniformazione – auspicabilmente tale da innalzare il livello delle garanzie – tra le previsioni processuali degli Stati coinvolti¹⁹⁴.

¹⁹² Ne dà conto il *Third JIT Evaluation Report Evaluations received between: November 2017 and November 2019*, a cura del JITs Network, pubblicato in *op.europa.eu*, 14.

¹⁹³ Cfr. M. PERROTTI, *Squadre investigative comuni*, cit., 1014.

¹⁹⁴ La verifica di un processo di tal genere, nella pratica, è documentato dal citato *Third JIT Evaluation Report*, cit., 14. Si è osservato, in dottrina, come la mancata formalizzazione delle squadre, e l'instaurazione di contatti informali tra le autorità coinvolte, rischi, attraverso la sola successiva acquisizione mediante altri strumenti di quanto originariamente condiviso, di determinare «non indifferenti problemi afferenti alle garanzie difensive e al controllo giurisdizionale di attività non sempre limpide»: così, G. UBERTIS, *Considerazioni generali su investigazioni e prove transnazionali*, in *Cass. pen.*, 2017, 1, 49 ss.

Nondimeno, proprio il criterio generale della *lex loci* solleva problemi non trascurabili, specialmente con riguardo al regime di utilizzabilità degli atti compiuti all'estero; profilo, questo, che il citato decreto di attuazione ha inteso regolare nell'ordinamento interno, distinguendo tra atti ripetibili e non ripetibili, e ponendo apposite prescrizioni in informazioni acquisite. Come si è osservato¹⁹⁵, i maggiori problemi si pongono, al riguardo, a causa dell'assenza di interventi eurounitari di più profonda armonizzazione delle norme processuali vigenti nei diversi Stati membri, specialmente in materia probatoria. E difatti, ben diverse possono essere le regole e le garanzie stabilite dai legislatori nazionali sin dal momento dell'acquisizione di elementi di prova nella fase delle indagini: al fine di non vanificare strumenti di cooperazione come quello in esame, il rischio è dunque quello di far confluire nel procedimento atti compiuti assicurandosi un livello di tutela inferiore rispetto a quello imposto nell'ordinamento interno.

Vero è che, negli ultimi anni, si riscontrano interventi del legislatore europeo, tali da fondare alcune ineludibili garanzie minime comuni, secondo quanto si è già detto con riguardo alla *road map* di Stoccolma. Tuttavia, appare necessario pervenire a un risultato di maggiore omogeneità specialmente di alcune norme processuali a livello europeo – quelle relative agli atti probatori e a determinati atti investigativi – nella prospettiva di una gestione integrata delle indagini transnazionali, che al contempo operi nel senso di elevare lo standard comune delle garanzie¹⁹⁶. L'art. 82, § 2 T.F.U.E. consente, oggi, di adottare norme minime, tra l'altro, in materia di ammissibilità reciproca delle prove tra gli Stati membri, al fine di favorire la cooperazione e il mutuo riconoscimento. In alternativa, si è proposto di introdurre regole comuni concernenti l'accertamento di reati di particolare gravità¹⁹⁷. Si tratta di riflessioni su cui sarà comunque necessario tornare, particolarmente quando si tratterà, nell'ultimo capitolo, dell'approccio unificato

¹⁹⁵ V., *ex multis*, con riguardo al tema specifico delle squadre investigative comuni, R. BELFIORE, *Le squadre investigative comuni*, cit., 3894; G. COLAIACOVO, *Nuove prospettive*, 172; M. PERROTTI, *Squadre investigative comuni*, cit., 1012 ss.; A. VITALE, *Le squadre investigative comuni*, cit., 78.

¹⁹⁶ Su tale profilo, cfr., *ex multis*, G. UBERTIS, *Principi di procedura penale europea*, cit., 4.

¹⁹⁷ Cfr., ancora, G. UBERTIS, *Considerazioni generali*, cit., 49 ss.

alla fase investigativa che appare esprimersi nella recentemente istituita Procura europea.

Con riferimento alle questioni suindicate, l'art. 6, d.lgs. n. 34/2016 prevede un distinto regime di utilizzabilità per gli atti irripetibili e per quelli ripetibili; in particolare, i primi confluiscono sempre e in ogni caso nel fascicolo del dibattimento, a norma dell'art. 431 c.p.p., mentre per i secondi, con espressione più ambigua, si dispone che essi abbiano «la stessa efficacia degli atti corrispondenti compiuti secondo le disposizioni del codice di procedura penale», e che siano «utilizzabili secondo la legge italiana». Previsioni ancora diverse riguardano l'impiego delle informazioni acquisite¹⁹⁸.

Già il primo profilo pone alcuni problemi, in quanto, secondo le previsioni dell'art. 360 del codice di rito italiano, la formazione della prova nel corso delle indagini, in una situazione di “dominio” dell'organo dell'accusa, titolare del «potere di determinare sotto il profilo tecnico l'indagine con effetti irreversibili»¹⁹⁹, è compensato dalle garanzie di preavviso e partecipazione della difesa previste dalla medesima disposizione. Inoltre, come è noto, la possibilità per la persona sottoposta alle indagini di ottenere l'applicazione delle forme dibattimentali e l'intervento del giudice, qualora compatibili con le esigenze che impongono l'assunzione anticipata della prova, è ricollegata alla facoltà di promuovere riserva di incidente probatorio²⁰⁰ (art. 360, commi 4 e 4-*bis*, c.p.p.).

¹⁹⁸ Al riguardo, l'art. 6, comma 4, d.lgs. n. 34/2016, cit., dispone quanto segue: « Le informazioni legittimamente ottenute dai componenti della squadra investigativa comune, e non altrimenti reperibili per le autorità competenti dello Stato membro interessato, possono essere utilizzate: a) per i fini previsti all'atto della costituzione della squadra; b) previo consenso dello Stato sul cui territorio le informazioni sono state assunte, per l'individuazione, l'indagine e il perseguimento di altri reati. Il consenso può essere negato sin caso di grave pericolo per l'efficacia delle indagini penali condotte nello Stato sul cui territorio le informazioni sono state assunte o qualora quest'ultimo possa rifiutare l'assistenza giudiziaria ai fini di tale uso; c) per scongiurare una minaccia immediata e grave alla sicurezza pubblica, fermo restando quanto previsto dalla lettera b), in caso di successivo avvio di un'indagine penale; d) per altri scopi entro i limiti convenuti dagli Stati che hanno costituito la squadra».

¹⁹⁹ F. GIUNCHEDI, *Gli accertamenti tecnici irripetibili, (tra prassi devianti e recupero della legalità)*, Torino, 2009, 11.

²⁰⁰ Parlano di «meccanismo di riequilibrio» in favore della persona sottoposta alle indagini che non intenda rinunciare alla garanzia giurisdizionale nella formazione della prova, P. GAETA, sub art. 360 c.p.p., in *Codice di procedura penale commentato*, a cura di A. GIARDA e G. SPANGHER, cit.; F. GIUNCHEDI, *Gli accertamenti tecnici irripetibili*, cit., 121.

La citata norma in materia di squadre investigative comuni, per contro, non subordina l'utilizzabilità dibattimentale dell'atto compiuto all'estero al rispetto di tali garanzie, in quanto le differenze riscontrabili tra i diversi sistemi processuali rischierebbero di pregiudicare, nella generalità dei casi, la possibilità di avvalersi degli elementi acquisiti al di fuori dei confini nazionali. Certamente, tuttavia, una maggiore omogeneità delle regole processuali che presiedono al compimento degli atti d'indagine e alla formazione della prova potrebbe assicurare realmente l'apertura dei confini dei singoli Stati in favore del consolidamento dello spazio giudiziario europeo. E, tanto, sebbene non siano mancate le prassi virtuose di cui si è detto, tese a rendere più omogeneo il livello di protezione dei diritti.

Con riguardo alla disciplina concernente gli atti ripetibili compiuti al di fuori del territorio nazionale, essa ha destato perplessità nella parte in cui si è richiamata «la stessa efficacia degli atti corrispondenti compiuti secondo le disposizioni del codice di procedura penale», in quanto interpretabile nel senso di una piena equiparazione degli effetti dei medesimi a quelli degli atti corrispondenti posti in essere in applicazione della legge italiana, indipendentemente dalle relative modalità di formazione. In proposito, gli unici limiti sarebbero stati quelli generali ricondotti dal nostro ordinamento processuale all'impiego nel giudizio degli atti formati nella fase delle indagini²⁰¹.

A seguito della valorizzazione del richiamo dell'utilizzabilità «secondo la legge italiana», si è invece sostenuta la necessità di un vaglio sugli elementi raccolti, compiuto in applicazione dei principi dell'ordinamento processuale interno, e secondo le regole ordinarie in punto di ammissione e utilizzabilità della prova²⁰². Una simile lettura appare, effettivamente, in linea con la previsione secondo cui il contrasto delle attività da svolgere con i principi fondamentali dell'ordinamento interno giustifica la risposta negativa alla richiesta di costituzione della squadra, a norma dell'art. 3, comma 4, d.lgs. n. 34/2016.

In ogni caso, la questione della subordinazione dell'utilizzo degli elementi probatori raccolti all'estero al rispetto di determinate previsioni interne, implicanti

²⁰¹ In questo senso, R. BELFIORE, *Le squadre investigative comuni*, cit., 3894.

²⁰² Così, M. PERROTTI, *Squadre investigative comuni*, cit., 1013.

standard di protezione dei diritti fondamentali superiori rispetto a quelli operanti a livello sovranazionale, non incontra soluzioni univoche, anche con riguardo a diversi strumenti riconducibili al reciproco riconoscimento, come l'ordine europeo di indagine. Posto, quindi, che, quando si rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, possono essere invocati i diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta di Nizza e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo²⁰³, più complessa è la possibilità di applicare, in ogni caso, il complesso delle regole interne poste a presidio della validità e dell'utilizzabilità dei risultati dell'atto probatorio e d'indagine. Si rinvia quindi, al riguardo, ai riferimenti che saranno compiuti nel capitolo dedicato alla Procura europea, in quanto necessari alla risoluzione di alcune questioni concernenti le indagini transnazionali da quest'ultima condotte: come si vedrà, prevale infatti una prospettiva più "fluida", tale da consegnare un rilevante potere interpretativo al giudice²⁰⁴.

In definitiva, la previsione di forme di mutuo riconoscimento e circolazione della prova nel contesto europeo, in assenza di un'opera di effettiva armonizzazione delle norme nazionali in materia, alla luce di una presunzione di comune rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri²⁰⁵, mostra in molteplici ambiti la propria debolezza²⁰⁶.

Altre difficoltà pratiche incontrate nell'operato delle squadre sono da ricondurre, oltre alle divergenze normative, alle differenze sotto i profili linguistico e di durata delle indagini preliminari nei vari ordinamenti²⁰⁷.

Con specifico riguardo al ricorso alle squadre da parte delle autorità italiane, le relazioni del membro nazionale di Eurojust consentono di individuare alterne fortune delle medesime. In particolare, dopo un primo momento di maggiore interesse degli organi competenti, subito dopo l'introduzione della normativa

²⁰³ V., al riguardo, M. CAIANIELLO, *Dal terzo pilastro ai nuovi strumenti*, cit. 80; J. DELLA TORRE, *Le direttive UE*, cit., 1417: gli Autori richiamano, con specifico riferimento all'interazione tra garanzie del diritto dell'Unione e della CEDU, il «gioco di rimandi» di cui agli artt. 6, 47, 48 e 52, § 3, della Carta di Nizza.

²⁰⁴ V. *infra*, cap. IV.

²⁰⁵ C. giust. UE, Parere 2/13 sull'adesione dell'UE alla CEDU, 18 dicembre 2014.

²⁰⁶ Per tutti, R. KOSTORIS, *Processo penale, diritto europeo e nuovi paradigmi del pluralismo giuridico postmoderno*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, 3, 1177 ss.

²⁰⁷ Le riporta il *Third JIT Evaluation Report*, cit., 14.

interna di attuazione della disciplina europea, si è riscontrata una significativa riduzione, nel 2017, del ricorso a tale strumento²⁰⁸. Per contro, nel 2019, l'impiego delle squadre ha conosciuto un rilevante incremento, attribuito alla migliore conoscenza delle stesse rispetto ai primi anni di vigenza della normativa interna, nonché all'avvenuta risoluzione di alcuni problemi pratici relativi all'accesso della magistratura italiana ai finanziamenti²⁰⁹.

Se si torna al rapporto tra l'istituto delle squadre investigative comuni ed Eurojust, occorre rilevare come l'art. 4 cpv., d.lgs. n. 34/2016 preveda, con riguardo naturalmente alle squadre coinvolgenti autorità italiane, che ne facciano parte membri nazionali e membri distaccati, intesi, questi ultimi, coerentemente con la decisione quadro, come «i componenti della squadra appartenenti ad altri Stati membri, designati in base alla normativa nazionale». Secondo quanto è stato osservato, pertanto, nessun riferimento è operato alla partecipazione – pur con funzioni non coincidenti con quelle dei membri²¹⁰ – di componenti di Eurojust o di altri organismi operanti a livello sovranazionale, che pure avrebbero potuto svolgere un ruolo non trascurabile in tale ambito. Una scelta, questa, ricondotta, come emerge anche dalla Relazione illustrativa al decreto del 2016, all'esigenza di tutelare il segreto investigativo, *ex art. 329 c.p.p.*²¹¹.

Nondimeno, si tratta di una disposizione che deve oggi ritenersi superata, a seguito dell'entrata in vigore del citato regolamento 2018/1727²¹². E difatti, è direttamente applicabile, anche nell'ordinamento italiano, una norma difforme da quella suindicata – e dunque sulla stessa prevalente – tale invece da contemplare, più ragionevolmente, tra i poteri dei membri nazionali di Eurojust, proprio la

²⁰⁸ V. la Relazione del membro nazionale per il 2017, 37-38. Le ragioni dell'insuccesso sono state ricondotte, tra l'altro, alla difficoltà di accedere, nell'ordinamento interno, alle anticipazioni finanziarie necessarie al concreto avvio della squadra, a causa delle regole di contabilità generale.

²⁰⁹ V. la Relazione del membro nazionale per il 2019, cit., 23.

²¹⁰ V. l'art. 1, § 12, della citata decisione quadro 2002/465/GAI.

²¹¹ V., in senso critico, R. BELFIORE, *Le squadre investigative comuni*, cit., 3889-3990; cfr. anche M. PERROTTI, *Squadre investigative comuni*, cit., 1011, il quale invece ritiene la soluzione imposta proprio dalla tutela del segreto investigativo, nonché consentita dall'art. 1, § 12, della decisione quadro.

²¹² V. *supra*, par. 1.3.

partecipazione alle squadre investigative comuni e alla loro costituzione²¹³. Peraltro, il possibile accesso del membro nazionale alle informazioni sui diversi procedimenti penali pendenti dinanzi agli uffici giudiziari italiani consente, a norma della citata legge n. 41/2005, di superare anche il segreto investigativo, sebbene sia previsto l'assenso alla richiesta del pubblico ministero²¹⁴. Segno, questo, del fatto che lo stesso legislatore italiano, pur molto prudente nel delineare le prerogative del componente italiano, ha ritenuto che l'esercizio delle competenze di Eurojust in materia di coordinamento a livello sovranazionale abbia una rilevanza tale da consentire di derogare al segreto stesso. Analoghe esigenze giustificano invero, in ambito nazionale, l'acquisizione diretta da parte del procuratore nazionale antimafia di ampi dati conoscitivi, ancora in modo tale da superare i limiti connessi alla riservatezza dell'attività inquirente.

Certamente, tuttavia, quanto più si valorizzano i poteri di coordinamento del membro nazionale, in modo tale da renderli, come può ritenersi opportuno e auspicabile, effettivi e incisivi, tanto più emerge, con forza, l'esigenza di attribuire al medesimo lo status e le prerogative dell'autorità giudiziaria, in linea con l'art. 7, § 4, del citato regolamento del 2018.

Alla luce di quanto si è sopra osservato, appare rilevante mettere in risalto come la disciplina delle squadre investigative comuni, nella combinazione della disciplina europea con quella interna, apra prospettive di sinergia tra coordinamento a livello sovranazionale e in ambito nazionale. Se, difatti, come si è appena visto, Eurojust può avvalersi dello strumento di cui si tratta al fine di rendere effettiva la concertazione di indagini che si proiettino oltre i confini del singolo Stato, l'accentuata "ramificazione", spaziale e soggettiva, degli illeciti legati – soprattutto – alla criminalità organizzata può rendere necessario attuare il coordinamento anche nell'ordinamento interno.

²¹³ Così dispone l'art. 8, § 1, lett. d), regolamento 2018/1727, cit. Nessun limite è previsto dal regolamento rispetto alle modalità della partecipazione, mentre l'art. 5, legge n. 41/2005, cit., aveva stabilito che il membro italiano potesse partecipare alle squadre investigative comuni solo con funzioni di assistenza. Alcune significative indicazioni relative al coinvolgimento di Eurojust nell'operatività delle squadre si erano avute, come si è detto, già con la decisione 2009/426/GAI, cit.: v. *supra*, par. 1.3.

²¹⁴ V. *supra*, § 2.2.

Così, l'art. 2 del citato d.lgs. n. 34/2016 consente agli uffici del pubblico ministero che procedano a indagini collegate di formulare, d'intesa tra loro, la richiesta di costituzione della squadra; di tale iniziativa è informato, in ogni caso, il procuratore generale presso la corte d'appello, o il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo quando si tratti di procedimenti per reati rientranti nella sua sfera di attribuzioni.

Nell'ipotesi di procedura passiva, si sono inoltre stabilite la possibilità di trasmissione della richiesta dell'autorità straniera ad altra procura che si ritenga interessata²¹⁵, nonché le medesime comunicazioni sopra indicate²¹⁶, funzionali all'esercizio delle rispettive competenze in materia di coordinamento investigativo e impulso al medesimo.

E difatti, come si è anticipato, potrebbe accadere che le indagini da concertare a livello sovranazionale siano tali che il loro "filone" italiano presenti, a sua volta, una frammentazione in una pluralità di investigazioni tra loro collegate, così da rendere necessario il coinvolgimento di due o più procure. In tale ipotesi, lo strumento della squadra investigativa comune può consentire di semplificare il coordinamento interno, ma soprattutto di coniugarlo con quello a livello sovranazionale, potendo i singoli uffici compiere atti e scambiarsi informazioni a stretto contatto non solo tra loro, ma anche con le autorità straniere competenti.

Appare, invero, preferibile la soluzione interpretativa che intende la comunicazione al procuratore generale o al procuratore nazionale, anche in caso di procedura attiva, come possibile informativa anche preventiva rispetto all'inoltro della richiesta, in modo tale da assicurare, appunto, il coinvolgimento di tutti gli uffici interessati, e da evitare, altresì, un'inutile proliferazione di richieste provenienti da questi ultimi²¹⁷. Si tratta di un'impostazione tale da consentire lo svolgimento di un'omogenea azione di coordinamento nelle ipotesi sia di inoltro,

²¹⁵ V., rispettivamente, gli artt. 2, comma 3, e 3, comma 2, d.lgs. n. 34/2016.

²¹⁶ Così dispone l'art. 3, comma 3, d.lgs. n. 34/2016.

²¹⁷ Così, G. DE AMICIS, *Il d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 34: l'attuazione delle squadre investigative comuni nell'ordinamento italiano*, in *Cooperazione giudiziaria internazionale: i decreti legislativi di attuazione*, a cura di T. BENE e A. MARANDOLA, Milano, 2016, 56.

sia di ricezione dell'istanza da parte delle autorità italiane, rispettivamente *ex artt.* 2 e 3, d.lgs. n. 34/2016.

Al contempo, si è evidenziato come, in caso di procedura passiva, l'informativa menzionata possa soddisfare anche un'ulteriore esigenza, consistente nel mancato conflitto tra le investigazioni per cui è presentata la richiesta a una determinata procura, da un lato, e altre già in corso dinanzi a diversi uffici, dall'altro²¹⁸.

Lo svolgimento delle funzioni del procuratore nazionale antimafia e – seppure secondo le modalità più limitate già illustrate nel precedente capitolo²¹⁹ – del procuratore generale presso la corte d'appello, nei casi in cui il coordinamento non possa essere limitato entro i confini nazionali, può giovare peraltro, come si vedrà a breve, dello scambio informativo con Eurojust.

3.3. *Coordinamento sovranazionale e coordinamento interno*

Le considerazioni di cui sopra suggeriscono di accennare proprio al tema della stretta relazione dell'Agenzia con la Direzione nazionale antimafia, anche nel quadro dell'aggiornamento e dell'estensione agli ambiti delle squadre investigative comuni e del contrasto al terrorismo, nel 2017, del primo protocollo operativo stipulato nel 2014²²⁰.

Occorre ricordare, al riguardo, come la D.N.A. sia anche corrispondente nazionale di Eurojust, oltre che punto di contatto della Rete giudiziaria europea, al pari delle procure generali presso le corti d'appello.

I rapporti di scambio tra i due organi deputati al coordinamento l'uno nell'ordinamento interno, l'altro nel contesto sovranazionale, sono significativi, in quanto, attraverso la condivisione di dati conoscitivi e alla luce della comune azione dagli stessi espletata nel campo della criminalità organizzata in senso ampio, l'attività dell'uno è idonea a fungere da stimolo e da impulso per l'operatività dell'altro. Si assicura inoltre un più efficace raccordo informativo, anche qualora

²¹⁸ Così, G. COLAIACOVO, *Nuove prospettive*, cit., 174.

²¹⁹ V. *supra*, cap. II, § 3.

²²⁰ V. la Relazione del membro nazionale per il 2019, cit.

questo non sia stato sufficientemente garantito dalla trasmissione dall'attuazione delle prescrizioni poste in capo alle autorità nazionali dalla normativa europea.

E difatti, già nel 2014, si è prevista la comunicazione, ad opera della Direzione nazionale antimafia al membro nazionale di Eurojust, dello svolgimento in Italia di indagini per fatti di criminalità organizzata, coinvolgenti altri Stati membri o Stati terzi, qualora non abbia già provveduto il procuratore nazionale avente legittimazione, a norma dell'art. 7, legge n. 41/2005. Analoghe previsioni sono state stabilite per il caso in cui abbia avuto luogo, nel territorio italiano, una riunione di coordinamento tra procuratori nazionali, ma le investigazioni abbiano una proiezione transnazionale²²¹.

Tale informativa è funzionale proprio alla verifica sulla sussistenza dei presupposti per l'attivazione del coordinamento: il membro nazionale è stato, invero, chiamato – avvalendosi anche del sistema automatico di gestione dei fascicoli – a verificare l'esistenza di ipotesi di collegamento con indagini aperte in altri Stati. Un'alternativa, anche in tal caso, è rappresentata dall'invito dei Paesi interessati ad aprire procedimenti penali, nella prospettiva del successivo esercizio della funzione di coordinamento²²².

Alla luce di quanto si è sopra osservato, quest'ultima potrebbe esplicarsi proprio attraverso l'impulso dell'Agenzia europea alla costituzione di una squadra investigativa comune.

Si tratta, comunque, di uno scambio caratterizzato da reciprocità, in quanto si è previsto che anche il membro nazionale di Eurojust informi il procuratore nazionale antimafia, qualora non vi abbia già proceduto l'ufficio del pubblico ministero interessato, dell'esistenza di ipotesi di collegamento tra indagini, e comunque della sussistenza dei presupposti del coordinamento²²³.

In definitiva, appare oggi essenziale la proiezione dell'istituto appena menzionato oltre i confini nazionali; e, in tale prospettiva, l'efficace attuazione

²²¹ Così hanno previsto gli artt. 2 e 4 del Protocollo di lavoro tra la Direzione nazionale antimafia ed il membro nazionale italiano di Eurojust, con l'intervento del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, del 2014, in <https://www.distretto.torino.giustizia.it/>.

²²² V. l'art. 3 del Protocollo citato.

²²³ V. l'art. 4 del Protocollo citato.

dello stesso nell'ordinamento interno costituisce un presupposto essenziale per un'adeguata organizzazione delle indagini che possano presentare collegamenti con quelle condotte in altri Stati.

Sembra dunque opportuno rafforzare e valorizzare la gestione condivisa delle attività inquirenti con riguardo alla generalità delle fattispecie criminose caratterizzate, al contempo, dalla vocazione transfrontaliera e dalla complessità delle manifestazioni concrete, seppure con soluzioni non necessariamente omogenee per tutte le categorie di reati che vengano in considerazione, come si è detto nel precedente capitolo. Non è, difatti, immaginabile un efficace coordinamento tra Stati se all'interno del singolo ordinamento nazionale l'attività investigativa è disordinata e priva di organicità.

Appaiono dunque avvalorate, dalla ricostruzione sopra svolta, le conclusioni raggiunte²²⁴ in ordine alla necessità di una revisione della disciplina del coordinamento investigativo in materia di reati ambientali, oggetto, tra l'altro, dell'operato di Eurojust e del lavoro delle squadre investigative comuni.

3.4. Coordinamento delle indagini e procedimenti paralleli: la prevenzione dei conflitti di giurisdizione

Prima di trattare alcuni profili concernenti, più specificamente, la funzione di coordinamento di Eurojust nelle indagini in materia di criminalità ambientale, si deve accennare a un ulteriore ambito di esplicazione di tale ruolo dell'Agenzia, rappresentato dalla prevenzione dei conflitti di giurisdizione.

Ed invero, come si è avuto modo di accennare²²⁵, delineano una competenza della stessa anche nella vera e propria risoluzione di tali conflitti non solo l'art. 85 T.F.U.E. e il più volte citato regolamento 2018/1727, ma, altresì, la decisione quadro 2009/948/GAI dedicata, specificamente, alla disciplina di tali profili²²⁶, e attuata nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 29.

²²⁴ V. *supra*, cap. II, § 5.

²²⁵ V. *supra*, par. 1.

²²⁶ Decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio del 30 novembre 2009 sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali, in *G.U.U.E.*, L 328/42 del 15 dicembre 2009.

Sebbene esuli dalle finalità della presente trattazione la disamina analitica dell'intera disciplina in materia, ci si soffermerà unicamente su un aspetto specifico, coerentemente con le premesse delineate in apertura del lavoro²²⁷: occorre, in particolare, avere riguardo alla prevenzione dei conflitti suindicati, quale positivo effetto dell'esercizio dei poteri di coordinamento investigativo.

Al fine di ripercorrere brevemente alcuni passaggi fondamentali che hanno condotto all'odierno assetto normativo, si deve ricordare come già da alcuni anni, per le ragioni che si sono illustrate ancora nella parte iniziale del lavoro, si sia avvertita con forza l'esigenza di evitare la verifica dei pregiudizi riconducibili all'apertura di procedimenti paralleli²²⁸, specialmente se intesi in senso stretto, ossia come vicende giudiziarie concernenti il medesimo fatto attribuito alla stessa persona²²⁹.

Così, se meccanismi di consultazione e coordinamento tra Stati, volti a individuare una soluzione al problema della litispendenza, erano già previsti da alcuni trattati internazionali, tra cui la Convenzione di Palermo, richiamata in precedenza²³⁰, la decisione quadro del 2009 è stata preceduta da proposte di vario tenore. Tra questi possono ricordarsi, in particolare, il Libro verde della

²²⁷ V. *supra*, cap. I.

²²⁸ V., su tali aspetti, N. GALANTINI, *Il ne bis in idem europeo*, cit., 142; L. LUPARIA, *La litispendenza internazionale*, cit., 30 ss. Per una più ampia trattazione di tali profili, si rinvia al cap. I, § 3.4.

²²⁹ Per una ricostruzione e un commento della disciplina, in senso anche diacronico, C. AMALFITANO, *La risoluzione dei conflitti di giurisdizione in materia penale nell'Unione europea*, in *Diritto penale e processo*, 2009, 10, 1293 ss.; S. BUZZELLI, voce *Processo penale europeo*, cit., 715 ss.; G. DE AMICIS, *L'attuazione nell'ordinamento italiano della decisione quadro sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti di giurisdizione*, in *Cass. pen.*, 2016, 7-8, 3028 ss.; M. L. DI BITONTO, *Eurojust e i conflitti di giurisdizione*, in *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo*, cit., 31 ss.; EAD., *La composizione dei conflitti di giurisdizione in seno ad Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2010, 7-8, 2896 ss.; S. FASOLIN, *Conflitti di giurisdizione*, cit., 20 ss.; J. P. PIERINI, *Territorialità europea, conflitti di giurisdizione e ne bis in idem*, cit., 122 ss.; T. RAFARACI, *Ne bis in idem e conflitti di giurisdizione*, cit., 635 ss.; J. A. VERVAELE, *European Territoriality and Jurisdiction: The Protection of the EU's Financial Interests in Its Horizontal and Vertical (EPPO) Dimension*, in *Choice of Forum in Cooperation against EU Financial Crime*, a cura di M. LUCHTMAN, 2013, 171 ss.

²³⁰ Sull'art. 15 della Convenzione di Palermo, v. *supra*, cap. I, par. 3.3. Tra gli altri trattati che assumono rilevanza in materia, si può fare riferimento, a titolo esemplificativo, all'art. 6, comma 2, della Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, fatta a Bruxelles il 26 luglio 1995, e all'art. 9, comma 2, della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle comunità europee o degli St membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 26 maggio 1997: cfr., al riguardo, J. P. PIERINI, *Territorialità europea, conflitti di giurisdizione e ne bis in idem*, cit., 125.

Commissione sui conflitti di giurisdizione del 2005²³¹, nonché, nello stesso anno, la proposta elaborata da Repubblica ceca, Repubblica di Polonia, Repubblica di Slovenia, Repubblica slovacca e Regno di Svezia²³². Tali iniziative hanno trovato fondamento in alcune indicazioni contenute nel citato Programma dell'Aia, che aveva prospettato, tra l'altro, nel quadro dello sviluppo del coordinamento delle indagini e della cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, la possibilità di «concentrare in un solo Stato membro l'azione penale nelle cause transfrontaliere multilaterali»²³³. E, ancora, il previgente art. 31 T.U.E. faceva riferimento, quale oggetto dell'azione comune, alla prevenzione dei conflitti di giurisdizione. Può altresì ricordarsi la proposta elaborata ancora prima, nel 2003, da un gruppo di studiosi del Max Planck Institute di Friburgo²³⁴, invero più innovativa, sotto molteplici profili, rispetto alle altre, e a quelle infine individuate dal legislatore europeo nel 2009.

Quanto al ruolo di Eurojust, se già il suindicato Libro verde ne delineava le funzioni di «mediatore» in tale ambito, il suo intervento in materia si fonda oggi, come si è visto, su plurime indicazioni normative.

A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, infatti, la composizione dei «conflitti di competenza» è affidata all'odierna Agenzia quale componente di una più ampia funzione di rafforzamento della cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri.

Inoltre, il regolamento 2018/1727, in linea con alcune disposizioni introdotte anche nelle previgenti decisioni, prevede che Eurojust debba essere informata dei casi di effettiva o potenziale insorgenza di conflitti²³⁵, e possa pronunciarsi sugli stessi con pareri scritti. Più specificamente, si deve ricordare come l'Agenzia disponga del potere di invitare le autorità nazionali competenti ad avviare indagini

²³¹ Libro verde sui conflitti di giurisdizione e il principio del *ne bis in idem* nei procedimenti penali, del 23 dicembre 2005, disponibile in *op.europa.eu*.

²³² Pubblicata in *G.U.U.E.*, C 39 del 18 febbraio 2009: per una completa analisi della proposta stessa, si rinvia a C. AMALFITANO, *La risoluzione dei conflitti di giurisdizione*, cit., 1294 ss.

²³³ V. il punto 3.3 del Programma dell'Aia, cit.

²³⁴ Per l'illustrazione di tale proposta si rinvia a S. FASOLIN, *Conflitti di giurisdizione*, cit., 24 ss.; J. P. PIERINI, *Territorialità europea, conflitti di giurisdizione e ne bis in idem*, cit., 126.

²³⁵ Così dispone l'art. 21, § 6, lett. a), regolamento 2018/1727, cit.

o ad esercitare l'azione penale, o viceversa ad accettare che tali attività possano essere meglio espletate in un altro Stato; in caso di mancato esito positivo di tali indicazioni, essa può procedere alla formulazione di un parere scritto²³⁶. Come si è detto, tuttavia, seppure con alcune ambiguità, nessuna reale efficacia cogente è attribuita agli inviti o al parere menzionati.

Analogamente, la citata decisione quadro del 2009, nell'affidare la procedura di composizione dei conflitti di giurisdizione a una procedura non vincolante di consultazione, volta all'individuazione di una «soluzione efficace» sul punto²³⁷, stabilisce la possibilità che le autorità nazionali competenti adiscano Eurojust, ma solo nelle materie rientranti nel suo ambito di competenza²³⁸. La richiesta dell'intervento dell'organo sovranazionale è peraltro caldeggiata dalla decisione quadro, in considerazione di una valutazione di particolare idoneità dello stesso a operare in tale ambito²³⁹.

La disciplina in esame è stata fortemente criticata in dottrina, soprattutto in ragione del suo carattere non vincolante, oltre che del difetto di specificità e puntualità in ordine alla determinazione delle possibili soluzioni a cui il meccanismo di consultazione prescritto può pervenire, e ancora della mancata considerazione delle prerogative della difesa e del difetto di alcuna previsione in ordine ai criteri che dovrebbero essere applicati ai fini della formazione del consenso degli Stati. Si tratta, in definitiva, di una normativa che pone in capo ai Paesi interessati determinati obblighi “procedurali”, ma non quello di pervenire a una soluzione²⁴⁰; in caso di mancato accordo, infatti, potrà operare il rimedio “estremo” del divieto di *bis in idem*.

²³⁶ V., rispettivamente, l'art. 4, § 2, lett. a) e b), e § 4, regolamento 2018/1727, cit.

²³⁷ Secondo quanto previsto dall'art. 10, § 1, decisione quadro 2009/948/GAI, cit.

²³⁸ V. l'art. 12, § 2, decisione quadro 2009/948/GAI, cit.

²³⁹ Così il considerando n. 14 della decisione quadro 2009/948/GAI, cit.

²⁴⁰ Per lo sviluppo analitico di tali critiche si rinvia a G. DE AMICIS, *L'attuazione nell'ordinamento italiano*, cit. 3031 ss., il quale ritiene comunque che il «valore aggiunto» della disciplina sia da rinvenire nella previsione di una procedura “obbligata” di consultazione, senza che si sia invece affrontato il problema decisivo dei possibili esiti delle procedure stesse; S. FASOLIN, *Conflitti di giurisdizione*, cit., 40 ss. Analogamente, J. A. VERVAELE, *European Territoriality and Jurisdiction*, cit., 173.

Si avverte, peraltro, la mancanza di una disciplina di livello europeo del trasferimento di procedimenti penali²⁴¹.

Anche con riguardo ai criteri di composizione del conflitto, Eurojust entra in gioco sotto il profilo del rinvio, nel preambolo della decisione quadro, ai criteri delineati negli orientamenti pubblicati nella relazione annuale del 2003 dell'allora unità di cooperazione, ad uso degli operatori del settore, e comunque ancora una volta privi di natura obbligatoria²⁴². Essi, aggiornati nel 2016, sono delineati allo scopo principale di favorire il migliore e più efficace svolgimento delle indagini, in una prospettiva pertanto flessibile e che potrebbe dirsi teleologicamente orientata: l'applicazione dei medesimi in senso coerente alle caratteristiche peculiari del caso concreto dovrebbe perseguire il fine primario di assicurare il successo dell'attività inquirente nel Paese prescelto. E così, al criterio della territorialità, se ne aggiungono altri, come la nazionalità e il luogo in cui si trovi attualmente la persona sottoposta alle indagini, lo stato dei procedimenti, lo scopo più ampio dell'attività d'indagine, il luogo in cui sia collocata la maggior parte degli elementi di prova²⁴³.

Non è possibile, in questa sede, sviluppare una trattazione più ampia del tema della risoluzione dei conflitti di giurisdizione.

Se si sofferma, invece, l'attenzione sulla sola fase delle indagini, e sul ruolo di coordinamento espletato dall'Agenzia europea, si può rilevare come proprio quest'ultimo, se attuato in modo efficace, possa consentire di prevenire i conflitti stessi e di evitare le conseguenze pregiudizievoli potenzialmente derivanti dall'apertura di procedimenti paralleli.

²⁴¹ Così, J. A. VERVAELE, *European Territoriality and Jurisdiction*, cit., 182.

²⁴² V. il considerando n. 9, che aggiunge inoltre la possibilità di tenere conto, a titolo esemplificativo, dei criteri concernenti «il luogo in cui si è verificato prevalentemente il fatto costituente reato, il luogo in cui si è subita la maggior parte dei danni, il luogo in cui si trova l'indagato o l'imputato e la possibilità di assicurare la sua consegna o estradizione in altre giurisdizioni, la cittadinanza o la residenza dell'indagato o dell'imputato, gli interessi rilevanti dell'indagato o dell'imputato, gli interessi rilevanti delle vittime e dei testimoni, l'ammissibilità degli elementi probatori o possibili ritardi». Osserva G. DE AMICIS, *L'attuazione nell'ordinamento italiano*, cit. 3033, che il legislatore europeo ha inserito nel preambolo quanto non si è voluto introdurre nell'articolato; l'Autore rileva inoltre come si sia di fronte a un'elencazione meramente esemplificativa di criteri privi di efficacia vincolante e di un ordine di tipo gerarchico.

²⁴³ V., sui diversi criteri delineati da Eurojust, il *Report on Eurojust's casework in the field of prevention and resolution of conflicts of jurisdiction*, cit.

Il profilo preventivo, peraltro, secondo quanto si è notato²⁴⁴, resta sostanzialmente disatteso dalla disciplina del 2009, nonostante la denominazione dell'atto normativo. Inoltre, la decisione quadro si occupa dei soli procedimenti paralleli “in senso stretto”, ossia «condotti in due o più Stati membri per gli stessi fatti in cui è implicata la stessa persona»²⁴⁵; per contro, come si è visto, il coordinamento presuppone l'avvio di investigazioni tra loro collegate, ma non del tutto sovrapponibili.

Alla luce di quanto si è avuto modo di osservare sino a questo momento in ordine al coordinamento a livello sovranazionale, è possibile individuare proprio in tale istituto un prezioso strumento di prevenzione dei fenomeni di litispendenza, attraverso la concertazione delle indagini su fatti connessi, la razionale ripartizione delle operazioni degli organi competenti, la formulazione di una strategia unitaria tale da impedire l'avvio di plurimi procedimenti sui medesimi fatti e un'inutile moltiplicazione di attività.

Esso, inoltre, nella parte in cui si esprime nei profili concernenti la circolazione dei dati conoscitivi, e specialmente lo scambio informativo tra Eurojust e gli Stati membri, assume una rilevanza essenziale, consentendo l'emersione dei presupposti che giustificano il coordinamento, ovvero l'avvio delle consultazioni dirette a individuare una soluzione al potenziale conflitto, ancora prima che esso divenga effettivo.

Secondo i dati forniti dalla stessa Agenzia, le questioni concernenti la decisione sullo Stato più idoneo a procedere per un determinato fatto sono generalmente affrontate nell'ambito dei “*level II meetings*” e delle riunioni di coordinamento²⁴⁶. Inoltre, si può ricordare uno strumento emerso nella prassi nel corso degli ultimi anni, e significativo in quanto dotato di una maggiore forza persuasiva rispetto ad altri delineati dalla disciplina istitutiva. E difatti, a partire da

²⁴⁴ Cfr. E. CALVANESE e G. DE AMICIS, *La Decisione quadro del Consiglio dell'U.E. in tema di prevenzione e risoluzione dei conflitti di giurisdizione*, in *Cass. pen.*, 2010, 3602 ss.; S. FASOLIN, *Conflitti di giurisdizione*, cit., 30.

²⁴⁵ Così l'art. 3, § 1, della citata decisione quadro del 2009. V., al riguardo, G. DE AMICIS, *Il d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 34*, cit., 28.

²⁴⁶ In questo senso, v. il *Report on Eurojust's casework in the field of prevention and resolution of conflicts of jurisdiction*, cit.

un caso del 2017 coinvolgente l'Italia e la Spagna, e a seguire poi in altre occasioni, è stata formulata una raccomandazione congiunta, ad opera dei membri nazionali facenti capo ai diversi Stati interessati allo svolgimento delle indagini, relativa all'individuazione del Paese più idoneo alla conduzione di queste ultime, e dunque al trasferimento dei procedimenti in suo favore. Nella maggior parte delle ipotesi, le autorità nazionali si sono conformate a tali indicazioni²⁴⁷. Per contro, l'intervento del collegio ai fini della formulazione di pareri scritti si è rivelato più esiguo, in quanto non necessario nella maggior parte dei casi²⁴⁸.

Pertanto, indipendentemente dal ruolo che Eurojust è chiamata a svolgere anche quando i conflitti stessi si verificano in una fase più avanzata del procedimento o del processo, e siano ormai attuali, essa può espletare un ruolo particolarmente significativo al fine di evitare il concorso di una molteplicità di iniziative statali non organizzate tra loro in maniera coerente.

Anche a tal fine, dunque, appare fondamentale modernizzare e rafforzare il sistema di gestione dei fascicoli dell'Agenzia, perché possa configurarsi come una banca dati idonea a far emergere tempestivamente, e in maniera effettiva, la pendenza di indagini collegate o il rischio di eventuali sovrapposizioni tra più Stati interessati a una determinata vicenda. Certamente, tuttavia, è altrettanto importante che tale archivio sia costantemente alimentato dalle autorità nazionali, secondo le modalità sopra descritte e per il tramite dei membri nazionali.

A tale ultimo riguardo, sembra inoltre particolarmente utile un ampio e generalizzato raccordo con autorità giudiziarie titolari di poteri di coordinamento a livello interno o comunque aventi legittimazione in materia di criminalità organizzata, in modo che si realizzino i presupposti conoscitivi per l'esercizio delle competenze di cui si tratta. Al riguardo, un utile modello è senza dubbio rappresentato dal menzionato protocollo stipulato con la Direzione nazionale antimafia, anche al fine di sopperire a eventuali mancanze delle autorità nazionali nella trasmissione a Eurojust di determinate informazioni.

²⁴⁷ Ne dà conto la Relazione del membro nazionale italiano per il 2018, pubblicata in *Dir. pen. cont.*, 11 aprile 2019.

²⁴⁸ V., al riguardo, il *Report on Eurojust's casework in the field of prevention and resolution of conflicts of jurisdiction*, cit., 9.

Quanto prima emerga, attraverso un adeguato raccordo informativo tra organi nazionali e sovranazionali, il presupposto del collegamento o della connessione tra diversi procedimenti, tanto più sarà possibile evitare di dover intervenire attraverso i meno soddisfacenti strumenti di risoluzione dei conflitti, evitando inoltre dispendi di tempo e di risorse.

Inoltre, le già descritte riunioni di coordinamento e le squadre investigative comuni possono consentire di raggiungere le finalità di individuazione delle linee direttrici dell'attività inquirente, nonché della condivisione degli elementi salienti della stessa, concordando modalità acquisitive il più possibile rispettose delle garanzie procedurali dei diversi Stati coinvolti, ed evitando altresì una frammentazione eccessiva dell'attività inquirente.

Peraltro, un approccio di tal genere appare anche quello più adeguato alle caratteristiche proprie della fase investigativa, che suggeriscono – attesa la “fluidità” di quest’ultima – di non irrigidire la determinazione della giurisdizione in precoci provvedimenti o accordi di natura vincolante, che, se adottati in apertura del procedimento, non potrebbero verosimilmente tenere conto di tutti gli elementi utili ai fini dell’individuazione dello Stato che debba procedere. Si tratta di una considerazione già rinvenibile nel citato Libro verde della Commissione²⁴⁹.

In altri termini, pur potendo effettivamente ravvisarsi, nella disciplina europea in materia di conflitti di giurisdizione, criticità riconducibili, tra l’altro, all’assenza di rimedi effettivi rispetto al mancato raggiungimento di un accordo tra i Paesi coinvolti, nonché al difetto di alcuna possibilità di contestazione della decisione di questi ultimi davanti a un organo giurisdizionale, almeno nella fase iniziale del procedimento sembra opportuno valorizzare le dinamiche del coordinamento.

Queste ultime, difatti, potranno prevenire la verifica di un vero e proprio conflitto, dando luogo a una gestione condivisa delle investigazioni, in modo tale anche da permettere una decisione più consapevole sullo Stato nel cui ambito debba avere luogo il processo.

²⁴⁹ V. il Libro verde sui conflitti di giurisdizione, cit., § 2.4.

Ed effettivamente, l'attività di Eurojust ha trovato un'utile esplicazione proprio nell'ambito in esame; peraltro, strumenti quali la costituzione di una squadra investigativa comune appaiono tali da favorire una gestione unitaria delle operazioni, anche sotto il profilo della raccolta degli elementi di prova. Tale conclusione trova conferma nelle stesse relazioni sull'attività svolta dall'Agenzia europea, che danno conto di come l'apertura di procedimenti tra loro connessi – definibili come paralleli in senso ampio – appaia in molti casi utile, ai fini di una comprensione più completa e profonda dei fatti per cui si procede, purché appunto trovi adeguata esplicazione l'istituto del coordinamento²⁵⁰. E difatti, in mancanza di quest'ultimo, il rischio di produzione di conseguenze dannose tanto per i diversi soggetti coinvolti, quanto sotto il profilo della corretta amministrazione della giustizia, sarebbe indubbiamente elevato.

In altri casi, in cui sia preferibile la gestione unitaria dell'investigazione da parte di un singolo Stato, l'intervento di Eurojust, come si è visto e si vedrà, può conseguire risultati significativi, se si realizza nello stadio iniziale delle operazioni.

La tempestiva emersione dei presupposti del coordinamento appare tuttavia un requisito imprescindibile per l'effettivo successo dello stesso, e anche al fine di evitare l'apertura di molteplici procedimenti paralleli “in senso stretto”: la già richiamata riforma del sistema automatico di gestione dei fascicoli di Eurojust appare quindi di rilevanza fondamentale, congiuntamente – tuttavia – all'attuazione di interventi tesi a rendere effettivo il flusso informativo reciproco tra Stati membri e Agenzia europea.

Come si dirà più avanti, dunque, la riforma dei sistemi di archiviazione e di scambio dei dati concernenti le indagini in corso in ambito non solo nazionale, ma sovranazionale, secondo modalità tali da contemperare efficienza e tutela dei diritti fondamentali e della *privacy*, sembra essere una chiave fondamentale del successo del coordinamento delle indagini transnazionali. Su tale aspetto, comunque, si avrà modo di tornare²⁵¹.

²⁵⁰ Cfr. il *Report on Eurojust's casework in the field of prevention and resolution of conflicts of jurisdiction*, cit., 5.

²⁵¹ V. *infra*, § 4.4.

In definitiva, fintantoché l'individuazione di soluzioni sullo Stato più idoneo a procedere per un determinato fatto avvenga secondo criteri non vincolanti né gerarchicamente ordinati, sembra più coerente con lo svolgimento di valutazioni essenzialmente di opportunità, tese al più efficace e proficuo svolgimento delle operazioni, un modello in cui Eurojust svolga un ruolo di facilitazione piuttosto che decisionario.

Nondimeno, come si dirà anche in sede di trattazione delle indagini transnazionali espletate dalla Procura europea²⁵², tale sistema presenta un non trascurabile difetto di fondo, rappresentato proprio dal difetto di prevedibilità, in primo luogo per la persona sottoposta alle indagini, delle determinazioni concernenti lo Stato che procederà in ordine a determinati reati.

Quand'anche, inoltre, fossero stabiliti criteri di natura obbligatoria, può condividersi la ritenuta inopportunità dell'attribuzione di una decisione vincolante sulla giurisdizione a Eurojust, chiamata a svolgere le proprie funzioni con riferimento alla fase delle indagini²⁵³. Essa potrebbe, tutt'al più, formulare inviti e risolvere contrasti con effetti vincolanti ma limitati alla conduzione delle investigazioni, in assenza di qualsiasi pregiudizio sulla successiva individuazione dell'organo chiamato a esercitare la funzione propriamente giurisdizionale.

Una simile impostazione può trovare sostegno, tra l'altro, nel modello delineato dal codice di procedura penale italiano per la risoluzione dei contrasti tra uffici del pubblico ministero, *ex art. 54 ss.* Si porrebbe tuttavia, in caso di decisione con effetti obbligatori, operante sul piano della vera e propria risoluzione del conflitto, e secondo quanto rilevato anche nel citato Libro verde, l'imprescindibile esigenza di considerare spazi di interlocuzione della persona sottoposta alle indagini e della persona offesa, le quali vengano a conoscenza dello svolgimento delle investigazioni.

²⁵² V. *infra*, cap. IV, § 3.

²⁵³ In questo senso, S. FASOLIN, *Conflitti di giurisdizione*, cit., 47-48.

È comunque da segnalare, sul tema dei conflitti, che, proprio in materia di reati ambientali, una recente iniziativa della Commissione²⁵⁴, nel prospettare l'esigenza di una riforma della già citata direttiva 2008/99/UE, ha individuato tra i punti cardine di una possibile nuova disciplina proprio la fissazione di regole in materia di giurisdizione. La proposta, aperta a pubbliche consultazioni, ha fatto seguito a una precedente valutazione della direttiva stessa, svolta dall'estate all'ottobre del 2019, e successivamente oggetto, anch'essa, di consultazioni sino all'inizio del 2020²⁵⁵.

Tale considerazione conduce ad affrontare alcuni profili legati al coordinamento delle indagini nello specifico ambito della criminalità ambientale, con particolare riguardo alle prospettive future.

4. Il ruolo di Eurojust in materia di criminalità ambientale: criticità e prospettive future

4.1. L'esiguo ricorso a Eurojust nelle indagini transnazionali su reati ambientali

L'esigenza di un efficace coordinamento investigativo in materia di criminalità ambientale, in considerazione delle caratteristiche di complessità e transnazionalità che si sono già illustrate, è emersa con forza specialmente negli ultimi anni.

E difatti, pur a fronte della crescente correlazione dei reati di cui si tratta con la criminalità organizzata, e del frequente coinvolgimento di molteplici ordinamenti statali nelle attività di accertamento dei medesimi, l'intervento di Eurojust in materia si è rivelato piuttosto esiguo, nel confronto con altre fattispecie parimenti identificate come *priority crimes*.

E, ciò, sebbene in ambito eurounitario si sia progressivamente rafforzata la consapevolezza della necessità di una reale e proficua sinergia tra i diversi Stati

²⁵⁴ Si tratta dell'iniziativa denominata *Environmental crime – improving EU rules on environmental protection through criminal law*, in *ec.europa.eu*, su cui v., per maggiori approfondimenti, *infra*, § 4.

²⁵⁵ V. il *Commission Staff Working Document Evaluation of the Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law (Environmental Crime Directive)* del 28 ottobre 2020.

membri, e tra questi e le agenzie e istituzioni europee, nel contrasto agli illeciti in considerazione.

I reati ambientali sono stati, invero, collocati dal Consiglio tra le priorità nella lotta alle forme più gravi di criminalità organizzata transnazionale, per gli anni 2018-2021, sulla base dell'*E.U. Policy Cycle* approvato il 27 marzo 2017. Le aree principali di intervento sono state individuate nel traffico di rifiuti e di specie selvatiche²⁵⁶. Si può notare come già in questo documento emerga il riferimento all'opportunità di un approccio condiviso e multidisciplinare, idoneo a coinvolgere una pluralità di attori anche a livello dell'Unione: esso – come si vedrà a breve – costituisce una delle individuate direttrici di riforma della materia.

Tale impostazione è, peraltro, propria più ampiamente della cd. "E.M.P.A.C.T." (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*), che realizza la cooperazione di una pluralità di istituzioni europee e degli Stati membri, nell'individuazione di direttrici principali di attività e nella relativa implementazione, naturalmente con l'intervento di questi ultimi. Più precisamente, si può ricordare come tale modello preveda che alla luce della pubblicazione, ad opera di Europol, del "SOCTA" (*Serious and Organised Crime Threat Assessment*), fondato sul lavoro di raccolta e analisi di dati svolto da tale Agenzia, siano individuate aree prioritarie di criminalità, oggetto di piani d'azione pluriennali e annuali.

E dunque, se alla luce del "SOCTA" del 2013, gli illeciti in materia ambientale – con particolare riguardo al traffico di rifiuti – erano stati configurati come una minaccia emergente (*emerging threat*)²⁵⁷, si è progressivamente rafforzata la consapevolezza dell'importanza della relativa prevenzione e repressione, sino a giungere alla qualificazione dei medesimi come di rilevanza prioritaria.

²⁵⁶ V. le *Draft Council Conclusions on Setting the EU's Priorities for the Fight against Organised and Serious International Crime between 2018 and 2021*, in data.consilium.europa.eu.

²⁵⁷ Ne dà conto anche il *Report on Environmental Crime in Europe* del 20 febbraio 2015, sviluppato nell'ambito dell'*Intelligence Project on Environmental Crime*, portato avanti, come si dirà a breve, da Europol ed EnviCrimeNet, disponibile in envicrimenet.eu, p. 4.

Peraltro, un ruolo significativo in proposito è stato svolto anche dall'*Intelligence Project on Environmental Crime*, sviluppato da Europol e dal network EnviCrimeNet, che ha contribuito a porre in luce come i reati di cui si tratta siano sempre più legati all'operatività di associazioni illecite, operanti a livello transnazionale. Il progetto, lanciato nel 2014 e dalla durata pari a un anno, ha implicato un lavoro di analisi di dati già disponibili, ma anche di acquisizione di informazioni attraverso incontri e interviste con esperti del settore, nonché la sottoposizione di un questionario a tutti gli Stati membri, ad alcuni Stati terzi e organizzazioni internazionali²⁵⁸.

L'esigenza di un approccio tale da valorizzare la cooperazione tra le diverse agenzie dell'Unione ha trovato espressione anche nella già citata Agenda europea per la sicurezza del 2015²⁵⁹, nel cui ambito riveste un'importanza essenziale l'obiettivo del contrasto della criminalità organizzata, nella molteplicità delle sue espressioni.

Occorre, nondimeno, ricordare come il diritto dell'Unione europea, a differenza di quanto si è osservato con riguardo alla legislazione penale italiana²⁶⁰, non contenga previsioni tali da considerare adeguatamente la sempre più significativa connessione, con quest'ultima, dei reati ambientali²⁶¹.

Al fine di procedere con ordine, occorre quindi soffermarsi brevemente su alcuni dati, dimostrativi del fatto che l'intervento di Eurojust nel coordinamento delle indagini transnazionali in materia di reati ambientali si verifica piuttosto di rado, pur nel già rilevato costante incremento della sua attività, specialmente negli ultimi anni.

Ed invero, tra il 2004 e il 2017, l'Agenzia ha trattato solo 64 casi concernenti la criminalità ambientale, su un totale di ben 18.777; nondimeno, essa ha ritenuto che tali numeri possano trovare una spiegazione anche nella frequente registrazione

²⁵⁸ V. il *Report on Environmental Crime*, cit.

²⁵⁹ Agenda europea sulla sicurezza, cit., 4.

²⁶⁰ V. *supra*, cap. I.

²⁶¹ Cfr. V. MITSILEGAS e F. GIUFFRIDA, *The Role of EU Agencies in Fighting Transnational Environmental Crime: New Challenges for Eurojust and Europol*, in *Brill Research Perspectives in Transnational Crime*, 2017, 1, 33 ss.

dei casi concernenti gli illeciti di cui si tratta come interventi in settori diversi²⁶², probabilmente a causa della frequente connessione degli stessi con altre figure criminose.

Molto ridotto si è rivelato anche l'impiego di quello che, secondo quanto si è sopra osservato, può essere ritenuto uno dei più efficaci strumenti di coordinamento a disposizione di Eurojust, ossia le squadre investigative comuni: a fronte di una sola squadra costituita nel 2011, il numero di quelle istituite successivamente è passato da 0, tra il 2012 e il 2017, a 2, in ciascuno degli anni compresi tra il 2017 e il 2019. Più consistente si è rivelato, invece, l'intervento dell'Agenzia in ausilio della cooperazione giudiziaria di tipo "orizzontale"²⁶³.

Se si ha riguardo, più nel dettaglio, a casi in cui, in passato, Eurojust ha posto in essere azioni propriamente riconducibili al coordinamento, si può notare come essa abbia operato al fine di prevenire un potenziale conflitto di giurisdizione²⁶⁴. In tal caso, al suo intervento sono stati associati effetti positivi, anche in ordine alla capacità persuasiva in merito all'idoneità dello Stato individuato come competente a svolgere adeguatamente il procedimento, tutelando in maniera effettiva anche le persone offese del Paese "rinunciante".

In un'altra ipotesi, Eurojust ha svolto un ruolo significativo ai fini della costituzione di una squadra investigativa comune tra i Paesi interessati alle indagini concernenti il commercio illecito di uova di volatili selvatici; nondimeno, le autorità coinvolte hanno riscontrato un difetto di tempestività dell'intervento dell'Agenzia, pur rilevante²⁶⁵.

²⁶² Si tratta di dati forniti da Eurojust e riportati dalla Commissione nel documento che riporta l'esito dell'attività di valutazione compiuta sulla direttiva 2008/99/UE, su cui v. anche *infra*: *Commission Staff Working Document – Evaluation of the Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law (Environmental Crime Directive)*, 28 ottobre 2018, disponibile in *ec.europa.eu.*, p. 56.

²⁶³ V., ancora, i dati riportati nel *Commission Staff Working Document – Evaluation of the Directive 2008/99/EC*, cit., 56.

²⁶⁴ Si tratta del "Prestige case", originato dalla rottura di una petroliera greca in mare, con il conseguente riversamento di ingenti quantità di materiale inquinante sulle coste spagnole e francesi: v. al riguardo *Eurojust News*, 2013, 1, 14.

²⁶⁵ Si fa riferimento al "Bird egg case": v. al riguardo *Eurojust News*, 2013, 1, 15.

La concertazione di misure di sequestro in plurimi Stati membri, mediante il ricorso agli strumenti del *coordination centre* e dell'*action day*, ha invece caratterizzato la gestione di un altro caso, nel corso del 2012²⁶⁶.

È quindi evidente come, in contrasto con l'indiscussa necessità di un adeguato coordinamento delle indagini transnazionali in materia di reati ambientali, il ricorso allo stesso sia tuttora esiguo, sebbene esso abbia consentito di raggiungere risultati soddisfacenti, quando attuato.

Proprio questo paradosso ha condotto la stessa Eurojust a sviluppare un progetto –lo *Strategic Project on Environmental Crime*²⁶⁷ – al fine di individuare profili di criticità e prospettive della cooperazione e del coordinamento delle indagini in materia di reati ambientali. E dunque, la relazione finale del medesimo, congiuntamente ai dati emersi da altri lavori di analisi e studio sui medesimi temi condotti dalle istituzioni europee, quali l'*EU Action Plan against Wildlife Trafficking*²⁶⁸ del 2015, o, ancora, l'esito della valutazione della direttiva 2008/99/UE, costituiscono punti di partenza essenziali per lo svolgimento di alcune considerazioni sul tema.

Il primo tra i progetti menzionati, in particolare, ha trovato espressione in un'opera di ricerca e di studio delle diverse legislazioni nazionali in materia di tutela dell'ambiente, nonché di analisi dei casi sottoposti alla stessa Eurojust, e si è avvalso della sottoposizione di un apposito questionario alle autorità competenti dei diversi Stati membri²⁶⁹, nonché dell'apporto fornito da network quali ENPE²⁷⁰ ed IMPEL. Il programma è inoltre sfociato nello svolgimento di uno "*Strategic Meeting*"²⁷¹. A quest'ultimo hanno fatto peraltro seguito iniziative di analogo

²⁶⁶ Si tratta del "*Manure case*", riportato in riguardo *Eurojust News*, 2013, 1, 16. Cfr., sui tre casi, V. MITSILEGAS e F. GIUFFRIDA, *The Role of EU Agencies*, cit., 69 ss.

²⁶⁷ V. il report dello *Strategic Project on Environmental Crime* dell'ottobre 2014, in eurojust.europa.eu.

²⁶⁸ V., al riguardo, il lavoro di analisi confluito nel *Commission Staff Working Document - Analysis and Evidence in support of the EU Action Plan against Wildlife Trafficking*, del 26 febbraio 2016, pubblicato in eur-lex.europa.eu.

²⁶⁹ Il questionario è stato inoltre sottoposto alle autorità competenti di Norvegia e Stati Uniti.

²⁷⁰ *European Network of Prosecutors for the Environment*, costituito a Bruxelles nel 2012.

²⁷¹ Esso, denominato *Towards an enhanced coordination of environmental crime prosecutions across the EU: The role of Eurojust*, ha visto la partecipazione di autorità giudiziarie nazionali, rappresentanti di istituzioni europee, esponenti della società civile e di istituti di ricerca,

tenore, quali l'incontro su *International collaboration and cooperation in the fight against environmental crime*, organizzato da Eurojust ed ENPE e tenutosi a L'Aia nell'ottobre 2019.

Il piano in materia di contrasto al traffico illecito di specie selvatiche ha, invece, trovato espressione in una comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni; è significativo il fatto che sia stato auspicato un ruolo più rilevante di Eurojust, anche rispetto alla costituzione di squadre investigative comuni²⁷².

4.2. *Prospettive future: le principali direttrici di sviluppo del coordinamento investigativo in materia di criminalità ambientale*

Alla luce degli elementi conoscitivi acquisiti mediante tali iniziative, un primo punto fermo appare rappresentato dall'esigenza di coniugare coordinamento e specializzazione degli inquirenti, nel perseguimento di una gestione più efficace dell'attività espletata da questi ultimi. Sotto tale profilo, nella relazione concernente il suindicato *Strategic Project*, si è quindi auspicata la costituzione di punti di contatto aventi una competenza specialistica in materia ambientale, all'interno della stessa Eurojust e degli uffici di procura, o almeno di taluni di essi. Il *contact point*, a livello sovranazionale, è stato quindi effettivamente istituito nel luglio del 2014, con la finalità di fornire un supporto anche di tipo strategico e informativo, e allo scopo di rafforzare, in capo alle diverse autorità competenti in materia ambientale, la consapevolezza del ruolo e delle potenzialità dell'odierna Agenzia di cooperazione. Tale intervento dovrebbe inoltre favorire la condivisione di esperienze e *best practice* tra i diversi soggetti coinvolti²⁷³. Il punto di contatto Eurojust svolge dunque le proprie funzioni avvalendosi di una rete di punti di contatto nazionali, rappresentati dagli uffici degli Stati membri preposti all'esercizio dell'azione penale e aventi esperienza in materia di criminalità ambientale²⁷⁴.

²⁷² La comunicazione, del 26 febbraio 2016, è pubblicata in *eur-lex.europa.eu*.

²⁷³ Ne dà conto il report dello *Strategic Project on Environmental Crime*, cit., 9. Cfr. anche, al riguardo, V. MITSILEGAS e F. GIUFFRIDA, *The Role of EU Agencies*, cit., 72-73.

²⁷⁴ V. la Relazione annuale 2015 di Eurojust, in *eurojust.europa.eu*.

Appare significativo ricordare, sul punto, come anche in ambito nazionale sembri ormai essere emersa con forza la necessità che i soggetti preposti alle investigazioni riguardanti i reati di cui si tratta siano in possesso di conoscenze specifiche, atteso l'elevato tecnicismo del settore in cui essi sono chiamati a operare. Si sono, inoltre, già richiamate le soluzioni individuate nella prassi, al fine di coniugare il profilo di cui si è appena detto con l'esigenza di stabilire più efficaci forme di raccordo tra i diversi uffici preposti alle indagini sui reati ambientali, anche in funzione di supplenza rispetto a una normativa che appare non più adeguata alle manifestazioni concrete di tali fattispecie²⁷⁵. Si è inoltre visto²⁷⁶ come, nell'ordinamento italiano, sia stata individuata la figura del referente in materia ambientale all'interno della Procura generale presso la Corte di cassazione, che appare idonea ad agevolare il coordinamento, anche a livello nazionale, tra i diversi procuratori che si occupano di indagini concernenti gli illeciti in esame.

Vanno, peraltro, nella direzione della valorizzazione delle competenze specialistiche nella materia della protezione dell'ambiente, e dunque dello scambio di conoscenze ed esperienze tra gli operatori del settore, i *network* a cui si è già avuto modo di accennare: si tratta, in particolare, dello *European Network of Prosecutors for the Environment* (ENPE), e di EnviCrimeNet per le forze di polizia. Ancora, si può richiamare l'IMPEL (*European Union Network for Implementation and Enforcement of Environmental Law*). Essi, peraltro, sono componenti dell'*Environmental Compliance and Governance Forum*, che svolge funzioni di assistenza alla Commissione nella promozione e nel monitoraggio della *compliance* in materia ambientale, oltre che nel raccordo tra l'istituzione europea e gli Stati membri con riguardo all'attuazione di programmi e politiche dell'Unione in tale settore; esso, inoltre, è attivo proprio nello scambio e nella condivisione di informazioni ed esperienze nello stesso ambito²⁷⁷.

Analoghe esigenze di specializzazione e di raccordo tra diversi *focal points* dotati di competenza in materia sono emerse nell'ambito del lavoro di analisi svolto

²⁷⁵ V. *supra*, cap. II, par. 4 e 5.

²⁷⁶ Si rinvia, al riguardo, al cap. II, par. 5.

²⁷⁷ Le informazioni sulla competenza del Forum e sulle sue iniziative sono disponibili in *ec.europa.eu*, nella sezione *Register of Commission expert groups and other similar entities*.

dalla Commissione nella prospettiva di una revisione della direttiva 2008/99/UE, a cui si è già fatto cenno. Ed invero, a fronte dei risultati non pienamente soddisfacenti che sono derivati da ormai oltre un decennio di applicazione della medesima, sono allo studio possibili modifiche, tese a rendere più efficace la protezione dell'ambiente anche nei singoli ordinamenti nazionali, e a migliorare la cooperazione giudiziaria in materia²⁷⁸. Il documento appena menzionato valorizza, sul punto, il ruolo dei menzionati *network*, anche nella loro configurazione quali punti di contatto informali tra le autorità degli Stati membri aventi competenza nel settore considerato²⁷⁹.

Risulta tuttavia chiaro come le forme di cooperazione spontanea che possono realizzarsi attraverso tali modalità, pur essendo sicuramente utili nella prospettiva della condivisione di dati conoscitivi e buone prassi, non possano supplire alle carenze del vero e proprio coordinamento, assicurato – a livello giudiziario – da Eurojust.

La mancanza, in molti Stati membri, di unità specializzate e idonee a confrontarsi adeguatamente con gli illeciti di cui si tratta, nonché il difetto di opportune sessioni di formazione, sono state rilevate anche nell'ambito dell'*Action Plan against Wildlife Trafficking*²⁸⁰.

Un secondo aspetto fondamentale, emerso dagli studi condotti, è quello della necessaria valorizzazione del ruolo di Eurojust, e di altri attori della cooperazione quali Europol, anche attraverso la diffusione di una conoscenza adeguata delle rispettive attività e del “valore aggiunto” che può derivare alle indagini dal loro intervento. In proposito, si è quindi suggerito di intervenire con apposite sessioni di formazione, tanto con l'ausilio delle stesse istituzioni europee, quanto all'interno dei singoli ordinamenti nazionali²⁸¹.

Alla necessità di una maggiore consapevolezza della rilevanza dell'operato di Eurojust, nella conduzione di indagini in materia di reati ambientali, si è inoltre

²⁷⁸ Per l'analisi della Commissione, aperta a pubbliche consultazioni, v. il *Commission Staff Working Document – Evaluation of the Directive 2008/99/EC*, cit.

²⁷⁹ *Commission Staff Working Document – Evaluation of the Directive 2008/99/EC*, cit., 81.

²⁸⁰ V., al riguardo, il documento *Analysis and Evidence in support of the EU Action Plan against Wildlife Trafficking*, cit., 44.

²⁸¹ *Commission Staff Working Document – Evaluation of the Directive 2008/99/EC*, cit., 81-82.

affiancata l'esigenza di assicurare la tempestività dell'intervento di quest'ultima: e difatti, per ragioni a cui si è avuto occasione di fare riferimento in precedenza, l'instaurazione precoce del coordinamento investigativo costituisce, generalmente, un requisito essenziale per la piena esplicazione delle potenzialità del medesimo²⁸².

Ancora, è stata posta in luce l'esigenza di rafforzare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri in materia, anche attraverso la qualificazione in termini di obbligatorietà di determinate forme di collaborazione e di scambio informativo, e mediante un'eventuale opera di armonizzazione delle misure investigative a disposizione ai fini dell'accertamento dei reati ambientali. In particolare, si è constatata l'assenza nella direttiva 2008/99/UE di previsioni specifiche in materia di cooperazione giudiziaria²⁸³. Si è già avuto modo di fare riferimento all'importanza di un intervento di armonizzazione in materia di misure investigative, su cui quindi, per ora, non ci si soffermerà ulteriormente; nel settore ambientale, essa è resa forse ancor più urgente dall'elevata connotazione tecnico-scientifica delle operazioni.

Un terzo caposaldo dell'evoluzione della disciplina in esame è rappresentato dall'adozione di un approccio multidisciplinare e “*multi-agency*” alle investigazioni in tale settore, di cui si auspica la conduzione attraverso un più stretto raccordo tra autorità giudiziarie e amministrative, e – nell'ambito della stessa Unione europea – tra le diverse agenzie. E dunque, dovrebbe essere ulteriormente rafforzato il legame di Eurojust non solo con Europol, ma anche con Olaf, specialmente per quanto concerne i profili attinenti al transito di merci attraverso i confini dell'Unione²⁸⁴.

Infine, si è individuato un ulteriore profilo di criticità, che richiede di essere affrontato agendo specialmente sul piano del diritto penale sostanziale: stenta, invero, ad affermarsi, specialmente in alcuni ordinamenti, una piena consapevolezza della gravità dei reati ambientali, oggetto di una risposta preventiva

²⁸² *Strategic Project on Environmental Crime*, cit., 34-35.

²⁸³ *Commission Staff Working Document – Evaluation of the Directive 2008/99/EC*, cit., 81-82.

²⁸⁴ Si tratta di un auspicio contenuto nel report dello *Strategic Project on Environmental Crime*, cit., 35, e nel *Commission Staff Working Document – Evaluation of the Directive 2008/99/EC*, cit., 82.

e repressiva spesso insufficiente, prima di tutto a livello nazionale²⁸⁵. Tale inadeguatezza della risposta punitiva si ritiene riconducibile a diversi fattori, tra cui la diffusa minore percezione della gravità dei crimini ambientali, rispetto ad altri illeciti transnazionali, anche in ragione dell'apparente assenza di vittime, almeno nell'immediatezza dei fatti; profilo, quest'ultimo, in lampante contrasto con gli effetti spesso devastanti e durevoli dei crimini di cui si tratta²⁸⁶.

Si è, inoltre, riscontrata la difficoltà delle autorità nazionali nell'individuazione dei fatti integranti illeciti ambientali, e nella loro qualificazione come tali²⁸⁷.

4.3. Verso una “rete” transnazionale di inquirenti in materia di reati ambientali?

Indubbiamente, dunque, sono molteplici i profili su cui sarebbe necessario agire, al fine di rendere efficace e proficuo il coordinamento delle indagini nel settore in considerazione.

La valorizzazione della formazione specialistica degli inquirenti e dello scambio di esperienze tra i medesimi, mediante la delineazione di una “rete” di coordinamento tra autorità giudiziarie a livello sovranazionale e interno, appare, come si è detto, di centrale importanza. In tal senso, si possono considerare con favore prospettive di “istituzionalizzazione” di soluzioni emerse nella prassi, e che vanno nella direzione appena indicata. Nell'ordinamento italiano, il pieno dispiegamento delle già esistenti forme di contatto tra Eurojust, da un lato, e Direzione nazionale antimafia e Procura generale presso la Corte di cassazione, dall'altro, appare necessario, anche alla luce della ricordata configurazione, nel nostro Paese, di una Rete delle Procure generali nella materia ambientale²⁸⁸.

²⁸⁵ Cfr., a titolo esemplificativo, sul *wildlife trafficking*, il documento *Analysis and Evidence in support of the EU Action Plan against Wildlife Trafficking*, cit., 44. V. anche, al riguardo, C. DI FRANCESCO MAESA, *EPPO and Environmental Crime: May the EPPO ensure a More Effective Protection of the Environment in the EU?*, in *New Journal of European Criminal Law* 2018, 9 (2), 203 ss.; G. WRIGHT, *Conceptualising and combating transnational environmental crime*, cit., 3 ss.

²⁸⁶ Così, G. WRIGHT, *Conceptualising and combating transnational environmental crime*, cit., 7 ss.

²⁸⁷ V., con riguardo a quanto emerso nello *Strategic Meeting* sopra ricordato, *Eurojust News*, 2013, 1, in www.procuracassazione.it.

²⁸⁸ V. *supra*, cap. II, § 4.

Sotto tale profilo, l'estensione normativa alle finalità del coordinamento di alcuni strumenti in uso alla medesima potrebbe giovare anche alla conduzione di indagini a livello transnazionale, attese le rilevate connessioni tra coordinamento interno e coordinamento sovranazionale. Basti pensare, in proposito, alla banca dati a disposizione della Rete stessa, il cui ampliamento oggettivo e funzionale potrebbe produrre importanti conseguenze da questo punto di vista.

Una visione chiara delle connessioni e dei collegamenti tra procedimenti all'interno dei confini nazionali, unita alla razionalizzazione delle attività degli organi inquirenti in tale più ristretto ambito, costituisce invero un importante presupposto per l'individuazione di possibili estensioni ulteriori delle indagini, e quindi per il coinvolgimento di Eurojust e per l'eventuale ricorso a strumenti come le squadre investigative comuni.

La già intervenuta individuazione di un punto di contatto specializzato in materia di ambiente, all'interno dell'Agenzia europea, può, in tal senso, non solo svolgere un ruolo di tipo "strategico" o informativo, ma costituire, altresì, un importante punto di riferimento per il raccordo tra i diversi organi inquirenti a livello nazionale, e dunque anche ai fini di un intervento più propriamente operativo di Eurojust.

Si deve ricordare, invero, come sia stato già previsto il collegamento tra il *contact point* specializzato nell'ambito di quest'ultima e gli omologhi organi identificati nei diversi ordinamenti nazionali: è chiaro, sotto tale profilo, che i secondi potranno operare in modo efficiente solo se nel sistema processuale nazionale saranno definite adeguate forme di coordinamento delle indagini sui reati di cui si tratta.

Sembra quindi potersi delineare una prospettiva di progressivo sviluppo di una "rete" di organi inquirenti con preparazione specifica nella materia oggetto del presente lavoro, che non sia limitata entro i confini del singolo Stato, ma si estenda anche al di fuori di essi, coinvolgendo il "coordinatore" delle investigazioni a livello sovranazionale. L'instaurazione di agevoli forme di contatto tra quest'ultimo e le autorità nazionali preposte alle investigazioni nell'ambito di cui si tratta – anche e soprattutto attraverso l'intervento di uffici con funzioni di coordinamento

nell'ordinamento interno –appare inoltre funzionale alla valorizzazione di una cultura della concertazione delle indagini anche in un settore in cui essa stenta ad affermarsi.

La consapevolezza dell'importanza di un approccio condiviso, e delle odierne caratteristiche assunte dalla criminalità ambientale, è peraltro sviluppata anche attraverso la menzionata operatività di *network* quali l'ENPE; quest'ultimo, in particolare, ha contribuito ad arricchire l'esperienza di Eurojust in tale campo, in un rapporto di scambio reciproco²⁸⁹.

Secondo quanto emerso dagli studi di cui si è dato conto²⁹⁰, può inoltre ritenersi essenziale che a tale “rete” del coordinamento giudiziario in materia ambientale nel contesto europeo si coniughi una proficua sinergia operativa, con le altre agenzie dell'Unione, e con le autorità di polizia e amministrative competenti.

Sotto tale profilo, merita porre in luce, in particolare, come Europol abbia mostrato, anche in tempi recenti, di svolgere un ruolo efficace di analisi di dati e sostegno alla cooperazione delle forze di polizia proprio in rilevanti operazioni transnazionali concernenti la tipologia di illeciti di cui si tratta.

A titolo esemplificativo, la prima operazione investigativa in cui tale approccio è stato applicato a livello addirittura globale è stata quella in materia di inquinamento marittimo, denominata *30 Days at Sea*, che ha visto il coinvolgimento di ben 276 entità, tra corpi di polizia e agenzie nazionali competenti in materia ambientale, e di 58 Paesi, e che ha riguardato quasi 60 fatti di reato²⁹¹.

Ancora, si può richiamare un caso molto recente connesso alla pandemia da COVID-19, e che ha condotto allo svolgimento coordinato di attività delle forze di polizia con riguardo al traffico illecito di rifiuti sanitari pericolosi, con la partecipazione di 30 Stati a livello europeo (operazione *Retrovirus*). Europol, oltre a individuare la necessità di un'attività comune in tale ambito, ha posto in essere interventi di analisi di dati, supporto operativo e sostegno allo scambio di

²⁸⁹ In tal senso, l'intervista a Jean-Philippe Rivaud, Vice-Presidente di ENPE, in *Eurojust News*, 2013, 1, 13.

²⁹⁰ V. *supra*, § 4.2.

²⁹¹ Si tratta di dati contenuti nel comunicato stampa *Marine Pollution Crime: First Global Multi-Agency Operation*, in *europol.europa.eu*.

informazioni tra le autorità dei Paesi coinvolti, gestione di dati criptati estratti da dispositivi portatili²⁹².

Altri potrebbero essere gli esempi del ruolo espletato da Europol in tale settore, e che può dunque risultare prezioso – sotto profili quali la condivisione di informazioni, la costituzione di squadre investigative comuni e la partecipazione alle stesse, la concertazione delle operazioni di polizia nello svolgimento dell'attività inquirente – anche ai fini del coordinamento giudiziario.

Peraltro, è stato ormai superato quello che era stato considerato un limite al possibile svolgimento di attività di «analisi operativa» di dati in materia di criminalità ambientale, specialmente con riguardo a indagini ancora in corso: si fa riferimento, in particolare, all'assenza di un *focal point* in tale settore²⁹³. Ed invero, le medesime analisi sono oggi affidate a progetti di analisi operativa²⁹⁴. Tra questi ultimi – che hanno dunque preso il posto dei menzionati *focal points*– si colloca oggi anche EnviCrime, che mira a fornire adeguato supporto proprio alle investigazioni in materia ambientale²⁹⁵.

Non a caso, il rapporto con Europol è stato considerato, sin dai primi anni successivi all'entrata in vigore della decisione istitutiva di Eurojust, la vera «chiave di volta» dell'efficace funzionamento di quest'ultima²⁹⁶.

Se, inoltre, sin dal protocollo siglato nel 2004, sono state contemplate informative reciproche tra i due organismi in ordine, tra l'altro, ai casi in cui essi decidano di invitare gli Stati membri ad avviare attività d'indagine²⁹⁷, il legislatore europeo ha previsto – come si è detto – forme di controllo incrociato tra i rispettivi sistemi informativi. Si vedrà a breve quali soluzioni siano allo studio al fine di dare

²⁹² V. il comunicato stampa *Covid-19 Waste Crime: Europe-wide Operation to Tackle Unlawful Sanitary Waste Disposal*, in *europol.europa.eu*, 30 novembre 2020.

²⁹³ Avevano posto in luce tale mancanza MITSILEGAS e F. GIUFFRIDA, *The Role of EU Agencies*, cit., 69 ss., i quali, tuttavia, avevano valorizzato la possibilità che all'analisi procedesse un *focal point* relativo a reati caratterizzati da rapporti di connessione con gli illeciti ambientali.

²⁹⁴ Alla luce dell'art. 18, § 3, regolamento (UE) 2016/794 dell'11 maggio 2016 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI.

²⁹⁵ I diversi progetti sono individuati all'indirizzo <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-trends/europol-analysis-projects>.

²⁹⁶ Così, G. DE AMICIS, *Eurojust*, cit., 500.

²⁹⁷ V., ancora, G. DE AMICIS, *Eurojust*, cit., 500.

effettiva attuazione a una previsione senza dubbio utile ai fini della gestione delle investigazioni transnazionali, nel quadro di un approccio cooperativo alle stesse.

Con riguardo a Olaf, il riferimento al supporto, anche informativo, che può essere prestato da tale organismo si rinviene anche nel regolamento del 2018 ²⁹⁸. Sebbene, in linea generale, il sostegno di Olaf all'attività di coordinamento di Eurojust sia destinato a esplicarsi specificamente nell'ambito degli illeciti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea, si è già fatto cenno alle possibili intersezioni tra la sfera di competenza del primo e l'ambito dei reati ambientali, con specifico riguardo all'ipotesi del traffico illecito di rifiuti.

4.4. *Il progetto di riforma del Case Management System nel contesto della digital criminal justice*

Le osservazioni di cui sopra, in ordine all'importanza di un adeguato flusso informativo tra gli Stati membri e gli organismi europei, e tra questi ultimi, consentono di sviluppare alcune considerazioni ulteriori in ordine alla riscontrata esigenza di riforma del sistema di gestione dei fascicoli, di trasmissione e archiviazione dei dati in uso a Eurojust. Un tale intervento può ritenersi necessario anche al fine di garantire una maggiore tempestività dell'intervento dell'Agenzia, che come si è visto costituisce un profilo di criticità riscontrato anche nel contesto delle indagini su reati ambientali, come su altre tipologie di illeciti.

Occorre quindi procedere a una breve disamina di alcune delle soluzioni che sono state individuate nel già citato studio della Commissione in materia di “*digital criminal justice*”.

Tale progetto, che ha preso le mosse proprio da una proposta rivolta da Eurojust alla Commissione nel 2018, persegue il più ampio obiettivo di costituire una piattaforma digitale dedicata alle esigenze di raccordo tra le autorità giudiziarie e gli altri attori della cooperazione in materia penale. Un più agevole, rapido e sicuro scambio di informazioni ed elementi di prova tra tali soggetti, unitamente a un'efficace interazione tra gli stessi, sin dalla fase delle indagini, nel pieno rispetto

²⁹⁸ Si può avere riguardo in particolare, per quanto concerne l'attività di coordinamento di Eurojust, al considerando n. 12, e all'art 51, § 2, del regolamento del 2018.

della disciplina in materia di protezione dei dati personali, costituiscono dunque i principali obiettivi di tale iniziativa, da sviluppare nel prossimo futuro²⁹⁹.

Come si è anticipato, alcune soluzioni tecniche sono state proposte nello studio più volte richiamato: a queste si farà brevemente cenno, nella parte in cui riguardano specificamente l'operatività di Eurojust, al fine di cogliere le prospettive di sviluppo della sua funzione di coordinamento.

Un primo aspetto di ordine generale, che assume rilevanza anche sotto il profilo dell'operatività dell'Agenzia, è rappresentato dalla prospettiva di costituzione di un canale di comunicazione rapido e sicuro tra le autorità giudiziarie degli Stati membri, le agenzie e altri organismi dell'Unione (*Secure Communication Channel*). Quest'ultimo consentirebbe, in particolare, lo scambio di informazioni, messaggi, elementi di prova tra i diversi soggetti coinvolti. Sotto il profilo giuridico, si è suggerita la stipula di un accordo tra gli Stati membri dell'Unione, al fine di rendere tale canale quello preferito ai fini delle comunicazioni. Con riguardo allo specifico ambito della cooperazione giudiziaria, si è proposto di utilizzare il già previsto *e-Evidence Digital Exchange System*, costituito allo scopo di agevolare la circolazione dell'*electronic evidence* all'interno dell'Unione³⁰⁰, e che si avvale di e-CODEX quale strumento per la trasmissione sicura dei dati³⁰¹. Tale sistema è stato reso disponibile nel 2020. I membri nazionali di Eurojust potrebbero avere accesso in qualità di autorità giudiziarie nazionali³⁰².

Una seconda direttrice di riforma attiene invece, specificamente, al *Case Management System* di Eurojust, che sarebbe ridisegnato al fine di perseguire gli obiettivi di interoperabilità tra sistemi, sicurezza dei dati e rispetto della disciplina in materia di *privacy*, estensione delle funzionalità, individuazione di nessi tra casi già esistenti.

²⁹⁹ Le informazioni su tale progetto sono reperibili all'indirizzo <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/judicial-cooperation-instruments/digital-criminal-justice>.

³⁰⁰ Sul tema del

³⁰¹ Per maggiori informazioni al riguardo, v. *E-Evidence Digital Exchange System soon to be operational*, in *agenceurope.eu*, 4 marzo 2020.

³⁰² *Cross-Border Digital Criminal Justice Final Report*, cit., 106 ss. e 271.

In primo luogo, si prospetta la definizione di diverse componenti: accanto a un'unità centrale, si delineano piattaforme dedicate al contrasto al terrorismo, alle squadre investigative comuni, alla migliore gestione degli “*action days*”³⁰³.

Più specificamente, nel “*Core CMS*” sarebbero registrati tutti i casi rispetto a cui si realizzi un intervento di Eurojust; esso dovrebbe inoltre essere integrato con e-EDES, qualora quest'ultimo sia effettivamente prescelto quale canale di comunicazione tra tutti gli attori della cooperazione giudiziaria in materia penale. Rilevante è, peraltro, la prospettata previsione di strumenti volti a consentire, a titolo esemplificativo, la traduzione dei dati inseriti, o lo svolgimento di ricerche di natura avanzata³⁰⁴.

Con riguardo alle altre componenti, merita porre in risalto la prospettata estensione delle funzioni del portale relativo alle squadre investigative comuni, creato nel 2018 al fine di gestire, essenzialmente, il profilo dei relativi finanziamenti (*JIT Admin Portal*): la piattaforma potrebbe essere impiegata anche per ulteriori scopi, quali presentazioni di richieste di rimborso o valutazione dell'attività delle squadre.

Significativa appare inoltre la proposta di costituire un'*Action Day Collaboration Platform*, che si rivolge in maniera specifica ai casi in cui, come si è visto³⁰⁵, Eurojust opera quale coordinatore delle iniziative assunte dagli Stati membri nella fase finale dei diversi procedimenti collegati: ne è un esempio tipico l'esecuzione simultanea di misure cautelari o di provvedimenti di sequestro probatorio. Tale piattaforma faciliterebbe dunque i contatti tra i diversi soggetti coinvolti, anche in mancanza di una squadra investigativa comune, attraverso strumenti quali lo scambio in tempo reale di informazioni e l'archiviazione sicura di queste ultime e degli elementi di prova acquisiti, lo svolgimento di videoconferenze, meccanismi volti a consentire la pianificazione in tempo reale dell'attività³⁰⁶.

³⁰³ *Cross-Border Digital Criminal Justice Final Report*, cit., 115 ss.

³⁰⁴ Per l'individuazione in termini più specifici delle funzionalità del sistema, si rinvia al *Cross-Border Digital Criminal Justice Final Report*, cit., 116 ss.

³⁰⁵ V. *supra*, par. 3.2.

³⁰⁶ *Cross-Border Digital Criminal Justice Final Report*, cit., 124.

Infine, si rivela decisiva, in prospettiva, la piena integrazione tra le diverse componenti del *Case Management System*, che sarebbe assicurata mediante un apposito *integration layer*³⁰⁷.

Tali innovazioni implicherebbero modificazioni non decisive all'assetto normativo concernente il sistema in uso a Eurojust, che non perderebbe, invero, le connotazioni essenziali che esso presenta alla luce delle disposizioni vigenti. Si raccomanda, tuttavia, una particolare attenzione al tema della protezione dei dati personali, anche con riguardo alle fasi di trasmissione e all'interoperabilità tra le diverse componenti del sistema³⁰⁸.

Rispetto alle squadre investigative comuni, è degno di nota il fatto che si sia proposta la creazione di un'apposita piattaforma (*JIT Collaboration Platform*), diretta a colmare la riscontrata mancanza di una sede virtuale di supporto all'attività delle medesime, sin dal momento della loro costituzione. Ed invero, si è rilevato come, attualmente, lo scambio di informazioni, messaggi ed elementi di prova tra i partecipanti avvenga mediante strumenti non digitali, o in forma digitale, ma mediante canali non sicuri³⁰⁹.

Fondamentale, per le finalità del presente lavoro, è inoltre quanto proposto nello studio in ordine al controllo incrociato dei sistemi informativi in uso alle agenzie e agli altri organismi europei, nonché all'individuazione di soluzioni volte a rendere possibile l'individuazione di collegamenti tra procedimenti in corso nei diversi Stati membri. Come si è già osservato, infatti, riscontri di questo genere renderebbero possibile l'emersione precoce dei presupposti del coordinamento, con effetti positivi sull'operatività di Eurojust, sotto i profili qualitativo e quantitativo.

Con riguardo, dunque, al primo dei due aspetti citati, sono indagate le misure tecniche idonee ad assicurare la possibilità di individuare effettivi collegamenti, secondo il meccanismo del riscontro positivo o negativo in ordine all'esistenza dei medesimi ("*hit/non hit*") tra il CMS in uso a Eurojust, i sistemi a disposizione di EPPO ed Europol, e – per quanto concerne taluni profili specifici concernenti i

³⁰⁷ *Cross-Border Digital Criminal Justice Final Report*, cit., 124.

³⁰⁸ *Cross-Border Digital Criminal Justice Final Report*, cit., 157.

³⁰⁹ *Cross-Border Digital Criminal Justice Final Report*, cit., 164.

rapporti con Stati terzi – con il sistema ECRIS-TCN³¹⁰. Tutte le forme di raccordo tra sistemi dovrebbero avere luogo nel menzionato *Secure Communication Channel*, anche al fine di soddisfare le esigenze di sicurezza e adeguata tutela dei dati. A titolo esemplificativo, si individuano i possibili dati da indicare nella richiesta – quali generalità dell’indagato o dell’imputato o della persona offesa, numero identificativo del procedimento, o ancora dati biometrici – lasciandosi invece aperte altre soluzioni, concernenti le modalità, automatizzate o manuali, del *cross-check*, e i contenuti della risposta. Si auspica, in particolare, la definizione di tali diversi aspetti ad opera di una *Task Force* composta da esponenti delle agenzie e delle istituzioni europee interessate, oltre che da rappresentanti degli Stati membri in qualità di osservatori³¹¹.

Con riferimento al *cross-check* tra Stati membri, si profilano due soluzioni, l’una decentrata e l’altra centralizzata, anche in ragione della diffidenza di alcuni Stati membri rispetto all’inserimento di informazioni in una banca dati centralizzata a livello europeo.

La prima si prospetta analoga allo *European Police Record Information System* (ADEP-EPRIS), oggetto di un progetto pilota in materia di cooperazione di polizia, lanciato nel 2017 da diversi Stati membri e finanziato dall’Unione europea. Si tratta, più specificamente, di un sistema automatizzato del tipo “*hit/non hit*”, che fa ricorso a tecniche di pseudonomizzazione dei dati personali e mira al controllo incrociato delle banche dati dei diversi Paesi partecipanti, in uso alle forze di polizia. In caso di riscontro positivo, ulteriori informazioni sul caso possono essere richieste attraverso il sistema SIENA (*Secure Information Exchange Network Application*) di Europol; solo attraverso tale forma di contatto può essere superata la menzionata anonimizzazione delle informazioni sottoposte a vaglio attraverso il sistema. Nondimeno, trattandosi di un sistema decentrato, sono i singoli Stati membri a

³¹⁰ Disciplinato dal regolamento (UE) 2019/816 del 17 aprile 2019 che istituisce un sistema centralizzato per individuare gli Stati membri in possesso di informazioni sulle condanne pronunciate a carico di cittadini di paesi terzi e apolidi (ECRIS-TCN) e integrare il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari, e che modifica il regolamento (UE) 2018/1726.

³¹¹ *Cross-Border Digital Criminal Justice Final Report*, cit., 193-194.

decidere quali informazioni e atti qualificare come *police reports*, e dunque quali dati inserire nell'indice, e quali banche dati includere³¹².

La soluzione centralizzata prevede invece la costituzione di una banca dati a livello europeo, contenente “metadati” relativi a procedimenti in corso: significativo è il fatto che tra questi ultimi sarebbero inclusi non solo quelli interessati da forme di cooperazione giudiziaria, ma anche quelli nazionali. Si tratta di un aspetto centrale, attese le già menzionate limitazioni alle potenzialità del coordinamento, derivanti dal fatto che la trasmissione di informative nei confronti di Eurojust o l'archiviazione di casi all'interno del suo sistema presuppongono, generalmente, la già avvenuta individuazione di collegamenti, o l'attivazione di richieste di cooperazione.

Le principali funzionalità della menzionata banca dati europea sono state individuate nella possibilità di effettuare il *cross-match* dei dati, nonché nella traduzione simultanea delle informazioni e nella possibilità di svolgimento di analisi statistiche. All'individuazione di una corrispondenza dovrebbe seguire la presentazione di una richiesta allo Stato o all'agenzia interessata in merito al procedimento in corso. Due sarebbero, inoltre, le possibili modalità di individuazione di eventuali corrispondenze o collegamenti: il più volte citato meccanismo “*hit/non hit*”, o, in alternativa, un sistema di “*blind search*”, tale, cioè, da determinare solo la ricezione, da parte del titolare del dato, dell'avvenuta esecuzione di una ricerca³¹³.

Sotto il profilo più strettamente normativo, si pone in luce come la soluzione decentrata richiederebbe interventi legislativi solo nell'ambito degli Stati membri, mentre la seconda comporterebbe l'introduzione di apposite disposizioni nel diritto dell'Unione. Ancora una volta, inoltre, assume rilevanza centrale il profilo della tutela dei dati personali, nel solco dei principi fondamentali di necessità e proporzionalità del trattamento: si esclude, a titolo esemplificativo, il possibile

³¹² *Cross-Border Digital Criminal Justice Final Report*, cit., 203-204. Lo studio menziona inoltre una proposta di applicazione di un sistema di questo tipo anche all'ambito giudiziario: si tratta del progetto CIDaR (Criminal Information Data Referral), sviluppato da Olanda, Belgio e Germania occidentale.

³¹³ Le soluzioni sono individuate nel dettaglio nel *Cross-Border Digital Criminal Justice Final Report*, cit., 205 ss.

utilizzo del sistema centralizzato per finalità predittive e di profilazione, in quanto potenzialmente discriminatorio³¹⁴.

4.5. *Alcune riflessioni finali*

Alla luce di quanto si è detto, il progetto di valorizzazione della dimensione digitale della cooperazione e del coordinamento di natura giudiziaria in materia penale³¹⁵, nel contemperare esigenze di efficienza e rapidità dei contatti tra le autorità coinvolte, da un lato, e sicurezza e protezione dei dati personali, dall'altro, appare dischiudere nuove prospettive di sviluppo anche per il ruolo di Eurojust.

L'individuazione tempestiva di ipotesi di collegamento tra procedimenti nazionali, anche prima che siano instaurate forme effettive di cooperazione giudiziaria, per le ragioni che si sono più volte ribadite, potrebbe senza dubbio determinare un più incisivo ed efficace intervento di Eurojust.

Occorre, dunque, attendere il futuro sviluppo degli approdi dello studio menzionato, e dell'iniziativa recentemente annunciata dalla Commissione in materia, allo scopo di valutare i reali e concreti effetti di tale riforma, anche con riferimento a settori – come quello dei reati ambientali – in cui la concertazione delle indagini a livello transnazionale incontra, tuttora, alcune difficoltà.

Unitamente a una maggiore diffusione della cultura del coordinamento investigativo anche nell'ambito di cui si tratta, l'emersione dei relativi presupposti in tempo utile ad assicurare la formulazione di una strategia unitaria, evitando che l'intervento di Eurojust si realizzi quando taluno dei procedimenti si trovi già in fase avanzata, può ritenersi, dunque, idoneo a produrre risultati soddisfacenti.

Sotto tale profilo, si è già messo in luce come sia fondamentale anche il raccordo tra i dati a disposizione dei singoli Stati membri, seppure con le cautele necessarie ad assicurarne la sicurezza e la protezione, contenendone il trattamento entro i limiti strettamente necessari per le finalità di giustizia perseguite. Con

³¹⁴ V., ancora, il *Cross-Border Digital Criminal Justice Final Report*, cit., 211.

³¹⁵ V. anche, al riguardo, M. GIALUZ e J. DELLA TORRE, *Lotta alla criminalità nel cyberspazio: la Commissione presenta due proposte per facilitare la circolazione delle prove elettroniche nei processi penali*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, 5, 277 ss.

riferimento all'ordinamento italiano, inoltre, la configurazione delle prerogative del membro nazionale in termini più confacenti alla natura ormai indubbiamente giudiziaria che gli è riconosciuta dal diritto europeo potrebbe completare opportunamente tale direttrice di riforma.

Dovrebbe inoltre essere valutata con attenzione l'attribuzione al collegio e ai membri nazionali di poteri idonei a produrre effetti vincolanti sulle scelte degli organi nazionali in ordine alla conduzione delle indagini. Secondo quanto si è osservato, invero, rispetto all'ordinamento italiano³¹⁶, i poteri volti a rendere coercibile il coordinamento stesso, rappresentanti dall'impartizione di direttive e dall'avocazione delle indagini, sono stati raramente esercitati dalla Direzione nazionale antimafia. Per contro, è indubbiamente centrale il profilo informativo che si esprime nei poteri di cui il procuratore nazionale è titolare a norma dell'art. 117, comma 2-*bis*, c.p.p., e nella costituzione del più volte richiamato sistema "SIDNA-SIDDA", a cui comunque non sono estranee difficoltà di funzionamento in concreto. Nondimeno, la stessa esistenza di poteri di direttiva e di avocazione consente di esercitare un'efficacia deterrente che non può essere trascurata. La possibilità di avvalersi – anche, eventualmente, con prudenza e in via di *extrema ratio* – di tali prerogative potrebbe quindi giovare al coordinamento anche a livello sovranazionale.

Un'eventuale natura vincolante dell'invito ad avviare – o a non avviare – investigazioni potrebbe rivestire, inoltre, un ruolo significativo in materia di prevenzione dei conflitti di giurisdizione, sebbene la delineazione di un ruolo più incisivo di Eurojust in tale ambito sollevi le non trascurabili questioni che si sono segnalate, prima tra tutte l'adeguata predeterminazione dei criteri sulla cui base adottare la decisione.

In ogni caso, l'eventuale rafforzamento delle prerogative di Eurojust potrà meglio essere valutato alla luce dell'analisi che sarà condotta sulla gestione delle indagini transnazionali ad opera della Procura europea.

³¹⁶ V. *supra*, cap. II.

Occorre dunque, a questo punto, soffermarsi su un diverso paradigma, quello della direzione unitaria delle indagini ad opera di un organismo a livello europeo, titolare di poteri di investigazione diretta e di esercizio dell'azione penale. Come si è visto, l'art. 85 T.F.U.E. consente il conferimento di tali prerogative ad Eurojust; nondimeno, le analizzate connotazioni e modalità di funzionamento di quest'ultima conducono a interrogarsi sulla reale opportunità di una simile soluzione. E, tanto, specialmente dopo l'intervenuta istituzione della Procura europea, a cui si farà riferimento a breve³¹⁷.

Sulle possibili configurazioni dei rapporti tra Eurojust ed EPPO, specialmente con riguardo ai reati attualmente non rientranti nella sfera di attribuzioni di quest'ultimo, sarà possibile soffermarsi solo dopo aver preso in esame la dialettica tra il modello del coordinamento e quello delineato dalla disciplina della Procura stessa, in materia di conduzione delle indagini transnazionali.

Come si avrà modo di vedere nella trattazione di tale diverso paradigma, tuttavia, resta sempre centrale e urgente il problema forse primario delle investigazioni coinvolgenti più Stati, pur nel contesto dell'Unione europea: quello dell'armonizzazione delle normative processuali in materia investigativa e probatoria. Al riguardo, nel settore della criminalità ambientale come in altri, una più compiuta integrazione dell'attività d'indagine non appare più poter prescindere da un simile intervento, ostacolato, nondimeno, da non trascurabili resistenze politiche.

Al fine di esaminare più approfonditamente tali profili, occorre dunque procedere all'analisi della gestione dell'attività inquirente transnazionale ad opera della Procura europea.

³¹⁷ V. *infra*, cap. IV.

Capitolo IV

VERSO UN APPROCCIO UNIFICATO ALLA FASE INVESTIGATIVA: L'ISTITUZIONE DELLA PROCURA EUROPEA E LE PROSPETTIVE FUTURE

SOMMARIO. 1. Dal *Corpus Juris*, all'art. 86 TFUE, al Regolamento (UE) 2017/1939: l'istituzione della Procura europea «a partire da Eurojust». 2. Profili strutturali della Procura europea, nel raffronto con il modello del coordinamento investigativo. 2.1. *Rilievi introduttivi*. 2.2. *Il collegio e le camere permanenti*. 2.3. *L'indipendenza della Procura europea*. 3. Le indagini transnazionali. 3.1. *Premessa*. 3.2. *L'individuazione del procuratore delegato "competente": quali passi in avanti rispetto al modello del coordinamento investigativo?* 3.3. *La conduzione delle indagini transnazionali*. 4. La possibile estensione della competenza della Procura europea ai reati ambientali. 4.1. *La competenza della Procura europea per i reati «indissolubilmente connessi»*. 4.2. *Un possibile approccio unificato alle indagini su reati ambientali*.

1. Dal *Corpus Juris*, all'art. 86 TFUE, al Regolamento (UE) 2017/1939: l'istituzione della Procura europea «a partire da Eurojust»

La Procura europea, quale organo deputato allo svolgimento dell'attività investigativa sull'intero territorio dell'Unione – o quantomeno degli Stati membri che partecipino alla cooperazione rafforzata in materia – differisce, almeno idealmente, dal modello del coordinamento.

Quest'ultimo, infatti, anche se trasposto nel contesto sovranazionale, non fa venir meno la riferibilità delle indagini ai singoli uffici dei diversi Stati, i quali, attraverso organi quali Eurojust, pongono in essere scambi di informazioni o riunioni programmatiche, o costituiscono eventualmente squadre comuni per il compimento congiunto di determinate operazioni.

Ben diversa è quindi l'idea di costituire un'autorità inquirente la quale possa agire nell'ambito di uno "spazio giudiziario europeo", tale da superare i confini tra gli Stati: non era questa la fisionomia che i Paesi membri intendevano conferire a

Eurojust¹, anche in ragione della minore attrattiva, sul piano politico, di un assetto più critico sotto il profilo della salvaguardia della sovranità nazionale.

I limiti legati alla frammentazione delle pretese punitive statuali in una pluralità di ordinamenti distinti, quando vengano in considerazione reati transnazionali, si sono dunque poste a fondamento di un progetto più ambizioso: quello della creazione di un vero e proprio ufficio di procura europeo. Quest'ultimo si riteneva, in particolare, necessario al fine di porre rimedio all'inefficacia del contrasto a determinate forme di criminalità, lesive di interessi che trascendono quelli nazionali: primi tra tutti, gli interessi finanziari comunitari.

Pertanto, posto che si ritiene preferibile, come si è detto, collocare il coordinamento investigativo su un piano diverso da quello della cooperazione di tipo "orizzontale", può dirsi che la Procura europea accentui sensibilmente il nucleo di verticalità già rinvenibile, seppure ancora in modo sfumato, in Eurojust, nella prospettiva di una più intensa integrazione².

In proposito, è stato invero osservato in dottrina come la definizione di un approccio unificato alla fase investigativa sia espressione della configurazione dell'Unione quale ordinamento «para-federativo», di cui sono parti Stati non più pienamente sovrani, ma neppure identificabili con Stati federati³. Per altro verso, proprio il difetto di un livello di integrazione comparabile a quello proprio di un ordinamento federale ha condotto alcuni autori a guardare con particolare

¹ Così, J. A. VERVAELE, *From Eurojust to the European prosecution service*, cit., 156. V., anche, sulle differenze tra Eurojust, rispondente al modello più tradizionale del coordinamento e della cooperazione, e la Procura europea, S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, in *Profili del processo penale nella costituzione europea*, a cura di M. G. COPPETTA, Torino, 2005, 220.

² Pone in risalto il passaggio da una logica orizzontale a una logica di integrazione verticale tra sistemi, T. ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Arch. pen.*, 2014, 1, 149; analogamente, S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e azione penale*, cit., 220. Cfr. anche, con riguardo al rapporto tra Eurojust ed Eppo, nella prospettiva di una più accentuata integrazione, J. MONAR, *Eurojust and the European Public Prosecutor Perspective*, cit., 342. Cfr. anche F. SPIEZIA, *Gli scenari di struttura per l'istituzione del Procuratore europeo alla luce del Trattato di Lisbona. 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 S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, Milano, 2013, 539-40.

³ In questo senso, A. BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura generale della Corte di cassazione e la Procura Europea, Sistema penale*, 4 dicembre 2019.

scetticismo ai progetti relativi all'istituzione di un procuratore europeo, per il loro essere prematuri sotto il profilo politico⁴.

In ogni caso, le origini di un simile disegno, che ha visto la luce a seguito di plurime proposte, iniziative e studi, anche in ragione delle sfide che esso comportava sul piano politico, sono rinvenibili negli esiti del lavoro condotto da un gruppo di studiosi guidati da M. Delmas-Marty, e che ha preso il nome di *Corpus Juris*. Quest'ultimo, predisposto in due successive versioni del 1997 e del 2000 – in considerazione dell'affidamento da parte del Parlamento europeo alla Commissione di uno studio sull'effettiva praticabilità del progetto – delineava, in modo fortemente innovativo, la scissione tra fase delle indagini ed esercizio della giurisdizione. Solo la prima era infatti affidata all'ufficio europeo, mentre la fase processuale avrebbe continuato ad avere luogo dinanzi ai giudici nazionali⁵. Come si vedrà, si tratta di un profilo rimasto inalterato nell'odierna configurazione della Procura europea; in una simile scelta è stato, invero, colta anche la diffidenza degli Stati verso la creazione di una giurisdizione penale dell'Unione⁶.

Il *Corpus Juris*, espressione di tradizioni giuridiche differenti, dimostrava dunque la praticabilità di un progetto di tale tenore; l'idea che lo stesso ha consentito di portare alla luce è stata, in seguito, oggetto di iniziative della

⁴ V. P. FERRUA, *Il regime probatorio nei processi di competenza della Procura europea nella proposta di Regolamento del 17 luglio 2013*, in *La nuova Procura europea. Indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, a cura di P. FERRUA, R. GAMBINI e M. SALVADORI, Napoli, 2016, 45.

⁵ V. S. ALLEGREZZA, *Verso una procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione*, in *Dir. pen. cont.*, 31 ottobre 2013, 1-2; EAD., *Pubblico ministero europeo e posizione della difesa: nuovi scenari per la tutela delle garanzie della persona sottoposta alle indagini. Le questioni in gioco*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea*, cit., 462. Cfr. anche A. BALSAMO, *Le regole di procedura della Procura europea tra disciplina delle indagini e formazione della prova*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea*, cit., 427; A. CSÜRI, *The Proposed European Public Prosecutor's Office*, cit., 132; M. DELMAS-MARTY, *Necessity, legitimacy and feasibility of the Corpus Juris*, in *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, a cura di M. DELMAS-MARTY e J. VERVAELE, I, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000; Ead., *Osservatorio internazionale. Il Corpus Juris delle norme penali per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, in *Quest. giust.*, 2000, 1, 164 ss.; B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, cit., 189 ss.; F. RUGGIERI, *Ufficio del rappresentante dell'accusa europeo e ordinamento italiano. Impressioni a caldo*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea*, cit., 583.

⁶ Così, R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del pubblico ministero europeo*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea*, cit., 391. Cfr. anche J. ESPINA RAMOS, *Garanzie procedurali nelle indagini della Procura europea*, in *L'ufficio del Procuratore europeo e le indagini di Olaf*, a cura di V. BAZZOCCHI, 2015, 135-141.

Commissione europea, anche prima che con il Trattato di Lisbona si individuasse la base giuridica per la sua costituzione. Si fa riferimento, in particolare, al contributo presentato dalla Commissione stessa alla conferenza intergovernativa di Nizza sulle riforme istituzionali⁷ seguito dal Libro verde⁸ predisposto dalla medesima istituzione nel 2001⁹.

Quest'ultimo prendeva le mosse dalla crescente inadeguatezza del frazionamento dello spazio penale europeo, e della concorrenza tra indagini statali «parziali» o «in concorrenza tra loro», oltre che dall'insufficienza dei tradizionali meccanismi di cooperazione giudiziaria¹⁰. L'idea era quindi quella di delineare un

⁷ Contributo complementare della Commissione alla conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali, *La tutela penale degli interessi finanziari comunitari: un procuratore europeo*, 29.9.2000, COM (2000) 608.

⁸ Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea, 11 febbraio 2011, in *eur-lex.europa.eu*.

⁹ V., sulle origini della Procura europea, S. ALLEGREZZA, *Statuto e poteri del pubblico ministero europeo*, in *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea* (Atti del convegno dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale, Milano, 24-26 ottobre 2014), Milano, 2015, 279 ss.; EAD., *Pubblico ministero europeo e azione penale*, cit., 217 ss.; EAD., *Verso una procura europea*, cit., 1-2; R. E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo e indagini "nazionalizzate"*, in *Cassazione penale*, 2013, 12, 4, 4739 ss.; L. CAMALDO, *Il pubblico ministero europeo: un quadro d'insieme tra proposte de iure condendo e recenti sviluppi di diritto positivo*, in *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, a cura di A. LANZI, F. RUGGERI e L. CAMALDO, Padova, 2002, 11 ss.; A. CSÜRI, *The Proposed European Public Prosecutor's Office – from a Trojan Horse to a White Elephant?*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2016, 18, 128 ss.; G. DI PAOLO e S. MARCOLINI, *Verso l'istituzione di una Procura europea a protezione degli interessi finanziari dell'Unione: la Proposta di regolamento COM (2013) 534 "final"*, in *Cass. pen.*, 2014, 1, 361 ss.; F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*, www.ceps.eu, 2017, 3 ss.; A. MINI e A. VENEGONI, *I nodi irrisolti della nuova Procura Europea*, in *Giur. pen. Web*, 2017, 12; M. PANZAVOLTA, *Choosing the National Forum*, cit., 63; ID., *Lo statuto del pubblico ministero europeo (ovvero, ologramma di un accusatore continentale)*, in *Profili del processo penale nella costituzione europea*, a cura di M. G. COPPETTA, Torino, 2005, 179 ss.; F. RUGGERI, *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*, a cura di L. PICOTTI, Padova, 2004, 197 ss.; V. SCARABBA, *L'istituzione della Procura europea e la cooperazione rafforzata: nuove prospettive?*, in www.europeanrights.edu, 31 maggio 2017, 3 ss.; E. SELVAGGI, *L'ufficio del Procuratore europeo e le indagini di Olaf*, in *L'ufficio del Procuratore europeo e le indagini di Olaf: il controllo giurisdizionale e le garanzie procedurali*, a cura di V. BAZZOCCHI, 2015, 151 ss.; F. SPIEZIA, *Gli scenari per l'istituzione del Procuratore europeo alla luce del Trattato di Lisbona e i rapporti con Eurojust*, in *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, a cura di L. CAMALDO, Torino, 2014, 127 ss.; ID., *Gli scenari di struttura*, cit., 540 ss.; P. TONINI, *Il pubblico ministero europeo nel Corpus Juris sulla repressione delle frodi comunitarie*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, 1, 3 ss.; J. A. VERVAELE, *From Eurojust to the European prosecution service*, cit., 135 ss.; ID., *European Territoriality and Jurisdiction*, cit., 173; S. WHITE, *Towards a Decentralised European Public Prosecutor's Office*, cit., 26.

¹⁰ Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari, cit., 13. Cfr., sul tema, B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, 188 ss.

ufficio con funzioni inquirenti estese all'intero territorio europeo, il quale potesse raccogliere elementi di prova oggetto di circolazione secondo il principio del mutuo riconoscimento, coerentemente anche con gli auspici formulati dal Parlamento europeo negli anni immediatamente precedenti¹¹.

Merita rilevare come l'approccio sotteso all'iniziativa della Commissione fosse ispirato non solo al perseguimento di obiettivi di efficienza, ma anche a istanze di tutela delle persone sottoposte alle indagini, alle quali avrebbe potuto giovare la mancata sovrapposizione di investigazioni e azioni penali riferibili a una pluralità di Paesi diversi. Si auspicava inoltre un minore ricorso degli Stati membri all'adozione di misure cautelari finalizzate a evitare la fuga delle persone sottoposte alle indagini dal loro territorio, per effetto della configurazione di un nuovo assetto tale da far venir meno le tradizionali barriere tra le giurisdizioni¹².

Il Libro verde si poneva inoltre dichiaratamente in continuità con gli obiettivi e le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, sebbene quest'ultimo – come si è visto – avesse dato luogo non già a un ufficio di procura europeo, bensì, piuttosto, a un'unità di coordinamento, ossia Eurojust¹³.

Mancava tuttavia, allora, la necessaria base giuridica per la costituzione di un organo di questo genere, e si poneva dunque in luce la necessità di procedere, a tal fine, a una riforma dei trattati istitutivi.

Tale passo successivo si è avuto, dapprima, con il progetto di Costituzione europea, e poi, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con l'art. 86 T.F.U.E. Come si è già avuto modo di dire, invero, quest'ultimo prevede che, per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, possa istituire una Procura europea «a partire da Eurojust».

¹¹ V., in particolare, la risoluzione del Parlamento europeo, del 16.5.2000 sulla relazione annuale 1998 della Commissione in materia di tutela degli interessi finanziari delle Comunità e lotta contro le frodi e la risoluzione del 13.12.2000 sulla strategia antifrode della Commissione, richiamati nel citato Libro verde.

¹² Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari, cit., 18.

¹³ Cfr., sul punto, S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e azione penale*, cit., 220; L. CAMALDO, *Il pubblico ministero europeo*, cit., il quale rileva come il pubblico ministero europeo sia rimasto, in tale occasione, il «convitato di pietra».

L'evoluzione della disciplina della Procura europea è stata, inoltre, segnata dalla predisposizione delle “*Model Rules*”¹⁴ elaborate nell'ambito di un progetto portato avanti dall'Università di Lussemburgo tra il 2010 e il 2012, alle cui soluzioni si avrà modo di fare riferimento, in particolare, nella trattazione delle indagini transnazionali.

Proprio in forza del citato art. 86 T.F.U.E., è stata presentata nel 2013 una proposta di regolamento della Commissione¹⁵, diretta a istituire un procuratore europeo; essa ha tuttavia incontrato, successivamente, alcune traversie, dovute specialmente alla menzionata difficoltà di accettazione, sul piano politico, di un simile innovativo assetto dell'azione investigativa a livello sovranazionale. Ne è espressione, tra l'altro, l'attivazione, ad opera di alcuni parlamenti nazionali, della procedura di cd. «cartellino giallo», in ordine al rispetto del principio di sussidiarietà, delineata dall'art. 7, § 2, del protocollo n. 2¹⁶ ai trattati istitutivi¹⁷. Inoltre, il mancato raggiungimento dell'unanimità nell'ambito del Consiglio ha reso necessario ricorrere alla procedura di “cooperazione rafforzata” delineata dal

¹⁴ *European Model Rules for the Procedure of the future European Public Prosecutor's Office*, predisposte tra il febbraio 2010 e il marzo 2012 da un gruppo di lavoro guidato dalla Prof.ssa K. Ligeti, con il finanziamento del programma Hercule II della Commissione europea. Le *Model Rules* sono disponibili all'indirizzo <https://orbilu.uni.lu/handle/10993/42085>.

¹⁵ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, COM(2013) 534 final, del 17 luglio 2013, in *eur-lex.europa.eu*.

¹⁶ La norma dispone, in particolare, quanto segue: «Qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali conformemente al paragrafo 1, secondo comma, il progetto deve essere riesaminato. Tale soglia è pari a un quarto qualora si tratti di un progetto di atto legislativo presentato sulla base dell'articolo 76 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Al termine di tale riesame, la Commissione o, se del caso, il gruppo di Stati membri, il Parlamento europeo, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, se il progetto di atto legislativo è stato presentato da essi, può decidere di mantenere il progetto, di modificarlo o di ritirarlo. Tale decisione deve essere motivata».

¹⁷ V., al riguardo, L. CAMALDO, *La nuova fisionomia della Procura europea all'esito del semestre di presidenza italiana del Consiglio europeo*, in *Cassazione penale*, 2015, 2, 804 ss.; H. SATZGER, *The European Public Prosecutor's Office and Its Coordination with the National Public Prosecutor's Office: The Model of Complementarity*, in *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 45.

richiamato art. 86 T.F.U.E.¹⁸, con il conseguente ridimensionamento del disegno originario di realizzazione di un vero e proprio spazio giudiziario europeo¹⁹.

Resta, inoltre, aperto il problema della modalità di conduzione delle indagini coinvolgenti Stati che non aderiscano alla cooperazione rafforzata²⁰.

2. Profili strutturali della Procura europea, nel raffronto con il modello del coordinamento investigativo

2.1. Rilievi introduttivi

Prima di procedere all'esame degli aspetti concernenti, più specificamente, le indagini transnazionali, appare necessario soffermarsi sui profili strutturali della Procura europea, che assumono rilevanza nel confronto con il modello tipico del coordinamento. Si tratta di un'indagine funzionale all'individuazione conclusiva di punti di forza e di debolezza dei diversi paradigmi, al fine di valutare l'opportunità di collocare l'attività investigativa concernente reati come quelli ambientali su un livello di integrazione più o meno elevato.

Occorre premettere che si erano individuati, a livello teorico, diversi possibili modelli di procura europea, caratterizzati anche da differenti articolazioni del rapporto tra struttura centrale e articolazioni "periferiche", nonché da significative divergenze in punto di norme sostanziali e processuali applicabili.

¹⁸ Cfr. L. SALAZAR, *Definitivamente approvato il regolamento istitutivo della procura europea*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, 10, 328; ID., *La Procura europea è finalmente realtà: what's next...?*, in www.eurojus.it, 20 novembre 2017.

¹⁹ Ritiene che l'approvazione secondo la procedura di "cooperazione rafforzata" non debba essere giudicata necessariamente in senso negativo, M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2016, 3, 98. A parere dell'Autrice, infatti, la ricerca a ogni costo dell'unanimità in seno al Consiglio avrebbe potuto determinare «compromessi al ribasso» nella definizione delle caratteristiche della nuova Procura europea. Ritiene che la cooperazione rafforzata imponga, quantomeno, la partecipazione di un numero congruo di Paesi V. SCIARABBA, *L'istituzione della Procura europea*, cit., 19.

²⁰ Cfr. L. BACHMAIER WINTER, *Cross-Border Investigations Under the EPPO Proceedings and the Quest for Balance*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, cit., 119; F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 8 ss. Cfr. anche A. CSÛRI, *The Proposed European Public Prosecutor's Office*, cit., 138-39.

In particolare, le alternative caratterizzate da una contrapposizione più netta sono state identificate con lo schema “collegiale” e con quello “centralizzato”. Se, difatti, il primo prevede un organo collegiale centrale dotato di poteri di direttiva e supervisione delle indagini espletate nei diversi Stati, coerentemente con le regole proprie dei singoli ordinamenti giuridici di riferimento, il secondo contempla, per contro, un organo inquirente europeo che agisce, per mezzo dei sostituti del procuratore capo, nei singoli Paesi membri, in applicazione del diritto europeo. Una soluzione intermedia è stata invece ravvisata nel modello “integrato”, a cui risponde in parte l’assetto attuale, fondato sull’inserimento dei procuratori delegati all’interno degli uffici di procura nazionali, secondo il modello del *double hat*, e sull’attribuzione al livello centrale del potere di impartire istruzioni ai delegati stessi con riguardo allo svolgimento dell’attività inquirente, in armonia con la connotazione gerarchica dell’organo. In ogni caso, il potere di direzione delle indagini e di decisione in ordine all’esercizio dell’azione penale è rimesso al livello centrale²¹.

Con riguardo all’ultimo degli schemi sopra descritti, merita inoltre porre in risalto il fatto che esso sia stato considerato astrattamente compatibile tanto con l’applicazione di norme comuni di diritto europeo, quanto con lo svolgimento delle indagini in applicazione delle disposizioni nazionali. Sotto tale profilo, vengono infatti in considerazione esigenze diverse, idonee a condurre nell’una o nell’altra direzione²². E difatti, l’operatività secondo regole difformi da quelle generalmente applicate dagli uffici di procura nazionali può ritenersi foriera di una non auspicabile “separatezza” dei procuratori delegati dai colleghi che non rivestano tale ruolo. Nondimeno, una maggiore uniformità nelle norme che regolano

²¹ K. LIGETI e M. SIMONATO, *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2013, 1, 13 ss. Cfr. anche S. ALLEGREZZA, *Statuto e poteri*, cit., 288 ss.; A. CANDI, *La struttura della Procura europea e i rapporti con gli organi d’indagine nazionali*, in *Le sfide dell’attuazione di una Procura europea*, cit., 626 ss.; L. BACHMAIER WINTER, *Cross-Border Investigations*, cit., 119; F. SPIEZIA, *Gli scenari di struttura*, cit., 557 ss.

²² Così, K. LIGETI e M. SIMONATO, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 13 ss.; F. SPIEZIA, *Gli scenari per l’istituzione del Procuratore europeo*, cit., 148. Cfr. anche S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor Office. Anche gli entusiasti diventano scettici?*, in *Dir. pen. cont.*, 9 gennaio 2014; S. WHITE, *Towards a Decentralised European Public Prosecutor's Office*, cit., 26.

l'espletamento delle investigazioni condotte dall'organo inquirente europeo si è giustamente considerata auspicabile, specialmente al fine di assicurare una più omogenea tutela dei diritti fondamentali negli Stati in cui esso è chiamato a operare²³.

All'attuale configurazione strutturale della Procura europea non sono comunque estranei profili che ricordano maggiormente il modello collegiale, quali il deferimento a organi di tale natura della decisione di apertura di un'indagine, o lo svolgimento delle investigazioni secondo le norme nazionali: essi erano stati prefigurati, in particolare, nell'iniziativa dei Ministri della giustizia francese e tedesco, confluita nella posizione del 20 marzo 2013, tendente a mantenere un più saldo legame con gli ordinamenti degli Stati membri²⁴.

È inoltre rilevante richiamare un paradigma ancora diverso, espresso, nell'ordinamento italiano, dalla Direzione nazionale antimafia: una proposta alternativa, in applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, è stata infatti quella di attribuire alla Procura europea un potere di svolgimento delle indagini operante in caso di inadeguatezza dell'attività espletata a livello nazionale, o di inerzia degli Stati membri nell'attivarsi al fine di perseguire gli illeciti rientranti nella "competenza" dell'EPPO²⁵. Si tratta di una soluzione che appare più vicina alle modalità di esplicazione del coordinamento investigativo, e alla concezione dell'istituto dell'avocazione come *extrema ratio*.

Ancora, si è proposto un ulteriore assetto, sempre ispirato al principio di coordinamento, in quanto maggiormente rispettoso delle sfere di sovranità nazionali: si tratta della costituzione, nei diversi Stati membri, di organi specializzati, dipendenti funzionalmente dal procuratore capo europeo e organicamente dallo Stato di appartenenza. In una simile struttura, l'autorità

²³ In questo senso, F. SPIEZIA, *Gli scenari per l'istituzione del Procuratore europeo*, cit., 148.

²⁴ Cfr., su tale iniziativa, F. SPIEZIA, *Gli scenari di struttura*, cit., 558-59.

²⁵ Prospetta tale soluzione F. SPIEZIA, *Gli scenari per l'istituzione del Procuratore europeo*, cit., 148. Propone un'analogia soluzione, fondata sui presupposti di inerzia o incapacità delle autorità nazionali di condurre le indagini, analogamente a quanto previsto dall'art. 17 dello Statuto della Corte penale internazionale, H. SATZGER, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 48.

collocata a livello centrale avrebbe, appunto, una funzione di coordinamento e di indirizzo delle indagini espletate a livello nazionale²⁶.

Peraltro, l'effettiva istituzione del nuovo ufficio di procura europeo è stata preceduta da un dibattito anche in ordine al rapporto tra i citati artt. 85 e 86 T.F.U.E., e quindi al tipo di relazione che avrebbe dovuto istituirsi tra lo stesso ed Eurojust, specialmente in forza della derivazione dal Trattato di Lisbona di prospettive di rafforzamento anche significativo dei relativi poteri²⁷.

E dunque, si sono prospettate, al riguardo, diverse alternative, alcune delle quali incentrate proprio sulla valorizzazione della già esistente Agenzia di coordinamento investigativo, eventualmente attraverso l'attribuzione del potere di disporre l'avvio di indagini; l'EPPO avrebbe quindi potuto configurarsi come un'articolazione interna della stessa Eurojust, o come un organo indipendente. Una possibilità sarebbe stata quella di istituire la nuova Procura europea, avvalendosi della base giuridica rappresentata dall'art. 86 T.F.U.E., proprio all'esito del conferimento di maggiore forza ed efficacia a Eurojust, al fine di poterne valutare gli effetti e di attendere l'adozione degli interventi normativi necessari all'efficace funzionamento di un modello improntato a una maggiore integrazione di tipo "verticale"²⁸.

Si avrà modo, comunque, di tornare sull'assetto dei rapporti tra i due organi europei, anche e specialmente con riguardo a quei reati che non sono compresi nella sfera di attribuzioni dell'EPPO.

Nel procedere all'esame delle caratteristiche strutturali del pubblico ministero europeo, nella misura necessaria alle finalità del presente lavoro, occorre premettere che esse hanno subito un progressivo adeguamento nel corso dei negoziati. E difatti, nelle due versioni del *Corpus Juris*²⁹ e nel Libro verde del 2001³⁰, esso si connotava per un più accentuato potere decisionale del centro; un assetto verticistico, e ispirato

²⁶ In questo senso, B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, cit., 255-56.

²⁷ V. *supra*, cap. III, § 2.4.

²⁸ Offre una panoramica di tali diverse soluzioni S. WHITE, *Towards a Decentralised European Public Prosecutor's Office*, cit., 36 ss. V. anche F. SPIEZIA, *Gli scenari di struttura*, cit., 552.

²⁹ V., *ex multis*, A. CSÜRI, *The Proposed European Public Prosecutor's Office*, cit., 129.

³⁰ ³⁰ Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari, cit., 29 ss.

a quella che è stata definita una «centralizzazione leggera»³¹, era stato in seguito delineato nella proposta della Commissione del 2013. In particolare, a un livello centrale, composto da un procuratore capo e da quattro sostituti, se ne affiancava uno decentrato, composto dai diversi procuratori delegati, inseriti nell'ordinamento nazionale³².

In seguito, il modello ispirato all'integrazione delle componenti «periferiche» dell'organo europeo nei sistemi processuali nazionali è stato rivisto in senso più spiccatamente collegiale³³, se si ha riguardo in particolare ai poteri di indirizzo e coordinamento delle indagini conferiti alle camere permanenti, formate da tre dei procuratori europei che compongono, insieme al procuratore capo, ai sostituti, al collegio e al direttore amministrativo, il livello centrale dell'EPPO.

Inoltre, si è rilevato come la versione finale dell'atto istitutivo abbia accentuato, all'esito del compromesso politico raggiunto in sede di rimodulazione e approvazione della proposta originaria, il «*national link*»³⁴, ossia il collegamento con gli ordinamenti nazionali in punto di individuazione delle regole applicabili ad opera dei procuratori delegati, nonché di gestione e, secondo alcuni autori³⁵, finanche di effettiva direzione dell'attività investigativa, solo formalmente attribuita – secondo tale orientamento – alle camere permanenti.

³¹ Così, S. ALLEGREZZA, *Statuto e poteri*, cit., 293; EAD., *Verso una procura europea*, cit., 5; R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del pubblico ministero europeo*, cit., 395. Analoghe soluzioni erano state sviluppate nel *Corpus Juris* e, in modo meno definito, nelle *Model Rules*.

³² V. S. ALLEGREZZA, *Verso una procura europea*, cit., 6 ss.; A. MARTÍNEZ SANTOS, *The Status of Independence of the European Public Prosecutor's Office and Its Guarantees*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, cit., 7; L. SALAZAR, *Definitivamente approvato il regolamento istitutivo*, cit., 328; ID., *La Procura europea è finalmente realtà*, cit.

³³ S. ALLEGREZZA e A. MOSNA, *Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor. One Step Back on Mutual Recognition?*, in *The European Public Prosecutor's Office. Legal Studies in International, European and Comparative Criminal Law*, I, a cura di L. BACHMAIER WINTER, Springer, Cham, 2018, 150; L. SALAZAR, *definitivamente approvato il regolamento istitutivo*, cit., 328; ID., *la procura europea è finalmente realtà*, cit.

³⁴ V. L. SALAZAR, *La Procura europea è finalmente realtà*, cit.; R. SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale: l'istituzione della Procura europea*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, 7, 847. Pone in luce la stretta connessione dell'EPPO con gli ordinamenti nazionali anche M. L. WADE, *The European Public Prosecutor: Controversy Expressed in Structural Form*, in *EU Criminal Justice*, a cura di T. RAFARACI e R. BELFIORE, Springer, Cham, 2019, 169. Cfr. anche, sui profili strutturali dell'EPPO, F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 12-13; R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del pubblico ministero europeo*, cit., 398.

³⁵ R. SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale: l'istituzione della Procura europea*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, 7, 847.

La conduzione delle indagini a livello nazionale è ulteriormente accentuata dalla previsione della possibilità che dell'adozione delle misure siano incaricate, ad opera del procuratore delegato, le autorità nazionali³⁶: sebbene esse debbano conformarsi alle istruzioni emananti dall'EPPO, sono stati segnalati in dottrina i rischi di mancata collaborazione dovuti a «particolarismi» e «gelosie investigative» di chi si occupi parallelamente della medesima vicenda, specialmente nei cd. «casi misti»³⁷.

In definitiva, l'assetto della Procura europea definito dal Regolamento del 2017 appare meno distante dal modello del coordinamento rispetto alla sua iniziale delineazione sul piano teorico: e proprio a tale istituto si ispira dichiaratamente la gestione delle indagini transnazionali³⁸, come si avrà modo di vedere³⁹.

Inoltre, proprio la disciplina appena citata, concernente la gestione delle indagini in ambito nazionale, ha portato a ritenere che con probabilità i procuratori delegati – specialmente se in un numero esiguo – possano finire per svolgere una funzione, appunto, di coordinamento di investigazioni affidate ad altri soggetti⁴⁰.

Se si ha riguardo, quindi, alle previsioni del regolamento istitutivo, occorre rilevare come esso tenda a contemperare, nella disciplina della struttura dell'EPPO, esigenze di segno diverso: in particolare, all'efficienza e rapidità del processo decisionale dell'organo, concepito come ufficio unitario⁴¹, si unisce tuttavia l'intento di consentire la rappresentazione al suo interno delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri⁴². Obiettivo, quest'ultimo, invero non facile da perseguire, in considerazione delle differenze anche accentuate rinvenibili tra i diversi sistemi processuali nazionali in ordine alla configurazione dell'organo dell'accusa.

Al contempo, a giustificazione della scelta di affidare lo svolgimento delle indagini a procuratori delegati dei diversi Stati membri, si pone la considerazione

³⁶ Art. 28, § 1, regolamento 2017/1939, cit.

³⁷ In questo senso, R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del pubblico ministero europeo*, cit., 398.

³⁸ V. l'art. 10 del regolamento 2017/1939, cit.

³⁹ V. *infra*, § 3.

⁴⁰ In questo senso, R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del pubblico ministero europeo*, cit., 398-99.

⁴¹ Così, il considerando n. 21 del regolamento 2017/1939, cit.

⁴² V. il considerando n. 20 del regolamento 2017/1939, cit.

della maggiore conoscenza, in capo agli stessi, degli ordinamenti giuridici dei Paesi di appartenenza⁴³.

Peraltro, come si è osservato in dottrina⁴⁴, non solo è apparso opportuno assicurare una certa vicinanza dell'organo inquirente all'ambito territoriale entro cui esso sarà chiamato a espletare la propria attività, ed evitare la "separatezza" dei procuratori europei rispetto ai loro colleghi nazionali, ma talune scelte sono state anche motivate dall'assenza, allo stato, di forze di polizia di livello eurounitario, di cui la Procura europea potesse disporre nello svolgimento delle sue funzioni. Si tratta di una scelta di cui sono stati posti in luce, comunque, anche i possibili risvolti negativi, in punto di eventuali rivalità o conflitti di interesse tra i procuratori europei e i magistrati appartenenti agli uffici inquirenti nazionali⁴⁵.

2.2. *Il collegio e le camere permanenti*

Si può quindi procedere all'esame dei principali profili strutturali della Procura europea, ma limitandosi agli aspetti che assumono rilevanza ai fini del raffronto con il modello del coordinamento.

In primo luogo, si può osservare che, nell'ambito del livello centrale dell'EPPO, poteri di definizione di strategie generali in materia investigativa sono conferiti al collegio, composto dal procuratore capo europeo e da un procuratore europeo per ciascuno Stato membro⁴⁶.

Significativo è il riferimento all'obiettivo di assicurare «la coerenza, l'efficienza e l'uniformità della politica in materia di azione penale dell'EPPO in tutti gli Stati membri»⁴⁷. Il richiamo di una simile "politica", e il fatto che tra le prerogative del collegio sia stata collocata la definizione di «criteri di priorità» nello

⁴³ V. il considerando n. 20 del regolamento 2017/1939, cit.

⁴⁴ In questo senso, S. ALLEGREZZA, *Verso una procura europea*, cit., 6, la quale osserva, pertanto, che il potere di direzione delle indagini, a livello centrale, rischia di essere reso ineffettivo dall'eventuale mancata collaborazione degli Stati; A. CANDI, *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del pubblico ministero europeo nella proposta della Commissione europea del 17 luglio 2013*, in *Dir. pen. cont.*, 30 gennaio 2014; S. LORUSSO, "Superprocura" e coordinamento delle indagini, cit., 35; S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor Office*, cit., 10. Cfr. anche, sul tema, H. SATZGER, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 46 ss.

⁴⁵ Così, S. LORUSSO, "Superprocura" e coordinamento delle indagini, cit., 35.

⁴⁶ V. il considerando n. 24 e l'art. 9, regolamento 2017/1939, cit.

⁴⁷ Così, l'art. 9, § 2, regolamento 2017/1939, cit.

svolgimento delle indagini e nell'esercizio dell'azione penale, possono ritenersi infatti ancora espressione di una caratteristica che è stata ravvisata, in modo più accentuato, nei progetti che hanno poi condotto all'approvazione dell'articolato finale: si tratta di una concezione temperata e più flessibile del principio di obbligatorietà dell'azione penale⁴⁸, tuttavia progressivamente attenuatasi nel corso del negoziato.

I poteri che più si avvicinano alle attribuzioni degli organi di coordinamento sono quelli attribuiti alle camere permanenti, che, composte ciascuna da tre procuratori europei, sono chiamate a indirizzare e monitorare l'attività investigativa espletata dai procuratori delegati. Rilevante è, soprattutto, il richiamo espresso dell'istituto del coordinamento stesso, con riguardo alla gestione delle indagini transnazionali⁴⁹. Proprio a queste ultime⁵⁰ si dedicherà, pertanto, specifica attenzione, al fine di valutare se esse possano effettivamente considerarsi espressione di uno svolgimento concertato delle attività ad opera di plurime articolazioni di un medesimo organo, ovvero appaiano piuttosto risentire del perdurare di frontiere di natura giuridica tra gli Stati membri, specialmente in ragione della diversità del diritto processuale applicabile.

Al di fuori di tali ipotesi, invece, le camere permanenti dispongono di attribuzioni più incisive di quelle delle autorità di coordinamento, e accostabili piuttosto – nei termini di cui si dirà – ai poteri del capo dell'ufficio di procura; basti

⁴⁸ V. G. DI PAOLO e S. MARCOLINI, *Verso l'istituzione di una Procura europea*, cit., 366; F. Lo Voi, *Il difficile percorso per la creazione del pubblico ministero europeo "a partire da Eurojust"*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea*, cit., 669; in senso critico, P. FERRUA, *Il regime probatorio*, cit., 45 ss.; S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor Office*, cit., 14. Cfr. anche B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, cit., 233 ss. Sostiene invece, con riguardo alla disciplina delineata nel Corpus Juris, nella versione del 2000, la possibilità di guardare alle ipotesi di mancato esercizio dell'azione ivi contemplate come a un utile termine di riferimento al fine di mitigare il principio di obbligatorietà dell'azione penale nell'ordinamento interno, L. LUPARIA, *Profili dell'azione penale europea*, in *Il Corpus Juris 2000. Nuova formulazione e prospettive di attuazione*, a cura di L. PICOTTI, Padova, 2004, 231-248. Sul carattere di obbligatorietà dell'azione penale, v. anche S. ALLEGREZZA, *Statuto e poteri*, cit., 299.

⁴⁹ V. l'art. 10, § 2, regolamento 2017/1939, cit.

⁵⁰ V., sul tema delle indagini transnazionali, S. RUGGERI, *Transnational Investigations and Prosecution, of Cross-Border Cases in Europe: Guidelines for a Model of Fair Multicultural Criminal Justice*, in *Transnational Evidence and Multicultural Inquiries in Europe*, a cura di S. RUGGERI, 2014, Springer, Cham, 193 ss.

pensare alla possibilità che siano impartite ai delegati vere e proprie istruzioni in merito allo svolgimento delle investigazioni⁵¹.

Le funzioni suindicate sono, inoltre, espletate dalle camere permanenti per il tramite dei procuratori europei, i quali non solo assicurano la supervisione delle attività condotte nel proprio Stato membro di origine in attuazione delle decisioni delle prime, ma possono farsi portatori, nei confronti delle stesse, di progetti di decisioni elaborati dai delegati⁵².

Tra le diverse attribuzioni riferibili alle camere – che includono, tra l’altro, lo scioglimento dell’alternativa tra l’esercizio dell’azione e l’archiviazione, al termine delle indagini preliminari, e l’invito ai procuratori delegati ad avviare indagini o ad avocare il procedimento – deve soffermarsi altresì l’attenzione su un ulteriore potere: quello di definire in via preventiva i casi di concorrenza e sovrapposizione di competenza tra diversi Stati membri, anche, eventualmente, mediante il ricorso alla separazione o alla riunione di procedimenti⁵³.

Su tali aspetti si avrà modo di tornare, in quanto, come si è visto nella trattazione delle funzioni di Eurojust, la prevenzione di conflitti di giurisdizione può ritenersi uno dei principali effetti benefici del coordinamento investigativo, purché correttamente, e, soprattutto, tempestivamente attuato. Sarà dunque utile il confronto, al riguardo, con le soluzioni individuate nella disciplina della Procura europea, che risolve tale problema secondo modalità più incisive, configurando decisioni vincolanti delle articolazioni del livello centrale della Procura in punto di assegnazione dei casi⁵⁴.

Come si è anticipato, invece, i procuratori delegati sono le articolazioni dell’organo inquirente europeo a cui è affidata la conduzione materiale dell’attività

⁵¹ A norma dell’art. 10, § 5, regolamento 2017/1939, cit.: «La competente camera permanente, agendo tramite il procuratore europeo incaricato di supervisionare l’indagine o l’azione penale, può in un caso specifico fornire istruzioni conformemente al diritto nazionale applicabile al procuratore europeo delegato incaricato del caso, ove sia necessario per l’efficiente svolgimento dell’indagine o dell’azione penale, nell’interesse della giustizia, o per assicurare il funzionamento coerente dell’EPPO». Ritiene che le attribuzioni delle camere permanenti siano tali da rendere le stesse il “cuore pulsante” della Procura europea, F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor’s Office*, cit., 13.

⁵² Così dispone l’art. 12, § 1, regolamento 2017/1939, cit.

⁵³ V. l’art. 26, § 5, regolamento 2017/1939, cit.

⁵⁴ V. *infra*, § 3.2.

investigativa: essi dispongono, a tal fine, dei medesimi poteri dei procuratori nazionali, salve le specifiche previsioni dell'atto normativo eurounitario⁵⁵.

2.3. *L'indipendenza della Procura europea*

La disciplina della Procura europea è indicativa del richiamo, sotto taluni profili, dell'istituto del coordinamento, come si è accennato, essendo la gestione delle indagini demandata essenzialmente al livello nazionale. Vero è che la direzione dell'attività e le determinazioni finali, adottate all'esito dell'attività investigativa, spettano alla struttura centrale dell'EPPO; nondimeno, esse, come è stato rilevato, tendono ad essere inevitabilmente influenzate dalla conduzione delle operazioni nei diversi ordinamenti statali⁵⁶, anche in ragione della maggiore distanza delle articolazioni "sovraordinate" dal luogo di svolgimento delle operazioni.

Inoltre, tale assetto risulta ancora più evidente, come si vedrà, quando le indagini abbiano natura transnazionale: e, non a caso, il regolamento richiama proprio in tale ambito le funzioni di coordinamento delle camere permanenti, secondo quanto si è sopra accennato.

Alla direzione e al coordinamento delle indagini espletate, a livello europeo, in materia di reati lesivi degli interessi finanziari comunitari facevano riferimento già il Libro verde del 2001 e la proposta della Commissione del 2013⁵⁷.

Pertanto, appare opportuno soffermarsi brevemente sulle questioni attinenti all'indipendenza della Procura europea e dei procuratori delegati, anche al fine di cogliere i profili di distinzione rispetto a quanto si è già rilevato con riguardo alla Direzione nazionale antimafia e a Eurojust.

Si tratta di problemi che, sotto il profilo dell'ordinamento interno, concernono sia l'indipendenza "interna", sia quella "esterna" dei magistrati chiamati a esercitare le funzioni di procuratori delegati.

⁵⁵ V. l'art. 13, § 1, regolamento 2017/1939, cit.

⁵⁶ In questo senso, R. SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale*, cit., 848.

⁵⁷ Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari, cit., 29; proposta di regolamento COM (2013) 534 final, cit., 4.

Il punto di partenza di questa sintetica analisi deve tuttavia essere quello dell'indipendenza "esterna" della Procura europea, considerata come un organo unitario. In proposito, deve tenersi in considerazione anche il fatto che la nuova Procura abbia dovuto tenere conto delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri in ordine all'indipendenza dell'organo dell'accusa⁵⁸.

I profili di disciplina che devono essere considerati al riguardo sono, specialmente, quelli attinenti alla nomina e alla destituzione delle sue diverse articolazioni, nonché all'obbligo di rendiconto, in quanto tali da coinvolgere istituzioni politiche dell'Unione.

Invero, una prima rilevante indicazione normativa proviene dall'art. 6 del regolamento istitutivo, che, al contempo, proclama l'indipendenza di tutte le articolazioni dell'EPPO, le quali «agiscono nell'interesse dell'Unione nel suo complesso, come definito per legge, e non sollecitano né accettano istruzioni da persone esterne all'EPPO, Stati membri dell'Unione europea, istituzioni, organi, uffici o agenzie dell'Unione»⁵⁹, e sancisce l'obbligo dell'organo di rendere conto delle sue attività generali al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione⁶⁰. Sono inoltre stabiliti doveri di trasmissione di relazioni, sulla medesima tipologia di attività, alle stesse istituzioni europee e ai parlamenti nazionali, e di comparizione dinanzi a tali organi, con finalità di rendiconto; deve tuttavia rilevarsi come, analogamente a quanto disposto rispetto a Eurojust, è esclusa ogni forma di controllo – ed è comunque vietata la divulgazione di informazioni al riguardo – sulla gestione di singoli casi⁶¹.

Per di più, l'esigenza di un obbligo di rendiconto, secondo canoni di pubblicità e trasparenza, in ordine all'attività del pubblico ministero e alle relative priorità, è stata valorizzata anche a livello sovranazionale⁶².

⁵⁸ Cfr., su tali profili, K. LIGETI, *The Structure of the EPPO: Features and Challenges*, in *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb)*, 2020, 1, 33 ss.

⁵⁹ Così, l'art. 6, § 1, regolamento 2017/1939, cit.

⁶⁰ Così, l'art. 6, § 2, regolamento 2017/1939, cit.

⁶¹ V. l'art. 7, regolamento 2017/1939, cit.

⁶² Raccomandazione Rec (2000)19 del Comitato dei ministri agli Stati membri sul ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento penale (adottata dal Comitato dei Ministri il 6 ottobre 2000, nella 724ª riunione dei Delegati dei Ministri), punto 11: Gli Stati devono fare in modo che i membri dell'ufficio del Pubblico ministero possano adempiere al loro mandato senza ingiustificate interferenze e senza

Un coinvolgimento delle istituzioni politiche dell'Unione – e specificamente del Parlamento europeo e del Consiglio – è inoltre previsto con riguardo alla nomina del procuratore capo europeo⁶³ e dei procuratori europei⁶⁴, all'esito di una procedura di selezione dei candidati coinvolgente gli Stati membri di appartenenza e un apposito comitato.

Infine, si prevede un meccanismo di rimozione dall'incarico tanto del procuratore capo, quanto dei procuratori europei, ma solo nei casi di sopravvenuta incapacità di esercitare le funzioni e di colpa grave: in tali ipotesi, la decisione è adottata dalla Corte di giustizia, su proposta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione⁶⁵.

La disciplina è dichiaratamente ispirata alla finalità di evitare che l'indipendenza dell'ufficio di procura europeo – ritenuta necessaria anche ad assicurarne legittimazione e funzionalità di azione⁶⁶ – si risolva nell'irresponsabilità delle sue componenti, e dunque configura l'obbligo di rendiconto quale contrappeso della caratteristica sancita dall'art. 6 dell'atto normativo istitutivo⁶⁷.

Come si è anticipato, su tali aspetti si è sviluppato il dibattito dottrinale, che appare invero risentire della diversa configurazione, anche in termini di indipendenza, dei soggetti incaricati di svolgere le indagini, nei vari sistemi processuali nazionali.

Sembra, comunque, che occorra assumere, con riguardo all'ufficio nel suo complesso, una prospettiva autonoma rispetto a quella riferibile all'ordinamento interno, per poi valutare solo successivamente l'eventuale conflitto della disciplina

rischiare di incorrere, al di là di quanto ragionevole, in responsabilità civili, penali o di altra natura. Pubblico Ministero deve rendere conto, periodicamente e pubblicamente, dell'insieme delle sue attività, in particolare delle modalità di attuazione delle priorità che gli competono». V., su tale raccomandazione, F. SPIEZIA, *Gli scenari di struttura*, cit., 555.

⁶³ Ex art. 14, regolamento 2017/1939, cit.

⁶⁴ Secondo quanto stabilito dall'art. 16, regolamento 2017/1939, cit.

⁶⁵ V. gli artt. 14 e 16, § 5, regolamento 2017/1939, cit.

⁶⁶ V. A. MARTÍNEZ SANTOS, *The Status of Independence*, cit., 2-3, il quale pone in luce come l'indipendenza sia una caratteristica essenziale di una procura operante in un contesto internazionale, a fronte di una parziale cessione di sovranità ad opera degli Stati partecipanti, proprio al fine di assicurare la necessaria legittimazione dell'organo; F. SPIEZIA, *Gli scenari di struttura*, cit., 554.

⁶⁷ Cfr. il considerando n. 18 del regolamento 2017/1939, cit.

con principi fondamentali posti dalla Carta costituzionale, limitatamente alla posizione dei procuratori delegati.

Al riguardo, non è apparsa particolarmente problematica la disciplina concernente la nomina dei procuratori; per quanto concerne i delegati, infatti, è stata prevista una procedura di designazione che coinvolge unicamente il collegio dell'EPPO e gli Stati, chiamati a operare le proprie scelte⁶⁸.

Con riferimento, inoltre, ai componenti del livello centrale della Procura, si è posta in luce la mancata reale derivazione dalle regole cui si è fatto cenno di un'effettiva compromissione della sua indipendenza, trattandosi di una scelta pressoché inevitabile in considerazione delle caratteristiche proprie dell'ordinamento e del sistema istituzionale dell'Unione; le soluzioni di cui si tratta si sono inoltre ritenute compensate dalla durata e dalla non rinnovabilità del mandato⁶⁹.

Peraltro, si deve tenere conto del superamento, nel testo definitivo dell'atto normativo del 2017, di quelli che erano stati considerati gli aspetti più critici delle medesime procedure ai sensi del *Corpus Juris* e del Libro verde del 2001, ossia l'attribuzione alla Commissione di un potere esclusivo di proposta⁷⁰. La motivazione di tale soluzione era stata rinvenuta nella particolare responsabilità della Commissione stessa in materia di tutela degli interessi finanziari comunitari⁷¹.

Nella proposta di regolamento del 2013, la selezione dei soggetti da sottoporre al Consiglio, inizialmente individuati a seguito della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea di un invito a presentare candidature per la carica di procuratore europeo, era, infatti, ancora attribuita alla Commissione, all'esito del parere dell'apposito comitato⁷².

⁶⁸ V. l'art. 17, regolamento 2017/1939, cit.

⁶⁹ In questo senso, M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del pubblico ministero europeo*, cit., 207.

⁷⁰ Aveva posto in luce come tale potere esclusivo di proposta potesse far apparire il procuratore capo europeo come una «*longa manus*» della Commissione, M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del pubblico ministero europeo*, cit., 207.

⁷¹ Ne dà conto il Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari, cit., 29. Cfr., al riguardo, B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, cit., 208.

⁷² Così disponeva l'art. 8, § 3, della proposta di regolamento COM (2013) 534 final, cit.: «La selezione si basa su un invito generale a presentare candidature pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, a seguito del quale la Commissione stabilisce una rosa dei candidati e la presenta al Parlamento europeo e al Consiglio. Prima di presentare la rosa dei candidati, la

Per contro, gli artt. 14 e 16 del regolamento istitutivo conferiscono a un comitato, composto secondo modalità tali da assicurare una certa indipendenza, il potere di selezionare le candidature tra le quali il Parlamento europeo e il Consiglio, o solo quest'ultimo, sceglieranno, rispettivamente, il titolare degli incarichi di procuratore capo europeo o procuratore europeo⁷³. I componenti di tale collegio sono sì nominati dal Consiglio, su proposta della Commissione, ma essi appaiono designati secondo requisiti tali da garantire professionalità e tecnicismo nelle valutazioni operate dal medesimo; solo uno di questi è proposto dal Parlamento europeo. Si tratta di un'innovazione che, sebbene possa assicurare un maggiore rispetto del principio di indipendenza dalle istituzioni europee nelle procedure di cui si tratta, appare espressione della più generale tendenza – rilevata in sede di commento della disciplina⁷⁴, anche con accenti critici – al mantenimento in capo agli Stati di un più accentuato potere di controllo dell'operato del nuovo ufficio di procura europeo.

Con riguardo, invece, all'obbligo di rendiconto e alla possibilità di rimuovere il procuratore capo e i procuratori europei su proposta di organi di natura politica, le posizioni sono state più variegate.

Se, difatti, parte della dottrina ha ritenuto di dover valorizzare, in tale disciplina, la natura di contrappeso all'indipendenza della Procura europea, che non può equivalere a insindacabilità dell'operato di quest'ultima⁷⁵, più critici nei confronti di tale scelta sono stati altri autori, specialmente sul piano della capacità dei componenti della struttura centrale dell'EPPO di incidere sullo svolgimento

Commissione chiede il parere di un comitato da essa stessa istituito e composto da sette personalità scelte tra ex membri della Corte di giustizia, membri dei massimi organi giurisdizionali nazionali, membri delle procure nazionali e/o giuristi di notoria competenza, uno dei quali è proposto dal Parlamento europeo, nonché dal presidente di Eurojust in qualità di osservatore».

⁷³ Secondo gli artt. 14, § 3, e 16, § 2, del citato regolamento, il comitato di selezione è composto di «dodici persone scelte tra ex membri della Corte di giustizia e della Corte dei conti, ex membri nazionali di Eurojust, membri dei massimi organi giurisdizionali nazionali, procuratori di alto livello e giuristi di notoria competenza».

⁷⁴ Cfr. K. LIGETI, *The Structure of the EPPO*, cit., 44; M. L. WADE, *The European Public Prosecutor*, cit., 169 ss.

⁷⁵ In questo senso, A. CANDI, *Struttura, compiti, indipendenza*, cit., 11; G. DI PAOLO e S. MARCOLINI, *Verso l'istituzione di una Procura europea*, cit., 361 ss.; A. MARTÍNEZ SANTOS, *The Status of Independence*, cit., 4; F. RUGGIERI, *Le più importanti novità*, cit., 209-210; F. SPIEZIA, *Gli scenari per l'istituzione del Procuratore europeo*, cit., 142-143.

delle investigazioni a livello nazionale⁷⁶. Si sono finanche invocati, nel sostenere tale ultimo orientamento, i cd. “controlimiti”, nel cui ambito si è ritenuto di poter collocare il principio di indipendenza “esterna” anche della magistratura requirente. In proposito, è stata considerata censurabile, altresì, la rimessione al collegio della decisione sulla rimozione dall’incarico dei procuratori delegati⁷⁷, al pari del necessario assenso del procuratore capo europeo al medesimo provvedimento adottato dallo Stato di appartenenza, o all’inflizione di misure disciplinari ad opera di quest’ultimo⁷⁸.

Per altro verso, si è posto in risalto come l’odierna configurazione delle forme di controllo sull’operatività della Procura europea sia tale da porsi in contrapposizione con gli obiettivi di efficienza dell’organo, e miri specialmente alla conservazione di poteri in materia in capo agli Stati membri⁷⁹, in linea con la valorizzazione della logica intergovernativa sottesa alla valorizzazione della collegialità del livello centrale dell’EPPO⁸⁰.

La debolezza della prospettata indipendenza rispetto agli Stati membri è stata ricondotta anche al modello del “*double hat*” in quanto tale, essendo i procuratori delegati inseriti negli uffici inquirenti nazionali⁸¹.

Altri autori, ancora, hanno ritenuto che tali profili di disciplina, seppure possano presentare taluni profili di frizione con il proclamato carattere di indipendenza della Procura, non siano tuttavia realmente tali da comprometterla. E difatti, l’indipendenza stessa si è ritenuta piuttosto salvaguardata e sorretta dalla natura obbligatoria dell’azione penale, dal tecnicismo delle competenze⁸² e soprattutto dalla limitata estensione delle valutazioni di natura discrezionale

⁷⁶ Sostiene tale orientamento critico S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor Office*, cit., 2 ss.

⁷⁷ Per ragioni attinenti al venir meno dei requisiti di indipendenza o professionalità, o alla sopravvenuta incapacità di esercitare le funzioni, o ancora di colpa grave: v. l’art. 17, § 3, regolamento 2017/1939, cit.

⁷⁸ S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor Office*, cit., 2 ss.

⁷⁹ V. M. L. WADE, *The European Public Prosecutor*, cit., 175 che osserva come rischino conseguentemente di riproporsi i medesimi inconvenienti legati alla cooperazione giudiziaria tradizionale.

⁸⁰ Così, K. LIGETI, *The Structure of the EPPO*, cit., 44.

⁸¹ In questo senso, H. SATZGER, *The European Public Prosecutor’s Office*, cit., 46.

⁸² A cui fa riferimento anche il Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari, cit., 29, che ricollega l’indipendenza dell’allora istituenda Procura europea alla sua configurazione come «organo giudiziario specialistico».

dell'ufficio, nonché dalle forme di autonomia di cui quest'ultimo gode, con riguardo al potere di dotarsi di un proprio regolamento interno, e sotto il profilo finanziario⁸³. Ancora, la caratteristica di cui si tratta è stata ricondotta alla dichiarata costituzione del nuovo ufficio inquirente europeo «a partire da Eurojust»⁸⁴, e ritenuta espressione di un processo di inevitabile convergenza verso un «modello dominante» a livello europeo⁸⁵.

A tale ultimo proposito, pur dovendosi osservare come siano diverse le tradizioni giuridiche degli Stati membri al riguardo⁸⁶, assumono rilevanza alcune indicazioni provenienti dalla recente giurisprudenza della Corte di giustizia, seppure concernente profili specifici come il possesso dei necessari requisiti di indipendenza, ai fini dell'emissione da parte dell'autorità giudiziaria di un mandato di arresto europeo⁸⁷. In particolare, la Corte ha ritenuto necessaria l'esistenza di regole statutarie e organizzative tali da evitare che l'autorità giudiziaria, anche se non coincidente con un organo giurisdizionale, sia soggetta a istruzioni del potere esecutivo, quando sia chiamata a decidere sull'adozione del menzionato provvedimento⁸⁸. Nondimeno, essa ha escluso che l'assetto gerarchico interno all'ufficio di procura, o l'impartizione ad opera del ministro di istruzioni di natura generale – e non concernenti, invece, singoli e specifici casi – possa compromettere l'indipendenza dell'autorità giudiziaria, richiesta al fine di operare le valutazioni di necessità e proporzionalità funzionali all'adozione del menzionato provvedimento⁸⁹.

⁸³ Secondo, rispettivamente, gli art. 21 e 91 ss., regolamento 2017/1939, cit.: v., al riguardo, A. MARTÍNEZ SANTOS, *The Status of Independence*, cit., 17.

⁸⁴ F. SPIEZIA, *Gli scenari di struttura*, cit., 553.

⁸⁵ In questo senso, M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del pubblico ministero europeo*, cit., 191-192.

⁸⁶ In questo senso, F. SPIEZIA, *Gli scenari di struttura*, cit., 553.

⁸⁷ Si può fare riferimento, sul tema, a Corte giust. UE, I Sez., 12 dicembre 2019, cause riunite C-566/19 PPU e C-626/19, JR e YC, in *Sistema penale*, 22 gennaio 2020, con nota di L. SCOLLO, *La Corte di Giustizia UE si pronuncia sulla legittimità del procedimento di emissione del M.A.E. da parte del P.M. francese*; Corte giust. UE, G.S., 27 maggio 2019, C-509/18, PF e Corte giust. UE, G.S., 27 maggio 2019, C-508/18 e C-82/19 OG e PI, entrambe con commento di M. PACINI, *L'indipendenza del pubblico ministero e l'integrazione giudiziaria europea*, in *Giornale dir. amm.*, 2019, 6, 765 ss. In particolare, viene in considerazione in tali pronunce la nozione di «autorità giudiziaria emittente», a norma dell'art. 6, par. 1, della decisione quadro 2002/584.

⁸⁸ Corte giust. UE, 27 maggio 2019, OG e PI (Procure di Lubecca e Zwickau), cit., punti 51 e 74.

⁸⁹ Corte giust. UE, I Sez., 12 dicembre 2019, JR e YC, cit.

Secondo tale orientamento, pertanto, è la specifica incidenza delle direttive dell'esecutivo sulla decisione in merito al singolo caso individuale, e non invece la formulazione di istruzioni generali, eventualmente di politica criminale, ad essere idonea a minare l'indipendenza del procuratore nazionale.

Se si ha riguardo alla disciplina del controllo operato sulla Procura da istituzioni di natura politica, non sembra che esso, anche facendo riferimento al richiamato orientamento formulato dalla Corte di giustizia in materia di mandato di arresto europeo, sia tale da compromettere realmente l'indipendenza dell'organo, considerato nella sua unitarietà.

Anche quando vengano in considerazione gli obblighi di rendiconto, le informazioni trasmesse e il conseguente vaglio operato dai destinatari delle relazioni appaiono limitarsi alle linee generali di attività dell'EPPO, non potendo per contro essere diffuse indicazioni in ordine alla gestione di singoli procedimenti. In questo, si possono cogliere alcune analogie rispetto alla disciplina riferibile a Eurojust⁹⁰.

Pertanto, proprio l'esperienza acquisita in ordine alle relazioni di quest'ultima ha condotto a ritenere prevedibile che il menzionato obbligo di rendiconto non sia idoneo, in concreto, a determinare effettivamente controlli e valutazioni di natura propriamente politica⁹¹.

Inoltre, la rimozione dall'incarico, pur avvenendo su iniziativa del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione, non sembra poter costituire uno strumento di attivazione di una responsabilità politica, in quanto, come si è detto, i motivi che giustificano un simile provvedimento sono da rinvenire unicamente nella colpa grave o nella sopravvenuta incapacità di esercitare le funzioni. In definitiva, il controllo appena indicato risulta anzi opportuno, perché, in linea con quanto sostenuto dall'orientamento sopra citato, l'indipendenza non

⁹⁰ V. *supra*, cap. III, § 2.2. Cfr. A. MARTÍNEZ SANTOS, *The Status of Independence*, cit., 22, il quale ritiene che i menzionati obblighi di rendiconto e di comparizione configurino un controllo di natura politica ma molto generale, senza che, invece, sia prevista la possibilità di far valere una responsabilità disciplinare o penale.

⁹¹ Così, F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 16.

trasmodi in forme di completa irresponsabilità o di «autoreferenzialità»⁹². E, ciò, particolarmente in considerazione del difetto di un organo di autogoverno della magistratura a livello eurounitario, di cui pur si era ipotizzata la costituzione, preferendosi tuttavia in seguito rinunciare alla creazione di una nuova istituzione⁹³.

Peraltro, è vero che, come si è osservato, la Procura europea non dispone di un'accentuata discrezionalità nell'operare le valutazioni concernenti la selezione delle notizie di reato, o l'esercizio dell'azione penale⁹⁴; tale considerazione è tanto più convincente, se si considera che all'esito del negoziato sono stati sensibilmente ridimensionati – seppure non del tutto soppressi – alcuni profili di flessibilità nella decisione relativa a quest'ultima. Ci si riferisce, in particolare, alla previsione, nella proposta della Commissione del 2013, di un accordo transattivo – denominato «compromesso» – idoneo a determinare l'archiviazione del procedimento, all'esito del pagamento da parte della persona sottoposta alle indagini di una somma forfettaria⁹⁵. Tale soluzione ha lasciato il posto a una maggiore valorizzazione degli ordinamenti nazionali, in punto di procedure semplificate di azione penale, a norma dell'art. 40 del regolamento del 2017⁹⁶.

⁹² Parla di rischio di «autoreferenzialità» dell'ufficio di procura, di M. PACINI, *L'indipendenza del pubblico ministero*, cit., 773.

⁹³ V. B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, cit., 210.

⁹⁴ M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del pubblico ministero europeo*, cit., 207. L'obbligatorietà dell'azione penale, pur in presenza di profili di flessibilità, è stata prevista già nella proposta della Commissione al fine soprattutto di rendere effettiva la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, e di evitare disparità di trattamento nella repressione delle frodi comunitarie: v. M. CONINSX, *The European Commission's Legislative Proposal: An Overview of Its Main Characteristics*, in *The European Public Prosecutor's Office. An extended arm or a Two-Headed dragon?*, a cura di L. H. ERKELENS, H. LEENDERT, A. W. H. MEIJ, W. H. ARJEN, M. PAWLIK, T.M.C. Asser Press, 2015, 33; B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, cit., 253, la quale pone in luce come già nel *Corpus Juris* si fosse ravvisata l'esigenza di assicurare trasparenza e forme di controllo con riguardo ai poteri discrezionali del pubblico ministero europeo.

⁹⁵ Così disponeva l'art. 29 della proposta di regolamento COM (2013) 534 final, cit.

⁹⁶ In particolare, secondo l'art. 40, § 1, regolamento 2017/1939, cit., «se il diritto nazionale applicabile prevede una procedura semplificata di azione penale volta alla pronuncia del provvedimento definitivo nel caso sulla base di termini convenuti con l'indagato, il procuratore europeo delegato incaricato del caso può proporre alla camera permanente competente, a norma dell'articolo 10, paragrafo 3, e dell'articolo 35, paragrafo 1, di applicare tale procedura conformemente alle condizioni previste dal diritto nazionale». V., su tale disposizione, J. DELLA TORRE, *La giustizia penale negoziata in Europa*, Padova, 2019, 581 ss.

Alcuni profili di discrezionalità regolano comunque, tuttora, decisioni quali il trasferimento del procedimento alle autorità nazionali, almeno in determinati casi⁹⁷.

Anche nel *Corpus Juris*⁹⁸ erano individuate ipotesi di «*diversion*»⁹⁹, costituite dall'archiviazione “condizionata”, dal trasferimento dell'azione alle autorità nazionali e dall'autorizzazione a transigere accordata all'autorità nazionale richiedente, sebbene si sia osservato come i redattori del progetto avessero cercato di limitare i profili di “politicalità” delle valutazioni del procuratore europeo¹⁰⁰. Una non rigida predeterminazione dei presupposti per l'esercizio delle funzioni dell'EPPO e per l'eventuale deferimento del caso alle autorità nazionali caratterizzavano, inoltre, le *Model Rules*, che invero lasciavano in proposito non trascurabili margini di apprezzamento all'EPPO¹⁰¹.

Inoltre, più ampi margini di discrezionalità, in presenza di un debole controllo giurisdizionale e finanche, in alcuni casi, di un contraddittorio con gli altri soggetti del procedimento penale, appaiono caratterizzare, come si vedrà, altre valutazioni, concernenti, in particolare, le indagini transnazionali: basti pensare alle determinazioni concernenti la scelta dello Stato avente giurisdizione, nonché della riunione e separazione dei procedimenti, fondate tra l'altro su indicazioni normative non del tutto tassative.

Pertanto, l'assenza di qualsivoglia forma di vaglio almeno sull'operatività generale della Procura sarebbe difficilmente accettabile, pur a fronte dei già rilevati

⁹⁷ Art. 34, § 3, regolamento 2017/1939, cit.: «Qualora, con riguardo a un reato che comporti o possa comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 100 000 EUR, il collegio ritenga che, tenuto conto del grado di gravità del reato o della complessità del procedimento nel singolo caso, non sia necessario svolgere indagini o esercitare l'azione penale a livello dell'Unione e che sia nell'interesse dell'efficienza delle indagini o dell'azione penale, esso emana, conformemente all'articolo 9, paragrafo 2, direttive generali che consentano alle camere permanenti di rinviare il caso alle autorità nazionali competenti».

⁹⁸ All'art. 19, § 4, lett. a), b) e c): v., al riguardo, M. BARGIS, *Le disposizioni processuali del Corpus Juris 2000*, in *Corpus Juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale*, a cura di M. BARGIS e S. NOSENGO, Milano, 2003, 153; B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, cit., 253-254.

⁹⁹ Come definite da B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, cit., 253-254.

¹⁰⁰ V., al riguardo, B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, cit., 254-55.

¹⁰¹ V., in particolare, le *rules* n. 3 e 64: cfr., sul punto, F. SPIEZIA, *Gli scenari di struttura*, cit., 566.

profili di decentramento strutturale dell'ufficio di cui si tratta. La "politicalità" insita in tali controlli appare in realtà minimale, e comunque può considerarsi coerente con i menzionati margini di apprezzamento – non meramente tecnico – riferibili all'organo europeo, nonché con l'esigenza di assicurare un congruo vaglio dell'attività di un organo dotato di rilevanti prerogative a livello sovranazionale, idonee a incidere sui diritti e le libertà individuali¹⁰².

Un'alternativa all'odierna configurazione dell'indipendenza dell'EPPO, anche al fine di fornire una maggiore legittimazione politica alle scelte di quest'ultimo, è stata individuata nella previsione di un controllo politico «alto» del Parlamento europeo¹⁰³, suscettibile di tradursi nell'adozione di un provvedimento di sfiducia dell'organo dell'accusa. Si tratta di un modello a cui avrebbe potuto guardarsi con interesse, specialmente qualora fossero state mantenute le più ampie prerogative discrezionali della Procura, ancora presenti nella proposta della Commissione.

Con riguardo alla posizione dei procuratori delegati, sotto il profilo dell'indipendenza funzionale, sembra che possano formularsi considerazioni analoghe a quelle svolte con riguardo al sistema processuale italiano, rispetto tanto alle ipotesi di esercizio delle funzioni di coordinamento, quanto all'assetto gerarchico interno alla singola procura¹⁰⁴. Per di più, come si è detto, quest'ultima configurazione non appare significativa, secondo la giurisprudenza sovranazionale, al fine di limitare l'indipendenza dell'organo.

Come si è anticipato, tuttavia, forti critiche sono state mosse all'incidenza dei menzionati profili di disciplina, concernenti l'obbligo di rendiconto e la possibile destituzione su iniziativa politica, sull'indipendenza – da ritenersi, nei limiti di cui si è detto, costituzionalmente tutelata – della magistratura requirente

¹⁰² Cfr. K. LIGETI e 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?*, cit., 56; A. MARTÍNEZ SANTOS, *The Status of Independence*, cit., 4.

¹⁰³ V., al riguardo, F. DE LEO, *Dopo la Convenzione. Procura europea, Eurojust e dintorni*, in *Quest. giust.*, 2003, 5, 1047-48; M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del pubblico ministero europeo*, cit., 194.

¹⁰⁴ V. *supra*, cap. II, § 2.1. Cfr., sul punto, L. BACHMAIER WINTER, *Cross-Border Investigations*, cit., 119.

nell'ordinamento italiano¹⁰⁵. Nondimeno, oltre a potersi considerare dubbia la possibilità di attribuire all'indipendenza del pubblico ministero il ruolo di vero e proprio "controlimite", la configurazione dei procuratori delegati come articolazioni periferiche dell'ufficio europeo, inteso come organo unitario, induce a ritenere superabili tali rilievi. Invero, la capacità delle componenti della struttura centrale, designate secondo il meccanismo sopra descritto, di incidere sulla conduzione delle investigazioni a livello nazionale, resta limitata alle indagini dirette dall'EPPO, rispetto ai reati di sua competenza. A queste ultime può dunque riferirsi una logica diversa da quella accolta nel sistema processuale nazionale; e resta comunque impregiudicata la più accentuata indipendenza dei magistrati nazionali, quando essi operino come uffici del pubblico ministero italiano.

Ben diversa è, per contro, la già esaminata posizione del membro italiano di Eurojust: come si è già avuto modo di osservare¹⁰⁶, infatti, in questo caso la mancata configurazione del medesimo come autorità giudiziaria realmente indipendente da quella ministeriale è idonea a condizionare, secondo valutazioni potenzialmente politiche, la gestione di indagini che restano condotte dal pubblico ministero italiano.

Sotto tale profilo, si coglie dunque la distinzione tra il modello del coordinamento e quello espresso dalla Procura europea: unico è invero, in quest'ultimo caso, l'ufficio, e i procuratori delegati ne fanno parte quali articolazioni periferiche del medesimo, e dovrebbero dunque ritenersi soggetti alla disciplina – in punto di indipendenza funzionale, ma anche, eventualmente, di obbligatorietà dell'azione¹⁰⁷ – riferibile all'ufficio europeo. Sotto tale profilo, non sembrano poter sussistere effettivi e insormontabili ostacoli di natura costituzionale

¹⁰⁵ S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor Office*, cit., 10.

¹⁰⁶ V. *supra*, cap. II, § 2.2.

¹⁰⁷ Osserva F. RUGGIERI, *Ufficio del rappresentante dell'accusa europeo*, cit., 596, che un'ipotetica violazione dell'art 3 Cost. dovrebbe escludersi in ragione dell'impossibilità di escludere un'eventuale apertura del processo a livello nazionale, in caso di mancato esercizio dell'azione ad opera del Procuratore europeo. Diverse conclusioni si sono prospettate, invece, rispetto alla transazione che era prevista dalla proposta di regolamento: v. M. CAIANIELLO, *L'istituzione del pubblico ministero europeo*, cit., 616. Sostiene l'estraneità dell'azione europea all'ambito di applicazione dell'art. 112 Cost. P. LASZLOCZKY, *Pubblico ministero europeo e azione penale europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1999, 34.

all'inserimento e all'operatività dei procuratori delegati nel nostro ordinamento, specialmente in forza degli artt. 11 e 117 Cost.¹⁰⁸. Parte della dottrina ha suggerito anche, sul punto, la possibilità di un adattamento di alcune disposizioni della Carta fondamentale – quali gli artt. 105, 106, 107, 112 – alla normativa sovranazionale¹⁰⁹.

Per di più, le previsioni del regolamento dovrebbero mirare ad assicurare l'indipendenza della Procura europea non solo rispetto alle istituzioni eurounitarie, ma anche in rapporto agli stessi Stati membri: si spiegano così disposizioni come quella che subordina al consenso del procuratore capo europeo la rimozione dall'incarico di un procuratore delegato o l'adozione di provvedimenti disciplinari nei suoi confronti, per motivi connessi alle responsabilità che gli derivano dal regolamento¹¹⁰.

Quanto all'indipendenza funzionale dei singoli procuratori delegati costituenti articolazioni dell'ufficio di procura europeo, si possono richiamare le riflessioni già svolte in precedenza in merito a tale requisito, nei rapporti interni al singolo ufficio¹¹¹.

Merita ricordare, sul punto, come il legislatore italiano, in sede di adeguamento dell'ordinamento interno al regolamento europeo, abbia in ogni caso compiuto scelte sintoniche con la garanzia dell'indipendenza “di status” dei candidati alla carica di procuratore europeo, al fine di assicurare la coerenza con i principi costituzionali di riferimento, che – in tal caso sì – avrebbe potuto essere compromessa da scelte di diverso tenore. Inoltre, come si vedrà a breve, l'organo di autogoverno della magistratura ha formulato alcune considerazioni sulla salvaguardia dell'indipendenza funzionale interna dei procuratori delegati, al fine

¹⁰⁸ Cfr., con riguardo alla legittimità della previsione di forme di dipendenza funzionale dei procuratori delegati dal livello centrale della Procura europea, F. RUGGIERI, *Ufficio del rappresentante dell'accusa europea*, cit., 594-95. V. anche, sul punto, F. Lo Voi, *Il difficile percorso*, cit., 669.

¹⁰⁹ F. SPIEZIA, *Gli scenari di struttura*, cit., 579.

¹¹⁰ Secondo quanto disposto dall'art. 17, § 4, del regolamento: valorizza questa prospettiva di indipendenza anche rispetto agli Stati membri G. ILLUMINATI, *Protection of Fundamental Rights of the Suspect or Accused in Transnational Proceedings Under the EPPO*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, cit., 182.

¹¹¹ V. *supra*, cap. II, § 2.1.

di renderla più coerente con la configurazione che essa assume nell'ordinamento interno.

E difatti, già il Consiglio superiore della magistratura, in un parere in materia, con riguardo al primo profilo aveva ritenuto che, attese le funzioni di natura propriamente giudiziaria che quest'ultimo sarebbe stato chiamato a svolgere, l'individuazione delle persone da proporre allo scopo dovesse essere operata dallo stesso Consiglio, *ex art. 105 Cost*¹¹². Sul punto, la legge di delega aveva formulato criteri molto generali¹¹³. Analoghe considerazioni sono state espresse rispetto alla posizione dei procuratori europei delegati.

È inoltre significativo, con riguardo al secondo degli aspetti di cui sopra, il fatto che nel medesimo parere sia stata affrontata la questione dell'indipendenza funzionale "interna" di questi ultimi, a fronte delle già richiamate previsioni relative ai poteri di direttiva e di coordinamento del procuratore europeo e delle camere permanenti. Sul punto, il Consiglio si è pronunciato nel senso della necessità di ricondurre il riferimento alle «istruzioni», contenuto nell'art. 28 del regolamento, ai «principi e criteri direttivi» che, secondo la normativa italiana in materia di organizzazione interna degli uffici di procura, possono essere formulati dal procuratore della Repubblica¹¹⁴, al fine di pervenire a un'interpretazione «costituzionalmente orientata» anche delle corrispondenti indicazioni contenute nella legge di delega¹¹⁵. Sembra quindi essere stato adottato un approccio che, pur confermando la compatibilità con i menzionati requisiti di indipendenza dell'assetto gerarchico interno all'ufficio, suggerisce di non esasperare una simile configurazione, tutelando una maggiore autonomia dei singoli delegati nell'esercizio delle funzioni.

¹¹² Si tratta del parere sul disegno di legge AC 1201, approvato con delibera del 12 novembre 2018, in *www.csm.it*.

¹¹³ L'art. 4, par. 1, lett. a), legge 4 ottobre 2019, n. 117, di delegazione europea 2018, aveva delegato il Governo a «individuare l'autorità competente a designare, a norma dell'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2017/1939, i tre candidati al posto di procuratore europeo nonché i criteri e le modalità di selezione che regolano la designazione e il relativo procedimento».

¹¹⁴ A norma degli artt. 1, 2 e 4, d.lgs. n. 106 del 2006.

¹¹⁵ Parere sul disegno di legge AC 1201, 10.

Sono state, inoltre, formulate alcune osservazioni in merito all'esigenza di valorizzare la competenza dello stesso organo di autogoverno della magistratura in materia disciplinare, specialmente quando le violazioni, pur commesse nello svolgimento delle prerogative di procuratore delegato, abbiano ad oggetto obblighi posti dalla normativa nazionale¹¹⁶: si è già ricordato, sul punto, come la rimozione dall'incarico da parte dello Stato di riferimento sia stata subordinata all'assenso del procuratore europeo di riferimento, qualora il provvedimento sia dovuto a ragioni connesse alle responsabilità che allo stesso derivano dal regolamento europeo¹¹⁷.

Il recente decreto legislativo di attuazione dell'atto normativo europeo ha, effettivamente, disposto in coerenza con i menzionati auspici del C.S.M., attribuendo a tale organo la scelta dei candidati alla carica di procuratore europeo, in vista della nomina ad opera del Consiglio¹¹⁸.

Analogamente, si è conferita a quest'ultimo la prerogativa di proporre i procuratori europei delegati, da nominare successivamente ad opera del collegio¹¹⁹.

È stato, invece, attribuito al Ministro della giustizia il potere di stipulare l'accordo con il procuratore capo europeo in ordine al numero dei procuratori europei delegati e alla ripartizione funzionale e territoriale delle competenze tra gli stessi, *ex art.* 13 del regolamento, previo parere del Consiglio superiore¹²⁰.

Alla conclusione di tale accordo si è quindi subordinata l'adozione di un decreto, ad opera dello stesso Ministro, volto alla determinazione delle sedi presso le quali i delegati stessi saranno chiamati a esercitare le proprie funzioni: si tratta, comunque, di procure dei capoluoghi distrettuali¹²¹. Una simile soluzione era stata ritenuta preferibile in dottrina, rispetto all'eccessiva diffusione territoriale dei magistrati nelle singole procure, al fine di assicurare una maggiore efficienza della

¹¹⁶ Parere sul disegno di legge AC 1201, 11.

¹¹⁷ Art. 17, § 4, regolamento 2017/1939, cit.

¹¹⁸ Così dispone l'art. 2, d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 9, recante «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea 'EPPO'».

¹¹⁹ V. l'art. 5, d.lgs. n. 9 del 2021, cit.

¹²⁰ V. l'art. 4, d.lgs. n. 9 del 2021, cit.

¹²¹ Art. 10, d.lgs. n. 9 del 2021, cit.

«catena di comando» e il soddisfacimento delle esigenze di specializzazione nella conduzione delle indagini su reati che le richiedano¹²².

In ogni caso, si è stabilito che l'estensione territoriale delle prerogative degli stessi coincida con l'intero territorio nazionale, indipendentemente dalla sede di assegnazione¹²³.

In forza dell'accordo recentemente stipulato tra il Ministro della giustizia e il procuratore europeo, è stata stabilita la collocazione di venti delegati presso nove procure distrettuali¹²⁴.

Per quanto di interesse in questa sede, si deve inoltre porre in risalto il fatto che i procuratori delegati, nell'esercizio delle loro attribuzioni, non sono soggetti ai poteri di direzione del procuratore della Repubblica – a norma dell'art. 70 ord. giud. e del d.lgs. n. 106 del 2006 – né alle prerogative di vigilanza del procuratore generale presso la corte d'appello, ex art. 6 dell'atto normativo da ultimo citato¹²⁵.

Peraltro, si esclude espressamente l'applicabilità delle disposizioni codicistiche in materia di coordinamento investigativo – anche del procuratore nazionale antimafia – e di avocazione ad opera di quest'ultimo e del procuratore generale¹²⁶. Tale scelta è da ricondursi alla soggezione dei magistrati chiamati a ricoprire il ruolo di cui si tratta all'interno dell'EPPO a poteri analoghi, riferibili specialmente alle camere permanenti e al procuratore europeo di riferimento.

In definitiva, sembra che all'interno della nuova Procura europea coesistano profili riconducibili in parte alla struttura gerarchica propria dell'ufficio inquirente, anche nel sistema italiano, e in parte al coordinamento: come si è anticipato, infatti, solo in alcuni casi l'organo appare configurarsi in maniera veramente unitaria, emergendo invece in altre ipotesi l'appartenenza dei diversi delegati a ordinamenti

¹²² In questo senso, F. SPIEZIA, *Gli scenari di struttura*, cit., 574.

¹²³ Art. 9, comma 1, d.lgs. n. 9 del 2021, cit.

¹²⁴ Si tratta delle procure di Roma, Milano, Napoli, Bologna, Palermo, Venezia, Torino, Bari e Catanzaro.

¹²⁵ Art. 9, comma 3, d.lgs. n. 9 del 2021, cit.

¹²⁶ Secondo l'art. 9, comma 3, d.lgs. n. 9 del 2021, cit., «non si applicano gli articoli 53, 371-*bis*, 372, 412, 413 e 421-*bis*, commi 1, secondo periodo, e 2, del codice di procedura penale».

differenti, caratterizzati da divergenze anche profonde in punto di disciplina del procedimento penale, e specialmente di raccolta di elementi di prova.

E dunque, a titolo esemplificativo, la camera permanente, nel designare il procuratore delegato “competente”, in caso di investigazione transazionale, esercita un potere analogo a quello di assegnazione del procedimento, disciplinato dall’art. 2, d.lgs. n. 106 del 2006; nondimeno, esso in tal caso assume una dimensione transfrontaliera, con le conseguenze che ne derivano in punto di legge processuale applicabile.

Al contempo, i poteri di direttiva e di indirizzo dell’attività investigativa sono analoghi a quelli esercitati dal capo dell’ufficio anche a livello interno¹²⁷, pur potendo risentire negativamente della struttura collegiale dell’articolazione chiamata a esercitarli, nonché dell’eventuale non approfondita conoscenza delle investigazioni ad opera della camera permanente, inevitabilmente “lontana” dalla sede del relativo svolgimento. In proposito, un fattore correttivo dovrebbe essere rappresentato dalla partecipazione alle deliberazioni della camera stessa del procuratore europeo incaricato della supervisione¹²⁸.

Nondimeno, secondo quanto rilevato dal C.S.M., la possibilità che siano impartite vere e proprie istruzioni al magistrato incaricato del caso accentua ulteriormente l’assetto gerarchico già conosciuto nell’ordinamento nazionale. Al riguardo, occorre rilevare come il mancato rispetto di tali istruzioni possa determinare la riassegnazione del caso ad altro procuratore delegato dello stesso Stato, su decisione della camera permanente, a seguito di una proposta in tal senso del procuratore europeo competente¹²⁹. Un analogo potere di revoca dell’assegnazione, nell’ipotesi di mancata conformazione alle direttive del

¹²⁷ Secondo il citato art. 2 cpv., d.lgs. n. 106 del 2006, «con l’atto di assegnazione per la trattazione di un procedimento, il procuratore della Repubblica può stabilire i criteri ai quali il magistrato deve attenersi nell’esercizio della relativa attività».

¹²⁸ Art. 10, § 9, regolamento 2017/1939, cit.: «Il procuratore europeo ha diritto di voto, tranne per quanto riguarda le decisioni della camera permanente sulle deleghe o il ritiro delle deleghe a norma del paragrafo 7 del presente articolo, sull’assegnazione e la riassegnazione di cui all’articolo 26, paragrafi 3, 4 e 5, e all’articolo 27, paragrafo 6, e sull’opportunità di rinviare un caso a giudizio (articolo 36, paragrafo 3) se più di uno Stato membro è competente per l’esame del caso e in situazioni di cui all’articolo 31, paragrafo 8».

¹²⁹ Così dispone l’art. 28, § 3, lett. b), regolamento 2017/1939, cit.

procuratore della Repubblica, è comunque sancito dalla normativa italiana¹³⁰, ed è stato interpretato anche dal Consiglio superiore della magistratura come riferibile, altresì, al merito della gestione del procedimento, seppure in ipotesi di particolare serietà¹³¹.

Al contempo, tuttavia, quando siano espletate investigazioni che coinvolgono più di uno Stato, come si dirà, il paradigma di riferimento torna ad essere quello del coordinamento, almeno con riguardo ai rapporti tra i diversi procuratori incaricati delle indagini, e al ruolo espletato dalle camere permanenti, anche in punto di superamento di eventuali situazioni di stasi¹³². Si colgono, dunque, alcune analogie con le funzioni della Procura nazionale antimafia, alla luce di quanto si è detto in precedenza¹³³.

Con riguardo al ruolo di supervisione espletato dal procuratore europeo, esso sembra presentare alcune analogie con il procuratore generale presso la corte d'appello italiano, essendo anche titolare di un potere di avocazione, seppure "interna", delle indagini, da esercitare in casi eccezionali, tra cui si annovera il fallimento del sopra richiamato meccanismo di riassegnazione¹³⁴. In tal caso, si è rilevato come operi l'applicazione di un canone di «complementarietà» nel rapporto tra livello centrale e livello decentrato dell'EPPO, non riscontrabile in altri profili di quest'ultimo, come, appunto, il potere di impartire istruzioni¹³⁵.

In ogni caso, come si è sopra accennato, l'attribuzione delle prerogative riferibili alla struttura centrale, in massima parte, ad articolazioni di natura collegiale, oltre a rivelarsi potenzialmente pregiudizievole per la speditezza e l'efficienza dell'attività investigativa, contribuisce ulteriormente ad avvicinare le

¹³⁰ V. il citato art. 2 cpv., d.lgs. n. 106 del 2006, nella parte in cui stabilisce che «se il magistrato non si attiene ai principi e criteri definiti in via generale o con l'assegnazione, ovvero insorge tra il magistrato ed il procuratore della Repubblica un contrasto circa le modalità di esercizio, il procuratore della Repubblica può con provvedimento motivato, revocare l'assegnazione; entro dieci giorni dalla comunicazione della revoca, il magistrato può presentare osservazioni scritte al procuratore della Repubblica».

¹³¹ Cfr., al riguardo, G. LOZZI, *Lezioni di procedura penale*, cit., 104.

¹³² V. *infra*, § 3.

¹³³ V. *supra*, cap. II, § 2.2.

¹³⁴ Art. 28, § 4, regolamento 2017/1939, cit.

¹³⁵ Così, H. SATZGER, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 53-54.

dinamiche della Procura europea a quelle del coordinamento, e di organismi quali Eurojust¹³⁶.

Con riguardo alla posizione dei magistrati italiani destinati ad essere inseriti nella struttura dell'EPPO, le scelte compiute dal legislatore italiano, anche in forza del menzionato parere del C.S.M., vanno nel senso di una sostanziale omogeneità del relativo status giuridico a quello dei colleghi nazionali, almeno con riguardo all'articolazione dei poteri nell'ordinamento interno: ne è un esempio essenziale il potere di designazione dei candidati a ricoprire le cariche di procuratore europeo e di procuratore delegato, conferito al Consiglio superiore.

Con riferimento, invece, alle prerogative potenzialmente incidenti sull'indipendenza funzionale – ossia i poteri di direttiva, indirizzo, impulso, supervisione delle indagini – esse sono regolate a livello eurounitario e conferite alle diverse articolazioni della struttura centrale.

L'invito all'avvio di indagini, che nel caso di Eurojust, assume natura non vincolante, se promanante dalla Procura europea si configura come un vero e proprio ordine, perché diretto ad articolazioni del medesimo ufficio, inteso in senso unitario, e nell'ottica dell'esercizio di poteri di natura gerarchica. Così, la camera permanente può impartire tale disposizione al procuratore delegato, nei casi di mancata apertura di un'indagine¹³⁷.

3. Le indagini transnazionali

3.1. Premessa

Al fine di approfondire gli aspetti a cui si è sopra fatto cenno, occorre soffermarsi specificamente sulla disciplina delle indagini transnazionali di

¹³⁶ In questo senso, S. ALLEGREZZA e A. MOSNA, *Cross-Border Criminal Evidence*, cit., 151; F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 14, il quale riflette anche sulla mancata risoluzione, nel regolamento, della questione del possibile contrasto di vedute tra la camera permanente e il procuratore delegato chiamato a esercitare il proprio ruolo di supervisione; A. MINI e A. VENEGONI, *I nodi irrisolti della nuova Procura Europea*, cit., 16. Cfr. anche S. ALLEGREZZA, *Statuto e poteri*, cit., 300; A. MARTÍNEZ SANTOS, *The Status of Independence*, cit., 21.

¹³⁷ Art. 26, § 3, regolamento 2017/1939, cit.

competenza della Procura europea, in quanto di speciale interesse per le finalità del presente lavoro.

E difatti, anche quando si introdurranno alcune considerazioni sull'eventuale auspicabilità dell'applicazione di un approccio unificato alla fase investigativa anche alla materia dei reati ambientali, si farà riferimento unicamente a casi, appunto, a connotazione transfrontaliera; solo rispetto a questi ultimi, invero, potrebbe prospettarsi un'estensione delle competenze dell'EPPO, a norma dell'art. 86 T.F.U.E.¹³⁸

Se si ha riguardo alle indicazioni normative sul punto, occorre richiamare alcune disposizioni a cui si è già avuto modo di fare cenno.

Salve le già richiamate prerogative delle camere permanenti, regolate dall'art. 10 del regolamento, le investigazioni transnazionali sono disciplinate – invero con un livello di dettaglio non elevato – dagli artt. 26, 31 e 32 del medesimo atto normativo.

In primo luogo, si può desumere dalle disposizioni appena citate la possibilità di assegnare lo svolgimento delle indagini a più di un procuratore delegato, qualora il caso abbia caratteristiche tali da richiederlo. Poiché, nondimeno, la scelta del delegato, sotto il profilo territoriale, deve essere compiuta attenendosi a criteri almeno in certa misura predeterminati, occorre operare una digressione su tale particolare profilo. Tali sintetici riferimenti consentiranno dunque di operare, anche sotto tale profilo, un confronto con il modello rappresentato da Eurojust.

3.2. L'individuazione del procuratore delegato "competente": quali passi in avanti rispetto al modello del coordinamento investigativo?

Con riguardo alla scelta dello Stato chiamato a procedere in relazione a determinati fatti, il regolamento istitutivo della Procura europea dà vita a un sistema differente rispetto a quello "fluidico" che si è esaminato nell'analisi delle funzioni di

¹³⁸ L'art. 86, § 4, T.F.U.E., prevede infatti che «il Consiglio europeo può adottare, contemporaneamente o successivamente, una decisione che modifica il paragrafo 1 allo scopo di estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale».

Eurojust. In particolare, si è visto¹³⁹ come, atteso il carattere non realmente soddisfacente della disciplina in materia di risoluzione di conflitti di giurisdizione in ambito europeo, sia importante valorizzare il coordinamento come strumento di prevenzione dell'insorgenza di tali sovrapposizioni. Rimane fermo, nondimeno, un problema di certezza del diritto e di prevedibilità della determinazione dello Stato avente giurisdizione, minati dall'assenza, ad oggi, di criteri omogenei, condivisi e soprattutto dotati di un ordine gerarchico vincolante. Manca inoltre, in capo all'organo di coordinamento sovranazionale, qualsivoglia potere di adottare decisioni vincolanti sul punto, sebbene anche l'eventuale conferimento di una simile prerogativa possa ritenersi non immune da profili di criticità.

È stato inoltre osservato come l'affermarsi di un'effettiva e più accentuata integrazione a livello europeo implichi la necessità di garantire una maggiore certezza nella scelta dello Stato che debba procedere, coerentemente con i principi di legalità e del giusto processo, e in linea con quello che – in tale contesto – si è ritenuto di poter identificare con il diritto a una giurisdizione legalmente predeterminata, nel rispetto del canone di prevedibilità¹⁴⁰.

La disciplina relativa alla Procura europea risolve “in radice” tale problema, limitatamente agli illeciti rientranti nella sfera delle attribuzioni della stessa, prevedendo l'avvio delle indagini, eventualmente a seguito di apposito ordine della camera permanente competente¹⁴¹, ad opera del procuratore delegato o individuato secondo una serie di criteri elencati normativamente¹⁴², e che appaiono orientati a perseguire l'obiettivo finale dell'efficienza dell'attività investigativa¹⁴³.

La disciplina in materia di determinazione della giurisdizione è divenuta più stringente – specialmente attraverso l'individuazione di criteri più puntuali e soprattutto gerarchicamente ordinati – nel corso del negoziato, in ragione del progressivo abbandono della prospettiva di sancire un vero e proprio principio di

¹³⁹ V. *supra*, cap. III, § 3.4.

¹⁴⁰ K. LIGETI e A. WEYEMBERGH, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 68; M. PANZAVOLTA, *Choosing the National Forum*, cit., 66-68.

¹⁴¹ Art. 26, § 1 e 3, regolamento 2017/1939, cit.

¹⁴² All'art. 26, § 4, regolamento 2017/1939, cit.

¹⁴³ In questo senso, M. WASMEIER, *The Choice of Forum by the European Public Prosecutor*, in *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 149.

territorialità europeo¹⁴⁴, in favore della valorizzazione della gestione dei procedimenti a livello nazionale¹⁴⁵.

Più specificamente, il criterio principale è quello del luogo in cui si trova il centro dell'attività criminosa, seguito da altri – applicabili in via subordinata ed elencati in ordine di priorità – che consentono di derogare alla regola generale appena indicata, se idonei a rendere la deviazione da quest'ultima «debitamente giustificata»¹⁴⁶. Tale riferimento può intendersi dunque nella prospettiva finalistica a cui si è fatto sopra cenno, ma sembra contribuire a rendere la materia caratterizzata da qualche difetto di tassatività. Non del tutto chiaro, come si è osservato in sede di commento della disciplina, è in ogni caso il riferimento al «centro» dell'attività illecita; concetto, questo, invero scarsamente pregnante e dotato di una debole connotazione giuridica¹⁴⁷.

Peraltro, la norma di riferimento contempla una sorta di criterio di competenza “per connessione”, individuando lo Stato avente giurisdizione nel luogo di perpetrazione della maggior parte dei reati¹⁴⁸; tuttavia, non è presente nel regolamento una definizione normativa di “connessione”¹⁴⁹, e tale elemento contribuisce a rendere ulteriormente poco tassative le disposizioni in materia di scelta della giurisdizione.

Si dispone, inoltre, che fino all'esercizio dell'azione penale la stessa camera permanente competente possa procedere alla riassegnazione del caso, nonché alla riunione o separazione dei procedimenti¹⁵⁰: non sono, tuttavia, specificati criteri

¹⁴⁴ Il principio di territorialità europeo era invece sancito nel *Corpus Juris* e nell'art. 2 delle *Model Rules*, mentre nell'art. 25, § 1, della proposta di regolamento COM (2013) 534 final, cit., si faceva riferimento al fatto che il territorio dei diversi Stati membri dovesse considerarsi un unico spazio giuridico: v. S. ALLEGREZZA e A. MOSNA, *Cross-Border Criminal Evidence*, cit., 151; G. ILLUMINATI, *Protection of Fundamental Rights*, cit., 185; R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del pubblico ministero europeo*, cit., 392; A. MINÌ e A. VENEGONI, *I nodi irrisolti*, cit., 13; K. LIGETI e A. WEYEMBERGH, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 64.

¹⁴⁵ M. PANZAVOLTA, *Choosing the National Forum*, cit., 69-70.

¹⁴⁶ Tali ulteriori criteri, a norma del citato art. 26, § 4, sono, nell'ordine, i seguenti: «a) il luogo di residenza abituale dell'indagato o dell'imputato; b) la nazionalità dell'indagato o dell'imputato; c) il luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale».

¹⁴⁷ Cfr. F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 18; G. ILLUMINATI, *Protection of Fundamental Rights*, cit., 196; M. PANZAVOLTA, *Choosing the National Forum*, cit., 76.

¹⁴⁸ Art. 26, § 4, regolamento 2017/1939, cit.

¹⁴⁹ V. M. PANZAVOLTA, *Choosing the National Forum*, cit., 76.

¹⁵⁰ Art. 26, § 5, regolamento 2017/1939, cit.

idonei a guidare l'organo nelle sue determinazioni. Si tratta, pertanto, di un potere implicante un elevato tasso di discrezionalità, e da cui derivano significative conseguenze in punto di regole processuali applicabili¹⁵¹.

Invero, alcune indicazioni a tale ultimo riguardo sono contenute nel preambolo: esso sembrerebbe far trasparire la preferenza per l'apertura di un unico procedimento, almeno nell'ipotesi in cui l'illecito sia stato commesso da più persone¹⁵². Nondimeno, subito dopo si richiama la possibilità che si proceda separatamente, in presenza di ragioni connesse all'efficienza dell'attività d'indagine, elencate a titolo meramente esemplificativo: si tratta del caso in cui «un procedimento nei confronti di un indagato o di un imputato può essere chiuso in una fase più precoce, mentre i procedimenti nei confronti di altri indagati o imputati devono ancora proseguire», o dell'ipotesi in cui «la separazione del caso può abbreviare il periodo di detenzione preventiva di uno degli indagati»¹⁵³.

Si tratta, comunque, di indicazioni che, pur essendo significative nella misura in cui esprimono una preferenza per la mancata frammentazione dell'attività investigativa – secondo un approccio che tende dunque ad arginare determinati rischi riconducibili, per contro, all'istituto del coordinamento – non contribuiscono a rendere realmente prevedibile la scelta operata dalla camera permanente.

Non assente è dunque, come è stato posto in luce¹⁵⁴, il rischio di fenomeni di *forum shopping*, in ragione della possibile individuazione, quale ordinamento nel

¹⁵¹ In questo senso, G. ILLUMINATI, *Protection of Fundamental Rights*, cit., 196. Cfr. anche S. ALLEGREZZA, *Statuto e poteri*, cit., 312; J. A. VERVAELE, *The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: Lex incerta and unpraevia?*, in *ERA Forum*, 2014, 15, 97.

¹⁵² V. il considerando n. 67 del regolamento 2017/1939, cit.: «Al fine di tutelare al meglio i diritti del convenuto, in linea di principio l'indagato o l'imputato dovrebbero essere oggetto di una sola indagine o azione penale da parte dell'EPPO. Ove un reato sia stato commesso da più persone, l'EPPO dovrebbe, in linea di principio, aprire un solo caso e condurre indagini congiunte nei confronti di tutti gli indagati o imputati».

¹⁵³ V. il considerando n. 68 del regolamento 2017/1939, cit.

¹⁵⁴ Cfr. S. ALLEGREZZA e A. MOSNA, *Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor. One Step Back on Mutual Recognition?*, in *The European Public Prosecutor's Office. Legal Studies in International, European and Comparative Criminal Law*, I, a cura di L. BACHMAIER WINTER, Springer, Cham, 2018, 148; A. CANDI, *La struttura della Procura europea*, cit., 629; G. ILLUMINATI, *Protection of Fundamental Rights*, cit., 196; ID., *Introduzione*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea*, cit., 457; M. PANZAVOLTA, *Choosing the National Forum*, cit., 66-68. V. anche l'intervento di H. MATT, in AA. VV., *Verso il pubblico ministero europeo*, cit., 37.

cui ambito svolgere le investigazioni o esercitare l'azione penale, di uno Stato le cui disposizioni siano più favorevoli all'accusa, anche in termini di misure investigative eseguibili, di presupposti di esperibilità di determinati strumenti, o ancora di utilizzabilità dibattimentale degli elementi acquisiti nel corso delle indagini.

In definitiva, si tratta di una decisione, normativamente e teleologicamente orientata, nei termini di cui si è detto, adottata secondo una prospettiva propriamente europea, e divergente da quella guidata dal diritto nazionale¹⁵⁵. Essa consente quindi di assumere la determinazione in merito alla giurisdizione sin dall'avvio del procedimento, secondo modalità tali da incidere anche sul successivo esercizio dell'azione penale davanti all'uno o all'altro giudice nazionale.

A tale ultimo riguardo, esula dai confini della presente trattazione la disamina delle questioni problematiche legate al rispetto del principio del giudice naturale, e all'opportunità di configurare un controllo giurisdizionale sul punto, di livello europeo¹⁵⁶; nondimeno, si tratta di profili indubbiamente rilevanti, attesa l'ampia discrezionalità di cui l'EPPO dispone in materia.

In ogni caso, il menzionato ampio margine di apprezzamento in ordine alla riassegnazione, alla riunione e alla separazione dei procedimenti sembra riproporre, nei termini che si vedranno più avanti, la logica del coordinamento investigativo, anche in tale contesto.

Dalle previsioni del regolamento emerge chiaramente la possibilità che, anche in ragione della menzionata elasticità dei criteri di cui si tratta, i procuratori delegati competenti siano più di uno: in tali casi, la disciplina in materia di indagini

¹⁵⁵ Così, M. WASMEIER, *The Choice of Forum*, cit., 154.

¹⁵⁶ V. l'intervento di G. DE AMICIS, in AA. VV., *Verso il pubblico ministero europeo*, cit., 78; cfr. anche G. CIANI, *Il pubblico ministero europeo: problematiche ordinamentali e processuali*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea*, cit., 691; K. LIGETI e A. WEYEMBERGH, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 69, per alcune riflessioni sull'insoddisfacente scelta di rimettere agli ordinamenti nazionali la configurazione dei controlli sulle decisioni dell'EPPO, in linea con la più generale tendenza del regolamento a restringere le possibilità di adire la Corte di giustizia. Tale opzione si ritiene inoltre difficilmente conciliabile con l'art. 267 T.F.U.E., secondo cui la Corte di Lussemburgo è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, tra l'altro, «sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione». Cfr. anche, più ampiamente, sul tema, M. BÖSE, *Judicial Control of the European Public Prosecutor's Office*, in *EU Criminal Justice*, a cura di T. RAFARACI T e R. BELFIORE, Springer, Cham, 2019, 193 ss.

transfrontaliere prevede espressamente, infatti, che questi debbano agire «in stretta cooperazione, fornendosi reciproca assistenza e consultandosi regolarmente»¹⁵⁷. Si può pensare, a tale ultimo riguardo, a titolo esemplificativo, ai casi di frammentazione territoriale delle attività criminose, senza che possa essere individuato un luogo configurabile come «centro» della stessa, e senza che si ravvisi uno Stato nel cui ambito sia stata perpetrata la maggior parte dei reati connessi.

Ancora, tale soluzione sembra emergere anche dal già menzionato riferimento alla possibilità che si proceda alla separazione dei procedimenti di competenza di più Stati, con la conseguente assegnazione degli stessi ai procuratori delegati scelti, con ampio margine di discrezionalità, dalla stessa camera permanente.

Secondo quanto si è osservato, tuttavia, non sono state chiarite, sin dalla proposta della Commissione del 2013, le modalità attraverso cui le suindicate forme di contatto dovrebbero esplicarsi¹⁵⁸.

Né una maggiore specificità di previsioni è rinvenibile rispetto alle forme di esercizio della già richiamata funzione di coordinamento delle camere stesse, a norma dell'art. 10 del regolamento.

In proposito, potrebbe dunque ipotizzarsi il ricorso a forme di concertazione delle investigazioni analoghe a quelle che caratterizzano, appunto, il coordinamento a livello nazionale e sovranazionale, ossia lo scambio di informazioni o il ricorso a riunioni a scopo di concertazione; quanto al compimento congiunto di atti, sembra invece che debba trovare applicazione la disciplina, analoga a quella degli strumenti ispirati al mutuo riconoscimento, che si vedrà a breve. Quanto alla complessiva strategia degli organi inquirenti, essa dovrebbe invece essere definita a livello centrale, ed esprimersi quindi proprio nell'attività delle camere permanenti; quest'ultima potrebbe quindi ritenersi preordinata alla sua efficace attuazione, attraverso le opportune forme di concertazione tra i delegati, ed eventualmente la risoluzione di situazioni di stallo, come si vedrà a breve.

¹⁵⁷ Art. 31, § 1, regolamento 2017/1939, cit., 93.

¹⁵⁸ M. CONINSX, *The European Commission's Legislative Proposal*, cit., 32.

3.3. *La conduzione delle indagini transnazionali*

La disciplina contenuta nell'atto normativo europeo attiene invece, essenzialmente, al problema dell'acquisizione di elementi di prova all'estero. Sotto tale profilo, già i citati riferimenti all'«assistenza» e alla «collaborazione» suggeriscono un assetto dei rapporti tra i diversi procuratori delegati improntati alle dinamiche tradizionali della cooperazione giudiziaria¹⁵⁹, più che a una configurazione realmente unitaria e integrata dell'attività investigativa, attribuita a un ufficio unico a livello europeo.

In particolare, oggetto di apposita disciplina è l'eventualità in cui determinate misure investigative, disposte dal procuratore delegato incaricato del caso, debbano essere eseguite in un altro Stato, e dunque – atteso il già menzionato difetto di armonizzazione delle regole procedurali – secondo norme divergenti da quelle dell'ordinamento nel cui ambito gli elementi acquisiti dovranno essere utilizzati. Differenti saranno, pertanto, le regole che disciplinano la fruibilità nella fase dibattimentale degli elementi acquisiti nel corso delle indagini, nonché i divieti probatori e i criteri di valutazione dei dati acquisiti.

Tali rilievi, e la stessa formulazione della norma del regolamento di cui si tratta, sembrano essere indicativi dell'applicabilità delle previsioni di cui si dirà a breve a tutte le ipotesi di investigazioni transnazionali, e anche quando sia solo uno il procuratore delegato incaricato del caso, ma un certo atto d'indagine debba essere compiuto al di fuori dei confini nazionali.

In particolare, lo strumento contemplato dall'art. 31 dell'atto normativo in esame è quello dell'assegnazione della misura al collega del Paese in cui essa debba essere eseguita¹⁶⁰.

¹⁵⁹ In questo senso, A. MINÌ e A. VENEGONI, *I nodi irrisolti della nuova Procura Europea*, cit., 13 ss.; A. VENEGONI, *La proposta di regolamento per istituire la Procura europea: ragioni, problemi e prospettive*, in *La nuova Procura europea*, cit., 98. Cfr. anche, sull'operatività di dinamiche “orizzontali” analoghe a quelle della gestione tradizionale delle indagini transnazionali, l'intervento di T. RAFARACI, in AA. VV., *Verso il pubblico ministero europeo*, cit., 78. Cfr. anche, sul tema, L. BACHMAIER WINTER, *Cross-Border Investigations*, cit., 121.

¹⁶⁰ Art. 31, § 2, regolamento 2017/1939, cit.

Su tale presupposto, si inseriscono dunque disposizioni che attengono alla legge processuale applicabile, e che – come si dirà – ricordano strumenti ispirati al principio del reciproco riconoscimento, come, soprattutto, l’ordine europeo di indagine¹⁶¹. E, tanto, sebbene si sia rilevato come il riferimento all’«assegnazione» delle misure, e il fatto che non sia menzionata alcuna procedura di riconoscimento, né alcun motivo di rifiuto dell’esecuzione, siano coerenti con forme più snelle e semplificate di reciproco riconoscimento¹⁶². Nondimeno, l’effettiva valorizzazione della natura unitaria dell’organo inquirente avrebbe potuto rendere superfluo il ricorso a simili meccanismi¹⁶³, in ragione dell’acquisizione di elementi di prova all’interno di diverse aree rientranti nell’ambito territoriale di competenza dell’EPPO.

Occorre comunque ricordare, al riguardo, come parte della dottrina abbia ritenuto che l’eventuale formulazione di regole comuni in materia probatoria non sia di per sé incompatibile con il principio del mutuo riconoscimento, che potrebbe invece assumere una diversa dimensione, il cui carattere attenuato sarebbe direttamente correlato al livello di dettaglio della normativa europea¹⁶⁴.

In ogni caso, un primo elemento da tenere in considerazione è rappresentato dalla mancata armonizzazione delle regole processuali applicabili dall’EPPO, sebbene l’art. 86 T.F.U.E. demandi alle disposizioni regolamentari concernenti «le regole procedurali applicabili alle sue attività e all’ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta

¹⁶¹ Pone in luce la derivazione, da un modello decentrato di Procura europea, dell’applicazione degli strumenti ispirati al principio del reciproco riconoscimento, S. WHITE, *Towards a Decentralised European Public Prosecutor’s Office*, cit., 38.

¹⁶² In questo senso, L. BACHMAIER WINTER, *Cross-Border Investigations*, cit., 122.

¹⁶³ F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor’s Office*, cit., 21-22, il quale rileva come la valorizzazione del principio di territorialità europeo avrebbe potuto condurre a ritenere sufficiente una logica improntata alla «close consultation» tra i diversi procuratori operanti a livello nazionale, senza la necessità di ricorrere agli strumenti del mutuo riconoscimento. Cfr. anche, con riguardo all’ipotizzato “salto qualitativo” rispetto al principio del mutuo riconoscimento, K. LIGETI e A. WEYEMBERGH, *The European Public Prosecutor’s Office*, cit., 55.

¹⁶⁴ Così, S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e posizione della difesa: nuovi scenari per la tutela delle garanzie della persona sottoposta alle indagini. Le questioni in gioco*, in *Le sfide dell’attuazione di una Procura europea*, cit., 474-75.

nell'esercizio delle sue funzioni»¹⁶⁵. Per contro – e finanche in misura meno incisiva rispetto alla proposta originaria della Commissione¹⁶⁶ – il regolamento si limita a prevedere un novero piuttosto limitato di misure investigative, che peraltro devono essere contemplate dai diversi ordinamenti statali solo quando si proceda per un reato per cui sia prevista una pena massima non inferiore a quattro anni di reclusione¹⁶⁷; si fanno comunque salve le eventuali condizioni poste, al riguardo, dal diritto nazionale¹⁶⁸. Scelte, queste, certamente divergenti rispetto a quelle riferibili al *Corpus Juris* – nel cui ambito si era disciplinata la possibilità per l'EPPO di formare «prove europee» quali il «verbale europeo di audizione» e il «verbale europeo di interrogatorio» – e alle *Model Rules*¹⁶⁹.

Per tutto quanto non contemplato dal regolamento, si opera quindi un rinvio alle norme processuali vigenti negli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata; con specifico riferimento all'ipotesi delle indagini transnazionali, esse sono espletate secondo un'«ibridazione»¹⁷⁰ tra la *lex fori* e *lex loci*¹⁷¹. L'osservanza dei principi fondamentali dello Stato di esecuzione era stata già prevista, peraltro, dall'art. 4 della Convenzione di assistenza giudiziaria del 2000¹⁷².

Mentre la seconda delle regole appena citate è quella che trova tradizionale applicazione in materia di assistenza giudiziaria¹⁷³, la prima dovrebbe,

¹⁶⁵ Osserva A. BALSAMO, *Le regole di procedura della Procura europea*, cit., 423, che tali previsioni avrebbero potuto costituire il fondamento della «'codificazione' di un sistema processuale penale europeo settoriale».

¹⁶⁶ S. ALLEGREZZA e A. MOSNA, *Cross-Border Criminal Evidence*, cit., 142 ss.

¹⁶⁷ Art. 30, § 1, regolamento 2017/1939, cit.

¹⁶⁸ Art. 30, § 2 e 3, regolamento 2017/1939, cit.

¹⁶⁹ A. BALSAMO, *Verso un modello di prova dichiarativa europea: il nesso tra acquisizione e impiego della prova*, in *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea*, cit., 227-239; ID., *Le regole di procedura della Procura europea tra disciplina delle indagini e formazione della prova*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea*, cit., 428; R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del pubblico ministero europeo*, cit., 428. V. anche, sul tema, F. SPIEZIA, *Gli scenari di struttura*, cit., 565.

¹⁷⁰ L'espressione, con riguardo al diverso strumento dell'ordine europeo di indagine, è impiegato da L. MARAFIOTI, *Orizzonti investigativi europei, assistenza giudiziaria e mutuo riconoscimento*, in *L'ordine europeo di indagine*, cit., 22 ss. V. anche M. DANIELE, *L'impatto dell'ordine europeo di indagine penale sulle regole probatorie nazionali*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2016, 3, 71.

¹⁷¹ S. ALLEGREZZA e A. MOSNA, *Cross-Border Criminal Evidence*, cit., 153.

¹⁷² V., al riguardo, S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e posizione della difesa*, cit., 475; M. DANIELE, *L'impatto dell'ordine europeo di indagine penale*, cit., 71.

¹⁷³ S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e posizione della difesa*, cit., 477; S. ALLEGREZZA e A. MOSNA, *Cross-Border Criminal Evidence*, cit., 153; R. E. KOSTORIS, *Processo penale, diritto*

essenzialmente, assicurare la spendibilità degli elementi di prova acquisiti, in considerazione dell'avvenuto compimento dell'atto secondo le medesime regole vigenti nel Paese in cui le risultanze probatorie o investigative dovranno essere impiegate¹⁷⁴.

E dunque, come si è efficacemente osservato, il «trionfo» del diritto nazionale è intervenuto proprio là «dove ci si sarebbe potuto aspettare un più forte impatto del diritto europeo su quello nazionale»¹⁷⁵.

Se si torna, quindi, alla disciplina delle indagini transnazionali espletate dalla Procura europea, la disciplina dei presupposti di adozione della misura investigativa assegnata al procuratore delegato di un altro Stato membro è quella del Paese di appartenenza del procuratore delegato incaricato del caso¹⁷⁶. La medesima norma prevede che anche la giustificazione dell'atto sia formulata in conformità con l'ordinamento di quest'ultimo. Occorre ricordare, sul punto, che il regolamento istitutivo dell'EPPO subordina la disposizione di misure investigative ad opera dei procuratori a un vaglio di necessità, o comunque di utilità, e di proporzionalità delle medesime¹⁷⁷: si tratta, in realtà, come si è osservato in sede di commento della disciplina¹⁷⁸, di condizioni autonome e ulteriori rispetto ai presupposti sanciti a livello nazionale, e che devono essere esplicitate a giustificazione della scelta compiuta.

Con riferimento, poi, all'esecuzione delle misure stesse, essa avviene secondo le modalità e le procedure indicate dal procuratore europeo delegato incaricato del

europeo e nuovi paradigmi del pluralismo giuridico postmoderno, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, 3, 1202.

¹⁷⁴ R. E. KOSTORIS, *Processo penale, diritto europeo e nuovi paradigmi*, cit., 1202.

¹⁷⁵ Così, R. E. KOSTORIS, *Processo penale, diritto europeo e nuovi paradigmi*, cit., 1202 ss.

¹⁷⁶ Art. 31, § 2, regolamento 2017/1939, cit.

¹⁷⁷ Più precisamente, l'art. 30, § 5, regolamento 2017/1939, cit., prevede quanto segue: «I procuratori europei delegati possono disporre le misure di cui ai paragrafi 1 e 4 soltanto qualora vi sia fondato motivo di ritenere che le misure specifiche in questione possano fornire informazioni o prove utili all'indagine, e qualora non sia disponibile alcuna misura meno intrusiva che consenta di conseguire lo stesso obiettivo. Le procedure e le modalità per l'adozione delle misure sono disciplinate dal diritto nazionale applicabile».

¹⁷⁸ In questo senso, F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 19; G. ILLUMINATI, *Protection of Fundamental Rights*, cit., 188.

caso, salvo che esse siano in conflitto con i principi fondamentali del diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza¹⁷⁹.

In ogni caso, quest'ultimo può non procedere all'attuazione per le ragioni elencate dallo stesso regolamento, tra cui è rinvenibile una valutazione di proporzionalità demandata, dopo l'autorità che ha effettuato l'assegnazione, a quella incaricata di quest'ultima¹⁸⁰.

In tale eventualità, si apre una procedura di consultazione bilaterale tra i procuratori delegati coinvolti, e, solo in caso di incapacità di risolvere la situazione di stasi entro sette giorni, è disposto l'intervento della camera permanente competente¹⁸¹.

Pertanto, secondo quanto si è anticipato, la disciplina delle indagini transnazionali, nello stabilire l'applicazione della *lex fori*, temperata tuttavia dalla previsione della necessaria osservanza dei principi fondamentali dell'ordinamento dello Stato del procuratore incaricato dell'esecuzione, è fortemente analoga a quella posta dalla direttiva in materia di ordine europeo d'indagine¹⁸².

Disciplina, quest'ultima, che, pur superando il criterio della *lex loci* nella prospettiva di un più significativo livello di integrazione nell'ambito dell'Unione europea, ne prevede una mitigazione, per la ritenuta ragione di evitare gli effetti, potenzialmente assai negativi, derivanti dall'applicazione del principio del mutuo riconoscimento in assenza di interventi di armonizzazione¹⁸³.

¹⁷⁹ Art. 32, regolamento 2017/1939, cit.

¹⁸⁰ Si tratta, a norma dell'art. 31, § 5, del regolamento, delle seguenti ragioni giustificative: a) l'assegnazione sia incompleta o contenga un errore manifesto e rilevante; b) la misura non possa essere intrapresa entro il termine fissato nell'assegnazione per motivi giustificati e oggettivi; c) una misura alternativa, ma meno intrusiva, consenta di conseguire gli stessi risultati della misura assegnata; o d) la misura assegnata non esista o non sarebbe disponibile in un caso nazionale analogo ai sensi del diritto del suo Stato membro;

¹⁸¹ Art. 32, § 5-8.

¹⁸² Art. 9, § 2, direttiva 2014/41, cit.

¹⁸³ Così, F. SIRACUSANO, *The European Investigation Order for Evidence Gathering Abroad*, in *EU Criminal Justice*, a cura di T. RAFARACI e R. BELFIORE, Springer, Cham, 2019, 89, il quale ritiene che l'ordine europeo di indagine rappresenti una forma di ibridazione tra la rigidità del mutuo riconoscimento e la flessibilità dell'assistenza giudiziaria. Cfr. anche R. DEL COCO, *Ordine europeo di indagine e poteri sanzionatori del giudice*, in *Dir. pen. cont.*, 21 dicembre 2015. Osserva come, nondimeno, il principio del mutuo riconoscimento si sia affermato proprio in via alternativa a interventi di armonizzazione delle legislazioni nazionali, a partire dalla sentenza *Cassis de Dijon* della Corte di giustizia dell'Unione europea, R. BELFIORE, *La prova penale "raccolta" all'estero*, cit., 190. Analogamente, M. CAIANIELLO, *L'istituzione del pubblico ministero europeo tra esigenze*

Peraltro, anche in materia di o.e.i. si disciplina una procedura di consultazione tra le autorità coinvolte analoga a quella contemplata nel regolamento¹⁸⁴, almeno per alcuni dei motivi di non riconoscimento e di non esecuzione dell'ordine previsti dalla direttiva in materia¹⁸⁵. Sebbene, tuttavia, nel caso della Procura europea, la connotazione di unitarietà dell'organo abbia imposto, quantomeno, un intervento relativamente tempestivo della camera permanente, qualora non sia possibile addivenire a una soluzione concordata, tale dato non è sufficiente a mitigare realmente le connotazioni di scarsa funzionalità e di eccessiva complessità della disciplina, in contrasto con la suindicata natura dell'ufficio inquirente europeo¹⁸⁶. In proposito, si è peraltro rilevato come il regolamento non riconduca alcuna conseguenza al mancato rispetto del termine fissato per l'esecuzione a seguito dell'intervento della camera permanente, o nell'ipotesi di mancata attivazione del procuratore incaricato dell'assistenza in tempi ragionevoli¹⁸⁷.

Per di più, manca la delineazione di regole di esclusione probatoria, che stabiliscano le condizioni a cui sia subordinata l'utilizzabilità degli elementi acquisiti all'estero, all'esito di quella forma di "commistione" tra *lex fori* e *lex loci* sopra ricordata.

Al riguardo, il regolamento si limita a escludere che l'unica ragione della mancata ammissione delle prove acquisite possa essere rappresentata dal fatto che esse sono state raccolte in un altro Stato membro o conformemente al diritto di un altro Stato membro¹⁸⁸.

di efficienza e necessità di semplificazione, in Le sfide dell'attuazione di una Procura europea, cit., 606.

¹⁸⁴ Art. 11, § 4, direttiva 2014/41, cit.: v., al riguardo, R. BELFIORE, *La prova penale "raccolta" all'estero*, Roma, 2014, 208; F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office*, 22-23; M. R. MARCHETTI, *Oltre le rogatorie: i nuovi strumenti per la circolazione degli atti investigativi e delle prove penali*, in *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea*, cit. 217.

¹⁸⁵ Art. 11, §1, direttiva 2014/41, cit.

¹⁸⁶ V. S. ALLEGREZZA e A. MOSNA, *Cross-Border Criminal Evidence*, cit., 156. Cfr. anche L. BACHMAIER WINTER, *Cross-Border Investigation*, cit., 125-126.

¹⁸⁷ V., per queste osservazioni, L. BACHMAIER WINTER, *Cross-Border Investigation*, cit., 126, la quale riflette sul fatto che un'eventuale procedura di infrazione davanti alla Corte di giustizia, per la sua drasticità, dovrebbe essere considerata un'*extrema ratio*.

¹⁸⁸ Art. 37, § 1, regolamento 2017/1939, cit. Cfr., sul tema della mancata previsione di regole in materia di ammissibilità degli elementi di prova acquisiti all'estero, K. LIGETI e A. WEYEMBERGH, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 63.

Sul punto, se già nel *Corpus Juris* 2000 mancava una puntuale definizione di tali profili, operandosi, in massima parte, un rinvio al rispetto dei canoni del giusto processo di cui all'art. 6 CEDU, attraverso quella che è stata definita una «norma processuale in bianco»¹⁸⁹, la proposta della Commissione del 2013 era intervenuta in termini non tassativi, ma comunque più specifici rispetto a quelli dell'attuale formulazione del citato art. 37. Infatti, l'unica condizione a cui poteva essere subordinata l'ammissione della prova in uno Stato diverso da quello di acquisizione della stessa era rappresentata dal difetto di pregiudizio per l'imparzialità del giudice o per i diritti sanciti dagli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁹⁰. Si tratta, anche in questo caso, di previsioni ritenute generiche e inadeguate a soddisfare adeguatamente esigenze di prevedibilità della decisione giudiziale sul punto, né di piena tutela dei diritti dei soggetti coinvolti, in quanto si operava un rinvio a norme tali da porre standard minimi di tutela, e richiedenti comunque una specificazione nell'ordinamento interno¹⁹¹. Si è, peraltro, rilevato come né la Carta di Nizza, né la CEDU, da quest'ultima richiamata all'art. 52, sanciscano veri e propri divieti o regole di esclusione in materia probatoria¹⁹². Per di più, la «creatività del processo interpretativo», riconducibile alla scelta compiuta dal legislatore europeo, si ritiene ancor più significativa, in ragione dell'approccio casistico della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, nella sua opera di concretizzazione delle garanzie procedurali sancite dalla CEDU¹⁹³.

¹⁸⁹ Così, S. ALLEGREZZA, *L'incertezza dei limiti probatori nel progetto Corpus Juris*, in *Il Corpus Juris 2000*, cit., 258 ss.

¹⁹⁰ V. l'art. 30, § 1, della proposta di regolamento COM (2013) 534 final, cit.

¹⁹¹ Cfr. S. ALLEGREZZA e A. MOSNA, *Cross-Border Criminal Evidence*, cit., 147; L. CAMALDO, *La creazione della Procura europea in uno spazio investigativo comune*, in *L'istituzione del procuratore europeo*, cit., XII, il quale ritiene che sarebbe stato preferibile istituire un sistema di prevedere sistema di «double lock», tale da subordinare l'utilizzabilità di un certo dato probatorio, raccolto in altro Stato membro, al rispetto dei requisiti di ammissibilità sanciti negli ordinamenti di entrambi gli Stati; R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del pubblico ministero europeo*, cit., 400, che paventa il rischio di una «tutela al ribasso». Cfr. anche A. BALSAMO, *Le regole di procedura della Procura europea*, cit., il quale pone in luce come la necessità di osservare non solo le disposizioni interne, ma anche una serie di previsioni in materia di diritti poste a livello europeo, implichi un elevato «tasso di creatività» del processo interpretativo. V. anche l'intervento di T. RAFARACI, in AA. VV., *Verso il pubblico ministero europeo*, cit., 79. Sulla necessità che le previsioni delle direttive di cui si tratta trovino specificazione e attuazione a livello nazionale, cfr. anche F. SIRACUSANO, *The European Investigation Order*, cit., 9-10.

¹⁹² In questo senso, S. ALLEGREZZA e A. MOSNA, *Cross-Border Criminal Evidence*, cit., 147.

¹⁹³ A. BALSAMO, *Verso un modello di prova dichiarativa europea*, cit., 233.

Non si è, inoltre, affrontato il problema dell'utilizzabilità dibattimentale¹⁹⁴ degli elementi di prova acquisiti dal pubblico ministero europeo, pur a fronte della diversità delle soluzioni accolte dagli ordinamenti statali sul punto, e sebbene sia stata rilevata la tendenziale configurazione del procuratore stesso come «organo istruttore»¹⁹⁵. Invero, si è osservato come il fulcro delle sue funzioni sia costituito proprio dalla fase investigativa, in quanto quella dibattimentale si svolge ed è regolata a livello nazionale, e come una caratteristica comune dei diversi progetti presentati in materia sia rappresentata dalla raccolta, ad opera dello stesso organo inquirente europeo, di prove fruibili nel dibattimento¹⁹⁶.

Alla frammentazione delle regole processuali applicabili si accompagna, peraltro, quello dei controlli giurisdizionali, espletati a livello nazionale¹⁹⁷.

Si coglie dunque quella che è stata diffusamente considerata, in dottrina, quale una delle principali – se non la principale – mancanza della disciplina della Procura europea: si tratta dell'assenza di previsioni tali da specificare e delineare in maniera puntuale tanto regole di acquisizione ed esclusione della prova, quanto adeguate garanzie dei diritti fondamentali dei soggetti sottoposti a procedimento¹⁹⁸.

Per contro, una soluzione più soddisfacente in materia di tutela dei diritti fondamentali era stata accolta nelle citate *Model Rules*, che contemplavano

¹⁹⁴ Nel senso dell'opportunità che siano definite regole in materia di utilizzabilità dibattimentale degli atti d'indagine, A. CANDI, *La struttura della Procura europea*, cit., 630.

¹⁹⁵ Secondo la definizione di R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del pubblico ministero europeo*, cit., 392.

¹⁹⁶ Si può fare riferimento, al riguardo, all'art. 30 della proposta di regolamento COM (2013) 534 final, cit., e all'art. 37 del regolamento: v. A. BALSAMO, *Le regole di procedura della Procura europea*, cit., 399-400; R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del pubblico ministero europeo*, cit., 392.

¹⁹⁷ S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e posizione della difesa*, cit., 487; R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del pubblico ministero europeo*, cit., 399.

¹⁹⁸ V. gli interventi di G. DE AMICIS, in AA. VV., *Verso il pubblico ministero europeo*, cit., 94; H. MATT, in AA. VV., *Verso il pubblico ministero europeo*, cit., 36, il quale considera inaccettabile la fiducia nelle garanzie processuali apprestate dagli Stati, a fronte della sfiducia nella capacità di perseguire adeguatamente i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione; M. GIALUZ, *ivi*, 84, il quale parla di «preoccupante debolezza» dello statuto dei diritti dell'imputato nella disciplina dell'EPPO; V. MORENO CATENA, *ivi*, 89; T. RAFARACI, *ivi*, 79. Cfr. anche O. MAZZA, *Procura europea e regole comuni in materia di garanzie procedurali e posizione della difesa*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea*, cit., 497. In senso critico rispetto alla delineazione di un sistema organico di regole uniformi, anche per ragioni legate al rispetto del principio di sussidiarietà, anche J. ESPINA RAMOS, *Garanzie procedurali nelle indagini*, cit., 136-37. Cfr. anche, sul tema, S. ALLEGREZZA, *L'armonizzazione della prova europea alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Cassazione penale*, 2008, 10, 3882 ss.

finanche un'autonoma procedura per l'applicazione di misure cautelari limitative della libertà personale, e specialmente della custodia in carcere¹⁹⁹, e prima ancora nel *Corpus Juris*, che enucleava un insieme di garanzie comuni, estese al controllo giurisdizionale sugli atti incidenti sui diritti individuali²⁰⁰.

Il regolamento, per contro, oltre a porre l'ambigua regola sopra indicata in materia di circolazione delle prove raccolte dal procuratore europeo, senza operare alcun intervento di armonizzazione, si limita, più in generale, a rinviare ai diritti sanciti dalla Carta e dalle già menzionate direttive di Stoccolma, rinviando nel resto agli ordinamenti nazionali²⁰¹.

Già con riferimento alle analoghe soluzioni accolte nella proposta della Commissione del 2013, si era rilevato come le scelte del legislatore europeo fossero discutibili, a partire dal rinvio a direttive ad opera di un atto normativo di natura «verticale» quale il regolamento, che disciplina invece direttamente le prerogative dell'organo dell'accusa, ed anche in ragione dell'attestazione delle direttive stesse, talvolta, su un livello di tutela finanche inferiore a quello della CEDU²⁰².

Per tali ragioni, la coesistenza di diverse norme nazionali in materia probatoria e i differenti livelli di tutela dei diritti fondamentali nei vari Stati membri rischiano di dar luogo a quella che è stata definita una «babele dei linguaggi»²⁰³, certamente inidonea ad assicurare omogeneità di trattamento tra i soggetti sottoposti alle indagini che siano espletate dalla Procura europea in Paesi differenti.

¹⁹⁹ In particolare, si trattava di una procedura che contemplava il contraddittorio anticipato, sul modello francese, e ispirata al principio di proporzionalità: v. R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del pubblico ministero europeo*, cit., 393.

²⁰⁰ V. B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, cit., 1593.

²⁰¹ V. l'art. 41, regolamento 2017/1939, cit., che rinvia ai diritti sanciti dalla Carta di Nizza, con particolare riguardo al diritto a un giudice imparziale e i diritti della difesa. Si richiamano inoltre i seguenti diritti:

«a) il diritto all'interpretazione e alla traduzione, come previsto dalla direttiva 2010/64/UE;
b) il diritto all'informazione e il diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine, come previsto dalla direttiva 2012/13/UE;
c) il diritto di accesso a un difensore e il diritto di comunicare e informare terzi in caso di detenzione, come previsto dalla direttiva 2013/48/UE;
d) il diritto al silenzio e il diritto alla presunzione di innocenza, come previsto dalla direttiva (UE) 2016/343;
e) il diritto al patrocinio a spese dello Stato, come previsto dalla direttiva (UE) 2016/1919».

²⁰² Formula tali considerazioni M. GIALUZ, in AA. VV., *Verso il pubblico ministero europeo*, cit., 95.

²⁰³ Così, A. BALSAMO, *Le regole di procedura della Procura europea*, cit., 438.

Solo con riguardo ai casi in cui gli ordinamenti nazionali richiedano, ai fini del compimento di determinati atti, l'autorizzazione del giudice, si dispone che essa debba essere ottenuta in ogni caso, anche quando sia richiesta nel solo Stato del procuratore incaricato dell'assistenza: si tratta di un'indicazione indubbiamente positiva, e che consente di sottrarre alle valutazioni dell'autorità competente l'eventuale riconduzione di tale requisito ai «principi fondamentali» del Paese di esecuzione della misura²⁰⁴.

Una soluzione alternativa al riguardo – probabilmente più confacente alla configurazione unitaria dell'organo inquirente europeo e alle esigenze di efficacia e tempestività del suo operato – era stata individuata nell'estensione della valenza dell'autorizzazione giudiziale accordata in uno Stato membro anche ai territori degli altri Paesi partecipanti²⁰⁵.

Nondimeno, alla luce di quanto si è sopra osservato, quella frammentazione normativa che aveva costituito uno dei più rilevanti argomenti a sostegno del progetto di istituzione della Procura europea, in quanto potenzialmente foriera di disomogeneità in punto di contrasto a determinati illeciti²⁰⁶, continua a rappresentare una consistente, potenziale causa di compromissione del concreto funzionamento dell'organo²⁰⁷.

Particolarmente sensibile, in caso di indagini transnazionali, è poi – come si è detto – la questione dell'utilizzabilità degli elementi di prova acquisiti in un altro Stato, attesa anche la menzionata maggiore ambiguità della formulazione della norma del regolamento rispetto a quella della proposta.

Semberebbe, infatti, che la mancata spendibilità degli elementi raccolti all'estero possa dipendere da condizioni diverse rispetto al presupposto della mera mancata applicazione delle regole nazionali; e, ciò, in linea con la volontà degli

²⁰⁴ Art. 31, § 3, regolamento 2017/1939, cit. Per l'osservazione secondo cui sarebbe preferibile individuare, a livello eurounitario, gli atti per cui sia necessaria l'autorizzazione del giudice, v. Y. BOT, *Il controllo giurisdizionale sulla Procura europea: la giurisdizione europea e degli Stati membri*, in *L'ufficio del Procuratore europeo e le indagini di Olaf*, cit., 57.

²⁰⁵ S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e posizione della difesa*, cit., 477.

²⁰⁶ V. B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, cit., 188 ss.

²⁰⁷ Cfr. M. CAIANIELLO, *L'istituzione del pubblico ministero europeo*, cit., 608.

Stati di conservare più ampi margini di discrezionalità in ordine all'ammissione degli stessi²⁰⁸.

Per contro, il modello delineato nella proposta del 2013 era più chiaramente improntato ai canoni del mutuo riconoscimento, definito «passivo» in quanto tale da richiedere di fare proprie acquisizioni probatorie conseguite mediante regole diverse da quelle del proprio ordinamento²⁰⁹. E, tanto, anche in ragione della ritenuta esigenza – emergente già nel Libro verde del 2001 – di rispettare il principio di proporzionalità²¹⁰.

Si tratta di problemi particolarmente significativi, in ragione della contrapposizione di diverse esigenze: per un verso, assicurare l'utilizzabilità nei differenti Stati membri degli elementi di prova raccolti all'estero, al fine di non rendere del tutto vana e inefficace la disciplina della Procura europea²¹¹; ma, per l'altro, assicurare un congruo livello di tutela delle garanzie individuali, a fronte della disomogeneità che caratterizza tale standard di protezione pur in ambito eurounitario.

Il problema delle condizioni di ammissione della prova raccolta all'estero è stato affrontato dalla dottrina in materia di ordine europeo di indagine, a fronte della già citata analoga disciplina di “ibridazione” tra *lex loci* e *lex fori*, e della mancata previsione anche in tale contesto di regole di esclusione probatoria.

In proposito, un primo elemento che si è ritenuto di valorizzare è costituito dal duplice controllo di proporzionalità, affidato sia all'autorità di emissione, sia a quella di esecuzione²¹²; nel caso dell'o.e.i., un esito negativo del vaglio compiuto

²⁰⁸ V. K. LIGETI e A. WEYEMBERGH, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 63. Cfr. anche M. SIMONATO, *Le garanzie difensive nelle inchieste transfrontaliere condotte dal Pubblico ministero europeo: un miglioramento dello status quo?*, in *L'ufficio del Procuratore europeo e le indagini di Olaf*, cit., 146-47.

²⁰⁹ R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del pubblico ministero europeo*, cit., 401. V. anche A. BALSAMO, *Le regole di procedura della Procura europea*, cit., 429, e l'intervento di G. DE AMICIS, in AA. VV., *Verso il pubblico ministero europeo*, cit., 95. Sostiene, invece, l'orientamento secondo cui la disciplina della Procura europea è improntata al principio della reciproca ammissibilità delle prove, R. BELFIORE, *La prova penale “raccolta” all'estero*, cit., 238.

²¹⁰ A. BALSAMO, *Le regole di procedura della Procura europea*, 429.

²¹¹ R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del pubblico ministero europeo*, cit., 395 e 400.

²¹² L. BACHMAIER WINTER, *Cross-Border Investigations*, cit., 126; R. BELFIORE, *La prova penale “raccolta” all'estero*, cit., 214; R. DEL COCO, *Ordine europeo di indagine*, cit., 7; R. E. KOSTORIS, *Ordine di investigazione europeo e tutela dei diritti fondamentali*, in *Cass. pen.*, 2018, 5, 1447; F. SIRACUSANO, *The European Investigation Order*, cit., 96.

dalla seconda può condurre alla decisione di ritiro dell'ordine, a seguito dello svolgimento di apposite consultazioni²¹³.

Un'analoga verifica, in sede tanto di giustificazione della misura²¹⁴, quanto di esecuzione della stessa²¹⁵, è previsto in caso di indagini transazionali dell'EPPO, e può condurre, anche in tal caso, alla procedura di consultazione sopra illustrata. In tal caso, tuttavia, come si è sopra accennato, è attribuito alla camera permanente il potere di decisione finale²¹⁶.

Posta questa premessa di ordine generale, con riguardo allo specifico profilo dell'ammissione della prova conseguita mediante l'ordine europeo di indagine, si sono ipotizzate soluzioni certamente più "fluide" rispetto a quelle accolte in ordinamenti caratterizzati dalla configurazione delle invalidità in termini tassativi e formali, e più confacenti a un diritto strutturato "secondo principi", più che "secondo fattispecie"²¹⁷.

Con riguardo, dunque, alle modalità di compimento dell'atto probatorio, si è ritenuto verosimile un assetto fondato su soluzioni quanto più possibile condivise e conseguentemente idonee a consentire un progressivo ravvicinamento degli ordinamenti nazionali, che potrebbe eventualmente preludere a un intervento di armonizzazione. In tale contesto, le forme indicate dall'autorità di emissione dovrebbero essere identificate con quelle necessarie a fondare l'utilizzabilità della prova nello Stato di riferimento, senza tuttavia che si rinunci all'osservanza dei principi che rivestono un rilievo essenziale nel Paese di esecuzione, nella prospettiva di non abdicare a livelli più elevati di protezione dei diritti fondamentali. Si è fatto riferimento, a tale ultimo riguardo, alla necessaria autorizzazione giudiziale della misura, o alla disciplina degli avvisi al difensore²¹⁸.

²¹³ Art. 6, § 3, direttiva 2014/41/UE, cit.

²¹⁴ Art. 30, § 5, regolamento 2017/1939, cit.

²¹⁵ Art. 31, § 5, lett. c), regolamento 2017/1939, cit., che contempla l'ipotesi in cui «una misura alternativa, ma meno intrusiva, consenta di conseguire gli stessi risultati della misura assegnata».

²¹⁶ Art. 31, § 7, regolamento 2017/1939, cit.

²¹⁷ R. DEL COCO, *Ordine europeo di indagine*, cit., 9-10 e 14; R. E. KOSTORIS, *Ordine di investigazione europeo*, cit., 1447. Cfr. anche, sul tema, R. E. KOSTORIS, *Equità, processo penale, diritto europeo. Riflessioni di un giurista di civil law*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, 1653 ss.

²¹⁸ V., per tali considerazioni, R. E. KOSTORIS, *Ordine di investigazione europeo*, cit., 1448.

Proprio il principio di proporzionalità è stato quindi proposto quale fulcro della valutazione sull'ammissione e sull'utilizzabilità della prova acquisita in applicazione di regole diverse da quelle interne. In particolare, la proposta è stata quella di giustificare soltanto quelle limitazioni dei diritti che siano proporzionate rispetto allo scopo di assicurare la circolazione della prova nel contesto europeo, nella prospettiva del mutuo riconoscimento²¹⁹. E, tanto, secondo una prospettiva di accertamento in concreto delle conseguenze prodotte dall'atto probatorio sulle garanzie individuali²²⁰.

La prospettiva ultima dovrebbe essere, in definitiva, quella di assicurare il «rispetto dei diritti dell'imputato e dell'indagato e la loro minore compressione possibile, ricercando eventualmente modalità di raccolta della prova meno invasive»²²¹.

Si tratta, indubbiamente, di valutazioni che presentano un certo margine di discrezionalità giudiziale, adeguato, appunto, alla configurazione dell'ordinamento europeo. In ogni caso, tali considerazioni potrebbero fornire interessanti spunti di riflessione anche con riguardo al regolamento in materia di procura europea, sebbene in tale ultima ipotesi le esigenze di libera circolazione dell'esito degli atti investigativi si pongano, sotto il profilo teorico, in misura ancora più accentuata, atteso il carattere almeno formalmente unitario dell'organo.

La previsione del necessario rispetto dei principi e delle condizioni essenziali a cui i diversi ordinamenti coinvolti subordinano la possibilità di adottare determinati atti investigativi o renderne fruibili i risultati può contribuire a innalzare il livello delle garanzie, anche rispetto agli standard non sempre soddisfacenti che, come si è detto, sono imposti dalle direttive europee, richiamate dal regolamento. A tale riguardo, si è posto, in particolare, il problema della limitatezza delle ipotesi in cui la direttiva 2013/48/UE assicura il diritto all'assistenza difensiva²²², e che

²¹⁹ In questo senso, con sfumature analoghe, R. E. KOSTORIS, *Ordine di investigazione europeo*, cit., 1447 ss.

²²⁰ In questo senso, R. DEL COCO, *Ordine europeo di indagine*, cit., 14.

²²¹ Così, R. E. KOSTORIS, *Ordine di investigazione europeo*, cit., 1448.

²²² Art. 3, § 3, lett. c), direttiva 2013/48/UE, secondo cui tale diritto deve essere assicurato quando debba procedersi a: «i) ricognizioni di persone; ii) confronti; iii) ricostruzioni della scena di un crimine».

non comprendono atti d'indagine molto significativi, quali ispezioni, perquisizioni, accertamenti tecnici irripetibili²²³.

È dunque auspicabile che quella forma di «integrazione spontanea»²²⁴ dei sistemi processuali, pur in assenza di interventi di armonizzazione, che si è ipotizzata nell'esecuzione dell'ordine europeo di indagine, conduca a una progressiva confluenza delle norme statali verso una crescente affermazione della tutela dei diritti fondamentali.

Restano comunque non chiariti, come si è rilevato in dottrina, i profili concernenti i rapporti tra il rispetto dei principi costituzionali e sovranazionali in materia di compimento di atti di natura probatoria e investigativa e le conseguenze che ne derivano in punto di utilizzabilità o di valutazione degli elementi raccolti²²⁵.

Pertanto, proprio nel corso dell'elaborazione delle citate *Model Rules* si è ravvisata una scarsa uniformità degli ordinamenti processuali degli Stati membri con riguardo alla disciplina delle indagini, e ciò anche in rapporto al grado di omogeneità che concerne la regolamentazione della fase processuale²²⁶.

Per le ragioni suindicate, in definitiva, l'assenza di interventi volti a rendere più uniforme il diritto processuale penale nel contesto eurounitario, in materia probatoria, rischia di indebolire fortemente l'attività dell'ufficio inquirente europeo, specialmente in un ambito – quello delle investigazioni transnazionali – in cui esso dovrebbe realmente segnare un passo in avanti rispetto all'istituto del coordinamento, anche nella prospettiva di una più piena esplicazione delle garanzie difensive.

4. La possibile estensione della competenza della Procura europea ai reati ambientali

²²³ Così, M. GIALUZ, in AA. VV., *Verso il pubblico ministero europeo*, cit., 84; v. anche L. BACHMAIER WINTER, *Cross-Border Investigations*, cit., 134 ss.

²²⁴ Così, R. BELFIORE, *La prova penale "raccolta" all'estero*, cit., 208.

²²⁵ In questo senso, A. BALSAMO, *Verso un modello di prova dichiarativa europea*, cit., 236-37.

²²⁶ V. M. SIMONATO, *Le garanzie difensive nelle inchieste transfrontaliere*, cit., 147.

Il tema della possibile estensione delle attribuzioni dell'EPPO ai reati ambientali richiede di procedere, in primo luogo, a delineare la sfera di competenza della Procura europea, con speciale riguardo agli illeciti connessi ai "reati PIF".

Invero, i reati che formano oggetto specifico del presente lavoro potrebbero, oggi, essere perseguiti a livello europeo solo qualora rispetto a questi ultimi sia ravvisabile il rapporto di connessione appena indicato; nondimeno, si prenderà altresì in considerazione la prospettiva della possibile estensione della sfera di competenza del pubblico ministero europeo proprio ai delitti lesivi dell'ambiente.

4.1. *La competenza della Procura europea per i reati «indissolubilmente connessi»*

I profili di cui si tratta, come si è già accennato, sono caratterizzati da una certa oscurità di disciplina nel regolamento istitutivo, che contribuisce a rendere poco tassative le previsioni concernenti il novero dei reati con riguardo ai quali l'ufficio di procura europeo sarà chiamato a espletare le proprie funzioni.

In particolare, il legislatore europeo si è orientato verso una soluzione tale da affidare, essenzialmente, agli ordinamenti nazionali la definizione delle fattispecie costituenti oggetto delle attribuzioni dell'EPPO. E difatti, si è rinunciato all'individuazione, attraverso le stesse disposizioni del regolamento, degli illeciti su cui avrebbero dovuto esplicarsi le prerogative della Procura europea; tale soluzione, che avrebbe consentito di perseguire obiettivi di uniformità e di certezza del diritto, si sarebbe tuttavia rivelata di più difficile attuazione, in ragione della necessità di raggiungere il necessario consenso degli Stati partecipanti²²⁷.

Si è, dunque, preferito rinviare²²⁸ alla direttiva 2017/1371 (cd. direttiva PIF)²²⁹, secondo un'opzione che fa prevalere la – almeno parzialmente – eterogenea

²²⁷ V. K. LIGETI e A. WEYEMBERGH, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 65; J. A. VERVAELE, *The material scope of competence*, cit., 98; D. VILAS ALVARES, *The Material Competence of the European Public Prosecutor's Office*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, cit., 28. Parla di «geografia variabile» delle fattispecie oggetto della competenza della Procura europea S. ALLEGREZZA, *Statuto e poteri*, cit., 317. Nel senso dell'opportunità di prevedere a livello eurounitario alcune fattispecie comuni da rendere oggetto delle attribuzioni dell'EPPO, G. CIANI, *Il pubblico ministero*, cit., 690.

²²⁸ Art. 22, § 1, regolamento 2017/1939, cit.

²²⁹ Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.

attuazione della normativa eurounitaria ad opera dei diversi Stati membri, in contrasto, secondo quanto posto in luce da alcuni autori, con fondamentali esigenze legate al necessario rispetto del principio di legalità sostanziale²³⁰.

Ancor meno puntuale, secondo quanto si è anticipato, è poi la nozione di connessione, che consente di estendere l'esercizio delle funzioni della Procura oltre il limitato ambito dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Come si è anticipato, infatti, manca una vera e propria definizione dei casi di connessione all'interno del regolamento, che fornisce indicazioni scarse e non tali da rendere realmente definite e prevedibili le ipotesi in cui la Procura europea può ritenersi legittimata ad avviare proprie indagini²³¹.

I riferimenti alla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di *ne bis in idem*, come non si è mancato di osservare²³², non contribuiscono a chiarire realmente la questione interpretativa di cui si tratta, poiché essi sembrano ricondurre la nozione di "connessione" quasi all'esistenza di un rapporto di identità tra i fatti di cui si tratta.

Invero, il criterio dell'«esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro nel tempo e nello spazio», di cui al considerando n. 54, è stato applicato dalla Corte di Lussemburgo proprio al fine di individuare una relazione di identità tra fatti materiali, sul presupposto dell'irrilevanza della qualificazione giuridica di questi ultimi nella prospettiva dell'operatività del principio sancito dall'art. 54 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e dall'art. 50 della Carta di Nizza²³³.

²³⁰ J. A. VERVAELE, *The material scope of competence*, cit., 98.

²³¹ Analogamente, A. CANDI, *La struttura della Procura europea*, cit., 634.

²³² In questo senso, R. SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale*, cit., 848-49.

²³³ *Ex multis*, Corte giust. UE, I Sez., 28 settembre 2006, C-150/05, Van Straaten, § 48 ss., in materia di importazione ed esportazione di stupefacenti, in cui si è specificato che «non viene richiesto che siano identici i quantitativi di droga di cui trattasi nei due Stati contraenti interessati né i soggetti che si presume abbiano partecipato alla fattispecie nei due Stati»; Corte giust. UE, I Sez., 28 settembre 2006, C-467/04, Gasparini e a., § 54, concernente un'ipotesi di contrabbando avente ad oggetto prodotti alimentari importati prima in Portogallo, e in seguito trasportati in Spagna; Corte giust. UE, II Sez., 9 marzo 2006, C-436/04, Van Esbroeck, § 35-36, concernente il caso di una duplice condanna per esportazione da uno Stato membro, e importazione in un altro Stato membro, delle medesime sostanze stupefacenti; tutte le pronunce sono disponibili in *in curia.europa.eu*.

Peraltro, la Corte di giustizia ha avuto modo di negare, sul punto, che ipotesi di connessione che sarebbero riconducibili, nell'ordinamento italiano, alla continuazione (art. 12, comma 1, lett. b), c.p.p.), in ragione dell'esistenza di un medesimo disegno criminoso sotteso alla pluralità di fatti, siano di per sé tali da fondare l'operatività del divieto di *bis in idem*. Occorre quindi avere sempre riguardo, secondo tale giurisprudenza, all'esistenza di una più stretta correlazione, secondo i canoni sopra indicati, eventualmente anche rispetto all'oggetto materiale delle condotte criminose²³⁴.

Normalmente, inoltre, sebbene non si tratti di una condizione sempre affermata in via assoluta, ai fini della determinazione della stretta connessione di tipo oggettivo a cui si è fatto cenno²³⁵, l'applicazione del principio riguarda fatti commessi dal medesimo soggetto.

Ne risulterebbe, pertanto, un'applicazione piuttosto limitata del criterio della connessione idoneo a fondare la competenza della Procura europea.

Nondimeno, il regolamento fornisce, sul punto, alcune indicazioni ulteriori, attraverso il riferimento al nesso di strumentalità che può attrarre gli illeciti diversi da quelli "PIF" entro l'ambito delle attribuzioni dell'EPPO.

Infatti, per effetto di una scelta invero criticata²³⁶, in ragione delle ulteriori incertezze che ne derivano sul piano dell'estensione della sfera di competenza di quest'ultima, il legislatore europeo ha, in primo luogo, subordinato l'avvio di indagini su reati «indissolubilmente connessi» alla condizione costituita dal fatto che essi siano puniti, nell'ordinamento nazionale di riferimento, meno severamente rispetto ai reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione²³⁷. Nondimeno, si fa

²³⁴ Corte giust. UE, II Sez., 18 luglio 2007, C-367/05, Kraaijenbrink, § 29 ss. Nel § 31, rispetto a un caso di detenzione di proventi del traffico di stupefacenti in uno Stato, e messa in circolazione in uffici di cambio situati in un altro Stato di somme di denaro provenienti anch'esse da un tale traffico, la Corte ha statuito quanto segue: «Per quanto riguarda, più in particolare, una situazione come quella di cui trattasi nella causa principale, nella quale non è stato chiaramente accertato che gli stessi introiti derivati dal traffico di stupefacenti sono all'origine, in tutto o in parte, dei comportamenti illeciti in entrambi gli Stati contraenti interessati, occorre constatare che, in via di principio, una tale situazione può rientrare nella nozione di «medesimi fatti» ai sensi dell'art 54 della CAAS solo se può essere accertato un nesso oggettivo tra le somme di denaro nei due procedimenti».

²³⁵ Corte giust. UE, I Sez., 28 settembre 2006, Van Straaten, cit., § 49.

²³⁶ V. R. SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale*, cit., 848-49.

²³⁷ Così dispone l'art. 25, § 3, regolamento 2017/1939, cit.: «L'EPPO si astiene dall'esercitare la sua competenza in relazione a qualsiasi reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22 e,

salva proprio l'ipotesi in cui gli illeciti connessi a questi ultimi debbano ritenersi ad essi strumentali.

Alcuni chiarimenti in merito alla portata di tale nozione si possono evincere dal preambolo del regolamento, che conduce verso una caratterizzazione della connessione di natura teleologica, richiedendosi che «tale altro reato sia stato commesso principalmente al fine di creare le condizioni per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione, come un reato strettamente finalizzato a procurarsi i mezzi materiali o giuridici per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione o per assicurarsi il relativo profitto o prodotto»²³⁸.

Si pone quindi, in primo luogo, il problema di stabilire, pur a fronte della mancanza di specifiche indicazioni normative al riguardo, se i delitti ambientali possano essere caratterizzati da un rapporto di “inseparabile connessione” con quelli lesivi degli interessi finanziari dell'Unione.

Invero, come si è avuto modo di osservare con riferimento al traffico illecito di rifiuti, anche transnazionale²³⁹, tale fattispecie presenta frequenti correlazioni con illeciti di natura tributaria e doganale, oltre che con fatti di corruzione, anch'essi rientranti nell'ambito di applicazione della “direttiva PIF”²⁴⁰. A tale ultimo riguardo, basti pensare all'ipotesi di corruzione dell'autorità competente allo scopo di conseguire l'autorizzazione prescritta in relazione a determinate ipotesi di spedizione di rifiuti²⁴¹. A titolo esemplificativo, in quest'ultimo caso il reato connesso sarebbe sanzionato, nell'ordinamento italiano, meno severamente rispetto a quello “PIF”, consentendo l'attivazione della competenza della Procura europea.

previa consultazione con le autorità nazionali competenti, rinvia senza indebito ritardo il caso a queste ultime a norma dell'articolo 34 se:

- a) la sanzione massima prevista dal diritto nazionale per un reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1, è equivalente o meno severa della sanzione massima per il reato indissolubilmente connesso di cui all'articolo 22, paragrafo 3, a meno che quest'ultimo reato non sia stato strumentale alla commissione del reato rientrante nel campo di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1; o
- b) vi è motivo di presumere che il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione causato da un reato di cui all'articolo 22 non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima».

²³⁸ Considerando n. 56, regolamento 2017/1939, cit.

²³⁹ V. *supra*, cap. I.

²⁴⁰ Art. 4, § 2, direttiva 2017/1371, cit.

²⁴¹ V. le disposizioni del regolamento 1013/2006, cit.

Nondimeno, la natura indeterminata di criteri delineati dal regolamento, unitamente al riferimento, nel preambolo, ai presupposti piuttosto stringenti di cui si è detto, rendono necessario attendere di valutare l'effettiva estensione che l'ambito sostanziale di esplicazione delle attribuzioni del pubblico ministero europeo assumerà nella prassi.

In ogni caso, si deve ricordare come il regolamento rimetta alle autorità nazionali competenti la risoluzione di eventuali conflitti di competenza che possano sorgere tra la Procura europea e gli Stati membri²⁴²: è dunque ipotizzabile che, attesa l'insufficiente tipizzazione normativa delle ipotesi di cui si tratta, questi ultimi tendano a fare ricorso ai propri criteri di determinazione dei casi di connessione²⁴³. Nondimeno, un'opera di chiarificazione e armonizzazione sul punto può essere auspicato quale effetto del ricorso allo strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, specificamente contemplato con riguardo agli eventuali conflitti di competenza tra l'EPPO e gli Stati membri²⁴⁴.

Per di più, se si esula dal novero dei reati ambientali in senso proprio, si può rilevare come la tutela dell'ambiente possa venire in considerazione anche nell'ambito degli illeciti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, con particolare riguardo a ipotesi quali l'impiego di fondi vincolati per scopi diversi da quelli a cui essi erano destinati. È il caso della frode di cui all'art. 4, direttiva 2017/1371²⁴⁵; ipotesi, questa, che potrebbe oggi configurarsi come di particolare attualità, in relazione alla destinazione a scopi ecologici di parte dei fondi rientranti, in senso ampio, nel *Next Generation EU*, ossia, come è noto, nel piano per la ripresa dell'Europa dalla pandemia. Quest'ultimo, in particolare, oltre a prevedere l'incremento o la destinazione di risorse ad alcuni fondi – quali, tra gli altri, il Fondo per una transizione giusta, Sviluppo rurale, InvestEU – ha il proprio nucleo nel

²⁴² Art. 25, § 6, regolamento 2017/1939, cit.

²⁴³ Per l'orientamento secondo cui la mancata individuazione, già in sede di proposta, di criteri sufficientemente specifici per la determinazione della connessione è tale da dar luogo, prevedibilmente, a soluzioni non omogenee, cfr. M. CAIANIELLO, *L'istituzione del pubblico ministero europeo*, cit., 613.

²⁴⁴ Art. 42, § 2, lett. c), regolamento 2017/1939, cit.

²⁴⁵ Possono venire in considerazione, in particolare, le ipotesi di cui all'art. 3, § 2, direttiva 2017/1371, cit.

dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza²⁴⁶. Tali erogazioni, infatti, subordinate all'approvazione di un Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, sono in gran parte vincolate, e in misura piuttosto significativa proprio in relazione al «*new green deal*»²⁴⁷; non trascurabile è dunque il rischio che si è sopra segnalato.

Posta, quindi, l'esistenza di significative forme di correlazione tra la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e quella dell'ambiente, occorre prendere in esame una questione ulteriore, ossia l'opportunità di un'eventuale estensione della sfera di competenza della Procura europea ai reati ambientali.

4.2. *Un possibile approccio unificato alle indagini su reati ambientali*

Il tema del possibile ampliamento del novero degli illeciti in relazione ai quali il pubblico ministero europeo potrà esercitare le proprie funzioni è da anni discusso in dottrina, in ragione della percezione dell'inadeguatezza della sua estensione, in rapporto alle esigenze di protezione di una pluralità di beni giuridici di rilevanza sovranazionale, che ben potrebbero essere soddisfatte attraverso un superiore livello di integrazione nell'attività di accertamento, e in primo luogo nella fase investigativa.

Si è quindi osservato come l'odierna delimitazione dei confini delle attribuzioni della Procura europea rischi di attribuire a quest'ultima i medesimi caratteri di un diritto dell'Unione talvolta percepito come «burocrattizzato», artificiale, distante dagli interessi della collettività»²⁴⁸.

Per contro, si è posta in luce l'opportunità di adottare una prospettiva diversa, che sia tale da applicare un approccio realmente unificato e integrato in relazione a fattispecie caratterizzate da uno stretto legame con il concetto di cittadinanza europea²⁴⁹.

E, tanto, anche in considerazione del fatto che vengono in considerazione illeciti a connotazione transnazionale – quali il terrorismo, la criminalità

²⁴⁶ V. il *Piano per la ripresa dell'Europa*, in *ec.europa.eu*.

²⁴⁷ V. A. SANDULLI, *Il rebus del Recovery Fund: spendere velocemente ed evitare frodi*, in *Luisa Open*, 6 febbraio 2021.

²⁴⁸ M. PELISSERO, *Ampliamento delle competenze della Procura europea? Problemi e prospettive*, in *La nuova Procura europea*, cit., 77.

²⁴⁹ Così, S. ALLEGREZZA, *Statuto e poteri*, cit., 320.

organizzata, il traffico di esseri umani e altri – anche più gravi rispetto agli illeciti lesivi degli interessi finanziari dell’Unione²⁵⁰, e rispetto a cui forme più tradizionali di cooperazione giudiziaria, ma anche di coordinamento, potrebbero talvolta rivelarsi inadeguate.

Sembra, quindi, di potersi affermare che anche la tutela dell’ambiente, come bene «comune» nel senso che si è più volte ricordato, possa ritenersi patrimonio di quella cittadinanza europea il cui nucleo di valori, secondo l’impostazione suindicata, dovrebbe riflettersi nella delimitazione della competenza della nuova Procura. Quantomeno, si potrebbe pensare di ricondurre all’interno di quest’ultima limitate fattispecie di speciale gravità, tali da concretizzare forme di offesa il cui perseguimento, per la relativa diffusività e capacità di eccedere i confini statali, non può esaurirsi all’interno di questi ultimi, pur in presenza della possibilità di attivare strumenti di cooperazione e coordinamento.

In proposito, si può pensare alle recenti proposte di introduzione, nel più ampio contesto dell’ordinamento internazionale, del crimine di ecocidio²⁵¹, volto a contrastare le più gravi, diffuse e sistematiche forme di offesa all’ambiente, nelle sue molteplici espressioni, in una saldatura tra la protezione di tale bene giuridico e la salvaguardia della vita umana, intesa specialmente quale protezione delle

²⁵⁰ V. S. ALLEGREZZA, *Statuto e poteri*, cit., 320; A. CANDI, *La struttura della Procura europea*, cit., 626; J. A. VERVAELE, *From Eurojust to the European prosecution service*, cit., 157.

²⁵¹ V., al riguardo, *ex multis*, L. BERAT, *Defending the right to healthy environment: Toward crime of geocide in international law*, in *Boston University International Law Journal*, 1993, 2, 32; 7; M. COLACURCI, *Il “Tribunale Monsanto”: le imprese transnazionali dinanzi alla responsabilità per ecocidio?*, in *Jus*, 2018, 1, 145 ss.; M. DELMAS-MARTY, *Umanità, specie umana e diritto penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2012, 3, 741 ss.; E. FRONZA, *L’ecocidio. Alcune riflessioni a margine della proposta di introduzione di un nuovo crimine internazionale*, in *Scritti in onore di Luigi Stortoni*, a cura di M. CAIANIELLO, F. CURI, M. MANTOVANI, S. TORDINI CAGLI, V. TORRE, Bologna, 2016, 797 ss.; M. A. GRAY, *The International Crime of Ecocide*, in *California Western International Law Journal*, 1996, 2, 215 ss.; J. HELLMAN, *The Fifth Crime Under International Criminal Law: Ecocide?*, in *Regulating Corporate Criminal Liability*, a cura di D. BRODOWSKI, M. ESPINOZA DE LOS MONTEROS DE LA PARRA, K. TIEDEMANN, J. VOGEL, Springer, Cham, 2014, 273 ss.; P. HIGGINS, D. SHORT, N. SOUTH, *Protecting the planet: a proposal for a law of ecocide*, in *Crime, Law and Social Change*, 2013, 59, 251 ss.; F. MÉGRET, *The Problem of an International Criminal Law of the Environment*, in *Columbia Journal of Environmental Law*, 2011, 2, 195 ss.; ID., *The Case for a General International Crime against the Environment*, 3 aprile 2010, disponibile all’indirizzo <https://ssrn.com/abstract=1583968>; L. NÉYRET (a cura di), *Des écocrimes à l’écocide : le droit pénal au secours de l’environnement*, Bruylant, 2015; A. NIETO MARTÍN, *Bases para un futuro derecho penal internacional del medio ambiente*, in *Revue internationale de droit pénal*, 2011, 3-4, 477 ss.

generazioni future²⁵². L'intervento penale in tale ambito si ritiene dunque avere come obiettivo quello della "responsabilizzazione" dell'umanità verso l'ecosistema²⁵³; si è, dunque, tra l'altro, ipotizzato l'inserimento di tale delitto nello Statuto della Corte penale internazionale²⁵⁴.

Si prende, invero, atto, in materia, dell'inadeguatezza di un'opera di contrasto a illeciti di una simile portata ad opera dei singoli Stati, anche in ragione dei ben noti problemi legati alla determinazione dello Stato avente giurisdizione, oltre che per il valore simbolico di un'internazionalizzazione dell'intervento penale, a presidio di beni e interessi riconosciuti come di speciale e comune rilevanza²⁵⁵.

Pertanto, analogamente, sembra ipotizzabile delineare, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, un approccio unificato quantomeno alle indagini concernenti illeciti ambientali transnazionali che, per la loro gravità e la diffusività delle relative conseguenze offensive, sono tali da fondare un interesse della generalità degli Stati europei all'esercizio dei poteri di accertamento e sanzionatori. Si potrebbe pensare, a titolo esemplificativo, a ipotesi di inquinamento o disastro ambientale, o di traffico transfrontaliero di rifiuti, caratterizzati da un livello di gravità tale da richiedere un simile approccio integrato.

Si rispetterebbero, così, i connotati di transnazionalità – che si è ritenuta identificabile con la produzione di «ripercussioni» in più Stati membri, a cui fa riferimento lo stesso art. 86²⁵⁶ – e di gravità che sono richiesti dall'art. 86 T.F.U.E. al fine di estendere l'ambito di competenza della Procura europea: si è infatti osservato come sia proprio la gravità a costituire il presupposto ulteriore, rispetto a quelli individuati dall'art. 82 T.F.U.E.²⁵⁷, al fine di porre in essere interventi di armonizzazione²⁵⁸. Essa, inoltre, si è ritenuta identificabile con una seria compromissione di un interesse fondamentale oggetto di protezione giuridica²⁵⁹.

²⁵² Così, E. FRONZA, *L'ecocidio*, cit., 809-810.

²⁵³ M. DELMAS-MARTY, *Umanità*, cit., 751.

²⁵⁴ V. J. HELLMAN, *The Fifth Crime*, cit., 278.

²⁵⁵ V. F. MÉGRET, *The Problem of an International Criminal Law*, cit., 239.

²⁵⁶ Art. 86, § 4, T.F.U.E.

²⁵⁷ Art. 82, § 2, T.F.U.E.

²⁵⁸ In questo senso, A. BALSAMO, *Le regole di procedura della Procura europea*, cit., 421 ss.

²⁵⁹ Così, alla luce anche di alcune indicazioni della Commissione europea, C. DI FRANCESCO MAESA, *EPPO and Environmental Crime*, cit., 198.

La limitazione dell'estensione di cui si tratta a fattispecie che presentino le caratteristiche suindicate consentirebbe inoltre, per un verso, di salvaguardare l'incisività di azione del pubblico ministero europeo²⁶⁰, evitando di gravarlo di un carico di lavoro eccessivo, e, per l'altro, di arginare il rischio contrario di un eccessivo rafforzamento dell'ufficio²⁶¹, con possibili effetti pregiudizievoli con riguardo al ruolo delle procure nazionali e all'equilibrio delle posizioni delle parti.

Nondimeno, si pone il problema delle modalità di possibile individuazione delle fattispecie rientranti nell'ambito di competenza della Procura europea, non essendo univoca in dottrina la possibilità di fondare sull'art. 86, § 2 e 4, una competenza penale diretta dell'Unione²⁶², analoga a quella riferibile allo Statuto della Corte penale internazionale²⁶³.

Si potrebbe infatti, astrattamente, ritenere opportuna, in tal caso, una predeterminazione normativa, a livello eurounitario, degli illeciti che formerebbero oggetto di una simile estensione²⁶⁴, anche al fine di contrastare alcune delle principali ragioni dell'inefficacia della repressione della criminalità ambientale a livello nazionale, nonché dell'esiguo ricorso agli strumenti del coordinamento, come si è avuto modo di dire nella trattazione delle funzioni di Eurojust²⁶⁵.

Si tratta, in particolare, dello scarso successo riferibile all'attuazione della citata direttiva 2008/99, che tra l'altro non ha fornito indicazioni specifiche in materia di cooperazione giudiziaria e coordinamento, e al contempo del difetto di un'adeguata percezione, negli ordinamenti nazionali, della gravità dei delitti di cui si tratta, a cui consegue un'inefficace risposta nell'ordinamento interno. Si

²⁶⁰ Pone in luce la correlazione tra la sfera di competenza dell'EPPO e l'incisività della sua azione S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e posizione della difesa*, cit., 473.

²⁶¹ Paventa questo rischio G. ILLUMINATI, *Introduzione*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea*, cit., 455.

²⁶² In senso favorevole a una competenza penale diretta, tra gli altri, 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*, in *Criminalia*, 2004, 208 ss; *contra*, G. GRASSO, *La Costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, 697.

²⁶³ V., al riguardo, C. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona*, cit., 342.

²⁶⁴ Analogamente, C. DI FRANCESCO MAESA, *EPPO and Environmental Crime*, cit., 208.

²⁶⁵ V. *supra*, cap. III, § 4.2.

garantirebbe, così, una più certa e prevedibile determinazione della sfera di competenza dell'EPPO, secondo gli auspici della dottrina che si sono ricordati.

Infine, si profilerebbe, in tal caso, uno scenario analogo rispetto alle prospettive che si sono aperte nel contesto internazionale, e di cui si è dato conto.

Nondimeno – secondo quanto ritenuto da una parte della dottrina penalistica – pur potendosi profilare, alla luce dell'art. 86, § 2, T.U.E. una competenza dell'Unione a determinare i «precetti da sanzionare penalmente», quantunque con esclusione dell'individuazione delle sanzioni applicabili, analoghe conclusioni non possono essere raggiunte sulla base del § 4 della medesima disposizione, almeno nella sua odierna formulazione. Di conseguenza, mentre in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione il legislatore europeo può ritenersi legittimato alla delimitazione dell'area del penalmente rilevante, la seconda delle norme citate appare presupporre necessariamente l'incriminazione di determinate condotte a livello nazionale²⁶⁶. Non vi sarebbe, in altri termini, la possibilità di un'estensione delle condotte da sanzionare penalmente ad opera nelle norme di diritto dell'Unione²⁶⁷.

Si potrebbe, allora, ipotizzare, nel contesto della rilevata necessità di procedere a una riforma della citata direttiva 2008/99²⁶⁸, la subordinazione dell'esercizio della competenza dell'EPPO al raggiungimento di determinate soglie quantitative di gravità delle fattispecie contemplate da tale atto normativo, ad esempio sotto il profilo della diffusività degli effetti lesivi delle condotte; tecnica, questa, non estranea al regolamento istitutivo, anche con riguardo ai reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione²⁶⁹.

Altro profilo problematico, a cui si è avuto modo di fare riferimento²⁷⁰, è rappresentato dalla mancata determinazione, ad opera del legislatore eurounitario,

²⁶⁶ Si tratta dell'impostazione di C. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona*, cit., 345-46. In senso contrario, e favorevole alla possibilità di raggiungere, in tale settore, una maggiore omogeneità con riguardo alla definizione dei reati e delle sanzioni, cfr. C. DI FRANCESCO MAESA, *EPPO and Environmental Crime*, cit., 208-209.

²⁶⁷ C. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona*, cit., 346.

²⁶⁸ V. *supra*, cap. III, § 4.

²⁶⁹ V. l'art. 25, regolamento 2017/1939, cit.

²⁷⁰ V. *supra*, cap. III, § 4.2.

di criteri volti a individuare lo Stato avente giurisdizione, in un ambito – quello di cui si tratta – in cui la sovrapposizione di differenti pretese punitive costituisce un'eventualità particolarmente probabile.

In proposito, anche la disciplina della Procura europea, come si è detto, non è comunque immune da criticità, e sembrerebbe opportuno, nel delineare una simile competenza dell'ufficio, individuare criteri, per la determinazione dei procuratori delegati preposti allo svolgimento delle indagini, che siano adeguati alle caratteristiche di tali fattispecie criminose. In particolare, potrebbe non essere sempre agevole e opportuno, nei casi suindicati, individuare il luogo in cui si colloca il centro dell'attività criminosa, e dunque sarebbe possibile valorizzare, a titolo esemplificativo, il luogo di residenza abituale dell'indagato o dell'imputato.

Pertanto, permangono le criticità legate al difetto di interventi volti ad armonizzare, o a rendere uniforme, la disciplina delle misure investigative espletabili ad opera dell'EPPO, e a garantire che la libera circolazione degli elementi di prova sia realmente coerente con adeguati livelli di tutela dei diritti fondamentali. Anche con riguardo ai reati ambientali eventualmente di competenza della Procura europea, sembrerebbe dunque di particolare utilità una predeterminazione normativa delle principali attività d'indagine esperibili e delle relative garanzie: basti pensare, in proposito, al rilevato difetto di indicazioni, nella direttiva in materia di assistenza difensiva, in merito agli accertamenti tecnici irripetibili²⁷¹, costituenti uno dei principali strumenti impiegati nelle indagini nell'ambito di cui si tratta.

In caso contrario, non sarebbe agevole cogliere significativi profili di distinzione, in senso migliorativo, rispetto alle odierne dinamiche del coordinamento investigativo nella gestione delle indagini transnazionali, che pur stentano ad affermarsi nel settore in considerazione, e per la cui effettiva implementazione occorre comunque attendere l'esito degli interventi di riforma a cui si è fatto riferimento in precedenza²⁷².

²⁷¹ V. *supra*, § 3.3.

²⁷² V. *supra*, cap. III, § 4.

Altra questione significativa attiene alle plausibili difficoltà che potrebbero ricollegarsi all'intervenuto ricorso alla cooperazione rafforzata, con particolare riguardo alla partecipazione alla stessa soltanto di una parte degli Stati membri. Come si è visto, inoltre, specialmente quando vengano in considerazione reati quali il traffico illecito di rifiuti, è piuttosto frequente il coinvolgimento di Stati terzi, frequente destinazione finale di quanto trasportato in violazione della normativa di riferimento.

Un ruolo significativo, dunque, al fine di assicurare un efficace svolgimento delle indagini, dovrebbe essere mantenuto in capo a Eurojust.

Particolarmente discusso, invero, è stato il rapporto che avrebbe dovuto instaurarsi tra i due organismi per effetto della costituzione della Procura europea, specialmente per la natura “sibillina”²⁷³ dell'espressione «a partire da Eurojust» («*from Eurojust*» nella versione inglese), contenuta nell'art. 86 T.F.U.E.

Si erano infatti prefigurati, specialmente prima dell'entrata in vigore del regolamento istitutivo dell'EPPO, diversi possibili scenari, che si risolvevano, essenzialmente, nelle due alternative principali della costituzione – o della confluenza – di uno di essi all'interno dell'altro, e della coesistenza, con la conseguente necessità di individuare opportune forme di raccordo tra gli stessi²⁷⁴.

A seguito delle scelte compiute dal legislatore eurounitario, coerentemente con l'impostazione accolta anche nel Libro verde²⁷⁵, l'alternativa appare essersi sciolta in favore della compresenza dei due organismi, l'uno con funzioni di coordinamento – ma non ancora dotato, allo stato, del potere di disporre o avviare indagini, nonostante la formulazione dell'art. 85 T.F.U.E. – e l'altro dotato di poteri propriamente investigativi e di esercizio dell'azione penale²⁷⁶.

²⁷³ In questo senso, R. SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale*, cit., 846.

²⁷⁴ Cfr. G. DE AMICIS, *I rapporti della Procura europea con Eurojust, Olaf ed Europol. Le questioni in gioco*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea*, cit., 646-47; V. SCIARABBA, *L'istituzione della Procura europea*, cit., 11; F. SPIEZIA, *Gli scenari per l'istituzione del Procuratore europeo*, cit., 152 ss.

²⁷⁵ J. A. VERVAELE, *From Eurojust to the European prosecution service*, cit., 152.

²⁷⁶ V., al riguardo, A. CSÜRI, *The Proposed European Public Prosecutor's Office*, cit., 139; G. DE AMICIS, *I rapporti della Procura europea*, cit., 646-47, il quale fa riferimento alla configurazione di EPPO come organo d'azione e di Eurojust come organo di coordinamento; K. LIGETI e M. SIMONATO, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 11; F. LO VOI, *Il difficile percorso per la creazione del pubblico ministero europeo “a partire da Eurojust”*, in *Le sfide dell'attuazione di una*

Ed invero, il regolamento fornisce indicazioni inequivoche in tal senso, riferendosi all'instaurazione di «relazioni strette (...) basate su una cooperazione reciproca»²⁷⁷, e alla necessità di un sostegno all'attività della Procura europea ad opera dei diversi attori della cooperazione e del coordinamento in ambito eurounitario, e in particolare anche di Europol e Olaf²⁷⁸.

Si è già avuto modo di fare riferimento alle previsioni contenute nel regolamento che ha recentemente modificato la disciplina di Eurojust, e che ha previsto forme di raccordo con la Procura europea nelle forme dello svolgimento di riunioni periodiche, del possibile inoltro di richieste di reciproca assistenza, di scambio informativo, di verifica incrociata dei rispettivi sistemi di gestione dei fascicoli²⁷⁹.

Il regolamento istitutivo della Procura europea conferma la speciale rilevanza del raccordo di tipo informativo, valorizzando inoltre la possibilità per la stessa di avvalersi delle funzioni di coordinamento che costituiscono la peculiare attribuzione di Eurojust²⁸⁰.

Quanto alla definizione più puntuale delle forme di cooperazione dei due organismi, anche in tale atto normativo si individua la possibilità, nell'ambito della conduzione delle indagini transfrontaliere, di condividere dati e informazioni concernenti l'attività investigativa in corso, e di operare verifiche incrociate nei sistemi informatici suindicati²⁸¹.

Rilevante è inoltre il fatto che si ponga in luce l'importanza del ruolo che Eurojust può espletare proprio quando le indagini transnazionali coinvolgano Stati terzi, con i quali essa abbia concluso accordi di cooperazione, o comunque Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata: in tal caso, essa è chiamata a

Procura europea, cit., 667; V. SCIARABBA, *L'istituzione della Procura europea*, cit., 11; F. SPIEZIA, *Gli scenari per l'istituzione del Procuratore europeo*, cit., 152 ss. Cfr. anche M. CAIANIELLO, *L'istituzione del pubblico ministero europeo tra esigenze di efficienza e necessità di semplificazione*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea*, cit., 617, il quale riflette sulla configurazione dell'EPPO come una sorta di Eurojust "rafforzata", e sulla mancata piena attuazione, rispetto a quest'ultima, del disposto dell'art. 85 T.F.U.E.

²⁷⁷ Considerando n. 10, regolamento 2017/1939, cit. V. anche l'art. 3 del medesimo regolamento.

²⁷⁸ Considerando n. 69, regolamento 2017/1939, cit.

²⁷⁹ V. *supra*, cap. III, § 2.4.

²⁸⁰ Considerando n. 102, regolamento 2017/1939, cit.

²⁸¹ Art. 100, regolamento 2017/1939, cit.

fornire assistenza nella trasmissione ed esecuzione di decisioni e richieste di assistenza giudiziaria della Procura²⁸².

Infine, al pari degli altri organi dell'Unione, Eurojust potrebbe agevolare anche la trasmissione alla Procura delle notizie di reato²⁸³, in virtù del suo rapporto diretto con le autorità competenti a livello nazionale.

Ne risulta quindi confermato il quadro che era stato tratteggiato dalla dottrina anche prima dell'approvazione del regolamento istitutivo del pubblico ministero europeo, e che aveva prospettato un assetto improntato alla valorizzazione della rilevante esperienza acquisita da Eurojust in materia di indagini transnazionali, e della collaborazione nella conduzione di queste ultime, particolarmente in virtù della maggiore estensione dell'ambito di competenza dell'organo di coordinamento sovranazionale²⁸⁴.

Importante è, peraltro, che non vengano a determinarsi forme di confusione e di indebita sovrapposizione tra le funzioni dei diversi organismi operanti a livello sovranazionale, anche in ragione della contiguità di alcune delle rispettive competenze²⁸⁵.

In proposito, qualora si realizzasse l'auspicata estensione delle competenze della Procura europea ad alcune fattispecie ambientali di particolare gravità, dovrebbe parallelamente essere valorizzato, secondo le modalità più opportune – e anche in linea con le linee direttrici a cui si è fatto riferimento nel precedente capitolo²⁸⁶ – il ruolo di Eurojust, che resterebbe inoltre essenziale con riferimento ai reati non inclusi, per contro, nelle attribuzioni dell'EPPO.

In quest'ultimo ambito, dunque, pur sembrando da escludersi l'opportunità di un'attuazione dell'art. 85 T.F.U.E. che, con riguardo alla generalità dei reati ambientali, attribuisca a Eurojust poteri di vera e propria apertura di indagini, proprio al fine di evitare le interferenze di cui sopra, potrebbe comunque essere proficuo un incremento della forza cogente degli inviti dell'Agenzia, specialmente

²⁸² V. il considerando n. 69 e l'art. 100, § 2, lett. b), regolamento 2017/1939, cit.

²⁸³ Art. 24, § 1, regolamento 2017/1939, cit.

²⁸⁴ V. G. DE AMICIS, *I rapporti della Procura europea*, cit., 658; F. LO VOI, *Il difficile percorso*, cit., 667.

²⁸⁵ Cfr., sul punto, G. DE AMICIS, *I rapporti della Procura europea*, cit., 648.

²⁸⁶ V. *supra*, cap. III, § 4.

quando fallisca il coordinamento di natura “spontanea”. Alcuni rilievi finali sul punto saranno formulati in sede di conclusioni.

L’individuazione, quale oggetto della Procura europea, soltanto di alcune fattispecie ambientali solleva poi un’ulteriore questione significativa, ossia quella dell’instaurazione di adeguate forme di raccordo con le procure nazionali, in vista non solo dell’efficace implementazione dei flussi informativi essenziali ai fini della tempestiva e corretta apertura di procedimenti ad opera dell’ufficio eurounitario²⁸⁷, ma anche nella prospettiva del necessario coordinamento con casi caratterizzati da una gestione puramente nazionale. Anche su tale punto, avrebbe potuto attendersi un maggiore intervento chiarificatore del regolamento²⁸⁸; in ogni caso, è auspicabile la stipula di adeguati protocolli operativi²⁸⁹, del tipo di quelli sottoscritti, come si è visto²⁹⁰, da Eurojust.

In definitiva, sembra che l’ambito degli illeciti lesivi dell’ambiente possa, auspicabilmente, formare oggetto di interventi volti a rafforzare, anche in ambito sovranazionale, una conduzione delle indagini al contempo più efficace e rispettosa dei diritti della persona che vi è sottoposta, e di tutti i soggetti coinvolti nel procedimento penale, attraverso livelli crescenti di integrazione.

Permane, con riguardo all’estensione delle competenze della Procura europea, un ostacolo significativo, rappresentato dal prevedibile difetto della volontà politica degli Stati membri di procedere in tal senso²⁹¹. Per di più, resta controverso se il riferimento all’unanimità contenuto nel più volte citato art. 86 T.F.U.E., ai fini dell’adozione della deliberazione del Consiglio europeo, volta al menzionato ampliamento, possa riguardare i soli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata²⁹².

²⁸⁷ Art. 24, regolamento 2017/1939, cit.

²⁸⁸ Nel senso dell’opportunità di una presa di posizione sul punto ad opera del legislatore europeo, A. BALSAMO, *Le regole di procedura*, cit., 449; B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, cit., 263.

²⁸⁹ In questo senso, F. SPIEZIA, *Gli scenari di struttura*, cit., 557.

²⁹⁰ V. *supra*, cap. III, § 2.3.

²⁹¹ Cfr. C. DI FRANCESCO MAESA, *EPPO and Environmental Crime*, cit., 199.

²⁹² In quest’ultimo senso, C. DI FRANCESCO MAESA, *EPPO and Environmental Crime*, cit., 200, la quale richiama le previsioni in materia di cooperazione rafforzata di cui agli artt. 326-334 T.F.U.E.; V. SCIARABBA, *L’istituzione della Procura europea*, cit., 11; nel senso, invece, della prescrizione

Nondimeno, e purché siano risolti alcuni profili problematici, quali l'eccessiva difformità delle norme processuali applicabili nei diversi ordinamenti in cui i procuratori delegati sono chiamati a operare, può ritenersi fortemente auspicabile l'adozione di un approccio integrato alle investigazioni concernenti illeciti, come quelli ambientali, offensivi di beni indubbiamente "comuni"; beni, dunque, la cui effettiva e condivisa tutela dovrebbe costituire oggetto di un interesse tale da accomunare, quantomeno, la generalità dei cittadini europei.

dell'unanimità, non essendo previsto, in tal caso, il ricorso alla cooperazione rafforzata, S. ALLEGREZZA, *Statuto e poteri*, cit., 285-86.

Conclusioni

L'analisi svolta ha consentito di porre in luce come la criminalità ambientale presenti, oggi, caratteristiche tali da rendere opportuno un approccio coordinato e integrato alle indagini concernenti i reati di cui si tratta, sebbene tale esigenza non trovi ancora adeguato riscontro a livello normativo, tanto nell'ordinamento interno, quanto nel contesto sovranazionale.

Non solo, invero, attività come quelle riconducibili al traffico illecito di rifiuti risultano assai frequentemente dominate dalla criminalità organizzata, rendendo dunque indispensabile quell'analoga strutturazione e concertazione dell'attività investigativa, che costituisce un'essenziale intuizione e un decisivo lascito di Giovanni Falcone; occorre, inoltre, avere riguardo alla connotazione transnazionale assunta, in misura crescente, dai delitti in considerazione.

L'ambiente si configura infatti, per propria natura, come «bene comune senza frontiere»¹, patrimonio di una collettività certamente più estesa di quella identificabile attraverso i confini dei singoli Stati. Del pari, le condotte che offendono il medesimo sono idonee, in molti casi, a produrre conseguenze lesive che ignorano le limitazioni appena indicate; inoltre – come nel menzionato caso dei rifiuti – possono venire in considerazione veri e propri illeciti “a fisicità transfrontaliera”², la cui commissione è agevolata dall'affermazione, specialmente in ambito europeo, delle libertà di circolazione delle persone e delle merci.

La prevenzione di un disordinato proliferare di iniziative punitive costituisce pertanto, anche nel contesto sovranazionale, una necessità, e non solo al fine di assicurare l'efficacia di investigazioni il cui mantenimento in un ambito esclusivamente locale determinerebbe una visione ben ristretta e parziale delle attività criminose che ne sono l'oggetto.

¹ Così, G. MINIERI, *Il bene ambientale e la sua tutela*, in *La giustizia penale nella Convenzione*, cit., 86.

² Così, E. ROSI, voce *Reato transnazionale*, cit., 796; EAD., *Il reato transnazionale*, cit., 83 ss.

Si pongono, invero, essenziali esigenze di tutela della persona sottoposta alle indagini e degli altri soggetti coinvolti nel procedimento, anche e in primo luogo in ragione della potenziale emersione di conflitti di giurisdizione.

L'adozione, anche in ambito eurounitario, di interventi di armonizzazione del diritto penale sostanziale, a tutela di beni giuridici quali l'ambiente, ha finanche acuito il fenomeno appena indicato; e, tanto, in ragione dell'assenza di previsioni che definiscano adeguatamente, a livello sovranazionale, criteri idonei a prevenire un simile concorso di legittimazioni statali, garantendo il diritto a una «giurisdizione legalmente predeterminata», nel rispetto del canone di prevedibilità³.

Una gestione “parcellizzata” e angusta delle indagini, peraltro, anche in ambito nazionale, non solo può determinare, verosimilmente, il conseguimento di risultati inadeguati, ma può rendere ostico calibrare adeguatamente la difesa sulle iniziative dell'organo dell'accusa, nonché dar luogo a potenziali compromissioni delle facoltà di intervento e partecipazione dello stesso difensore, specialmente qualora all'esecuzione congiunta di determinate misure si sostituisca la trasmigrazione dei relativi esiti da un procedimento all'altro.

Quest'ultimo problema si pone, particolarmente, quando l'accertamento processuale, in considerazione dell'esigenza di svolgere analisi di natura tecnico-scientifica, finisca per trovare la propria sede principale di esplicazione proprio nella fase delle indagini preliminari: e tanto accade, non raramente, in materia di reati ambientali.

Un ulteriore profilo critico è rappresentato dalla frammentazione del patrimonio di cognizioni a disposizione non solo degli inquirenti, ma anche – nei limiti in cui l'attività d'indagine sia conoscibile – della difesa, qualora non si realizzi un adeguato raccordo tra le procure nella conduzione delle operazioni.

Tale concertazione, peraltro, in settori altamente tecnici come quello della criminalità ambientale, tali da richiedere una congrua specializzazione degli

³ K. LIGETI e A. WEYEMBERGH, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., 68; M. PANZAVOLTA, *Choosing the National Forum*, cit., 66-68.

inquirenti al fine di assicurare l'attendibilità degli esiti delle operazioni, può essere funzionale proprio alla condivisione di buone prassi e protocolli.

In ambito sovranazionale, tali problemi sono notevolmente aggravati dalla differenziazione delle norme processuali applicabili, in relazione ai diversi Stati in cui siano avviati i procedimenti, o nel cui ambito siano eseguite le misure investigative.

Pertanto, l'odierna disciplina del coordinamento investigativo, nel settore di cui si tratta, risulta insufficiente a soddisfare le esigenze legate alla conduzione di indagini su una forma di criminalità sempre più complessa, ramificata e territorialmente diffusa: ne deriva l'opportunità di individuare modalità di organizzazione dell'attività degli inquirenti realmente calibrate su tali caratteristiche.

Al riguardo, può ritenersi di particolare importanza la definizione di un sistema caratterizzato da un'organica saldatura tra il coordinamento in ambito nazionale e quello che si esplica nel più ampio contesto europeo, riservando ad alcuni illeciti di particolare gravità l'attuazione di un approccio unificato alla fase delle indagini, nella prospettiva di una più intensa integrazione.

E così, se si sofferma l'attenzione, in primo luogo, sull'ordinamento interno, l'esame delle disposizioni vigenti in materia di coordinamento ha consentito⁴ di porre in luce aspetti di debolezza non trascurabili, nei casi diversi da quelli in cui si proceda per il delitto di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p.; unica fattispecie, quest'ultima, nel novero dei reati ambientali, a godere di un regime "privilegiato", che si giova dell'esercizio delle funzioni della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

In particolare, non è agevolmente comprensibile la mancata previsione di strumenti – quali, in primo luogo, l'avocazione *ex art. 372*, comma 1-*bis*, c.p.p. – volti a garantire effettività al coordinamento stesso e a renderne coercibile l'attuazione, quando vengano in considerazione delitti, come quelli di

⁴ V. *supra*, cap. II, § 3.

inquinamento e disastro ambientale, rispetto a cui opera, per altro verso, il dovere di comunicazione al procuratore generale presso la corte d'appello sancito dall'art. 118-*bis* disp. att. c.p.p. Quest'ultimo, infatti, come si è visto, deve ritenersi preordinato ad analoghe finalità di impulso alla necessaria concertazione tra gli uffici interessati, oltre che di acquisizione dei dati conoscitivi necessari a individuarne i presupposti.

Sarebbe, dunque, maggiormente coerente con le esigenze sottese alle previsioni da ultimo indicate completare la disciplina in considerazione consentendo l'esercizio del menzionato potere di avocazione del procuratore generale presso la corte d'appello.

Nondimeno, pur a fronte di tali carenze della normativa vigente, l'analisi di alcune soluzioni elaborate nella prassi ha consentito di individuare una significativa linea di tendenza, che appare opportuno perseguire in una prospettiva di continuità tra l'ordinamento nazionale e l'ambito eurolunitario: si tratta, in particolare, della combinazione tra specializzazione degli inquirenti e coordinamento.

Si fa riferimento, specificamente, alla Rete delle Procure generali in materia ambientale, che, sebbene sorta in applicazione dell'art. 6, d.lgs. n. 106 del 2006, e dunque non propriamente come espressione dell'istituto da ultimo indicato, persegue finalità di rilievo centrale in tale materia: competenza specifica degli inquirenti, elevata qualità delle operazioni e attendibilità dei relativi risultati, condivisione di informazioni, di direttive impartite alla polizia giudiziaria, di protocolli operativi e buone prassi. Peraltro, gruppi specializzati in materia ambientale sono stati costituiti negli ultimi anni all'interno di alcune procure della Repubblica⁵.

L'individuazione di un referente nel settore ambientale all'interno della Procura generale presso la Corte di cassazione consente, altresì, di operare un'opportuna concertazione, secondo una prospettiva nazionale, delle attività dei referenti ambientali.

⁵ Ne sono un esempio le procure di Bologna, Torino, Trento.

A tale modello si può dunque guardare con interesse, specialmente se calibrato sulle finalità proprie del coordinamento investigativo, nella prospettiva di una riforma legislativa della materia che appare particolarmente opportuna, per le ragioni che si sono indicate.

Maggiormente dubbia è la praticabilità e l'auspicabilità di soluzioni, pur proposte anche nel recente disegno di legge che si è ripercorso nei suoi tratti essenziali⁶, quali la creazione di una struttura interamente corrispondente a quella stabilita per i delitti di criminalità organizzata e terrorismo, e che sarebbe articolata in una Direzione nazionale ambiente e salute e in una pluralità di omologhe direzioni distrettuali. Previsioni di tal genere, infatti, rischierebbero di comportare un'eccessiva estensione delle attribuzioni delle stesse direzioni distrettuali, nonché di dar luogo a situazioni di stasi e conflittualità tra i diversi organi preposti al coordinamento investigativo in ambito nazionale.

La possibilità di un accentramento delle indagini presso la procura distrettuale resta comunque assicurata nelle ipotesi di connessione con i delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p., in conformità con il richiamato orientamento della giurisprudenza di legittimità⁷.

Una concentrazione in alcune procure distrettuali delle indagini su taluni reati ambientali può invece costituire l'auspicabile effetto, come si dirà a breve, dell'estensione della competenza della Procura europea ai più gravi di tali delitti, e dunque della loro operatività come procuratori delegati, incardinati nella struttura dell'EPPO.

Essenziale appare, nondimeno, un significativo rafforzamento del coordinamento all'interno dei diversi distretti, avvalendosi dell'estensione oggettiva di banche dati specifiche, già in parte costituite nella prassi, e della previsione del menzionato potere di avocazione. Tali interventi dovrebbero essere congiunti all'istituzione di opportune forme di raccordo, anche e in primo luogo informativo, tra i diversi procuratori generali, in linea con quanto già previsto, seppure con alcune difficoltà operative, per i delitti di criminalità organizzata, e

⁶ V. *supra*, cap. II, § 5.

⁷ V. *supra*, cap. II, § 2.3.

nella direzione in cui si muovono le soluzioni, in fase di sperimentazione, di cui si è dato conto⁸.

L'opportuna combinazione di coordinamento e specializzazione nell'ordinamento interno può ritenersi un presupposto di particolare importanza, anche ai fini di un'adeguata estensione dell'istituto in ambito europeo.

Il fondamentale raccordo tra coordinamento in ambito nazionale e a livello sovranazionale, in ragione della frequente complessità e "ramificazione" degli illeciti di cui si tratta tanto all'interno, quanto all'esterno dei confini nazionali, è ben espresso dai legami esistenti tra Eurojust, le procure generali presso le corti d'appello e la procura nazionale antimafia e antiterrorismo. Non solo, infatti, queste ultime sono corrispondenti nazionali della stessa Eurojust, ma, come si è visto, la stipula e l'aggiornamento di un apposito protocollo operativo tra la Direzione nazionale e l'organo di coordinamento eurounitario, nel prevedere doveri di informazione reciproca, svolge l'importante funzione di individuare i presupposti per l'attivazione di forme di opportuna concertazione tra gli uffici interessati.

Si può, inoltre, avere riguardo al richiamato coinvolgimento delle diverse procure "competenti", nell'ambito dell'ordinamento interno, nelle ipotesi di procedure attive e passive di costituzione di squadre investigative comuni, anche al fine di evitare indebite interferenze con indagini già in corso, *ex art. 2 e 3, d.lgs. n. 34 del 2016*.

Se ne desume l'indispensabilità di un'efficace attuazione del coordinamento a livello nazionale, anche in materia di criminalità ambientale, perché esso possa trovare adeguata esplicazione in ambito europeo, attesa la più volte indicata natura transnazionale di tali reati.

Invero, proprio nel settore che ha formato oggetto di attenzione nel presente lavoro, l'attività di Eurojust riveste, ad oggi, un ruolo marginale; e, tanto, sebbene i reati ambientali siano stati collocati dal Consiglio tra le priorità nella lotta alle

⁸ V. *supra*, cap. II, § 4.

forme più gravi di criminalità organizzata transnazionale, per gli anni 2018-2021, sulla base dell'*E.U. Policy Cycle* approvato il 27 marzo 2017.

In proposito, l'esame dei risultati dello *Strategic Project on Environmental Crime* di Eurojust, nonché di altri lavori di analisi e studio sui medesimi temi condotti dalle istituzioni europee, quali *l'EU Action Plan against Wildlife Trafficking* del 2015, o, ancora, l'esito della valutazione della direttiva 2008/99/UE, ha consentito di individuare profili di criticità e prospettive della possibile implementazione del coordinamento investigativo nel contesto dell'Unione europea.

Tale analisi ha permesso di confermare la rilevanza, quale linea di tendenza nella conduzione delle indagini concernenti i reati in considerazione, di un approccio idoneo a coniugare coordinamento e specializzazione, analogamente a quanto si è osservato con riguardo all'ordinamento interno.

In particolare, risulta significativa la costituzione di una rete di punti di contatto competenti in materia ambientale, all'interno della stessa Eurojust e nei diversi Stati membri, che ancora una volta è chiamata a espletare una funzione di condivisione di esperienze e *best practice*, oltre a poter assicurare supporto strategico e operativo, e ad essere chiamata a sviluppare una più piena consapevolezza di quanto l'Agenzia possa contribuire al buon esito delle investigazioni. Sembra, dunque, che possa guardarsi con favore alla delineazione di una "rete" di inquirenti specializzati in materia ambientale, che richiede tuttavia di porre in essere gli opportuni adeguamenti della normativa nazionale, secondo le linee direttrici già illustrate.

Opportune forme di raccordo sono inoltre assicurate dai *network* che si sono menzionati, quali lo *European Network of Prosecutors for the Environment* (ENPE), EnviCrimeNet per le forze di polizia, l'IMPEL (*European Union Network for Implementation and Enforcement of Environmental Law*).

Gli studi suindicati, come si è visto, hanno inoltre consentito di porre in luce difficoltà e obiettivi nel coordinamento sovranazionale delle indagini su reati ambientali; alla luce dell'analisi condotta nell'ambito del presente lavoro, si

possono quindi formulare alcune riflessioni conclusive in merito all'opportunità di un superiore livello di integrazione in tale settore.

Si tratta, in particolare, della rilevata inadeguatezza della direttiva 2008/99/UE, anche in ragione del fatto che il legislatore europeo non è intervenuto al fine di prevenire il fenomeno – centrale in tale settore, secondo quanto si è avuto modo di vedere⁹ – dei conflitti di giurisdizione. Tale atto normativo, infatti, non detta alcuna regola specifica sul punto, e proprio per questa ragione sono, assai opportunamente, allo studio interventi di modifica che vadano nel senso di una delineazione di regole calibrate sulle caratteristiche delle attività delittuose di cui si tratta.

Ulteriori carenze delle disposizioni eurounitarie sono state individuate nel difetto di un'opera di armonizzazione della disciplina delle misure investigative disponibili in materia di criminalità ambientale, nonché nella mancata introduzione di regole specifiche in materia di cooperazione giudiziaria.

Il parziale insuccesso della stessa direttiva si è colto anche sul piano della scarsa percezione della gravità dei crimini ambientali negli ordinamenti nazionali, nonché nella frequente ineffettività dell'opera di contrasto degli Stati membri.

Ancora, si è ravvisata la necessità di un approccio multidisciplinare e “*multi-agency*”, tale da coinvolgere la pluralità degli attori competenti nello scenario europeo. In proposito, un ruolo particolarmente significativo, sul piano dell'analisi di dati e del sostegno alla cooperazione delle forze di polizia, è quello espletato da Europol proprio in rilevanti operazioni transnazionali in materia ambientale, come si è osservato con specifico riferimento a “*30 Days at Sea*” e alla recentissima “*Retrovirus*”.

Infine, un'importante prospettiva di riforma, già in atto nell'ambito del progetto della Commissione in materia di “*digital criminal justice*”, è quella del miglioramento del *Case Management System* in uso a Eurojust, per le finalità di garanzia della tempestività dell'intervento dell'Agenzia e di efficacia degli

⁹ V. *supra*, cap. I, § 3.

strumenti di “controllo incrociato” con i sistemi informativi in uso ai principali *partners* della stessa, tra cui spiccano Europol e la Procura europea.

Sarebbe, altresì, fondamentale l’individuazione di collegamenti tra procedimenti aperti nei diversi Stati membri, al fine di porre rimedio a una delle principali cause delle limitazioni alle potenzialità del coordinamento che si sono individuate nel corso della trattazione¹⁰. In particolare, la trasmissione di informative nei confronti di Eurojust o l’archiviazione di casi all’interno del suo sistema presuppongono, generalmente, la già avvenuta individuazione di simili correlazioni, o l’attivazione di richieste di cooperazione.

Si prospetta, quindi, una ridefinizione della banca dati, coerentemente con obiettivi di interoperabilità tra sistemi, sicurezza dei dati e rispetto della disciplina in materia di *privacy*, estensione delle funzionalità, individuazione di nessi tra casi già esistenti, da cui possono attendersi miglioramenti in termini di efficacia dell’azione espletata da Eurojust.

Tanto premesso, è possibile formulare alcune osservazioni finali con riguardo all’opportunità di sviluppare, in materia di reati ambientali, modalità di conduzione delle indagini transnazionali rispondenti a un più o meno accentuato livello di integrazione, in ambito europeo.

I due paradigmi di riferimento, che si sono presi in esame nel presente lavoro, sono quelli rappresentati da Eurojust e dalla Procura europea, entrambi caratterizzati da ulteriori potenzialità di sviluppo, a norma, rispettivamente, degli artt. 85 e 86 T.F.U.E.

In particolare, occorre avere riguardo, nella comparazione tra tali modelli, a due aspetti essenziali delle stesse investigazioni transnazionali, ossia l’esigenza di prevenire i conflitti di giurisdizione e la disciplina applicabile alle attività espletate in una pluralità di Stati membri, con speciale riferimento alle regole secondo cui le misure sono eseguite e all’utilizzabilità degli elementi di prova acquisiti all’estero.

¹⁰ V. *supra*, cap. III, § 3 e 4.4.

Per quanto concerne il primo profilo, si è avuto modo di rilevare come la disciplina apprestata dal legislatore europeo al fine di arginare il concorso delle diverse legittimazioni statali non sia davvero soddisfacente, e come quindi una significativa funzione di prevenzione di tali fenomeni possa riferirsi al coordinamento investigativo.

Da quest'ultimo possono attendersi, in particolare, risultati nelle forme di una razionale concertazione delle indagini su fatti connessi e ripartizione delle operazioni degli organi competenti, nonché della formulazione di una strategia unitaria tale da impedire l'avvio di plurimi procedimenti sui medesimi fatti e un'inutile moltiplicazione di attività. A tale ultimo riguardo, viene in considerazione, in particolare, la possibilità di avvalersi dello strumento delle squadre investigative comuni. La capacità dell'intervento di Eurojust, specialmente se tempestivamente attuato, di evitare la vera e propria concretizzazione del conflitto è stata dimostrata anche dalla prassi, pur in assenza di poteri vincolanti in tale contesto.

Nondimeno, persistono non trascurabili criticità legate alla mancanza di criteri sufficientemente tassativi per la determinazione dello Stato avente giurisdizione in ambito eurounitario, e comunque all'eventuale inidoneità dello stesso coordinamento a svolgere una simile funzione preventiva, specialmente se il collegamento tra procedimenti non emerge in via immediata. Inoltre, Eurojust non dispone di alcun potere di formulare indicazioni con efficacia obbligatoria, in merito all'ordinamento più idoneo allo svolgimento del procedimento.

In definitiva, un simile modello di coordinamento con effetti non vincolanti ben corrisponde alla configurazione di una decisione, in ordine allo Stato o agli Stati che debbano procedere su determinati fatti, adottata secondo una prospettiva prettamente nazionale, più che europea, e caratterizzata da non trascurabili difetti in punto di certezza del diritto e di prevedibilità.

Un diverso approccio a tali questioni, ispirato proprio a una più complessiva ottica eurounitaria¹¹, è invece rinvenibile nella disciplina della Procura europea,

¹¹ Così, M. WASMEIER, *The Choice of Forum*, cit., 154.

che, limitatamente agli illeciti rientranti nella sfera delle attribuzioni della stessa, risolve “in radice” il problema, attraverso l’individuazione del procuratore delegato competente ad avviare le indagini, in applicazione di criteri normativamente predeterminati, ancora ispirati all’obiettivo finale dell’efficienza dell’attività investigativa.

Nondimeno, una piena garanzia del menzionato diritto a una «giurisdizione legalmente predeterminata», da riconoscersi a fronte di un più significativo livello di integrazione nell’ambito dell’Unione europea¹², non sembra riferibile neanche a tale disciplina. Ne sono espressione le richiamate incertezze delle nozioni di «centro dell’attività criminosa», oggetto del primo criterio di definizione della competenza¹³, e di connessione. E, ancora, si può avere riguardo alla particolarmente accentuata discrezionalità delle decisioni delle camere permanenti in merito alla riassegnazione del caso, nonché alla riunione o separazione dei procedimenti¹⁴.

Né si rivelano univoche le indicazioni – contenute, peraltro, nel solo preambolo – sulla preferenza per l’apertura di un unico procedimento, almeno nell’ipotesi in cui l’illecito sia stato commesso da più persone¹⁵.

Se si ha riguardo, quindi, al secondo dei profili suindicati, rappresentato dalle modalità di conduzione delle indagini transnazionali, è possibile osservare come il confronto tra i due modelli in considerazione non consenta di ravvisare differenze radicali tra gli stessi.

Si è visto, infatti, come l’attività di coordinamento di Eurojust trovi generalmente espressione, oltre che nelle modalità dei *coordination meetings* e degli *action days*, nell’opera di sostegno alla costituzione e all’operatività delle

¹² V. M. PANZAVOLTA, *Choosing the National Forum*, cit., 66-68.

¹³ Art. 26, § 4, regolamento 2017/1939, cit.

¹⁴ Art. 26, § 5, regolamento 2017/1939, cit.

¹⁵ V. il considerando n. 67 del regolamento 2017/1939, cit.: «Al fine di tutelare al meglio i diritti del convenuto, in linea di principio l’indagato o l’imputato dovrebbero essere oggetto di una sola indagine o azione penale da parte dell’EPPO. Ove un reato sia stato commesso da più persone, l’EPPO dovrebbe, in linea di principio, aprire un solo caso e condurre indagini congiunte nei confronti di tutti gli indagati o imputati».

squadre investigative comuni, e oggi – deve ritenersi – anche nell’eventuale partecipazione alle stesse.

Si tratta di uno strumento in parte assimilabile al compimento congiunto di atti che caratterizza il coordinamento nell’ordinamento interno, e nel cui ambito l’istituto appena indicato viene ad essere rafforzato e agevolato, in ragione delle sinergie che sui piani strategico, operativo e informativo possono svilupparsi nell’ambito della squadra. E, tanto, sebbene non si realizzi, in tale contesto, una vera e propria direzione unitaria dell’attività investigativa.

Nondimeno, alcune criticità sono riconducibili all’applicazione del criterio della *lex loci* ai fini della determinazione delle regole processuali applicabili, che si identificano con quelle dei diversi Stati nel cui ambito operi la squadra investigativa comune; e, ciò, specialmente per le conseguenze che ne derivano in punto di utilizzabilità degli elementi di prova in ordinamenti differenti da quelli in cui essi sono stati raccolti.

Si è, infatti, avuto modo di rilevare¹⁶ come una questione cruciale, nel contesto delle indagini transnazionali, sia costituita proprio dall’individuazione di un adeguato equilibrio tra le esigenze di circolazione delle acquisizioni probatorie tra i diversi Stati membri, al fine di non vanificare l’utilità degli atti compiuti, da un lato, e, dall’altro, l’esigenza di assicurare un congruo livello di tutela delle garanzie individuali, a fronte della disomogeneità che caratterizza tale standard di protezione pur in ambito eurounitario.

Sotto tale profilo, la costituzione della squadra investigativa comune potrebbe rivelarsi funzionale al raggiungimento di accordi tra i membri, in ordine alle modalità di esecuzione delle operazioni e di acquisizione degli elementi di prova, tale da garantire quanto più possibile l’utilizzabilità di questi ultimi nei diversi ordinamenti. Può dunque derivare da quanto appena detto una progressiva uniformazione – auspicabilmente tale da innalzare il livello delle garanzie – tra le previsioni processuali degli Stati coinvolti¹⁷.

¹⁶ V. *supra*, cap. IV, § 3.

¹⁷ La verifica di un processo di tal genere, nella pratica, è documentato dal citato *Third JIT Evaluation Report*, cit., 14.

Nondimeno, l'assenza di interventi eurounitari di più profonda armonizzazione delle norme processuali vigenti nei diversi Stati membri, in materia investigativa e probatoria, continua a sollevare il problema della disomogeneità della tutela dei diritti fondamentali nel contesto dell'Unione, come dimostrano i problemi che si sono affrontati in relazione alla normativa italiana di attuazione¹⁸.

Una netta distanza dal modello del coordinamento non caratterizza neppure la conduzione delle indagini transnazionali ad opera della Procura europea, sebbene la natura unitaria dell'organo potesse porsi a fondamento di scelte più propriamente rispondenti a un approccio unificato alla fase investigativa.

La perdurante assenza dei suindicati interventi di armonizzazione in materia processuale, e il distacco da soluzioni – pur prefigurate nell'ambito di studi quali le *Model Rules* – tese a definire le garanzie applicabili alle misure a disposizione del pubblico ministero europeo, sono quindi idonei a configurare una «babele dei linguaggi»¹⁹, in contrasto con esigenze di omogeneità di trattamento tra i soggetti sottoposti alle indagini. Eccessivamente generico e insoddisfacente, per le ragioni già illustrate, appare inoltre il rinvio operato dal regolamento istitutivo della Procura alla Carta di Nizza e alle direttive di Stoccolma²⁰.

In definitiva, la commistione tra i criteri della *lex fori* e della *lex loci*, quando debbano essere eseguite misure investigative in uno Stato membro diverso da quello del procuratore delegato incaricato del caso²¹, potrebbe, auspicabilmente, favorire un progressivo ravvicinamento degli ordinamenti nazionali²², specialmente nella prospettiva della mancata abdicazione a livelli più elevati di tutela dei diritti fondamentali.

Nondimeno, anche alla luce della formulazione dell'art. 86 T.F.U.E., sarebbero apparse opportune scelte tali da rendere maggiormente omogenea la disciplina delle attività espletabili nei diversi Stati partecipanti, e da affrontare le significative questioni concernenti l'ammissibilità degli elementi di prova in

¹⁸ V. *supra*, cap. III, § 3.2.

¹⁹ Così, A. BALSAMO, *Le regole di procedura della Procura europea*, cit., 438.

²⁰ Art. 41, regolamento 2017/1939, cit.

²¹ Art. 31, regolamento 2017/1939, cit.

²² In questo senso, R. E. KOSTORIS, *Ordine di investigazione europeo*, cit., 1448.

ordinamenti diversi da quelli di acquisizione. Sul punto, l'ambiguità delle previsioni contenute nel regolamento²³ conduce a ipotizzare un'estensione della discrezionalità giudiziale in materia non realmente dissimile da quella che si è prefigurata con riguardo a strumenti ispirati al principio del mutuo riconoscimento, come l'ordine europeo di indagine. Si è, inoltre, constatata l'assenza di previsioni tese a regolare l'utilizzabilità dibattimentale delle acquisizioni investigative, pur a fronte delle rilevanti divergenze che caratterizzano gli ordinamenti degli Stati membri in materia²⁴.

La disciplina delle indagini transnazionali condotte dall'EPPO, dunque, con un tale «trionfo» del diritto nazionale²⁵, non appare segnare un reale passo in avanti, anche nella prospettiva di una più piena esplicitazione delle garanzie difensive, rispetto all'istituto del coordinamento. A quest'ultimo, anzi, si ispira dichiaratamente il ruolo espletato dalla camera permanente competente in tale ambito; al contempo, i riferimenti all'«assistenza» e alla «collaborazione» tra i procuratori delegati coinvolti suggeriscono un assetto dei rapporti tra gli stessi improntati alle dinamiche tradizionali della cooperazione giudiziaria²⁶.

Alla luce di tali osservazioni, si può ipotizzare un rafforzamento del coordinamento delle indagini in materia di reati ambientali, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, a partire dal contesto nazionale, sino ad arrivare a quello europeo.

Rispetto a quest'ultimo, lo sviluppo dell'istituto in considerazione potrebbe seguire le direttrici sopra indicate, che sembra opportuno integrare con la definizione di un ruolo più incisivo di Eurojust, specialmente al fine di prevenire efficacemente i conflitti di giurisdizione, eventualmente in caso di fallimento del

²³ Art. 37, § 1, regolamento 2017/1939, cit.

²⁴ V. *supra*, cap. IV, § 3.3.

²⁵ Così, R. E. KOSTORIS, *Processo penale, diritto europeo e nuovi paradigmi*, cit., 1202 ss.

²⁶ In questo senso, A. MINÌ e A. VENEGONI, *I nodi irrisolti della nuova Procura Europea*, cit., 13 ss.; A. VENEGONI, *La proposta di regolamento per istituire la Procura europea: ragioni, problemi e prospettive*, in *La nuova Procura europea*, cit., 98. Cfr. anche, sull'operatività di dinamiche «orizzontali» analoghe a quelle della gestione tradizionale delle indagini transnazionali, l'intervento di T. RAFARACI, in AA. VV., *Verso il pubblico ministero europeo*, cit., 78. Cfr. anche, sul tema, L. BACHMAIER WINTER, *Cross-Border Investigations*, cit., 121.

coordinamento “spontaneo”. In ogni caso, l’attribuzione all’Agenzia di poteri vincolanti in materia richiederebbe, come si è detto, un più deciso intervento del legislatore europeo sui criteri di determinazione dello Stato legittimato, nonché la risoluzione di alcune questioni legate, tra l’altro, all’interlocuzione delle difese.

Ancora, problemi non trascurabili solleva la disciplina nazionale che, nel dare attuazione alla sola decisione del 2002, ma non agli atti normativi successivi, attribuisce al membro italiano uno status difficilmente compatibile con l’attribuzione a Eurojust di prerogative più significative, sotto il profilo degli effetti prodotti sull’attività degli uffici di procura interni.

Per contro, una piena attuazione dell’art. 85 T.F.U.E., che vada nel senso del conferimento a Eurojust di poteri di apertura di indagini, non sembra opportuna, in ragione del rischio di sovrapposizione e interferenza con il ruolo della Procura europea, il cui proposto ampliamento sarà di seguito riepilogato.

Può, invece, ritenersi auspicabile estendere la competenza della Procura europea, *ex art. 86, § 4, T.F.U.E.*, ad alcune ipotesi criminose di speciale gravità, anche oltre i casi di connessione con reati “PIF”.

Come si è osservato, infatti²⁷, pur nelle incertezze che derivano dalla formulazione del regolamento, la correlazione tra tutela dell’ambiente e protezione degli interessi finanziari eurounitari è significativa, se si pensa a titolo esemplificativo al traffico illecito di rifiuti, ed è oggi resa ancor più rilevante dalle prospettive di impiego dei fondi vincolati al «*new green deal*», nell’ambito del piano *Next Generation E.U.*

Un’estensione della sfera delle attribuzioni della Procura europea potrebbe dunque riguardare fattispecie transnazionali particolarmente gravi – e dunque rispettose dei requisiti sanciti dall’art. 86 T.F.U.E. – tali da concretizzare forme di offesa il cui perseguimento, per la relativa diffusività e capacità di eccedere i confini statali, non può esaurirsi all’interno di questi ultimi, pur in presenza della possibilità di attivare strumenti di cooperazione e coordinamento.

²⁷ V. *supra*, cap. IV, § 4.1.

Sotto tale profilo, si è avuto modo di individuare²⁸ nei progetti di introduzione del crimine internazionale di “ecocidio”, con eventuale introduzione del medesimo nello Statuto della Corte penale internazionale, un importante punto di riferimento ai fini della riflessione, sebbene l’art. 86, § 4, T.F.U.E. non possa ritenersi tale, a differenza della fonte da ultimo citata e del § 2 dello stesso articolo, da fondare una competenza penale diretta dell’Unione²⁹.

Potrebbe, comunque, farsi ricorso alla tecnica, già sperimentata nell’ambito del regolamento, della subordinazione della competenza dell’ufficio inquirente europeo al raggiungimento di determinate soglie di gravità delle ipotesi già delineate nella citata direttiva 2008/99.

Un simile intervento sembra idoneo a salvaguardare l’efficacia di azione della Procura e a scongiurare un eccessivo rafforzamento, ma soprattutto a evitare che sulla stessa finiscano per riflettersi i caratteri di un diritto dell’Unione talvolta percepito come «burocratizzato, artificiale, distante dagli interessi della collettività»³⁰.

Nondimeno, le criticità che si sono riscontrate conducono a ritenere necessario introdurre, contestualmente, criteri per la determinazione dei procuratori delegati preposti allo svolgimento delle indagini, che siano adeguati alle caratteristiche di tali fattispecie criminose. A titolo esemplificativo, la plausibile scarsa utilità e opportunità del riferimento al «centro» dell’attività criminosa, nelle ipotesi considerate, potrebbe suggerire di avere riguardo al luogo di residenza abituale dell’indagato.

Al contempo, l’estensione ipotizzata potrebbe costituire l’occasione per una predeterminazione normativa delle principali attività d’indagine esperibili e delle relative garanzie, che appare particolarmente sensibile in tale settore, anche in ragione del rilevato difetto di indicazioni, nella direttiva in materia di assistenza difensiva, in merito agli accertamenti tecnici irripetibili³¹.

²⁸ V. *supra*, cap. IV, § 4.2.

²⁹ C. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona*, cit., 346.

³⁰ M. PELISSERO, *Ampliamento delle competenze della Procura europea? Problemi e prospettive*, in *La nuova Procura europea*, cit., 77.

³¹ V. *supra*, § 3.3.

In tale contesto, Eurojust, anche in forza dell'esperienza da essa maturata in materia di investigazioni transnazionali, senza smarrire le peculiarità della propria funzione di coordinamento, potrebbe continuare a svolgere un ruolo complementare, e decisivo nella misura in cui siano coinvolti Stati terzi o non partecipanti. Eventualità, quest'ultima, che può ritenersi assai frequente con riguardo a ipotesi di delitti ambientali quali il traffico illecito di rifiuti.

La prospettiva delineata potrebbe apparire utopistica, in ragione della prevedibile assenza, in capo agli Stati, del consenso politico necessario a porre in essere una simile riforma.

Nondimeno, essa può considerarsi necessaria a realizzare la prospettata³² corrispondenza dell'estensione della competenza della Procura a un nucleo di valori che possa ritenersi realmente qualificante la nozione di cittadinanza europea.

In tal senso, secondo quanto testimoniano le menzionate prospettive di innovazione del diritto internazionale³³, la tutela dell'ambiente «bene comune», anche come espressione di una forma di responsabilizzazione verso l'ecosistema³⁴ e nei confronti delle generazioni future, non può che essere un obiettivo condiviso, nell'ambito di una comunità eccedente i confini dei singoli Stati.

Un approccio unificato alle indagini sugli illeciti indicati sembra dunque rappresentare una risposta più coerente – nell'abbandono di una logica essenzialmente nazionale che neppure l'istituto del coordinamento, per propria natura, potrebbe del tutto superare – alla commissione di illeciti lesivi di beni costituenti patrimonio comune, quantomeno, della generalità dei cittadini europei.

³² S. ALLEGREZZA, *Statuto e poteri*, cit., 320.

³³ ³³ V. *supra*, cap. IV, § 4.2.

³⁴ M. DELMAS-MARTY, *Umanità*, cit., 751.

Bibliografia

AA. VV., *Verso il pubblico ministero europeo. Indipendenza dell'accusa, obbligatorietà dell'azione penale e tutela del contraddittorio*, Roma, 2015.

T. ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Archivio penale*, 2014, 1, 149-167.

V. ALEXANDROVA, *Presentation of the Commission's Proposal on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office*, in *The European Public Prosecutor's Office. An extended arm or a Two-Headed dragon?*, a cura di L. H. ERKELENS, H. LEENDERT, A. W. H. MEIJ, W. H. ARJEN, M. PAWLIK, T.M.C. Asser Press, 2015.

S. ALLEGREZZA, *Statuto e poteri del pubblico ministero europeo*, in *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea* (Atti del convegno dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale, Milano, 24-26 ottobre 2014), Milano, 2015, 279-320.

S. ALLEGREZZA, *Collecting criminal evidence across the European Union: the European investigation order between flexibility and proportionality*, in *Transnational evidence and multicultural inquiries in Europe. Developments in EU legislation and new challenges for human rights-oriented criminal investigations in cross-border cases*, a cura di S. RUGGERI, Springer, Cham, 2014, 51-67.

S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e posizione della difesa: nuovi scenari per la tutela delle garanzie della persona sottoposta alle indagini. 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 S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, Milano, 2013, 461-489.

S. ALLEGREZZA, *Verso una procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 31 ottobre 2013.

S. ALLEGREZZA, *L'armonizzazione della prova europea alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Cassazione penale*, 2008, 10, 3882-3893.

S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, in *Profili del processo penale nella costituzione europea*, a cura di M. G. Coppetta, Torino, 2005, 217-259.

S. ALLEGREZZA, *L'incertezza dei limiti probatori nel progetto Corpus Juris*, in *Il Corpus Juris 2000. Nuova formulazione e prospettive di attuazione*, a cura di L. PICOTTI, Padova, 2004, 249-266.

- S. ALLEGREZZA e A. MOSNA, *Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor. One Step Back on Mutual Recognition?*, *The European Public Prosecutor's Office. Legal Studies in International, European and Comparative Criminal Law*, I, a cura di L. BACHMAIER WINTER, Springer, Cham, 2018, 141-164.
- 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, 3-34.
- C. AMALFITANO, *La risoluzione dei conflitti di giurisdizione in materia penale nell'Unione europea*, in *Diritto penale e processo*, 2009, 10, 1293-1303.
- C. AMALFITANO, *Conflitti di giurisdizione e riconoscimento delle decisioni penali nell'Unione europea*, Milano, 2006.
- C. AMALFITANO, *Bis in idem il "ne bis in idem": nuovo quesito alla Corte di giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2004, 1, 85-102.
- R. AMATO e C. DALLARA, *Le reti giudiziarie nello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, in C. GUARNIERI, G. INSOLERA, L. ZILLETTI, *Giurisdizioni europee e sistemi nazionali: tendenze e criticità*, Roma, 2018.
- G. AMENDOLA, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: introdotto il primo delitto contro l'ambiente*, in *Diritto penale e processo*, 2001, 6, 708-709.
- E. AMODIO, *Le fonti della procedura penale europea*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, *Diritto processuale penale e profili internazionali*, Milano, 2010, 3-12.
- E. AMODIO, *Diritto di difesa e diritto alla prova nello spazio giudiziario europeo*, in *Il Foro ambrosiano*, 2008, 3, 549-553.
- F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale, Leggi complementari*, vol. II, XIV ed., Milano, 2018.
- M. F. ARTUSI, voce *Reato transnazionale*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, Agg., VI, Torino, 2011, 439-451.
- A. ASTROLOGO, *Prime riflessioni sulla definizione di reato transnazionale nella l. n. 146/2006*, in *Cassazione penale*, 2007, 4, 1789-1797.

G. M. BACCARI, *Una normativa lacunosa e dal sapore rétro per i casi di conflitto di giurisprudenza in ambito europeo*, in *Diritto penale e processo*, 2016, 8, pp. 991-998.

V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1962.

L. BACHMAIER WINTER, *Cross-Border Investigations Under the EPPO Proceedings and the Quest for Balance*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. BACHMAIER WINTER, Springer, Cham, 2018, 117-139.

E. BACIGALUPO, *“Diritto penale transnazionale” e conflitti di giurisdizione nel Corpus juris 2000 e nella decisione quadro in relazione al diritto dell’ambiente*, in *La giustizia penale nella Convenzione*, a cura di F. RUGGERI, Milano, 2003.

A. BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura generale della Corte di cassazione e la Procura Europea, Sistema penale*, 4 dicembre 2019.

A. BALSAMO, *Verso un modello di prova dichiarativa europea: il nesso tra acquisizione e impiego della prova*, in *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea* (Atti del convegno dell’Associazione tra gli studiosi del processo penale, Milano, 24-26 ottobre 2014), Milano, 2015, 227-239.

A. BALSAMO, *Le regole di procedura della Procura europea tra disciplina delle indagini e formazione della prova*, in *Le sfide dell’attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, Milano, 2013, 419-449.

A. BALSAMO, *Gli strumenti di contrasto delle ecomafie nella prospettiva europea*, in *I reati ambientali alla luce del diritto dell’Unione europea*, a cura di B. ROMANO, Padova, 2013, pp. 237-251.

A. BARGI, *L’eccentrica definizione del “ne bis in idem” nel “self restraint” della Corte costituzionale in tema di incompatibilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 1, 429.

M. BARGIS, *La cooperazione giudiziaria penale nell’Unione Europea tra mutuo riconoscimento e armonizzazione: analisi e prospettive*, in *Rivista di diritto processuale*, 2012, 4, 914-928.

M. BARGIS, *Le disposizioni processuali del Corpus Juris 2000*, in *Corpus Juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale*, a cura di M. BARGIS e S. NOSENGO, Milano, 2003, 133-182.

- R. BELFIORE, *L'adeguamento della normativa nazionale al Regolamento sulla procura europea: il punto della situazione*, in *Sistema penale*, 30 luglio 2020.
- R. BELFIORE, *Su alcuni aspetti del decreto di attuazione dell'ordine europeo di indagine penale*, in *Cassazione penale*, 2018, 1, 400-410.
- R. BELFIORE, *Le squadre investigative comuni nel decreto legislativo n. 34/2016*, in *Cassazione penale*, 2016, 10, 3886-3897.
- R. BELFIORE, *La prova penale "raccolta" all'estero*, Roma, 2014.
- R. BELFIORE, *"Le sfide delle indagini transnazionali": conferenza presso l'Università di Birmingham*, in *Cassazione penale*, 2013, 6, 2494-2495.
- M. BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale: il ruolo del diritto penale nell'ambito di un approccio interdisciplinare*, in *Sistema penale*, 25 febbraio 2020.
- P. BELSITO, *Il pericoloso connubio tra ambiente e criminalità*, in *Questione giustizia*, 1999, 4, 719-729.
- T. BENE E A. MARANDOLA, *Cooperazione giudiziaria internazionale: i decreti legislativi di attuazione*, Milano, 2016.
- E. BENEDETTI, *Sviluppi recenti in materia di istituzione della Procura europea: l'adozione del Regolamento n. 9941/2017*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2017, 57, 67-84.
- L. BERAT, *Defending the right to healthy environment: Toward crime of geocide in international law*, in *Boston University International Law Journal*, 1993, 2, 327-348.
- A. BERNARDI, *Il diritto penale tra sovranità nazionale e fonti europee: il caso del Consiglio d'Europa*, in Aa. Vv., *Le sovranità nell'era della post globalizzazione: atti del Convegno di Foggia, 1 marzo 2019*, a cura di V. MASTROIACOVO, Pisa, 2019, 165-224.
- A. BERNARDINI, *L'art. 10 della Costituzione ed i poteri dello stato della bandiera sulle navi in mare libero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, 1253.
- C. BERNASCONI, sub art. 452-*quaterdecies* c.p., in *Codice penale*, a cura di T. PADOVANI, vol. II, VII ed., Milano, 2019, 3042.
- M. BIGNAMI, *L'indipendenza interna del pubblico ministero*, in *Questione giustizia*, 2018, 1.

- A. BOLLANI, *L'estensione ai "delitti contro l'ambiente" degli strumenti di coordinamento investigativo ex art. 118-bis delle norme di attuazione del codice di procedura penale*, in *www.la legislazione penale.eu*, 11 gennaio 2016.
- E. BONOMO, *In tema di litispendenza e connessione tra procedimenti penali internazionali e nazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, 1, 159-166.
- M. BONTEMPELLI, *Le garanzie processuali e il diritto dell'Unione europea, fra legge e giudice*, in *Processo penale e giustizia*, 2014, 3, 80-94.
- G. BORGIA, *La prima volta dell'ordine europeo di indagine penale dinanzi alla Corte di giustizia UE: strumento nuovo, approccio di sempre*, in *Archivio penale*, 2020, 1, 103-110.
- V. BORRACCETTI, *La necessità del coordinamento e la positiva esperienza della Direzione nazionale antimafia*, in *Questione giustizia*, 2006, 1041.
- V. BORRACCETTI, *L'attività di coordinamento del Procuratore nazionale antimafia*, in *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, a cura di G. MELILLO, A. SPATARO, P. L. VIGNA, Milano, 2004, 81-94.
- V. BORRACCETTI, *Le nuove strategie di contrasto nei confronti della criminalità mafiosa - Direzione nazionale e direzioni distrettuali antimafia. Un bilancio della esperienza del coordinamento* (Intervento svolto al seminario "La mafia fra tradizione e innovazione. Globalizzazione, criminalità, istituzioni", organizzato da Magistratura democratica, 23-24 novembre 2001), in *Questione giustizia*, 2002, 3, 635-643.
- M. BÖSE, *Judicial Control of the European Public Prosecutor's Office*, in *EU Criminal Justice*, a cura di T. Rafaraci T e R. Belfiore, Springer, Cham, 2019, 191-203.
- Y. BOT, *Il controllo giurisdizionale sulla Procura europea: la giurisdizione europea e degli Stati membri*, in *L'ufficio del Procuratore europeo e le indagini di Olaf: il controllo giurisdizionale e le garanzie procedurali*, a cura di V. BAZZOCCHI, 2015, 56-61.
- A. BRANCACCIO, *Metodi di cooperazione e assistenza giudiziaria (lettere e commissioni rogatorie, trasferimento della procedura penale)*, in Aa. Vv., *Diritto penale internazionale (Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura)*, 1979, 1-2.
- E. BRUTI LIBERATI, *Lo statuto del pubblico ministero nel progetto di legge costituzionale n. 14. Non solo separazione delle carriere*, in *Sistema penale*, 9 marzo 2020.

M. BUSUIOC e M. GROENLEER, *Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, 14(3), 285-304.

S. BUZZELLI, *Processo penale europeo*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, II-1, Milano, 2008, 701-722.

A. CABIALE, *I rimedi nelle direttive di Stoccolma: poche parole e molti silenzi*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2018, 4, 2138-2179.

M. CAIANIELLO, *L'attuazione della direttiva sull'ordine europeo di indagine penale e le sue ricadute nel campo del diritto probatorio*, in *Cassazione penale*, 2018, 6, 2197-2221.

M. CAIANIELLO, *You Can't Always Counterbalance What You Want*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2017, 25, 283-298.

M. CAIANIELLO, *Dal terzo pilastro ai nuovi strumenti: diritti fondamentali, "road map" e l'impatto delle nuove direttive*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2015, 11, 70-85.

M. CAIANIELLO, *L'istituzione del pubblico ministero europeo tra esigenze di efficienza e necessità di semplificazione*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, Milano, 2013, 597-621.

E. CALVANESE e G. DE AMICIS, *La Decisione quadro del Consiglio dell'U.E. in tema di prevenzione e risoluzione dei conflitti di giurisdizione*, in *Cassazione penale*, 2010, 3602.

L. CAMALDO, *La metamorfosi di Eurojust in Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale*, in *Cassazione penale*, 2019, 7, 2708.

L. CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea: il nuovo organo investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali*, in *Cassazione penale*, 2018, 3, 958-976.

L. CAMALDO, *La normativa di attuazione dell'ordine europeo di indagine penale: le modalità operative del nuovo strumento di acquisizione della prova all'estero*, in *Cassazione penale*, 2017, 11, 4196-4210.

L. CAMALDO, *L'attuazione della convenzione di Bruxelles del 2000: l'assistenza giudiziaria in materia penale assume una configurazione a "geografia variabile"*, in *Diritto penale contemporaneo*, 19 luglio 2017.

- L. CAMALDO, *La nuova fisionomia della Procura europea all'esito del semestre di presidenza italiana del Consiglio europeo*, in *Cassazione penale*, 2015, 2, 804.
- L. CAMALDO, “*Work in progress*” *sulla Procura europea: alcuni emendamenti proposti nella recente Risoluzione del Parlamento europeo*, in *Cassazione penale*, 2014, 7-8, 2696-2704.
- L. CAMALDO, *La creazione della Procura europea in uno spazio investigativo comune*, in *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, a cura di L. CAMALDO, Torino, 2014, V-XIV.
- L. CAMALDO e F. MANFREDINI, *La cooperazione giudiziaria nell'era delle minacce globali e la riforma del libro XI del codice di procedura penale*, in *Cassazione penale*, 7-8, 3043.
- L. CAMALDO, *Il pubblico ministero europeo: un quadro d'insieme tra proposte de iure condendo e recenti sviluppi di diritto positivo*, in *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, a cura di A. LANZI, F. RUGGIERI, L. CAMALDO, Padova, 2002, 11-53.
- F. CANANZI, *I poteri del procuratore generale presso la corte di appello e il principio di coordinamento*, *Cassazione penale*, 2016, 10, 3929B.
- A. CANDI, *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del pubblico ministero europeo nella proposta della commissione europea del 17 luglio 2013*, in *Diritto penale contemporaneo*, 30 gennaio 2014.
- A. CANDI, *La struttura della Procura europea e i rapporti con gli organi d'indagine nazionali*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, Milano, 2013, 622-637.
- G. CANZIO, S. LIOTTA, F. SPIEZIA, *La Direzione Nazionale Antimafia e il coordinamento delle indagini di mafia dopo 20 anni: bilancio e prospettive*, in *Criminalia*, 2012, pp. 415-493.
- G. CAPPELLO, *L'aggravante di cui all'art. 4 della legge n. 146 del 2006 (di ratifica della convenzione delle nazioni unite contro il crimine organizzato transnazionale) - sua compatibilità con i delitti associativi*, in *Cassazione penale*, 2014, 1, 121.
- F. CAPRIOLI, *Archiviazione della notizia di reato e successivo esercizio dell'azione penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1995, 4, 1374.
- D. CARCANO, *“Conflitti” e “contrast” positivi: un rimedio auspicabile per rendere coerente il sistema*, in *Cassazione Penale*, 1994, 3, 643-647.

- L. CARLI, *Archiviazione e giudicato sub condicione: rinasce il proscioglimento istruttorio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, 1, 262.
- A. CASSESE, *Intorno alla potestà dello Stato della bandiera sulle navi che si trovano in alto mare*, in *Rivista di diritto della navigazione*, 1962, 165.
- A. CASSESE, M. CHIAVARIO, G. DE FRANCESCO, *Problemi attuali della giustizia penale internazionale*, Torino, 2005.
- M. CASTELLANETA, *Eurojust: spetta al Ministro della Giustizia la nomina del rappresentante "distaccato". La funzione solo amministrativa dei suoi membri esclude l'illegittimità costituzionale della norma* (Nota a C. Cost. 15 aprile 2011, n. 136), in *Guida al diritto*, 2011, 19, 45-47.
- S. CATALANO, *Appunti a margine di una proposta di decisione quadro sui conflitti di giurisdizione*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, 425-428.
- S. CATALANO, *L'operatività della connessione nella fase delle indagini preliminari: aspetti problematici*, in *Cassazione penale*, 1995, 956.
- G. CAVALLONE, *L'aggravante della transnazionalità al vaglio delle Sezioni unite: la circostanza si applica anche ai reati associativi*, in *Cassazione penale*, 2014, 2, 636.
- F. CERQUA, *Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, procuratore nazionale, procure distrettuali, La legislazione antimafia*, diretto da E. MEZZETTI e L. LUPARIA, Bologna, 2020, 407-422.
- C. CESARI, *La disciplina costituzionale*, in Aa. Vv., *Fondamenti di procedura penale*, Padova, 2020, 107-118.
- M. CHERIF BASSIOUNI, *Le fonti e il contenuto del diritto penale internazionale: un quadro teorico*, Milano, 1999.
- M. CHIAVARIO, *Diritto processuale penale*, VIII ed., Milano, 2019.
- M. CHIAVARIO, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2005, 974.
- M. CHIAVARIO, *Linee del sistema processuale penale comunitario*, in *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione europea*, a cura di L. PICOTTI, Milano, 2009, 8.
- G. CIANI, *Il pubblico ministero europeo: problematiche ordinamentali e processuali*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di*

regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni, a cura di S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, Milano, 2013, 687-692.

M. COLACURCI, *Il “Tribunale Monsanto”: le imprese transnazionali dinanzi alla responsabilità per ecocidio?*, in *Jus*, 2018, 1, 145-166.

G. COLAIACOVO, *Nuove prospettive in tema di coordinamento delle indagini e cooperazione giudiziaria alla luce della disciplina delle squadre investigative comuni*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, 1, 169-174.

G. COLAIACOVO, *Mandato d’arresto europeo e diritti fondamentali secondo la Corte di giustizia*, in *Studium iuris*, 2019, 2, 162-167.

G. P. COLOSIMO, *Litispendenza internazionale, ne bis in idem e merito estradizionale*. Nota a Cass. sez. VI pen. 13 luglio 1999, in *Giurisprudenza italiana*, 2000, 8-9, pp. 1691-1692.

G. CONETTI, *La Convenzione e lo spazio giudiziario europeo in materia penale*, in *La giustizia penale nella Convenzione. La tutela degli interessi finanziari e dell’ambiente nell’Unione europea*, a cura di F. RUGGERI, 3-8.

M. CONINSX, *The European Commission’s Legislative Proposal: An Overview of Its Main Characteristics*, in *The European Public Prosecutor’s Office. An extended arm or a Two-Headed dragon?*, a cura di L. H. ERKELENS, H. LEENDERT, A. W. H. MEIJ, W. H. ARJEN, M. PAWLIK, T.M.C. Asser Press, 2015.

M. G. COPPETTA, *Verso un processo penale europeo?*, in *Profili del processo penale nella costituzione europea*, a cura di M. G. COPPETTA, Torino, 2005, 11-41.

F. COPPI, *Disorientamenti applicativi in tema di coordinamento delle indagini collegate*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, a cura di A. GAITO, Napoli, 1991, 209-212.

A. CORRERA, *Prime osservazioni sul Regolamento che istituisce la Procura europea*, in www.eurojus.it, 21 ottobre 2017.

A. CSÙRI, *The Proposed European Public Prosecutor’s Office – from a Trojan Horse to a White Elephant?*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2016, 18, 122–151.

A. D’ALESSIO, *Attribuzioni delle procure distrettuali e delle direzioni distrettuali antimafia create al loro interno*, in *Il «doppio binario» nell’accertamento dei fatti di mafia*, a cura di A. BARGI, Torino, 2013, 248-273.

L. D'AMBROSIO, sub artt. 371-bis-372, in *Commento al nuovo codice di procedura penale*, coordinato da M. CHIAVARIO, vol. IV, Torino, 1990, 271-325.

A. A. DALIA, *Il problema del coordinamento, dei collegamenti e dei controlli nell'esercizio della funzione d'accusa*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, a cura di A. GAITO, Napoli, 1991, 75-122.

S. DAMBRUOSO, *Il coordinamento internazionale delle indagini in materia di terrorismo transnazionale*, in *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, a cura di G. Melillo, A. Spataro, P. L. Vigna, Milano, 2004, 297-326.

M. DANIELE, *Ricerca e formazione della prova*, in *Manuale di procedura penale europea*, a cura di R. KOSTORIS, Milano, 2017, 405-455.

M. DANIELE, *L'impatto dell'ordine europeo di indagine penale sulle regole probatorie nazionali*, in *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 2016, 3, 63-78.

M. DANIELE, *La metamorfosi del diritto delle prove nella direttiva sull'ordine europeo di indagine penale*, in *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 2015, 4, 86-99.

G. DE AMICIS, *Lineamenti della riforma del libro XI del codice di procedura penale*, in *Diritto penale contemporaneo*, 19 aprile 2019.

G. DE AMICIS, *Violazione del diritto allo svolgimento di indagini efficaci e limiti dell'obbligo di consegna basata sul mandato di arresto europeo*, in *Cassazione penale*, 2019, 12, 4506-4510 .

G. DE AMICIS, *Dalle rogatorie all'ordine europeo di indagine: verso un nuovo diritto della cooperazione giudiziaria penale*, in *Cassazione penale*, 2018, 1, 22-43.

G. DE AMICIS, *I soggetti della cooperazione*, in *Manuale di procedura penale europea*, a cura di R. Kostoris, Milano, 2017, 167-207.

G. DE AMICIS, *Il d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 34: l'attuazione delle squadre investigative comuni nell'ordinamento italiano*, in *Cooperazione giudiziaria internazionale: i decreti legislativi di attuazione*, a cura di T. BENE e A. MARANDOLA, Milano, 2016, 52-62.

G. DE AMICIS, *L'attuazione nell'ordinamento italiano della decisione quadro sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti di giurisdizione*, in *Cassazione penale*, 2016, 7-8, pp. 3028-3042.

G. DE AMICIS, *Organismi europei di cooperazione e coordinamento investigativo* (Relazione al XXX Congresso dell'Associazione degli studiosi del processo penale, Roma, 20 ottobre 2016), in *Cassazione penale*, 2016, 12, pp. 4586-4614 .

G. DE AMICIS, *I decreti legislativi di attuazione della normativa europea sul reciproco riconoscimento delle decisioni penali*, in *Cassazione penale*, 2016, 5S, pp. 5-50.

G. DE AMICIS, *I rapporti della Procura europea con Eurojust, Olaf ed Europol. 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 S. Allegrezza, G. Grasso, G. Illuminati, R. Sicurella, Milano, 2013, 645-659.

G. DE AMICIS, *Sul trasferimento dei procedimenti penali*, in *Diritto penale e processo*, 2010, 10, pp. 1248-1256.

G. DE AMICIS, *La "nuova" Rete Giudiziaria Europea ed il suo rapporto con Eurojust*, in *Cassazione penale*, 2009, 4, 1710-1717.

G. DE AMICIS, *Eurojust*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, a cura di G. GRASSO e R. SICURELLA, Milano, 2007, 467-536.

G. DE AMICIS, *L'attuazione di Eurojust nell'ordinamento italiano*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2005, 4, 1439-1491.

G. DE AMICIS, *Riflessioni su Eurojust*, in *Cassazione penale*, 2002, 11, 3606-3620.

G. DE AMICIS e G. SANTALUCIA, *La vocazione giudiziaria dell'Eurojust tra spinte sovranazionali e timidezze interne*, in *Cassazione penale*, 2011, 9, 2966-2978.

G. DE AMICIS e G. SANTALUCIA, *L'attuazione di Eurojust nell'ordinamento italiano: prime riflessioni sulla l. 14 marzo 2005, n. 41*, in *Cassazione penale*, 2005, 729.

G. DE AMICIS e L. SURANO, *Il rafforzamento dei poteri di Eurojust a seguito della nuova decisione 2009/426/GAI*, in *Cassazione penale*, 2009, 11, 4453-4466.

G. DE AMICIS e O. VILLONI, *La ratifica della Convenzione ONU sulla criminalità organizzata transnazionale e dei suoi protocolli addizionali*, in *Giurisprudenza di merito*, 2006, 7-8, 1626-1638.

F. DE ANGELIS, *La creazione dello spazio giudiziario europeo: necessità dell'istituzione del procuratore europeo*, in *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, a cura di A. LANZI, F. RUGGIERI, L. CAMALDO, Padova, 2002, 63-73.

F. DE LEO, *Il coordinamento giudiziario in Italia e in Europa tra presente e futuro, in L'area di libertà sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia* (atti del Convegno, Catania, Villa Cerami, 9-11 giugno 2005), a cura di T. RAFARACI, Milano, 2007, 529-553.

F. DE LEO, *Il coordinamento giudiziario in Italia e in Europa. Normative e modelli a confronto*, in *Diritto penale e processo*, 2006, 3, 377-391.

F. DE LEO, *Dopo la Convenzione. Procura europea, Eurojust e dintorni*, in *Questione giustizia*, 2003, 5.

C. DE LUCA, *La prima pronuncia della Corte di giustizia sull'ordine europeo d'indagine penale: un approccio formale diretto a favorire l'efficacia della cooperazione giudiziaria*, in *Cassazione penale*, 2020, 10, 3854-3863.

G. DE LUCA, *Controlli extra-processuali ed endo-processuali nell'attività inquirente del pubblico ministero*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, a cura di A. GAITO, Napoli, 1991, 217-223.

M. DE MARCO, *Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in *Il «doppio binario» nell'accertamento dei fatti di mafia*, a cura di A. BARGI, Torino, 2013, 182-214.

F. DEAN, *Norma penale e territorio: gli elementi di territorialità in relazione alla struttura del reato*, Milano, 1963.

R. DEL COCO, *Ordine europeo di indagine e poteri sanzionatori del giudice*, in *Diritto penale contemporaneo*, 21 dicembre 2015.

F. DELLA CASA, G. P. VOENA, *I soggetti*, in *Compendio di procedura penale*, a cura di M. BARGIS, X ed. Padova, 2020, 2-143.

L. DELLA RAGIONE, *L'aggravante della transnazionalità*, in *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, a cura di V. MAIELLO, Torino, 2015, 93-116.

L. DELLA RAGIONE, *Il giudice*, in *Procedura penale. Teoria e pratica del processo*, a cura di G. SPANGHER, A. MARANDOLA, G. GARUTI, L. KALB, vol. I, Torino, 2015, 4-141.

J. DELLA TORRE, *La nuova disciplina della circolazione del captato: un nodo arduo da sciogliere*, in *Le nuove intercettazioni*, a cura di M. GIALUZ, in *Dir. Internet*, 2020, 3S, 90-105.

J. DELLA TORRE, *La giustizia penale negoziata in Europa*, Padova, 2019.

- J. DELLA TORRE, *Le direttive UE sui diritti fondamentali degli accusati: pregi e difetti del primo “embrione” di un sistema europeo di garanzie difensive*, in *Cassazione penale*, 2018, 4, 1396-1424.
- M. DELMAS-MARTY, *Umanità, specie umana e diritto penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2012, 3, 741-752.
- M. DELMAS-MARTY, *Necessity, legitimacy and feasibility of the Corpus Juris*, in *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, a cura di M. Delmas-Marty e J. Vervaele, I, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000.
- M. DELMAS-MARTY, *Osservatorio internazionale. Il Corpus Juris delle norme penali per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, in *Questione giustizia*, 2000, 1, 164-173.
- M. L. DI BITONTO, *I soggetti*, in Aa. Vv., *Fondamenti di procedura penale*, Padova, 2020, 159-223.
- M. L. DI BITONTO, *Eurojust e i conflitti di giurisdizione*, in *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*, a cura di A. SCALFATI, P. MOSCARINI, L. FILIPPI, P. GUALTIERI, Padova, 2010, 31-42.
- M. L. DI BITONTO, *La composizione dei conflitti di giurisdizione in seno ad Eurojust*, in *Cassazione penale*, 2010, 7-8, pp. 2896-2912.
- M. L. DI BITONTO, *L'avocazione facoltativa*, Torino, 2006.
- G. DI FEDERICO, *Obbligatorietà dell'azione penale, coordinamento dell'attività del pubblico ministero e sua rispondenza alle aspettative della comunità*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, a cura di A. GAITO, Napoli, 1991, 169-208.
- C. DI FRANCESCO MAESA, *EPPO and Environmental Crime: May the EPPO ensure a More Effective Protection of the Environment in the EU?*, in *New Journal of European Criminal Law* 2018, 9 (2), 191–215.
- G. DI LEO, *Il reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti: modifiche in tema di competenza*, in www.lexambiente.it, 2011.
- A. DI MARCO, *La risposta dell'Europa al crimine transnazionale (Criticità di una integrazione obbligata)*, in *La Giustizia Penale*, 2019, 7, 423-439.
- A. DI MARTINO, *Criminalità organizzata e reato transnazionale, diritto penale nazionale: l'attuazione in Italia della cd. Convenzione di Palermo*, in *Diritto penale e processo*, 2007, 1, 15-25.

A. DI MARTINO, *La frontiera e il diritto penale. Natura e contesto delle norme di "diritto penale transnazionale"*, Torino, 2006.

C. DI PAOLA, sub art. 1 c.p.p., in *Codice di procedura penale commentato*, a cura di A. GIARDA e G. SPANGHER, t. I, Torino, 2017, 288.

G. DI PAOLO, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Ue: recenti novità sul fronte domestico e a livello europeo*, in *Cassazione penale*, 2016, 7-8, 3018-3027.

G. DI PAOLO e S. MARCOLINI, *Verso l'istituzione di una Procura europea a protezione degli interessi finanziari dell'Unione: la Proposta di regolamento COM (2013) 534 "final"*, in *Cassazione penale*, 2014, 1, 360-368.

C. DÍEZ e E. HERLIN-KARNELL, (2018). *Prosecuting EU Financial Crimes: The European Public Prosecutor's Office in Comparison to the US Federal Regime*, in *German Law Journal*, 2018, 19(5), 1191-1220.

R. DINACCI, *Vecchio e nuovo nel mandato d'arresto europeo, tra limiti costituzionali, necessità evolutive e diritti fondamentali*, in *Cassazione penale*, 2017, 10, 3778-3798.

O. DOMINIONI e M. PISANI, *Sulla compatibilità del trasferimento dei processi penali con i principi dell'ordinamento interno*, in *Indice penale*, 1987, 176.

O. DOMINIONI, *Per un collegamento fra ministro della giustizia e pubblico ministero*, in *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, a cura di G. CONSO, Bologna, 1979, 44-88.

J. ESPINA RAMOS, *The Relationship Between Eurojust and the European Public Prosecutor's Office*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, 87-101.

J. ESPINA RAMOS, *Garanzie procedurali nelle indagini della Procura europea*, in *L'ufficio del Procuratore europeo e le indagini di Olaf: il controllo giurisdizionale e le garanzie procedurali*, a cura di V. BAZZOCCHI, 2015, 135-141.

F. FALATO, *Litispendenza internazionale e obblighi di consegna* (Nota a Cass. sez. VI pen. 5 maggio 2011, n. 17798), in *La Giustizia penale*, 2011, 8-9, 463-481.

G. FALCONE, *Il coordinamento delle indagini nei procedimenti per delitti di criminalità organizzata*, ora in G. FALCONE, *Interventi e proposte*, Milano, 1994, 132.

G. FALCONE, *Lotta alla criminalità organizzata e nuovo modello processuale*, in *Indice penale*, 1989, 1, 248.

- S. FASOLIN, *Conflitti di giurisdizione e ne bis in idem europeo*, Padova, 2015.
- C. FASONE, *Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà: il secondo “cartellino giallo” sull’istituzione della Procura europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 1, 165-167.
- L. FEROLA, *La cooperazione giudiziaria in materia penale: origini, problemi e prospettive*, in *Rivista di diritto europeo*, 1999, 49 ss.
- P. FERRUA, *Il regime probatorio nei processi di competenza della Procura europea nella proposta di Regolamento del 17 luglio 2013*, in *La nuova Procura europea. Indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell’uomo*, a cura di P. FERRUA, R. GAMBINI e M. SALVADORI, Napoli, 2016, 45-54.
- M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d’istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016, 3, pp. 34.
- P. FIMIANI, *La rete delle Procure generali nella materia ambientale*, in *Ecomafia 2019. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, Milano, 2019, 78-83.
- G. FIORELLI, *Il pubblico ministero europeo, tra poteri investigativi nazionali e regole probatorie “in bianco”*, in *Processo penale e giustizia*, 2020, 1, 190-201.
- G. FIORELLI, *Nuovi orizzonti investigativi: l’ordine europeo di indagine*, in *Diritto penale e processo*, 2013, 705-716.
- C. FOCARELLI, *Criminalità transnazionale (repressione della)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, IV, Milano, 2011, 249-270.
- E. FRONZA, *L’ecicidio. Alcune riflessioni a margine della proposta di introduzione di un nuovo crimine internazionale*, in *Scritti in onore di Luigi Stortoni*, a cura di M. CAIANIELLO, F. CURI, M. MANTOVANI, S. TORDINI CAGLI, V. TORRE, Bologna, 2016, 797-814.
- P. GAETA, *L’organizzazione degli uffici di procura. Note sull’evoluzione dell’indipendenza ‘interna’ del pubblico ministero: verso una gerarchia funzionale*, in *Questione giustizia*, 2019.
- P. GAETA, *Il pubblico ministero e la polizia giudiziaria*, in *Procedura penale. Teoria e pratica del processo*, diretto da G. SPANGHER, A. MARANDOLA, G. GARUTI, L. KALB, vol. I, a cura di G. SPANGHER, Torino, 2015, 142-263.

N. GALANTINI, *Sentenze penali e trasferimento dei procedimenti penali nella riforma dei rapporti giurisdizionali con autorità straniera*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2018, 2, 595-609.

N. GALANTINI, *Diritti e conflitti di giurisdizione*, in *Processo penale e regole europee*, 2017, 113 ss.

N. GALANTINI, *Il ne bis in idem europeo: verso il superamento della res iudicata?*, in *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea* (Atti del convegno dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale, Milano, 24-26 ottobre 2014), Milano, 2015, 241-249.

N. GALANTINI, *Commento alla soluzione di un caso di litispendenza internazionale*. Nota a Trib. Bolzano 6 ottobre 2004 decr. GIP Trib. Bolzano 22 dicembre 2004, in *Cassazione penale*, 2006, 10, 3359-3365.

N. GALANTINI, *Il principio del «ne bis in idem» internazionale nel processo penale*, Milano, 1984.

M. GIALUZ, *Il diritto alla giurisdizione dell'imputato e della vittima tra spinte europee e carenze dell'ordinamento italiano*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2019, 1, 75-100.

M. GIALUZ, *L'assistenza linguistica nel processo penale. Un meta-diritto fondamentale tra paradigma europeo e prassi italiana*, Padova, 2018.

M. GIALUZ, *Dalla Corte di giustizia importanti indicazioni esegetiche in relazione alle prime due direttive sui diritti dell'imputato*, in *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 2015, 4, 100.

M. GIALUZ e J. DELLA TORRE, *Lotta alla criminalità nel cyberspazio: la Commissione presenta due proposte per facilitare la circolazione delle prove elettroniche nei processi penali*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2018, 5, 277-294.

M. GIALUZ e E. GRISONICH, *Crisi dell'Unione europea e crepe nel reciproco riconoscimento: il dialogo costruttivo tra le corti assicura il rispetto dei diritti fondamentali e l'efficacia del mandato di arresto europeo*, in *Cassazione penale*, 2020, 8, 2650-2674.

A. GILIBERTO, *Sussiste la giurisdizione italiana per il reato di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare quando gli stranieri sono stati soccorsi in acque internazionali*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4 giugno 2014.

F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*, in www.ceps.eu, 2017, 3.

F. GIUNCHEDI, *Gli accertamenti tecnici irripetibili, (tra prassi devianti e recupero della legalità)*, Torino, 2009.

F. GIUNCHEDI, *In tema di condanna dello Stato al rimborso delle spese sostenute dall'imputato assolto. La Consulta "boccia" la piena attuazione del "giusto processo"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, 4, 2566.

G. GRASSO, *Diritto penale ed integrazione europea*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, a cura di G. GRASSO e R. SICURELLA, Milano, 2007, 1-98.

G. GRASSO, *La Costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, a cura di G. GRASSO e R. SICURELLA, Milano, 2007, 673-706.

G. GRASSO e R. SICURELLA (a cura di), *Il Corpus juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano, 2003.

M. A. GRAY, *The International Crime of Ecocide*, in *California Western International Law Journal*, 1996, 2, 215-272.

V. GREVI, *Linee di cooperazione giudiziaria in materia penale nella Costituzione europea*, in *Studi in onore di G. Marinucci*, a cura di E. DOLCINI e C. E. PALIERO, vol. III, Milano 2006, 2783-2804.

F. M. GRIFANTINI, *Ordine europeo di indagine penale e investigazioni difensive*, in *Processo penale e giustizia*, 2016, 6, 1-9.

A. GUSTAPANE, *Il pubblico ministero tra obbligatorietà ed efficienza, alla luce dei più recenti interventi del legislatore e del CSM*, Bologna, 2018.

J. HELLMAN, *The Fifth Crime Under International Criminal Law: Ecocide?*, in *Regulating Corporate Criminal Liability*, a cura di D. BRODOWSKI, M. ESPINOZA DE LOS MONTEROS DE LA PARRA, K. TIEDEMANN, J. VOGEL, Springer, Cham, 2014, 273-280.

P. HIGGINS, D. SHORT, N. SOUTH, *Protecting the planet: a proposal for a law of ecocide*, in *Crime, Law and Social Change*, 2013, 59, 251-266.

G. ILLUMINATI, *Utilizzazione delle intercettazioni in procedimenti diversi: le Sezioni unite ristabiliscono la legalità costituzionale*, in *Sistema penale*, 30 gennaio 2020.

G. ILLUMINATI, *Protection of Fundamental Rights of the Suspect or Accused in Transnational Proceedings Under the EPPO*, in *The European Public Prosecutor's*

Office. *The Challenges Ahead*, a cura di L. BACHMAIER WINTER, Springer, Cham, 2018, 179-199.

G. ILLUMINATI, *Introduzione*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, Milano, 2013, 453-459.

G. IUZZOLINO, *Le squadre investigative comuni*, in Aa. Vv., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, Milano, 2006, 47.

L. KALB, *Procedimenti «paralleli» e giurisdizione «concordata»: il nuovo quadro normativo sul trasferimento dei procedimenti penali (nello spazio europeo e in quello internazionale)*, in *Archivio penale – Speciale riforme*, 2018, 799-825.

L. KALB, *Cooperazione giudiziaria: Le novità del recepimento delle fonti sovranazionali (nello spazio europeo e in quello internazionale)*, *Diritto penale e processo – Speciale cooperazione giudiziaria*, a cura di L. KALB, 2016, 989-990.

L. KALB, *Il processo per le imputazioni connesse*, II ed. Torino, 1995.

R. E. KOSTORIS, *Ordine di investigazione europeo e tutela dei diritti fondamentali*, in *Cassazione penale*, 2018, 5, 1437-1449.

R. E. KOSTORIS, *Equità, processo penale, diritto europeo. Riflessioni di un giurista di civil law*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2016, 1653 ss.

R. E. KOSTORIS, *Processo penale, diritto europeo e nuovi paradigmi del pluralismo giuridico postmoderno*, in *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea* (Atti del convegno dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale, Milano, 24-26 ottobre 2014), Milano, 2015, 35-70.

R. E. KOSTORIS, *Processo penale, diritto europeo e nuovi paradigmi del pluralismo giuridico postmoderno* (Relazione al Convegno “I nuovi orizzonti della giustizia penale europea”, Milano, 24-26 ottobre 2014), in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2015, 3, 1177-1204.

R. E. KOSTORIS, *European public prosecutor office against euro-financial crimes: Which future*, in *Journal of Eastern-European Criminal Law*, 2015, 2, 27-32.

R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del pubblico ministero europeo*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di S. Allegrezza, G. Grasso, G. Illuminati, R. Sicurella, Milano, 2013, 389-401.

- R. E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo e indagini “nazionalizzate”*, in *Cassazione penale*, 2013, 12, 4738-4747.
- L. LA GRECA, *L'applicabilità dell'aggravante del reato transnazionale ai delitti associativi*, in *Cassazione penale*, 2013, 9, 2013.
- A. LA PERGOLA, *L'art. 10 primo comma Cost. ed i controlli di costituzionalità*, in *Giurisprudenza italiana*, 1962, parte I, sez. I, 777.
- F. LAMBERTI, *Coordinamento delle indagini in tema di criminalità organizzata*, Salerno, 2006.
- P. LASZLOCZKY, *Pubblico ministero europeo e azione penale europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, 34.
- A. LAUDATI, *Il coordinamento delle indagini nel crimine organizzato transnazionale*, in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione Onu di Palermo*, a cura di E. Rosi, Milano, 2007, 373-393.
- A. LAUDATI, *I delitti transnazionali. Nuovi modelli di incriminazione e di procedimento all'interno dell'Unione europea*, in *Diritto penale e processo*, 2006, 4, p. 401-405.
- K. LIGETI, *The Structure of the EPPO: Features and Challenges*, in *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb)*, 2020, 1, 33-53.
- K. LIGETI, *The European Public Prosecutor's Office: How should the rules applicable to its procedure be determined*, in *European Criminal Law Review*, 2011, 1, 123-148.
- K. LIGETI e A. MARLETTA, *Smart Enforcement Strategies to Counter Environmental Crime in the EU*, in *Protection of the Environment through Criminal Law*, a cura di J. L. DE LA CUESTA, L. QUACKELBEEN, N. PERSÁK, G. VERMEULEN, Antwerpen, Apeldoorn, Portland, Maklu Uitgevers, 133-150.
- K. LIGETI e A. MARLETTA, *EU Criminal Justice Actors: Accountability and Judicial Review vis-à-vis the EU Citizen*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2016, 2, 175-189.
- K. LIGETI e M. SIMONATO, *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2013, 1, 7-21.
- K. LIGETI e 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, H. LEENDERT, A. W. H. MEIJ, W. H. ARJEN, M. PAWLIK, T.M.C. Asser Press, 2015, 53-77.

L. LIONELLO, *Nuovi sviluppi per il test "Aranyosi" e "Caldararu" ed il rapporto tra giurisdizioni: il caso "Dorobantu"*, in *Eurojus*, 2020, 1, 107-121.

S. LIOTTA, *La Direzione nazionale antimafia e il coordinamento delle indagini di mafia dopo 20 anni: bilancio e prospettive*, in *Criminalia*, 2012, 419 s.

F. LO VOI, *Il difficile percorso per la creazione del pubblico ministero europeo "a partire da Eurojust"*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, Milano, 2013, 665-670.

F. LO VOI, *Eurojust: prime riflessioni su alcuni profili ordinamentali*, in *Diritto penale e processo*, 2005, 5, 542-546.

F. LO VOI e F. GIUFFRIDA, *The Dual Role of Eurojust in the Fight Against Transnational Crime: An Overview*, in *The European Review of Organised Crime* 1(2), 2014, 129-146.

E. LORENZETTO, *L'ordine europeo di indagine penale: efficienza e garanzie per le acquisizioni probatorie in ambito eurounitario*, in *Cassazione penale*, 2020, 3, 1302-1313.

S. LORUSSO, *"Superprocura" e coordinamento delle indagini in materia di criminalità organizzata tra presente, passato e futuro*, *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 2014, 2, 24-39.

G. LOZZI, *Lezioni di procedura penale*, Torino, 2017.

M. LUCHTMAN e J. A. VERVAELE, *European Agencies for Criminal Justice and Shared Enforcement (Eurojust and the European Public Prosecutor's Office)*, in *Utrecht Law Review*, 2014, 10, 132.

L. LUPARIA, *La litispendenza internazionale. Tra ne bis in idem europeo e processo penale italiano*, Milano, 2012.

L. LUPARIA, *Bis de eadem re ne sit actio. Premesse per uno studio della litispendenza penale internazionale*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, *Diritto processuale penale e profili internazionali*, Milano, 2010, 323-349.

L. LUPARIA, *Profili dell'azione penale europea*, in *Il Corpus Juris 2000. Nuova formulazione e prospettive di attuazione*, a cura di L. PICOTTI, Padova, 2004, 231-248.

- A. MACCHIA, sub *art 12 c.p.p.*, in *Commentario del nuovo codice di procedura penale*, a cura di E. AMODIO e O. DOMINIONI, vol. I, Milano, 1989.
- A. MACRILLÒ, *Eurojust e l'attuazione degli accordi Onu contro il crimine organizzato transnazionale*, in A. Scalfati, P. Moscarini, L. Filippi, P. Gualtieri (a cura di), *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*, Padova, 2010, 43-66.
- M. MADDALENA, *Azione penale, funzioni e struttura del pubblico ministero: prospettive di riforma ordinamentale*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, a cura di A. Gaito, Napoli, 1991, 143-168.
- P. MAGGIO, *La lotta alla criminalità organizzata in Europa fra strategie di contrasto e rispetto dei diritti umani*, in *Cassazione penale*, 2013, 2, 808-821.
- 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*, in *Criminalia*, 2004.
- P. MANCUSO, *Il coordinamento delle attività di polizia giudiziaria*, in *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, a cura di G. MELILLO, A. SPATARO, P. L. VIGNA, Milano, 2004, 201-254.
- F. MANFREDINI, *L'acquisizione probatoria in ambito europeo: i rapporti tra l'attività investigativa della Procura europea e l'ordine europeo di indagine penale*, in *Cassazione penale*, 2015, 11, 4211-4227.
- A. MANGIARACINA, *L'acquisizione "europea" della prova cambia volto: l'Italia attua la Direttiva relativa all'ordine europeo di indagine penale*, in *Diritto penale e processo*, 2018, 2, 158-180.
- A. MANGIARACINA, *Verso nuove forme di cooperazione giudiziaria: le squadre investigative comuni*, in *Cassazione penale*, 2004, 6, 2189-2200.
- D. MANZIONE, *Le indagini collegate nel sistema processuale italiano*, in *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, a cura di G. Melillo, A. Spataro, P. L. Vigna, Milano, 2004, 61-79.
- D. MANZIONE, *La distrettualizzazione del pubblico ministero e del giudice preliminare*, in *Il processo penale tra politiche della sicurezza e nuovi garantismi*, a cura di G. Di Chiara, Torino, 2003, 103-116.
- D. MANZIONE, *Eurojust e squadre investigative comuni*, in *La legislazione penale*, 2002, 4, pt. 3, pp. 971-973.

- D. MANZIONE, *I complessi rapporti tra D.D.A., D.N.A. e direzioni distrettuali*, in *Diritto penale e processo*, 1998, 12, 1575-1577.
- D. MARAFIOTI, *Un vertice responsabile dell'andamento della funzione d'accusa*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, a cura di A. GAITO, Napoli, 1991, 235-246.
- L. MARAFIOTI, G. FIORELLI, M. PITTIRUTI, *Maxiprocessi e processo "giusto"*, in *Il «doppio binario» nell'accertamento dei fatti di mafia*, a cura di A. Bargi, Torino, 2013, 653-696.
- M. R. MARCHETTI, *Ricerca e acquisizione probatoria all'estero: l'ordine europeo di indagine*, in *Archivio penale*, 2018, 1S, 827-855.
- M. R. MARCHETTI, *Oltre le rogatorie: i nuovi strumenti per la circolazione degli atti investigativi e delle prove penali*, in *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea* (Atti del convegno dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale, Milano, 24-26 ottobre 2014), Milano, 2015, 207-226.
- M. R. MARCHETTI, *Il ruolo del pubblico ministero nei rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, a cura di A. GAITO, Napoli, 1991, 255-260.
- S. MARCOLINI, *L'ordine europeo di indagine alla prova dei fatti: prime pronunce in materia*, in *Cassazione penale*, 2019, 9, 3370-3379.
- S. MARCOLINI, *Decisione quadro o direttiva per proteggere l'ambiente attraverso il diritto penale?*, in *Cass. pen.*, 2006, 1, 240-247.
- A. MARI, sub art. 371, in *Codice di procedura penale commentato*, diretto da G. LATTANZI e E. LUPO, vol. V, Milano, 2017, 304-308.
- A. MARI, sub art. 371-bis, in *Codice di procedura penale commentato*, diretto da G. LATTANZI e E. LUPO, vol. V, Milano, 2017, 311-314.
- A. MARI, sub art. 372, in *Codice di procedura penale commentato*, diretto da G. LATTANZI e E. LUPO, vol. V, Milano, 2017, 314-317.
- E. MARTIN-VIGNERTE, *Procedural safeguards in EPPO cross-border investigations*, in *ERA Forum*, 2020, 21, 501-513.
- A. MARTÍNEZ SANTOS, *The Status of Independence of the European Public Prosecutor's Office and Its Guarantees*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, Cham, 2018, 1-23.

- I. MATERIA, *Il coordinamento delle indagini collegate in ambito infradistrettuale*, in *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, a cura di G. MELILLO, A. SPATARO, P. L. VIGNA, Milano, 2004, 127-144.
- C. MAURO, “Minimum” *Procedural Rights in Judicial Cooperation Procedures*, in *EU Criminal Justice*, a cura di T. RAFARACI e R. BELFIORE, Springer, Cham, 2019, 71-81.
- O. MAZZA, *Procura europea e regole comuni in materia di garanzie procedurali e posizione della difesa*, in *Le sfide dell’attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di S. Allegrezza, G. Grasso, G. Illuminati, R. Sicurella, Milano, 2013, 491-498.
- F. MÉGRET, *The Problem of an International Criminal Law of the Environment*, in *Columbia Journal of Environmental Law*, 2011, 2, 195-258.
- F. MÉGRET, *The Case for a General International Crime against the Environment*, 3 aprile 2010, disponibile all’indirizzo <https://ssrn.com/abstract=1583968>.
- G. MELILLO, *Il tormentato cammino delle squadre investigative comuni fra obblighi internazionali e legislazione nazionale*, in *Diritto penale e processo*, 2008, 1, 121-126.
- G. MELILLO, *Le recenti modifiche alla disciplina dei procedimenti relativi ai delitti con finalità di terrorismo e di eversione*, in *Cassazione penale*, 2002, 3, 904-913.
- G. MELILLO, *Procedimenti connessi e coordinamento delle indagini in materia di delitti di criminalità organizzata*, in *Cassazione penale*, 1999, 7-8, 2414.
- G. MELILLO, A. SPATARO, P. L. VIGNA (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, Milano, 2004.
- V. MEZZOLLA, *Conflitti di giurisdizione in materia penale: la decisione quadro 2009/948/GAI e il d. lgs. 15.2.2016 n. 29*, in www.lalegislazionepenale.eu, 30 gennaio 2017.
- D. MICHELETTI, *Reato e territorio*, in *Criminalia*, 2009, 565-589.
- G. MICHELINI e G. POLIMENI, *La cooperazione giudiziaria nella Convenzione di Palermo: estradizione e assistenza giudiziaria*, in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione Onu di Palermo*, a cura di E. Rosi, Milano, 2007, 1-31.
- A. MIELE, *Spunti problematici per la riforma del pubblico ministero*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, a cura di A. GAITO, Napoli, 1991, 247-254.

- A. MINÌ e A. VENEGONI, I nodi irrisolti della nuova Procura Europea, in *Giurisprudenza penale Web*, 2017, 12.
- G. MINIERI, *Il bene ambientale e la sua tutela*, in *La giustizia penale nella Convenzione. La tutela degli interessi finanziari e dell'ambiente nell'Unione europea*, a cura di F. Ruggieri, Milano, 2003, 83-95.
- V. MITSILEGAS e F. GIUFFRIDA, *The Role of eu Agencies in Fighting Transnational Environmental Crime: New Challenges for Eurojust and Europol*, in *Brill Research Perspectives in Transnational Crime*, 2017, 1, 1-150.
- P. MOLINO, *Il nuovo reato di organizzazione di traffico illecito di rifiuti: luci ed ombre nella lotta alla "ecomafia"*, in *Rivista di polizia*, 2001, 5, 337-351.
- P. MOLINO e A. SCARCELLA, *I reati in materia ambientale*, in *Diritto penale dell'impresa*, diretto da C. Parodi, Torino, 2016, 731-906.
- G. MONACO, *Pubblico ministero ed obbligatorietà dell'azione penale*, Milano, 2003.
- J. MONAR, *Eurojust and the European Public Prosecutor Perspective: From Cooperation to Integration in EU Criminal Justice?*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, 3, 339-356.
- P. MOSCARINI, *Eurojust e il pubblico ministero europeo: dal coordinamento investigativo alle investigazioni coordinate*, in *Diritto penale e processo*, 2011, 5, 635-641.
- A. NAPPI, *Indagini preliminari (disposizioni generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, V, Milano, 2001.
- B. NASCIMBENE, *Cooperazione penale, spazio giudiziario e nuova Costituzione europea*, in *La giustizia penale nella Convenzione. La tutela degli interessi finanziari e dell'ambiente nell'Unione europea*, a cura di F. RUGGIERI, Milano, 2003, 47-53.
- S. R. N. NEAGU, *The European Public Prosecutor's Office – Necessary Instrument or Political Compromise?*, in *International Law Review*, 2013, 3, 52-62.
- L. NÉYRET (a cura di) , *Des écocrimes à l'écocide : le droit pénal au secours de l'environnement*, Bruylant, 2015.
- A. NIETO MARTÍN, *Bases para un futuro derecho penal internacional del medio ambiente*, in, *Revue internationale de droit pénal*, 2011, 3-4, 477-505.

M. NOBILI, *Accusa e burocrazia. Profilo storico-costituzionale*, in *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, a cura di G. CONSO, Bologna, 1979, 89-141.

A. NOVOKMET, *The European public prosecutor's office and the judicial review of criminal prosecution*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2017, 8, 374-402.

M. ONIDA, *Le regole ambientali nell'ottica dell'Unione europea*, in *La giustizia penale nella Convenzione. La tutela degli interessi finanziari e dell'ambiente nell'Unione europea*, a cura di F. RUGGIERI, Milano, 2003, 97-102.

M. PACINI, *L'indipendenza del pubblico ministero e l'integrazione giudiziaria europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, 6, 765-773.

L. PALMIERI, *La riforma di Eurojust e i nuovi scenari in materia di cooperazione giudiziaria*, Padova, 2019.

M. PANZAVOLTA, *Choosing the National Forum in Proceedings Conducted by the EPPO: Who Is to Decide?*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, Cham, 2018, 59-86.

M. PANZAVOLTA, *Eurojust: il braccio giudiziario dell'Unione*, in *Profili del processo penale nella costituzione europea*, a cura di M. G. Coppetta, Torino, 2005, 107-145.

M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del pubblico ministero europeo (ovvero, ologramma di un accusatore continentale)*, in *Profili del processo penale nella costituzione europea*, a cura di M. G. Coppetta, Torino, 2005, 179-216.

N. PARISI, *La Procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, 1, 47-69.

L. PARLATO, *Conflicts of Jurisdiction in Criminal Proceedings in Europe: Between Bis In Idem and Lis Pendens*, in *EU Criminal Justice*, a cura di T. RAFARACI e R. BELFIORE, Springer, Cham, 2019, 115-129.

V. PATANÈ, *Procura europea, attività d'indagine ed esercizio dell'azione penale: quali poteri, quali controlli*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di S. Allegrezza, G. Grasso, G. Illuminati, R. Sicurella, Milano, 2013, 403-417.

- M. PELISSERO, *Ampliamento delle competenze della Procura europea? Problemi e prospettive*, in *La nuova Procura europea. Indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, a cura di P. FERRUA, R. GAMBINI, M. SALVADORI, Napoli, 2016, 67-80.
- M. PERROTTI, *Squadre investigative comuni in ambito euro unitario. Dalla decisione quadro alla normativa nazionale*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, 8, 1007-1014.
- I. JUAN PATRONE, *La dimensione costituzionale del diritto penale dell'Ue dopo il trattato di Lisbona*, in *Diritto penale contemporaneo*, 12 novembre 2013.
- P. P. PAULESU, *Ne bis in idem e conflitti di giurisdizione*, in R. Kostoris (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, Milano, 2014, 343-370.
- B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano, 2002.
- A. PICARDI, *Aspetti procedurali delle attività investigative oltre i confini della comunità europea (le squadre investigative comuni)*, in *Cassazione penale*, 2020, 4, 1764.
- L. PICOTTI (a cura di), *Il Corpus Juris 2000. Nuova formulazione e prospettive di attuazione*, Padova, 2004.
- J. P. PIERINI, *Territorialità europea, conflitti di giurisdizione e ne bis in idem*, in *L'area di libertà sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia* (atti del Convegno, Catania, Villa Cerami, 9-11 giugno 2005), a cura di T. RAFARACI, Milano, 2007, 113-141.
- F. PIGA, *Coordinamento (principio del)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. X, Roma, 2007.
- M. PISANI, *Temi e casi di procedura penale internazionale*, Milano, 2001.
- M. PISANI, *Problemi della giurisdizione penale*, Milano, 1987.
- M. PISANI, *Giurisdizione penale*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, 381-404.
- A. PISAPIA, *La risoluzione del Parlamento europeo sulla Procura europea ed Eurojust. Quando il Parlamento europeo non è colegislatore*, in *Cassazione penale*, 2017, 2, pp. 828-838.
- G. PIZIALI, *Sull'efficacia preclusiva del provvedimento di archiviazione*, in *Indice penale*, 1996, 2, 409.

- A. PIZZORUSSO, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, in *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, a cura di G. CONSO, Bologna, 1979, 30-43.
- V. PLANTAMURA, *Ecomafia, reati associativi e diritto penale dell'economia*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2007, 73-88.
- L. PRESSACCO, *Profili fondamentali del pubblico ministero europeo*, in *Cassazione penale*, 2018, 12, 4399-4409.
- L. PRESSACCO, *La Corte di giustizia tra Procura europea e giurisdizioni nazionali*, in *L'Indice penale*, 2015, 3, 525-568.
- R. PUGLISI, *Litispendenza e tentativo di prevenire i conflitti internazionali di giurisdizione*. Commento a d.lg. 15 febbraio 2016, n. 29, in *Processo penale e Giustizia*, 2016, 5.
- R. PUGLISI, *Novità legislative interne. Rassegna di legislazione nazionale*, in *Processo penale e Giustizia*, 2016, 3.
- T. RAFARACI, *Brief Notes on the European Public Prosecutor's Office: Ideas, Project and Fulfilment*, in *EU Criminal Justice*, a cura di T. RAFARACI e R. BELFIORE, Springer, Cham, 2019, 157-163.
- T. RAFARACI, *Diritti fondamentali, giusto processo e primato del diritto UE*, in *Processo penale e giustizia*, 2014, 3, 1-5.
- T. RAFARACI (a cura di), *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2011.
- T. RAFARACI, *Le misure contro i procedimenti penali "paralleli" nella decisione-quadro 2009/948/GAI*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, *Diritto processuale penale e profili internazionali*, Milano, 2010, 513-528.
- T. RAFARACI, *Ne bis in idem*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, III, Milano, 2010, 857-884.
- T. RAFARACI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel crogiuolo della costruzione europea*, in *L'area di libertà sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia* (atti del Convegno, Catania, Villa Cerami, 9-11 giugno 2005), Milano, 2007, 3-28.
- T. RAFARACI, *Ne bis in idem e conflitti di giurisdizione in materia penale nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto processuale*, 2007, 621-642.

- L. RAMACCI, *Reati ambientali e indagini di polizia giudiziaria*, Santarcangelo di Romagna, 2019.
- L. RAMACCI, *Il “nuovo” art. 260 del d.lgs. n. 152/2006, vecchie e nuove questioni*, in *Ambiente & sviluppo*, 2016, 3, 167-179.
- L. RAMACCI, *La repressione delle violazioni penali in materia ambientale: limiti attuali e prospettive future*, in *Ambiente & sviluppo*, 2009, 7, 788-791.
- E. P. REALE, *Defence Areas and Limits in the Investigations of the European Public Prosecutor*, in *EU Criminal Justice*, a cura di T. RAFARACI e R. BELFIORE, Springer, Cham, 2019, 205-214.
- S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor Office. Anche gli entusiasti diventano scettici?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 9 gennaio 2014.
- M. C. RIJKEN, *Re-balancing security and justice: Protection of fundamental rights in police and judicial cooperation in criminal matters*, in *Coomon Market Law Review*, 2010, 47, 1455-1492.
- E. ROSI, *Reato transnazionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, IX, Torino, 2016, 793-800.
- E. ROSI, *Il reato transnazionale*, in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione Onu di Palermo*, a cura di E. ROSI, Milano, 2007, pp. 67-101.
- C. RUGA RIVA, *Tutela penale dell’ambiente: parte generale*, in *Reati contro l’ambiente e il territorio*, a cura di M. Pelissero, in *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, diretto da F. PALAZZO e C. E. PALIERO, Torino, 2019, pp. 167-235.
- C. RUGA RIVA, *La disciplina dei rifiuti*, in *Reati contro l’ambiente e il territorio*, a cura di M. PELISSERO, Torino, 2019, 167-237.
- C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell’ambiente*, Torino, 2016.
- S. RUGGERI, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea (Commento a Reg. UE 2017/1939)*, in *Processo penale e Giustizia*, 2018, 3.
- S. RUGGERI, *Transnational Investigations and Prosecution of Cross-Border Cases in Europe: Guidelines for a Model of Fair Multicultural Criminal Justice*, in *Transnational Evidence and Multicultural Inquiries in Europe*, a cura di S. RUGGERI, 2014, Springer, Cham, 193-228.

S. RUGGERI (a cura di), *Transnational Inquiries and the Protection of Fundamental Rights in Criminal Proceedings*, Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2013.

S. RUGGERI, *Concorrenza tra potestà punitive, conflitti transnazionali di giurisdizione e tutela dei diritti della persona: il contributo della comparazione giuridica*, in *La Legislazione penale*, 2013, 2, 501-540.

F. RUGGERI, *Eurojust and the European Public Prosecutor's Office. Introduction to a Historic Reform*, in *EU Criminal Justice*, a cura di T. RAFARACI e R. BELFIORE, Springer, Cham, 2019, 181-189.

F. RUGGERI, *Il libro XI del codice di rito. Guida minima*, in *Cassazione penale*, 2018, 5, 1766-1778.

F. RUGGERI, *Le nuove frontiere dell'assistenza penale internazionale: l'ordine europeo di indagine penale*, in *Processo penale e Giustizia*, 2018, 1.

F. RUGGERI, *Spigolature "multilinguiste" nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (note minime sull'obbligatorietà dell'azione penale nella proposta di istituzione del Pubblico Ministero europeo)*, in *Cassazione penale*, 2015, 2, 793-803.

F. RUGGERI, *Ufficio del rappresentante dell'accusa europeo e ordinamento italiano. Impressioni a caldo*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, Milano, 2013, 581-596.

F. RUGGERI, *Di un «processo penale europeo» ovvero di una "civitas magna" in costruzione*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, *Diritto processuale penale e profili internazionali*, Milano, 2010, 529-542.

F. RUGGERI, *Il pubblico ministero europeo, L'area di libertà sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia* (atti del Convegno, Catania, Villa Cerami, 9-11 giugno 2005), a cura di T. RAFARACI, Milano, 2007, 555-584.

F. RUGGERI, *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*, a cura di L. PICOTTI, Padova, 2004, 197-216.

L. SALAZAR, *La risposta dell'Europa al crimine transnazionale* in *La Giustizia Penale*, 2019, 7, 440-448.

L. SALAZAR, *La riforma di Eurojust e i suoi riflessi sull'ordinamento italiano*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019, 1, 43-55.

- L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Archivio penale*, 2017, 3.
- L. SALAZAR, *La Procura europea è finalmente realtà: what's next...?*, in www.eurojus.it, 20 novembre 2017.
- L. SALAZAR, *Definitivamente approvato il regolamento istitutivo della procura europea*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, 10, 328-340.
- L. SALAZAR, *La costruzione di uno spazio penale comune europeo*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, a cura di G. GRASSO e R. SICURELLA, Milano, 2007, 395-466.
- L. SALAZAR, *Eurojust, passo provvisorio ma decisivo contro il grande crimine internazionale*, *Dir e giust*, 2001, 5, 9.
- L. SALAZAR, *La costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il Consiglio europeo di Tampere*, in *Cassazione penale*, 2000, 1127.
- G. SALVI, *Funzioni e poteri del procuratore nazionale antimafia*, in *Cassazione penale*, 1992, 1081.
- V. M. SANCY, *Le droit international de l'environnement et le droit penal*, in *La giustizia penale nella Convenzione. La tutela degli interessi finanziari e dell'ambiente nell'Unione europea*, a cura di F. Ruggieri, 179-181.
- A. SANDULLI, *Il rebus del Recovery Fund: spendere velocemente ed evitare frodi*, in *Luiss Open*, 6 febbraio 2021.
- G. SANTALUCIA, *I rapporti tra direzione nazionale antimafia e uffici di procura in una recente delibera del CSM*, in *Questione giustizia*, 2011, 5, 208-214.
- G. SANTALUCIA, *Le misure di legislazione interna per l'Eurojust. Un commento al disegno di legge per l'attuazione della decisione del Consiglio dell'Unione (Commento al disegno di legge per l'attuazione della decisione istitutiva dell'Eurojust)*, in *Diritto & Formazione*, 2003, 12, 1705-1716.
- G. SANTALUCIA, *Spunti critici sulla riorganizzazione degli uffici di procura in tema di delitti di mafia*, in *Giustizia penale*, 1992, II, 266.
- M. SANTOLOCI, *Gli "ecoreati": approvata dal Consiglio dei ministri la bozza del disegno di legge per i delitti ambientale elaborati dalla "Commissione Ecomafia" del Ministero dell'ambiente*, in *Rivista penale*, 1999, 5, 421-422.

A. MARTÍNEZ SANTOS, *The Status of Independence of the European Public Prosecutor's Office and Its Guarantees*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. BACHMAIER WINTER, 1-23.

H. SATZGER, *The European Public Prosecutor's Office and Its Coordination with the National Public Prosecutor's Office: The Model of Complementarity*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. BACHMAIER WINTER, 43-57.

S. SAU, *Le indagini collegate. Il coordinamento investigativo degli uffici del pubblico ministero*, Padova, 2003.

D. SAYERS, *Protecting Fair Trial Rights in Criminal Cases in the European Union: Where does the Roadmap take Us?*, in *Human Rights Law Review*, 2014, 14, 733-760.

A. SCALFATI, P. MOSCARINI, L. FILIPPI, P. GUALTIERI (a cura di), *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*, Padova, 2010.

V. SCIARABBA, *L'istituzione della Procura europea e la cooperazione rafforzata: nuove prospettive?*, in www.europeanrights.edu, 31 maggio 2017.

L. SCOLLO, *La Corte di Giustizia UE si pronuncia sulla legittimità del procedimento di emissione del M.A.E. da parte del P.M. francese*, in *Sistema penale*, 22 gennaio 2020.

E. SELVAGGI, *L'ufficio del Procuratore europeo e le indagini di Olaf*, in *L'ufficio del Procuratore europeo e le indagini di Olaf: il controllo giurisdizionale e le garanzie procedurali*, a cura di V. BAZZOCCHI, 2015, 150-155.

R. SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale: l'istituzione della Procura europea*, in *Diritto penale e processo*, 2018, 7, 845-851.

R. SICURELLA, *Preparing the environment for the EPPO: Fostering mutual trust by improving common legal understanding and awareness of existing common legal heritage. Proposal of guidelines and model curriculum for legal training of practitioners in the PIF sector*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2017, 8(4), 497-512.

P. SILVESTRI, *Le indagini ad iniziativa del pubblico ministero*, in E. APRILE e P. SILVESTRI, *Le indagini preliminari e l'archiviazione*, Milano, 2011, 276-432.

M. SIMONATO, *Le garanzie difensive nelle inchieste transfrontaliere condotte dal Pubblico ministero europeo: un miglioramento dello status quo?*, in *L'ufficio del*

Procuratore europeo e le indagini di Olaf: il controllo giurisdizionale e le garanzie procedurali, a cura di V. BAZZOCCHI, 2015, 142-149.

L. SIRACUSA, *Environmental Protection as a Trojan Horse of Criminal Law in the European First Pillar? A new Statement of the ECJ*, in *European Cooperation in Penal Matters: Issue and Perspectives*, a cura di M. Cherif Bassiouni, V. Militello, H. Satzger, Padova, 2008, 61-86.

F. SIRACUSANO, *The European Investigation Order for Evidence Gathering Abroad*, in *EU Criminal Justice*, a cura di T. RAFARACI e R. BELFIORE, Springer, Cham, 2019, 85-101.

F. SIRACUSANO, *Tra semplificazione e ibridismo: insidie e aporie dell'Ordine europeo di indagine penale*, in *Archivio penale*, 2017, 2, 675-691.

B. SMULDERS, *Is the Commission Proposal for a European Public Prosecutor's Office Based on a Harmonious Interpretation of Articles 85 and 86 TFEU?*, in *The European Public Prosecutor's Office. An extended arm or a Two-Headed dragon?*, a cura di L. H. ERKELENS, H. LEENDERT, A. W. H. MEIJ, W. H. ARJEN, M. PAWLIK, T.M.C. Asser Press, 2015.

C. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cassazione penale*, 2010, 8, 326-346.

P. SPAGNOLO, *La nuova cooperazione giudiziaria penale: mutuo riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali*, in *Cassazione penale*, 2020, 3, 1290-1301.

G. SPANGHER, *Processo criminale italiano e processo sovranazionale*, in *Cassazione penale*, 2016, 7-8, 3052-3054.

G. SPANGHER, *La pratica del processo penale*, Padova, 2012.

G. SPANGHER, *Le iniziative del pubblico ministero tra carenze ordinamentali e rischi di condizionamenti politici*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, a cura di A. GAITO, Napoli, 1991, 123-133.

F. SPIEZIA, *Indagini di criminalità organizzata e reati transnazionali. Le varie forme di cooperazione internazionale*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, 2017, 4, 78.

F. SPIEZIA, *La proposta di regolamento del 17 luglio 2013 per la creazione dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale. Lo stato dei negoziati e le prospettive per il futuro di Eurojust*, in *Cassazione penale*, 2015, 4, 1614-1628.

F. SPIEZIA, *I cambiamenti in corso nello spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia: quale futuro per Eurojust? Alcune riflessioni alla luce dei negoziati sulla proposta di regolamento della Commissione europea COM (2013) 535 del 17 luglio 2013*, in *Diritto penale contemporaneo*, 19 marzo 2015.

F. SPIEZIA, *I cambiamenti in corso nello spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia: quale futuro per Eurojust?*, in *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea* (Atti del convegno dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale, Milano, 24-26 ottobre 2014), Milano, 2015, 253-277.

F. SPIEZIA, *Gli scenari per l'istituzione del Procuratore europeo alla luce del Trattato di Lisbona e i rapporti con Eurojust*, in *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, a cura di L. CAMALDO, Torino, 2014, 127-156.

F. SPIEZIA, *Gli scenari di struttura per l'istituzione del Procuratore europeo alla luce del Trattato di Lisbona. 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 S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, Milano, 2013, 537-580.

F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust*, in *Cassazione penale*, 2010, 5, 1990-2005.

S. C. THAMAN, *Conflitti transnazionali di giurisdizione in materia penale: il sistema statunitense*, in *La Legislazione penale*, 2013, 2, pp. 451-461.

P. TONINI, *Il pubblico ministero europeo nel Corpus Juris sulla repressione delle frodi comunitarie*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, 1, 3-27.

P. TONINI, *Il coordinamento tra gli uffici del pubblico ministero*, in *Giustizia penale*, 1992, 411.

T. TREVES, *La giurisdizione nel diritto penale internazionale*, Padova, 1973.

N. TRIGGIANI, *In divenire la disciplina dei rapporti giurisdizionali con autorità straniere: appunti sulla l. 21 luglio 2016, n. 149*, in *Dir. pen. cont.*, 5 ottobre 2016.

G. TURONE, *Le indagini collegate nel nuovo codice di procedura penale: la disciplina del coordinamento tra uffici diversi del pubblico ministero aggiornata alla più recente normativa antimafia*, Milano, 1992.

G. M. VAGLIASINDI, *The Fight Against Environmental Crime in the European Union and Its Member States: A Perspective on the Environment System*, in *Protection of the Environment through Criminal Law*, a cura di J. L. DE LA CUESTA, L. QUACKELBEEN, N. PERŠAK, G. VERMEULEN, Antwerpen, Apeldoorn, Portland, Maklu Uitgevers, 151-190.

A. VENEGONI, *La proposta di regolamento per istituire la Procura europea: ragioni, problemi e prospettive*, in *La nuova Procura europea. Indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, a cura di P. Ferrua, R. Gambini e M. Salvadori, Napoli, 2016, 81-104.

A. VENEGONI, *Alcune buone ragioni per l'istituzione di un ufficio del procuratore europeo*, in *Diritto penale contemporaneo*, 17 dicembre 2012.

J. A. VERVAELE, *The European Public Prosecutor's Office (EPPO): Introductory Remarks*, in *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, a cura di W. Geelhoed, L. Erkelens, A. Meij, L'Aia, 2018, 11-19.

J. A. VERVAELE, *The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: Lex incerta and unpraevia?*, in *ERA Forum*, 2014, 15, 85-99.

J. A. VERVAELE, *The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: A harmonised national patchwork?*, in *Centro studi di diritto penale europeo*, 2014.

J. A. VERVAELE, *European Territoriality and Jurisdiction: The Protection of the EU's Financial Interests in Its Horizontal and Vertical (EPPO) Dimension*, in *Choice of Forum in Cooperation against EU Financial Crime*, a cura di M. Luchtman, 2013, 167-184.

J. A. VERVAELE, *From Eurojust to the European prosecution service in the European Judicial area. The beginning of European Criminal Procedural Law?*, in *The future European Public Prosecutor's Office*, diretto da J. A. ESPINA RAMOS e I. VICENTE CARBAJOSA, Quito, 2009, 125-162.

P. L. VIGNA, *Due tipi di protocolli organizzativi fra procedure ordinarie e procedure distrettuali*, in *Diritto penale e processo*, 1997, 2, 1546-47.

D. VILAS ALVARES, *The Material Competence of the European Public Prosecutor's Office*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. BACHMAIER WINTER, Springer, Cham, 2018, 25-41.

L. VILLANI, *La cooperazione rafforzata "orientata" per l'istituzione della Procura europea: possibili scenari e problematiche applicative*, in www.eurojus.it, 17 settembre 2015.

A. VITALE, *Le squadre investigative comuni*, in *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo*, a cura di A. SCALFATI, P. MOSCARINI, L. FILIPPI, P. GUALTIERI, Padova, 2010, 67-90.

G. P. VOENA, *Atti*, in *Compendio di procedura penale*, a cura di M. BARGIS, X ed. Padova, 2020, 145-258.

M. L. WADE, *The European Public Prosecutor: Controversy Expressed in Structural Form*, in *EU Criminal Justice*, a cura di T. Rafaraci T e R. Belfiore, Springer, Cham, 2019, 165-180.

A. WEYEMBERGH, *Coordination and initiation of investigations and prosecutions through Eurojust*, in *ERA Forum*, 2013, 14, 177–186.

S. WHITE, *Towards a Decentralised European Public Prosecutor's Office*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2013, 1-2, 22-39.

G. WRIGHT, *Conceptualising and combating transnational environmental crime*, in *Trends in Organized Crime*, 6 aprile 2011.

V. ZAGREBELSKY, *Indipendenza del pubblico ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, in *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, a cura di G. CONSO, Bologna, 1979, 3-29.

E. ZANETTI, *La via italiana alla procura europea nella delega per l'implementazione del Regolamento (UE) 2017/1939*, in *Processo penale e giustizia*, 2020, 1, 264-278.

N. ZANON e F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2014.

D. ZANOTTI, *Moving forward on Judicial Cooperation in Europe: Can the Italian Anti-mafia Database be Taken as an Example?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 8 giugno 2015.

D. ZINGALES, *La Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale e l'introduzione del reato transnazionale ad opera della legge n. 146/2006: rilevanza e aspetti problematici alla luce delle prime applicazioni giurisprudenziali* in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2012, 1-2, 449-484.

