

PROFILI EVOLUTIVI DELLA COMPETENZA DELLA PROCURA EUROPEA: DALLA LOTTA AGLI ILLECITI FINANZIARI ALLA REPRESSIONE DEGLI *ECOCRIMES**

Emanuele Vannata**

SOMMARIO: 1.- Introduzione; 2.- La Procura europea: dal *Corpus Iuris* alla piena operatività; 3.- L'ampliamento delle competenze di EPPO: criticità e prospettive; 3.1.- La nozione di transnazionalità del crimine. Uno sguardo alla criminalità ambientale; 3.2.- La questione relativa all'unanimità richiesta dall'art.86, par.4 TFUE; 4.- Alcune considerazioni finali.

1.- Introduzione.

La realizzazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, che ha maturato con il trattato di Lisbona un ruolo di assoluta centralità¹, ha visto l'Unione europea (UE) misurarsi sempre più frequentemente con il tema della cooperazione giudiziaria e di polizia. Svincolandosi dalla assoluta centralità del riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie, la cooperazione giudiziaria in materia penale si è, infatti, indirizzata verso un progressivo consolidamento della idea di uno spazio giudiziario "euro-centrico".

In tale contesto, si iscrive la recente istituzione del primo Ufficio di Procura sovranazionale in ambito europeo, chiamata, non più soltanto a stimolare e migliorare il coordinamento delle indagini e delle azioni penali condotte dalle autorità nazionali – quale sostanziale mandato affidato all'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e, per altri versi, all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) – ma bensì ad esercitare quella stessa azione penale tradizionalmente riservata al *domaine réservé* dello Stato.

Il presente lavoro mira a ricostruire *de iure condito* il percorso istitutivo della Procura europea e, in particolare, i profili relativi all'estensione delle sue competenze, per poi soffermarsi sulle concrete prospettive di realizzazione di tale ampliamento, alla luce della normativa esistente e dello stato dell'arte delle dinamiche istituzionali.

2.- La Procura europea: dal *Corpus Iuris* alla piena operatività.

* Il presente contributo riprende, ampliandolo, l'intervento svolto in occasione della Conferenza internazionale dal titolo "*Crimini transnazionali, diritti umani e stato di diritto a livello internazionale e dell'UE*", tenutosi presso l'Università degli Studi di Salerno il 22 aprile 2022, nel quadro delle attività del Modulo Jean Monnet "*EU-Western Balkans Cooperation on Justice and Home Affairs*" (EUWEB).

** Dottorando di Ricerca in "Scienze Giuridiche" (*curriculum* internazionalistico-europeo-comparato); Cultore in Diritto dell'Unione europea, Diritto dell'Unione europea delle migrazioni, Diritto internazionale penale e Organizzazione internazionale; *Senior Member* del *Legal Observatory* del Modulo Jean Monnet "*EU-Western Balkans Cooperation on Justice and Home Affairs*" (EUWEB), Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza) – Università degli Studi di Salerno. Cultore in Istituzioni di Diritto internazionale e *Diplomatic and Consular Law*, Dipartimento di Studi Politici e Sociali – Università degli Studi di Salerno. Cultore in *International Law and Cyber Security*, Dipartimento di Scienze Aziendali - Management and Innovation Systems, Università degli Studi di Salerno.

¹ A. Di Stasi, L.S. Rossi (a cura di), *Lo Spazio di Libertà Sicurezza e Giustizia a vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020; A. Di Stasi, *Il perfezionamento dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: avanzamenti e criticità*, in A. Di Stasi (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e spazio europeo di giustizia. L'applicazione giurisprudenziale del Titolo VI della Carta*, Napoli, 2019, pp. 103-147; A. Di Stasi, *Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia e cooperazione giudiziaria in materia penale: il rispetto dei diritti fondamentali e della diversità tra ordinamenti nazionali e tradizioni giuridiche*, in L. Kalb (a cura di), "*Spazio europeo di giustizia*" e *procedimento penale italiano. Adattamenti normativi e approdi giurisprudenziali*, Torino, 2012, pp. 3-54.

Com'è noto, la creazione di una Procura europea, competente ad individuare e portare in giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE (e.g., frode, riciclaggio, corruzione, appropriazione indebita), rappresenta il frutto di un percorso lungo ed articolato che nell'arco di un ventennio ha tenuto viva la fiamma del dibattito politico ed accademico (e verosimilmente destinata ad ulteriore alimentazione)².

Storicamente, la prospettiva di tutela degli interessi finanziari dell'UE³ attraverso il diritto penale prende le sue mosse da un primo Progetto di modifica degli originari Trattati comunitari nel 1976⁴, poi sfociato nella firma della Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee⁵, adottata nel quadro del c.d. terzo pilastro

² Sulla Procura europea, *ex multis*, in dottrina v. L. Kalb, *Questioni problematiche in tema di Procura europea*, in A. Di Stasi, L.S. Rossi (a cura di), *op. cit.*, pp. 291-330; L. Palmieri, *La riforma di Eurojust e i nuovi scenari in materia di cooperazione giudiziaria*, Milano, 2019; W. Geelhoed, L.H. Erkelens, A.W.H. Meij (eds.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, The Hague, 2018; A. Oriolo, *The European Public Prosecutor's Office (EPPO): A Revolutionary Step in Fighting Serious Transnational Crimes*, in *ASIL Insights*, Vol.22, Issue 4, 2018; L. Bachmaier, *The European Public Prosecutor's Office : The Challenges Ahead*, Cham, 2018; S. Allegrezza, *Statuto e poteri del Pubblico ministero europeo*, in AA.VV., *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea*, Milano, 2015, pp. 279 ss.; P. Ferrua, R. Gambini Musso, M.M. Salvadori (a cura di), *La nuova procura europea. Indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2016; F. Spiezia, *Gli scenari per l'istituzione del Procuratore europeo alla luce del Trattato di Lisbona e i rapporti con Eurojust*, in L. Camaldo (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014, pp. 127-156; G. Grasso, G. Illuminati, R. Sicurella, S. Allegrezza (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura Europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013; K. Ligeti (ed.), *Towards a Prosecutor for the European Union. Volume I. A Comparative Analysis*, Oxford-Portland, 2013; K. Ligeti, M. Simonato, *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2013, pp.7-21; N. Parisi, *La Procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 8, 2013, pp. 47-69; L. Camaldo, *Il pubblico ministero europeo dal Corpus Juris al Trattato di Lisbona: un fantasma si aggira nell'Unione europea*, in P. Corso, E. Zanetti (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, II, Piacenza, 2010, pp.69-94; M. Panzavolta, *Lo statuto del Pubblico Ministero europeo (ovvero, un ologramma di un accusatore continentale)*, in M.G. Coppetta (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005.

³ Sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, in dottrina v. A. Oriolo, *Crimini transnazionali, interessi finanziari e Procura europea*, in *Illyrius International Scientific Review*, n. 14 (I-2020), 2020, pp. 223-246; I. Pellizzone, *Il ruolo del giudice penale nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione (e nazionali): battaglia di retroguardia o principio ineludibile da esporre a controlimite del diritto dell'Unione europea?*, in A. Bernardi, C. Cupelli (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti : l'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Napoli, 2017, pp.313-326; D.G. Rinoldi, *Principi in materia di politica legislativa penale europea e tutela degli interessi finanziari dell'Unione da condotte di frode*, in *Diritto del commercio internazionale*, Fasc. n. 4, 2013, pp. 1049-1055; S. White, *EU Anti-fraud Enforcement: Overcoming Obstacles*, in *Journal of Financial Crime*, 17-1, 2010, pp. 81-99; G. Dona, W. Viscardini, *La tutela penale e amministrativa degli operatori economici e gli interessi finanziari dell'Unione europea: aspetti sostanziali e procedurali in materia di: contrabbando, evasione IVA, truffa, frode comunitaria, malversazione, sgravi e rimborsi doganali, restituzioni all'esportazione*, Padova-Milano, 2000; J.A.E. Vervaele, *Transnational Enforcement of the Financial Interests of the European Union*, Antwerpen, 1999; F. Lauria, *Tutela degli interessi finanziari e lotta alla corruzione nell'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, Vol. 9 (2), 1999, pp. 435-482; S. Baldi, *La protezione degli interessi finanziari delle Comunità Europee e gli strumenti adottati nell'ambito del titolo VI del trattato sull'Unione Europea*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, Vol.36 (1/2), 1997, pp. 243-253; A. Perduca, *Lotta contro la frode e protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee*, in *Il Foro Italiano*, Vol. 120, No. 7/8, 1997, pp. 259-260/263-264; E. Mezzetti, *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea: sviluppi e discrasie nella legislazione penale degli Stati membri*, Padova, 1994.

⁴ Commissione delle Comunità europee, Progetto di un trattato che modifica i trattati che istituiscono le Comunità europee al fine di adottare una regolamentazione comune sulla tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità nonché sulla repressione delle infrazioni alle disposizioni dei suddetti trattati, del 22 settembre 1976, COM(76)418, in GUCE C 222 del 22.9.1976, p.2.

⁵ Convenzione 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, in GUCE C 316 del 27.11.95, p. 48; e relativi protocolli aggiuntivi in GUCE C 313 del 23.10.1996, p. 1, GUCE C 221 del 19.7.1997, p. 11 e GUCE C 151 del 20.5.1997, p. 1.

(Giustizia e Affari Interni)⁶. Successivamente, le modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam del 1997, che ha novellato il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) modificando l'art. 280, hanno fornito la base giuridica necessaria ad abilitare il legislatore europeo, seppur limitatamente, ad adottare tutte le misure necessarie al fine di assicurare una protezione adeguata degli interessi finanziari della Comunità in tutti gli Stati membri (deliberando secondo la procedura di codecisione, ai sensi del par. 4 della disposizione in parola)⁷.

Il dibattito accademico sulla creazione della Procura europea ha prosperato a partire dalla pubblicazione del c.d. *Corpus Iuris*⁸, la corposa proposta, a cura di Mireille Delmas-Marty, relativa alla tutela penale degli interessi finanziari dell'UE del 1997, poi riveduta ed ampliata in quattro volumi nel 2000⁹.

Ben presto a ciò fece seguito la concreta iniziativa della allora Commissione delle Comunità europee verso la creazione di una Procura europea¹⁰, in occasione della conferenza intergovernativa (CIG) sulle riforme istituzionali di Nizza del settembre 2000, al fine di “istituire un quadro normativo riguardante le infrazioni e le relative sanzioni penali, le disposizioni procedurali necessarie per perseguire tali infrazioni e le disposizioni concernenti le attribuzioni e i compiti di un procuratore europeo incaricato, per tutto il territorio dell'Unione, di individuare i casi di frode e di perseguirli in giudizio dinanzi alle giurisdizioni nazionali”, mediante la previsione nel Trattato di una base giuridica che lo consentisse, come già proposto nel suo parere del 26 gennaio 2000¹¹. Tuttavia, tale proposta non fu accolta in quella sede dai Capi di Stato e di Governo¹², sebbene il trattato di Nizza in qualche modo ebbe a fornire il suo

⁶ Sull'interessante profilo di analisi del c.d. terzo pilastro e della successiva comunitarizzazione delle materie che figuravano nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, nonché delle attività delle istituzioni per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, la lotta ai crimini finanziari e al terrorismo, v. P. De Pasquale, F. Ferraro, *Il terzo pilastro dell'Unione Europea*, Napoli, 2009.

⁷ Art. 280 TCE: “1. La Comunità e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari della Comunità stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri. 2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari. 3. Fatte salve altre disposizioni del presente trattato, gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti. 4. Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251, previa consultazione della Corte dei conti, adotta le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri. Tali misure non riguardano l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri. 5. La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell'attuazione del presente articolo”.

⁸ M. Delmas-Marty (ed.), *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, 1997; M. Delmas-Marty, J.A.E. Vervaele (eds.), *La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats membres*, Antwerpen, Vol.1-4, 2000.

⁹ Frutto anche di una lunga serie di riflessioni protrattesi nel corso degli anni e condotte da numerosissimi esperti, con il favore di Parlamento e Commissione Parlamento europeo: Risoluzione sulla creazione di uno spazio giuridico e giudiziario europeo per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea contro la criminalità internazionale, del 12 giugno 1997, in GU C 200 del 30.6.1997, p. 157; Commissione delle Comunità europee, Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea, dell'11.12.2001, COM(2001)715.

¹⁰ Commissione delle Comunità europee, Contributo complementare della Commissione alla conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali, La tutela penale degli interessi finanziari comunitari: un procuratore europeo, del 29 settembre 2000, COM(2000)608.

¹¹ Commissione delle Comunità europee, La riforma istituzionale al servizio dell'allargamento, Parere della Commissione ai sensi dell'articolo 48 del trattato sull'Unione europea per la riunione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri per una modifica dei trattati, del 26 gennaio 2000, COM(2000)34.

¹² V. Romano Prodi, Presidente della Commissione europea, Discorso al Parlamento Europeo sulle Conclusioni del Consiglio Europeo di Nizza, Strasburgo, 12 dicembre 2000, SPEECH/00/499.

contributo in materia di cooperazione giudiziaria penale, mediante il completamento dell'art.31 del Trattato sull'Unione europea con la menzione e la descrizione dei compiti di Eurojust.

Il consenso nei confronti della creazione della Procura europea, a dispetto delle (non) determinazioni assunte nella CIG di Nizza, era intanto andato nel tempo estendendosi e consolidandosi¹³, non senza riserve e perplessità anche tra i favorevoli.

La Commissione europea, nel 2001 presentò il *Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea*¹⁴ e, successivamente, il Rapporto sulla consultazione¹⁵, conscia di un consenso ancora da costruire, pur suffragato dalla posizione propositiva di diversi Stati membri¹⁶. La proposta della Commissione, in questa sede, mantenne sostanzialmente inalterato l'impianto originario di revisione dei trattati istitutivi sottoposto a Nizza – mediante l'introduzione dell'art.280bis TCE –, integrandolo però con un più articolato intendimento a proposito del rapporto tra la Procura ed Eurojust, nonché sulla definizione della competenza sostanziale, da figurare all'interno del testo normativo proposto¹⁷. Nel contesto della CIG del 2004, avviata nell'ottobre 2003 sul “progetto di trattato che adotta una Costituzione per l'Europa”, nacque difatti quella che sarebbe poi stata l'attuale base giuridica primaria dell'istituzione di EPPO. È proprio dall'art. III-274 del Trattato che adotta

¹³ Si rammentano a tal proposito, ad esempio, i Pareri 5/99 e 2/2000 del comitato di vigilanza dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), in rapporto all'attività luglio 1999-luglio 2000, in GU C 360 del 14.12.2000. L'OLAF, che nel 1995 era conosciuta con la denominazione di “Unità di coordinamento per la lotta contro la frode della Commissione europea” (UCLAF), finì in quell'anno proprio lo studio condotto dal gruppo di esperti diretti da Mireille Delmas-Marty che poi sfociò nell'opera citata alla nota 8.

¹⁴ Commissione delle Comunità europee, Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea, nota 9.

¹⁵ Commissione delle Comunità europee, Rapporto sulle reazioni al Libro verde relativo alla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e alla creazione di una procura europea, 19 marzo 2003, COM(2003)128.

¹⁶ *Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, Rapport d'information n. 2507 sur la lutte contre la fraude dans l'Union européenne*, Parigi, 22 giugno 2000; *Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung, auf die Große Anfrage der Abgeordneten Norbert Geis, Ronald Pofalla, Dr. Jürgen Rüttgers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU, Drucksache 14/1774*, 14 dicembre 2000, pp.35 ss. [Riscontro del Governo ad interrogazione parlamentare sugli sviluppi a livello comunitario in materia penale, con particolare riferimento alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee]. Per una più diffusa e dettagliata panoramica sulle posizioni statali, si rinvia ad una approfondita lettura del Rapporto sulle reazioni al Libro verde della Commissione.

¹⁷ Relazione della Commissione per il controllo dei bilanci sul Libro verde della Commissione sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea, del 24 febbraio 2003, A5-0048/2003 e i relativi Pareri della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, del 20 giugno 2002, della commissione giuridica e per il mercato interno, del 28 gennaio 2003, della commissione per gli affari costituzionali, del 28 gennaio 2003, della commissione per le petizioni, del 28 ottobre 2002; Risoluzione del Parlamento europeo sul Libro verde della Commissione sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea, del 27 marzo 2003, P5_TA(2003)0130.

una Costituzione per l'Europa¹⁸, pur nelle note sorti che ebbe il Trattato medesimo, che deriva l'attuale testo dell'art.86 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)¹⁹.

Tale articolo consegna nelle mani del Consiglio la *facoltà* di istituire una Procura europea a partire da Eurojust, mediante regolamenti, attraverso una procedura legislativa speciale²⁰. L'unanimità richiesta in seno al Consiglio è ben presto il primo elemento su cui sembra doversi misurare l'obiettivo della creazione di EPPO, sebbene tale aspetto risulti mitigato dalla previsione di cui al par.1, secondo e terzo comma, dell'art. 86 TFUE, grazie alla quale si ammette, in assenza di unanimità, il ricorso alla cooperazione rafforzata ex art.20 par.2 del Trattato sull'Unione Europea (TUE).

La Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea è stata presentata dalla Commissione europea il 17 luglio 2013²¹, ma l'esercizio dell'*opt-out* di Danimarca,

¹⁸ L' art. III-274 si esprimeva come segue: "1. Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, una legge europea del Consiglio può istituire una Procura europea a partire da Eurojust. Il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo. 2. La Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dalla legge europea prevista nel paragrafo 1, e i loro complici. Essa esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri. 3. La legge europea di cui al paragrafo 1 stabilisce lo statuto della Procura europea, le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni. 4. Il Consiglio europeo può adottare, contemporaneamente o successivamente, una decisione europea 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, e che modifica di conseguenza il paragrafo 2 per quanto riguarda gli autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e i loro complici. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione".

¹⁹ Art.86 TFUE: "1. 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. Il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo. In mancanza di unanimità, un gruppo di almeno nove Stati membri può chiedere che il Consiglio europeo sia investito del progetto di regolamento. In tal caso la procedura in sede di Consiglio è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio per adozione. Entro il medesimo termine, in caso di disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di regolamento in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata. 2. La Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dal regolamento previsto nel paragrafo 1, e i loro complici. Essa esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri. 3. I regolamenti di cui al paragrafo 1 stabiliscono lo statuto della Procura europea, le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni. 4. 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, e che modifica di conseguenza il paragrafo 2 per quanto riguarda gli autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e i loro complici. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione".

²⁰ Art.86, c.1 TFUE. Appaiono stimolanti i rilievi che pure aprono interessanti riflessioni sul profilo della scelta dicotomica tra istituzione/norme procedurali (art.86 TFUE) e norme di diritto penale sostanziale (art.325 TFUE), nonché più a monte sulla mancata codificazione che introducesse – a livello europeo – una normazione comune di diritto penale sostanziale e processuale, così come caldeggiato nel *Corpus Iuris* e in seguito previsto nella più audace proposta di art.280bis TCE.

²¹ Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, COM(2013)534. Per un maggiore inquadramento critico della Proposta, v. L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (eds.), *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two Headed Dragon?*, The Hague, 2015; T. Alesci, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Archivio Penale*, Fasc. n.1, 2014, pp. 149-167; M. Caianiello, *The Proposal for a Regulation on the Establishment*

Irlanda e Regno Unito, unitamente alle resistenze di altri Stati membri, arrestò il processo istitutivo, attribuendo così straordinario valore alla risolutiva e quanto mai provvidenziale previsione del par.1, secondo e terzo comma, dell'art.86 TFUE.

Il Consiglio Affari Generali del 7 febbraio 2017²² registrò formalmente il mancato raggiungimento dell'unanimità a sostegno della proposta di Regolamento, a cui seguì l'affidamento da parte di 17 Stati membri al Consiglio europeo del progetto di Regolamento, con lettera del 14 febbraio 2017. Tuttavia, il Consiglio europeo, nella seduta del 9 marzo 2017, ben presto dovette prendere atto dell'assenza di accordo anche ai sensi dell'art. 86, par. 1, terzo comma, TFUE, aprendo così le porte alla cooperazione rafforzata²³, perfezionatasi con il Regolamento (UE) 2017/1939²⁴, anche quest'ultimo frutto di un percorso di approvazione tutto in salita²⁵.

Compiuta l'istituzione e gettate le basi del suo funzionamento, era più che mai necessario avviare le procedure per la nomina degli organismi individuali che avrebbero costituito, sia a livello centrale che decentrato (nazionale)²⁶, l'ossatura di EPPO, vale a dire il Procuratore Capo, i Procuratori europei e i Procuratori europei delegati (PED).

La nomina dei membri dell'EPPO viene disciplinata dal Regolamento istitutivo agli artt.14 e ss., i quali attribuiscono al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di nomina del Procuratore capo europeo, di comune accordo, sulla base di una rosa di candidati qualificati stabilita da un Comitato di selezione²⁷, mentre i Procuratori europei sono nominati dal solo

of an European Public Prosecutor's Office: Everything Changes, or Nothing Changes, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2013, pp. 115-125.

²² *Outcome of the Council meeting, 3517th Council meeting, General Affairs*, Bruxelles, 7 febbraio 2017, 6035/17.

²³ Il 3 aprile 2017 il Belgio, la Bulgaria, Cipro, la Croazia, la Finlandia, la Francia, la Germania, la Grecia, la Lituania, il Lussemburgo, il Portogallo, la Repubblica ceca, la Romania, la Slovacchia, la Slovenia e la Spagna hanno notificato al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione il loro desiderio di instaurare una cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO. Inoltre, con lettere rispettivamente del 19 aprile 2017, del 1° giugno 2017, del 9 giugno 2017 e del 22 giugno 2017 la Lettonia, l'Estonia, l'Austria e l'Italia hanno indicato la propria intenzione di partecipare all'instaurazione della cooperazione rafforzata. Preme anche precisare che ai sensi dell'art. 86, par. 1, terzo comma, TFUE, l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata, normalmente prevista ex art. 20, par. 2, del TUE ex art. 329, par. 1, TUE si considera concessa e, quindi, le disposizioni sulla cooperazione rafforzata si applicano automaticamente a decorrere dal 3 aprile 2017. Da ultimo, si registra la partecipazione alla cooperazione rafforzata anche dei Paesi Bassi, deliberata con Decisione (UE) 2018/1094 della Commissione, del 1° agosto 2018, in GUUE L 196, del 2 agosto 2018, p. 1; e di Malta, deliberata con Decisione (UE) 2018/1103 della Commissione, del 7 agosto 2018, in GUUE L 201, dell'8.08.2018, p.2.

²⁴ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»), del 12 ottobre 2017, in GUUE L 283, del 31.10.2017, p.1.

²⁵ Per un maggiore approfondimento sul percorso di istituzione della Procura europea, v. R. Sicurella, *Spazio europeo e giustizia penale: l'istituzione della Procura europea*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2018, pp. 845 ss.; A. Venegoni, M. Mini, *I nodi irrisolti della nuova Procura Europea*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 12, 2017; L. Salazar, *Habemus Eppo! La lunga marcia della Procura europea*, in *Archivio Penale*, 3, 2017, p. 1 ss.

²⁶ Art.8, Regolamento (UE) 2017/1939: “1. L'EPPO è un organo dell'Unione indivisibile che opera come un ufficio unico con struttura decentrata. 2. L'EPPO è organizzata a livello centrale e a livello decentrato. 3. Il livello centrale è composto da un ufficio centrale nella sede dell'EPPO. L'ufficio centrale è formato dal collegio, dalle camere permanenti, dal procuratore capo europeo, dai sostituti del procuratore capo europeo, dai procuratori europei e dal direttore amministrativo. 4. Il livello decentrato è composto dai procuratori europei delegati aventi sede negli Stati membri. 5. L'ufficio centrale e i procuratori europei delegati sono assistiti dal personale dell'EPPO nell'esercizio delle funzioni ad essi assegnate dal presente regolamento”.

²⁷ Il Comitato di selezione è composto da dodici persone che, al momento della nomina, sono 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 o giuristi di notoria competenza. La nomina è del Consiglio, su proposta della Commissione, ma una delle persone scelte è proposta dal Parlamento europeo. Le regole di nomina di tale Comitato e del suo funzionamento sono state poi emanate con Decisione di esecuzione (UE) 2018/1696 del Consiglio, concernente le regole di funzionamento del comitato di selezione di cui all'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2017/1939 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura

Consiglio, fra tre candidati designati da ciascuno Stato membro dopo aver ricevuto un parere motivato dal Comitato. I Procuratori europei delegati, invece, in numero di due o più per Stato membro, sono designati da questi e nominati dal Collegio – l'organo che riunisce i Procuratori europei e il Procuratore capo – su proposta di quest'ultimo.

E se le nomine del Procuratore capo²⁸ e dei Procuratori europei²⁹ sono state portate a compimento in maniera tendenzialmente agevole, più complessa risulta essere la designazione dei PED³⁰, fortemente dipendente dalle singole procedure di reclutamento che ciascuno Stato membro ha adottato³¹. Il Consiglio ha nominato i 22 Procuratori europei il 27 luglio 2020, mentre il Collegio dell'EPPO è stato costituito il 28 settembre 2020. Il primo grande obiettivo per il Collegio era quello di adottare tutte le decisioni atte consentire all'EPPO di diventare operativo non appena possibile, anche da un punto di vista amministrativo. Due decisioni sono state della massima importanza a tal riguardo: il regime applicabile agli impieghi dei procuratori europei delegati³² – che ha consentito l'avvio delle procedure di selezione dei candidati negli Stati membri partecipanti – e il Regolamento interno³³, che organizza i lavori della Procura. Con uno sforzo finanziario ragguardevole (il *budget* per il 2021 è fissato a 44,9 milioni di euro, soltanto una parte del costo complessivo di EPPO, coperto in larga parte dalle autorità nazionali), che ha consentito di sostenere 130 dipendenti, nonché le retribuzioni di circa 140 Procuratori europei delegati, l'inizio delle operazioni è divenuto realtà il 1° giugno 2021.

3.- L'ampliamento delle competenze di EPPO: criticità e prospettive.

europea («EPPO»), del 13 luglio 2018, in GUUE L 282, del 12.12.2018, p.8. La nomina effettiva dei componenti, infine, ha avuto luogo con Decisione (UE) 2018/1275 del Consiglio, relativa alla nomina dei membri del comitato di selezione previsto all'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2017/1939, del 18 settembre 2018, in GUUE L 238, del 21.9.2018, pag. 92.

²⁸ Decisione (UE) 2019/1798 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla nomina del procuratore capo europeo della Procura europea, del 14 ottobre 2019, in GUUE L 274, del 28.10.2019, p.1.

²⁹ Decisione di esecuzione (UE) 2020/1117 del Consiglio, relativa alla nomina dei procuratori europei della Procura europea, del 27 luglio 2020, in GUUE L 244, del 29.7.2020, p.18.

³⁰ Il Collegio di EPPO, intanto, ha provveduto di recente ad emanare la sua prima decisione (*Decision No. 001/2020 of the College of the European Public Prosecutor's Office of 29 September 2020 Laying Down Rules on Conditions of Employment of The European Delegated Prosecutors*), con la quale ha stabilito le condizioni di impiego dei PED, costruite sul fondamento del Regolamento n. 31 (C.E.E.) 11 (C.E.E.A.), relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica, in GU P 045, del 14.6.1962, p. 1385, pur con qualche innovazione.

³¹ Per l'Italia, tali profili emergono dalla Legge-delega del 4 ottobre 2019, n. 117, norma di adeguamento dell'ordinamento nazionale al Regolamento istitutivo, la quale ha previsto una disciplina transitoria fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni adottate in attuazione della delega (*ex art. 4, commi 4-8*), consistente in una procedura che vede sostanzialmente coinvolto il Ministro della Giustizia e il Consiglio superiore della magistratura. Sul percorso dell'adeguamento italiano al Regolamento istitutivo, v. E. Zanetti, *La via italiana alla Procura europea nella delega per l'implementazione del Regolamento (UE) 2017/1939*, in *Processo penale e giustizia*, n.1, 2020.

³² Decisione del Collegio n. 001/2020 (emendata successivamente dalla Decisione del Collegio n. 017/2021 del 25 marzo 2021), *for the Conditions of Employment of the European Delegated Prosecutors*, del 29 settembre 2020, la cui versione aggiornata è disponibile al link <https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-04/2020.001-2021.017_Consolidated%20version-Conditions_of_employment_EDPs.pdf>.

³³ Decisione del Collegio n. 003/2020, *for the Internal Rules of Procedure*, disponibile al link <<https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2020-12/2020.003%20IRP%20-%20final.pdf>>.

Il tema dell'estensione delle competenze della Procura europea³⁴, già al centro del dibattito accademico³⁵, è anche oggetto di concrete iniziative istituzionali, in particolare della Commissione europea relativamente agli strumenti di contrasto al terrorismo internazionale³⁶. L'art. 22 del Regolamento 2017/1939 autorizza l'EPPO a indagare e perseguire frodi e altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE, come definiti all' art.3, par.2, lettera d), della Direttiva (UE) 2017/1371 (c.d. Direttiva PIF)³⁷, "quale attuata dal diritto nazionale, indipendentemente dall'eventualità che la stessa condotta criminosa possa essere qualificata come un altro tipo di reato ai sensi del diritto nazionale"³⁸. Ai sensi della Direttiva anzi citata, "gli interessi finanziari dell'Unione" comprendono non solo la gestione degli stanziamenti di bilancio, ma si allargano a tutte quelle fattispecie che incidono sulle sue attività e su quelli degli Stati membri, come le attività fraudolente in relazione ai fondi dell'UE (vale a dire l'uso o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, che ha come effetto l'appropriazione indebita, l'applicazione errata o la conservazione errata di fondi o attività dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti dall'Unione o per suo conto). Le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione coprono anche reati contro il sistema comune di imposta sul valore aggiunto (IVA) dell'UE (e.g., l'uso o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, errati o incompleti relativi all'IVA o la mancata divulgazione di informazioni relative all'IVA in violazione di un obbligo specifico, con l'effetto di ridurre le risorse di bilancio dell'Unione), di cui all'art.3, par.2, lett.d), della direttiva PIF, subordinatamente alla circostanza che "le azioni od omissioni di carattere intenzionale definite in detta disposizione siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di EUR"³⁹. L'EPPO è altresì competente per i reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale definiti nella Decisione quadro 2008/841/GAI⁴⁰ (comprendente tanto condotte organizzative quanto di direzione), quale attuata dal diritto nazionale, se l'attività criminosa si è incentrata sulla commissione di uno dei reati di cui al par.1. Infine, l'ambito materiale della competenza dell'EPPO vede ricomprendere quei reati "indissolubilmente connessi" alle violazioni degli interessi finanziari, come quelli strettamente finalizzati a garantire i mezzi

³⁴ Si ritiene qui di segnalare e di accogliere, facendone al tempo stesso completo rimando, le riflessioni sul (peraltro frequente anche in ambito UE) difetto di rigore terminologico, rispetto al quale si parla impropriamente di "competenza" in riferimento ad EPPO, non trattandosi tuttavia questo di organo che integra esercizio di funzioni giurisdizionali. V. L. Kalb, *op. cit.*, pp.297-298. In generale, sull'estensione delle competenze della Procura europea, in dottrina, si veda A. Juszczak, E. Sason, *Fighting Terrorism Through the European Public Prosecutor's Office (EPPO)? What Future for the EPPO in the EU's Criminal Policy?*, in *Eucrim: the European Criminal Law Associations' Forum*, n. 1, 2019, pp. 66-74; 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*, Vol.9/2, 2018, pp. 191-215; G. Borgia, *Pubblico ministero europeo: tra presente e passato, nuove prospettive alla luce dei recenti atti di terrorismo*, in *Archivio Penale*, Fasc. n.2, 2016.

³⁵ In dottrina, v. A. Juszczak, E. Sason, *Fighting Terrorism Through the European Public Prosecutor's Office (EPPO)? What Future for the EPPO in the EU's Criminal Policy?*, in *Eucrim: the European Criminal Law Associations' Forum*, n. 1, 2019, pp. 66-74; 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*, Vol.9/2, 2018, pp. 191-215; G. Borgia, *Pubblico ministero europeo: tra presente e passato, nuove prospettive alla luce dei recenti atti di terrorismo*, in *Archivio Penale*, Fasc. n.2, 2016.

³⁶ Comunicazione della Commissione, Un'Europa che protegge: un'iniziativa per estendere le competenze della Procura europea (EPPO) ai reati di terrorismo transfrontaliero, Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Salisburgo del 19-20 settembre 2018, COM/2018/641.

³⁷ Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, del 5 luglio 2017, in GUUE L 198, del 28.7.2017, p.29.

³⁸ Art. 22, par. 1, Direttiva (UE) 2017/1371.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata, del 24 ottobre 2008, in GUUE L 300, dell'11.12.2008, p.42.

materiali o legali per commettere reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione o per garantire il profitto o prodotto dello stesso.

Per quanto riguarda la competenza *ratione loci* e *ratione personarum*, l'EPPO ha il potere di indagare e perseguire i citati reati finanziari: a) se commessi in tutto o in parte nel territorio di uno o più Stati membri dell'UE; (b) se commessi da un cittadino di uno Stato membro dell'UE a condizione che tale Stato sia competente per tali reati quando commesso al di fuori del suo territorio; o (c) se commessi al di fuori dei territori di cui alla lettera a) da una persona soggetta allo statuto o al regime applicabile, a condizione che uno Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio.

La limitazione della competenza di EPPO ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE, codificata nell'art.86 par.1 TFUE, non è da considerarsi priva di possibili eccezioni; non fosse altro perché il legislatore europeo ha consegnato nelle mani del Consiglio europeo, con la previsione espressa e lungi dal lasciare spazi interpretativi divergenti (quantomeno in termini possibilistici), la base giuridica idonea ed incontrovertibile per l'ampliamento.

Difatti, ai sensi del par.4 dell'art.86 TFUE, si stabilisce 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 [...]". Una prima lettura consente di delineare agilmente i requisiti necessari affinché un nuovo crimine possa rientrare nel novero delle attribuzioni della Procura ovvero a) la sua gravità e b) la sua natura transnazionale. Tuttavia, né lo stesso art.86 TFUE né il Capo 4 del TFUE (in particolare, gli artt.83 e 85 TFUE), il quale pur si riferisce più volte alla "criminalità grave" e alla "dimensione transnazionale", forniscono una definizione che permetta di circoscrivere tali criteri.

3.1.- La nozione di transnazionalità del crimine e di gravità. Uno sguardo alla criminalità ambientale.

La nozione di transnazionalità del crimine trova la sua disciplina nell'art.3 par.2 della Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale del 2003 (c.d. Convenzione di Palermo)⁴¹, peraltro ratificata dall'Unione europea⁴², che riconduce la *cross-border dimension* di un reato alla sussistenza – alternativamente – dei seguenti elementi: "a) la commissione in più di uno Stato; b) la commissione in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avviene in un altro Stato; c) la commissione in uno Stato, ma in esso è implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; o d) la commissione in uno Stato ma ha effetti sostanziali in un altro Stato". È pur vero che lo stesso art. 86 par.4 TFUE sembrerebbe riferirsi alla natura transnazionale considerando gli "autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri", dando pertanto maggiore significatività all'ambito spaziale del comportamento delittuoso (c.d. transnazionalità *in re ipsa*), piuttosto che alle modalità specifiche con le quali la condotta è venuta ad estrinsecarsi.

In effetti, la Convenzione di Palermo, all'art.2 lett. b) si presta a definire anche il concetto di gravità del reato in termini quantitativi, qualificando "reato grave" quella "condotta che costituisce un reato sanzionabile con una pena privativa della libertà personale di almeno

⁴¹ La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo del 12-15 dicembre 2000, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione A/RES/55/25, del 15 dicembre 2000, è entrata in vigore il 29 settembre 2003, ratificata dall'Italia il 16 marzo 2006.

⁴² Decisione 2004/579/CE del Consiglio, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, del 29 aprile 2004, in GUUE L 261, del 06.8.2004.

quattro anni nel massimo o con una pena più elevata”. Il legislatore europeo non ha introdotto, tuttavia, nessuna particolare qualificazione della gravità in tal senso, preferendo in buona sostanza indicare direttamente, attraverso i ben noti “eurocrimini” di cui all’art.83 TFUE⁴³, quali crimini siano da considerarsi *ex se* particolarmente gravi, lasciando poi spazio al secondo paragrafo ad un ampliamento di dette sfere di criminalità. La Commissione europea sembrerebbe, infatti, voler seguire questo orientamento, giacché nella Comunicazione sulla possibile estensione della competenza EPPO in materia di terrorismo⁴⁴ si legge espressamente che: “tale nozione [di reati gravi che presentano una dimensione transnazionale] comprende i reati particolarmente gravi con una dimensione transnazionale di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE”.

Ciò posto e fermo restando che, soltanto in relazione alle sfere di criminalità di cui all’art.83 TFUE sembrerebbero collocarsi le future concrete prospettive di ampliamento, è chiaro, tuttavia, che l’estensione ben potrebbe riguardare anche ulteriori forme di (grave) criminalità transnazionale e, quindi, ricomprendere, ad esempio, i crimini ambientali⁴⁵.

È noto che la criminalità ambientale sia in rapida espansione e metta a rischio non solo gli habitat e le popolazioni di specie selvatiche, ma interi ecosistemi, ambienti di vita ed economie. Siffatti reati possono generare ingenti profitti, hanno relativamente poche *chances* di essere scoperti e spesso sono perpetrati da organizzazioni criminali operanti attraverso le frontiere interne ed esterne dell’UE.

L’aumento della criminalità ambientale, unitamente alla complessità e transnazionalità che la caratterizzano, richiede un approccio integrato e coordinato, che sia seguito a vari livelli, da quello delle autorità amministrative, di contrasto e giudiziarie nazionali fino a quello della cooperazione transfrontaliera a livello europeo e internazionale. Tuttavia, nonostante la rilevante attività e il notevole sforzo – che pure va riconosciuto – delle diverse *criminal justice agencies* dell’UE, la lotta alla criminalità transnazionale di matrice ambientale potrebbe trarre vantaggio anche da un’estensione delle competenze della Procura europea a tale sfera di criminalità, potendo contribuire al miglior conseguimento dell’obiettivo di proteggere l’ambiente garantendo un’applicazione più rigorosa delle norme ambientali.

Proprio in relazione a ciò, da un punto di vista politico, il Parere (2020/2027(INI)) del 16 dicembre 2020 la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo⁴⁶, destinato alla Commissione giuridica sulla responsabilità delle imprese per i danni ambientali, invita la Commissione ad esaminare la possibilità di estendere il mandato dell’EPPO per coprire i reati ambientali quando la Procura europea avrebbe raggiunto la piena operatività. Difatti, con la Risoluzione del 20 maggio 2021 sulla responsabilità delle imprese per i danni ambientali⁴⁷, il Parlamento riunito in seduta plenaria fa proprio l’invito della Commissione LIBE alla Commissione europea. Tuttavia, nessuna concreta iniziativa in materia ha fatto seguito da parte della Commissione europea.

Da un punto di vista teorico, invece, avendo riguardo a quanto già detto a proposito dell’art.83 TFUE, non solo i reati ambientali che sono transnazionali per natura, come la tratta di specie protette, possono essere inclusi nella competenza dell’EPPO, ma anche i reati aventi una dimensione transfrontaliera che deriva dall’impatto del reato, come l’inquinamento del suolo,

⁴³ Art. 83, par.1 TFUE: “(...) Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata”.

⁴⁴ *Supra*, nota 34.

⁴⁵ In dottrina, v. C. Di Francesco Maesa, *op. cit.*; F. De Angelis, *The European Public Prosecutor’s Office (EPPO) Past, Present, and Future*, in *eu crim*, Issue 4, 2019, pp. 272-276.

⁴⁶ Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), Parere destinato alla commissione giuridica sulla responsabilità delle imprese per i danni ambientali, del 16 dicembre 2020, 2020/2027(INI).

⁴⁷ Risoluzione del Parlamento europeo, sulla responsabilità delle imprese per i danni ambientali, del 20 maggio 2021, 2020/2027(INI), in GUUE C 15, del 12.1.2022, p. 186.

dell'acqua o dell'aria. Il motivo è che quando tale reato è perpetrato, questo, sebbene commesso nel territorio di un solo Stato membro, produce effetti in più di uno Stato. Accettando questa definizione di criminalità transfrontaliera, qualsiasi crimine ambientale che sia stato commesso sul territorio di uno Stato membro e abbia effetti sul territorio di più di uno Stato membro può pertanto essere incluso nella competenza dell'EPPO⁴⁸.

A ben vedere, la *cross-border dimension* della criminalità ambientale e il crescente coinvolgimento della criminalità organizzata richiedono sempre più spesso lo svolgimento simultaneo di indagini sui territori di diversi Stati membri, con il rischio che il difficile (o mancato) adeguato coordinamento tra autorità – tanto amministrative quanto giudiziarie – possa condurre a indagini parallele e doppie sanzioni. Oltretutto, la stessa Eurojust registra una scarsa attività sia in termini investigativi che sotto il profilo, poi, degli esiti dei procedimenti da parte delle autorità nazionali⁴⁹, che è determinata anche dall'assenza di quell'elevato livello di *know-how* altamente specializzato e strumentazione tecnica sofisticata che sono richiesti per accertare le violazioni delle norme ambientali e per indagare efficacemente sui reati connessi all'ambiente, raggiungibile soltanto attraverso la predisposizione di autorità specializzate. Tuttavia, altro tema di particolare rilievo è il difetto di uniformità sia in termini di pene per i reati ambientali sia sotto il profilo della strutturazione dei reati. Lo stesso reato ambientale può pertanto essere punito con sanzioni molto diverse in stati membri differenti, determinando un'applicazione disomogenea delle norme ambientali nell'UE⁵⁰.

In questo contesto, una Procura europea, basata su un insieme comune di norme sostanziali e procedurali, eliminerebbe sia la frammentazione del quadro giuridico sulla protezione dell'ambiente sia le debolezze dell'attuale sistema di applicazione, garantendo in tal modo l'efficace perseguimento degli autori di reati ambientali e contribuendo, pertanto, in maniera potenzialmente significativa alla lotta alla criminalità (organizzata) transnazionale e alla protezione dell'ambiente. Inoltre, i primi mesi di attività (poco meno di dodici) hanno dimostrato che l'EPPO apporta un decisivo contributo a beneficio delle forze dell'ordine nelle indagini transfrontaliere.

Come sottolineato nel primo Report della Procura⁵¹, “*without cumbersome mutual legal assistance formalities, organising coordinated searches or arrests across borders has been a matter of weeks, instead of months*”⁵², senza considerare poi che l'accesso alle informazioni (operative), attraverso il suo *Case Management System*, ha consentito all'EPPO di stabilire

⁴⁸ C. Di Francesco Maesa, *op. cit.*, p. 198.

⁴⁹ V. Eurojust, *Strategic Project on Environmental Crime Report*, 2014. Più recentemente, v. Eurojust, *Report on Eurojust's Casework on Environmental Crime*, 2021. In dottrina, v. M. Faure, *Limits and Challenges of the Criminal Justice System in Addressing Environmental Crime*, in *Revue Internationale de Droit Pénal*, Vol. 87, Issue 1, 2016, pp. 11-36; J.L. De La Cuesta, L. Quackelbeen, N. Persak and G. Vermeulen (eds.), *Protection of the Environment through Criminal Law*, Antwerpen/Apeldoorn/Portland, 2016.

⁵⁰ C. Di Francesco Maesa, *op. cit.*, p. 203. Nella relazione di Eurojust sull'attività operativa nel settore della criminalità ambientale (v. *infra*, nota 50) vengono segnalate le principali problematiche insite nello specifico nelle attività di indagine e di esercizio dell'azione penale per i casi di criminalità ambientale, presentando una serie di raccomandazioni intese a sfruttare al meglio i potenziali vantaggi derivanti da una cooperazione transfrontaliera efficace e tempestiva. In particolare, Eurojust raccomanda proprio l'efficace cooperazione multidisciplinare tra le autorità amministrative, di contrasto e giudiziarie competenti a livello nazionale, quale condizione preliminare per una proficua cooperazione internazionale contro i casi di criminalità ambientale. Inoltre, rammenta come il riconoscimento della criminalità ambientale quale forma di criminalità organizzata è essenziale nell'abilitare l'impiego di una gamma più ampia di strumenti e di risorse investigative, offrendo la possibilità di avviare un'indagine transfrontaliera. Non da ultimo, l'Agenzia richiama l'importanza che i concetti chiave della legislazione sui reati ambientali siano ulteriormente armonizzati e interpretati in modo più coerente negli Stati membri dell'UE, prevedendo inoltre sanzioni più uniformi e dissuasive.

⁵¹ European Public Prosecutor's Office (EPPO), *2021 Annual Report, 2022*, disponibile al seguente link <https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-03/EPPO_Annual_Report_2021.pdf>.

⁵² Ivi, p.10.

connessioni tra diverse indagini e unirle, permettendo una più efficace raccolta della prova e una più agile attività di sequestro⁵³.

3.2.- La questione relativa all'unanimità richiesta dall'art.86, par.4 TFUE.

Altro tema che impone una riflessione è l'unanimità richiesta dall'art.86, par.4 TFUE affinché il Consiglio europeo possa adottare una decisione – a tutti gli effetti una procedura semplificata di modifica del Trattato – che modifica il par.1 allo scopo di estendere le attribuzioni della Procura europea. In specie, ci si interroga se tale unanimità voglia riferirsi ai soli Stati membri che partecipano all'EPPO in forza della cooperazione rafforzata oppure comunque debba coinvolgere tutti gli Stati membri. Una risoluzione a tale quesito che propendesse verso il coinvolgimento di tutti gli Stati è chiaro che complicherebbe notevolmente le *chances* di ampliamento.

La dottrina sul punto non è concorde. Secondo alcuni, l'istituzione di EPPO attraverso la cooperazione rafforzata escluderebbe di fatto l'attribuzione di nuove competenze⁵⁴ o la consentirebbe soltanto il luogo di un'unanimità da parte di tutti gli Stati⁵⁵; una posizione più possibilistica ritiene, invece, alla luce di una lettura comparata dei parr.1 e 4 dell'art.86 nonché degli artt.326, 330 e 334 TFUE, che l'unanimità sia da ritenersi raggiunta con la sola partecipazione degli Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata⁵⁶. In particolare, l'assenza di riferimento a tale circostanza da parte dell'art.86 TFUE, cioè al destino dell'unanimità nel caso in cui l'istituzione fosse intervenuta per mezzo della cooperazione rafforzata, abiliterebbe l'applicazione dell'art.330 TFUE, a norma del quale “tutti i membri del Consiglio possono partecipare alle sue deliberazioni, ma solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri partecipanti ad una cooperazione rafforzata prendono parte al voto”, ribadendo espressamente che “l'unanimità è costituita unicamente dai voti dei rappresentanti degli Stati membri partecipanti”⁵⁷.

Cionondimeno, nella citata Comunicazione sull'estensione delle competenze ai reati di terrorismo transfrontaliero, la Commissione europea chiarisce espressamente che “il termine ‘unanimità’ di cui all'articolo 86, paragrafo 4, del TFUE non si riferisce solo agli Stati membri che partecipano all'EPPO, ma include anche gli altri”⁵⁸.

Di tal guisa si verificherebbe il paradosso per il quale la votazione coinvolgerebbe quei Paesi, i quali non solo hanno già espresso negativamente la loro posizione rispetto all'istituzione della Procura (e, pertanto, nei cui confronti il Regolamento istitutivo non si applica), ma rispetto cui la decisione di estensione in concreto non spiegherebbe alcun automatico effetto, atteso che “gli atti adottati nel quadro di una cooperazione rafforzata vincolano solo gli Stati membri partecipanti”⁵⁹.

4.- Alcune considerazioni finali.

La svolta, anche metodologica, nella cooperazione giudiziaria in materia penale rappresentata dall'istituzione di un Ufficio di Procura europeo è certamente un evento da salutarsi con favore,

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ J.J.E. Schutte, *Establishing Enhanced Cooperation Under Article 86 TFEU*, in L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (eds.), *op.cit.*, pp. 195-208; K. Ligeti, *Introduction*, in K. Ligeti (ed.), *op. cit.*, p.2.

⁵⁵ A. Juszczak, E. Sason, *op. cit.*, p. 69.

⁵⁶ C. Di Francesco Maesa, *op. cit.*, pp. 200-201.

⁵⁷ Come confermato da orientamento interpretativo conforme della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE). V. CGUE, Grande Sezione, Cause riunite C-274/11 e C-295/11, *Regno di Spagna e Repubblica italiana c. Consiglio dell'Unione europea*, sentenza del 16 aprile 2013, ECLI:EU:C:2013:240.

⁵⁸ *Supra*, nota 34, p.3.

⁵⁹ Art.20, par.4 TUE.

al netto del lungo percorso affrontato e delle multiformi ritrosie manifestatesi e pur nelle indubie difficoltà sia sul piano sostanziale che procedurale da più parti emerse e lungi dal trovare una risoluzione che accontenti tutti se non nel medio-lungo termine.

D'altronde, la prematurità dei tempi emerge altresì sul tema dell'estensione delle competenze di EPPO non solo rispetto ai crimini di matrice terroristica già oggetto di iniziativa⁶⁰, ma anche verso ulteriori forme di criminalità transnazionale più o meno nuove quali il crimine organizzato, il traffico di esseri umani, il traffico di armi o, ancora, i *cybercrimes*, e i crimini ambientali.

Le interessanti suggestioni sotto il profilo dell'incremento di effettività della lotta al crescente fenomeno della criminalità transnazionale sono destinate a scontrarsi anzitutto con la non scontata revisione dell'art.86 TFUE in ragione dei profili procedurali di cui si è dato conto.

Ancora, la costruzione del consenso politico unanime è aspetto che quantomai in questi ultimi anni ha rappresentato un enorme fardello per l'Unione europea e nondimeno un ostacolo per il raggiungimento dei più importanti obiettivi dell'UE per un rilancio ed un rafforzamento innanzitutto di quella visione solidaristica e paneuropea che fu di Robert Schuman, Jean Monnet, Luigi Einaudi, Altiero Spinelli.

Riappropriarsi di quello spirito è quantomai necessario per affrontare le sfide della *next generation EU*⁶¹, le quali rischiano di cedere sotto la scure preoccupante dei veti che affannano, indeboliscono, sfiancano quell'"unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa" e gli alti valori su cui essa si fonda.

Infine, voglia considerarsi che una risposta europea globale alle minacce terroristiche come agli altri multiformi fenomeni della criminalità transnazionale attraverso l'attuale unico organismo con il potere di condurre indagini penali, esercitarne l'azione dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali competenti e rinviare a giudizio i responsabili, rappresenta un grande potenziale per contribuire in misura effettiva al rafforzamento delle iniziative di lotta a tali reati attualmente intraprese nell'Unione europea. Una strada che ci si augura non rimanga intentata.

Con particolare riferimento agli *ecocrimes*, il sistema attuale, in cui gli Stati membri sono gli unici responsabili delle indagini e del perseguimento degli autori di reati ambientali, non è efficace nell'affrontare adeguatamente la criminalità ambientale transfrontaliera, principalmente a causa delle notevoli discrepanze tra le disposizioni nazionali in materia di criminalità ambientale, dello scarso coordinamento tra le autorità di contrasto e dei poteri limitati di Eurojust ed Europol. Un EPPO basata su un insieme comune di norme sostanziali e procedurali eliminerebbe sia la frammentazione del quadro giuridico sulla protezione dell'ambiente sia le debolezze dell'attuale sistema di applicazione, garantendo in tal modo l'efficace perseguimento degli autori di reati ambientali.

Si ritiene, infatti, l'attribuzione di ulteriori competenze della Procura europea uno strumento prezioso in tal senso, ma che rischia di uscire abbattuto dai veti di quegli stessi Stati membri che non vollero la sua istituzione. Potrebbe essere questa l'occasione anche per un più severo ripensamento del processo decisionale, che ponga l'unanimità al centro della discussione istituzionale, verso forme più flessibili – non per questo meno "garantiste" – di deliberazione

⁶⁰ La più volte citata Comunicazione della Commissione, la quale invitava il Consiglio europeo, in vista del vertice di Sibiu del 9 maggio 2019, a portare avanti tale iniziativa insieme al Parlamento europeo e a determinarsi, non ha mai visto in quella sede i *Leaders* europei discutere dell'estensione. Ciò che principiò con il discorso sullo Stato dell'Unione dell'allora presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker nel 2017, sulla scorta degli allora recenti attacchi terroristici di Parigi, ancora ora tragicamente attuali alla luce dei recentissimi ulteriori eventi di matrice terroristica, sembra permanere in una silente fase di stagnazione.

⁶¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea, del 27 maggio 2020, COM/2020/442.

ovvero attraverso una revisione dei trattati (già da tempo ormai caldeggiata su molti fronti) che affidi ulteriori settori al voto a maggioranza qualificata⁶².

⁶² V. Discorso sullo stato dell'Unione del Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, del 16 settembre 2020.