

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*

di Filippo Spiezia

SOMMARIO: 1. Lo statuto normativo di Eurojust. – 2. La “lisbonizzazione” dell’organismo. – 3. La proposta di regolamento della Commissione europea del 17 luglio 2013. – 4. L’accordo parziale sul testo raggiunto durante il semestre di Presidenza italiana. – 5. Alcune conclusioni.

1. Lo statuto normativo di Eurojust.

Come è noto, Eurojust è l’organismo di cooperazione giudiziaria nato nel 2002 per migliorare nell’Unione europea l’efficacia dell’azione di contrasto alle forme gravi di criminalità organizzata¹. La sua istituzione concretizzò l’idea del coordinamento giudiziario sovranazionale, espressa nella conclusione n. 46 del Consiglio europeo di Tampere (1999), secondo cui, per rafforzare la lotta contro la criminalità organizzata, sarebbe stato necessario istituire un’unità composta da pubblici ministeri, magistrati o funzionari di polizia di pari competenza, distaccati da uno Stato membro in conformità del proprio sistema giuridico. Il modello operativo del coordinamento fu uno dei

* Il presente contributo rappresenta l’anticipazione dell’articolo che verrà pubblicato sul n. 4 di *Cassazione penale* 2015. Ringraziamo l’editore per avere acconsentito ad anticiparne la pubblicazione sulla nostra *Rivista*.

¹ Sulla genesi di Eurojust v. G. DE AMICIS, *La costruzione di Eurojust nell’ambito del terzo pilastro dell’Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2001; E. CALVANESE-G. DE AMICIS, *Le nuove frontiere della cooperazione giudiziaria penale nell’Unione europea*, in *Doc. giust.*, 2000, 6, 1303; M. PANZAVOLTA, *Eurojust: Il braccio giudiziario dell’Unione*, a cura di M.G. COPPETTA, Torino, 2005, 149 ss.; E. BARBE, *Mandat d’arret europeenne, terrorisme et Eurojust*, in *Revue de Marché commun et de l’Union Européenne*, 2002, 454; G. De Leo, *Da Eurojust al pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, 2003, 1433; L. LOPES DA MOTA, *A Eurojust e a emergência de um sistema de justiça penal europeu*, in *Revista portuguesa de ciencias criminal*, 2003, 177; E. CALVANESE-G. DE AMICIS F. DE LEO-G. FRIGO-E. SELVAGGI, in *Guida dir.*, 2005, 14, 34 s.; G. Nicastro, *Eurojust*, in AA.VV., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, Milano, 2006, 63 s. Sui vari problemi legati all’attuazione di Eurojust nell’ordinamento italiano, anteriormente all’approvazione della l. 41/2005 v., infine, G. CASELLI-G. DE AMICIS, *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell’ordinamento interno*, in *Dir. e giustizia*, 2003, 28, 94 s.; F. DE LEO, *Quale legge per Eurojust*, in *Questioni giustizia*, 2003, 197; G. SANTALUCIA, *Le misure di legislazione interna per l’Eurojust*, in *Diritto e formazione*, 2003, 1705 s. Sul rafforzamento dei poteri di Eurojust vedi F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust*, in *Cass. Pen* n. 5, 2010.

risultati più rilevanti di quel consesso, ricordato in prevalenza l'individuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie quale "pietra angolare" della cooperazione penale nell'UE².

I gravissimi eventi dell'undici settembre 2001, la riconosciuta inadeguatezza della reazione isolata per il contrasto al crimine transnazionale e l'avvertita insufficienza dei tradizionali meccanismi di cooperazione giudiziaria, coagularono il necessario consenso politico che condusse ad un'accelerazione dei negoziati tra gli Stati membri e all'adozione di importanti strumenti, tra cui la decisione quadro 2002/584 GAI del 13 giugno 2002 sul M.A.E. e, ancor prima, il 28 febbraio, la decisione 2002/187/GAI istitutiva di Eurojust³. Quest'ultima è divenuta ben presto, tra gli organismi dell'Unione, uno dei più operativi, distaccandosi, nel suo statuto normativo e nella prassi, dalla precedente esperienza dei magistrati di collegamento (istituiti a partire dal 1996) e dalla Rete giudiziaria europea (nata nel 1998), svolgendo una serie di attività in aggiunta alla mera facilitazione delle richieste di assistenza giudiziaria ed al supporto alle autorità nazionali. L'agevolazione del coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale per crimini a carattere transnazionale, è infatti il primario obiettivo dell'organismo, accanto agli altri compiti scolpiti all'art. 3 della decisione istitutiva⁴, e, nella prassi, l'istituzione ha anche acquisito una rilevante capacità di elaborazione strategica sulle forme di criminalità transfrontaliera e sulle misure di contrasto.

La peculiarità funzionale si riflette sulla struttura: questa infatti si presenta non sotto forma di *network*, ramificato presso le singole autorità nazionali, ma come organismo centrale con una sede accentrata (l'Aja), presso cui sono rappresentati i 28 Stati membri dell'Unione. La sua operatività è fondata, in prevalenza, sull'azione dei

² Cfr. Conclusioni della Presidenza - Summit europeo di Tampere, 15 e 16-10-1999, SN 200/99, § 33.

³ Eurojust venne sperimentata, sin dal 2000, con il funzionamento di una Unità provvisoria. Secondo il giudizio espresso da uno dei padri suoi fondatori, l'ex giudice svedese, poi componente del Segretariato Generale del Consiglio, Hans Nilson, la creazione di Eurojust era scritta nelle "stelle", sin dalla costituzione di Europol. Addirittura, il giorno seguente all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, il 2 novembre 1993, fu adottata un'iniziativa che per certi versi ne anticipava la creazione: il Ministro belga della giustizia propose l'adozione di un'azione comune per istituire un "*Centre for Information, Discussion and Exchange in the field of Judicial Cooperation*" (CIREJUD). Tale proposta non trovò concretizzazione, ma costituì la base affinché, più tardi, nel 1998, fosse portata a compimento l'iniziativa per la creazione della Rete europea dei punti di contatto. Il seme era stato comunque gettato: da quel momento si innestarono successive dinamiche inter-istituzionali che sfociarono, nel 2000, nella costituzione dell'organismo nella sua formazione provvisoria di *pro-Eurojust*.

⁴ Le funzioni dell'organismo sono disciplinate, in dettaglio, dall'art. 3 della Decisione istitutiva e sono così sintetizzabili:

- 1) agevolare il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale, tenendo conto di qualsiasi richiesta formulata da un'autorità competente di uno Stato membro e di qualsiasi informazione fornita da un organo competente in virtù di disposizioni adottate nell'ambito dei Trattati;
- 2) migliorare la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri, in particolare agevolando la prestazione dell'assistenza giudiziaria internazionale, cooperando strettamente con la Rete giudiziaria europea, allo scopo di semplificare l'esecuzione delle rogatorie;
- 3) prestare assistenza nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata, in particolare sulla base delle analisi di *Europol*.

membri nazionali distaccati da ciascuno Stato membro, ma una serie di competenze riferibili alla gestione amministrativa dell'organismo sono attribuite al collegio (composto da tutti i membri nazionali). Il *core business* dell'organismo attiene allo svolgimento di riunioni di coordinamento nel corso delle quali le autorità nazionali, giudiziarie e di polizia, sono poste in condizione di operare un diretto interscambio informativo, di elaborare comuni strategie investigative, anche con il supporto di appropriate analisi fornite da Europol, e di discutere questioni pratiche e giuridiche. Ciò consente di migliorare l'acquisizione all'estero degli elementi di prova, di assicurare, quando necessario, la contestualità delle azioni giudiziarie intraprese dalle autorità partecipanti al coordinamento e di suggerire, ove possibile e nei limiti delle attuali competenze, indirizzi operativi per evitare l'insorgere di conflitti di giurisdizione o situazioni di *bis in idem*. Le regole che fissano la sua "competenza materiale" disegnano un raggio d'azione particolarmente, esattamente simmetrico a quello di Europol⁵.

Nel 2008 è stata varata una vasta riforma per rafforzare l'organismo: il 16 dicembre il Consiglio ha adottato la decisione 2009/426/GAI⁶, da trasporre negli ordinamenti nazionali il 4 giugno 2011. Quelle norme, risalenti a sei anni or sono, perseguivano la finalità di rafforzare le capacità strutturali ed operative dell'organismo, incrementando le prerogative dei membri nazionali⁷ e del collegio, lo scambio di informazioni con le autorità nazionali ed il miglioramento delle relazioni con la Rete giudiziaria e gli altri organismi di cooperazione. Del tutto innovativa è stata

⁵ Secondo la formulazione contenuta all'art. 4 della decisione istitutiva, l'ambito di competenza di Eurojust comprendeva i reati già di competenza di Europol, a norma dell'art. 2 della Convenzione del 26 luglio 1995 e, in aggiunta, specifiche forme di criminalità appositamente indicate al 1° comma, lett. b) (criminalità informatica, riciclaggio, frodi comunitarie, corruzione, criminalità informatica ed ambientale, partecipazione ad un'organizzazione criminale ai sensi dell'azione comune 98/733/GAI del Consiglio del 21-12-1998). La previsione risentiva di un difetto di coordinamento delle norme sui due organismi, poiché il testo della decisione su Eurojust, al momento della sua adozione, non aveva potuto recepire le indicazioni sul nuovo mandato Europol contenute nella decisione del 6-12-2001, che estendeva la relativa competenza alle altre forme di criminalità indicate nell'allegato alla Convenzione Europol del 26-7-1995. La decisione 2009/426 semplifica la formulazione con un integrale riferimento alla competenza di Europol. È confermata, inoltre, la competenza aggiuntiva riguardante gli altri reati commessi unitamente a quelli sopra indicati, di tipo complementare: ai sensi dell'art. 4, 2° comma, della decisione, Eurojust può prestare assistenza per indagini relative ad altri reati, su specifica richiesta di un'autorità giudiziaria nazionale di uno Stato membro. Un limite deve tuttavia rinvenirsi nella necessaria transnazionalità del crimine, per effetto del combinato disposto di cui agli artt. 3 e 4 della decisione, secondo cui è pur sempre necessario che la fattispecie oggetto del procedimento comunicato ad Eurojust riguardi "indagini ed azioni penali concernenti due o più Stati membri" per forme gravi di criminalità, ovvero "uno Stato membro ed uno Stato terzo con cui è stato concluso un accordo di cooperazione, o, in assenza di questo, sussiste un interesse essenziale nel fornire tale tipo di assistenza".

⁶ La decisione quadro 2009/948/GAI è pubblicata in GUCE L 328/42 del 15.12.2009.

⁷ Rilevano, al riguardo, le attribuzioni aggiuntive di cui al novellato art. 6, lett. vi) e vii), secondo cui, rispettivamente, il membro nazionale potrà prendere speciali misure investigative ovvero ogni altra misura giustificata dall'indagine o dal procedimento. Inoltre va sottolineata la maggiore incidenza dell'esercizio di tali poteri verso le autorità nazionali, che dovranno in ogni caso fornire spiegazione nei casi di rifiuto alle richieste provenienti dai membri nazionali.

poi l'attribuzione di poteri conferiti al membro nazionale nella sua capacità di autorità giudiziaria nazionale, secondo il proprio diritto interno, in base ai nuovi artt. 9 b), 9 c) e 9 d)⁸, salvo l'esercizio di una deroga, ove tale attribuzione fosse in contrasto con i fondamentali principi dell'ordinamento giuridico degli Stati membri⁹.

Rilevanti, ma non nella misura attesa, sono state le modifiche apportate ai poteri del collegio dal novellato art. 7, dirette a superare una serie di difficoltà di funzionamento verificatesi nella prassi¹⁰.

Pure finalizzate al miglioramento delle funzioni di coordinamento investigativo sopranazionale erano le norme regolanti i flussi informativi tra il membro nazionale e le corrispondenti autorità giudiziarie (art. 13), essendo la disponibilità di informazioni sulla esistenza di indagini a carattere transnazionale o, più semplicemente, di fatti criminosi coinvolgenti due o più Stati membri (ovvero Stati terzi), imprescindibile condizione affinché Eurojust possa svolgere il proprio mandato. Il principio di fondo è che le competenti autorità giudiziarie degli Stati membri devono scambiare con l'organismo ogni informazione funzionale alle esigenze del coordinamento, superando la natura episodica e non strutturata del flusso informativo¹¹. Strettamente collegato a

⁸ In dettaglio, ai sensi dell'art. 9 b), ciascun membro, nella sua posizione di autorità nazionale, potrà ricevere e trasmettere richieste di assistenza giudiziaria, dar seguito ad esse, adottare iniziative per facilitare l'esecuzione, fornire informazioni supplementari, e nel caso di parziale o inadeguata richiesta di assistenza, potrà fornire alla competente autorità richiedente, informazioni supplementari al fine di assicurare l'ottimale esecuzione. Gli stessi poteri potrà esercitare in relazione alla esecuzione dei provvedimenti che gli verranno trasmessi fondati sul principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie. Ai sensi dell'art. 9 c) il membro nazionale potrà, in accordo con la competente autorità giudiziaria e sulla base di una valutazione da operarsi caso per caso, emettere e completare richieste di assistenza giudiziaria o provvedimenti basati sul principio del reciproco riconoscimento; eseguire nel proprio Stato membro richieste di assistenza giudiziaria o provvedimenti basati sul principio del reciproco riconoscimento; ordinare misure investigative considerate necessarie e concordate nel corso di attività di coordinamento organizzate da Eurojust, al fine di fornire assistenza alle competenti autorità coinvolte, ed a condizione che le autorità nazionali cui l'ordine è rivolto, siano state comunque invitate a parteciparvi; autorizzare e coordinare consegne controllate nei loro Stati membri. Infine, ai sensi dell'art. 9 d), i membri nazionali, sempre nella loro posizione di competenti autorità nazionali, nei casi di urgenza, potranno: autorizzare e coordinare consegne controllate nei loro Stati membri; dare concreta esecuzione a richieste di assistenza giudiziaria ovvero a provvedimenti basati sul principio del reciproco riconoscimento.

⁹ Il riferimento è alla clausola derogatoria di cui all'art. 9 e) della decisione. Secondo tale previsione, laddove l'attribuzione di tali prerogative sia contraria a regole costituzionali o ad aspetti fondamentali del sistema penale nazionale, il membro nazionale dovrà essere almeno competente ad avanzare, alle proprie autorità nazionali, proposte per l'esercizio delle prerogative di cui agli artt. 9 c) e 9 d).

¹⁰ In particolare, oltre alla conferma dei poteri di cui è già attualmente dotato, il collegio potrà emettere pareri, in forma scritta, non vincolanti, nei casi in cui due o più Stati membri non raggiungano un accordo in presenza di conflitto di giurisdizione, ovvero di rifiuto congiunto ad intraprendere un'indagine penale. Altra nuova attribuzione consisterà nel poter emettere decisioni nei casi di persistente rifiuto ovvero difficoltà nella esecuzione di rogatorie o di decisioni fondate sul principio del mutuo riconoscimento. L'attivazione del collegio è subordinata in tal caso alla duplice condizione che non si raggiunga un accordo tra le competenti autorità nazionali ovvero che l'*empasse* non si superi attraverso il coinvolgimento dei corrispondenti membri nazionali.

¹¹ In dettaglio, le autorità nazionali dovranno comunicare all'organismo, attraverso i previsti canali di trasmissione sicura: - le indagini in cui sia emersa la necessità di istituire una squadra investigativa comuni ed i risultati della stessa; - i casi in cui siano sorti conflitti di giurisdizione o gli stessi potrebbero

tale tema è quello attinente al rafforzamento dei profili di cooperazione con i punti di contatto della Rete giudiziaria europea e con i corrispondenti nazionali, mediante l'istituzione del c.d. *Eurojust National Coordination System* (art. 12). Scopo della norma è stato quello di collegare tra loro e ricondurre a sistema organico l'operatività dei diversi soggetti cui competono, a livello nazionale, funzioni nell'ambito della cooperazione giudiziaria, a sua volta raccordando tali soggetti con il membro nazionale di Eurojust¹².

2. La "lisbonizzazione" dell'organismo.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹³ ha riformato definitivamente il sistema comunitario e dell'Unione europea, segnando l'avvio di una nuova fase del rapporto tra quest'ultima e gli ordinamenti nazionali. Il settore della cooperazione giudiziaria penale, disciplinato al capitolo IV del titolo V dedicato all'area di libertà, sicurezza e giustizia (artt. 82-86), è quello che presenta i tratti di maggiore innovazione.

sorgere; - le indagini in cui vadano disposte consegne controllate riguardanti almeno tre Stati (e coinvolgenti almeno due membri nazionali); - i casi in cui siano emerse reiterate difficoltà ovvero il rifiuto di eseguire richieste di cooperazione giudiziaria. Accanto a queste ipotesi, di agevole interpretazione e trasposizione sul piano interno, vi è l'ulteriore obbligo di comunicazione, a carattere generale, riguardante casi in cui siano coinvolti tre Stati Membri e nei quali siano state trasmesse richieste di assistenza giudiziaria ad almeno due di essi. Perché sorga l'obbligo è necessario che ricorrano ulteriori presupposti: in primo luogo, che il reato per il quale si procede sia punito con una sentenza di condanna o un ordine di carcerazione per un periodo minimo di cinque o sei anni. Inoltre deve ricorrere, questa volta in via alternativa, una delle seguenti tre condizioni: - una particolare qualificazione del reato oggetto del procedimento (traffico di esseri umani, sfruttamento sessuale dei bambini e pornografia infantile, traffico di droga, traffico di armi, corruzione, frode, inclusa quella contro gli interessi finanziari dell'Unione, contraffazione di euro, riciclaggio, attacchi ai sistemi di informazione); - elementi concreti per ritenere la sussistenza o il coinvolgimento di una organizzazione criminale; - indicazioni che il caso possa avere grave dimensione transnazionale o che possa riguardare Stati membri diversi da quelli direttamente interessati.

¹² L'*Eurojust National Coordination System* è composto dai corrispondenti nazionali di Eurojust, dal corrispondente nazionale per la materia del terrorismo, dal corrispondente nazionale della Rete giudiziale europea e dai punti di contatto della Rete medesima (sino al massimo di tre), oltre che dai punti di contatto della Rete delle squadre investigative comuni, della Rete per i crimini di guerra (di cui alla decisione 2002/494/GAI), della Rete degli *asset recovery offices* di cui alla decisione 2007/845/GAI e della Rete in materia di corruzione. La riconduzione ad unità del sistema multicentrico sopra menzionato sarà assicurata attraverso il corrispondente nazionale di Eurojust. Qualora diversi corrispondenti nazionali vengano designati (come già accaduto per l'Italia sotto il vigore della decisione del 2002), solo uno di essi assumerà tale compito, assumendo la responsabilità complessiva del sistema al fine di facilitare, a livello nazionale, i compiti di raccordo con Eurojust (art. 13, § 4).

¹³ Il testo del nuovo Trattato, entrato in vigore il 1-12-2009, è stato pubblicato in *GUCE*, 17-12-2007, n. 306. La sua versione consolidata è stata pubblicata in *GUCE*, 9-5-2008, n. C-115. Il Trattato è entrato a far parte dell'ordinamento giuridico italiano a seguito della l. 2-8-2008, n. 130 recante ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea ed alcuni atti connessi, con atto finale e dichiarazioni fatto a Lisbona il 13-12-2007, pubblicata in *G.U.*, 8-8-2008, serie generale n. 185, suppl. ordinario n. 188/L.

La cooperazione giudiziaria, inoltre, diventa solo una delle componenti, sia la più significativa, per la creazione di uno spazio comune di sicurezza, giustizia e di libertà¹⁴.

¹⁴ Sui temi della cooperazione giudiziaria la bibliografia è vasta. Al riguardo cfr. R. ADAM, *la Cooperazione in materia di giustizia ed affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, in *Dir. Un. Eur.*, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 227 ss.; E. APRILE, *Diritto processuale penale europeo ed internazionale*, Padova, 2007, p. 34; E. APRILE- F. SPIEZIA, *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009; G. ARMONE, B.R. CIMINI, F. GANDINI, G. IUZZOLINO, G. NICASTRO, A. PIOLETTI, *Diritto penale europeo e ordinamento italiano, Le decisioni quadro dell'Unione europea: dal mandato d'arresto alla lotta al terrorismo*, Milano, 2006; A. BANA e L. CAMALDO, *Atti del VII Convegno di Studi - La circolazione della prova nell'UE e la tutela degli interessi finanziari* (a cura di), Centro Studi di Diritto Penale Europeo, Milano, 2011; N. BARTONE, *Mandato d'arresto europeo e tipicità nazionale*, Milano, 2003; A. BERNARDI, *Europeizzazione del diritto penale e progetto di Costituzione europea*, in *Dir. pen e proc.*, 2004, p. 5; A. CIAMPI, *L'assunzione di prove penali all'estero*, Cedam, 2003, p.24; F. BRICOLA *Alcune osservazioni in materia di tutela penale degli interessi delle Comunità europee*, in *Scritti di diritto penale*, VOL. II, Tomo 1, Milano 1997, p.2357; M.CHERIF. BASSIOUNI, V. MILITELLO, H. SATZGER (a cura di), *European Cooperation in criminal matters: issues and perspectives*, in *Atti e Documenti di ISIC*, n. 19, Padova, 2008; E. CALVANESE, *Cooperazione giudiziaria tra Stati e trasmissione spontanea di informazioni: condizioni e limiti di utilizzabilità*, nota a Cass. Sez. II, 8/3/02, n.20100, Pozzi; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, E.S.I., Napoli, 2013; F.CORDERO, *Procedura penale*, Milano, 2006; M. CERESA - GASTALDO, *Esecuzione*, in *AA.VV., Compendio di Procedura penale*, Padova, 2012, 1095; M. CHIAVARIO, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, Milano, p. 974; M.CHIAVARIO, *Diritto processuale penale. Profilo istituzionale*, Milano, 2009, 704; A.A.DALIA, M. FERRAIOLI, *Manuale di diritto processuale penale*, Padova, 2013, 799; G. DE AMICIS - G. IUZZOLINO, *Lo spazio comune di libertà sicurezza e giustizia nelle disposizioni penali del trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in *Cass. Pen.*, Milano, 2004, p. 3067; G. DE LEO *Da Eurojust al pubblico ministero europeo*, in *Cass. Pen.*, Milano, 2003, p.1433; M. DELMAS- MARTY, J.A.E. VERVAELE, *The implementation of the Corpus Iuris in the Member State*, Antwerpen, 2000; V. ESPOSITO, voce *Rapporti giurisdizionali con autorità straniera*, in *Enc. giur.* XXV, Roma 1991, p. 1; J. A. ESPINA RAMOS, I. VINCENTE CARBAJOSA, *The future European Public Prosecutor's Office*, Madrid, 2009; A. GALATI, G. TRANCHINA, E. ZAPPALA', *Diritto processuale penale*, a cura di G. DI CHIARA, V. PATANE', D. SIRACUSANO, Milano, 2013, p.907; G. GRASSO e R. SICURELLA (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, in *Pubblicazioni del centro di Diritto Penale europeo- Catania*, Milano, 2007; G. LATTANZI, *La nuova dimensione della cooperazione giudiziaria*, in *Documenti giustizia* N. 6, Roma, 2000, p. 1123; L. KALB (a cura di), *Mandato d'Arresto europeo e procedure di consegna*, Milano, 2005; L. KALB (a cura di), *Esecuzione e rapporti con autorità giurisdizionali straniere*, Torino, 2009, p.373; L. KALB (a cura di), *Spazio europeo di giustizia e procedimento penale italiano. Adattamenti normativi e approdi giurisprudenziali*, Torino, 2012; A. KLIP, *European Criminal Law: an integrative approach*, Antwerp- Oxford -Portland, 2009; R. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, Milano, 2014; V. MANES, *Il Giudice nel Labirinto, Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali*, Roma, 2012; B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 183; F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della comunità europea e dell'Unione europea*, Milano, 2001; E. ROSI (a cura di), *Criminalità transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo*, Milano, 2007; F. RUGGIERI (a cura di), *Criminal proceedings, Languages and the European Union*, London, 2014; M.PISANI, *Criminalità organizzata e cooperazione internazionale*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, Giuffrè, Milano, 1998; SALAZAR, *Le fonti tipiche dell'Unione europea*, in G. LA GRECA- M. MARCHETTI (a cura di), *Rogatorie penali e cooperazione giudiziaria internazionale*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 57; T. RAFARACI, *La cooperazione di polizia e Giudiziaria in materia penale nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2011; G. MELILLO, *L'apprensione dei beni all'estero a fini di confisca o di prova nel sistema della cooperazione giudiziaria europea*, in *Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura*, " Per una formazione europea dei magistrati", anno 2003, n. 134, pag. 113; E. SELVAGGI, *L'Estradizione: problematiche interpretative e applicative*, Firenze, 1997; E. SELVAGGI, *La rete giudiziaria europea: uno strumento per migliorare la cooperazione giudiziaria in materia penale*, in *Documenti giustizia*, Roma, 2000; R. SICURELLA, *Il titolo VI del Trattato di Maastricht e il diritto penale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.* Milano, 1997, p. 1307; R.

Il Trattato del 2009 ha confermato, all'art. 85, la centralità di Eurojust in materia di cooperazione giudiziaria penale, esaltandone il suo ruolo per le finalità di coordinamento sopranazionale. Il distacco rispetto al quadro giuridico preesistente è netto se si pone mente ai paragrafi a) e b) del comma secondo dell'art. 85 del TFUE, laddove è prevista la possibilità di conferire all'organismo il potere di iniziare le indagini e di prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione.

Vi è dunque oggi una base giuridica per conferire ad Eurojust una diretta iniziativa per l'avvio di indagini penali, in particolare per i reati contro gli interessi finanziari dell'Unione, ed un ruolo non secondario nelle questioni relative ai conflitti di giurisdizione, cruciali nelle indagini e azioni penali di natura transfrontaliera, che va oltre la mera consultazione prevista dall'attuale normativa (cfr. art. 12 della decisione quadro 2009/9487 GAI del 30 novembre 2009).

Si certamente tratta di un coraggioso passo in avanti verso una azione più coerente ed efficace contro la criminalità transfrontaliera, anche per la scelta dello strumento volto disegnare le nuove forme e modalità di funzionamento dell'organismo, di tipo regolamentare.

L'esercizio delle opzioni concesse dal nuovo Trattato potrebbe decisamente cambiare gli attuali connotati di Eurojust, trasformandola *da mero mediatore sovranazionale a soggetto dai più netti profili operativi, con incisive e vincolanti prerogative giudiziarie*¹⁵.

SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, Milano, 2005; C. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione*, in *Cass. Pen.* n. 3, Milano, 2010; G. SPANGHER, *I soggetti*, in *La pratica del processo penale*, III, Padova, 2014, 123; F. SPIEZIA, *Crimine Transnazionale e procedure di Cooperazione giudiziaria*, I *Libri di Guida al Diritto*, Milano, 2006, pp. 47 ss.; 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 G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA, Milano, 2013; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2010; A. TIZZANO, *Il Trattato di Amsterdam*, Cedam, Padova, 1998, p. 57; Tonini, *Manuale di procedura penale*, Milano, 2013, p. 993; G. VERNIMMEN, V. TIGGELEN, L. SURANO, A. WEYEMBERGH, *L'avenir de la reconnaissance mutuelle en matière pénale dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2009; A. WEYEMBERGH, in *European Added Value Assessment, The EU Arrest Warrant Critical Assessment of the Existing European Arrest Warrant Framework Decision, Research paper*, Lussemburgo, p. 3.; F. VIGANO', *Fonti europee ed ordinamento italiano*, in *Dir. pen. e proc.*, 2011, p. 8.

¹⁵ Il contenuto delle nuove previsioni ha suscitato non pochi problemi interpretativi, in quanto le norme richiamano concetti volutamente generici, ove è palese l'intenzione di rinviare alla futura normativa sovranazionale per la loro specificazione, per tener conto delle esigenze della prassi e della diversità degli ordinamenti nazionali. In particolare, relativamente all'avvio di indagini che potranno essere direttamente disposte da Eurojust, è del tutto evidente il salto di qualità rispetto all'attuale configurazione ed il tema pone diversi problemi: innanzitutto la specificazione delle modalità con cui l'organismo potrà acquisire le notizie di reato che possano giustificare tale iniziativa. Se appare scontato che queste potranno desumersi dalle informazioni trasmesse dalle singole autorità nazionali ai sensi dell'art. 13 della nuova Decisione, andranno anche previsti meccanismi che mettano l'organismo in condizione di poter acquisire anche ex officio le informazioni che giustificano l'apertura di procedimenti a livello nazionale, senza in ciò necessariamente dipendere dagli input nazionali. Centrale, relativamente al tema in esame, sarà la stessa definizione del concetto di avvio di indagini, in quanto essa implicherà soluzioni che contemperino l'esercizio di tale prerogativa, di natura vincolante, con gli ordinamenti processuali nazionali nei quali tale momento da profili di discrezionalità, anche se tale ultimo sembra maggiormente correlato al momento

Sarebbe tuttavia riduttivo limitare a tale aspetto, per quanto fondamentale, la portata della innovazione: in primo luogo, è il quadro generale che appare mutato.

In primo luogo, l'attuale Trattato ha posto basi più solide per lo sviluppo della *mission* dell'organsimo – “sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali inquirenti e alle autorità inquirenti” – laddove l'articolo 31 del Trattato di Amsterdam ne limitava l'azione ad un semplice ruolo di facilitazione. Per di più, tale missione non è limitata ai casi nazionali che coinvolgono due o più Stati membri, ma include i casi di criminalità grave “che richiedono un'azione penale su basi comuni”¹⁶.

Inoltre, il Trattato ha previsto un più chiaro e strutturato sviluppo della cooperazione in ambito UE, aprendo la strada verso una politica europea comune penale contro i reati che ledono gli interessi della UE, contro i reati gravi e la criminalità transfrontaliera. Secondo l'art. 68 del TFUE, il Consiglio europeo definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Come organismo europeo, Eurojust non potrà non svolgere un ruolo significativo per l'attuazione della politica penale dell'UE, realizzando *policies* in linea con gli obiettivi (in materia di libertà, sicurezza e giustizia) identificati dal Consiglio, nell'esercizio di una competenza condivisa con gli Stati membri e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (art. 4 e 5 TFUE).

Inoltre, l'associazione dei Parlamenti Nazionali nella preparazione della legislazione (articolo 12 del TUE) e nella valutazione delle attività di Eurojust (articolo 85 del TFUE) ha fornito nuovi presupposti per la sua legittimità e responsabilità, che portano a rafforzare le condizioni per un suo intervento più efficace e coerente.

Lisbona ha poi aperto nuove possibilità per la cooperazione operativa tra Eurojust e Europol, congiuntamente con la polizia e le autorità giudiziarie nazionali. L'articolo 85 contiene al riguardo un'innovazione significativa, poiché afferma che Eurojust agisce “sulla base delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri e da Europol”, in linea con i compiti di Europol (di cui all'articolo 88 del T.F.U.E).

Il Trattato ha infine offerto spunti rilevanti per una cooperazione a un più alto livello, perchè prelude all'istituzione dell'Ufficio del procuratore europeo, a partire da Eurojust (art. 86 comma primo TFUE). La indicazione della creazione di una Procura europea a partire da Eurojust, avrebbe dovuto indurre a concepire la prima come un

della *prosecution*, rispetto al quale Eurojust conserva solo un potere di proposta. La complessità del problema definitorio è aggravata dal fatto che, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 85 citato, il compimento dei singoli atti di indagine è riservato in via esclusiva all'autorità nazionale. Infatti nel testo del nuovo Trattato resta chiarito, in ogni caso, che, ove Eurojust eserciti il potere di determinare l'avvio di un'indagine, gli atti formali della relativa procedura saranno assunti dalla competente autorità giudiziaria nazionale.

¹⁶ Tale disposizione apre la porta ai cosiddetti “crimini dell'Unione europea”, che includono i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea e la protezione dell'euro e gli altri tipi di criminalità, che potranno essere individuati dal Consiglio. Essi potranno includere i reati senza legami territoriali chiari, come la criminalità informatica, e altri tipi di gravi reati transnazionali, noti come “crimini della globalizzazione”, che richiedono un'azione comune, iniziative e approccio proattivo a livello europeo.

logico sviluppo della seconda, sia rispetto al suo quadro giuridico che all'esperienza pratica acquisita¹⁷.

3. La proposta di regolamento della Commissione europea del 17 luglio 2013.

L'opera riformatrice del 2008 è stata, nella pratica attuazione, di limitato impatto e comunque inferiore alle attese, sia per i ritardi registratesi nelle attività di trasposizione della decisione n. 426 negli ordinamenti nazionali, che per il disallineamento delle normative nazionali. Il Trattato di Lisbona ha pertanto offerto la base giuridica per rispondere alle nuove sfide e migliorare il funzionamento dell'organismo, rilanciandone il suo rinnovamento. Per tali ragioni, la Commissione europea, senza neppure attendere le conclusioni del VI ciclo di valutazioni (dedicato al funzionamento di Eurojust e della Rete giudiziaria europea), ha presentato, il 17 luglio 2013, una proposta di regolamento per la riconfigurazione dell'organismo alla luce dell'art. 85 del TFUE¹⁸, secondo la procedura legislativa ordinaria.

Allo stato attuale, il Parlamento europeo non ha ancora adottato la sua posizione e nel mese di dicembre, sotto la presidenza italiana, è stato raggiunto un accordo parziale in senso al Consiglio su gran parte della proposta, a cui contenuti originari è necessario accennare per valutare l'incidenza delle modifiche introdotte nel corso dei negoziati. I suoi obiettivi dichiarati sono stati: l'incremento della efficienza gestionale di Eurojust, dotandola di una nuova struttura di *governance* in grado di liberare l'azione dei membri nazionali da responsabilità non strettamente operative (non concernenti cioè procedimenti di cooperazione giudiziaria); il miglioramento della sua operatività, attraverso una omogenea definizione dello *status* e dei poteri dei membri nazionali (favorita dal ricorso allo strumento regolamentare); l'attribuzione di un ruolo al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali nella valutazione delle attività di Eurojust, in linea con il Trattato di Lisbona; l'allineamento del suo quadro giuridico con la dichiarazione comune sullo statuto delle agenzie europee¹⁹, tenendo

¹⁷ Così non è stato, come è noto, poichè diverse sono state le opzioni formulate nella proposta della Commissione del 17 luglio del 2013 per la istituzione dell'Ufficio del procuratore europeo, i cui negoziati non a caso conoscono oggi una fase di stagnazione.

¹⁸ Ci si riferisce alla proposta COM(2013) 535 del 17-7-2013 della Commissione europea di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust).

¹⁹ Va infatti ricordato che a seguito della comunicazione della Commissione "Il futuro delle agenzie europee", il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno convenuto di avviare un dialogo interistituzionale per migliorare la coerenza, l'efficacia e il lavoro delle agenzie decentrate, che ha portato alla creazione di un gruppo di lavoro interistituzionale nel marzo 2009. Il gruppo ha discusso una serie di questioni fondamentali, tra cui il ruolo e la collocazione delle agenzie nello scenario istituzionale dell'UE, la loro creazione e struttura e il loro funzionamento, ma anche questioni di finanziamento, bilancio, sorveglianza e gestione. Tale lavoro ha condotto alla dichiarazione congiunta sulle agenzie decentrate dell'UE, approvata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione nel luglio 2012, che sarà presa in considerazione nel contesto di tutte le decisioni in materia di agenzie decentrate dell'UE, in base a un'analisi caso per caso.

conto della peculiarità delle sue funzioni; infine, la previsione di forme di raccordo con l'istituenda Procura europea.

Anche se molte delle disposizioni preesistenti restano immutate, la proposta introduce alcuni cambiamenti di rilievo, anche per la formulazione normativa, sicché anche previsioni che appaiono meramente riproposte potrebbero avere un diverso impatto sul funzionamento complessivo dell'organismo.

Sul piano generale si osserva che la proposta non si spinge molto in avanti sul tema delle prerogative esercitabili dall'organismo verso le autorità nazionali, che restano sostanzialmente immutate. In particolare, essa è del tutto silente in relazione all'attribuzione di possibili prerogative giudiziarie, vincolanti verso le autorità giudiziarie, come quelle concernenti la possibilità di avviare indagini penali ovvero di prevenire e risolvere conflitti di giurisdizione.

Inoltre, sempre dal punto di vista complessivo, si osserva che le norme concernenti i compiti, le competenze ed i poteri operativi difettano di una complessiva coerenza nella struttura del testo, essendo stati disseminati lungo l'intero articolato. In particolare, nel capitolo I (artt. 1-5) sono definiti: i compiti dell'organismo (art. 2), le regole di competenza (art. 3), le funzioni operative (art. 4), il loro esercizio (art. 5).

I poteri dei membri nazionali (per i quali scompare la preesistente distinzione tra poteri conferiti nella qualità di membri di Eurojust ovvero come autorità nazionali), sono regolati all'art. 8, che tuttavia è stato incluso formalmente nel capitolo II (dedicato alla struttura e all'organizzazione). Ancora, le disposizioni riguardanti lo scambio di informazioni, il *follow-up* alle richieste di Eurojust e altre questioni operative, sono contenute nel capitolo III (concernente le materie operative).

Esaminando in dettaglio il testo si evidenzia che l'articolo 2, nel riconfermare le funzioni già riconosciute all'organismo in materia di supporto e rafforzamento del coordinamento e della cooperazione giudiziaria, si adegua del tutto, nella sua formulazione, a quella del Trattato, secondo cui l'ambito di azione di Eurojust, in aggiunta a casi di indagini per gravi reati riguardanti due o più stati membri, attiene anche ai casi di *indagini su basi comuni*, sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri ovvero da Europol. Altra novità è l'esplicito riconoscimento del potere di esercitare le proprie prerogative non solo a richiesta delle autorità nazionali, ma anche "*di propria iniziativa*", in ciò validando alcune prassi virtuose già in essere nella pratica dell'organismo.

L'articolo 3 fornisce l'elenco di reati per i quali Eurojust è competente: si tratta di una indicazione che potrà essere utile nella pratica, ma risultata sin dalla sua prima lettura non in linea con l'elenco delle fattispecie di competenza di Europol.

I punti più controversi riguardano: a) la mancata attribuzione della competenza accessoria, cioè anche in casi diversi da quelli espressamente indicati, a richiesta dell'autorità nazionale (competenza ritenuta necessaria per assicurare una maggiore flessibilità, specie quando nuove tendenze criminali dovessero emergere); b) l'esclusione dalla competenza dei reati per i quali sarà competente il pubblico ministero europeo (nonostante tali fattispecie compaiano nell'allegato n. 1 della proposta, che contiene la lista dei reati di competenza dell'organismo).

Gli articoli 4 e 5 confermano l'attuale assetto funzionale, che non si arricchisce delle ulteriori opzioni normative concesse dall'art. 85 del TFUE.

Il capo II sulla struttura e l'organizzazione di Eurojust (artt.6-18) contiene alcuni dei principali elementi della riforma. La sezione II riguarda i membri nazionali di Eurojust. Essa ne mantiene il collegamento con lo Stato membro di origine, ma al tempo stesso elenca specificamente i poteri operativi che devono avere, in modo che possano cooperare tra loro e con le autorità nazionali con più efficacia. Innovativa è la previsione di cui al comma secondo dell'art. 8, che attribuisce il potere, da esercitare in accordo con la competente autorità nazionale, di ordinare *misure investigative*. Si tratta di una previsione che difetta di precisione, appare svincolata dalle esigenze di cooperazione giudiziaria e dalle specifiche funzioni di coordinamento che competono all'organismo, e segna un arretramento rispetto alla preesistente formulazione, che ne riferiva il contenuto alle misure convenute nel corso delle riunioni di coordinamento.

Analoghi poteri vengono conferiti al membro nazionale ove, nei casi urgenti, *un tempestivo accordo non possa essere raggiunto con la competente autorità nazionale*. Anche in tal caso, il presupposto normativo appare di incerta verifica e l'esercizio della prerogativa di scarsa utilità. Scompare, nel testo della proposta, la clausola derogatoria di cui all'art. 9 e) della decisione, che consente agli Stati membri di escludere l'attribuzione al membro nazionale delle prerogative giudiziarie sopra conferite, ove in contrasto con regole costituzionali o a aspetti fondamentali del sistema penale nazionale. La modifica è in linea con l'obiettivo della proposta regolamentare di conseguire una maggiore omogeneità tra i membri nazionali in relazione al loro statuto.

Le sezioni III, IV e V definiscono la nuova struttura di Eurojust, disciplinando rispettivamente il collegio, il comitato esecutivo e il direttore amministrativo. La *governance* di Eurojust ne risulta migliorata in quando viene fatta una chiara distinzione tra le due composizioni del collegio, a seconda che eserciti funzioni operative o di gestione. Le prime corrispondono all'attività essenziale di Eurojust di sostegno e coordinamento delle indagini nazionali. Le seconde riguardano, ad esempio, l'adozione del programma di lavoro dell'agenzia, del bilancio annuale o della relazione annuale. È istituito un nuovo organo, il comitato esecutivo, che prepara le decisioni di gestione del collegio e assume direttamente alcuni compiti amministrativi. La Commissione è rappresentata in sede di collegio quando questo esercita funzioni di gestione e in sede di comitato esecutivo. Infine, sono chiaramente definiti la procedura di nomina, le responsabilità e i compiti del direttore amministrativo.

È così prevista una struttura di *governance* a due livelli, come vuole la dichiarazione comune, e nel contempo è preservata la natura speciale di Eurojust e ne è salvaguardata l'indipendenza. Obiettivo primario della riforma sul punto è di contribuire all'efficienza di Eurojust in quanto i membri nazionali, assistiti nelle questioni di bilancio e amministrative, potranno concentrarsi sui compiti operativi.

Il capo V (art. 38-43) riguarda le relazioni con i partner. Esso rispecchia l'importanza dei partenariati e della cooperazione tra Eurojust e le altre istituzioni, organi e agenzie dell'Unione nella lotta contro la criminalità. In primo luogo disciplina le relazioni con i segretariati della rete giudiziaria europea, della rete delle squadre

investigative comuni e della rete sul genocidio, che sono presso Eurojust. La maggiore rilevanza, tuttavia, si rinviene nelle previsioni sulle relazioni con la Procura europea (art. 41), che prevedono forme di raccordo sia di tipo operativo, attraverso lo scambio di appropriate informazioni, anche in forma automatizzata, che di tipo istituzionale, attraverso regolari incontri tra il presidente di Eurojust ed il procuratore europeo. In secondo luogo, considerata l'importanza della cooperazione con Europol, questo capo contiene una disposizione specifica che spiega la relazione privilegiata tra le due agenzie al fine di aumentarne l'efficacia nella lotta contro le forme gravi di criminalità internazionale di loro competenza. È così introdotto un meccanismo per il controllo incrociato dei rispettivi sistemi di informazione e il conseguente scambio di dati.

Inoltre, relativamente ai rapporti con i paesi terzi, la proposta di regolamento si adegua al trattato di Lisbona, che ha modificato il modo in cui l'Unione europea conduce le sue relazioni esterne. Le agenzie dell'Unione non saranno infatti più in grado di negoziare accordi internazionali, che dovranno invece essere istituiti a norma dell'articolo 218 del TFUE. Ciò nonostante, Eurojust potrà concludere accordi di lavoro per rafforzare la cooperazione con le autorità competenti di paesi terzi, in particolare attraverso lo scambio di informazioni. È tuttavia mantenuta la validità dei precedenti accordi internazionali.

4. L'accordo parziale raggiunto durante il semestre di Presidenza italiana.

Il gruppo di lavoro sulla cooperazione in materia penale presso il Consiglio ha avviato l'esame del testo della proposta di regolamento di Eurojust nella riunione del 19 settembre 2013, sotto la presidenza lituana, con uno scambio generale di opinioni su ciascun capo. L'esame è poi continuato sotto le presidenze greca, durante la quale i ministri della giustizia hanno convenuto sulla necessità di un regime alternativo di *governance*, atto a consentire al collegio di Eurojust concentrarsi principalmente su questioni operative assegnando la preparazione dell'insieme delle questioni non operative ad un nuovo comitato esecutivo. Le attività condotte durante il semestre della Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea sono risultate particolarmente fruttuose. Esse si sono svolte in un contesto non agevole per i nostri negoziatori, essendo state le istituzioni europee solo di recente rinnovate (come nel caso del Parlamento europeo e della Commissione), e dunque da poco funzionanti a pieno regime²⁰.

²⁰ Il nuovo Parlamento infatti, si è insediato solo il 1° luglio 2014, in coincidenza con l'avvio della nostra Presidenza, ma esso ha cominciato a funzionare soltanto dopo la costituzione delle commissioni parlamentari e la designazione dei relatori dei singoli *dossiers*, alcuni dei quali di grande rilevanza per la materia della cooperazione giudiziaria, tra cui quello relativo alla proposta di regolamento per l'istituzione del futuro pubblico ministero europeo, quello concernente la proposta di direttiva del Parlamento europeo del Consiglio per la tutela dei dati personali dei soggetti coinvolti nei procedimenti investigativi e quello concernente la proposta di regolamento per la "nuova" Eurojust.

L'obiettivo del raggiungimento di un accordo di massima sulle parti fondamentali del testo può ritenersi raggiunto. Infatti, in sede di Coreper, il 26 novembre 2014, sono state sciolte varie riserve generali da parte delle delegazioni nazionali, ad eccezione dell'Olanda che ha formulato una riserva di esame parlamentare sul progetto di regolamento. Il Consiglio è stato pertanto invitato ad approvare il testo dell'orientamento generale parziale, circostanza verificatasi in occasione del Consiglio europeo svoltosi nel mese di dicembre 2014, nel corso del quale è stato raggiunto un accordo parziale sulla proposta di nuovo regolamento del 17 luglio 2013, diretto a sostituire le due precedenti decisioni 2002/187/GAI e 2009/426/GAI.

L'oggetto dell'accordo comprende le parti più importanti della riforma dell'Eurojust, ad eccezione delle norme in materia di protezione dati e di quelle relative ai rapporti con il futuro pubblico ministero europeo (risentendo sul punto delle perduranti forti incertezze sugli aspetti strutturali e di funzionamento del futuro organismo di indagine sovranazionale).

Il testo che esce da questa fase negoziale contiene alcune significative differenze rispetto alla proposta originaria, proprio in ordine ad uno dei suoi punti qualificanti, la *governance* dell'organismo: essa ne esce, infatti, sensibilmente modificata rispetto a quella indicata nella proposta dalla Commissione, essendo stata esclusa la partecipazione di quest'ultima alle riunioni operative del collegio, mentre farà invece parte del nuovo organismo gestionale "*l'executive board*", i cui compiti sono di natura essenzialmente amministrativa e finanziaria. Si conferma infatti che il collegio sarà assistito dal suddetto comitato esecutivo, responsabile dell'adozione di decisioni amministrative fondamentali per assicurare il funzionamento di Eurojust. Esso svolgerà inoltre i necessari lavori preparatori su altre questioni amministrative da sottoporre al collegio per l'approvazione ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2. Tale comitato non parteciperà alle funzioni operative di Eurojust di cui agli articoli 4 e 5.

Sulla base delle problematiche palesate dall'organismo è stata anche raggiunta un'intesa sulla introduzione, attraverso l'inserimento di un articolo 11 bis, di un "meccanismo di compensazione" in favore di quegli Stati il cui membro nazionale venga eventualmente eletto nella posizione di Presidente o di Vice Presidente di Eurojust, con ripercussioni negative sul lavoro delle rappresentanze nazionali che compongono l'organismo e la conseguente necessità di dotare lo stesso di personale aggiuntivo.

Di maggior interesse appaiono le altre novità emerse durante l'ultima fase dei negoziati, culminate nell'accordo parziale raggiunto. Per quanto riguarda la competenza di Eurojust (di cui all'art 3 della proposta), è stata ripristinata, attraverso l'inserimento di un comma 1 bis all'art. 3, quella forma di competenza accessoria già prevista nella decisione originaria, secondo cui Eurojust può altresì, nell'ambito dei suoi compiti, prestare assistenza nelle indagini e azioni penali su richiesta di un'autorità competente di uno Stato membro, per altri tipi di reati diversi da quelli di cui all'allegato 1.

Uno dei punti più delicati è stato, ovviamente, quello concernente le prerogative dei membri nazionali, che la proposta di regolamento, all'art. 8, mirava a

rendere maggiormente omogeni tra gli Stati membri. Due spinte di segno antagonista si sono infatti manifestate: quella espressa dagli Stati tendenti ad ottenere una maggiore flessibilità e dunque, se del caso, un possibile ampliamento, a livello nazionale, dei poteri del proprio membro; quella, di segno contrario, degli Stati che vedono con sfavore tale attribuzione. Le modifiche introdotte, oggetto dell'accordo raggiunto, hanno pertanto previsto, da un lato, la possibilità che gli Stati membri possono attribuire poteri ai membri nazionali ulteriori rispetto a quelli indicati nella proposta della Commissione, in conformità alla legislazione nazionale (comma 1 bis art. 8). Dall'altro, è stata ripristinata la clausola derogatoria secondo cui, se in uno Stato membro l'attribuzione dei poteri di cui ai paragrafi 2 e 3 al membro nazionale è contraria: a) alle norme costituzionali, ovvero b) agli aspetti fondamentali del sistema giudiziario penale relativi alla suddivisione dei poteri tra polizia, magistrati del pubblico ministero e giudici, ovvero c) relativi alla divisione funzionale dei compiti tra procure ovvero d) relativi alla struttura federale dello Stato membro interessato, il membro nazionale ha competenza a presentare una proposta all'autorità nazionale per l'attuazione delle misure di cui ai paragrafi 2 e 3. Quanto al potere di compiere atti di indagine, di concerto con la loro autorità nazionali, il testo contiene utili specificazioni che superano la vaghezza della originaria formulazione, e tiene conto dell'intervenuta adozione della direttiva sull'ordine europeo di indagine penale. Tali prerogative, infatti, si concretizzeranno nel poter emettere ed eseguire ogni richiesta di assistenza reciproca o di riconoscimento reciproco; disporre o chiedere ed eseguire atti di indagine ai sensi della direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale; partecipare, se del caso alle squadre investigative comuni, e alla loro costituzione. Tuttavia, se la squadra investigativa comune è finanziata dal bilancio dell'Unione, gli Stati membri interessati saranno sempre invitati a partecipare. Rimane ferma la possibilità nei casi urgenti, in cui si sia nell'impossibilità di individuare o contattare l'autorità nazionale competente in tempo utile, che i membri nazionali possono prendere le misure sopra indicate, in conformità alla legislazione nazionale, informandone quanto prima l'autorità nazionale competente.

La proposta che esce dalla descritta fase di negoziato contiene anche una più puntuale definizione delle competenze del collegio: è stato infatti esplicitato, all'art. 5, il principio per cui il collegio si concentra su questioni operative e su questioni di altro tipo direttamente connesse con aspetti operativi. Interviene nelle questioni amministrative solo nella misura necessaria ad assicurare l'espletamento dei suoi compiti operativi. L'elenco dettagliato e completo, riportato al comma secondo dell'art. 5, dei casi nei quali Eurojust agisce tramite il collegio, è il frutto di una opportuna riconduzione ad una unica previsione, di norme già esistenti, ma disseminate nell'intero testo della proposta²¹. Non appaiono significative, invece, le modifiche

²¹ In particolare, secondo la proposta di regolamento, per come emendata durante i negoziati (cfr. doc. Consiglio del 27 novembre 2014 n. 16139/14 e doc. Commissione n. 12566/13 EUROJUST 59 EPPO 4 CATS 36 COPEN 109 CODEC 2163), Eurojust opera tramite il collegio:

a) quando agisce ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1 o 2:

concernenti lo scambio di informazioni con gli Stati membri e tra membri nazionali, la cui disciplina segna un ritorno all'assetto normativo di cui all'art. 13 della decisione del 2009²².

5. Alcune conclusioni.

Pur nella provvisorietà dei contenuti normativi esposti, essendo ancora in corso l'iter legislativo, è possibile formulare qualche valutazione d'insieme sulla riforma in corso, alla luce dell'accordo parziale raggiunto in senso al Consiglio nel mese di dicembre 2014. Non vi è dubbio che l'istituzione Eurojust ha sinora agevolato il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale, nei casi coinvolgenti più Stati membri, contribuendo a rafforzare la fiducia reciproca e a superare, nella pratica, le difficoltà poste dalla diversità dei sistemi e delle tradizioni giuridiche dell'UE.

Nel corso degli ultimi anni il suo ruolo è cresciuto al punto da svolgere un ruolo centrale nella cooperazione giudiziaria penale in ambito UE. Ciò trova conferma nei dati quantitativi, sempre crescenti, relativi all'attività svolta. Nel 2013, secondo le informazioni contenute nell'ultimo rapporto annuale disponibile, è aumentato del 2.8% il numero complessivo di procedure per i quali gli Stati membri hanno richiesto l'assistenza dell'organismo, passando da 1533 casi (nel 2012) a 1576 casi (nel 2013). Ricca è la gamma dei servizi offerti alle magistrature europee per finalità di coordinamento investigativo: dallo svolgimento di riunioni di coordinamento, al supporto ed al finanziamento di squadre investigative comuni, all'agevolazione dello

-
- i) se richiesto da uno o più membri nazionali interessati da un caso trattato da Eurojust;
 - ii) se il caso comporta indagini o azioni penali che abbiano un'incidenza su scala dell'Unione o possano interessare Stati membri diversi da quelli direttamente interessati;
 - b) quando agisce ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, 4 o 5;
 - c) quando si pone un problema generale riguardante la realizzazione dei suoi obiettivi operativi;
 - d) [...]
 - e) quando adotta il bilancio annuale di Eurojust [...]
 - f) quando adotta il programma annuale e pluriennale e la relazione annuale di attività di Eurojust;
 - g) quando elegge o revoca il presidente e i vicepresidenti conformemente all'articolo 11;
 - h) quando nomina il direttore amministrativo e, se del caso, ne proroga il mandato o lo rimuove dall'incarico a norma dell'articolo 17;
 - i) quando adotta gli accordi di lavoro conclusi ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 2bis e dell'articolo 43;
 - j) quando adotta norme per la prevenzione e la gestione dei conflitti di interesse in relazione ai membri nazionali;
 - k) quando elabora relazioni strategiche, documenti programmatici, orientamenti destinati alle autorità nazionali e pareri riguardanti l'attività operativa di Eurojust.
 - l) quando nomina magistrati di collegamento a norma dell'articolo 46;
 - m) quando prende qualsiasi altra decisione non espressamente attribuita al comitato esecutivo dal presente regolamento o non rientrante nella responsabilità del direttore amministrativo a norma dell'articolo 18;
 - n) se altrimenti previsto dal presente regolamento.

²² Vedasi l'art. art. 21 del documento sopra richiamato.

scambio informativo. In particolare, nel 2013, le autorità giudiziarie degli Stati membri hanno partecipato a 206 riunioni di coordinamento ed hanno istituito 42 squadre investigative comuni nel contesto di iniziative promosse da Eurojust, che ha supportato finanziariamente la loro costituzione in 102 casi. L'azione di Eurojust si è sviluppata anche nella materia del mandato d'arresto europeo, coordinando o comunque agevolando l'azione delle competenti autorità in 217 casi. Le fattispecie di reato maggiormente trattate hanno riguardato, nel 2013, il traffico internazionale di droga, il traffico di esseri umani, la frode, la corruzione, il riciclaggio, i reati offensivi degli interessi finanziari dell'UE e l'azione di gruppi criminali organizzati.

Accanto ai dati positivi, si registrano ancora rilevanti criticità operative, che giustificavano un intervento riformatore della Commissione nel nuovo quadro offerto dal Trattato di Lisbona.

Gli aspetti necessitanti di un intervento riguardavano una più puntuale demarcazione rispetto alle attività di competenza della Rete giudiziaria europea, per ovviare al fatto che molti casi gestiti dall'organismo ha natura bilaterale ed è prevalentemente incentrato nell'agevolazione delle richieste di assistenza giudiziaria, piuttosto che nel coordinamento di indagini a carattere transnazionale.

Il ripristino della clausola derogatoria di cui all'art. 9 e) della decisione originaria, lascia irrisolto un altro grande problema, che invece l'iniziativa normativa voleva affrontare e sciogliere: *quello delle differenti prerogative giudiziarie dei membri nazionali*. La disparità di poteri tra questi mina l'efficacia dell'organismo, la cui azione viene condizionata dall'anello più debole: non è facile riuscire ad essere incisivi in tutta l'UE quando le azioni dei membri nazionali sono rallentate dalla mancanza di analoghi poteri attribuiti ai rispettivi colleghi.

Altro punto nodale è quello del flusso informativo con le autorità nazionali: al di là dell'attivazione di circuiti virtuosi in materia, come quello rappresentato, ad esempio, dal recente protocollo di lavoro tra il membro nazionale italiano e la Direzione nazionale antimafia per la trasmissione di informazioni in materia di criminalità organizzata, sarebbe stato necessario, in generale, slegare tale flusso dalla circostanza della *trasmissione* di rogatoria internazionale, per ancorarlo semplicemente alla esistenza di indagini per fatti a carattere transnazionale. Ciò consentirebbe di alimentare in modo significativo il *data base informativo* di Eurojust, in modo coerente con l'attribuzione a tale organismo del potere di assumere iniziative, per il coordinamento, anche *motu proprio*, senza la necessità di una preventiva richiesta nazionale.

Soprattutto, la riforma è carente per la mancata attribuzione ad Eurojust di prerogative vincolanti in relazione alla sua *main mission*, il coordinamento nei casi di indagini transnazionali. L'implementazione dell'art. 85 del TFUE avrebbe, sotto questo profilo, potuto accrescerne l'efficacia della sua azione, determinandone quel salto di qualità spesso evocato, elevando l'organismo dal rango attuale di *mediatore*, a quello di vero e proprio *coordinatore europeo*, in grado di adottare, nei casi necessari, direttive per le autorità giudiziarie nazionali, per fini di impulso investigativo e di prevenzione dei conflitti di giurisdizione.

La timidezza del legislatore europeo, non ancora in grado di superare le resistenze opposte dalla sovranità statuali, ha impedito, per il momento, l'approdo ad un sistema definitivamente più evoluto di cooperazione giudiziaria in ambito UE, invero necessario per approntare una risposta all'altezza delle sfide poste dal crimine, sempre più manifestante una accentuata capacità evolutiva ed una forza sinergica tra i suoi numerosi protagonisti.

Tale approdo, anche nel disegno complessivo del Trattato di Lisbona, avrebbe potuto costituire un'ottima base ispiratrice in vista della creazione del nuovo ufficio del procuratore europeo. Ma questo è un altro capitolo, ancora più complesso, della nuova trama in cui dovrà declinarsi lo spazio giudiziario europeo, la cui definizione, allo stato, appare ben lungi dal trovare la sua definitiva composizione.