

IL PUBBLICO MINISTERO EUROPEO E I RAPPORTI CON EUROJUST (*)

di Filippo Spiezia

SOMMARIO: 1. Eurojust e le sue imminenti prospettive di riforma. – 2. I rapporti tra EPPO ed Eurojust: dalla possibile derivazione strutturale alle necessarie relazioni di cooperazione. – 3. Considerazioni conclusive.

1. Eurojust e le sue imminenti prospettive di riforma.

Il 12 ottobre 2017 il Consiglio dei Ministri della giustizia dell'Unione ha adottato, con procedura di *cooperazione rafforzata* promossa da 20 Stati membri¹, il Regolamento sull'istituzione di una Procura europea (EPPO).

La creazione del Procuratore europeo quale nuovo soggetto nell'ambito dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia comporterà inevitabilmente relazioni e dinamiche operative con gli altri preesistenti attori operanti nel medesimo spazio, in primo luogo con Eurojust, l'organismo dell'UE istituito nel 2002 per rafforzare il coordinamento e la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri nelle indagini per le forme gravi di criminalità transfrontaliera.

L'analisi delle possibili relazioni tra l'EPPO ed Eurojust richiede che si richiamino, in sintesi, i moduli operativi e funzionali propri di quest'ultimo organismo, nato nel 2002 per migliorare nell'Unione europea l'efficacia della cooperazione giudiziaria ed assicurare il coordinamento ottimale delle indagini per le forme gravi di criminalità organizzata² (cfr. art. 3 della Decisione istitutiva 2002/187/GAI)³.

(*) Il contributo riproduce la relazione resa dal suo autore – membro nazionale italiano a Eurojust e Vice Presidente dell'organismo – in occasione della Conferenza internazionale organizzata a Roma in data 24-25 maggio 2018 dalla Fondazione BASSO e da Olaf, nel quadro del Programma Hercule III. Le idee in esso espresse non impegnano l'organismo di appartenenza.

¹ L'8 giugno 2017 venti Stati membri hanno raggiunto un accordo generale sull'istituzione della nuova Procura europea nel quadro della cooperazione rafforzata. Gli Stati membri interessati sono stati: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Spagna e Slovenia. Non tutti gli Stati membri sono stati favorevoli al progetto ma potranno aderirvi in qualsiasi momento successivo all'adozione del regolamento.

² Sulla genesi di Eurojust e sulla sua operatività 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*

L'organismo ha oggi una dimensione spiccatamente operativa che la distacca, 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)⁴. 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 tutti i 28 Stati membri dell'Unione.

La sua azione è fondata, in prevalenza, sull'azione dei membri nazionali distaccati da ciascuno Stato membro e del Collegio, composto dai 28 membri nazionali, le cui prerogative si estendono alla gestione amministrativa dell'organismo. Momento caratterizzante di Eurojust sono le 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, e di discutere questioni pratiche e giuridiche attinenti, che vanno dalla prevenzione di situazioni di *bis in idem*, alla pre-determinazione delle modalità di acquisizione transfrontaliera della prova. Spesso, poi,

europenne, 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 MOTTA, *A Eurojust e a emergenza de un sistema de justicia penal europeo*, 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.

³ Eurojust venne sperimentata, sin dal 2000, con il funzionamento di una Unità provvisoria. Secondo il giudizio espresso da uno dei padri fondatori di Eurojust, 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*.

il coordinamento assicura la contestualità, nella fase esecutiva, di misure cautelari e reali incidenti in differenti ordinamenti.

Le regole che fissano la "competenza materiale" di Eurojust disegnano un raggio d'azione particolarmente vasto, simmetrico a quella di Europol⁵. Nel 2008 è stata varata una 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 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 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), salvo l'esercizio di una deroga, ove tale attribuzione fosse in contrasto con i fondamentali principi dell'ordinamento giuridico degli Stati membri⁸.

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 26-7-1995 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 in *GUCE* L 328/42 del 15.12.2009.

⁷ Rilevano, al riguardo, le attribuzioni aggiuntive di cui all'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

⁸ 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).

Rilevanti sono state le modifiche apportate ai poteri del collegio dal novellato art. 7, dirette a superare una serie di difficoltà di funzionamento verificatesi nella prassi⁹.

Parimenti finalizzate al miglioramento delle funzioni di coordinamento investigativo sopranazionale sono state 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 informativo¹⁰.

Strettamente connesso è il profilo del rafforzamento dei profili di cooperazione con i punti di contatto della Rete giudiziaria europea e con i corrispondenti nazionali, mediante l'istituzione del cosiddetto 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 Eurojust¹¹.

⁹ 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.

¹⁰ 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 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.

¹¹ 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 giudiziaria europea e dai punti di contatto della Rete medesima (sino al massimo di tre), oltre che dai punti di

Anche Eurojust è stata coinvolta nel processo riformatore avviato con il Trattato di Lisbona. Quest'ultimo ha confermato, all'art. 85, la centralità dell'organismo in materia di cooperazione giudiziaria penale, esaltandone il ruolo di coordinatore sopranazionale. Il distacco rispetto al quadro giuridico preesistente si coglie nei 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. È stata prevista, dunque, 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 2009/9487GAI del 30 novembre 2009).

Poiché l'opera riformatrice del 2008 è stata, nella sua attuazione normativa, 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, la Commissione europea, senza neppure attendere le conclusioni del VI ciclo di valutazioni (dedicato per l'appunto al funzionamento di Eurojust e della Rete giudiziaria europea), ha presentato, il 17 luglio 2013, unitamente alla proposta dell'EPPO, anche quella di un regolamento per la riconfigurazione dell'organismo, alla luce dell'art. 85 del TFUE¹², secondo la procedura legislativa ordinaria.

Gli obiettivi per una riforma ulteriore di Eurojust indicati dalla Commissione erano: 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 europee¹³, tenendo conto della peculiarità delle sue

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).

¹² 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'Agazia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust).

¹³ 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

funzioni; infine la previsione di forme di *raccordo con l'istituenda Procura europea*. Nella sostanza, molte delle disposizioni della decisione originaria restavano immutate, anche se la proposta introduceva alcuni limitati cambiamenti di un certo rilievo, sicché anche norme meramente riproposte avrebbero potuto avere un diverso impatto sul funzionamento complessivo dell'organismo. La proposta in ogni caso è stata del tutto silente in relazione all'attribuzione di possibili prerogative vincolanti verso le autorità giudiziarie, in materia di avvio di indagini penali e di risoluzione di conflitti di giurisdizione¹⁴. 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 esterne¹⁵.

Il testo originario non ha subito sostanziali modifiche durante i negoziati culminati nell'accordo raggiunto in seno al Consiglio. Quest'ultimo è intervenuto in

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.

¹⁴ Le norme concernenti i compiti, le competenze ed i poteri operativi sono 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 (inserisci). 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, 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).

È prevista, come si accennava, una struttura di *governance* a due livelli, come vuole la dichiarazione comune, nel contempo preservando la natura speciale di Eurojust e l'indipendenza. Obiettivo primario è di contribuire e 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.

¹⁵ 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.

data nel mese di marzo del 2015 per tener fuori la parte relativa ai rapporti con l'EPPO, per il quale, nel frattempo, stava venendo a definirsi il relativo progetto normativo e la cui conoscenza sarebbe stata essenziale per definire i termini delle relazioni con Eurojust.

Esaminando le principali modifiche proposte, si evidenzia che è stata ripristinata la competenza (precisata all'art 3 della proposta) di tipo *ancillare* 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).

Uno dei punti più delicati del negoziato 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 manifestate: quella espressa dagli Stati tendenti ad ottenere una maggiore flessibilità e, dunque, anche un possibile ampliamento, a livello nazionale, dei poteri giudiziari del proprio membro, e quella, di segno contrario, degli Stati che vedevano 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 ai propri membri nazionali prerogative giudiziarie anche ulteriori rispetto a quelli indicati nella proposta della Commissione, in conformità alla propria legislazione nazionale (cfr. art. 8 comma 1 bis del testo concordato in seno al Consiglio). Dall'altro, è stata ripristinata la clausola derogatoria secondo cui se, in uno Stato membro, l'attribuzione delle prerogative (specificate ai paragrafi 2 e 3) al membro nazionale è contraria alle norme costituzionali ovvero agli aspetti fondamentali del sistema giudiziario penale, relativi i) alla suddivisione dei poteri tra polizia, magistrati del pubblico ministero e giudici, ii) alla divisione funzionale dei compiti tra procure ovvero iii) alla struttura federale dello Stato membro interessato, il membro nazionale ha competenza a presentare una proposta all'autorità nazionale, responsabile dell'attuazione delle misure in questione.

Quanto al potere di compiere atti giudiziari, di concerto con la loro autorità nazionali, il testo concordato 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; partecipare, se del caso alle squadre investigative comuni e alla loro costituzione. Tuttavia, se la squadra investigativa comune è finanziata dal bilancio dell'Unione, i membri nazionali degli 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.

Il testo che esce dal negoziato contiene anche una più puntuale definizione delle competenze del collegio, essendo stato esplicitato, innanzitutto, il principio per cui

questo si concentra su questioni operative e comunque connesse con aspetti operativi ed interviene nelle questioni amministrative solo nella misura necessaria ad assicurare l'espletamento dei suoi compiti operativi. Non appaiono significative, invece, le modifiche 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 2009.

2. I rapporti tra EPPO ed Eurojust: dalla possibile derivazione strutturale alle necessarie relazioni di cooperazione.

Sono evidenti i tratti distintivi dei due organismi, specie sul piano funzionale, nonostante l'evoluzione dei negoziati sull'EPPO e le modifiche apportate alla composizione del suo Ufficio possa autorizzare alcuni accostamenti con Eurojust, suggeriti dalla composizione collegiale della sua struttura centrale.

In realtà l'analogia è solo apparente. È agevole riconoscere i tratti distintivi tra Eurojust e l'EPPO e comprendere che con quest'ultimo l'Unione ha perseguito un diverso progetto. Non più un soggetto coordinatore e/o facilitatore dei rapporti di cooperazione giudiziaria penale, ma un vero e proprio organo di indagine, destinato ad operare su un vasto territorio, quasi coincidente con l'intero spazio giudiziario europeo. Si potrebbe obiettare che per i reati di sua competenza, la responsabilità ultima delle indagini resterà nelle mani dei procuratori europei delegati, sicché l'EPPO eserciterà essenzialmente compiti di supervisione e, in definitiva, di coordinamento investigativo delle diverse unità operative operanti a livello nazionale.

Tuttavia la differenza resta ed è netta, anche limitando il confronto agli assetti meramente normativi: basti considerare, ad esempio, i poteri cogenti che la struttura centrale dell'EPPO avrà rispetto alle sue articolazioni periferiche con riguardo ai momenti salienti dell'indagine penale, in vista dell'esercizio dell'azione penale, poteri che notoriamente difettano ad Eurojust rispetto alle autorità giudiziarie nazionali.

Inoltre, il requisito dell'indipendenza dell'EPPO, se pienamente attuato, dovrebbe completamente emancipare le dinamiche operative del nuovo organismo rispetto a quelle che caratterizzano Eurojust, i cui membri nazionali risentono di un più o meno forte legame con le proprie autorità nazionali, che in alcuni casi si riflette sulle posizioni espresse in seno al Collegio, (per es., in materia di adozione di policy generali dell'organismo).

Al di là, dunque, di alcune analogie ricavabili dal modello collegiale, profonde sono le differenze tra i due organismi, sia sul piano ordinamentale- strutturale, che su quello funzionale. Ciò nonostante, è lecito ipotizzare l'attivazione e lo sviluppo di un *fascio di reciproche relazioni* tra l'EPPO ed Eurojust.

Nel tentare tale ricognizione, occorre riconoscere che lo schema ricostruttivo che si propone è connotato da margini non secondari di incertezza. Infatti, mentre dell'EPPO conosciamo il testo definitivo, culminato nel Regolamento del 12 ottobre 2017, di Eurojust è in pieno svolgimento l'iter finale che condurrà al suo futuro assetto normativo, cui si perverrà probabilmente nel primo semestre del 2019, sotto la

Presidenza di turno austriaca. Se, infatti, sin da marzo del 2015 è stato raggiunto in seno al Consiglio un *approccio generale*, solo il 20 dicembre 2017 il Parlamento europeo ha licenziato il suo rapporto che contiene una serie di emendamenti rispetto alla proposta originaria della Commissione. A partire da esso ha preso avvio il c.d. *trilogo* con il coinvolgimento delle tre competenti istituzioni (Consiglio, Commissione e Parlamento europeo) per la definizione di un testo condiviso. In base agli emendamenti proposti dal Parlamento, si può inoltre ritenere che alcune modifiche avranno ancora un forte impatto sui futuri assetti di Eurojust e possibili riflessi sulle relazioni funzionali con l'EPPO. Si pensi, ad esempio, al tema del regime giuridico applicabile al trattamento dei dati personali, alla luce della prospettiva portata avanti dal Parlamento europeo di includere Eurojust tra i soggetti dell'Unione cui applicare il Regolamento n. 45 del 2001, oggetto di coeva riconfigurazione.

Ciò nonostante, sin d'ora può tentarsi una ricostruzione del disegno complessivo delle relazioni che si innescheranno tra i due organismi. È utile ricordare che il Trattato di Lisbona, con chiara formula di compromesso, ha previsto un Procuratore europeo " a partire da Eurojust ", senza fornire indicazioni precise sul significato della stessa; se ne prevede l'adozione con voto all'unanimità dei 25 Stati membri del Consiglio, ma subito dopo si introduce una procedura speciale di cooperazione rafforzata con almeno 9 Stati; se ne confinano strettamente le competenze alla sola protezione degli interessi finanziari pur immaginandone, anche dallo stesso primo momento della sua istituzione, la possibile estensione a ben più ampie fasce di criminalità.

L'indicazione "*from Eurojust*" che si legge nell'art. 86 del TFUE ha segnato uno dei passaggi più delicati per l'opera dell'interprete e del legislatore europeo: pur a fronte dell'ambiguità di tale testo, il collegamento ad Eurojust appariva sintomatico della volontà di concepire la futura Procura europea come una possibile evoluzione di Eurojust. Tale derivazione strutturale veniva smentita sin dai primi contenuti della proposta istitutiva, che hanno segnato una chiara distanza dell'EPPO rispetto ad Eurojust, al punto da potersi dubitare della loro coerenza con la originaria previsione del Trattato. Nella proposta di regolamento del 17 luglio 2013, infatti, il nodo dei rapporti con Eurojust è stato risolto non nel senso della derivazione genetico-strutturale, ma in quello operativo- funzionale¹⁶.

Tale scelta trovasi confermata nel testo finale regolamentare sull'EPPO: già nei *considerando* (n 10) è specificato che " *il regolamento dovrebbe stabilire relazioni strette tra i due organismi basate su una cooperazione reciproca*". Il concetto della cooperazione, visto soprattutto in una prospettiva servente di Eurojust rispetto all'EPPO, viene ribadito nel *considerando* n 69, per cui, *in virtù del principio di leale cooperazione, tutte le autorità nazionali e tutti i pertinenti organi dell'Unione, compresi Eurojust, Europol e l'OLAF, dovrebbero prestare attivamente sostegno alle indagini e azioni penali dell'EPPO*".

¹⁶ Cfr. l'art. 57 della proposta sull'EPPO e l'art. 41 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di un'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), varata dalla Commissione europea il 17 luglio 2013 – COM (2013) 535 final.

Il riferimento a rapporti cooperativi, questa volta anche nella prospettiva della cooperazione con paesi terzi, è ripreso ancora nel *considerando* 102, secondo cui l'EPPO ed Eurojust dovrebbero diventare partner e cooperare sul fronte operativo in conformità dei rispettivi mandati. *Ogniqualevolta chiedi tale cooperazione a Eurojust, l'EPPO dovrebbe operare in collegamento con il membro nazionale di Eurojust dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso. La cooperazione operativa può riguardare anche paesi terzi che abbiano concluso un accordo di cooperazione con Eurojust*". Che la cooperazione bilaterale sia uno dei tratti distintivi del rapporto tra due organismi è poi scolpito in modo indelebile all'art. 3 par. 3 del Regolamento che disciplina l'istituzione del nuovo organismo, secondo cui *l'EPPO coopera con Eurojust e si avvale del suo sostegno in conformità dell'articolo 100. Infine è esplicitato all'art. 100 del Regolamento sull'EPPO,¹⁷cui corrisponde, in modo non perfettamente simmetrico, la previsione di cui all'art. 41 del testo sul nuovo Regolamento su Eurojust. Le norme non sempre sono simmetriche e tali asimmetrie si accrescono alla luce di alcuni emendamenti proposti dal Parlamento europeo nel testo della sua risoluzione finale.*

Allo stato dei negoziati, dunque, alcuni punti fermi possono ritenersi sul tema delle future relazioni tra i due organismi, che dovranno sfociare in uno specifico accordo operativo. *Può anzi prevedersi che la collaborazione tra i due organismi costituirà un tratto saliente e necessario del futuro scenario, in quanto i due organismi, pur avendo funzioni diverse, avranno necessità di dialogare ed assistersi in relazione a diversi contesti.*

In primo luogo, ciò potrà avvenire nelle indagini per i reati PIF in senso stretto, di competenza dell'EPPO che presentano il carattere transnazionale, stante la non perfetta coincidenza tra competenza territoriale di tale organismo ed il territorio di tutti i paesi

¹⁷Secondo tale norma:

1. L'EPPO instaura e mantiene relazioni strette con Eurojust, basate su una cooperazione reciproca nell'ambito dei rispettivi mandati e sullo sviluppo di reciproci legami operativi, amministrativi e di gestione come specificato nel presente articolo. A tal fine, il procuratore capo europeo e il presidente di Eurojust si riuniscono periodicamente per discutere le questioni di interesse comune.

2. Sul fronte operativo, l'EPPO può associare Eurojust alle proprie attività nei casi transfrontalieri, fra l'altro:

a) condividendo informazioni, compresi dati personali, riguardanti le sue indagini, in conformità delle pertinenti disposizioni del presente regolamento;

b) invitando Eurojust, o il o i relativi membri nazionali competenti, a prestare sostegno alla trasmissione ed esecuzione delle sue decisioni o richieste di assistenza giudiziaria negli Stati Membri dell'Unione europea che sono membri di Eurojust, ma non partecipano all'istituzione dell'EPPO, nonché nei paesi terzi.

3. L'EPPO ha accesso indiretto, in base a un sistema di riscontro positivo o negativo ("hit/no hit"), alle informazioni contenute nel sistema automatico di gestione dei fascicoli di Eurojust. Quando è riscontrata una corrispondenza tra i dati del sistema automatico di gestione dei fascicoli inseriti dall'EPPO e quelli inseriti da Eurojust, ne è data notizia a Eurojust, all'EPPO, nonché allo Stato membro dell'Unione europea che ha fornito i dati a Eurojust. L'EPPO adotta misure adeguate a consentire che Eurojust abbia accesso, in base a un sistema di riscontro positivo o negativo, alle informazioni contenute nel suo sistema automatico di gestione dei fascicoli.

4. L'EPPO può avvalersi del sostegno e delle risorse amministrative di Eurojust. A tal fine, Eurojust può fornire all'EPPO servizi di interesse comune. Le modalità sono regolate mediante un accordo.

UE¹⁸. Ciò lascia spazi di ampia collaborazione nelle indagini coinvolgenti Stati non facenti parte dell'EPPO: fatta eccezione per la Danimarca, il Regno Unito e l'Irlanda che, in virtù dei rispettivi statuti speciali, non erano sin dall'inizio computati nel progetto di istituire una Procura europea, Malta, Polonia, Svezia ed Ungheria hanno deciso di non partecipare alla Procura europea. Dal canto suo, Eurojust è composta da rappresentanze nazionali di tutti e ventotto gli Stati membri dell'Unione europea, a cui si aggiungono magistrati di collegamento di Norvegia, Svizzera, Stati Uniti d'America e Montenegro con cui Eurojust ha concluso accordi di cooperazione e a cui può fornire il proprio sostegno nel caso in cui le indagini e le azioni penali li interessino. Ne deriva che Eurojust potrà fornire la propria collaborazione per le fattispecie transnazionali per reati PIF che toccheranno anche il territorio di Stati non partecipanti all'EPPO¹⁹.

In secondo luogo, una cooperazione operativa si può profilare rispetto alle fattispecie connesse ai reati principali, non attratte nella competenza dell'EPPO²⁰. Infatti, con riguardo alle fattispecie di reato connesse, la competenza c.d. "ancillare" dell'EPPO potrà attirare qualsiasi altro reato indissolubilmente legato ad un reato PIF, ma solo a determinate condizioni individuate dal Regolamento, in particolare nei casi di maggior gravità del reato PIF rispetto a quello connesso²¹.

Inoltre, anche rispetto alle fattispecie attratte nella competenza *ancillare* dell'EPPO, va considerato che il *discrimen* per l'esatta individuazione di tali casi potrebbe non essere così netto, per il tasso di inevitabile incertezza che la clausola

¹⁸ La procedura che ha condotto all'approvazione del nuovo Regolamento coinvolge solo 20 Stati (secondo il meccanismo della cooperazione rafforzata), cui di recente si è aggiunto il Regno dei Paesi Bassi.

¹⁹ In queste ipotesi, l'Ufficio del procuratore europeo potrebbe operare o attraverso l'attivazione delle procedure di cooperazione giudiziaria promosse dai suoi procuratori delegati, ovvero richiedere la mediazione e l'intervento di Eurojust, specie nelle forme più complesse.

²⁰ Sul punto occorre ricordare che la competenza del procuratore europeo è stata determinata attraverso il rinvio alla direttiva (UE) 2017/1371 sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione ("la direttiva PIF") e comprenderà quindi tutti i reati lesivi di tali interessi, tanto sul versante delle entrate come su quello delle uscite, includendo anche le frodi all'IVA (ma solo qualora le relative condotte siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari alla considerevole cifra di almeno 10 milioni di EUR), le condotte di corruzione attiva e passiva e quelle di appropriazione indebita che ledano gli interessi finanziari dell'Unione, nonché quelle di partecipazione ad un'organizzazione criminale (di cui alla decisione quadro 2008/841/GAI), quando l'attività dell'organizzazione criminale sia incentrata sulla commissione dei reati PIF.

²¹ Nonostante la "dilatazione" della propria competenza - peraltro non presente nel testo originario della proposta - possono ipotizzarsi casi di fattispecie criminose che, sia pur logicamente connesse, non possono ritenersi attratte dalla competenza di tale organismo (si pensi, ad esempio, a condotte di bancarotta fraudolenta in cui potrebbero incorrere talune compagnie sociali coinvolte in meccanismi fraudolenti), e che invece rientrano nella competenza di Eurojust. Quest'ultima ha una competenza più ampia che, nello specifico, copre tutti i reati elencati dall'allegato 1 alla proposta di regolamento tra cui rientrano, oltre alla frode e ai reati contro gli interessi finanziari dell'Unione, anche i reati di traffico di esseri umani, di armi e di droga, i crimini contro i minori, la corruzione, i reati di immigrazione clandestina, quelli di riciclaggio di danaro e dei proventi di reato, il terrorismo, i reati informatici, la criminalità ambientale. In queste situazioni possono ipotizzarsi dinamiche di tipo cooperativo ed esigenze di coordinamento, tra Eurojust e l'ufficio del Procuratore europeo, oltre che con le autorità giudiziarie dei Paesi membri.

normativa sulla competenza accessoria del procuratore europeo reca con sé, ai sensi dell'articolo 22, comma 3 del Regolamento.

Ciò renderà necessario fissare, anche nella pratica, parametri interpretativi affidabili e condivisi sul significato di *altri reati che siano indissolubilmente connessi ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea* che, per definizione, sono reati diversi dai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea e che potrebbero, dunque, rientrare parimenti tra i reati di competenza di Eurojust.

Quest'ultima, poi, anche nei casi di frode sull'imposta sul valore aggiunto (c.d. *VAT fraud*) c.d. carosello a carattere transfrontaliero, potrà avere una propria operatività rispetto alle fattispecie che abbiano comportato un danno inferiore a 10 milioni di euro.

Il futuro *working agreement* con Eurojust dovrà fissare i criteri che consentiranno di stabilire in modo agevole il calcolo di tale soglia, stabilendo, ad esempio, se debba considerarsi il danno complessivo derivante dal reato ovvero solo la percentuale dell'IVA evasa di cui avrebbe beneficiato il bilancio dell'Unione. Sarà anche utile chiare se per la determinazione di tale danno sia lecito ricorrere a criteri presuntivi.

Infine, sempre a condizione che il reato *de quo* rientri nel mandato di Eurojust, questa rimane competente per i reati per i quali la Procura europea non abbia esercitato la sua competenza ai sensi dell'articolo 25 del regolamento, ovvero se il procuratore europeo delegato non abbia avviato un'indagine e la camera permanente non lo abbia incaricato di farlo, ovvero nelle situazioni opposte in cui la Procura europea, pur essendo materialmente competente, non abbia esercitato il potere di avocazione ai sensi dell'articolo 27 del regolamento oppure abbia rinviato il procedimento alle autorità nazionali nei casi di cui all'articolo 34 del regolamento.

Tutte le descritte situazioni potranno richiedere l'attivazione di relazioni di collaborazione con Eurojust, oltre che con le autorità nazionali destinatarie dell'indagine dismessa dall'EPPO.

Analizzando in dettaglio *le forme* attraverso cui può prendere corpo l'ipotizzata reciproca collaborazione, può fondatamente prevedersi che essa sarà, in primo luogo, *di tipo interistituzionale*: si prevede, infatti, che i rappresentanti dei due organismi, il Presidente di Eurojust ed il Procuratore europeo dovranno stabilmente incontrarsi per discutere ed affrontare argomenti di comune interesse, a partire, nella fase di avvio del nuovo organismo, dalla definizione del regolamento interno dell'EPPO, rispetto alla quale sarà utile l'esperienza maturata da Eurojust nella elaborazione delle proprie regole interne (cfr. *rules of procedures* di Eurojust approvate dal Consiglio il 13 giugno 2002). Tale collaborazione poi sfocierà nella possibilità per il Procuratore europeo o per i suoi delegati di partecipare alle sedute del Collegio di Eurojust quando questo tratterà materie di comune interesse e, negli stessi casi, di ricevere anche l'ordine del giorno delle relative sedute.

Dal punto di vista *strettamente operativo*, lo sviluppo delle *relazioni di collaborazione tra Eurojust e l'EPPO*, potrà determinare:

a) uno *scambio di informazioni*. Nel Regolamento sull'EPPO si prevede che questo ha accesso indiretto, in base a un sistema di riscontro positivo o negativo ("hit/no hit"), alle informazioni contenute nel sistema automatico di gestione dei fascicoli di Eurojust.

Quando è riscontrata una corrispondenza tra i dati del sistema automatico di gestione dei fascicoli inseriti dall'EPPO e quelli inseriti da Eurojust, ne è data notizia a Eurojust, all'EPPO, nonché allo Stato membro dell'Unione europea che ha fornito i dati a Eurojust. L'EPPO adotta misure adeguate a consentire, a sua volta, che Eurojust abbia accesso, in base a un sistema di riscontro positivo o negativo, alle informazioni contenute nel suo sistema automatico di gestione dei fascicoli.

b) Inoltre, Eurojust potrà agevolare le richieste di cooperazione giudiziaria dell'EPPO, ovvero adottare le misure richieste, secondo il mandato dei membri nazionali e, infine, favorire il coordinamento investigativo transnazionale. Infatti, quando il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione è transnazionale ed è necessario raccogliere prove in un altro Paese che non partecipa alla Procura europea, Eurojust potrà essere chiamata a svolgere il suo compito di supporto nelle procedure di cooperazione di interesse dell'EPPO e potrebbe essere di grande ausilio quale *soggetto facilitatore*. Inoltre sarà possibile, nelle stesse ipotesi, chiedere ad Eurojust od ai suoi Membri nazionali e nei rapporti con le proprie autorità nazionali, di fare ricorso al potere di compiere specifici atti di cooperazione giudiziaria ovvero di trasmettere richieste di assistenza giudiziaria ovvero di strumenti basati sul principio del mutuo riconoscimento. È infatti ipotizzabile il caso in cui il procuratore europeo delegato chieda al giudice di emanare un mandato d'arresto europeo, ai sensi dell'articolo 33 del regolamento sulla Procura europea da eseguirsi in uno Stato per il quale l'intervento del membro nazionale di Eurojust potrà agevolare, sostenere e facilitare l'esecuzione.

In tale contesto è certamente ipotizzabile che il procuratore europeo ed i membri nazionali potranno partecipare a riunione di coordinamento ed a tutti i moduli operativi emersi nella pratica dell'organismo di cooperazione.

c) Ancora, la collaborazione potrà concretizzarsi nella comune partecipazione a strumenti di cooperazione giudiziaria: si pensi al caso in cui il/i membro/i nazionale/i, e il procuratore europeo, possono essere membri di una squadra investigativa comune.

Infine, i rapporti collaborativi tra i due organismi potranno riguardare *la collaborazione amministrativa* intesa come *comune gestione di servizi*: in tal senso il Pubblico ministero europeo, sulla base di una specifica intesa che ne disciplinerà i dettagli, potrà contare anche sul supporto di alcune risorse tecnico-amministrative di Eurojust, anche se la scelta, quale sede dell'EPPO, del Granducato del Lussemburgo, renderà meno agevole tale condivisione. Quanto alle tecnologie informatiche, il Procuratore europeo dovrà poter accedere ad un meccanismo di scambio incrociato dei dati con quelli gestiti da Eurojust (*Case Management System*), basato sul sistema *hit/non hit*. Uno specifico accordo tra i due organismi fisserà con precisione i dettagli della relativa cooperazione. È evidente che speciali relazioni, essenzialmente basate sullo scambio di informazioni, dovranno poi essere sviluppate con Europol (art. 58), mentre con Olaf il P.M. europeo dovrà concludere uno specifico accordo (art. 58, par. 3) che fissi le modalità della loro cooperazione al fine di attuare gli obblighi in tema di prevenzione e contrasto degli illeciti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione specificamente previsti dall'art. 325, par. 3, TFUE.

3. Considerazioni conclusive.

La creazione dell'EPPO rappresenta una novità di rilievo assoluto nel panorama dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. È la prima volta che all'interno dell'Unione europea viene creato un soggetto con chiari connotati giudiziari e con una giurisdizione estesa a quasi tutto il territorio dell'Unione. Si tratta di un'occasione per certi versi unica, una prima attuazione di un'Europa federale nel campo della giustizia, che può innescare la rielaborazione di una complessiva architettura dello spazio giudiziario, essendo già stata preannunciata l'iniziativa politica (sostenuta da alcuni Stati e dalla stesso Presidente della Commissione europea) per l'immediato allargamento delle sue competenze anche ad altre fattispecie euro-unitarie, con particolare riguardo ai reati di terrorismo internazionale.

La soluzione normativa presenta indubbiamente connotati di forte originalità, essendo stata capace di realizzare quel mosaico di "unità di molteplici" che l'attuale struttura collegiale realizza. Tuttavia, proprio questa soluzione potrà essere il punto debole del neonato ufficio. Riuscirà la struttura collegiale ed il funzionamento delle camere ad assicurare, oltre che democraticità dell'organismo, quell'efficienza operativa che sembra piuttosto connaturata ad una struttura di tipo gerarchico, con una chiara catena di comando?

È prudente aspettare e vedere all'opera l'EPPO prima di dare giudizi e, soprattutto, prima di investirlo di nuove competenze per le quali potrebbe non essere attrezzato né strutturalmente idoneo.

In tal senso il Regolamento prevede che entro cinque anni dall'inizio del suo funzionamento, la Commissione farà eseguire una valutazione e presenterà una relazione di valutazione dell'attuazione e dell'impatto del presente regolamento, nonché dell'efficacia e dell'efficienza dell'EPPO e delle sue pratiche di lavoro (cfr. art. 119).

Certo, la direzione di un *nuovo centro unificante* sarà certamente il volano per l'innesto di ulteriori cambiamenti e lo scenario in materia si profila interessantissimo dal punto di vista dell'analisi dei sistemi giuridici e delle istituzioni.

Tuttavia, ciò che conterà sarà la capacità del neonato organismo di fornire risposte alle domande di giustizia per le quali esso è stato costituito, in definitiva, la capacità di saper tutelare gli interessi dell'Unione e dei suoi cittadini.

In tal senso la cooperazione con Eurojust assume un valore importante, non solo dal punto di vista operativo, ma anche strategico e sarebbe un errore indebolire quest'ultima, ovvero non dotarla delle risorse necessarie affinché possa continuare ad assicurare un esercizio efficiente delle proprie funzioni a servizio delle autorità giudiziarie degli Stati membri, che hanno dimostrato, nel corso degli anni, di fare ricorso ad essa in maniera crescente.

La storia ultra quindicennale di Eurojust è certamente quella di un organismo che ha saputo dare buona prova di sé, rinnovandosi nel tempo, come è dimostrato dal costante aumento dei casi operativi rilevabile dai dati statistici, e dalla natura complessa delle procedure investigative deferite all'organismo.

Tale sviluppo operativo è ascrivibile non solo all'evoluzione del crimine, sempre più transfrontaliero che richiede l'intervento di *soggetti facilitatori*, ma anche alla reputazione guadagnata da Eurojust sul campo, avendo l'organismo saputo meritare in concreto la fiducia delle autorità giudiziarie nazionali attraverso la qualità e la tempestività dei propri servizi.

La migliore condizione realizzabile, per il futuro dello spazio giudiziario europeo, è dunque quella di una sinergia forte, leale ed ampia tra l'EPPO ed Eurojust, con la consapevolezza che le attività dell'uno potranno accrescere efficienza e legittimazione dell'altra, e viceversa. Una competizione, anche solo immaginata, sarebbe esiziale per entrambi e dunque da evitare.

In tal senso, è essenziale che le istituzioni europee e nazionali continuino a riconoscere la centralità della cooperazione giudiziaria internazionale nello spazio europeo, e, in Eurojust, uno dei suoi migliori protagonisti, quale collante necessario dell'azione svolta dalle autorità giudiziarie dei paesi membri.

Il rafforzamento di Eurojust, dei suoi compiti operativi e del suo bilancio finanziario significherà pertanto assicurare, in concreto, quelle condizioni affinché l'organismo possa ancora, e sempre meglio, rispondere alla crescente domanda di servizi avanzata dalle diverse magistrature nazionali, ed assicurare che la risposta giudiziaria dell'UE possa, nel suo complesso, essere sempre di più all'altezza delle sfide poste dal terrorismo e dal crimine organizzato.