

*Al professore Kalb, mio maestro,
che mi ha preso per mano e mi ha guidato,
con passo fermo,
lungo il tortuoso sentiero degli studi e della vita*

CAPITOLO I

L'evoluzione della cooperazione giudiziaria: le nuove prospettive del diritto processuale penale europeo introdotte dal Trattato di Lisbona

	<i>pag.</i>
1. Introduzione	» 5
2. La cooperazione penale negli anni settanta ed ottanta	» 9
3. Il Trattato di Maastricht	» 11
4. Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia nel Trattato di Amsterdam	» 18
5. Le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere	» 25
6. Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona	» 32
7. <i>(segue)</i> Il futuro della cooperazione penale e di polizia	» 36
8. <i>(segue)</i> L'abolizione della divisione in pilastri	» 39
9. Da Eurojust all'istituzione di una procura europea	» 41

CAPITOLO II

L'attività di coordinamento delle indagini e delle azioni penali

1. L'istituzione di <i>Eurojust</i> secondo la Decisione 2002/187/GAI	» 46
2. La composizione	» 51
3. Gli obiettivi	» 54
4. L'ambito di competenza	» 58
5. Le funzioni individuali e collegiali	» 63
6. Il trattamento dei dati e l'autorità di controllo comune	» 74
7. La nuova Decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di <i>Eurojust</i>	» 79

8. Lo sviluppo dei sistemi di gestione: l'introduzione del <i>Call Coordination (OCC)</i> e del EPOC IV (<i>European Pool against Organised Crime</i>)	»	83
9. (<i>segue</i>) Il rafforzamento dei poteri del membro nazionale e del collegio alla luce della nuova Decisione quadro	»	86
10. Le problematiche emerse dall'attività operativa di <i>Eurojust</i>	»	91

CAPITOLO III

I rapporti con gli altri organismi comunitari

1. I <i>partners</i> nel settore dell'assistenza giudiziaria: la rete giudiziaria europea e i magistrati di collegamento	»	96
2. Le novità previste della Decisione 2008/976/GAI relativa alla Rete Giudiziaria Europea	»	101
3. I rapporti tra la Rete Giudiziaria Europea ed <i>Eurojust</i>	»	106
4. La nascita dell'Ufficio di Polizia europeo	»	111
5. La nuova "stagione" di <i>Europol</i> alla luce della Decisione 2009/371/GAI	»	116
6. La stretta cooperazione tra <i>Eurojust</i> ed <i>Europol</i>	»	119
7. Le squadre investigative comuni	»	123
8. L'attività di coordinamento per gli interessi finanziari della Comunità: la nascita dell' <i>Olaf</i>	»	135
9. La legittimazione ad investigare dell' <i>Olaf</i> : natura, strumenti e modalità	»	139
10. Il quadro dei rapporti tra <i>Eurojust</i> , <i>Europol</i> e l' <i>Olaf</i> nella prospettiva della creazione di una Procura europea	»	146

CAPITOLO IV
*L'attuazione della decisione istitutiva di
Eurojust nell'ordinamento interno*

	<i>pag.</i>
1. La legge 14 marzo 2005, n. 41: nomina del membro nazionale e poteri del Ministro della Giustizia	» 154
2. I poteri del membro nazionale e del collegio dell' <i>Eurojust</i>	» 162
3. Richiesta di informazioni ed accesso del membro nazionale alle banche dati e ai sistemi informativi	» 167
4. (<i>segue</i>) La designazione dei corrispondenti nazionali.....	» 172
5. (<i>segue</i>) La discutibile pronuncia della Corte costituzionale n. 136/2011: rilievi critici	» 174

CAPITOLO I

L'evoluzione della cooperazione giudiziaria: le nuove prospettive del diritto processuale penale europeo introdotte dal Trattato di Lisbona

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La cooperazione penale negli anni settanta ed ottanta. – 3. Il Trattato di Maastricht. – 4. Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia nel Trattato di Amsterdam. – 5. Le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere. – 6. Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona. – 7. *(segue)* Il futuro della cooperazione penale e di polizia. – 8. *(segue)* L'abolizione della divisione in pilastri. – 9. Da *Eurojust* all'istituzione di una procura europea.

1.Introduzione.

La necessità di una cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione europea si è manifestata fin dal conseguimento dei primi successi raggiunti nell'ambito della costruzione comunitaria, e più che mai continua a manifestarsi oggi atteso il dilagare del crimine transnazionale.

Proprio la realizzazione del mercato unico – e cioè, di uno spazio senza frontiere interne, nel quale assicurare i quattro principi fondamentali quali la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali – ha, infatti, determinato una crescita esponenziale della criminalità ed una sua estensione non solo quantitativa ma soprattutto spaziale di essa.¹

Se, in particolare, la cd. globalizzazione dei rapporti socio-economici, la liberalizzazione delle regole relative agli spostamenti delle persone e, dei beni e, da ultimo, lo sviluppo delle relazioni umane, (anche grazie a strumenti tecnologici) ed informatici, hanno consentito un sempre

¹ L'obiettivo del mercato unico era stato individuato durante i lavori dalla Conferenza intergovernativa, iniziati, in Lussemburgo, in data 9 settembre 1985, e terminati in data 28 febbraio 1986 con l'adozione dell'Atto unico europeo – entrato in vigore il 1° luglio 1987 a seguito della ratifica da parte degli Stati membri (in Italia con la legge n. 909 del 23 dicembre 1986). Nonostante l'inevitabile difficoltà, principalmente derivante dalla necessità di procedere ad una completa armonizzazione delle diverse legislazioni nazionali, al fine di eliminare tutte le barriere (fisiche, tecniche e fiscali) che si frapponevano al processo di integrazione, l'obiettivo è stato raggiunto tanto che, a partire dal 1° gennaio 1993, tra i paesi membri della Comunità europea sono caduti tutti gli ostacoli di natura burocratica e tariffaria che ostacolavano la circolazione dei beni e dei servizi.

più celere progresso sociale, al tempo stesso, hanno agevolato gli autori dei più svariati crimini, consentendo loro di estendere la propria attività delinquenziale oltre confine, in tal modo coinvolgendo interessi sia individuali sia collettivi riferibili a più ordinamenti nazionali.²

In tale contesto, un ruolo determinante ha assunto la differenza tra le legislazioni penali degli Stati membri, la quale, nel combinarsi con le singole libertà di circolazione, ha determinato una sorta di *forum shopping* criminoso, consentendo ai “soggetti criminali” di scegliere la giurisdizione e la legge penale più vantaggiose così sottraendo alla giustizia se stessi ed i proventi illeciti conseguiti.³

In questa nuova e complessa realtà sociale e criminologica, sono diventati obsoleti i principi della territorialità della legge e della giurisdizione, così come si sono dimostrati del tutto inadeguati ed inidonei gli strumenti tradizionalmente adottati nel campo della cooperazione giudiziaria

² Cfr. Avv. Gen. Colomer in Conclusioni presentate in data 19 settembre 2002, cause riunite C-187/01 e C-385/01, *Procedimento penale a carico di Huseyin Gozutoka e procedimento penale a carico di Klaus Brügge*, in *Raccolta*, 2003, p. I-1345 (punti n. 44- 45): “*La graduale soppressione dei controlli alle frontiere comuni è tappa obbligata nel cammino (verso la creazione di uno spazio di libertà sicurezza e giustizia). Tuttavia la soppressione degli ostacoli di ordine amministrativo elimina le barriere per tutti senza distinzioni, anche per coloro che approfittano di un abbassamento della soglia di vigilanza per espandere le loro attività illecite. Questo è il motivo per cui la soppressione dei controlli deve essere compensata da una maggiore cooperazione tra gli Stati, particolarmente in materia di polizia e sicurezza*”.

³ Così, in dottrina, Pasquero, *Mutuo riconoscimento delle decisioni penali: prove di federalismo*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 45 .

internazionale (caratterizzata dal principio della richiesta, in base al quale uno Stato sovrano presenta una richiesta ad un altro Stato sovrano, che decide se darvi o meno seguito), sia per la loro lentezza, sia anche per la loro complessità rispetto allo sviluppo anche “*criminale*” dell’Unione europea.

Questo percorso ha fatto sì che progressivamente le autorità giudiziarie cominciassero ad avere un dialogo tra loro, e nel tempo, questa prospettiva si è modificata attraverso diversi fattori: l’efficacia riflessa delle norme comunitarie sugli ordinamenti nazionali; la individuazione di beni giuridici sovranazionali (si pensi al tema dell’ambiente); le esigenze di cooperazione giudiziaria.

Questi sono stati i tre grandi motori che hanno spinto verso la costruzione di uno spazio di libertà sicurezza e giustizia indicato da Amsterdam tra gli obiettivi fondanti dell’Unione europea. Il ventisette Paesi dell’UE hanno rappresentato lo *spazio* nel quale si è cercato, con una costruzione spesso faticosa, di creare una prospettiva di sicurezza, libertà e giustizia. In questo percorso di “metamorfosi dei diritti nazionali” si è inserito *Eurojust*, un organismo che ha facilitato la cooperazione giudiziaria e le indagini a carattere transnazionale.

La cooperazione transnazionale si è, dunque, vista costretta (quanto meno nelle intenzioni) a ricorrere a strumenti del tutto nuovi ed innovativi, quali:

- a) la semplificazione e la maggiore celerità nei rapporti tra autorità giudiziarie;
- b) il reciproco riconoscimento dell’efficacia dei provvedimenti adottati da ciascuna autorità;

c) l'introduzione un processo di integrazione, sia sostanziale sia processuale, dei sistemi giudiziari penali dei diversi Stati;

d) la promozione ed il coordinamento tra le autorità giudiziarie, al fine dell'esercizio dell'azione penale e dell'assistenza giudiziaria internazionale nonché l'esecuzione delle richieste di estradizione.

La predisposizione, e la successiva adozione, di tali nuovi strumenti cooperativi si sono fatte strada tra notevoli incertezze e perplessità.

2. La cooperazione penale negli anni settanta ed ottanta.

Se è vero che la cooperazione giudiziaria in materia penale non figurava nel testo originale dei Trattati istitutivi, non può, d'altro canto, non rilevarsi come la Comunità europea si fosse interessata a tale materia fino alla seconda metà degli anni settanta, allorquando venne, per la prima volta, coniata dall'allora Presidente francese Giscard d'Estaing l'espressione "*Espace judiciaire européen*".

Determinante al fine dello sviluppo della cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri non è stato tanto il sentimento europeo – che a partire dagli anni settanta auspicava la costruzione di una Europa di cittadini accanto ad una Europa dei mercati – quanto piuttosto l'esigenza contingente di affrontare in modo unitario, a livello europeo, sia il fenomeno del terrorismo internazionale sia il processo di abbattimento delle frontiere avvenuto con gli accordi di Schengen.

Negli anni settanta ed ottanta, la cooperazione penale si è, dunque, sviluppata in maniera parallela all'attività comunitaria, lungo due linee d'azione: da un lato, con l'adozione di forme embrionali di concertazione tra le autorità inquirenti per il contrasto al terrorismo internazionale, al traffico di stupefacenti ed alla criminalità organizzata; dall'altro, con la formazione di accordi in materia penale "alternativi" alle già esistenti convenzioni predisposte dal Consiglio d'Europa.

La *ratio* della loro predisposizione era di rendere più facile l'applicazione degli strumenti di cooperazione penale del

Consiglio di Europa, migliorarne la disciplina, eliminare le riserve ad esse apposte, sfruttando la maggiore affinità di valori e di obiettivi politici condivisi dagli Stati CEE.

Tuttavia, il bassissimo numero di ratifiche delle citate convenzioni da parte degli Stati membri della Comunità insieme alla ormai caotica proliferazione dei gruppi di lavoro, decretava il fallimento dell'idea di procedere sulla strada dell'integrazione in via meramente intergovernativa, in tal modo preparando il terreno per la istituzionalizzazione della cooperazione giudiziaria in materia penale.

3. Il Trattato di Maastricht.

L'istituzionalizzazione della cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni risale al 1° novembre 1993 con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht che, nel dare vita all'Unione europea, obbligava gli Stati membri a "cooperare" tra loro.⁴

Non vi è dubbio che Maastricht ha rappresentato, senz'altro, una tappa significativa nel processo di integrazione europea, risiedendo la sua portata estremamente innovativa nella configurazione dell'Unione europea fondata su una struttura tripolare.

Com'è noto, secondo quella descrizione allegorica che immagina il sistema dell'Unione delle Comunità europee simile ad un tempio greco, nel primo pilastro viene inserito il settore comunitario (ossia quello che comprende la Comunità europea e la oggi esaurita Comunità del carbone e dell'acciaio e la Comunità dell'energia atomica), nel secondo, la cooperazione in politica estera e di sicurezza comune (PESC) e, nel terzo, la giustizia e gli affari interni (CGAI).

La scelta di non includere all'interno del riformato Trattato CE i settori della cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia e la conseguente creazione di un terzo pilastro è, con ogni evidenza, dettata dall'esigenza di mantenere ad un livello sostanzialmente intergovernativo ma-

⁴ Tra gli altri, cfr. De Amicis, *Riflessioni su Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2002, 11, p. 3606.

terie che da sempre interferivano con la sovranità nazionale⁵.

Con il Trattato di Maastricht, pertanto, la cooperazione giudiziaria in materia penale non viene comunitarizzata bensì solo istituzionalizzata, rimanendo la stessa confinata nel campo del diritto internazionale generale e la sua gestione affidata non più direttamente agli Stati membri bensì alle istituzioni comunitarie.⁶

Si crea in tal modo un sistema tendenzialmente completo (il cd. *sistema K* – artt. da K a K.9), con un ambito di applicazione ben preciso (le nove “*questioni di interesse comune*” di cui all’art. K.115), che disciplina il ruolo degli Stati membri e delle istituzioni comunitarie e che prevede *ex novo* una serie di atti giuridici tipici attraverso i quali realizzare la cooperazione (azioni comuni, posizioni comuni, e convenzioni, tutti atti, peraltro, privi di effetti direttamente vincolanti per gli Stati membri).⁷

Non fu certo agevole il processo di cooperazione tra gli Stati membri atteso che – ad ingannare l’attesa – furono a

⁵ Sul punto v., in dottrina, Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale nell’Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Ipsoa, 2009, p. 41.

⁶ In questi termini, R. Adam, *La cooperazione nel campo della giustizia e affari interni: da Schengen a Maastricht*, in *Dir. Un. Eur.*, 1994, p. 225 ss.; Parisi - Rinoldi (a cura di), *Giustizia e affari interni nell’Unione europea: il terzo pilastro del trattato di Maastricht*, Torino, Giappichelli, 1996 p. 65; Tizzano, *Brevi note sul “terzo pilastro” del trattato di Maastricht*, in *Dir. Un. Eur.*, 1996, p. 391.

⁷ In materia v., in dottrina, Aprile, *Diritto processuale penale europeo ed internazionale*, Padova, Cedam, 2007 p. 87; Salazar, *La cooperazione giudiziaria in materia penale*, in *Giustizia e affari interni nell’Unione europea*, a cura di Parisi e Rinoldi, Torino, Utet, 1996, p. 133; in *GUCE* n. C 222 del 22 settembre 1976 p. 2

lungo utilizzati i tradizionali “metodi convenzionali” già adottati nel quadro del Consiglio d’Europa, diretti ad integrare le Convenzioni europee di estradizione e di assistenza giudiziaria, e una serie di strumenti non vincolanti quali risoluzioni, dichiarazioni ecc.⁸

Già dal 1996 furono numerosi documenti programmatici, risoluzioni, contenenti, da un lato, obiettivi dettagliati da raggiungere entro un determinato periodo, e, dall’altro, le priorità della cooperazione nel settore giustizia affari interni per il periodo dal 1° luglio 1996 al 30 giugno 1998.⁹ Successivamente, il Consiglio adottò nel dicembre 1997 una nuova risoluzione¹⁰ recante la lista delle priorità della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni per il periodo intercorrente tra l’inizio del 1998 e la data di entrata in vigore del Trattato di Amsterdam.

⁸ Convenzione relativa alla procedura semplificata di estradizione tra gli Stati membri dell’Unione europea adottata il 10 marzo 1995 e pubblicata in *GCUE* n. C 78 del 30 marzo 1995; Convenzione relativa all’extradizione tra gli Stati Membri dell’Unione europea, adottata il 27 settembre 1996 e pubblicata in *GCUE* n. C 313 del 23 ottobre 1996; Risoluzione sulla protezione dei testimoni nel quadro della lotta contro la criminalità organizzata internazionale del 23 novembre 1995, pubblicata in *GCUE* n. C. 329 del 4 novembre 1996; Risoluzione sui collaboratori di giustizia del 20 dicembre 1996, pubblicata in *GCUE* n. C 10 dell’11 gennaio 1997; Risoluzione del 21 dicembre 1998, sulla prevenzione della criminalità organizzata, pubblicata in *GCUE* n. C. 408 del 29 dicembre 1998.

⁹ Il più importante esempio in materia è costituito dal “Piano di azione contro la criminalità organizzata” adottato dal Consiglio il 28 aprile 1997.

¹⁰ La risoluzione del consiglio del 18 dicembre 1997 è pubblicata in *GCUE* n. C 11 del 15 gennaio 1998.

L'anno successivo, e precisamente nel dicembre del 1998, venne presentato al Consiglio europeo di Vienna un nuovo “piano d'azione” sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di “libertà sicurezza e giustizia”, vincolando l'attuazione delle misure fissate fino al maggio del 2004¹¹.

Detto “piano d'azione” anticipava alcuni temi – coordinamento delle indagini, il riconoscimento reciproco delle decisioni penali, l'attività transfrontaliera delle autorità giudiziarie, la mancanza di una normativa sui “paradisi fiscali” e dei “centri offshore” – che verranno, poi, posti al centro dell'attenzione nel vertice di Tampere.¹²

Notevole importanza, nel complesso processo di cooperazione, fu l'utilizzo dell'azione comune ai fini della costruzione di una rete di “magistrati di collegamento”.¹³

Le azioni comuni che furono adottate servirono a creare una serie di strumenti diretti ad una sostanziale armonizzazione dei diritti nazionali (l'incriminazione del reato di appartenenza ad un'organizzazione criminale¹⁴, della corruzione nel settore privato¹⁵, del riciclaggio e della confi-

¹¹ Il testo del piano d'azione, adottato dal Consiglio del 3 dicembre 1998, è pubblicato in GCUE n. C. 19 del 23 gennaio 1999.

¹² Così in dottrina, Salazar, *La costruzione di uno spazio di libertà sicurezza e giustizia dopo il consiglio europeo di Tampere*, in *Cass. pen.*, 2000, 4, p. 1118.

¹³ L'azione comune del 22 aprile 1996, n. 96/277/GAI, relativa ad un quadro di scambio di magistrati di collegamento per migliorare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, si trova pubblicato in GCUE n. L 105 del 27 aprile 1996.

¹⁴ Fu formalmente adottata il 21 dicembre 1998 e venne pubblicata in GCUE il 29 dicembre 1998, n. L 351.

¹⁵ Pubblicata in GCUE il 26 ottobre 1997, n. C 319.

sca dei proventi di reato¹⁶) e a gettare le basi per nuove forme di cooperazione.

In particolare:

- l'azione comune che istituisce la procedura di “mutua valutazione”¹⁷ delle misure di attuazione adottate a livello nazionale in ordine agli impegni assunti a livello internazionale nella lotta al crimine organizzato;
- l'azione comune che istituisce una “rete giudiziaria europea”¹⁸;
- l'azione comune sulle “buone prassi” in materia di cooperazione giudiziaria penale¹⁹.

La novità dei citati strumenti introdotti con “l'azione comune” fu quella di creare un sistema di reciproca assistenza giudiziaria tra gli Stati membri.

Non a caso la “Rete giudiziaria europea” prevede l'istituzione di uno o più punti di contatto a livello nazionale nell'ambito della cooperazione giudiziaria con il principale scopo di fornire informazioni di natura giuridica

¹⁶ L'azione comune del 3 dicembre 1998, n. 98/699/GAI, sul riciclaggio di denaro e sull'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato, veniva pubblicata in *GCUE* n. L 333 del 9 dicembre 1998.

¹⁷ L'azione comune del 5 dicembre 1997 che istituisce un meccanismo di valutazione dell'applicazione e dell'attuazione a livello nazionale degli impegni internazionali in materia di lotta contro la criminalità organizzata, è pubblicata in *GCUE* n. L 344 del 15 dicembre 1997, p. 7.

¹⁸ L'azione comune del 29 giugno 1998 sull'istituzione di una rete giudiziaria europea, è pubblicata in *GCUE* n. L 191 del 7 luglio 1998, p. 4.

¹⁹ L'azione comune del 29 giugno 1998 sulla buona prassi in materia penale, è pubblicata in *GCUE* n. L 191 del 7 luglio 1998, p. 1

o pratica alle proprie autorità giudiziarie – o a quelle degli altri Stati membri – personificando i referenti diretti per la cooperazione e dotando gli stessi di strumenti necessari per una più facile e rapida comunicazione.²⁰

Il Trattato di Maastricht, in ogni caso, rimane un esperimento incompiuto: nonostante il lodevole sforzo di dotare la cooperazione in materia penale tra Stati membri di una struttura istituzionale, l'assenza di controlli parlamentari, di controlli giurisdizionali da parte della Corte di Giustizia e l'incerta efficacia degli strumenti normativi adottati non solo rendono il terzo pilastro un contesto ancora essenzialmente intergovernativo ma vanno, altresì, a discapito dell'incisività, della democraticità e della trasparenza dell'azione dell'Unione.

In particolare, al di là dei risultati conseguiti con le azioni comuni ora ricordate, di fronte alla mancanza di obiettivi reali e di effettivi sviluppi all'interno degli ordinamenti nazionali, si comincia a far strada l'idea che queste forme di cooperazione giudiziaria non siano sufficienti e che, al fine di attribuire un ruolo più significativo all'Unione europea in materia di giustizia e sicurezza comune, sia necessario elaborare degli interventi di vera e propria armo-

²⁰ In questi termini, Calvanese – De Amicis, *La rete giudiziaria europea: natura, problemi e prospettive*, in *Cass. pen.*, 2001, 354, p. 698; De Amicis, *Riflessioni*, cit., p. 3606; De Amicis, *La "nuova" rete giudiziaria europea ed il suo rapporto con eurojust*, in *Cass. pen.*, 2009, 4, p. 1710; Salazar, *La costruzione di uno spazio*, cit., p. 1114.

nizzazione normativa (a livello europeo) dei diritti penali nazionali²¹.

²¹ Sul punto, in dottrina, Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Ipsa, 2009, p. 36.

4. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel Trattato di Amsterdam.

Il Trattato di Amsterdam²² – entrato in vigore il 1° maggio 1999 – introdusse numerose e rilevanti novità nel settore della giustizia e degli affari interni con un preciso ed esplicito riferimento all'esigenza, che appariva avvertita in misura crescente da tutti i cittadini europei, di prevenire e lottare direttamente la criminalità con uno sforzo congiunto²³.

Detto Trattato - mentre ha proceduto ad una rinumerazione di tutti gli articoli dei precedenti esistenti – ha apportato modifiche al Trattato sull'Unione europea nelle sue tre parti, ovvero sia per quanto riguarda il 1° pilastro (Comunità), sia il 2° (PESC) sia il 3° (che assume il nome di Cooperazione di polizia giudiziaria in materia penale).²⁴

Sin dai primi articoli del Trattato si percepiva il deciso proposito di muoversi ben oltre la semplice “cooperazione” per raggiungere l'obiettivo di uno “*spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata... la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.*”(art. 3 TUE) fornendo ai propri cittadini “...*un livello elevato di*

²² Il Trattato di Amsterdam fu pubblicato nella *GCUE* n. C 340 del 10 novembre 1997.

²³ Cfr. Adam, *La cooperazione in materia di giustizia ed affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, in *Il Trattato di Amsterdam*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 42.

²⁴ In questi termini v., in dottrina, Pocar, *Commentario ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2001; Tesaro, *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, 2010, 6 ed., p. 14; Tizzano, *Il Trattato di Amsterdam*, Cedam, 1998, p. 57.

*sicurezza sviluppando tra gli Stati membri un'azione comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale prevedendo e reprimendo il razzismo e la xenofobia” (art. 29 TUE).*²⁵

Materie come quella dei visti, dell'asilo, dell'immigrazione e le altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone, ed in particolare la cooperazione in materia civile, confluiscono all'interno del Titolo IV del Trattato venendo così “comunitarizzate” e potendo così fruire delle procedure e degli strumenti – regolamenti e direttive – proprie di quest'ultimo.

Rilevante fu, inoltre, la disciplina della protezione degli interessi finanziari comunitari e della lotta alla frode²⁶, mentre gli artt. 29 e ss. del TUE recavano, invece, le nuove disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Si ponevano l'accento sulla “cooperazione” tra gli Stati membri “...prevenendo e reprimendo la criminalità organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani ed i reati contro i

²⁵ Secondo il Piano d'azione di Vienna sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, adottato congiuntamente da Consiglio e Commissione in data 3 dicembre 1998 (in *Gazz. Uff. C* 1999 del 19 gennaio 1999): “... queste tre nozioni sono strettamente interconnesse. La libertà perde molto del suo significato se non la si può godere in un ambiente sicuro, pienamente sostenuti da un sistema giudiziario che riscuota la fiducia dei cittadini dell'Unione e delle persone che vi risiedono. Queste tre nozioni indissociabili hanno un denominatore comune – i cittadini – e ognuna di esse non può essere pienamente realizzata senza le altre due”.

²⁶ La disposizione è prevista all'art. 280 del Trattato CE “... al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri”.

minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione la frode mediante: una più stretta cooperazione tra le autorità giudiziarie e le altre autorità competenti degli Stati membri a norma dell'art. 31, lett. da a) a d) e 32 e il riavvicinamento ove necessario delle normative degli Stati membri in materia penale, a norma degli art. 31 lett. c)”.

Sul punto, non può non osservarsi come la formulazione del nuovo art. 29 TUE appaia scarsamente organica, laddove accanto ad obiettivi generalissimi (quali lo sviluppo dello spazio di libertà sicurezza e giustizia, la cooperazione tra Stati e la prevenzione della criminalità) indichi obiettivi estremamente specifici (quali ad esempio la prevenzione della xenofobia, la lotta al terrorismo, alla tratta degli esseri umani o al traffico di droga e di armi).

Peraltro, non è dato comprendere perché una norma di apertura, quasi di contenuto programmatico, quale appare l'art. 29, abbia voluto essere così specifica, quando altri articoli, immediatamente successivi, si preoccupano di definire puntualmente il campo di azione della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale²⁷.

L'art. 31, infatti, oltre a riferirsi alla cooperazione, estradizione e prevenzione dei conflitti di giurisdizione parla anche di “garanzia della compatibilità delle normative applicabili negli Stati membri, nella misura necessaria per migliorare la suddetta cooperazione” (lett. c), mentre nella lettera e) dello stesso articolo prevede “la progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime relative

²⁷ Così, in dottrina, Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 39.

agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni, per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti”²⁸.

È evidente che il Consiglio venne così per la prima volta a disporre esplicitamente della possibilità di procedere ad

²⁸ Art. 30 TUE – 1. *L'azione comune nel settore della cooperazione di polizia comprende: a) la cooperazione operativa tra le autorità competenti degli Stati membri, compresi la polizia, le dogane e altri servizi specializzati incaricati dell'applicazione della legge, in relazione alla prevenzione e all'individuazione dei reati e alle relative indagini; b) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio, in particolare attraverso Europol, delle pertinenti informazioni, comprese quelle in possesso dei servizi incaricati dell'applicazione della legge riguardo a segnalazioni di transazioni finanziarie sospette, nel rispetto delle pertinenti disposizioni sulla protezione dei dati personali; c) la cooperazione e le iniziative comuni in settori quali la formazione, lo scambio di ufficiali di collegamento, il comando di funzionari, l'uso di attrezzature, la ricerca in campo criminologico; d) la valutazione in comune di particolari tecniche investigative ai fini dell'individuazione di forme gravi di criminalità organizzata.* 2. *Il Consiglio promuove la cooperazione tramite Europol e, in particolare, entro cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam: a) mette Europol in condizione di agevolare e sostenere la preparazione, nonché di promuovere il coordinamento e l'effettuazione di specifiche operazioni investigative da parte delle autorità competenti degli Stati membri, comprese azioni operative di unità miste cui partecipano rappresentanti di Europol con funzioni di supporto; b) adotta misure che consentono a Europol di richiedere alle autorità competenti degli Stati membri di svolgere e coordinare le loro indagini su casi specifici e di sviluppare competenze specifiche che possono essere messe a disposizione degli Stati membri per assisterli nelle indagini relative a casi di criminalità organizzata; c) promuove accordi di collegamento tra organi inquirenti sia di magistratura che di polizia che si specializzano nella lotta contro la criminalità organizzata in stretta cooperazione con Europol; d) istituisce una rete di ricerca, documentazione e statistica sulla criminalità transnazionale.*

un'opera di sostanziale riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri.

Tale embrione di armonizzazione normativa, timidamente prefigurato dall'art. 29, appariva tuttavia limitato ai soli settori della criminalità organizzata, del terrorismo e del traffico illecito di stupefacenti.

Ad aumentare la confusione intorno agli obiettivi del nuovo terzo pilastro contribuisce, peraltro, anche l'art. 31 del Trattato²⁹, laddove prevede cinque punti fondamentali intorno ai quali si deve articolare l'azione dell'Unione in campo penale:

- a) la facilitazione e l'accelerazione della cooperazione tra i ministeri competenti e le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione ai procedimenti e all'esecuzione delle decisioni;
- b) la facilitazione dell'extradizione fra Stati membri;
- c) la garanzia della compatibilità delle normative applicabili negli Stati membri, nella misura necessaria per migliorare la suddetta cooperazione;

²⁹ Art. 31 TUE – *L'azione comune nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale comprende: a) la facilitazione e l'accelerazione della cooperazione tra i ministeri competenti e le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione ai procedimenti e all'esecuzione delle decisioni; b) la facilitazione dell'extradizione fra Stati membri; c) la garanzia della compatibilità delle normative applicabili negli Stati membri, nella misura necessaria per migliorare la suddetta cooperazione; d) la prevenzione dei conflitti di giurisdizione tra Stati membri; e) la progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni, per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti.*

d) la prevenzione dei conflitti di giurisdizione tra Stati membri;

e) la progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni, per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti.

Particolare attenzione ebbe, inoltre, l'art. 32 il quale apriva la possibilità anche per le autorità giudiziarie competenti nel settore della cooperazione giudiziaria nel settore penale (oltre a quella di polizia) di "... *operare nel territorio di un altro Stato membro in collegamento e d'intesa con le autorità di quest'ultimo*" conferendo al Consiglio il potere di stabilire le relative condizioni e limiti.

Furono così gettate le basi per un embrione, se non di vera e propria competenza estesa al di fuori dei propri confini, quantomeno di attività di cooperazione diretta ed extraterritoriale dei magistrati nazionali.³⁰

Inoltre, per il riavvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri le azioni comuni furono sostituite dalle "decisioni quadro" vincolanti quanto al risultato da ottenere, salva restando la libertà per gli Stati membri di scelta della forma e dei mezzi³¹.

Un'altra importante novità fu la previsione di cui al combinato disposto degli artt. 24 e 38 del Trattato sull'Unione il quale apre al Consiglio la possibilità di negoziare accor-

³⁰ In questi termini, Tizzano, *Il Trattato*, cit., p. 57.

³¹ Cfr. Salazar, *La costruzione di uno spazio*, cit., p. 685.

di con uno o più Stati od organizzazioni internazionali anche in relazione alle materie che rientrano nel Titolo IV.

Detta norma si è rivelata portatrice di effetti dirompenti per il diverso peso negoziale posseduto dall'Unione e che è stato, poi, fatto valere in materia di accordi di cooperazione giudiziaria o di polizia con Paesi terzi fino ad allora rilevatisi, invece, recalcitranti nell'offrire cooperazione bilaterale agli Stati membri.

Le novità più significative sembrano comunque registrarsi in relazione al ruolo ed alle competenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee, la quale ai sensi dell'art. 35, si vede riconosciuta la competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità o l'interpretazione delle decisioni – quadro e delle decisioni, sull'interpretazione delle Convenzioni e sulla validità e sull'interpretazione delle misure di applicazione.³²

³² Cfr. Salazar, *Il controverso ruolo della Corte di Giustizia nel "terzo pilastro": prime applicazioni dell'art. K3 del Trattato sull'Unione europea*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1998, p. 905.

5. Le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere.

L'originaria decisione di consacrare una sessione straordinaria del Consiglio europeo al tema della realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLGS) risale alla riunione informale – voluta dal Premier spagnolo dell'epoca Aznar – dei Capi di Stato e di Governo tenutasi a Portschach il 24 e 25 ottobre 1998 sotto la Presidenza austriaca.

In vista dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, le tematiche legate alla realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dovevano, del resto, finire inevitabilmente con il richiamare l'attenzione al più alto livello.

Il 14 luglio 1998, infatti, la Commissione europea aveva già proceduto a pubblicare una propria comunicazione dal titolo “*Verso uno Spazio di Libertà Sicurezza e Giustizia*” alla quale ha fatto seguito la presentazione al Consiglio europeo di Vienna dell'11 e 12 dicembre 1998 del Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia.³³

Il Piano d'azione conteneva un elenco dettagliato di priorità e di misure da adottare, entro scadenze precise di 2 o 5 anni, nel campo dell'asilo dell'immigrazione, della cooperazione di polizia e della cooperazione civile e penale.

³³ In questi termini v., in dottrina, Salazar, *La costruzione di uno spazio di libertà sicurezza e giustizia dopo il consiglio europeo di Tampere*, in *Cass. pen.*, 2000, 4, p. 1114.

Le riunioni dei Capi di Stato e di Governo di Tampere è stata estensivamente preparata nelle diverse istanze competenti ed in particolare in occasione di riunioni informali dei Ministri della giustizia e degli affari interni tenutesi a Berlino nel mese di febbraio ed a Turku, nel corso del mese di settembre 1999, nonché attraverso due successivi giri di visite nelle capitali effettuati da parte di rappresentanti della Presidenza di turno.

Il Parlamento europeo ha anch'esso fornito il proprio contributo con due successive risoluzioni adottate nelle sessioni di aprile 1999 e di settembre successivamente al suo rinnovo, conseguente alle elezioni europee tenutesi nel mese di giugno.

Deve altresì ricordarsi che la Presidenza del Parlamento europeo è stata ricevuta dai Capi di Stato e di Governo, in apertura del vertice, al fine di presentare alla loro attenzione il punto di vista dell'assemblea.

Nonostante le conclusioni di Tampere risultino inferiori alle aspettative e alle ambizioni dei più accesi sostenitori di un accentuato processo di integrazione europea esteso anche alle tematiche della Giustizia, non sembra, tuttavia, che possa parlarsi di un appuntamento mancato.

Emerge chiara la volontà dei Capi di Stato e di Governo di impegnarsi maggiormente sul terreno del “messaggio politico” che su quello strettamente giuridico, evitando, di lanciare il segnale di un'Europa – in particolare, nei settori dell'asilo e dell'immigrazione – esclusivamente ripiegata sulla repressione e sulla chiusura delle proprie frontiere esterne.

Sin dalle fasi iniziali della sua preparazione era stato deciso di concentrare il vertice di Tampere su tre tematiche fondamentali: l'asilo e l'immigrazione, la realizzazione di un autentico spazio di giustizia europeo e della lotta dell'Unione nei confronti della criminalità organizzata.

Il primo obiettivo di Tampere fu la definizione di una politica comune in materia d'immigrazione fondata essenzialmente su una intesa con i Paesi di origine i quali hanno l'obbligo di controllare i flussi migratori, sull'introduzione di un regime europeo comune in materia di asilo, sull'intensificazione della lotta contro il razzismo e la xenofobia al fine di garantire un equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi e su di una più efficace gestione dei flussi migratori.

Tuttavia, le conclusioni raggiunte non furono esenti da critiche per quel che riguarda il mancato raggiungimento di un accordo su di un sistema unico di asilo e sulla creazione di un Fondo europeo per i profughi ed i rifugiati.³⁴

Il secondo caposaldo di Tampere è offerto dalla realizzazione di un autentico spazio di giustizia europeo attraverso un migliore accesso ad essa, il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e una maggiore convergenza nel settore del diritto civile, anch'esso finalmente posto al centro delle preoccupazioni dei Capi di Stato e di Governo.

Per quel che attiene al tema dell'accesso alla giustizia, le conclusioni di Tampere muovono dall'affermazione se-

³⁴ V. le dichiarazioni del Commissario europeo A. Vittorino riportate da *Agence europe* n. 7582 di giovedì 18 ottobre 1999.

condo la quale l'incompatibilità o la complessità dei sistemi giuridici e amministrativi degli Stati membri non dovrebbero costituire per i singoli e le imprese un impedimento o un ostacolo all'esercizio dei loro diritti.

Viene così richiesta la fissazione di norme minime che garantiscano un livello adeguato di assistenza giudiziaria nella cause transnazionali in tutta L'Unione³⁵.

L'accesso alla giustizia da parte dei cittadini viene, inoltre, stimolato attraverso misure di natura assai concreta, quali l'invito, rivolto alla Commissione, a lanciare una campagna di informazione ed a pubblicare adeguate "guide dell'utente" sulla cooperazione giudiziaria nell'Unione e sui sistemi giuridici degli Stati membri oltre che ad istituire un sistema di informazione.

Il tema dell'accesso abbraccia, inoltre, anche quello delle vittime della criminalità ed in particolare il loro diritto al risarcimento dei danni, comprensivi delle spese legali: viene altresì auspicata la creazione di programmi nazionali di finanziamento delle iniziative, sia statali che non governative, per l'assistenza alle vittime e la loro tutela.

Il momento centrale delle conclusioni di Tampere è sicuramente il tema del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie.

Il Consiglio ha, infatti, approvato tale principio – applicabile sia alle decisioni giudiziarie che alle sentenze – che diventerà, poi, il fondamento della cooperazione giudiziaria in materia penale e civile.

³⁵ V. "Libro Verde", *L'assistenza giudiziaria in materia civile: problemi incontrati dalla parte nel procedimento transfrontaliero*, v. *Agence europe* n. 7652 di giovedì 10 febbraio 2000.

In materia penale il principio del riconoscimento reciproco appare anzitutto sostanziarsi nella solenne affermazione da parte del Consiglio europeo per la quale “ *la procedura formale di estradizione deve essere abolita tra gli Stati membri per quanto riguarda le persone che si sottraggono alla giustizia dopo essere state condannate definitivamente ed essere sostituita dal semplice trasferimento di tali persone*”.

Il terzo fronte sul quale il Consiglio di Tampere è stato chiamato a pronunciarsi è quello della lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata transazionale con l’obiettivo di contemperare l’elaborazione di misure dell’Unione contro la criminalità, preoccupandosi, nel contempo, di salvaguardare la libertà e i diritti delle persona e degli operatori economici.

Gli aspetti legati alla criminalità vengono per la prima volta ad assumere un rilievo autonomo all’interno delle conclusioni di Tampere.

Viene così proposto di sviluppare lo scambio delle “migliori prassi” e di rafforzare la rete della autorità nazionali competenti per la previsione della criminalità nonché della cooperazione tra gli organismi nazionali impegnati in tale prevenzione.

Si propone anche la creazione di un programma specifico finanziato dalla Comunità suggerendo al riguardo, quali prime priorità sulle quale concentrare l’attenzione, i temi della criminalità giovanile, di quella urbana e di quella connessa alla droga.

Sul fronte del potenziamento della cooperazione contro la criminalità il Consiglio ha chiesto di istituire “ *senza indu-*

gio..” le squadre investigative comuni previste dal Trattato consentendo ai rappresentanti di *Europol*, il rafforzamento con il conferimento di poteri sempre più orientati verso la piena operatività con la creazione di un'accademia europea di polizia per la formazione di alti funzionari che dovrà aprirsi anche ai Paesi candidati.

Sul versante che interessa più da vicino l'attività giudiziaria, il risultato di maggior visibilità scaturito dal Consiglio europeo appare comunque di certo costituito dalla decisione europea di istituire “*eurojust*”, primo organismo giudiziario di indagine a vocazione realmente europea, composto da pubblici ministeri, magistrati funzionari di pari competenza, distaccati da ogni Stato membro.

In particolare, *Eurojust* “..... dovrà agevolare il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale, la prestazione di assistenza nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata in stretta cooperazione con la rete giudiziaria europea allo scopo di semplificare l'esecuzione delle rogatorie”.³⁶

Invero, il processo evolutivo per la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia doveva partire dalla creazione di un organismo provvisorio con il compito di recare immediato beneficio agli obiettivi ormai generalmente condivisi del miglioramento dei meccanismi della cooperazione giudiziaria e del coordinamento investigativo, con

³⁶ cfr. in particolare il punto 24 della risoluzione del Parlamento europeo del 13 aprile 1999, sul progetto di piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti lo spazio di libertà sicurezza e giustizia.

particolare riguardo alle forme di criminalità organizzata, ponendo le basi, anche operative, per il consolidamento del nuovo organismo sovranazionale.

Si concluse, quindi, per l'istituzione, in via definitiva, del primo organismo giudiziario nell'ambito del "Terzo Pilastro" dell'Unione europea, "al fine di rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata", nell'ambito di indagini ed azioni penali riguardanti almeno due Stati membri dell'UE.³⁷

Nel valutare i risultati del vertice di Tampere non si può trascurare la dimensione che assumeva – e assume oggi – la problematica legata al fenomeno migratorio e a quello dell'asilo, che hanno monopolizzato l'attenzione dei media rischiando di trasformarlo in vertice sulle sole tematiche dell'immigrazione.

L'essere riusciti a curare il mantenimento, all'interno delle conclusioni del *summit*, di un attento e delicato equilibrio tra i tre diversi "pilastri", risiede probabilmente uno dei maggiori risultati conseguiti da Tampere: assicurare che le libertà garantite dal Trattato possano venire godute in condizioni di sicurezza e di giustizia a tutti egualmente accessibili.

³⁷ Così, in dottrina, De Amicis, *Riflessioni*, cit., p. 3607.

6. Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona.

Dopo il fallimento del Trattato per una nuova Costituzione europea³⁸ e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si conclude un lungo percorso che ha contrassegnato l'evoluzione delle fonti normative sopranazionali.

Il processo di formazione di una nuova Costituzione per l'Europa, avviato negli anni 2003-2004 – che annoverava tra i più importanti risultati proprio quelli raggiunti nel settore della giustizia e degli affari interni – subiva decisi rallentamenti a seguito degli infausti esiti del *referendum* francese ed olandese³⁹.

³⁸ Il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa del 29 ottobre 2004, in *Gazz. Uff.* C 130 del 16 dicembre 2004. Dopo il fallimento del suo processo di ratifica, continua a presentare utili spunti di riflessione. In particolare, il Trattato afferma che la cooperazione in materia penale “è fondata sul principio del riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e include il riavvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati Membri”. Gli articoli III – 270 e III – 273 prevedono una serie di azioni specifiche dell'Unione, quali, ad esempio, la formazione dei magistrati, la facilitazione della cooperazione tra le autorità giudiziarie, la prevenzione dei conflitti di competenza, nonché la definizione di norme minime del diritto penale sia processuale che sostanziale; tutte misure idonee a facilitare il meccanismo del mutuo riconoscimento. La riforma più vistosa attiene comunque al venir meno della suddivisione in pilastri e, quindi, dell'almeno apparente estensione del metodo comunitario a tutte le materie dell'attuale terzo pilastro. La vera novità risiede negli atti normativi che possono essere adottati nella materia della cooperazione (art. I- 33).

³⁹ Sul punto v., in dottrina, Allegrezza, *L'armonizzazione della prova penale alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Cass. pen.*, 2008, p. 3882; De Amicis – Iuzzolino, *Lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia delle disposizioni penali del Trattato che istituisce una*

Il dibattito politico vedeva come protagonisti due schieramenti: il primo, propenso a richiamare nella sua intrezza il Trattato Costituzionale; il secondo favorevole all'accantonamento dell'idea costituzionale e all'apertura di un nuovo negoziato su basi completamente diverse, che marcassero la discontinuità rispetto alla precedente esperienza⁴⁰.

Tale contrapposizione veniva gradualmente superata per effetto della forte iniziativa negoziale tedesca. La “Dichiarazione di Berlino” del 25 marzo 2007 rappresenta il primo atto ufficiale in direzione della ripresa di un percorso riformatore, volutamente di basso profilo, senza alcun richiamo al Trattato costituzionale.

Il testo definitivo del Trattato veniva approvato durante il Consiglio europeo di Lisbona del 18-19 ottobre 2007, sotto la Presidenza portoghese, e successivamente veniva firmato dagli Stati membri nel dicembre 2007.⁴¹

Il “Trattato di riforma” modifica i Trattati esistenti allo scopo di rafforzare l'efficienza e la legittimità democratica

Costituzione per l'Europa, in *Cass. pen.*, 2004, p. 3067; Musacchio, *Il Trattato di Lisbona e le basi per un nuovo diritto penale europeo*, in *Rivista penale*, 2008, n. 5.

⁴⁰ V. Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 43.

⁴¹ Il Trattato di Lisbona è già entrato a far parte dell'ordinamento giuridico italiano, a seguito della l. 2 agosto 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 dichiarazione fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007”. La legge di ratifica del Trattato di Lisbona è stata pubblicata in G.U., 8 agosto 2008, serie generale – n. 185, suppl. ordinario n. 188/L.

dell'Unione allargata nonché la coerenza della sua azione esterna.

Il Trattato intende perseguire quattro finalità complessive:

- fissare i principi fondamentali intorno ai quali ruoterà il funzionamento dell'Unione, dando un ruolo centrale al tema della protezione dei diritti fondamentali;
- rafforzare la legittimità democratica del sistema;
- completare i percorsi istituzionali già avviati con i Trattati di Amsterdam e di Nizza;
- migliorare l'azione esterna ed interna dell'Unione.

I citati obiettivi non coincidevano con il progetto costituzionale che consisteva nell'abrogazione di tutti i Trattati esistenti e nella loro sostituzione con un unico testo denominato "Costituzione" prospettiva, questa, decisamente abbandonata.

Il merito del nuovo Trattato è duplice; da un lato, pone fine ad un periodo di incertezza circa gli sviluppi del processo di integrazione; dall'altro, in punto di diritto, appresta un quadro sufficientemente coerente di riforme delle istituzioni dell'Unione e del suo funzionamento.

Da questo angolo visuale, il Trattato contiene due clausole sostanziali che modificano rispettivamente il Trattato sull'Unione europea ed il Trattato che istituisce la Comunità europea. Il Trattato UE mantiene il suo titolo attuale (TUE) mentre il Trattato CE viene denominato "*Trattato sul funzionamento dell'Unione*" (TFUE), in considerazione della personalità giuridica unica dell'Unione.

Viene, inoltre, utilizzata una diversa terminologia in quanto il termine "Comunità" viene sostituito ovunque dal te-

mine “Unione”; i termini “leggi” e “leggi – quadro” sono abbandonati mentre vengono mantenuti i termini “regolamenti”, “direttive” e “decisioni”.

Più precisamente, grazie alla personalità giuridica unica, il terzo pilastro nel campo della giustizia e degli affari interni scompare definitivamente dopo un periodo di transizione di cinque anni, mentre le politiche comuni nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, incluso Schengen, rientrano nel primo pilastro⁴².

Per quanto riguarda il primato del diritto dell’Unione europea, la Conferenza intergovernativa ha adottato una dichiarazione contenente un richiamo alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea.

Benché l’articolo sul primato del diritto dell’Unione non figuri nel Trattato UE, la CIG ha adottato la seguente dichiarazione “ la Conferenza ricorda che, per giurisprudenza costante della Corte di Giustizia dell’UE, i Trattati e il diritto adottato dall’Unione sulla base dei Trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite dalla summenzionata giurisprudenza”. Inoltre, il parere del Servizio giuridico del Consiglio (doc. 11197/97) è allegato all’atto finale della Conferenza.⁴³

⁴² Tra gli altri, cfr. D’amico, *Trattato di Lisbona: principi, diritti e “tono costituzionale”*, in *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, (a cura di) Bilancia – D’amico, Milano, Giuffrè, 2009, p. 67.

⁴³ V. in dottrina, Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 43; Balsamo –Recchione, *La costruzione di un modello europeo di prova dichiarativa: il “nuovo corso” della giurisprudenza e le prospettive aperte dal Trattato di Lisbona*, in *Cass. pen.*, 2010, 10, p. 3620; Belfiore, *Il futuro della cooperazione giudiziaria e di polizia nell’Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona. Il work – shop di*

7. (segue) Il futuro della cooperazione penale e di polizia.

Rilevanti sono le modifiche introdotte nella materia della cooperazione giudiziaria penale previste nel capitolo IV del Trattato di Lisbona (art. 69 A - 69 E).⁴⁴

Il primo comma dell'art. 69 A definisce il ruolo del Parlamento e del Consiglio per adottare le misure opportune intese a:

- a) definire norme e procedure per assicurare il riconoscimento in tutta l'Unione di qualsiasi tipo di sentenza e di decisione giudiziaria;
- b) prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione tra gli Stati membri;
- c) sostenere la formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari;
- d) facilitare la cooperazione tra le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione all'azione penale e all'esecuzione delle decisioni.

Il secondo comma dell'art. 69 A prevede che il Consiglio e il Parlamento – per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi

aggiornamento. Siracusa 23 – 24 Aprile 2010, in Cass. pen., 2010, 12, p. 4428.

⁴⁴ L'art. 69 A ribadisce uno dei principi cardine della cooperazione giudiziaria in materia penale “nelle materie del diritto penale nell'ambito dell'Unione europea, la cooperazione sarà basata sul principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie e comprenderà il riavvicinamento e l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri nelle materie indicate all'art. 69 b”

dimensione transnazionale – possono stabilire norme minime seguendo la procedura legislativa e tenendo in debito conto le differenze esistenti tra le tradizioni ed i sistemi normativi degli Stati membri.⁴⁵ D'altro canto, in caso di disaccordo tra gli Stati membri e con il consenso di almeno nove Stati, saranno possibili procedure di cooperazione rafforzata, secondo i rinnovati meccanismi previsti dall'art. 280 D del Trattato di Lisbona.⁴⁶

Il successivo art. 69 B fa, invece, riferimento al “diritto penale sostanziale” ovvero alle norme minime che il Parlamento ed il Consiglio potranno adottare per la definizione di un tassativo elenco di reati avente dimensione transnazionale.⁴⁷

Per quanto concerne il procedimento decisionale, ci si avvia ad un deciso superamento del metodo intergovernativo, che richiedeva l'unanimità tra tutti gli Stati membri in sede di Consiglio dei ministri.

Attualmente, proposte possono essere avanzate da tutti gli Stati membri o dalla Commissione europea. Inoltre, il

⁴⁵ Tali norme riguardano: a) il mutuo riconoscimento ed ammissibilità delle prove tra gli Stati membri; b) il tema dei diritti e delle garanzie individuali nei procedimenti penali; c) i diritti delle vittime dei reati; d) ogni altro aspetto di natura procedurale che il Consiglio avrà identificato in precedenza mediante una decisione, assunta all'unanimità dopo aver ottenuto il consenso del Parlamento europeo.

⁴⁶ In questi termini, Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 46.

⁴⁷ La norma fa riferimento ai reati di terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, il traffico illecito di stupefacenti, il traffico illecito di armi, il riciclaggio di capitali, la corruzione, la contraffazione dei mezzi di pagamento, la criminalità informatica e la criminalità organizzata.

Consiglio, prima della decisione è obbligato a consultare il Parlamento europeo, il quale esprime parere non vincolante. La Corte di Giustizia ha, a sua volta, una giurisdizione limitata secondo le previsioni di cui all'art. 35 e non può iniziare una procedura di infrazione contro gli Stati membri per la mancata trasposizione negli ordinamenti interni degli atti assunti dal Consiglio.

Il Trattato di Lisbona sotto questo profilo, semplifica il contesto legale ed istituzionale, perché trasferisce le materie della polizia e della cooperazione giudiziaria nel nuovo Titolo IV, fondendole con le materie dei permessi di soggiorno, del diritto di asilo, del controllo dei confini e dei flussi migratori.

8. (segue) L'abolizione della divisione in pilastri.

Le considerazioni innanzi svolte fanno intuire quanto la previsione del Trattato di ricondurre ad un unico quadro istituzionale il sistema dei pilastri rappresenta una novità di grande rilievo in materia di politica criminale.⁴⁸

Vero è che il divario tra i pilastri a partire dal 2005 è stato ridimensionato dalla Corte di Giustizia⁴⁹, che ha esteso l'obbligo di interpretazione conforme anche alle norme di terzo pilastro.

Seppur ridotto, il varco, tuttavia, resta e produce una serie di difficoltà e, talvolta, delle vere e proprie incongruenze⁵⁰.

Il presupposto delle competenze del terzo pilastro, cioè la difesa delle prerogative di sovranità degli Stati, può avere senso infatti se, e solo se, mantiene un legame forte con il presupposto che sta ancora più a monte delle prerogative

⁴⁸ Così, in dottrina, Sotis, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2010, 3, p. 1146.

⁴⁹ C. Giust., 16 giugno 2005, C- 105/03, *Pupino*, con cui la Corte di Giustizia anticipa per via giurisprudenziale proprio le più rilevanti novità previste nel Trattato costituzionale del 2004, segnatamente la riduzione della separazione tra i pilastri e la capacità ad emettere obblighi di tutela penale con norme di primo pilastro. Non è un caso che la decisione è avvenuta dopo la bocciatura olandese e francese del trattato costituzionale.

⁵⁰ Ad esempio l'attuale mancanza di effetto diretto delle decisioni quadro impedisce alle norme ad efficacia riduttiva del penalmente rilevante in queste previste in contrasto con una normativa penale nazionale di potere essere fatte valere direttamente da un giudice, al contrario di quanto avviene pacificamente con le norme di primo pilastro.

riservate alla sovranità statale, cioè la difesa delle prerogative di democraticità.

Come prima meglio argomentato, la futura attività normativa in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia mediante il procedimento legislativo ordinario comporterà un maggior coinvolgimento democratico nel processo decisionale e un innalzamento dei vincoli di razionalità dello stesso, grazie al maggior controllo che potrà esercitare la Corte di giustizia.

È ragionevole presumere che l'abolizione avrà anche un effetto sulla sostanza delle norme espresse: un legislatore consapevole degli accresciuti vincoli esistenti nelle norme in materia penale tenderà anche per questa via ad emettere norme più attente agli effetti immediati che esse potranno dispiegare.

Di conseguenza, l'abolizione della divisione dei pilastri appare da accogliere con assoluto favore.

9. Da *Eurojust* all'istituzione di una procura europea.

I nuovi assetti normativi sul ruolo di *Eurojust* che deriveranno dalla trasposizione negli ordinamenti nazionali della nuova Decisione del dicembre 2008 costituiscono un importante banco di prova, nel quadro dei rapporti di cooperazione giudiziaria nell'UE, anche al fine di verificare l'utilità di un eventuale ulteriore rinnovamento dei profili funzionali dell'organismo secondo le previsioni del nuovo Trattato di riforma.

Secondo le previsioni del nuovo Trattato, saranno rafforzati i poteri di coordinamento oltre quelli di cooperazione, ed il Parlamento europeo ed il Consiglio, mediante la ordinaria procedura legislativa, ridefiniranno i compiti di *Eurojust* che potranno includere:

- l'avvio diretto di indagini penali, così come la proposta rivolta alla competente autorità nazionale di avvio di un'indagine penale, in materia di delitti contro gli interessi finanziari dell'Unione;
- il coordinamento delle conseguenti indagini e dei relativi procedimenti;
- il rafforzamento delle attività di cooperazione giudiziaria, inclusa l'attribuzione dei conflitti di giurisdizione ed una più stretta cooperazione con la Rete Giudiziaria europea.

Resta chiarito nel testo che, ove *Eurojust* eserciti il potere di determinare l'avvio di un'indagine penale, gli atti formali della relativa procedura saranno assunti dalla competente autorità giudiziaria nazionale, fatte salve le preroga-

tive che potranno essere attribuite ad *Eurojust* ai sensi dell'art. 69E.⁵¹

La citata disposizione stabilisce, inoltre, che “*il Consiglio europeo può adottare, contemporaneamente o successivamente, una decisione che modifica il paragrafo 1 allo scopo di estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transazionale, e che modifica, di conseguenza il paragrafo 2 per quanto riguarda gli autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e i loro complici. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione*”.⁵²

⁵¹ In questi termini, Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 254.

⁵² Nel cercare di comprendere se queste norme stabiliscano una competenza penale diretta dell'Unione per via regolamentare, occorre avere presente che la letteratura che si è pronunciata sulla analoga disposizione prevista dal Trattato costituzionale del 2004 ebbe modo di ritenere che quella norma – art. III-274 – attribuisse proprio una competenza penale diretta.

È opportuno sottolineare, però, che la più autorevole dottrina (Grasso, *La costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, a cura di Grasso – Sicurella, Giuffrè, 2007, p. 692) in tema di diritto penale europeo ritiene, tuttavia, che l'omologa disposizione prevista nel Trattato costituzionale non attribuisca all'Unione europea la competenza diretta in materia penale, vale a dire di prevedere reati e pene in un atto direttamente applicabile. Tra i vari argomenti dell'incompetenza penale, si è sostenuto in dottrina che l'art. I-42 del Trattato Cost. – cioè quello che prevedeva nella prima parte del Trattato una disposizione dedicata allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia – faceva riferimento al solo riavvicinamento delle disposizioni nazionali e non anche alla competenza penale diretta, con la conseguenza che, in mancanza di una base giuridica espressa nella

In effetti la previsione di istituire l'ufficio di un pubblico ministero europeo risale alla sintesi promossa dalla Commissione e dal Parlamento nel progetto "*Corpus Juris*", ripreso, poi, nel Trattato costituzionale⁵³.

L'accordo di Lisbona ha ripreso quasi interamente la disciplina che il precedente Trattato costituzionale aveva previsto per il procuratore europeo.

Invero, l'Ufficio sarà responsabile per le indagini ed i procedimenti per i reati che toccano gli interessi finanziari dell'Unione ed i relativi processi saranno incardinati innanzi alle competenti Corti giudiziarie nazionali.

Sembra che anche l'accordo di Lisbona – così come il precedente Trattato costituzionale – risulta incompleto e lacunoso per la mancanza di norme che regolino il funzionamento di quello che sarà il futuro procuratore europeo⁵⁴.

norma generale, non fosse possibile ritenere che le disposizioni specifiche introducessero qualcosa di ulteriore oltre a quanto previsto in quella sede. Questa norma è scomparsa nell'attuale versione del Trattato sull'Unione europea.

⁵³ La prima stesura del *Corpus Juris* risale al 1997 quando Francesco De Angelis (direttore presso la direzione generale per il controllo finanziario della Commissione europea) promosse uno studio sullo "Spazio giuridico europeo".

⁵⁴ Sul tema, cfr. in dottrina, Moscarini, *Eurojust e il pubblico ministero europeo: dal coordinamento investigativo alle investigazione coordinate*, in *Dir. pen. e proc.*, 2011, 5, p. 635; Nicastro, *Diritto penale europeo e ordinamento italiano, le decisioni quadro dell'Unione europea: dal mandato d'arresto alla lotta al terrorismo*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 63; Panzavolta, *Lo statuto del pubblico ministero europeo (ovvero ologramma di un accusatore continentale)*, in AA.VV., *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, a cura di M.G. Coppetta, Torino, 2005, p. 87.

Si avverte la necessità di prevedere norme procedurali applicabili all'attività del "magistrato europeo" perché non è stata prevista:

- una procedura di controllo sui provvedimenti adottati dall'organo nell'esercizio delle sue funzioni;
- norme che regolino gli aspetti funzionali dell'ufficio del procuratore europeo;
- una normativa volta a disciplinare il suo futuro *status* di magistrato europeo;
- le modalità di collegamento con *Europol* per il perseguimento e l'esercizio dell'azione penale.

CAPITOLO II

L'attività di coordinamento delle indagini e delle azioni penali.

SOMMARIO: 1. L'istituzione di *Eurojust* secondo la decisione 2002/187/GAI – 2. La composizione. – 3. Gli obiettivi. – 4. L'ambito di competenza. – 5. Le funzioni individuali e collegiali. – 6. Il trattamento dei dati e l'autorità di controllo comune. – 7. La nuova Decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di *Eurojust*. – 8. Lo sviluppo dei sistemi di gestione: l'introduzione del *Call Coordination (OCC)* e del *EPOC IV (European Pool against Organised Crime)*. – 9. (*segue*) Il rafforzamento dei poteri del membro nazionale e del collegio alla luce della nuova decisione quadro. – 10. Le problematiche emerse dall'attività operativa di *Eurojust*.

1.L'istituzione di Eurojust secondo la Decisione 2002/187/GAI.

I caratteri della moderna criminalità, grave ed organizzata, sempre più connotata da dimensioni transazionali, hanno posto i sistemi penali nazionali sotto forte tensione, rendendo evidente l'inadeguatezza della reazione isolata. Le diverse modalità di tempo e di luogo che caratterizzano l'attività criminale transazionale determinano difficoltà investigative e pongono l'esigenza del coordinamento, anche sovranazionale, delle indagini penali nazionali, oltre che problemi di individuazione della giurisdizione.

In questo contesto, il terrorismo internazionale è solo una delle priorità, accanto ad altri fenomeni criminali⁵⁵.

Eurojust nasce il 28 febbraio 2002 (decisione-quadro 2002/187/GAI) come facilitatore ed *interface* necessario delle diverse autorità giudiziarie nazionali ed ha costituito l'attuazione di una delle misure di contrasto alle forme gravi di criminalità organizzata transazionale e succede all'Unità provvisoria di cooperazione giudiziaria⁵⁶, prece-

⁵⁵ Così, in dottrina, Chiavario, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 974; De Amicis, *Commento alla decisione istitutiva di Eurojust*, in *Guida dir.*, 2002, n. 24, p. 8; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Torino, Utet, 2011, p. 433; 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.*, 5, 2010, p. 1990.

⁵⁶ Sul punto, cfr. Salazar, *Eurojust, una prima realizzazione della decisione del consiglio europeo di Tampere*, in *Doc. giust.*, 2000, 1339.

dentemente istituita con la decisione consiliare del 14 dicembre 2000 (n. 2000/799/GAI).⁵⁷

Il citato organo ha storicamente concluso l'opera di consolidamento a livello strutturale, organizzativo ed operativo assai più elevato delle precedenti esperienze avviate nell'ambito del "Terzo Pilastro", in particolare con la creazione del 1996 del quadro di scambio di magistrati di collegamento e nel 1998 della Rete Giudiziaria europea. Si avvertiva l'esigenza di individuare un organismo⁵⁸ – all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia – da affiancare ad *Europol* come unità preposta al parallelo coordinamento delle attività di polizia, per rafforzare la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea nelle attività di contrasto della frode, della corruzione e di ogni altra attività illegale in tal senso orientata⁵⁹.

Non vi è dubbio che l'istituzione di *Eurojust* ha rappresentato una novità di assoluto rilievo per la collaborazione giudiziaria europea in materia penale, ispirata ad una logica di vera e propria integrazione tra gli Stati membri⁶⁰.

⁵⁷ L'unità provvisoria di cooperazione giudiziaria – c.d. "Pro-*Eurojust*" – poneva le basi per la successiva costituzione del nuovo organismo sopranazionale.

⁵⁸ Le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere sono pubblicate in *Cass. pen.*, 2000, p. 302.

⁵⁹ A questo proposito v. De Amicis, *Eurojust: le indicazioni del ministero per rendere effettivo il coordinamento*, in *Dir. e giust.*, n. 24, 2001, p. 55; Nicastro, *Diritto penale europeo*, cit, p. 65; Salazar, *Eurojust, passo provvisorio ma decisivo contro il grande crimine transnazionale*, in *Dir. e giust.*, n. 5, p.82; Id., *La costruzione di uno spazio*, cit., p. 1114.

⁶⁰ *Eurojust* è il primo organismo europeo nel settore a carattere sopranazionale.

L'innovazione risalta ancor più dal raffronto con gli altri organismi in precedenza istituiti⁶¹ e si apprezza con facilità il salto qualitativo che la cooperazione giudiziaria ha fatto con la creazione di *Eurojust*⁶².

Gli ambiziosi obiettivi assegnati all'organismo dalla decisione 2002/187/GAI (art. 3) sono:

- “stimolare e migliorare” il coordinamento delle indagini e delle azioni penali tra le competenti autorità nazionali degli Stati membri, sulla base di qualsiasi richiesta dalle stesse formulata, ovvero di qualsiasi elemento informativo proveniente da un competente organo comunitario (*Olaf, Europol*);
- “migliorare” i diversi aspetti della cooperazione giudiziaria con riferimento all'agevolazione della domanda di assistenza giudiziaria e delle richieste estradizionali;
- prestare altrimenti assistenza alle autorità competenti degli Stati membri al fine di “migliorare l'efficacia” delle loro indagini ed azioni penali. Quest'ultima formulazione, volutamente ampia e generica, si è rivelata idonea a ricomprendere, nella prassi, non solo forme di supporto

⁶¹ Il riferimento è ai magistrati di collegamento (istituiti con l'azione comune del 22 aprile 1996 96/277/GAI) ed alla rete giudiziaria europea (istituita con l'azione comune del 98/428/GAI del 29 giugno 1998).

⁶² Sul punto v., in dottrina, Caselli – De Amicis, *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno: struttura, funzioni e obiettivi dell'organismo sovranazionale*, in *Dir. e giust.*, n. 28, 2003, p. 95; De Amicis, *Eurojust: l'istituzione dell'Unità provvisoria di cooperazione giudiziaria*, in *Giur. mer.*, 2001, 224; Id., *La costruzione di Eurojust nell'ambito del “Terzo pilastro” dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 1964; Lo Voi, *Nomina e poteri del membro nazionale italiano di Eurojust*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 5, 2005, p. 546.

logistico e di consulenza con riguardo al diritto comparato processuale e sostanziale degli Stati membri, ma anche, e soprattutto, forme di coinvolgimento in attività di tipo operativo, come ad esempio, nella raccolta di prove ovvero nella partecipazione agli atti concordati nell'ambito di una squadra investigativa comune, o nella trasmissione di rogatorie ed ordinanze a carattere preliminare emesse in una fase anteriore alla pronuncia della sentenza, con particolare riferimento agli ordini di arresto europeo e alle decisioni di blocco di conti bancari.

Negli obiettivi risiede il salto di qualità rappresentato da *Eurojust* nel percorso di sviluppo della collaborazione giudiziaria europea, nella creazione, cioè, di un soggetto sopranazionale operante non solo nell'ambito dell'assistenza giudiziaria, ma anche, e soprattutto, quale centro di imputazione di una propulsiva azione di coordinamento delle attività di indagine poste in essere dalle competenti autorità dei vari Stati membri⁶³.

L'azione di coordinamento ha prodotto:

➤ “tendenziale verticalizzazione” delle attività investigative inerenti a fenomeni gravi di criminalità transnazionale, mediante una “centralizzazione leggera” di poteri e funzioni in capo ad un organismo giudiziario di natura sovranazionale;

⁶³ Così, in dottrina, Caselli – De Amicis, *La natura di Eurojust*, cit., p. 96; De Amicis, *Riflessioni*, cit., p. 3606; De Leo, *Le funzioni di coordinamento di Eurojust*, in *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 95; Lo Voi, *Nomina e poteri del membro nazionale*, cit., p. 547.

➤ un dialogo diretto tra le autorità giudiziarie interessate al caso, con un sensibile allontanamento dal tradizionale modello “orizzontale” di cooperazione giudiziaria, per lo più fondato sulla definizione di intese ed accordi, bilaterali o multilaterali, disciplinati nell’ambito di relazioni esclusivamente intergovernative.

Anche dal punto di vista strutturale il cambiamento è radicale: *Eurojust* non ha una struttura ramificata presso le singole autorità nazionali, come nel caso della Rete, ma nasce organismo centrale con una sede accentrata (Aja)⁶⁴, presso cui sono distaccati i rappresentanti di 27 Stati membri dell’Unione.

L’istituzione dell’organismo, dotato di personalità giuridica, ha rappresentato non solo una novità nel panorama degli organismi di cooperazione giudiziaria, ma sta favorendo quella logica di vera e propria integrazione tra le giurisdizioni degli Stati membri, idonea a realizzare un salto di qualità nei procedimenti di collaborazione giudiziaria in ambito europeo⁶⁵.

⁶⁴ L’Aja doveva essere solo una sede provvisoria per *Eurojust* in attesa di un accordo complessivo sulla sede di talune agenzie comunitarie. La sede è stata comunque di recente confermata dalla decisione 2009/426/GAI.

⁶⁵ Cfr. in dottrina, De Amicis, *Eurojust: le indicazioni del ministero*, cit., p. 56; Martellino, *Il ruolo di Eurojust nella costituzione e nel funzionamento delle squadre investigative comuni*, Relazione tenuta nell’ambito dell’incontro di studio del C.S.M., *L’attuazione di Eurojust e i modelli di coordinamento delle indagini nella prospettiva della libera circolazione delle autorità giudiziarie*, Roma, 11-15 novembre 2004, p. 2, in www.csm.it; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 445; Spiezia, *Il coordinamento giudiziario*, cit., p. 1995.

2. La composizione.

L'art. 2 della decisione-quadro prevede che la composizione del nuovo organismo rivesta carattere, sia pure limitatamente, multidisciplinare potendovi essere distaccati da ciascuno degli Stati membri non solo giudici o magistrati del pubblico ministero, ma anche “funzionari di polizia con pari prerogative”, in considerazione delle differenti tradizioni costituzionali che connotano i sistemi continentali, da un lato, e quelli anglosassoni dall'altro, in ordine alla collocazione, alla struttura ed alle funzioni dell'organo titolare dell'azione penale⁶⁶.

L'art. 9, par. 1, della decisione, prevede che i membri nazionali sino soggetti alle regole del proprio ordinamento di provenienza, oltre che in relazione al proprio distacco, anche in ordine al loro *status* giuridico.

È l'ordinamento di provenienza che stabilisce – tenuto conto del proprio assetto, anche costituzionale – le condizioni e le procedure per la nomina del proprio membro nazionale, la durata del suo incarico – rispetto alla quale l'art. 9 par. 1, della decisione istitutiva, si limita a stabilire che essa deve essere “tale da permettere il buon funziona-

⁶⁶ Così, in dottrina, ; Caselli – De Amicis, *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno: struttura, funzioni e obiettivi dell'organismo sovranazionale*, in *Dir. e giust.*, n. 28, 2003, p. 90; De Amicis, *Riflessioni*, cit., p. 3608; Id., *Eurojust: l'istituzione dell'Unità provvisoria di cooperazione giudiziaria*, in *Giur. mer.*, 2001, p. 224; De Amicis–Iuzzolino, *La costruzione dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia nelle disposizioni penali del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in *Cass. pen.*, 2004, p. 10.

mento di *Eurojust* – e la sua collocazione all'interno dell'ordinamento medesimo.

Per ciascun membro nazionale possono essere nominati uno o, in caso di necessità e previo accordo del collegio, più assistenti, uno dei quali può assumere le funzioni di sostituto.

L'art. 12 della decisione istitutiva contempla, poi, la facoltà per gli Stati membri di istituire o di designare uno o più corrispondenti nazionali, operanti nello Stato membro di designazione, le cui relazioni con le autorità competenti di tale Stato sono disciplinate dal diritto nazionale.

Essi possono coincidere con gli organi che svolgono la funzione di punti di contatto della Rete Giudiziaria europea.

Il loro ruolo, che è anche quello di agevolare le attività di *Eurojust*, in particolare le comunicazioni e lo scambio di informazioni tra *Eurojust* e le autorità competenti degli Stati membri, non esclude, tuttavia, la possibilità di relazioni dirette tra il membro nazionale e le sue autorità competenti (art. 12 par. 3).

Al fine di evitare duplicazioni o sovrapposizioni di interventi ed attività, che viceversa dovrebbero essere snelliti e semplificati proprio con riguardo alle modalità di funzionamento dei meccanismi della cooperazione giudiziaria e del flusso di informazioni tra le autorità interessate al coordinamento delle indagini, la disposizione di cui all'art. 12 par. 3 della decisione consente la possibilità di relazioni dirette tra il membro nazionale e le autorità competenti all'interno dello Stato membro di provenienza.

Le funzioni attribuite ad *Eurojust* per il conseguimento degli obiettivi ad essa demandati dalla decisione istitutiva sono svolte in base ad una articolazione su due livelli: tramite i membri nazionali interessati, uno o più, ovvero tramite il collegio, composto di tutti i membri nazionali, ciascuno dei quali esprime un voto (art. 10 par. 1, della decisione istitutiva), secondo i criteri di ripartizione di tali funzioni operative che verranno, nei paragrafi successivi precisati.

3. Gli obiettivi.

Gli obiettivi di *Eurojust* sono puntualmente definiti all'art. 3 della decisione istitutiva.

Riprendendo gli orientamenti politici indicati nelle conclusioni del Consiglio europeo di *Tampere*, la disposizione assegna tre obiettivi all'organo:

- “stimolare e migliorare il coordinamento” delle indagini e delle azioni penali tra le competenti autorità nazionali degli Stati membri;
- “migliorare la cooperazione” tra le competenti autorità degli Stati membri, con particolare riferimento alla agevolazione della prestazione della assistenza giudiziaria internazionale e della esecuzione delle richieste di estradizione;
- “assistere altrimenti” le autorità competenti degli Stati membri per “migliorare l'efficacia” delle loro indagini ed azioni penali.

Quest'ultimo obiettivo, indicato in termini che appaiono volutamente ampi e generici, risulta tale da ricomprendere attività di ausilio, ad opera di *Eurojust* nei confronti delle autorità competenti degli Stati membri, che possono essere dirette sia al miglioramento della cooperazione tra quelle stesse autorità, sia al miglioramento dell'efficacia delle indagini dalle medesime svolte.⁶⁷

⁶⁷ In questi termini, De Amicis, *Eurojust: le indicazioni del ministero*, cit., p. 58; Caselli-De Amicis, *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno: struttura, funzioni e obiettivi dell'organismo interno*, in *Dir. e Giust.*, 2003, 28, p. 94; De Amicis-Santalucia, *La vocazione giudiziaria dell'Eurojust tra spinte*

In via di sintesi può dunque essere ribadita, e precisata, alla luce del dettato dell'art. 3 della decisione istitutiva, una duplice finalità di *Eurojust*, consistente: 1) nel miglioramento delle forme tradizionali della cooperazione giudiziaria penale tra le autorità, giudiziarie e dell'esecutivo, dei diversi Stati membri; 2) nel miglioramento del coordinamento delle indagini e delle azioni penali sviluppate da quelle medesime autorità giudiziarie.

Ed è questo ultimo obiettivo a costituire, da un canto, l'assoluta novità dello strumento normativo rispetto ai suoi antecedenti storici, rappresentati dai magistrati di collegamento e dalla Rete giudiziaria europea, organismi operanti esclusivamente ai fini del miglioramento della cooperazione giudiziaria penale in senso classico, nei settori della assistenza giudiziaria e dell'extradizione. Ciò rappresenta, d'altro canto, la stessa fondamentale ragion d'essere della creazione di un soggetto istituzionale quale *Eurojust*, atteso che solo un soggetto siffatto, appartenente ad un ordinamento sopranazionale - differente rispetto a quello di appartenenza delle autorità giudiziarie operanti nei diversi Stati membri e ad esse funzionalmente sovraordinato - poteva essere in grado di operare come centro di imputazione di una azione di coordinamento, di porsi, cioè, come organo che potesse assicurare un certo grado di armonizzazio-

sopranazionali e timidezze interne, in *Cass. pen.*, 2011, 9, p. 136; Nicastro, *Diritto penale europeo*, cit, p. 69; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 431; Spiezia, *Il coordinamento giudiziario*, cit., p. 1997.

ne dell'azione dei soggetti giudiziari operanti nei diversi Stati membri⁶⁸.

Un obiettivo, quello del coordinamento delle indagini e delle azioni penali, che rappresenta una delle concretizzazioni di un modello di cooperazione giudiziaria che non si limita a favorire l'instaurazione di una collaborazione tra soggetti giudiziari operanti, tuttavia, nei diversi Stati, in via del tutto autonoma gli uni dagli altri, ma che, ponendosi in una logica di vera e propria integrazione tra gli Stati membri, ricerca una interazione, una armonizzazione, se non una unitarietà, dell'azione delle autorità giudiziarie di quei Paesi, affidando i poteri necessari al conseguimento di tale scopo ad un organismo sopranazionale.

La sottolineatura, in termini di novità e rilevanza dell'obiettivo e di conseguente caratterizzazione dell'organo, della attribuzione a *Eurojust* del compito del coordinamento delle indagini, non può, tuttavia, far passare in secondo ordine l'altro obiettivo che la decisione attribuisce al nuovo soggetto istituzionale ovvero il miglioramento della cooperazione giudiziaria penale. Obiettivo già proprio della Rete giudiziaria europea, oltre che dei magistrati di collegamento, ma di certo maggiormente ga-

⁶⁸ In materia v., in dottrina, Balsamo-Recchione, *La costruzione di un modello europeo di prova dichiarativa: il nuovo "corso" della giurisprudenza e le prospettive aperte dal Trattato di Lisbona*, in *Cass. pen.*, 2010, 10, p. 3620; Belfiore, *Il futuro della cooperazione giudiziaria e di polizia nell'unione europea dopo il Trattato di Lisbona; il Work-Shop di aggiornamento. Siracusa 23-24 Aprile 2010*, in *Cass. pen.*, 2010, 12, p. 4428.

rantito con l'intervento dell'organo centralizzato soprannazionale⁶⁹.

L'assegnazione ad *Eurojust* degli obiettivi indicati nasce dalla constatazione della essenzialità degli stessi, in particolare di quello del coordinamento delle indagini, ai fini di lotta alle forme gravi di criminalità; fenomeno spesso opera di organizzazioni transnazionali, operanti al di là ed a prescindere dall'esistenza di qualsiasi limite territoriale nazionale, rispetto al quale un approccio investigativo meramente nazionale mostra tutta la sua palese inadeguatezza.

Ed è, in effetti, a tale vasto ambito criminologico, che la decisione istitutiva ha riguardo quando, nello stesso art. 3, assegna ad *Eurojust* gli obiettivi indicati “*nell'ambito delle indagini ed azioni penali concernenti almeno due Stati membri*” e riguardanti “*forme gravi di criminalità, soprattutto se organizzata*”.

⁶⁹ Così, in dottrina, De Amicis, *Eurojust: le indicazioni del ministero*, cit., 56; Nicastro, *Diritto penale europeo*, cit, p. 67; Salazar, *Eurojust, passo provvisorio*, cit., 9, Id, *La costruzione di uno spazio*, cit., p. 1116.

4. L'ambito di competenza.

L'ambito di competenza di *Eurojust*, che l'art. 3 genericamente riferisce alle “forme gravi di criminalità”, è specificato nell'art. 4 della decisione istitutiva, ove si precisa quali fatti criminosi debbano considerarsi ricompresi nella formula.

L'ambito di competenza dell'organo che risulta dalla lettura dell'art. 4 è assai ampio e costituito, almeno apparentemente, da due aree. La prima, individuata mediante richiamo alla competenza di *Europol*; la seconda, propria di *Eurojust* comprendente alcune specifiche forme criminali, segnatamente, la criminalità informatica, la frode, la corruzione, i reati che colpiscono gli interessi finanziari della Comunità europea, il riciclaggio, la criminalità ambientale e la partecipazione ad una organizzazione criminale⁷⁰.

In realtà, a seguito di una significativa decisione del Consiglio del 6 dicembre 2001, di poco precedente la decisione istitutiva di *Eurojust*, *Europol* aveva esteso in modo notevolissimo la propria competenza, nell'ambito della quale venivano ricomprese, con effetto dal 1° gennaio 2002, tutte le forme gravi di criminalità.

Detta estensione della competenza di *Europol*, che in virtù del rinvio operato dall'art. 4 della già richiamata decisione

⁷⁰ Tra gli altri, cfr. Caselli – De Amicis, *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno*, cit., p. 95; De Leo, *Maggior valore per le richieste del collegio*, in *Guida al dir.*, 2005 14, p. 42; Lo Voi, *Nomina e poteri del membro nazionale*, cit., p. 548; Nicastro, *Diritto penale europeo*, cit., p. 72.

istitutiva, era tale da riflettersi immediatamente sulla competenza di *Eurojust*, ha fatto sì che - del tutto verosimilmente a causa di un difetto di coordinamento dei due strumenti, dovuto alla loro quasi contemporanea adozione - alcune forme gravi di crimini siano contemplate due volte dall'art. 4: una per effetto del rinvio alla competenza di *Europol* ed una per effetto della loro espressa menzione nell'ambito dell'area di competenza propria di *Eurojust*. La quale ultima rimane, in realtà, ormai limitata alla sola partecipazione ad una organizzazione criminale.

A prescindere dal segnalato difetto di coordinamento, l'effetto ultimo prodotto dai due strumenti è stato, a conti fatti, del tutto positivo, avendo garantito una omogeneità della sfera di competenza di *Europol* ed *Eurojust* la quale risulta assolutamente utile ove si consideri la necessità, riconosciuta dall'art. 26 par. 1, della decisione istitutiva, che i due organismi europei, operanti l'uno sul terreno giudiziario e l'altro sul terreno dell'investigazione di polizia, operino cooperando strettamente e reciprocamente tra loro.

L'ambito di competenza di *Eurojust* che ne risulta è particolarmente ampio, così da ricomprendere, oltre alle forme criminali almeno apparentemente "proprie" di *Eurojust* sopra menzionate, quelle individuabili mediante il richiamo alla competenza di *Europol*, includente, a sua volta:

1. Le gravi forme di criminalità internazionale già rientranti nella competenza inizialmente attribuita all'ufficio europeo di polizia e, segnatamente, il traffico illecito di stupefacenti e di materie nucleari e radioattive, i reati di terrorismo, le organizzazioni clandestine

di immigrazione, la tratta di esseri umani ed il traffico di autoveicoli rubati;

2. Le forme criminali previste dalla Convezione *Europol* quali, omicidio volontario e lesioni personali gravi, traffico illecito di organi e tessuti umani, rapimento, sequestro e presa di ostaggi, razzismo e xenofobia, criminalità informatica, traffico illecito di beni culturali, traffico illecito di specie animali protette, traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette, criminalità ambientale, traffico illecito di sostanze ormonali ed altri fattori di crescita, eccetera.

Completa il quadro della competenza dell'organo, definita dalla norma "generale", il riferimento, operato dall'art. 4 par. 1, lett. c), agli "altri reati perpetrati in relazione" alle forme di criminalità predette.

Come è dato rilevare dalla lettura della, pur parziale, elencazione che precede, il legislatore europeo non si è riferito a tassative fattispecie criminose.⁷¹

Tale impostazione, del tutto verosimilmente motivata dalla stessa mancanza, almeno per alcune forme criminali, di una definizione in termini giuridici, comune al livello europeo, consente peraltro, di configurare in termini elastici la già ampia sfera di azione attribuita all'organo. Di conseguenza, la possibilità di attivazione dei poteri di *Euro-just* potrà essere, concretamente, ancor più ampia e più in

⁷¹ Si pensi al riferimento alla criminalità ambientale o alla criminalità informatica.

grado, quindi, di rispondere alle esigenze della assistenza e del coordinamento⁷².

Del resto, che l'ottica del legislatore europeo fosse quella, essenzialmente politica, di rispondere alle concrete esigenze della assistenza e, soprattutto, del coordinamento delle indagini, in via prioritaria rispetto ad una puntuale delimitazione della sfera di competenza di *Eurojust*, è dimostrato anche dal disposto del par. 2 dell'art. 4, della decisione istitutiva, ove si prevede la possibilità, per così dire, di un "occasionale ampliamento" di tale competenza.

Ciò, in particolare, consentendo a *Eurojust*, conformemente ai suoi obiettivi, di prestare assistenza, "a titolo complementare", nelle indagini ed azioni penali relative a reati diversi da quelli di cui al par. 1 dell'art. 4 in precedenza ricordati "quando vi sia la richiesta di un'autorità competente di uno Stato membro".

Una siffatta definizione della sfera di competenza di *Eurojust*, connotata, cioè, da un lato, da uno scarso tasso di giuridicità e tassatività delle forme di criminalità rientranti nella competenza generale dell'organo e, dall'altro, dalla possibilità di estensione, in via complementare, ad ulterio-

⁷² A questo proposito v. Chiavario, *Cooperazione giudiziaria e di polizia*, cit., p. 974; De Amicis, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale, verso un sistema integrato di forme e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie*, in *Quaderni di diritto penale comparato, internazionale ed europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 35; Id., *La costruzione di Eurojust nell'ambito del "Terzo pilastro"*, cit., p. 1966; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 435; Salazar, *Eurojust, passo provvisorio ma decisivo*, cit., p. 84; Zanetti, *Eurojust e l'ordinamento italiano*, in *Giustizia e problemi internazionali*, collana diretta da Mario Pisani, Milano, Giuffrè, 2006, p. 32.

ri reati, appare, peraltro, sostenibile, tenuto conto della limitazione della sovranità statale che deriva dai rapporti attribuiti ad *Eurojust* rispetto a tali ambiti, solo in considerazione del fatto che tali poteri, in particolare di coordinamento, hanno essenzialmente natura sollecitatoria e carattere non vincolante, nei confronti della autorità giudiziarie nazionali.

5. Le funzioni individuali e collegiali.

Per il conseguimento degli obiettivi ad essa assegnati la decisione istitutiva attribuisce ad *Eurojust* una serie di funzioni, solo in alcune ipotesi propriamente definibili come poteri, il cui esercizio può avvenire secondo una articolazione strutturale su due livelli operativi: quello del collegio e quello dei membri nazionali.

Le funzioni attribuite a *Eurojust* possono, cioè, essere svolte dall'organo tramite il collegio, composto di tutti i membri nazionali, ciascuno dei quali dispone di un voto oppure tramite i membri nazionali interessati, uno o più, i quali agiscono in nome e per conto dell'*Eurojust*⁷³.

La ripartizione delle attribuzioni funzionali di *Eurojust* tra il collegio ed i membri nazionali avviene secondo i criteri stabiliti dall'art. 5 della decisione istitutiva, che riserva all'intervento del collegio, oltre alle ipotesi in cui uno o più membri nazionali interessati avanzino richiesta in tale senso, le ipotesi in cui le indagini ed azioni penali abbiano

⁷³ Sul tema, cfr. in dottrina Chiavario, *Cooperazione giudiziaria e di polizia*, cit., p. 977; De Amicis, *Eurojust: le indicazioni del ministero*, cit., p. 58; De Leo, *Le funzioni di coordinamento di Eurojust*, cit., p. 97; De Leo, *Da Eurojust a pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, 2003, 4, p. 1432; Id., *Quale legge per Eurojust?*, in *Quest. Giustizia*, 2003, 1, p. 197; Delmas-Marty, *Evoluzione del p.m. e principi direttivi del processo penale nelle democrazie europee*, in *Quest. Giust.*, 1997, p. 201; Nicastro, *Diritto penale europeo*, cit, p. 80; Moscarini, *Eurojust e p.m. europeo: dal coordinamento investigativo alle investigazioni coordinate*, in *Dir. pen. e proc.*, 2011, 5, p. 633; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 449; Salazar, *Eurojust, passo provvisorio ma decisivo contro il grande crimine transnazionale*, in *Dir. e Giust.*, 2001, 5, p. 8.

“un’incidenza sul piano dell’Unione” o possano “interessare Stati membri diversi da quelli direttamente implicati”, nonché le ipotesi nelle quali si ponga “una questione generale riguardante la realizzazione degli obiettivi” di Eurojust.

L’art. 5 rinvia, inoltre, alle ulteriori ipotesi in cui l’attribuzione delle funzioni di *Eurojust* al collegio discende da una espressa previsione della decisione istitutiva in tale senso, come per l’adozione del regolamento interno (art. 10, par. 2), per l’elezione del presidente e, eventualmente, dei vicepresidenti (art. 28, par. 2), per la nomina del direttore amministrativo (art. 29 par. 1), per l’adozione del progetto di bilancio (art. 35 par. 2) e per l’adozione del regolamento finanziario applicabile al bilancio (art. 37). Compete poi, in via generale al collegio, ai sensi dell’art. 28, par.1, della decisione istitutiva, la responsabilità dell’organizzazione del funzionamento di *Eurojust*.

Le funzioni che *Eurojust* esercita per il tramite dei membri nazionali, che agiscono in suo nome e per suo conto, e quelle esercitate attraverso il collegio, che agisce, anch’esso, in nome e per conto di *Eurojust*, sono specificate, rispettivamente dagli art. 6 e 7 della decisione istitutiva.

Accanto a tali funzioni - attribuite all’organismo sopranazionale in quanto tale, che saranno oggetto di esame nel par. 6 - la decisione istitutiva contempla l’attribuzione al membro nazionale di poteri ulteriori.

Il riferimento è alla previsione di cui all’art. 9, par. 3, della stessa, secondo il quale *“ciascuno Stato membro definisce la natura e la portata dei poteri giudiziari che conferisce*

al proprio membro nazionale sul proprio territorio. Esso definisce inoltre il diritto del membro nazionale di agire nei confronti delle autorità giudiziarie straniere, conformemente agli impegni assunti sul piano internazionale” .

Si tratta, in tale ipotesi, di poteri che il membro nazionale esercita non in nome e per conto di Eurojust, come per le funzioni ad esso immediatamente conferite dall'art. 6 della decisione, ma in proprio nome e per conto del proprio Stato membro, in virtù del conferimento da ciascuno Stato membro operato ai sensi dell'art. 9, par.3, nonché, purché essi siano conformi agli impegni assunti sul piano internazionale, verso le autorità straniere.

Come Eurojust, nell'esercitare le funzioni ad essa attribuite in quanto tale, deve comunicare se agisce per il tramite di uno o più membri nazionali (art. 6), o se agisce invece attraverso il collegio (art. 7), così il membro nazionale dovrà indicare, all'occorrenza, se agisce in virtù dei poteri giudiziari conferitigli dal proprio Stato membro a norma dell'art. 9, par. 3.

Nel designare il quadro delle funzioni proprie dell'organo e nella attribuzioni delle stesse ai membri nazionali od al collegio, gli art. 6 e 7 della decisione istitutiva individuano, da un canto, funzioni che consistono in vere e proprie richieste alle autorità competenti degli Stati membri (quelle di cui all'art. 6, lett. a) ed all'art. 7 lett. a), dall'altro, funzioni che si traducono in una attività di assistenza nei riguardi di tali autorità. Queste ultime, a loro volta, possono essere strumentali al miglioramento dell'efficacia e del coordinamento delle indagini, quali quelle, ad esempio, di assicurazione dell'informazione reciproca delle autorità

competenti degli Stati membri interessati (art. 6 lett. *a* e art. 7, lett. *a*), dall'altro, funzioni che si traducono in una attività di assistenza nei riguardi di tali autorità.

Queste ultime, a loro volta, possono essere strumentali al miglioramento dell'efficacia e del coordinamento delle indagini, quali quelle, ad esempio, di assicurazione dell'informazione reciproca delle autorità competenti degli Stati membri interessati (art. 6, lett. *b* e art. 7, lett. *d*), di collaborazione e consultazione con la rete giudiziaria europea (artt. 6 lett. *e*, 7, lett. *e*), di trasmissione di richieste di assistenza giudiziaria (nei casi di cui all'art. 6 lett. *g*).

Quanto ai contenuti delle richieste che *Eurojust* può formulare alle autorità competenti degli Stati membri, essi risultano del tutto simmetrici, sia che provengano dai membri nazionali, sia che provengano dal collegio.

Eurojust può, in particolare, invitare le autorità giudiziarie nazionali: ad avviare una indagine o azioni penali per fatti precisi; ad accettare che una di esse sia indicata per avviare un'indagine o azioni penali per fatti precisi; a porre in essere un coordinamento fra di esse; ad istituire squadra investigativa comune conformemente ai pertinenti strumenti di cooperazione; a comunicare le informazioni necessarie per svolgere le sue funzioni.

Ciò che distingue le richieste provenienti dai membri nazionali da quelle provenienti dal collegio non è, dunque, il loro contenuto, quanto, piuttosto, la loro efficacia nei confronti delle autorità giudiziarie nazionali coordinate.

Infatti, mentre i membri nazionali possono "chiedere alle autorità competenti degli Stati membri di valutare se (...)"; il collegio può "chiedere alle autorità competenti

degli Stati membri, motivando la sua richiesta, di (...)”.. in altri termini, nel caso di richiesta proveniente dall’organo collegiale le autorità nazionali destinatarie potranno disattenderla, ma dovranno, qualora decidano in tal senso, motivare a riguardo e comunicare la relativa decisione e motivazione ad *Eurojust*.

Ciò salvi soltanto i casi – che possono essere relativi alle sole richieste di avvio di una indagine o esercizio di una azione penale o di rinuncia ad una indagine o azione penale in favore delle autorità di un altro Stato o di comunicazione di informazioni – in cui la motivazione non sia ritenuta possibile perché essa arrecherebbe pregiudizio a interessi nazionali essenziali in materia di sicurezza o comprometterebbe lo svolgimento di indagini in corso o la sicurezza di una persona (art. 8).

Ciò che emerge, comunque, in via generale, è che le richieste promananti da *Eurojust* non hanno mai carattere vincolante nei confronti delle autorità nazionali destinatarie, che possono dunque sempre disattenderle, con il solo obbligo di motivare in proposito quando la richiesta disattesa promani dall’organo nella sua composizione collegiale.

In materia di coordinamento il legislatore europeo ricorre ad una certa dose di cautela, escludendo qualsiasi possibilità per *Eurojust* di emanare direttive vincolanti nei confronti delle autorità giudiziarie nazionali.

Tornando al contenuto delle richieste, mentre quella relativa all’avvio di una indagine o di una azione penale per determinati fatti assimila le attribuzioni di *Eurojust* a quelle già conferite all’*Olaf* ed a *Europol*, qualche notazione

ulteriore merita il conferimento a *Eurojust* della funzione di richiedere alle autorità giudiziarie nazionali di “*accettare che una di esse sia più indicativa per avviare un’indagine o azioni penali per fatti precisi*”; di accettare, cioè, che una indagine o una azione penale siano condotte in un altro Stato membro, rinunciando, quindi, alla propria giurisdizione. Si tratta, in effetti, di un potere di prevenzione e risoluzione dei contrasti per l’esercizio del quale mancano, allo stato, dei veri e propri parametri di riferimento, e la cui compatibilità con il sistema italiano, in cui vige il principio di obbligatorietà dell’azione penale, può ritenersi salvaguardata solo in quanto a tale principio si guardi in una ottica non meramente nazionale.

Risponde anch’essa ad un obiettivo di miglioramento dell’efficacia delle indagini, oltre che di miglioramento del coordinamento delle stesse, la previsione relativa alla possibilità di richiesta di *Eurojust* alle autorità nazionali interessate di istituire una squadra investigativa comune, conformemente ai pertinenti strumenti di cooperazione.

Come è noto, questi strumenti sono previsti dalla Convenzione relativa all’assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell’Unione europea, sottoscritta a Bruxelles il 29 maggio 2000 entrata in vigore il 23 maggio 2005.⁷⁴

Indispensabile presupposto dell’attività di coordinamento di *Eurojust* è poi l’accesso alle informazioni giudiziarie, ottenibili previa comunicazione alle autorità nazionali.

⁷⁴ In *GCUE* C 197/1 del 12 luglio 2000.

L'efficace svolgimento di tale attività dipende, infatti, dalla quantità e qualità delle informazioni in merito alle indagini ed azioni penali che a *Eurojust* sono trasmesse dalle stesse autorità giudiziarie procedenti (oltre che da organismi quali *Europol* ed *Olaf*), condizionando l'ampiezza di tali informazioni la possibilità stessa di individuare l'esistenza di connessioni tra le indagini svolte nei diversi Stati membri, prima ancora che la possibilità di coordinarle efficacemente.

Sempre sotto l'essenziale profilo della disponibilità di informazioni, del resto, la decisione istitutiva, attribuisce, all'art. 9, par. 4, ai membri nazionali, l'accesso alle "informazioni contenute nel casellario giudiziale nazionale o in qualsiasi altro registro del proprio Stato membro come previsto dall'ordinamento interno del suo Stato per un magistrato del pubblico ministero, un giudice o un funzionario di polizia con pari prerogative".

Ancora, sotto tale profilo, infine, l'art. 14 della decisione istitutiva contempla la facoltà per le autorità nazionali di scambiare con *Eurojust* qualsiasi informazione necessaria allo svolgimento della funzioni di questa, come pure la facoltà per i membri nazionali di scambiare, senza autorizzazione preliminare, qualsiasi informazione necessaria allo svolgimento delle proprie funzioni tra di loro o con le autorità dei loro Stati membri.

Accanto alle funzioni che si traducono in richieste di *Eurojust* alle autorità giudiziarie nazionali, vi sono quelle che si sono sopra indicate come una attività di assistenza nei riguardi di tali autorità, finalizzate, secondo le due fondamentali direttrici di azione dell'organismo europeo, al mi-

glioramento dell'efficacia e del coordinamento delle indagini o al miglioramento della cooperazione giudiziaria.

Lungo la prima direttrice, tra le attività di assistenza dell'autorità competenti degli Stati membri per assicurare un coordinamento ottimale delle indagini e delle azioni penali, di cui agli artt. 6, lett. c) e 7, lett. c), della decisione istitutiva, deve trovare collocazione la facoltà di *Eurojust* di indire riunioni tra le autorità competenti degli Stati membri; strumento chiave, ai fini del coordinamento, la cui utilizzazione è, in effetti, progressivamente aumentata già nei primi anni di vita dell'istituzione.

Una espressa menzione deve essere riservata alla funzione attribuita ad *Eurojust* dall'art. 6, lett. g), della decisione istitutiva, di operare quale canale di trasmissione delle rogatorie quando esse “*richiedono, per essere eseguite in modo coordinato, l'intervento di Eurojust*”. L'apporto fornito da *Eurojust* in tale ipotesi può essere prezioso, pur in un contesto che si avvia verso un sistema di trasmissione diretta delle rogatorie, in particolare, nel caso di rogatorie da eseguire in più Stati membri.

È opportuno precisare che alcune delle attività riconducibili a quelle che si sono qualificate come di assistenza sono state, peraltro, oggetto di una espressa previsione in altri strumenti normativi europei⁷⁵. Restano da prendere in

⁷⁵ Il riferimento è alla decisione quadro sul mandato di arresto europeo che, all'art. 16 par. 2, configura la possibilità di richiedere una consulenza a *Eurojust* in caso di emissione di un mandato di arresto europeo nei confronti della stessa persona da parte di due o più Stati membri, mentre all'art. 17, par. 7, prevede che *Eurojust* sia informata in caso di ritardo nell'esecuzione di un mandato di arresto europeo; al protocollo della convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in

esame i poteri, che l'art. 9, par.3, della decisione istitutiva 2002/187/GAI, qualifica espressamente come giudiziari, che ciascuno Stato membro può attribuire al proprio membro nazionale sul proprio territorio.

Poteri che, come anticipato al par. 5, i membri nazionali esercitano non in nome e per conto di *Eurojust*, come per le funzioni ad essi immediatamente conferite dall'art. 6 della decisione istitutiva, ma in proprio nome e per conto del proprio Stato membro, in virtù del conferimento da ciascuno degli Stati membri operato ai sensi dall'art. 9, par. 3.

Una disamina della portata ed efficacia di tali poteri non è tuttavia possibile, potendosi, in questa sede, solamente operare un richiamo alla legislazione adottata dai vari Stati membri al fine di conformarsi alla decisione istitutiva. È, infatti, alle varie legislazioni nazionali che la decisione medesima demanda a riguardo, senza, cioè dettare alcun parametro relativamente ai possibili poteri da conferire ai membri nazionali. Una assenza di parametri che è tale, come è facile comprendere, da poter determinare difformità anche notevoli tra i poteri attribuiti ai vari membri na-

materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea che all'art. 10, par. 2, prevede la possibilità di un intervento di *Eurojust* nel caso in cui si verificano problemi nell'esecuzione di una rogatoria in materia bancaria *GCUE C 326/1*; alla decisione relativa alla protezione dell'euro dalla falsificazione che all'art. 4, par. 2, prevede la possibilità per gli Stati membri di avvalersi degli strumenti di cooperazione offerti da *Eurojust* nei procedimenti inerenti alla falsificazione e ai reati connessi con la falsificazione dell'euro.

zionali, con asimmetrie in ordine sia all'ampiezza, sia alla efficacia degli stessi.⁷⁶

A tale difficoltà, scaturente dalla non comparabilità dei poteri che sono stati poi effettivamente attribuiti ai vari membri nazionali dalle rispettive legislazioni⁷⁷, deve poi aggiungersi l'ulteriore fattore derivante dall'attribuzione ai membri nazionali di poteri più estesi rispetto a quelli immediatamente riconosciuti dalla decisione medesima all'organismo nel quale operano.

L'art. 12 del regolamento interno di *Eurojust*, prevede, comunque, che ciascun membro nazionale informi il presidente e gli altri nazionali del suo mandato e dei poteri giudiziari conferitigli sul territorio del proprio Stato a norma dell'art. 9, par. 3, della decisione istitutiva.

Il presidente di *Eurojust* è, a sua volta, tenuto a redigere ed aggiornare periodicamente un documento in cui sono pre-

⁷⁶ Il riferimento è alla “nota di riflessione” sulla messa in conformità della legislazione nazionale degli Stati membri con la decisione istitutiva di Eurojust, indirizzata al Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea. (nota del 14 giugno 2002, doc. 9404/02, JAI 107, Eurojust). In tale documento si immaginavano tre possibili livelli di efficacia dei poteri conferiti ai membri nazionali dagli Stati membri nei confronti delle rispettive autorità giudiziarie: poteri di efficacia limitata, comprendenti un potere di impulso (richiesta di acquisizione di informazioni o di compimento di atti istruttori) e di coordinamento di più autorità, senza, però, carattere vincolante; poteri di efficacia intermedia comprendenti poteri di impulso con carattere vincolante o anche, nei casi di urgenza il potere di procedere personalmente al compimento di atti nell'ambito di una indagine; poteri di efficacia elevate, sino all'esercizio personale dell'azione penale ed al compimento personale di tutti gli atti necessari al tale fine.

cisati il mandato, i poteri giudiziari e le prerogative che gli Stati membri hanno conferito ai rispettivi membri nazionali per agire nei confronti di autorità giudiziarie straniere.

6. Il trattamento dei dati e l'autorità di controllo comune.

L'efficacia con la quale *Eurojust* è in grado di operare per il conseguimento dei propri obiettivi, dipende, in misura notevole, dalla ricchezza delle informazioni di cui essa può disporre, ottenendole, in particolare, oltre che dalle autorità nazionali competenti, da organi quale *Europol*, Rete Giudiziaria europea, *Olaf*. Il che è vero, in particolare, per l'obiettivo relativo all'impulso ed al miglioramento del coordinamento delle indagini, presupponendo l'azione in tali campi la possibilità di individuare, sulla base dei dati acquisiti e della loro elaborazione, i fattori di collegamento esistenti tra le indagini condotte nei vari Stati membri. La formazione e lo sviluppo di banche dati rappresentano dunque un aspetto essenziale delle attività di *Eurojust*.

In effetti, al trattamento dei dati la decisione istitutiva dedica un numero consistente di articoli (art. 14 ss.).

L'art. 16, in particolare, prevede la creazione di una banca dati nella quale possono essere conservati dati personali e dati non personali con lo scopo, fondamentalmente, di agevolare l'accesso alle informazioni sulle indagini e le azioni penali in corso e di prestare sostegno alla gestione ed al coordinamento delle indagini e delle azioni penali al cui coordinamento contribuisce *Eurojust* "tramite il controllo incrociato delle informazioni".

La decisione istitutiva si occupa, poi, in particolare, del trattamento dei dati personali, rispetto ai quali è previsto che sia garantito un livello di protezione almeno equiva-

lente a quello risultante dalla applicazione dei principi sanciti dalla convenzione del Consiglio d'Europa del 28 Gennaio 1981 e successive modifiche in vigore tra gli Stati membri, nonché che essi siano adeguati, pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità del trattamento, esatti ed aggiornati, in relazione alle informazioni fornite dalle autorità competenti degli Stati membri o da altri *partners* e che siano trattati “in modo leale e lecito” (art. 14)

L'art. 15 definisce quali sono i dati personali che *Eurojust* può trattare, distinguendo, con riferimento alle due categorie di soggetti ai quali, esclusivamente, tali dati si possono riferire: quelli riguardanti persone che sono oggetto di una indagine o di una azione penale secondo l'ordinamento degli Stati membri per uno dei reati rientranti nella competenza di *Eurojust* e quelli riguardanti le persone considerate testimoni o vittime. Una disciplina particolare è dettata per i dati sensibili (art. 15 par. 4).

Solo i membri nazionali ed i loro assistenti, nonché il personale autorizzato di *Eurojust*, possono avere accesso ai dati personali da *Eurojust* ai fini del conseguimento degli obiettivi della stessa (art. 18); essi sono tenuti al rispetto dell'obbligo di riservatezza previsto dall'art. 25, obbligo che li lega anche dopo la cessazione delle funzioni o del contratto di lavoro.

Una disciplina specifica è dettata in ordine al diritto di accesso ai propri dati personali (art. 19) ed al correlativo diritto di chiederne a *Eurojust* la rettifica o la cancellazione qualora gli stessi si rivelino errati o incompleti oppure inseriti o conservati in contrasto con le disposizioni pertinenti della decisione istitutiva.

L'art. 21, dopo avere affermato la regola generale secondo la quale i dati personali trattati da *Eurojust* non possono essere dalla stessa conservati “più del tempo necessario al conseguimento dei suoi obiettivi”, stabilisce il divieto di conservare i dati personali oltre i termini costituiti da: *a)* la data di scadenza del termine di prescrizione dell'azione penale in tutti gli Stati membri interessati dall'indagine e dalle azioni penali; *b)* la data cui è divenuta definitiva la decisione giudiziaria dell'ultimo degli Stati membri interessati dalle indagini e dalle azioni penali che hanno motivato il coordinamento di *Eurojust*; *c)* la data in cui *Eurojust* e gli Stati membri interessati hanno constatato o convenuto di comune accordo che non fosse più necessario il coordinamento dell'indagine o delle azioni penali da parte di *Eurojust*. È previsto un trattamento automatizzato che consenta di verificare il rispetto di tali termini di conservazione. A titolo di deroga, *Eurojust* può comunque decidere di conservare i dati oltre i termini indicati quando ne verifica la necessità per poter conseguire i suoi obiettivi, prevedendo la decisione istitutiva, anche in tale caso, un sistema periodico di verifiche circa la perdurante necessità della conservazione.

L'art. 22 delinea poi un sistema teso ad assicurare un elevato livello di sicurezza nel trattamento dei dati.

Il trattamento e la protezione dei dati personali costituiscono oggetto anche del regolamento interno di *Eurojust*, di cui all'art. 10, par. 2, della decisione istitutiva. Conformemente a quanto consentito da tale disposizione, il collegio di *Eurojust* ha adottato separatamente le disposizioni di tale regolamento in materia di trattamento e protezione

dei dati personali nella riunione del 21 ottobre 2004; il testo adottato dal collegio è stato successivamente approvato dal Consiglio il 24 febbraio 2005.

Per assicurare un adeguato controllo sulla correttezza del trattamento dei dati personali, oltre alla designazione, tra i membri del personale di *Eurojust*, di un delegato alla protezione dei dati (art. 17), la decisione istitutiva ha previsto l'istituzione di un'autorità di controllo comune indipendente preposta al controllo di tutte le attività di *Eurojust* in materia di trattamento dei dati, nonché all'esame del ricorso che possono essere ad essa indirizzati avverso le decisioni adottate in prima istanza da *Eurojust* in merito alle istanze di accesso ai propri dati personali o di rettifica o cancellazione degli stessi proposte dagli interessati.

A connotare la stessa in termini di indipendenza e di autonomia dall'organo controllato, l'art. 23 della decisione istitutiva le attribuisce una connotazione essenzialmente giudiziaria, oltre che esterna a *Eurojust*. Ai fini della sua costituzione, infatti, ogni Stato membro nomina, in conformità del proprio ordinamento, un giudice, non membro di *Eurojust* o, comunque, "una persona che eserciti funzioni che le conferiscano un'indipendenza adeguata", qualora ciò sia richiesto dall'ordinamento costituzionale o nazionale dello Stato membro interessato. Oltre che le modalità di nomina, la cui durata non può essere inferiore ai 18 mesi, è rimessa al diritto interno di ciascuno Stato membro anche la disciplina della revoca della nomina. Conformemente a quanto previsto dall'art. 23 par. 9, le persone così nominate hanno adottato, con atto del 2 marzo 2004, un regolamento interno e di procedura.

L'autorità di controllo comune è composta, peraltro, di soli tre membri permanenti, individuati, a rotazione, tra i soggetti designati dagli Stati membri di cui sopra – in particolare, il giudice nominato da uno Stato membro diventa permanente un anno prima che il suo Stato eserciti la Presidenza del Consiglio e per la durata di anno e sei mesi – nonché da uno o più giudici *ad hoc*, associati ai primi esclusivamente per l'esame dei ricorsi provenienti dallo Stato membro che li ha nominati.

Le decisioni dell'autorità di controllo comune, le cui competenze, secondo il considerando n. 10 della decisione istitutiva “non dovrebbero pregiudicare le competenze dei giudici nazionali dinanzi a questi ultimi”, sono definitive e vincolanti per *Eurojust*.

7. La nuova Decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust.

Negli ultimi anni i dati registrati evidenziano l'importanza che *Eurojust* ha assunto nei rapporti di cooperazione giudiziaria ed in particolare nel settore della criminalità organizzata e del terrorismo.

Tali dati sono confermati da obiettive risultanze statistiche relative agli ultimi anni di operatività dell'organismo:

- 2006: si sono registrati 771 casi operativi con un incremento del 31% rispetto al 2005;
- 2007: si sono registrati 1000 casi operativi con un incremento del 50% rispetto all'anno precedente;
- 2008: si sono registrati 1200 casi operativi con un ulteriore incremento rispetto all'anno precedente.
- 2009: si sono registrati 1372 casi operativi con un ulteriore incremento rispetto all'anno precedente;
- 2010: si sono registrati 1424 casi operativi con ulteriore incremento rispetto all'anno precedente.⁷⁸

Dal punto di vista qualitativo, le autorità giudiziarie nazionali che ad *Eurojust* si sono rivolte hanno riconosciuto che, in gran parte dei casi, l'intervento dell'organismo ha decisamente migliorato la qualità e la velocità di trattazione dei casi, con positivi riflessi sulle indagini nazionali.

Accanto a tali note positive, non vanno tuttavia ignorati gli ostacoli che ancora si frappongono al suo ottimale funzionamento, tanto che il Consiglio ha più volte riconosciuto che la struttura ed il funzionamento dell'organismo sono

⁷⁸ I dati sono estratti dalla relazione annuale del 2010 di Eurojust.

suscettibili di un miglioramento, per la sempre maggiore centralità che esso potrà assumere nello svolgimento dei compiti di coordinamento.

L'obiettivo che la nuova decisione quadro intende perseguire è il miglioramento della funzionalità dell'organismo, superando quegli ostacoli che nella pratica si sono registrati nell'azione dei membri nazionali⁷⁹

Si è giunti al nuovo testo della decisione dopo un laborioso *iter* che si è concluso con l'accordo politico raggiunto in seno al Consiglio nel corso della riunione del 24 e 25 luglio del 2008.

I contenuti della nuova Decisione – che si avrà modo di sviluppare nel paragrafo successivo – tendono ad accrescere il ruolo e l'efficienza dell'organismo nella lotta al crimine organizzato e al terrorismo.

Siffatta Decisione prende le mosse da quanto già previsto nel programma Aja al punto 3.3.3, diretto all'approvazione di un nuovo strumento normativo su *Eurojust*, dal seminario organizzato il 29 e 30 ottobre 2007 dalla Presidenza di turno Portoghese “*Eurojust – Navigating the Way Forward*”, e dalla iniziativa della Commissione nella sua comunicazione n.644 del 23 ottobre 2007 al Consiglio e al Parlamento.⁸⁰

⁷⁹ Così, in dottrina, De Amicis – Surano, *Il rafforzamento dei poteri di Eurojust a seguito della decisione 2009/426/GAI*, in *Cass. pen.*, 2009, p. 4453; De Amicis, *La nuova rete ed il suo rapporto con Eurojust*, in *Cass. pen.*, 4, 2009, p. 1710; Moscarini, *Eurojust e p.m. europeo: dal coordinamento investigativo alle investigazioni coordinate*, in *dir. pen. e proc.*, 2011, 5, p. 635; Spiezia, *Il coordinamento*, cit., p. 1994.

⁸⁰ La comunicazione ha le sue basi nel programma dell'Aja, nel quale la Commissione veniva invitata a considerare gli ulteriori sviluppi di

Nel citato documento la Commissione ha posto innanzitutto l'accento sulla necessità della attribuzione di maggiori poteri ai membri nazionali. È stata espressa la consapevolezza che il ruolo dei membri nazionali non deve essere meramente sostitutivo delle attività amministrative che competono agli uffici nazionali centrali (quali il Ministero della Giustizia) nell'agevolare la cooperazione. La loro funzione deve essere piuttosto una funzione attiva ed operativa, a livello tecnico o legale, per migliorare l'effettività della cooperazione.

Numerosi sono stati gli emendamenti proposti dalla Commissione in relazione ai poteri in capo al membro nazionale, in particolare:

- ⇒ la possibilità di richiedere investigazioni aggiuntive;
- ⇒ sollecitare le autorità nazionali per far adottare misure specifiche;
- ⇒ il riconoscimento di un dovere di informazione preventiva da parte delle autorità giudiziarie nazionali, circa la decisione di costituzione di una squadra investigativa comune;
- ⇒ la possibilità di ricevere tempestiva informazione qualora siano coinvolti due o più Stati membri, in merito

Eurojust sulla base di una proposta della Commissione che avrebbe dovuto presentare entro il 2006 una proposta per Eurojust sulle basi del nuovo Trattato di Costituzione europea. Alla luce della stasi del percorso di riforma costituzionale avviato, la Commissione ha ritenuto in primo luogo di adottare una prima comunicazione sullo sviluppo di Eurojust e della Rete Giudiziaria europea.

alla organizzazione di consegne controllate, operazioni di infiltrazione o sotto copertura;

⇒ la possibilità di ricevere immediata informazione dalle autorità nazionali, di casi che possono avere incidenza o nei quali siano coinvolti, anche solo potenzialmente altri Stati membri o paesi terzi.⁸¹

Alla comunicazione della Commissione ha fatto seguito l'iniziativa di alcuni Stati membri (Slovenia, Francia, Repubblica Ceca, Svezia, Spagna, Belgio, Polonia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovacchia, Estonia, Austria, Portogallo), che il 7 gennaio 2008 hanno presentato una proposta per una Decisione sul rafforzamento del ruolo di *Eurojust*, volta ad introdurre emendamenti alla Decisione del Consiglio 2002/187/659 già modificata dalla Decisione 2003/659/GAI.

Si è giunti all'adozione della nuova Decisione su *Eurojust* alla seduta tenuta dal Consiglio il 16 dicembre 2008, unitamente al testo sulla Rete Giudiziaria europea⁸²

⁸¹ In dottrina, cfr. Chiavario, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 974; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Torino, Utet, 2011, p. 433; Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale*, cit., p. 228; Id., *Il coordinamento*, p. 1995.

⁸² I negoziati sono iniziati immediatamente sotto la Presidenza slovena e sono continuati sotto la presidenza francese nell'ambito del gruppo di lavoro del Consiglio dell'UE "Cooperazione penale" (Copen) fino al raggiungimento dell'accordo politico del luglio 2008. Ciò avveniva dopo il ritiro di alcune riserve di scrutinio formulate dai parlamenti nazionali (l'ultima in ordine di tempo, quella olandese) e dopo che il Parlamento europeo licenziava il proprio parere favorevole nella sessione plenaria del 1-4 settembre 2008.

8. (segue) Lo sviluppo dei sistemi di gestione: l'introduzione del *Call Coordination (OCC)* e del *EPOC IV (European Pool against Organised Crime)*.

La prima rilevante modifica è stata apportata all'art. 2, introducendo un rafforzamento strutturale dei *desk* nazionali, allo scopo di assicurare una continuità ed effettività nella realizzazione degli obiettivi dell'organismo. In particolare, il membro nazionale avrà la sua regolare sede di lavoro presso *Eurojust* e sarà assistito da almeno un sostituto e da un'altra persona con qualifica di assistente⁸³.

Eurojust ha proseguito lo sviluppo del sistema di gestione dei casi (CMS) come strumento informativo. Nel 2010 è stata introdotta una nuova versione del CMS, migliorata in termini di modalità di accesso e di fruibilità. Inoltre è stato costituito un gruppo di lavoro per la preparazione e la gestione delle modifiche tecniche necessarie per l'attuazione della decisione *Eurojust*. Tali modifiche comprendono il sistema di coordinamento permanente (OCC) e il progetto EJ127.⁸⁴

L'art. 5a prevede la creazione del *Call Coordination (OCC)*, una nuova struttura che garantirà un supporto continuo alle autorità nazionali⁸⁵.

⁸³ Se necessario e con l'accordo del collegio, più sostituti o assistenti potranno collaborare con il membro nazionale.

⁸⁴ Così, in dottrina, De Amicis – Surano, *Il rafforzamento dei poteri di Eurojust*, cit., 4454; Spiezia, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 230; Moscarini, *Eurojust e p.m. europeo*, cit., p. 637; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 435.

⁸⁵ L'OCC garantirà assistenza 24h su 24h e per 365 giorni.

In altre parole, il rappresentante nazionale in servizio presso l'OCC potrà inviare direttamente la richiesta urgente di assistenza giudiziaria al proprio collega appartenente allo Stato membro nel cui territorio la richiesta deve essere eseguita.

È del tutto evidente che l'introduzione dell'OCC andrà a sostituire l'art. art. 6 lett. g) ovvero la possibilità di richiedere l'intervento di *Eurojust* ai fini della trasmissione delle richieste di assistenza giudiziaria, nei casi di esecuzione coordinata di atti d'indagine.

L'istituzione dell'OCC implicherà un rilevante sforzo organizzativo ed esigerà un rafforzamento – per garantire, così come si prefigge, l'assistenza continua – ai singoli *desk*, secondo le previsioni del modificato art. 2.

Come innanzi detto, le modifiche comprendono anche il progetto "EJ27" volto ad istituire un canale sicuro di comunicazione con ciascuno Stato membro. Tale canale consentirà sia il collegamento con *Eurojust* (ENCS) negli Stati membri e il CMS sia il maggiore scambio d'informazioni previsto dall'articolo 13.

Per quanto riguarda il progetto di ricerca denominato E-POC IV (*European Pool against Organised Crime*), cofinanziato dalla Commissione europea, è avanzato dalla fase di raccolta delle informazioni all'analisi ed ha prodotto le prime proposte per l'individuazione di un modello di scambio dei dati a livello giudiziario. In parallelo, il progetto ha sviluppato ulteriormente un sistema derivato del CMS da utilizzare negli Stati membri come strumento informatico di cooperazione internazionale nella banche dati nazionali. Tali Stati membri *partner*, Bulgaria, Italia e Pa-

esi Bassi, si sono resi disponibili per sperimentare questa possibile soluzione.

9. (segue) il rafforzamento dei poteri del membro nazionale e del collegio alla luce della nuova Decisione quadro.

La nuova decisione quadro prevede rilevanti novità per le attribuzioni, in aggiunta a quelle già previste, del membro nazionale. Questi ultimi potranno, in particolare, richiedere alle competenti autorità degli Stati membri di adottare speciali iniziative investigative ed ogni altra misura giustificata dalle finalità dell'indagine o del procedimento⁸⁶ (art. 6).

L'ultimo comma dell'art. 6 prevede, inoltre, che gli Stati membri dovranno assicurare che le competenti autorità rispondano senza indebito ritardo alle richieste effettuate dal membro nazionale.⁸⁷

Rilevante è inoltre la previsione dell'art. 8 della nuova Decisione quadro, che estende l'obbligo di motivazione per le richieste inoltrate dal membro nazionale⁸⁸.

Le autorità nazionali dovranno, quindi, fornire spiegazioni per ogni rifiuto espresso alle richieste provenienti dai membri di *Eurojust*.

⁸⁶Sul tema, cfr. in dottrina Chiavario, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 976; De Amicis – Surano, *Il rafforzamento dei poteri di Eurojust*, cit., p. 4454; Spiezia, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 230; Moscarini, *Eurojust e p.m. europeo*, cit., p. 637; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria*, p. 435; Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale*, cit., p.228; Id., *Il coordinamento*, cit., p. 1995.

⁸⁷ Tale previsione è scaturita da una proposta ungherese.

⁸⁸ L'obbligo di motivazione era già previsto per le richieste inoltrate dal collegio.

Del tutto innovativa è poi l'attribuzione dei poteri conferiti al membro nazionale nella sua capacità di competente autorità nazionale secondo il proprio diritto interno, in base ai nuovi artt. 9 a) 9b) 9c) e 9 d) .

Invero, ai sensi dell'art. 9b), ciascun membro, nella sua posizione di autorità nazionale, potrà ricevere e trasmettere richieste di assistenza giudiziaria dar seguito ad esse, adottare iniziative e facilitare l'esecuzione, fornire informazioni supplementari, e nel caso di parziale 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. 9c) il membro nazionale potrà, in accordo con la competente autorità giudiziaria e sulla base di 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 condizionare che le autorità nazionali cui l'ordine è rivolto siano state comunque invitate a parteciparvi; autorizzare a 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.

Le innovative attribuzioni conferite al membro nazionale dai citati articoli sono destinate ad avere un grande impatto perché introducono la regola secondo cui la nomina di un magistrato quale membro nazionale di *Eurojust* si accompagnerà dal riconoscimento di una serie di prerogative tipicamente giudiziarie.

È stato previsto che ciascuno Stato membro conserva ambiti di discrezionalità nel definire la natura e la estensione dei poteri che in tal senso attribuirà al membro nazionale .

Si tratta, quindi, di significativi cambiamenti nella dinamica della cooperazione giudiziaria, per ciò che riguarda i rapporti tra il membro nazionale e le corrispondenti autorità giudiziaria dello Stato di appartenenza.

Si è giunti ad un contemperamento di contrapposti interessi: da un lato, misure dirette a far sì che l'autorità nazionale conservi la responsabilità nella conduzione del procedimento e, dall'altro, l'introduzione di norme (artt. 9a), 9 b) e 9c) che conferiscono ad *Eurojust* la possibilità di poter adottare in caso di necessità misure urgenti.

La citata Decisione quadro è intervenuta, all'art. 13, per rafforzare i flussi informativi tra il membro nazionale e le corrispondenti autorità giudiziarie . Le autorità degli Stati

membri scambieranno con *Eurojust* ogni informazione necessaria per la realizzazione delle funzioni dell'organismo di coordinamento sopranazionale ovvero:

- la comunicazione di informazioni sulla costituzione di una squadra investigativa comune e sui risultati da essa conseguiti;
- la comunicazione di possibili conflitti di giurisdizione; (art. 8a);
- la comunicazione di consegne controllate che riguardino almeno tre Stati membri (art. 8b);
- l'esistenza di ripetute difficoltà o rifiuto nell'esecuzione di assistenza giudiziaria, ovvero di strumenti basati sul principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie (art. 8 c);
- la comunicazione di casi relativi a richieste di assistenza giudiziaria, ovvero di decisioni da eseguirsi in altri Stati membri sulla base del principio del mutuo riconoscimento, qualora siano coinvolti almeno tre Stati membri e ricorrano in via alternativa una delle seguenti ulteriori condizioni: a) il delitto per il quale si procede è punibile nello Stato richiedente con la pena detentiva di almeno 5 o 6 anni, secondo la legislazione dello Stato membro coinvolto e riguarda specifiche ipotesi delittuose, quali il traffico di essere umani, lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia, il traffico di droga, il traffico di armi da fuoco, corruzione, la frode che pregiudichi interessi finanziari della comunità europea, la contraffazione dell'euro, il riciclaggio, l'attacco contro i sistemi informatici; b) siano emersi elementi fattuali che facciano ritenere il coinvolgimento della criminalità organizzata nello speci-

fico caso, ovvero ci siano elementi nel ritenere che il caso abbia natura transnazionale o ripercussione a livello della Unione europea o comunque possa riguardare Stati membri diversi da quelli direttamente coinvolti.

Inoltre, il membro nazionale avrà diretto accesso alle informazioni nel proprio ordinamento, in particolare potrà consultare :

- ⇒ i registri del casellario giudiziale;
- ⇒ i registri delle persone arrestate;
- ⇒ i registri delle indagini pendenti;
- ⇒ i registri della DNA (Direzione nazionale antimafia).

La nuova Decisione quadro, inoltre, prevede il rafforzamento dei poteri del collegio, in particolare potrà: emettere pareri non vincolanti in forma scritta nel caso in cui:

- due o più Stati membri non raggiungano un accordo in presenza di un conflitto di giurisdizione;
- vi sia un rifiuto congiunto di due o più Stati membri ad intraprendere una indagine⁸⁹.

⁸⁹ In tal caso il collegio potrà essere investito, 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 nazionali.

10. Le problematiche emerse dall'attività operativa di Eurojust.

Abbiamo già fatto cenno nei paragrafi precedenti (v. par. 8) il notevole incremento dell'attività, negli ultimi anni, di Eurojust sul piano operativo e sul piano qualitativo, per la migliorata capacità dell'organismo nell'azione di supporto alle autorità nazionali nei casi di criminalità transfrontaliera.

Con specifico riferimento all'azione italiana, è rilevabile un crescente ricorso all'azione del *desk* nazionale da parte delle autorità giudiziarie, essendo stati registrati circa 100 casi attivi (in cui, cioè le autorità giudiziarie italiane hanno richiesto assistenza e supporto) e 200 casi passivi (in cui il *desk* italiano è stato richiesto al riguardo).

Accanto ai dati positivi il bilancio dell'organismo sul piano operativo presenta ancora alcuni ostacoli che impediscono all'organismo di lavorare al meglio delle sue possibilità.

In particolare, sussistono dei limiti "fisiologici" dettati dalla mancanza di poteri sulle autorità nazionali, e dell'utilizzo di Eurojust esclusivamente come agevolazione delle richieste di assistenza, che potrebbe essere svolto efficacemente dalla Rete dei punti di contatto e dai magistrati di collegamento.

Emerge infatti anche dalla relazione annuale che Eurojust non ha dispiegato appieno il suo potenziale funzionale, che attiene in via primaria all'esercizio della attività di coordinamento di indagini a carattere transnazionale.

Sul punto giova richiamare le riflessioni formulate a suo tempo dal Presidente del collegio di *Eurojust*, secondo cui l'organismo sta ancora esprimendosi al 30% delle sue effettive potenzialità e che ulteriori incrementi sono possibili, anche nel breve periodo, indipendentemente dall'applicazione della nuova decisione su *Eurojust*.

La giustificazione sembra legata esclusivamente alla perdurante e scarsa conoscenza dell'organismo e alla conseguente non elevata frequenza con cui le autorità nazionali ricorrono ad esso. È opportuno richiamare il dato italiano che consta di esiguo numero di comunicazioni effettuate. Non può però sottacersi che per sopperire alla necessità di diffondere la conoscenza dell'organismo e delle sue modalità e potenzialità operative tra le autorità giudiziarie italiane, sono state promosse numerose iniziative da parte del CSM che ha organizzato e promosso due incontri di studio, nel 2010 e nel 2011 – Marketing Seminar – aventi ad oggetto la facilitazione del coordinamento delle indagini sovranazionali tenutosi a Roma ove hanno partecipato numerosi magistrati italiani in rappresentanza di tutti i distretti di Corte di Appello.⁹⁰

⁹⁰ Al convegno hanno partecipato il Sen. Avv. Nicola Mancino (Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura), il Dott. Francesco Saverio Mannino (Presidente nona Commissione CSM), il Dott. Francesco Lo Voi (membro nazionale del *Desk* italiano di *Eurojust*), il Dott. Filippo Spiezia (vice rappresentante italiano di *Eurojust*) ha tenuto una relazione dal titolo “*collocazione di Eurojust nel quadro degli organismi internazionali in materia di cooperazione giudiziaria: operatività, potenzialità e limiti*”, il Dott. Pietro Suchan (Direzione Distrettuale Antimafia di Firenze) ed il Dott. Catello Maresca (Direzione Distrettuale Antimafia di Napoli) hanno tenuto una relazione dal titolo “*L’operatività di Eurojust vista dal lato*

Una ulteriore problematica emersa dall'attività operativa di *Eurojust* attiene alla necessità di incrementare il flusso informativo in direzione dell'organismo, da attuarsi in modo costante, affinché i membri nazionali possano svolgere compiti di coordinamento non in modo episodico, come di fatto oggi accade, ma in via strutturale e permanente. In tale prospettiva appaiono allora auspicabili idonei protocolli operativi da stipularsi tra il membro italiano di *Eurojust* ed i suoi principali corrispondenti nazionali, quali l'ufficio del Ministero della giustizia ed il Procuratore nazionale antimafia. Anche grazie alla creazione dei

dell'autorità giudiziaria nazionale: testimonianze di casi pratici", Dott.ssa Laura Bertolè Viale (Avvocato generale della Procura generale di Milano) e Dott. Galileo D'Agostino (Magistrato di collegamento con il regno di Spagna) hanno tenuto una relazione a due voci dal titolo "*I rapporti di Eurojust con gli altri attori della cooperazione giudiziaria e con i corrispondenti nazionali: tra norme e prassi*", dott.ssa Malci Gabrielcic (rappresentante del desk nazionale per la Slovenia) ha tenuto una relazione dal titolo "*Il rafforzamento dei poteri di Eurojust nella nuova decisione n. 426 del 2009: i principali contenuti innovativi*", Dott.ssa Carmen Manfreda (Vice rappresentante italiano ad Eurojust), Dott. ssa Federica Curtol (Analista presso Eurojust) hanno tenuto una relazione a due voci dal titolo "*Le innovazioni nel coordinamento sovranazionale: l'Eurojust National Coordination System. Aspetti normativi ed operativi*", Dott.ssa Anna Pagnotto (Ministero della Giustizia) ha tenuto una relazione dal titolo "*L'informal Working Group per l'attuazione della nuova decisione su Eurojust: i risultati raggiunti*", Dott.ssa Augusta Iannini (Capo Dipartimento legislativo presso il Ministero della Giustizia) ha tenuto una relazione dal titolo "*Il Ministero della Giustizia e le iniziative di implementazione: problematiche e proposte*", Dott. Piero Grasso (Procuratore Nazionale Antimafia), Dott. Luigi Frunzio (Direttore Affari Generali presso il Ministero della Giustizia) ed il Dott. Eugenio Selvaggi (Sostituto Procuratore Generale presso la Suprema Corte di Cassazione).

nuovi canali di informazione (in nota vedi paragrafo su OCC) sarà possibile il contatto diretto e costante con tali uffici che garantirà un rapido e sicuro scambio di informazioni.

CAPITOLO III

I rapporti con gli altri organismi comunitari

SOMMARIO: 1. I *partners* nel settore dell'assistenza giudiziaria: la rete giudiziaria europea e i magistrati di collegamento. – 2. Le novità previste della Decisione 2008/976/GAI relativa alla Rete Giudiziaria Europea. – 3. I rapporti tra la Rete Giudiziaria Europea ed *Eurojust*. – 4. La nascita dell'Ufficio di Polizia europeo. – 5. La nuova “stagione” di *Europol* alla luce della Decisione 2009/371/GAI. – 6. La stretta cooperazione tra *Eurojust* ed *Europol*. – 7. Le squadre investigative comuni. – 8. L'attività di coordinamento per gli interessi finanziari della Comunità: la nascita dell' *Olaf*. – 9. La legittimazione ad investigare dell' *Olaf*: natura, strumenti e modalità. – 10. Il quadro dei rapporti tra *Eurojust*, *Europol* e l' *Olaf* nella prospettiva della creazione di una Procura europea.

1.I *partners* nel settore dell'assistenza giudiziaria: la rete giudiziaria europea e i magistrati di collegamento.

La realizzazione degli obiettivi legati al potenziamento ed alla semplificazione delle nuove procedure di cooperazione giudiziaria, specie per fronteggiare le forme gravi di criminalità transnazionale con connotazioni “bilaterali”, ha da sempre avvertito il bisogno di un organismo giudiziario capillarmente diffuso sul territorio europeo ed in grado di interagire con speditezza ed efficacia sia con le competenti autorità nazionali, sia con gli altri “attori” istituzionali della cooperazione a livello comunitario.

In particolare, la rete giudiziaria europea ed i magistrati di collegamento costituiscono i “*partners*” privilegiati di *Eurojust* sul comune territorio dell'agevolazione e semplificazione dei meccanismi e delle prassi di funzionamento della cooperazione giudiziaria⁹¹.

La naturale espansione delle funzioni di coordinamento e cooperazione attribuite all'*Eurojust*, sia nella versione collegiale che in quella individuale, ha imposto una ridefinizione dei compiti originariamente assegnati al citato organismo.

Nel corso degli anni è stata confermata l'iniziale prospettiva che i due organismi potessero operare una stretta e costante cooperazione, in conseguenza della creazione di una base comune di dati documentali e di un efficace co-

⁹¹ La Rete Giudiziaria europea è stata istituita con l'azione comune del Consiglio d'Unione europea del 29 giugno 2008, emessa sulla base dell'art. K3 del Trattato sull'Unione Europea (pubblicata in *GCUE*, L. 191/4 del 7 luglio 1998).

involgimento dei punti di contatto della Rete e dei magistrati di collegamento nella struttura organizzativa di *Eurojust*.

L'idea di istituire una rete di magistrati trae origine da un progetto belga, avviato nel 1996, avente, appunto, l'obiettivo di realizzare una rete giudiziaria contro la criminalità organizzata⁹².

La rete si articola in una serie di "punti di contatto" ed è composta dalle autorità centrali responsabili della cooperazione giudiziaria internazionale, dalle autorità giudiziarie (o altre autorità competenti) con responsabilità specifiche nell'ambito della cooperazione internazionale, per contrastare con maggiore efficacia particolari forme di criminalità quali la "criminalità organizzata", la "corruzione", il "traffico di stupefacenti" o il "terrorismo"⁹³.

Nel nostro ordinamento i punti di contatto sono stati individuati, oltre che in quello centrale (Ufficio II, Direzione

⁹² Inizialmente l'organismo avrebbe dovuto avere il nome di "Rete giudiziaria europea contro la criminalità organizzata".

⁹³ Così, in dottrina, Caggiano, *L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva dell'Unione basata sul diritto*, in *Studi integr. europea*, 2007, p. 335; Calvanese – De Amicis, *La rete giudiziaria europea: natura, problemi e prospettive*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 698; Di Stasi, *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, mandato di arresto e tutela multilivello dei diritti fondamentali*, in AA.VV., *Studi in onore di Umberto Leanza*, Napoli, 2008, p. 1009 ss.; Dell'Osso, *Rapporto sulla Rete Giudiziaria Europea*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2005, p. 1540; Galgo, *La Red Judicial Europea*, in *International Review of Penal Law*, vol. 77, 2006, p. 299; AA.VV., *Mandato di arresto europeo e procedure di consegna* (a cura di Kalb), Milano, Giuffrè, 2005; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Torino, Utet, 2011, p. 433; Selvaggi, *La rete giudiziaria europea: uno strumento per migliorare la cooperazione*, in *Doc. giust.*, n. 6, 2000, c. 1123.

generale degli Affari del Ministero della Giustizia), nelle Procure Generali presso le Corti d'appello (ogni procuratore Generale, infatti, ha provveduto a nominare due punti di contatto, uno effettivo ed uno supplente), nonché nella Direzione nazionale antimafia.

Anche la Rete giudiziaria europea ha risentito di quel processo di aggiornamento normativo attuato nel corso del 2008, volto a conferire maggiori capacità operative agli organismi cui sono demandati compiti rilevanti in materia di cooperazione giudiziaria.

La modifica del 16 dicembre 2008 (2008/976/GAI), infatti, che ha abrogato la precedente Azione Comune del 29 giugno 1998, ha rivisto interamente sia la struttura che le modalità di funzionamento di tale importante organismo, sulla base della positiva esperienza maturata nei vari settori della cooperazione giudiziaria penale in un arco di tempo ultradecennale. Tale modifica sembra essere in linea con le valutazioni legate al nuovo impianto normativo del Trattato di Lisbona, ma anche alle implicazioni del recente allargamento dello spazio territoriale UE ai Paesi dell'est, oltre che, ovviamente, all'impatto "epocale" delle prime applicazioni del principio di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie⁹⁴.

Con un'azione comune adottata il 22 aprile del 1996 dal Consiglio dell'Unione Europea è stato previsto un quadro di scambio di magistrati di collegamento diretto a miglio-

⁹⁴ In materia v., in dottrina, De Amicis, "La nuova Rete Giudiziaria Europea ed il suo rapporto con Eurojust", in *Cass. pen.*, 2009, 4, p. 1710; Id., *Riflessioni su Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2002, 11, p. 3606.

rare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione Europea.

L'obiettivo di tale azione è quello di migliorare la rapidità ed efficacia della cooperazione giudiziaria, nonché di contribuire allo scambio di informazioni sui sistemi giuridici e giudiziari degli Stati membri e sul loro funzionamento.

Le funzioni dei magistrati di collegamento sono piuttosto ampie – come sancito dall'art. 2 – in quanto ad essi sono demandate le attività tese a facilitare e ad accelerare – tramite l'istituzione di contatti diretti con i servizi competenti e con le autorità giudiziarie della Stato di destinazione – tutte le forme di cooperazione giudiziaria in campo penale e, se del caso, civile. Le funzioni dei magistrati di collegamento possono, altresì, includere – in base agli accordi conclusi tra lo Stato membro di invio e lo Stato membro di destinazione – qualsiasi attività utile a garantire le funzione di scambio di informazioni e di dati statistici diretti a facilitare la conoscenza reciproca dei rispettivi sistemi giuridici e delle banche di dati giuridici degli Stati interessati.

Appaiono, comunque, evidenti i rapporti tra la Rete Giudiziaria e i magistrati di collegamento: mentre la prima si articola in una struttura ramificata ed estesa nelle varie realtà territoriali dei singoli Stati membri, i secondi sono stati istituiti per facilitare le relazioni interstatuali, a carattere privilegiato, fondate sulla negoziazione di accordi bilaterali o multilaterali.

Non può residuare dubbio che tra i due organismi debba esistere un inevitabile, indissolubile coordinamento: in questa prospettiva rileva la disposizione di cui all'art. 2

comma 4 dell'azione comune sulla istituzione della Rete Giudiziaria europea, che prevede la possibilità, per lo Stato membro di "associare" i magistrati di collegamento – qualora siano investiti di funzioni analoghe a quelle svolte dal personale di contatto – alla struttura della Rete Giudiziaria europea sulla base delle modalità da essa in concreto stabilite.

2. Le novità previste della Decisione 2008/976/GAI relativa alla Rete Giudiziaria Europea.

Il 7 gennaio 2008, quattordici Stati membri (Slovenia, Francia, Repubblica Ceca, Svezia, Spagna, Belgio, Polonia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovacchia, Estonia, Austria e Portogallo) hanno presentato una proposta per una nuova Decisione sulla Rete Giudiziaria europea, cui ha fatto seguito il parere espresso dal Parlamento Europeo in occasione della sessione plenaria dell'1-4 settembre 2008 il cui testo finale – che si compone di quindici articoli – è stato adottato nella seduta del Consiglio del 16 dicembre 2008.

Ai sensi dell'art. 1, tale Decisione sostituisce integralmente l'azione comune adottata nel Consiglio d'Europa il 29 giugno 1998 che, sulla base dell'articolo K3 del Trattato sulla Unione europea, istituiva la Rete di punti di contatto giudiziari denominata “Rete giudiziaria europea” (*European Judicial NetWork – Réseau Judiciaire Européen*)⁹⁵.

Le principali novità previste dalla nuova Decisione – rispetto all'Azione comune del 29 giugno 1998 – sono rappresentate dall'ampliamento dei soggetti che compongono la Rete. In particolare, la Decisione prevede che, alle autorità centrali responsabili della cooperazione giudiziaria internazionale ed alle autorità giudiziarie o ad altre autorità con competenze specifiche si affianchino le nuove figure del “*corrispondente nazionale*” e del “*corrisponde incaric-*

⁹⁵ Si tratta dell'Azione comune n. 1998/428/GAI pubblicata in G.C.U.E., 7 luglio 1998, L 191/4, 380.

cato” degli aspetti tecnici della Rete Giudiziaria Europea⁹⁶.

È rimasta, invece, immutata la disposizione relativa all’individuazione dei criteri generali che compongono la Rete, ossia le “norme costituzionali”, le “tradizioni giuridiche” e la “struttura interna” di ciascuno Stato membro.

Al tradizionale ruolo di “intermediari attivi” – che hanno il compito di agevolare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, secondo la originaria indicazione lessicale fornita dall’art. 2 dell’Azione comune – le nuove figure di punti di contatto aggiungono un significativo “*quid pluris*” sul piano della tipologia delle attribuzioni funzionali, che deriva dall’esplicitazione dei rispettivi compiti, sulla base delle disposizioni contenute nei commi 4 e 5 dell’art. 2 della citata Decisione.

In particolare, il *corrispondente nazionale* è chiamato a svolgere un delicato ruolo di coordinamento a livello interno di tutti gli aspetti relativi al funzionamento dei vari punti di contatto diffusi sul territorio, la cui attività appare particolarmente rilevante ed onerosa, specie in quei Paesi (come ad es. l’Italia, la Francia, la Germania, ecc..) che ne vantano un ragguardevole significativo numero.

⁹⁶ Cfr., in dottrina, Balsamo-Recchione, *La costruzione di un modello europeo di prova dichiarativa*, cit., p. 3622; Chiavario, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2005, p. 975; Buzzelli, *Processo penale europeo*, in *Enc. dir.*, Annali, II, t. 1, Milano, Giuffrè, 2008, p. 701; Calvanese-De Amicis, *Commento alla decisione istitutiva di Eurojust*, in *Guida al dir.*, 2002, 24, p. 8; De Amicis, “*La nuova Rete Giudiziaria Europea*”, cit., p. 1710; Id., *Eurojust*, in AA.VV., *Lezioni di diritto penale europeo*, a cura di Grasso e Sicurella, Milano, Giuffrè, 2007, p. 498.

Egli è, infatti, responsabile nel proprio Stato membro:

1. Delle questioni relative al funzionamento interno della Rete, ivi compresi i profili inerenti al coordinamento delle richieste di informazioni e delle risposte fornite dalle competenti autorità nazionali;

2. Dei contatti con il Segretario Generale della Rete Giudiziaria, che partecipa alle periodiche riunioni dei corrispondenti nazionali di cui all'art. 6.

Il corrispondente nazionale, inoltre, formula, su richiesta, un articolato parere sulla designazione di nuovi punti di contatto, secondo il dettato della lett. c) dell'art. 4.⁹⁷

Notevole rilevanza, dunque, assume, specie sul piano delle possibili ricadute sull'equilibrio nazionale della cooperazione giudiziaria, la figura del corrispondente nazionale per la Rete.

Il corrispondente incarico degli aspetti tecnici della Rete è chiamato, invece, a garantire che il complesso delle informazioni relative al proprio Stato membro, come espressamente elencate nell'art. 7 della Decisione, siano esattamente fornite e costantemente aggiornate in conformità dell'art. 8.

Confermando una scelta rivelatasi opportuna al fine di un efficace coordinamento delle richieste di cooperazione giudiziaria, i magistrati di collegamento - all'interno del nuovo quadro normativo di cui all'Azione comune 96/277/GAI del 22 aprile 1996 - continuano ad essere as-

⁹⁷ cfr. in dottrina, Aprile - Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Ipsoa, 2009, p. 237; Calvanese - De Amicis, *La rete giudiziaria europea*, cit., p. 699.

sociati alla Rete Giudiziaria ed alla rete protetta di telecomunicazioni (di cui all'art. 9), qualora siano stati designati da uno Stato membro, ed abbiano funzioni analoghe a quelle attribuite dall'art. 4 ai punti di contatto.

La Rete Giudiziaria Europea si è progressivamente dotata di strumenti operativi utili ed efficaci, rappresentati soprattutto da raccolte di informazioni (c.d. *fishes belges*) volte a facilitare le richieste di cooperazione ed aventi ad oggetto una serie di provvedimenti ed attività di natura investigativa (con i relativi parametri inerenti ai profili della competenza, dei presupposti e dei requisiti).⁹⁸

Ulteriori, rilevanti, strumenti operativi sono rappresentati dalla realizzazione dei progetti "*Atlas e Solon*", il primo consistente in una mappa europea computerizzata attraverso cui è possibile ottenere informazioni utili in ordine all'individuazione dell'autorità competente ad eseguire le richieste di assistenza giudiziaria, ed il secondo finalizzato a rendere disponibili (nelle lingue inglese, francese e spagnola) le terminologie delle espressioni che più di frequente ricorrono nella prassi della cooperazione giudiziaria, in modo da favorire l'acquisizione di un patrimonio lessicale tecnico-giuridico tendenzialmente omogeneo⁹⁹.

⁹⁸ Sul tema, cfr. in dottrina, De Amicis, "*La nuova Rete Giudiziaria Europea*", cit., p. 1714; Galgo, "*La Red Judicial Europea*", in *International Review of Penal Law*, vol. 77, 2006, p. 299; Selvaggi, "*La rete giudiziaria europea: uno strumento per migliorare la cooperazione giudiziaria in materia penale*", in *Doc. giust.*, n. 6, 2000, c. 1123.

⁹⁹ V. De Amicis, "*La nuova Rete Giudiziaria Europea*", cit., p. 1716; Dell'Osso, "*Rapporto sulla Rete Giudiziaria Europea*", in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2005, p. 1540 s.; Barbe, "*L'espace judiciaire européen*", La Documentation Française, Parigi, 2007, p. 135 s.; Lattanzi, "*Prospettive*

A tali strumenti, la Decisione quadro ne aggiunge uno estremamente importante, (specie per l'incremento delle attività operative della Rete nei suoi rapporti con l'*Eurojust*): si tratta della rete protetta di telecomunicazioni (art. 9), la cui istituzione dovrà favorire la circolazione dei dati e delle richieste di cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri, anche attraverso il collegamento con il sistema automatico di gestione dei fascicoli dell'*Eurojust* di cui all'art. 16 della Decisione 2002/187/GAI. Essa, inoltre, potrà essere utilizzata "per le loro attività operative", anche dai membri nazionali e dai corrispondenti nazionali dell'*Eurojust* (ivi compresi quelli individuati per le attività anti-terrorismo), oltre che dai magistrati di collegamento da quest'ultima designati.

di un sistema di giustizia penale europeo, in *La Magistratura*, 2008, n. 1, p. 138.

3. I rapporti tra la Rete Giudiziaria Europea ed *Eurojust*.

L'art. 26 e 27 della decisione quadro 2002/187/GAI prevede che *Eurojust* debba intrattenere con la rete giudiziaria europea rapporti privilegiati basati sulla concertazione e sulla complementarità, in particolare tra il membro nazionale, i punti di contatto di uno stesso Stato membro e l'eventuale corrispondente nazionale. Al fine di garantire una cooperazione efficace, sono state adottate le seguenti misure:¹⁰⁰

- L'accesso di *Eurojust* alle informazioni centralizzate della rete giudiziaria europea (conformemente all'art. 8 dell'azione comune 98/428/GAI) ed alla rete di telecomunicazioni istituita ai sensi dell'art. 10 di detta azione comune;
- Il segretario della Rete risiede – in deroga all'art. 9 par. 3 della azione comune del 98/428/GAI – presso il segretariato dell'*Eurojust*, costituendone un'unità distinta e autonoma sul piano funzionale, e avvalendosi dei mezzi dell'*Eurojust* necessari ad assolvere i compiti della rete giudiziaria europea;

¹⁰⁰ Così, in dottrina, Calvanese, *Comunicazioni agevolate con i corrispondenti*, in *Guida al dir.*, 2005, 14, 47; De Amicis, *Riflessioni su Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2002, 11, p. 3608; Nicastro, *Diritto penale europeo e ordinamento italiano, le decisioni quadro dell'Unione europea: dal mandato d'arresto alla lotta al terrorismo*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 87.

- I membri nazionali dell'*Eurojust* possono partecipare alle riunioni della rete giudiziaria europea su invito di quest'ultima. Punti di contatto della rete giudiziaria europea possono, quando lo ritengono necessario, essere invitati alle riunioni di *Eurojust*.

Di particolare interesse risultano, inoltre, le previsioni contenute nell'art. 10 della nuova Decisione, volte a regolamentare i rapporti tra la Rete ed *Eurojust*, che manterranno relazioni privilegiate¹⁰¹, intrattenendo rapporti di collaborazione vantaggiosi basati, secondo il dettato dell'art. 10 della Decisione, “sulla concertazione e sulla complementarità”, attraverso l'istituzione di quella che appare una “micro-camera” di consultazione, sia pure informarle, tra i vari punti di contatto di uno Stato membro.

Il patrimonio informativo e conoscitivo viene travasato in favore dell'*Eurojust* ed è garantito, soprattutto, dalla lett. a) dell'art. 10, che consente di mettere a disposizione di tale struttura non solo le informazioni centralizzate di cui all'art. 7 (già diffuse dal Segretariato tra i punti di contatto della Rete), ma anche il rilevante strumento operativo della rete protetta di telecomunicazioni istituita ex art. 9 della Decisione, la cui utilizzazione per la circolazione dei dati e delle richieste di cooperazione giudiziaria tra i vari Stati membri dell'U.E. viene resa possibile in tal modo anche per la conduzione delle attività operative dell'*Eurojust* (art. 9).

Un ulteriore scambio di informazioni – anch'esso significativamente incentrato sul versante strettamente operativo

¹⁰¹ V. De Amicis, “La nuova Rete Giudiziaria Europea, cit., p. 1715.

delle attività di coordinamento dell'*Eurojust* – viene previsto nella lett. *b*) dell'art. 10, che consente ai punti di contatto della Rete di informare, caso per caso, i rispettivi membri nazionali dei vari procedimenti che potrebbero essere trattati “più efficacemente” dall'*Eurojust*. Su invito della Rete Giudiziaria, del resto, i membri nazionali di *Eurojust* possono prendere parte alle riunioni dalla stessa periodicamente organizzate (art. 10 lett. *c*)¹⁰².

La necessità della coesistenza delle due strutture giudiziarie, l'esigenza di una ridefinizione dei loro rapporti di collaborazione (anche attraverso l'istituzionalizzazione di “canali” telematici che ne incrementino le possibilità di comunicazione diretta e continua) costituiscono, d'altra parte, obiettivi espressamente enunciati nei considerando n. 5, 6, e 8 della Decisione in commento.

Si tratta, del resto, di linee di orientamento ormai stabilmente fatte proprie dalle istituzioni comunitarie richiamate nello stesso Trattato di Lisbona, in virtù del quale l'art. 85 par. 1 lett. *c*) TFUE, individua tra i compiti da assegnare ad *Eurojust* (oltre al coordinamento delle indagini e delle azioni penali) il potenziamento della cooperazione giudi-

¹⁰² Così, in dottrina, Belfiore, *Il futuro della cooperazione giudiziaria e di polizia nell'unione europea dopo il Trattato di Lisbona; il Workshop di aggiornamento. Siracusa 23-24 Aprile 2010*, in *Cass. pen.*, 2010, 12, p. 4428; Dell'Osso, *Rapporto sulla Rete Giudiziaria*, cit., p. 1541; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Torino, Utet, 2011, p. 432; Selvaggi, *La rete giudiziaria europea*, cit., c.1123; 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.*, 5, 2010, p. 280.

ziaria, “ anche attraverso.. una stretta cooperazione con la Rete giudiziaria europea”.

Nella stessa prospettiva si colloca, inoltre, la recente Decisione del Consiglio dell’U.E (2009/426/GAI), volta al rafforzamento dell’*Eurojust*, che modifica sensibilmente la precedente Decisione istitutiva, ampliando in modo omogeneo il quadro dei poteri conferiti ai membri nazionali ed istituendo, oltre ad un sistema di coordinamento nazionale per l’*Eurojust* (*Eurojust National coordination system*), una “cellula di coordinamento” per fronteggiare i casi di emergenza.¹⁰³

La necessità di chiarire le rispettive funzioni dei due organismi, evitando inutili sovrapposizioni nell’ambito di un quadro di relazioni basato sui principi di complementarità e di reciproca consultazione, viene ribadita con decisione nel *considerandum* n. 6 nella su menzionata Decisione consiliare, che sotto altro profilo ritiene necessario preservare, al contempo, la specificità della Rete Giudiziaria Europea.

Il segretario della Rete Giudiziaria continua, infatti, a risiedere presso il Segretariato dell’*Eurojust*, pur costituendo una unità distinta sul piano funzionale.

Appare speculare alla norma contenuta nell’art. 10 lett. b) della Decisione in oggetto la novellata disposizione di cui

¹⁰³ Tale proposta è stata preceduta, anticipandone sostanzialmente le linee – guida e i contenuti di orientamento programmatico, dalla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul ruolo di Eurojust e della Rete Giudiziaria europea nell’ambito della lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo all’interno dell’Unione europea*, COM (2007) 644 definitivo, del 23 ottobre 2007.

all'art. 26 della proposta di Decisione relativa al rafforzamento dell'*Eurojust*, secondo cui anche i membri nazionali sono tenuti ad informare i punti di contatto della Rete, in relazione a quei procedimenti che si ritiene possano essere trattati più opportunamente da quest'ultimo organismo.

Nella sua nuova articolazione funzionale, dunque, la Rete Giudiziaria tende ad assumere, sia pur mantenendo una sua formale autonomia, il ruolo di braccio operativo dell'*Eurojust*, incrementandone, le capacità di coordinamento investigativo attraverso una più razionale ed efficace organizzazione della presenza dei punti di contatto sul territorio dell'Unione europea¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Cfr. De Amicis, *La "nuova Rete"*, cit., p. 1717.

4. La nascita dell'Ufficio di Polizia europeo.

Nell'ambito della cooperazione in materia di polizia e giustizia riconducibile al terzo pilastro del Trattato di Maastricht, di particolare rilevanza nel settore della lotta al crimine organizzato è stata la previsione di un Ufficio di Polizia europeo istituito con atto convenzionale del 1995. Il 18 aprile 2008 è stato raggiunto dal Consiglio l'accordo sul contenuto di una nuova Decisione su *Europol* in sostituzione della Convenzione vigente del 1995, che ne rafforza i suoi compiti operativi e di raccordo con le altre unità in ambito europeo, qualificando espressamente *Europol* come agenzia dell'Unione europea.¹⁰⁵

Prima di analizzare le novità previste dalla nuova Decisione quadro su *Europol*, è utile ripercorrere la storia di tale organismo. Il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, in vigore dal primo novembre 1993, aveva già previsto la formazione di un Ufficio europeo di Polizia agli artt. K1 e K2 (corrispondenti agli artt. 29 e 30 dopo le modifiche del Trattato di Amsterdam) con lo scopo di ottenere una cooperazione rafforzata tra le forze di polizia. Tale previsione è divenuta operativa solo a seguito della ratifica della Convenzione istitutiva firmata a Cannes il 26 luglio 1995, ratificata e resa esecutiva in Italia con la L. 23 marzo 1998, n. 93, entrata, poi, in vigore il 1 ottobre 1998. Con il suddetto atto convenzionale gli Stati membri dell'Unione

¹⁰⁵ Sul tema, cfr. in dottrina, De Amicis, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale. Verso un sistema integrato di forme e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 33; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 467.

europea istituivano dunque un Ufficio europeo di polizia denominato “*Europol*” con sede nei Paesi Bassi all’Aja, con l’obiettivo di realizzare e rafforzare – nel quadro della cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni – l’efficacia dei servizi di ciascuno Stato e la cooperazione tra di loro. Lo scopo era quello di prevenire e di combattere il terrorismo, il traffico illecito di stupefacenti e altre gravi forme di criminalità internazionale, nei casi di indagine riguardanti almeno due Stati membri dell’Unione.¹⁰⁶

Dunque, l’attivazione di *Europol* presupponeva:

- Indizi circa la esistenza di una struttura o di una organizzazione criminale;
- Che due o più Paesi fossero lesi da questa in modo così ampio – data la gravità e le conseguenze – da dover richiedere l’azione comune degli altri Stati membri.

Ciascuno Stato membro, ai sensi dell’art. 4 della Convenzione di *Europol*, ha costituito o designato un’unità nazionale, incaricata di svolgere le funzioni sopra descritte. Le unità nazionali, unico organo di collegamento tra *Europol* e i servizi nazionali competenti, hanno dunque inviato ad *Europol* almeno un ufficiale di collegamento, incaricato di rappresentare gli interessi della sua unità nazionale

¹⁰⁶ V. Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale*, p. 243; Caselli–De Amicis, *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell’ordinamento interno: struttura, funzioni e obiettivi dell’organismo sovranazionale*, in *Dir. e giust.*, n. 28, 2003; Chiavario, *Cooperazione giudiziaria e di polizia*, cit., p. 975; De Amicis-Santalucia, *La vocazione giudiziaria dell’Eurojust tra spinte sopranazionali e timidezze interne*, in *Cass. pen.*, 2011, 9, p. 137.

dell'ambito dell'*Europol*¹⁰⁷. Secondo la Convenzione istitutiva, *Europol* ha svolto, e continua a svolgere prioritariamente, le seguenti funzioni:

- Agevolare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri;
- Raccogliere e analizzare le informazioni;
- Comunicare ai servizi competenti degli Stati membri le informazioni acquisite, e rendere noti i collegamenti accertati tra fatti delittuosi;
- Facilitare le indagini degli Stati membri;
- Gestire raccolte informatizzate ed informazioni.

Già nella prospettiva del Trattato di Amsterdam (art. 30 comma 2) era stato previsto l'incremento delle attribuzioni di *Europol*, con il conferimento di compiti di coordinamento, onde effettuare specifiche attività investigative da parte delle competenti autorità degli Stati membri, cui affiancare rappresentanti dell'Ufficio europeo di *Europol*, attraverso la costituzione di unità miste, ove i membri di *Europol* potevano intervenire con funzione di supporto. La competenza di *Europol* si è, progressivamente, dilatata ed accresciuta per effetto di ulteriori additivi interventi normativi.

I settori nei quali può dispiegare la sua azione sono sempre più numerosi e riguardano: a) la prevenzione e la lotta contro il terrorismo; b) il traffico di stupefacenti; c) la tratta di esseri umani; d) le reti di immigrazione clandestina; e) il traffico illecito di materie radioattive e nucleari; f) il

¹⁰⁷ In dottrina, cfr. Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale, cit.*, p. 244; Nicastro, *Diritto penale europeo e ordinamento italiano, cit.*, p. 47.

traffico illecito di autoveicoli; g) la lotta contro la falsificazione dell'euro; h) il riciclaggio dei proventi di attività criminali transnazionali. Nell'art. 88 TFUE, poi, si precisa che *Europol* ha il compito di sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dall'applicazione della legge degli Stati membri e la reciproca collaborazione nella prevenzione e la lotta contro la criminalità che interessa due o più Stati membri.

Il comma 2 della medesima disposizione prevede, inoltre, la possibilità per il Consiglio ed il Parlamento – attraverso regolamenti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria – di determinare la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di *Europol*, che potranno comprendere: a) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle informazioni trasmesse, in particolare dalle autorità degli Stati membri o di Paesi o organismi terzi; b) il coordinamento, la organizzazione e lo svolgimento di indagini o di azioni operative, condotte congiuntamente o con le autorità competenti degli Stati membri, o con l'ausilio di squadre investigative comuni, eventualmente in collegamento con *Eurojust*.¹⁰⁸

Si prevede, inoltre, che l'attività di *Europol* dovrà essere sottoposta a controllo da parte del Parlamento europeo e

¹⁰⁸ A questo proposito v. De Amicis–Iuzzolino, *La costruzione dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia nelle disposizioni penali del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in *Cass. pen.*, 2004, p. 10; Mangiaracina, *Verso nuove forme di cooperazione giudiziaria: le squadre investigative comuni*, in *Cass. pen.*, 2004, pp. 751 e 2189; Secchi, *Le novità della convenzione 29 maggio 2000 in tema di assistenza giudiziaria penale fra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Doc. giust.*, 2000, p. 1120.

dei Parlamentari nazionali, e si precisa, altresì, che ogni attività di *Europol* deve essere condotta in collegamento, e d'intesa, con le autorità dello Stato membro o degli Stati membri interessati, ai quali è demandata, in via esclusiva, l'applicazione di misure coercitive.

5. La nuova “stagione” di *Europol* alla luce della Decisione 2009/371/GAI.

Il 6 aprile 2009 è stata adottata la nuova Decisione 2009/371/GAI che ha istituito “l’Ufficio europeo di polizia – *Europol*”, che sostituisce le disposizione della predetta Convenzione basata sull’art. K3 del Trattato sull’Unione Europea ed istitutiva dell’Ufficio europeo di polizia (*Convenzione Europol*).¹⁰⁹

Tale decisione riconosce ad *Europol* la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale e si è posta l’obiettivo di sostenere e rafforzare l’azione delle autorità competenti degli Stati membri e la loro cooperazione reciproca, per prevenire e combattere la criminalità organizzata, il terrorismo e le altre forme gravi di criminalità che interessano due o più Stati membri (artt. 2 e 3 della Decisione).

La citata decisione prevede, inoltre, un’ampia competenza per: criminalità organizzata, terrorismo ed altre forme gravi di criminalità elencate nell’elenco allegato alla decisione (traffico illecito di stupefacenti, attività illecite di riciclaggio del denaro, criminalità nel settore delle materie nucleari e radioattive, organizzazione clandestina di immigrazione, tratta di esseri umani, criminalità connessa al

¹⁰⁹ Così, in dottrina, Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale nell’Unione europea*, cit., p. 247; Balsamo-Recchione, *La costruzione di un modello europeo di prova dichiarativa*, cit., p. 3624; Belfiore, *Il futuro della cooperazione giudiziaria e di polizia nell’unione europea*, cit., p. 4430; Mangiaracina, *Verso nuove forme di cooperazione giudiziaria*, cit., p. 2190; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 468.

traffico di veicoli rubati, omicidio volontario, lesioni personali gravi, traffico illecito di organi e tessuti umani, rapimento, sequestro e presa di ostaggi, razzismo e xenofobia, furti organizzati, traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e le opere d'arte, truffe e frodi, racket ed estorsioni, contraffazione e pirateria in materia di prodotti, falsificazione di atti amministrativi e traffico di documenti falsi, falsificazione di monete di altri mezzi di pagamento, criminalità informatica, corruzione, traffico illecito di armi, munizioni ed esplosivi, traffico illecito di specie animali protette, criminalità ambientale, traffico illecito di sostanze ormonali ed altri fattori di crescita¹¹⁰.

I compiti principalmente attribuiti ad *Europol* sono:

- ✓ Raccogliere, conservare, trattare, analizzare e scambiare informazioni (*intelligence*);
- ✓ Comunicare senza indugio alle autorità competenti degli Stati membri, attraverso l'unità nazionale di cui all'articolo 9, le informazioni che le riguardano e ogni collegamento tra i reati;
- ✓ Facilitare le indagini negli Stati membri, in particolare trasmettendo alle unità nazionali tutte le informazioni pertinenti;
- ✓ Chiedere alle autorità competenti degli Stati membri interessati di avviare, svolgere o coordinare indagini e

¹¹⁰ Tra gli altri, cfr. Calvanese, *Comunicazioni agevolate con i corrispondenti*, in *Guida al dir.*, 2005, 14, p. 47; Perduca-Prato, *Le indagini dell'Ufficio Europeo per la lotta antifrode*, cit., p. 4246; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 469.

di proporre l'istituzione di squadre investigative comuni in casi specifici;

✓ Fornire *intelligence* e supporto analitico agli Stati membri in relazione ad eventi internazionali di primo piano.

L'art. 6 della già menzionata Decisione prevede la partecipazione di *Europol*, con funzioni di supporto, alle squadre investigative comuni, e la possibilità di avviare indagini penali, dopo averne dato comunicazione ad *Eurojust*. In questo caso le Autorità nazionali competenti possono rifiutare di dar corso a tali richieste, ma è espressamente previsto un obbligo di motivazione, fatta eccezione per il caso in cui non possa farsi riferimento alle motivazioni del rifiuto, per motivi di riservatezza, in quanto si lederebbero interessi fondamentali della sicurezza nazionale o comprometterebbero il buon esito delle indagini in corso o la sicurezza delle persone (art. 7).

In definitiva, *Europol* si avvia a vivere una nuova stagione operativa nel contesto delle politiche dell'Unione nel settore della cooperazione di polizia, per effetto della Decisione che ne modificherà gli assetti e le modalità operative.

6. La stretta cooperazione tra *Eurojust* ed *Europol* .

Resta ad ogni modo cruciale, per la piena operatività dell'organismo, l'attivazione dei meccanismi di scambio informativo e di collaborazione con *Eurojust*, come certamente resta ancora molto da fare sul fronte dei rapporti tra autorità nazionale, sia sul piano della accresciuta consapevolezza del valore aggiunto che *Europol* può fornire all'indagine nazionale, sia ai fini della individuazione di più pratici protocolli, che agevolino il flusso informativo delle autorità nazionali. Per quel che attiene al rapporto con *Eurojust* occorre partire dalla premessa che la necessità di accrescere la quantità e la qualità degli scambi informativi tra i due organismi è stata più volte posta in evidenza. A parte i puntuali richiami a tale aspetti negli *annual report* di *Eurojust*¹¹¹ va considerato che lo stesso Consiglio ha ripetutamente sottolineato tale aspetto.¹¹²

Nel documento presentato nel novembre 2007 (n. 15448/07), lo stesso Coordinatore europeo contro il terrorismo richiamava l'attenzione per la necessità della creazione di collegamenti strutturali tra *Europol* ed *Eurojust*. Questi profili furono poi oggetto di discussione durante i lavori dello speciale comitato (CATS) in occasione delle riunioni del marzo – aprile 2008, nel corso delle quali è stata respinta la proposta di inserire previsioni normative parallele (*mirror provisions*), aventi ad oggetto la coope-

¹¹¹ Cfr. *Relazione annuale* 2010, p. 53.

¹¹² Si vedano al riguardo le Conclusioni del Consiglio del 6-7 dicembre 2007 sulla comunicazione della Commissione circa il ruolo di *Eurojust* .

razione tra i due organismi, nei due nuovi atti normativi destinati a regolare i futuri assetti di *Eurojust* ed *Europol*.

Il 19 maggio 2008, in accoglimento di una proposta austriaca¹¹³, ed in occasione della riunione degli esperti operanti in rappresentanza del Consiglio (*JHA Conunsellers meeting*)¹¹⁴, veniva accolta una comune dichiarazione rivolta ad *Eurojust* ed *Europol*, per promuovere e sollecitare la revisione del loro accordo di cooperazione.

L'idea di rafforzare i rapporti tra i due organismi nasce dalla necessità di evitare la duplicazione nell'azione dei due organismi e di migliorare la stretta complementarietà della loro azione.

Ed infatti in questa prospettiva nell'anno 2010 *Eurojust* ha invitato *Europol* a continuare la sua partecipazione attiva alle riunioni del gruppo di lavoro informale, in particolare in occasione della discussione sulle modalità per promuovere più strette relazioni tra il sistema di coordinamento nazionale *Eurojust* e le unità nazionali di *Europol*, come previsto dall'articolo 12, par. 5, lett. d), della nuova decisione *Eurojust*.¹¹⁵

Eurojust, inoltre, ha assistito a varie riunioni tra i capi delle unità nazionali ad *Europol* ed ha organizzato una riunione tra questi ultimi ed il collegio allo scopo di sensibilizzare i partecipanti circa il ruolo svolto da *Eurojust* con

¹¹³ La delegazione austriaca propose in via alternativa l'adozione di una dichiarazione del Consiglio destinata a sollecitare la revisione dell'accordo esistente tra i due organismi oramai risalente al 2004.

¹¹⁴ V. documento 9718/08 CATS del 22 maggio 2008.

¹¹⁵ Così in dottrina, Dalia – Ferraioli, *Manuale di diritto processuale penale*, Padova, Cedam, 2010, p. 147.

riguardo agli archivi di lavoro per fini analitici gestiti da Europol e circa le maggiori potenzialità operative insite nelle nuove disposizioni dell'accordo di cooperazione. Ancora, *Eurojust* ha continuato a sviluppare la propria cooperazione strategica con *Europol* nel campo del terrorismo e della criminalità organizzata. In questa prospettiva *Eurojust* ha fornito un sostanziale contributo alla relazione riguardante la valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata (OCTA) per il 2011, in base a una rigorosa metodologia sviluppata dagli analisti di *Eurojust* ed *Europol*. Il contributo comprende informazioni quantitative e qualitative su due anni di attività operativa di *Eurojust* nell'ambito delle tipologie di reato prioritarie oggetto della relazione OCTA.

I dati per l'analisi quantitativa sono stati estratti dal sistema di gestione dei casi e sono stati elaborati dall'èquipe di gestione dei casi di *Eurojust*, mentre le valutazioni qualitative derivano principalmente da colloqui intrattenuti con i rappresentanti degli Uffici nazionali su una serie di casi selezionati.¹¹⁶

La cooperazione tra *Eurojust* ed *Europol* è proseguita anche in materia di terrorismo mediante riunioni in cui si è discusso di politiche e strategie all'antiterroristiche.

Nel campo della cooperazione operativa, nel 2010 *Eurojust* si è associata con altri tre archivi di lavoro gestiti da

¹¹⁶ Cfr. le relazioni dei Dott.ri Incutti, Miguel, Panelli, Spiezia, Zeyen durante il Marketing Seminar Consiglio Superiore della Magistratura, Roma 27-28 ottobre 2011, dal titolo "*Eurojust e la facilitazione del coordinamento della indagini sovranazionali, alla luce del Trattato di Lisbona e della Decisione 2009/426/JHA*".

Europol per fini di analisi, raggiungendo così il numero di complessive 15 associazioni. Gli archivi in discorso riguardano la criminalità informatica, la pirateria marittima ed il traffico di eroina. *Europol* ha partecipato a 41 riunioni di coordinamento presso *Eurojust*. Lo scambio di informazioni tramite il collegamento protetto dedicato alla comunicazione è aumentato del 27% con un totale di 675 messaggi scambiati nel 2010¹¹⁷. La qualità della cooperazione ha dato eccellenti risultati in cui *Europol* ha fornito relazioni analitiche sulla cui base *Eurojust* ha potuto efficacemente coordinare le attività di cooperazione giudiziaria.¹¹⁸

Il 20 ottobre 2010 *Europol* ha proposto a *Eurojust* di rivedere la tabella di equivalenza delle rispettive norme di confidenzialità e sicurezza allo scopo di poter scambiare anche informazioni altamente confidenziali, ovvero considerate di livello “UE Top Secret”. Le Trattative sul Memorandum d’intesa tra *Eurojust* ed *Europol* si sono concluse a gennaio 2011 ed il Memorandum è entrato in vigore il 15 febbraio 2011.

¹¹⁷ I dati sono contenuti nella Relazione Annuale su Eurojust 2010, p. 54.

¹¹⁸ V. Belfiore, *Il futuro della cooperazione giudiziaria e di polizia nell’unione europea*, cit., p. 4431.

7. Le squadre investigative comuni.

Una forma di assistenza a carattere operativo – finalizzata all'accertamento e alla repressione di fenomeni criminosi che coinvolgono l'ambito territoriale di due o più Stati – è quella relativa alla possibilità di costituire *squadre investigative comuni* (*joint investigation team*), la cui disciplina è delineata dall'art. 13 della Convenzione ONU del 2000¹¹⁹ sul crimine organizzato.¹²⁰

¹¹⁹ Detta convenzione è stata ratificata dall'Italia con la L. n. 146 del 2006.

¹²⁰ così, in dottrina, Aprile –Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale*, cit., p. 196; De Amicis, *Cooperazione giudiziaria e corruzione*, cit., p. 324; D'Amato, *La cooperazione internazionale nell'esercizio della funzione giurisdizionale. Dalle rogatorie alle squadre investigative comuni in attuazione dei principi del "Terzo Pilastro" del Trattato sull'Unione europea*, in AA.VV., *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, (a cura di Catalano), 2022, Torino, Giappichelli, p. 111; Della Monica, *Il mandato di arresto europeo: a) la procedura passiva di consegna*, in AA.VV., *Esecuzione e rapporti con autorità giurisdizionali straniere*, (a cura di Kalb), Vol. VI, Trattato di procedura penale (diretto da Spangher), Torino, Utet, 2009, p. 407; Giunchedi, *Il coordinamento internazionale in funzione di contrasto della criminalità organizzata e del terrorismo internazionale*, in AA.VV., *La prova penale*, Trattato diretto da A. Gaito, vol. II, *Le dinamiche probatorie e gli strumenti per l'accertamento giudiziale*, Torino, Utet, 2008, p. 34; Iuzzolino, *Le squadre investigative comuni*, in AA.VV., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano. Le decisioni quadro dell'Unione europea: dal mandato d'arresto alla lotta al terrorismo*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 47; Id., *Le squadre investigative comuni*, in *Dir. e Giust.*, 2003, n. 15, p. 11; Id., *Le squadre investigative comuni*, in AA.VV., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 47; Laudati, *Il coordinamento delle indagini nel crimine organizzato transnazionale. Il ruolo della Direzione nazionale antimafia alla luce dei coordinamenti in sede europea*, in AA.VV., *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale ita-*

Detta Convenzione prevede che qualora uno o più Stati membri stiano conducendo un'indagine, un'azione penale o un procedimento giudiziario in relazione alla stessa condotta delittuosa “*le competenti autorità di quegli Stati si consultano, laddove opportuno, al fine di coordinare le loro azioni*”, con l'ulteriore possibilità di stringere, se del caso, accordi o intese, bilaterali o multilaterali, finalizzati alla “*costituzione di organi investigativi comuni*”. Questi ultimi sono espressamente contemplati dall'art. 19 della medesima Convenzione, la quale prevede anche, nell'ipotesi di mancanza di accordi o intese, di “*intraprendere indagini comuni sulla base di accordi caso per caso*”. La norma convenzionale citata è stata volutamente concepita generica e sott'intende un ruolo attivo delle autorità centrali ai fini della stipula degli accordi per la creazione di tali organismi comuni, in mancanza dei quali sarà comunque possibile il raggiungimento di intese per il compimento congiunto dei singoli atti d'indagine.

Nel corso dei lavori del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, si era già palesata la necessità che

liano. La Convenzione ONU di Palermo, (a cura di Rosi), Milano, Ippos, 2007, p. 384; Mangiaracina, Verso nuove forme di cooperazione giudiziaria: le squadre investigative comuni, in Cass. pen., 2004, p. 2194; Melillo, il ruolo dei servizi di informazione. Il coordinamento investigativo, in AA.VV., Contrasto al terrorismo interno ed internazionale, (a cura di Korstoris – Orlandi), Torino, Giappichelli, 2006, p. 155; Id., Il tormentato cammino delle squadre investigative comuni tra obblighi internazionali e legislazione penale, in dir. pen. e proc., 2008, p. 121; Vaudano, Rapporti con autorità straniere: effettuazione di indagini, in Quad. C.S.M., 1993, n. 61, p. 227; Vitale, Le squadre investigative comuni, in AA.VV., La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati, (a cura di Filippi – Gualtieri – Moscarini – Scalfati), Padova, Cedam, 2010, p. 67.

gli Stati membri costituissero, senza indugio, ai sensi del Trattato di Amsterdam, squadre investigative comuni, come primo passo per combattere il traffico di stupefacenti, la tratta degli esseri umani e il terrorismo¹²¹.

Tenuto conto del lento progresso sino a quel momento conseguito nei procedimenti di ratifica della Convenzione del 2000¹²², il Consiglio approvava il 13 giugno 2002 la Decisione quadro 2002/465/GAI relativa alle squadre investigative comuni. La detta Decisione risponde alla necessità di *“lottare nel modo più efficace possibile contro la criminalità internazionale”* e si presenta come *“uno strumento specifico giuridicamente vincolante, da applicare nelle indagini congiunte in materia di traffico di stupefacenti, tratta degli esseri umani e terrorismo”*¹²³

Detta Decisione prevedeva una disciplina dettagliata per quanto attiene alla composizione ed alle modalità di funzionamento della squadra, rimettendo al legislatore nazio-

¹²¹ Va ricordato che anche in ambito internazionale è contemplato tale innovativo strumento: a) art. 20 del II Protocollo addizionale alla Convenzione di Strasburgo del 1959; b) art. 21 dell'Accordo bilaterale italo-svizzero del 10 settembre 1998; c) accordo USA-UE del 6 giugno 2003.

¹²² La Convenzione dell'UE del 2000 è entrata in vigore per la maggioranza degli Stati membri. Soltanto tre Stati (Italia, Irlanda e Lussemburgo), non hanno ancora provveduto ai relativi processi di ratifica.

¹²³ Il termine di attuazione contenuto nella Decisione quadro 2002/465/GAI è scaduto il 1 gennaio 2003 e l'Italia è rimasta l'unico Paese a non aver ancora provveduto a trasporre i relativi contenuti all'interno del proprio ordinamento.

nale la soluzione del problema relativo all'utilizzabilità degli atti assunti in territorio estero¹²⁴.

Le suddette squadre sono costituite, di comune accordo, dalle autorità competenti di due o più Stati membri, individuate dai rispettivi governi nazionali, per uno scopo determinato e per una durata limitata, eventualmente prorogabile, purché vi sia l'accordo di tutte le parti.

Una specifica richiesta di squadre investigative comuni può essere formulata da *Eurojust*, come stabilito dalla relativa decisione istitutiva; tale richiesta è, in genere, facoltativa per gli Stati interessati, ma è addirittura contemplata quale obbligatoria nel caso provenga dal Collegio di *Eurojust*.

È significativo, al riguardo, che l'art. 6 della Decisione istitutiva di *Eurojust* consente a tale organismo – proprio nell'ambito delle sue funzioni di coordinamento – di richiedere alle competenti autorità degli Stati membri interessati di valutare se istituire una squadra investigativa comune, in conformità ai pertinenti strumenti di cooperazione che ne prevedono la costituzione.¹²⁵

Di dette istituende squadre possono far parte, non solo i rappresentanti degli Stati membri interessati, ma anche

¹²⁴ in materia v., in dottrina, Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale*, cit., p. 197; De Amicis, *Cooperazione giudiziaria e corruzione*, cit., p. 324; Vitale, *Le squadre investigative comuni*, cit., p. 68.

¹²⁵ In dottrina, cfr. Caselli – De Amicis, *La natura di Eurojust*, cit., p. 56; De Amicis – Iuzzolino, *La costruzione dello spazio*, cit., p. 11; De Amicis-Santalucia, *La vocazione giudiziaria dell'Eurojust*, cit., p. 137; Secchi, *Le novità della convenzione 29 maggio 2000*, cit., p. 1120; Mangiaracina, *Verso nuove forme di cooperazione giudiziaria*, cit., p. 2194.

terzi soggetti, e segnatamente funzionari di organismi istituiti ai sensi del Trattato sull'Unione Europea, tra i quali certamente rientrano l'*Olaf*, *Europol*, *Eurojust*.

I presupposti per la costituzione della squadra sono indicati dall'art. 1 della decisione quadro, che riproduce integralmente il contenuto del citato art. 13 della Convenzione, prevedendo che la stessa potrà essere costituita: *a)* quando le indagini condotte da uno Stato membro su reati comportano inchieste difficili e di notevole portata che hanno un collegamento con altri Stati membri; *b)* quando più Stati membri svolgono indagini su reati che, per le circostanze del caso, esigono un'azione coordinata e concertata negli Stati membri interessati.

Una volta costituita la squadra, i soggetti che ne fanno parte (funzionari di polizia e/o pubblici ministeri) possono partecipare agli atti d'indagine svolti all'interno di ciascun paese interessato, salvo che il direttore della squadra non disponga la loro esclusione per ragioni particolari.

Gli agenti distaccati potranno essere incaricati dell'esecuzione di alcune attività di indagine da parte del direttore della squadra, previa approvazione dello Stato di esecuzione e dello Stato cui appartengono i funzionari distaccati, ma deve ritenersi che in tal caso dovranno strettamente attenersi alle indicazioni formali fornite dal direttore della squadra.

In ossequio al principio della *lex loci*, è sancito che la squadra debba operare in conformità al diritto dello Stato membro in cui interviene, ed, inoltre, il compito di direzione della squadra non può che essere attribuito ai rappresentanti dello Stato membro nel cui territorio si procede

all'esecuzione delle operazioni. In ordine alla utilizzabilità delle informazioni acquisite dai membri della squadra, l'art. 10 prevedeva che la stessa è ammessa solo nei seguenti casi:

- ✓ Per i fini previsti all'atto della costituzione della squadra;
- ✓ Previo accordo dello Stato membro in cui sono state rese possibili, per l'individuazione, l'indagine e il perseguimento di altri reati. Tale consenso potrà essere negato soltanto qualora l'uso in questione possa mettere a repentaglio le indagini penali nello Stato membro interessato o qualora quest'ultimo possa rifiutare l'assistenza giudiziaria ai fini di tale uso;
- ✓ Per scongiurare una minaccia immediata e grave alla sicurezza pubblica (sempre che ciò non pregiudichi le indagini penali già avviate dalle autorità dello Stato membro interessato);
- ✓ Per altri scopi entro i limiti convenuti dagli Stati membri che hanno costituito la squadra.

Si è detto che alle squadre investigative comuni possono partecipare anche organismi europei come *Europol*, *Eurojust* ed *Olaf* ed anche rappresentanti di altre agenzie internazionali, come l'FBI. Al riguardo una importante precisazione si impone: i membri nazionali di *Eurojust*, qualora agiscano nell'esercizio dei poteri loro conferiti come autorità giudiziarie (o di polizia) nazionali e, ove ciò sia previsto dalla loro legislazione nazionale, possono divenire, a

pieno titolo, membri di una squadra investigativa comune, con i relativi poteri.¹²⁶

Quando agiscono invece solo nella qualità di organi di *Eurojust*, essi possono svolgere una funzione importante nella fase costitutiva della iniziativa, ma come elementi esterni di supporto e non quali componenti della squadra. Lo stesso dicasi per i membri di *Europol*, che ai sensi dell'art. 3 della relativa Convenzione, possono partecipare alla squadra investigativa comune nella loro capacità di supporto, ma non è dato loro prendere parte ad alcuna misura coercitiva.

Più nel dettaglio *Eurojust* – nell'esercizio della sua “*funzione di coordinamento di chiara natura giurisdizionale*” – può chiedere agli Stati membri di valutare se istituire una squadra investigativa, sia tramite i suoi membri nazionali direttamente interessati che attraverso il collegio (art. 6 e 7 della decisione 2002/187/GAI). In Italia gli artt. 5 e 6 della L. 14 marzo 2005, n. 41 hanno integralmente recepito la disciplina contenuta nella Decisione 2002/1877GAI del 28 febbraio 2002 istitutiva di *Eurojust*, limitandosi a meglio puntualizzare l'esercizio del potere d'impulso¹²⁷.

Quanto ad *Europol*, la sua legittimazione a richiedere la suddetta costituzione non era espressamente contemplata dalla Convenzione apportatevi dall'Atto del Consiglio del 28 novembre 2003. L'art. 5, par. 1 lett. d) della Decisione

¹²⁶ Sul punto, in dottrina Aprile –Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale*, cit., p. 197; De Amicis, *Cooperazione giudiziaria e corruzione*, cit., p. 325.

¹²⁷ A questo proposito v. Vitale, *Le squadre investigative comuni*, cit., p. 71.

del Consiglio 2009/371/GAI del 6 aprile 2009, consente, adesso, ad *Europol* non solo di “chiedere alle autorità competenti degli Stati membri interessati di avviare, svolgere o coordinare indagini, ma anche di “proporre l’istituzione di squadre investigative comuni in casi specifici”.

Con riferimento ad *Eurojust* è opportuno precisare che la stessa nel corso del 2010 ha proseguito la sua opera di sostegno alle squadre investigative comuni e ne ha favorito la costituzione fornendo informazioni e consulenza agli operatori giudiziari. In virtù dell’art. 9 *septies* della nuova decisione *Eurojust*, infatti, i membri nazionali di *Eurojust* hanno partecipato a 20 “SIC”, agendo a nome di *Eurojust* o in qualità di autorità nazionali competenti, per fattispecie di reato che comprendevano, tra l’altro, frode, corruzione, furto d’auto, traffico di stupefacenti e tratta di esseri umani. Inoltre *Eurojust* ha ricevuto dagli Stati membri 11 comunicazioni relative alla costituzione di SIC come da previsione dell’art. 5, della nuova decisione su *Eurojust*. Va, altresì, evidenziato che *Eurojust* continua a sostenere ed a incoraggiare un rafforzamento della formazione giudiziaria in materia di utilizzo delle SIC sia nell’Unione europea sia nei Paesi terzi, ha partecipato al programma interno a *Europol* di formazione sulle SIC e ha, a sua volta, tenuto corsi di formazione in ambiti professionali presso l’Accademia europea di polizia¹²⁸. Nel nostro ordinamento

¹²⁸ Nel dicembre 2010, *Eurojust* ed *Europol* hanno organizzato congiuntamente la sesta riunione annuale della rete di esperti nazionali sulle squadre investigative comuni presso *Europol*, cui hanno partecipato esperti e professionisti di 22 Stati membri, rappresentanti

l'istituto ha ricevuto una prima, sia pure embrionale, regolamentazione normativa attraverso l'art. 6 della l. n. 367/2001, recante la ratifica del Trattato bilaterale italo - svizzero del 10 settembre 1998.

Il coinvolgimento di *Europol* o di *Eurojust* in un joint investigation team è strumentale ad accrescere l'efficienza della cooperazione concordata tra gli Stati membri. In tale prospettiva, detto apporto può risultare assai significativo sotto diversi punti di vista: a) scambiare con la squadra le loro conoscenze sulla criminalità organizzata; b) fornire strutture per le riunioni e un servizio di interpretariato; c) far ottenere finanziamenti alla squadra.

Sebbene, negli anni settanta, gli inquirenti italiani avessero svolto indagini comuni con gli Stati Uniti d'America, ad oggi, l'Italia è l'unico Paese dell'Unione europea a non disporre di un'apposita disciplina sui gruppi investigativi misti, posto che non ha ratificato la Convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000, né eseguito la Decisione 2002/465. La situazione normativa italiana appare, peral-

della Commissione europea e del Segretariato generale del Consiglio. Sono stati affrontati vari argomenti tra i quali i requisiti pratici previsti dai diversi sistemi nazionali per la costituzione delle SIC, il sostegno fornito alle SIC, la possibilità di istituire SIC coinvolgenti Paesi terzi e le tendenze future in materia. Si sono tenuti inoltre due seminari, uno che riguardava il "profilo dell'esperto SIC a livello nazionale, il suo ruolo e la sua missione" e l'altro incentrato su un dibattito volto alla ricerca di soluzione ai problemi incontrati comunemente dagli operatori durante la costituzione, il funzionamento e la chiusura di una SIC.

tro, paradossale, giacchè l'istituto della squadra comune è già vigente nel nostro sistema, da alcune leggi¹²⁹.

In particolare, la L. 5 ottobre 2001, n. 367, c.d. "legge sulle rogatorie" di ratifica dell'Accordo tra Italia e Svizzera del 10 settembre 1998, prevede nell'art. XXI di questo accordo prevede che "*nell'ambito di fatti oggetto di procedimenti penali in ciascuno dei due Stati, le autorità giudiziarie interessate, eventualmente accompagnate da organi di polizia possono, previa informazione al Ministero della Giustizia, Direzione generale degli affari penali – Ufficio II e all'Ufficio federale di polizia, operare congiuntamente in seno ai gruppi d'indagine comuni*". Come si evince la detta previsione è molto generica atteso che nulla si rileva in ordine alle modalità di costituzione del *team*.¹³⁰

Una ulteriore fonte, in cui si prevede il ricorso a gruppi investigativi misti, è la L. 14 marzo 2005 n. 41, che attribuisce al membro nazionale di *Eurojust* il potere di "istituire una squadra investigativa comune con le autorità competenti di altri Stati membri interessati, conformemente ai pertinenti strumenti di cooperazione" [art. 5, c. 2, lett. a)]; nonché il potere di "partecipare, con funzioni di assistenza, alle attività di una squadra investigativa comune costituita conformemente ai pertinenti strumenti di cooperazione" [art.5, c.2, lett h)].

¹²⁹ Sul tema, cfr. in dottrina D'Amato, *La cooperazione internazionale*, cit., p. 113; Id., *Le squadre investigative comuni*, cit., p. 13; Mangiaracina, *Verso nuove forme di cooperazione giudiziaria*, cit., p. 2195; Vitale, *Le squadre investigative comuni*, cit., p. 72.

¹³⁰ Il Csm diede conto del citato accordo tra Italia e Svizzera in un quesito propostogli il 21 aprile 2004; sul punto cfr. www.csm.it/circolari/040421_6.pdf.

Il 16 marzo 2006 è stata, poi, approvata la legge n. 146 di “ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall’Assemblea generale il 15 novembre del 2000 ed il 31 maggio 2001”.¹³¹

Analoga disciplina è prevista anche dall’art. 49 della Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, ratifica con la L. 3 agosto 2009, n. 116.

Inoltre, per l’attuazione della innanzi menzionata Decisione quadro sulle squadre investigative comuni, nel gennaio 2007, veniva presentato dal Governo al Senato della Repubblica un disegno di legge (S. 1271) – ormai decaduto – volto a garantire il rispetto degli obblighi derivanti dalle disposizioni in materia contenute in accordi e convenzioni internazionali in vigore per il nostro Stato. Il citato disegno di legge aveva previsto l’introduzione di una serie di norme all’interno del nostro codice di rito (artt. 371- *ter*, 371- *quater*, 371- *quinqes*, 371- *sexies*, 371- *septies* e 371- *octies* c.p.p.) dirette a regolare l’istituto delle indagini comuni con altri Stati, al fine di consentire una più efficace ed incisiva azione di contrasto rispetto alle fattispecie delittuose connotate da una valenza transnazionale. Suc-

¹³¹ l’art. 19 di detta Convenzione, rubricato “Joint investigation”, prevede che “Gli Stati valutano l’opportunità di stringere accordi o intese bilaterali o multilaterali per mezzo dei quali, rispetto a questioni oggetto d’indagini, azioni penali o procedimenti giudiziari in uno o più Stati, le autorità competenti interessate possono istituire organi investigativi comuni. In mancanza di tali accordi o intese, si possono intraprendere indagini comuni sulla base di accordi caso per caso. Gli Stati parti assicurano il pieno rispetto della sovranità dello Stato parte nel cui territorio tale indagine ha luogo”.

cessivamente, fu presentata la proposta di legge n. 4262 approvata al Senato il 6/04/2011, diretta ad attuare nell'ordinamento interno la decisione quadro n. 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, ed a garantire il rispetto degli obblighi derivanti dalle disposizioni in materia di squadre investigative comuni contenute in altri accordi e convenzioni internazionali, in vigore per lo Stato italiano. Detta proposta di legge è al vaglio della Camera dei Deputati in attesa di approvazione.

Alla luce delle considerazioni fin qui esposte, non pare più rinviabile l'emanazione da parte dell'Italia l'adozione d'una compiuta disciplina sulle squadre investigative comuni, dotata di ampi poteri per perseguire ogni forma di reato che possa mettere in pericolo, ovvero minacciare la sicurezza degli Stati membri. A tal fine è opportuno, se non necessario, che anche lo Stato italiano provveda ad attuare nel proprio ordinamento la innanzi menzionata Decisione quadro 2002/465/GAI, che ha disciplinato le "funzioni" "il potere", "l'operatività" di gruppi investigativi, nel rispetto della Sovranità di ciascuno Stato membro, per contrastare, nel modo più efficace possibile, la criminalità transnazionale, dedita, in particolare, al traffico di stupefacenti, al terrorismo ed alla tratta degli esseri umani.

8. L'attività di coordinamento per gli interessi finanziari della Comunità: la nascita dell' *Olaf*.

L'attenzione per la tutela degli interessi finanziari della Comunità e, in particolare, per la lotta alle euro frodi, si è molto accentuata negli ultimi anni: da una parte, per la crescente rilevanza del fenomeno che ha ormai assunto carattere transfrontaliero; dall'altra, a seguito dei successi che le apposite strutture istituite nell'ambito della Commissione europea e lo sviluppo dei rapporti collaborativi tra le competenti autorità nazionali hanno permesso di conseguire.¹³²

Il più importante degli strumenti adottati in tale settore è sicuramente la Convenzione PIF – Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari della Comunità europea del 26 luglio 1955, entrata in vigore il 17 ottobre 2002, ma significative disposizioni erano contenute anche nei trattati istitutivi.¹³³

¹³² Così, in dottrina, De Amicis, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale*, cit., p. 31; Pacileo, *I rapporti dell'Olaf con le autorità giudiziarie nazionali: forme e modalità di assistenza*, Relazione al Convegno di studi organizzato dal CSM con la Commissione europea, sul tema “ *Cooperazione tra Olaf e autorità giudiziarie nazionali, utilizzabilità degli atti d'indagine e salvaguardia delle garanzie processuali*”, Roma 13-15 novembre 2006, in www.csm.it; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 435; Perduca-Prato, *Le indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ed i rapporti con le autorità giudiziarie*, in *Cass. pen.*, 2006, p. 4242; Piattoli, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 183.

¹³³ L'art. 280 T.C.E. prevedeva che la “Comunità e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari della Comunità stessa mediante misure adottate a

Il particolare interesse dell'Unione per tale settore è d'altro canto confermato non solo dalle numerose disposizioni in materia (quali quelle contenute nel regolamento 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee) ma anche nelle proposte volte alla tutela di tali interessi e confluite nel *Corpus Juris* e nel libro verde dell'*Olaf*, nonché, infine, nella previsione della Procura europea, prima nel Trattato Costituzionale, e poi nel Trattato di Lisbona.¹³⁴

Notevole importanza riveste, inoltre, la Convenzione per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea,

norma del presente articolo che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari". Analoga disposizione è contenuta nell'art. 325 T.F.U.E. come modificato dal Trattato di Lisbona, secondo cui "l'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri nelle istituzioni e organismi dell'Unione. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere la frode che lede i loro interessi finanziari. Fatte salve altre disposizione dei Trattati, gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode. A tal fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti.

¹³⁴ Sul tema, in dottrina, v. De Amicis, *Riflessioni su Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2002, 11, p. 3617; Id., *La costruzione di Eurojust nell'ambito del "Terzo Pilastro" dell'Unione Europea*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 1964; De Leo, *Da Eurojust al Pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, 2003, 4, p. 1433.

del 26 luglio 1995, la cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 300/2000, e che ha previsto l'obbligo per gli Stati membri di considerare illeciti penali taluni comportamenti lesivi degli interessi finanziari delle Comunità.

La Convenzione vincola, inoltre, gli Stati membri nella scelta delle sanzioni, prevedendo per le frodi gravi (superiori ad una certa soglia quantitativa) l'introduzione di pene detentive.

Le previsioni della citata Convenzione sono state poi integrate da due protocolli addizionali; il primo del 27 settembre 1996 e il secondo del 19 giugno 1997.¹³⁵

Con la citata legge di ratifica n. 300/2000 sono stati introdotti l'art. 316 *ter* c.p. e l'art. 322 *bis* c.p., che estende ai funzionari comunitari e ai funzionari di altri Stati membri alcune fattispecie di reato contro la pubblica amministrazione; nonché l'art. 322 *ter* c.p., che introduce la confisca del prodotto e del profitto di alcuni reati contro la pubblica amministrazione anche sotto forma di confisca c.d. di valore o per equivalente.¹³⁶

¹³⁵ Il primo protocollo del 27 settembre 1996 introduce l'obbligo per i legislatori nazionali di prevedere delle fattispecie penali aventi ad oggetto i fatti di corruzione dei funzionari comunitari e dei funzionari di altri stati membri suscettibili di ledere gli interessi finanziari comunitari. Il secondo protocollo del giugno 1997, prevede l'obbligo per gli Stati membri di sanzionare penalmente il riciclaggio di denaro proveniente da frodi o fatti di corruzione in danno del bilancio comunitario, nonché l'obbligo di prevedere una responsabilità delle persone giuridiche per il fatti di frode, corruzione e riciclaggio lesivi delle finanze comunitarie.

¹³⁶ In tema v. Aprile-Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale*, cit., 248; De Amicis, *Riflessioni*, cit., p. 3618; De Amicis-Iuzzolino, *La costruzione dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia*, cit., p. 11; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 436; Perduca-Prato,

Al fine di potenziare la lotta contro la frode in ambito comunitario con la decisione del 28 aprile 1999 della Commissione veniva istituito l'ufficio europeo antifrode (*Olaf*), le cui competenze sono disciplinate nei regolamenti del Parlamento Europeo e del Consiglio 1073/1999 e 1074/1999, nonché per i controlli e le verifiche sul posto, dal regolamento 2185/96 dell'11 novembre 1996, oltre che da un accordo interistituzionale tra il Parlamento Europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione delle Comunità europee sottoscritto in pari data, e dalla decisione della Commissione europea 396/1999 del 2 giugno 1999.

Come si legge nel preambolo della Decisione n. 1999/352, l'istituzione dell'*Olaf* risponde alla necessità di rendere più efficaci la tutela degli interessi finanziari delle Comunità ed il contrasto alle frodi.¹³⁷

La natura di bene comune, propria delle risorse finanziarie dell'Unione europea, e la dimensione spesso transnazionale delle aggressioni che esse subiscono, bene spiegano la scelta del legislatore comunitario di costituire un servizio investigativo sopra nazionale regolato nelle linee portanti dal diritto comunitario.

Le indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), cit., p. 4244.

¹³⁷ In *G.U.C.E.*, L 149, 16 giugno 1999, p. 57ss.

9. La legittimazione ad investigare dell'*Olaf*: natura, strumenti e modalità.

All'*Olaf* è attribuito l'incarico di svolgere indagini amministrative sia all'esterno (presso i singoli Stati membri), che all'interno delle istituzioni comunitarie al fine di intensificare la lotta contro la frode, la corruzione e qualsiasi condotta illecita lesiva degli interessi finanziari europei.

Compito dell'Ufficio è, altresì, quello di accertare i fatti gravi relativi all'esercizio di attività professionali, che possano costituire un inadempimento degli obblighi dei funzionari e degli agenti della Comunità perseguibile in sede disciplinare o penale, oppure un inadempimento di obblighi analoghi dei membri delle Istituzioni e degli organi, dei dirigenti, degli organismi o del personale cui non si applica lo statuto dei funzionari delle Comunità europee o il regime applicabile agli altri agenti¹³⁸.

L'*Olaf*, ancorché integrato dal punto di vista amministrativo nella Commissione europea, nell'esercizio delle funzioni investigative, è organo indipendente. La prerogativa è sancita nel preambolo della Decisione della Commissione n. 1073/1999 e dal Regolamento n. 1074, i cui testi hanno cura di sottolineare uniformemente che l'indipendenza con cui l'Ufficio dovrà svolgere la funzione è "piena". Il principio viene poi declinato in più norme d'azione e di organizzazione.¹³⁹

¹³⁸ Così, in dottrina, Piattoli, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 131.

¹³⁹ Cfr. Nicastro, *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, cit., p. 90; Salazar, *L'Unione europea e la lotta alla criminalità organizzata da Maastricht ad Amsterdam*, in *Doc. giust.*, 1999, p. 410.

Quanto alle prime, vi si precisa che “il direttore dell’Ufficio non sollecita né accetta istruzioni dalla Commissione, dai governi, da altre istituzioni o da organi o da organismi”. Allo stesso responsabile dell’Ufficio è poi riconosciuta la facoltà di presentare ricorso alla Corte di giustizia delle Comunità europee *qualora* ritenga che un provvedimento adottato dalla Commissione comprometta la propria indipendenza.

Sul piano ordinamentale, la nomina del direttore dell’*Olaf* – per un mandato di cinque anni, suscettibile di un solo rinnovo – prevede una procedura interistituzionale che mira a neutralizzare il rischio di influenze sull’esercizio del mandato investigativo. Trattasi di procedura che, se da un lato riconosce la decisione ultima della Commissione, dall’altro esige il concerto con il Parlamento europeo ed il Consiglio, con il parere favorevole del Comitato di vigilanza.¹⁴⁰ A quest’ultimo, composto da cinque personalità esterne indipendenti, spetta di garantire l’indipendenza dell’Ufficio. Il direttore è tenuto a trasmettere annualmente al Comitato il programma delle attività, a comunicargli le indagini svolte, a rendergli conto di quelle protrattesi oltre i nove mesi, ad informarlo dei casi in cui l’Ufficio adisca le autorità giudiziarie ed infine a segnalargli quando le raccomandazioni formulate dall’*Olaf* non siano state raccolte dai servizi e dalle autorità cui sono state indirizzate. Da parte sua il Comitato, su richiesta del direttore, può

¹⁴⁰ Art. 3 decisione n.1999/352.

fornire pareri senza tuttavia interferire nello svolgimento delle indagini in corso.¹⁴¹

Tanto l'indipendenza del direttore, che il ruolo di garanzia del Comitato di vigilanza "sono intesi ad assicurare l'esercizio efficace della funzione di indagine dell'Ufficio."¹⁴²

Ad ogni modo, la natura delle indagini svolte dal citato organo è amministrativa. Questi ultimi anni consentono di delineare i tratti di un "super"-organo investigativo nella lotta contro le frodi comunitarie. In particolare, le sue funzioni di indagine – interna ed esterna – appaiono, già nell'attuale quadro normativo disciplinate con l'attribuzione di poteri non coercitivi, ma estremamente rilevanti, in grado di incidere, in via diretta e mediata, sui diritti delle persone coinvolte.

Basti solo pensare alle problematiche sottese all'utilizzabilità probatoria della relazione conclusiva delle attività di indagine dell'*Olaf*, ove si dà conto dei fatti accertati, se ne valuta la rilevanza e si formulano le raccomandazioni rivolte alle competenti autorità comunitarie o nazionali per l'ulteriore seguito delle azioni penali, civili, amministrative, disciplinari, ecc.

¹⁴¹ Art. 12 commi 2 e 3 reg. 1073/1999.

¹⁴² Tale principio è stato ribadito in più occasioni dalla giurisprudenza comunitaria. Invero, la Corte di giustizia nel 2003 accolse il ricorso per l'annullamento della decisione con la quale nell'ottobre 2009, e cioè pochi mesi dalla creazione dell'*Olaf*, la Banca Centrale Europea attribuiva ai propri servizi interni la competenza esclusiva per indagare sui fatti di frode ed irregolarità pregiudizievoli agli interessi finanziari della BCE.

La giurisprudenza comunitaria, stante l'assenza di ogni efficacia vincolante per le autorità destinatarie, ritiene che la relazione conclusiva delle attività di indagine non sia idonea a modificare la sfera delle posizioni giuridiche soggettive degli individui coinvolti e che, pertanto, contro la stessa non sia esperibile un ricorso per annullamento.¹⁴³

Le richieste dell'*Olaf* vengono, quindi, confinate nel settore amministrativo e dispongono di una parte minima dei mezzi riservati alle richieste penali, come il sequestro dei conti bancari, che nel settore delle indagini in materia finanziaria risultano oggettivamente indispensabili.

Numerosi sono stati gli "sforzi" intrapresi negli ultimi anni, ma nonostante ciò è ancora inadeguato il livello delle garanzie procedurali ed è tuttora irrisolto il problema delle modalità del controllo di legittimità delle indagini svolte, suscettibili del controllo efficace solo a posteriori.¹⁴⁴

Ad ogni modo la legislazione sulla cui base opera l'*Olaf* distingue tra indagini interne ed esterne alle istituzioni europee in materia di frode, corruzione e qualsiasi altra illecita attività, lesiva degli interessi finanziari della Comunità.

Sono esterne quelle da effettuarsi nei confronti di operatori privati sospettati di "irregolarità", vale a dire di informa-

¹⁴³ V. sul punto Trib. CE, 6 aprile 2006, T – 309/03, Manuel Camos Grau c. Commissione europea, in www.curia.eu.int; Trib. primo grado Ce, 4 ottobre 2006, T-193/04, Hans-Martin Tillack c. Commissione europea consultabile sul sito su indicato.

¹⁴⁴ Sul punto, in dottrina, De Amicis, *Cooperazione giudiziaria*, cit., 32; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 438; Perduca-Prato, *Le indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)*, cit., p. 4245.

zioni al diritto comunitario suscettibile di recare pregiudizio al bilancio comunitario sul versante tanto delle entrate quanto delle spese, ma anche per i reati innanzi menzionati.

Per le indagini esterne, il principale strumento investigativo è rappresentato dalla ispezione che si effettua presso le sedi degli operatori “indagati” – ma anche di terzi in rapporti con loro – e che hanno ad oggetto i documenti contabili.¹⁴⁵

Esse si svolgono con le stesse modalità degli omologhi controlli amministrativi nazionali, e, se necessario, l'*Olaf* può contare sull'assistenza delle autorità locali per superare la resistenza degli operatori da ispezionare ovvero per evitare la dispersione degli elementi di prova.

Quando l'*Olaf* svolge le indagini amministrative all'interno delle istituzioni, degli organi e degli organismi istituiti dai trattati o sulla base di questi ultimi, ha accesso senza preavviso e senza ritardo a qualsiasi informazione in possesso dei predetti organismi, nonché ai locali dei medesimi, avendo, inoltre, facoltà di controllare la contabilità delle istituzioni, degli organi e degli organismi. Può, inoltre, riprodurre ed ottenere estratti di qualsiasi documento e può chiedere informazioni ai membri delle istituzioni e degli organi, ai dirigenti degli organismi nonché al personale delle istituzioni, degli organi e degli organismi.

Pur non potendo avviare azioni penali presso le giurisdizioni degli Stati membri, né eseguire procedure disciplinari all'interno delle istituzioni europee, allorquando

¹⁴⁵ Corte giust. CE, 30 marzo 2004, causa C-167/02 P, Rothley+70.

all'esito di un'indagine amministrativa emerge la necessità di un rinvio a giudizio o di un procedimento disciplinare – o di entrambi – l'*Olaf* trasmette il fascicolo alla competente autorità: è dunque estremamente importante per l'*Olaf* svolgere le sue indagini in modo conforme ai requisiti previsti dalle procedure dello Stato membro interessato. Nel considerando n. 13 del regolamento relativo alle indagini del 25 maggio 1999 si afferma, significativamente, che spetta alle autorità competenti nei vari ordinamenti nazionali, o eventualmente, a secondo del caso oggetto di indagine, alle istituzioni ed organismi comunitari decidere, in base alla relazione redatta dall'Ufficio, sul tipo di provvedimenti da adottare a seguito delle indagini svolte, e che sussiste comunque l'obbligo per il direttore dell'Ufficio di trasmettere direttamente alle autorità giudiziarie dello Stato membro interessato le informazioni – costituenti elementi di prova nei relativi procedimenti amministrativi o giudiziari – raccolte in occasione delle indagini interne sui fatti penalmente perseguibili.¹⁴⁶

Nulla della disciplina comunitaria autorizza a ritenere che viga il principio dell'obbligatorietà di indagare. Peraltro, nell'intento di rendere l'esercizio della discrezionalità coerente e trasparente, l'organizzazione interna dell'Ufficio ha provveduto a che ogni *notitia criminis* debba rispondere a tre fondamentali requisiti: *a)* i fatti denunciati, se provati, costituiscano infrazioni di competenza dell'Ufficio; *b)* la *notitia* contenga sospetti sufficientemente gravi; *c)*

¹⁴⁶ Cfr. Perduca-Prato, *Le indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)*, cit., p. 4247.

l'apertura dell'indagine risponda ad un bisogno di tutela che le autorità nazionali non sono in grado, in tutto o in parte, di soddisfare.¹⁴⁷

L'indagine, una volta avviata, deve essere condotta in modo continuativo ed entro un tempo proporzionato alla peculiarità del caso. Non è previsto, infatti, alcun termine massimo per l'indagine, anche se, trascorsi i primi nove mesi, un'informativa è dovuta al Comitato di vigilanza sulle ragioni che ne hanno impedito la chiusura e sui prevedibili tempi di conclusione.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Cfr art. 6 reg. 2185/1996.

¹⁴⁸ Corte giust. CE, 10 luglio 2003, causa C-11/00, Commissione europea c. Banca centrale europea.

10. Il quadro dei rapporti tra Eurojust, Europol e l'Olaf nella prospettiva della creazione di una Procura europea.

La ricerca delle giuste linee guida per la futura architettura normativa europea è necessaria per la creazione – all'interno di un quadro razionale e coerente di rapporti collaborativi – della Procura europea, che dovrebbe rappresentare il frutto di un processo graduale ma costante il cui esito finale va sin da oggi programmato, passo dopo passo, così come è avvenuto per la creazione di tutte le più importanti istituzioni europee.

Sarà dunque la realtà operativa dei rapporti tra questi organismi ad indirizzare le autorità degli Stati membri e le stesse istituzioni comunitarie verso la creazione di un organo europeo titolare dell'accusa penale, superando le resistenze politiche che ne hanno, sino ad oggi, bloccato la realizzazione.¹⁴⁹

¹⁴⁹ In materia v., in dottrina, le riflessioni di Allegrezza, *Pubblico ministero europeo e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 50; Aprile-Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale*, cit., p. 250; Camaldo, *L'avvocato difensore di fronte al pubblico ministero europeo*, in *Riv. pen.*, 2001, n. 11, p. 873; Lombardo, *L'istituzione del procuratore europeo: problemi e prospettive*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 690; Piattoli, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 194; Tonini, *Il progetto di un pubblico ministero europeo nel Corpus juris sulla repressione delle frodi comunitarie (Relazione al convegno di studio promosso dall'Ordine degli Avvocati di Livorno e dalla Fondazione Piaggio sul tema. "Lo spazio giuridico europeo e il pubblico ministero in Europa", Livorno 16-17 ottobre 1998)*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 1999, fasc. I, p. 27.

Emerge in maniera inequivocabile dai rapporti annuali di *Eurojust* che l'attuale assetto delle dette istituzioni appare insoddisfacente atteso che i dati statistici, pur se indicativi di un sensibile incremento delle rispettive attività operative, non offrono, ancora, al di là della manifestazione di una rinnovata volontà di reciproca collaborazione, validi riscontri nel senso di una efficace cooperazione sul piano della gestione in forma coordinata di attività investigative inerenti a fatti e situazioni di interesse comune.

Si muovono in tal senso gli accordi stipulati dall'*Eurojust* con l'*Olaf* ai sensi della Decisione 2009/426/GAI (art. 26). In particolare, i punti principali sono: *a*) lo scambio di informazioni sui casi che riguardano le frodi o altri reati in danno degli interessi finanziari dell'UE; *b*) collaborazione nella partecipazione e nella costituzione delle squadre investigative comuni organizzate in relazione a fatti di frode corruzione ecc.; *c*) creazione di rispettivi punti di contatto per la migliore cooperazione tra i due enti, al fine di risolvere i problemi pratici che eventualmente dovessero porsi.¹⁵⁰

Analogamente l'accordo con l'*Europol* prevede: *a*) consultazioni regolari tra i due organismi; *b*) stretta cooperazione nelle rispettive azioni di contrasto, con scambio di informazioni operative, strategiche e tecniche, nonché con la coordinazione delle attività rispetto alle autorità giudiziarie e di polizia; *c*) sostegno congiunto alle autorità na-

¹⁵⁰ Così, in dottrina, De Amicis, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 309; Aprile-Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale*, cit., p. 255; Perduca-Prato, *Le indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)*, cit., p. 4250.

zionali, anche attraverso appositi incontri, nella selezione degli obiettivi principali della repressione del crimine; *d*) informazione reciproca dei casi in cui eserciteranno il loro diritto di chiedere agli Stati membri di iniziare un'indagine.

Un quadro di rapporti così strutturato potrebbe essere migliorato sotto vari profili; *a*) nella prospettiva di una maggiore efficacia delle attività investigative, attraverso la supervisione generale del rispetto delle garanzie procedurali e difensive da parte dell'*Eurojust*; *b*) mediante la condivisione, quanto meno parziale e limitata, dei dati "sensibili" dell'indagine, allo stato esclusi dallo scambio di informazioni; *c*) l'esigenza di riconoscere ed attribuire una competenza "funzionale" all'*Olaf* nel settore delle frodi comunitarie e degli illeciti ad esse strettamente connessi, individuando forme di raccordo operativo, già alla luce dell'attuale quadro normativo, che consentano all'*Olaf* di acquisire un ruolo "pilota" nella coordinazione dei casi aventi ad oggetto quelle fattispecie di reato, sia rispetto all'*Europol* che all'*Eurojust*, per scongiurare il pericolo di una sovrapposizione delle attività di coordinamento investigativo proprio in un settore decisivo come quello degli interessi finanziari comunitari, che allo stato può rientrare, sia pure a vario titolo, nelle sfere di competenza di tutti e tre gli organismi comunitari.

Lo sviluppo di queste intese operative tra i diversi organismi comunitari appare, un obiettivo auspicabile mediante l'incremento della dimensione operativa degli stessi, nell'ambito dei rapporti di collaborazione all'interno di un quadro burocratico di relazioni semplificate, rapide ed ef-

ficaci e governate dai principi di razionalità proporzionalità dei reciproci interventi.

Si tratta di concepire una “*unitas multiplex*”¹⁵¹ in grado di salvaguardare la specificità, il patrimonio tipico delle esperienze di ciascun organismo, preparando, nel contempo, la transizione verso un nuovo sistema di rapporti necessariamente diretto e coordinato dalla Procura europea, le cui attribuzioni funzionali saranno destinate progressivamente a riunire entrambe le attività parallele del coordinamento delle attività investigative.

In questo senso, infatti, il Trattato di Lisbona – riprendendo la previsione già contenuta nel Trattato di Costituzione europea – ha previsto, all’art. 69 D, la costituzione dell’Ufficio del Procuratore europeo a partire da *Euro-just*.¹⁵²

¹⁵¹ L’espressione è utilizzata da De Amicis, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 44.

¹⁵² La previsione rappresenta un punto di arrivo di un percorso già promosso sia dalla Commissione che dal Parlamento europeo, che aveva trovato un suo momento di concreta sintesi propositiva nel progetto del *Corpus juris europeo*, quale modello di una tutela penale supranazionale limitata a determinati beni giuridici. Il detto progetto ha fatto il suo ingresso nel dibattito europeo grazie ad un gruppo di esperti coordinati dalla Prof.ssa Mireille Delmas-Marty, ed esistono due diverse versioni: la prima elaborata nel 1997 ed una successiva, nel 2000. Tale ultima versione prevede la creazione della figura del pubblico ministero europeo (P.M.E.) e lo definisce quale “*autorità della Comunità responsabile delle indagini, del rinvio a giudizio, dell’esercizio dell’azione penale davanti al giudice del dibattimento e dell’esecuzione delle sentenze, in relazione ai reati indicati negli artt. 1-8 del corpus*”. La proposta di una struttura unitaria non era diretta ad istituire un ordine penale comunitario autonomo: il progetto si limitava a prevedere uno strumento articolato in modo armonico con i singoli ordinamenti giuridici tramite la designazione di procuratori euro-

L'Ufficio del Procuratore europeo sarà responsabile per le indagini e i procedimenti per i reati che toccano gli interessi finanziari dell'Unione ed i relativi processi saranno incardinati innanzi alle competenti Corti giudiziarie nazionali. Le competenze di tale ufficio potranno essere accresciute, mediante una procedura analoga alla sua costituzione, alle indagini ed ai procedimenti che riguardano gravi forme di reati che hanno una dimensione transnazionale. Anche nel Trattato di Lisbona appaiono del tutto assenti le norme che riguardano il funzionamento dell'organo, essendo demandato ad una futura regolamentazione la fissazione delle norme procedurali applicabili alla sua attività, come quelle che regoleranno

pei delegati nei Paesi membri, consentendo, così, agli organi giurisdizionali interni di giudicare in un settore ove l'integrazione comunitaria richiede interventi più complessi, perché possano essere applicate ai reati transazionali quelle specifiche norme condivise del *Corpus juris*. Il *Corpus juris* aveva previsto l'Ufficio del pubblico ministero europeo composto da un procuratore generale (PGE) (con sede a Bruxelles), e da diversi procuratori europei delegati (PEDel) (con sede presso le capitali dei singoli Paesi membri o in qualsiasi altra città in cui ha sede il tribunale competente per il giudizio), i quali venivano designati per un periodo di sei anni, rinnovabile una volta soltanto. In materia v., in dottrina, Così, in dottrina, Bargis, *Le disposizioni procedurali del Corpus juris 2000*, relazione svolta nell'ambito del Convegno "*Corpus juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale*" (Alessandria 19-21 ottobre 2001), Milano, Giuffrè, 2003, p. 133; Ferrua, relazione svolta nell'ambito del Convegno "*Corpus juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale*" (Alessandria 19-21 ottobre 2001), Milano, Giuffrè, 2003, p. 133; Zappalà, *Corpus Juris, Pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale*, Atti del convegno – Alessandria 19-21 ottobre 2011, Milano, Giuffrè, 2003, p. 195.

l'ammissibilità della prova e la previsione di procedure di controllo sui provvedimenti adottati dall'organo nell'esercizio delle sue funzioni. Stante la natura transnazionale dei reati che saranno di competenza della futura Procura europea, e nel silenzio delle norme del Trattato, risulterà particolarmente problematico definire la scelta dei criteri in base ai quali potrà ancorarsi la giurisdizione dei singoli Stati membri. Parimenti, le laconiche indicazioni sulla figura del pubblico ministero europeo, lasciano ampi spazi di discrezionalità normativa sul suo futuro *status* ed sulle condizioni di esercizio delle funzioni. La mancanza di una normativa puntuale – tanto da essere definita dalla dottrina più attenta “norme in bianco” – sulla figura del pubblico ministero europeo dimostra che l'istituzione di una procura europea interessi in sé, a prescindere dal modo in cui venga in concreto configurata.

In conclusione, al di là di una precisa presa di posizione del Trattato sulla fisionomia del pubblico ministero europeo, si tratta di verificare se tale figura sottenda l'idea di un pubblico ministero europeo indipendente, ovvero dipendente dal potere politico-amministrativo.

Un punto di partenza è sicuramente il dato normativo con cui si prevede che la Procura europea nasca da *Eurojust*, organo affrancato dalle autorità politiche.

L'auspicio è che la procura stessa sorga lontana dai centri politici scongiurando, quindi, l'idea di una dipendenza funzionale con il Parlamento o con la Commissione.

Del resto l'idea di una Procura europea che agisca sotto il controllo e la direzione di un Parlamento nascerebbe “asfittica” ovvero priva dell'ossigeno necessario per volare

alto, “condizionata” dal mutevole orientamento politico che di volta in volta potrebbe assumere il Parlamento e dallo stesso “imbrigliata” al suo volere.¹⁵³

¹⁵³ Sul punto, in dottrina, Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale*, cit., p. 256.

CAPITOLO IV

***L'attuazione della decisione istitutiva di Eurojust
nell'ordinamento interno***

SOMMARIO: 1. La legge 14 marzo 2005, n. 41: nomina del membro nazionale e poteri del Ministro della giustizia. – 2. I poteri del membro nazionale e del collegio dell' *Eurojust*. – 3. Richiesta di informazioni ed accesso del membro nazionale alle banche dati e ai sistemi informativi. – 4. (*segue*). La designazione dei corrispondenti nazionali. – 5. La (discutibile) pronuncia della Corte costituzionale n. 136/2011: rilevi critici.

1. La legge 14 marzo 2005, n. 41: nomina del membro nazionale e poteri del Ministro della giustizia

Con la legge 14 marzo 2005, n. 41, pubblicata sulla G.U. 29 marzo 2005, n. 72, l'Italia ha dato finalmente attuazione alla Decisione su *Eurojust* 2002/187/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 28 febbraio 2002. Si tratta di un provvedimento normativo adottato in ritardo rispetto al termine fissato dalla Decisione (6 settembre 2003).

Il Consiglio dei Ministri aveva approvato sin dalla data dell'11 luglio 2003 un disegno di legge al riguardo, che tuttavia il Capo dello Stato non aveva firmato, con rinvio del testo al Governo, formulando rilievi che riguardavano soprattutto i poteri del membro nazionale di *Eurojust* e la possibilità per il Ministro della giustizia di impartirgli delle direttive. La nuova legge che ha visto finalmente la luce non è esente da alcuni rilievi critici, tuttora formulabili con riguardo all'attuale contenuto.

Si è trattato per l'Italia dell'ultimo ed atteso passo per applicare uno dei principi in materia di cooperazione giudiziaria in materia penale fissati nel vertice dei Capi di Stato e di Governo, tenutosi a *Tampere* il 16 ottobre 1999.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Così, in dottrina, Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p.217; Caggiano, *L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva dell'Unione basata sul diritto*, in *Studi integr. europea*, 2007, p. 335 ss.; Calvanese, De Amicis, De Leo, Frigo, Selvaggi, *Eurojust: via libera dell'Italia all'attuazione della procura europea*, in *Guida al diritto*, 2005, n. 14, p. 15; Dalia-Ferraioli, *Manuale di diritto processuale penale*, Padova, Cedam, 2010, p. 146; De Amicis, *Lotta alla criminalità, la sfida di Eurojust*.

Particolare interesse suscitò la procedura di nomina del membro nazionale italiano ed i poteri allo stesso conferiti. Trattasi di questioni di particolare delicatezza, perché implicano anche il tema dei rapporti tra il Ministero della giustizia e il Consiglio Superiore della Magistratura, cui la Costituzione attribuisce specifiche e distinte competenze in tema di nomina e assegnazione dei magistrati; ed è sulla procedura di nomina del membro nazionale che si accese la contrapposizione in sede parlamentare così come all'interno del CSM, chiamato a formulare il parere sul disegno di legge ministeriale che conteneva il testo poi tradotto in legge.¹⁵⁵

Trattasi anche di questioni strettamente interdipendenti in quanto, a ben vedere, è la natura dei poteri attribuiti al membro nazionale che consente la qualificazione dell'attività dello stesso. La diversità di opinioni si è incentrata proprio sulla natura di tali poteri ritenendosi, da parte di alcuni, che essi potessero essere senz'altro qualificati come "giudiziari", laddove da parte di altri si è ritenu-

Terrorismo, droga e riciclaggio nel mirino, in *Dir. e Giust.*, n.11, 2005, p. 197; De Amicis-Santalucia, *L'attuazione di Eurojust nell'ordinamento italiano: Prime riflessioni sulla L.14 marzo 2005, n. 41*, in *Cass. pen.*, 2005, 3, p. 726; Di Stasi, *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, mandato di arresto e tutela multilivello dei diritti fondamentali*, in AA.VV., *Studi in onore di Umberto Leanza*, Napoli, 2008, 1009 ss; Lo Voi, *Nomina e poteri del membro nazionale italiano di Eurojust*, in *Dir. pen. e proc.*, 5, 2005, p. 543.

¹⁵⁵ Sul punto v. le considerazioni di Caselli-De Amicis, *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno; struttura funzioni e obiettivi dell'organismo sovranazionale*, in *Dir. e Giust.*, n. 28, p. 94; Moscarini, *Eurojust e il pubblico ministero europeo: dal coordinamento investigativo alle investigazioni coordinate*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 5, 2011, p. 635.

to che non si fosse in presenza di poteri giudiziari in senso proprio o tipici, con riferimento alle indagini ed al loro “coordinamento”.

La procedura di nomina, per le sue caratteristiche, fu indicata come “*a concerto invertito*”, con potere di proposta da parte del Ministro e possibilità per il Consiglio Superiore della Magistratura di esprimere il parere su di una rosa di nominativi¹⁵⁶.

All'art. 2 è, infatti, disciplinata detta procedura ed è previsto che questi venga nominato con decreto del Ministro della giustizia tra giudici e magistrati del pubblico ministero che esercitano funzioni giudiziarie o siano fuori del ruolo organico della magistratura e che abbiano almeno 20 anni di anzianità di servizio.

Il Ministro della giustizia, acquisite le valutazioni del Consiglio superiore della Magistratura in ordine ad una rosa di candidati, provvederà ad effettuare la nomina all'interno della stessa.

La previsione contenuta nell'articolo 3, comma 1, consente, inoltre, al membro nazionale italiano di essere coadiuvato da uno o più assistenti giudiziari e amministrativi, formando in tal modo un vero e proprio “staff” organizzativo in grado di gestire nella miglior forma possibile il rapporto con le diverse autorità competenti, nazionali, ed e-

¹⁵⁶ Così, in dottrina, Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale*, cit., p. 218; De Amicis, *Lotta alla criminalità, la sfida di Eurojust*, cit., p. 198; De Leo, *Il coordinamento giudiziario in Italia e in Europa. Normative e modelli a confronto*, in *Dir. pen. e proc.*, 2006, p. 377; Lo Voi, *Nomina e poteri del membro nazionale*, cit., p. 544.

stere, e di contribuire in misura efficace al conseguimento degli ambiziosi obiettivi di *Eurojust*.

Uno degli assistenti del membro nazionale, che non possono comunque superare il limite numerico complessivo di tre, può anche sostituirlo nell'esercizio delle sue funzioni purché rivesta anch'egli la qualifica di giudice o di magistrato del pubblico ministero e abbia la qualifica almeno di magistrato di tribunale.

La figura dell'assistente, inoltre, può essere rivestita anche da un dirigente dell'amministrazione della giustizia, nominato a tal fine con decreto del ministro della giustizia e collocato pertanto fuori ruolo organico. Il mandato del membro nazionale, distaccato presso *Eurojust* e quello dei suoi assistenti, ha la durata di quattro anni ed è prorogabile per non più di due, in modo da soddisfare l'esigenza di stabilità dell'incarico e di continuità nell'esercizio delle funzioni.¹⁵⁷

Al riguardo si è opportunamente modificata, nel corso dell'iter parlamentare, la disposizione inizialmente contenuta nel disegno di legge governativo, che consentiva di individuare il sostituto del membro nazionale anche tra i dirigenti amministrativi: sono un altro magistrato può sostituire il membro nazionale nell'esercizio delle sue funzioni, confermandosi in tal modo *a fortiori* la natura giudiziaria dello stesso.

Destano forti perplessità, per le evidenti implicazioni di ordine costituzionale, le ulteriori disposizioni contenute

¹⁵⁷ Cfr. De Amicis, *Direttive del Ministro a rischio di illegittimità*, in *Guida al dir.*, 2005, n. 14, p. 37; Frigo, *Rebus sulla nomina del componente italiano*, *ivi*, p. 52.

nell'art. 2 commi 2 e 3, inerenti rispettivamente al procedimento di nomina del membro nazionale ed ai correlativi poteri del Ministro della giustizia.

Ed invero, la innanzi menzionata procedura “*a concerto invertito*”, prevede un potere di direttiva in capo al Ministro previamente sottoposte al Csm, cui è richiesto di esprimere semplici “valutazioni”, dal contenuto non bene specificato nel testo, ma evidentemente non vincolanti all'esito decisorio e con ogni probabilità inerenti all'esame delle capacità attitudinali e dei profili professionali richiesti per il buon espletamento delle funzioni conferite.¹⁵⁸

È evidente che il potere conferito in capo al Ministro non appare sufficientemente delimitato nei suoi presupposti e nelle sue finalità e può costituire la premessa per una indebita compromissione ovvero per un condizionamento delle garanzie di autonomia ed indipendenza del magistrato operante in *Eurojust*, in quanto interferente direttamente su una serie di rilevanti poteri giudiziari attribuiti sia al membro nazionale che al Collegio.

La dimensione giudiziaria dell'organismo e dei suoi poteri collegiali ed individuali avrebbe imposto di riservare la procedura di nomina al membro nazionale, del suo sostituto e del membro permanente dell'Autorità di controllo comune – secondo le chiare previsioni di cui agli articoli

¹⁵⁸ In materia v., in dottrina, Chiavario, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2005, p. 975; De Amicis, *Commento alla decisione istitutiva di Eurojust*, in *Guida dir.*, 2002, n. 24, p. 9; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Torino, Utet, 2011, p. 434; Salazar, *Eurojust, una prima realizzazione della decisione del consiglio europeo di Tampere*, in *Doc. giust.*, 2000, p. 1340.

2, 9 e 23 della decisione – alle competenze deliberative del CSM, che nel nostro sistema costituzionale dovrebbe provvedervi di concerto con il Ministro della giustizia, sulla base dei consolidati meccanismi descritti dall'art.11 comma 3 della legge n. 195/58, riguardo la nomina dei dirigenti degli uffici giudiziari.¹⁵⁹

Sarebbe stato più corretto prevedere una valorizzazione delle competenze del Csm nella procedura a concerto invertito che ben avrebbe potuto ottenersi con l'attribuzione del carattere di vincolatività al parere formulato dal Consiglio medesimo, e con la indicazione, volta per volta, da parte dal Ministro, di un unico nominativo cui appuntare la propria valutazione e quella del Csm.

In realtà le previsioni sottendono una consapevole volontà da parte del legislatore italiano di conferire al membro nazionale di *Eurojust* una funzione non giudiziaria.¹⁶⁰

Già nella relazione al disegno di legge governativo è stato sostenuto che le funzioni del membro nazionale sarebbero state funzioni essenzialmente amministrative, il che giustificerebbe la previsione di una nomina con decreto ministeriale. Sempre nella relazione governativa, a sostegno dell'intenzione di restare rigorosamente in ambito amministrativo, era stato sottolineato che non ci si era avvalsi

¹⁵⁹ Cfr. De Amicis, *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno: struttura, funzioni e obiettivi dell'organismo sovranazionale*, in *Dir. e giust.*, n. 28, 2003, p. 97; De Amicis, *Eurojust: l'istituzione dell'Unità provvisoria di cooperazione giudiziaria*, in *Giur. mer.*, 2001, p. 225; Id., *La costruzione di Eurojust nell'ambito del "Terzo pilastro" dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 1965.

¹⁶⁰ v. par. 5.

della possibilità offerta dall'art. 9 comma 3 della Decisione, di conferire poteri giudiziari al proprio membro nazionale sul proprio territorio, Di contro, l'opposizione parlamentare aveva sempre sostenuto la natura essenzialmente giudiziaria del membro operante in *Eurojust*.¹⁶¹

La formulazione letterale dell'art. 2, comma 3, della legge italiana sembra ricalcare l'analogo contenuto dell'art. 695-8, comma 2, del codice di procedura penale francese, così come introdotto dalla legge cosiddetta "Perben" n. 204/04, che ha recepito, oltre all'unità *Eurojust*, le disposizioni del mandato d'arresto europeo e della Convenzione di mutua assistenza giudiziaria penale firmata a Bruxelles il 29 maggio 2000¹⁶².

È significativo, infatti, che nel sistema francese, connotato da un sensibile gerarchizzazione degli Uffici del p.m. (cui il Ministro della giustizia, secondo l'art. 30 c.p.p., può indirizzare istruzioni generali per l'esercizio dell'azione pubblica, avendo autorità sul procuratore generale della Corte di Cassazione e sui procuratori generali presso le Corti d'Appello, i quali, a loro volta, hanno autorità sui procuratori della Repubblica), sia stato espressamente previsto che il Ministro della giustizia può indirizzare al membro nazionale di *Eurojust* (nominato con una decisione dello stesso ministro, per il periodi di tre anni) istruzio-

¹⁶¹ Sul punto v. Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale*, cit., 219; Lo Voi, *Nomina e poteri del membro nazionale*, cit., p. 545.

¹⁶² Sul tema del Mandato di arresto europeo v. AA.VV., *Mandato di arresto europeo e procedure di consegna* (a cura di Kalb), Milano, Giuffrè, 2005.

ni sulla base delle condizioni stabilite dalla generale norma di riferimento rappresentata dall'art. 30 c.p.p.

Se siffatta opzione normativa può avere – ma anche questo è discutibile a fronte dell'assetto delineato dal legislatore comunitario, che prevede con l'articolo 30, l'assoluta indipendenza dell'organismo e dei suoi componenti, vietando, addirittura già solo per il personale amministrativo, ogni possibilità di ricevere istruzioni da autorità, governi, organismi o persona, al di fuori dell'*Eurojust* – una sua giustificazione all'interno di un diverso sistema nazionale, caratterizzato dalla presenza di forme di controllo politico sugli Uffici del pubblico ministero, certamente nessun fondamento o copertura di ordine costituzionale potrebbe, ragionando a contrario, ricevere all'interno di un ordinamento costituzionale connotato, come il nostro – articoli 104 e 112 – da ben diversi principi, regole e tradizioni¹⁶³.

¹⁶³ Sulla natura giudiziaria dell'organismo v. par. 5

2. I poteri del membro nazionale e del collegio dell'*Eurojust*.

La citata legge n. 41/2005 ha previsto che il membro nazionale – nell'ambito delle indagini e delle azioni penali relative alle forme di criminalità ed ai reati di competenza dell'*Eurojust* di cui all'art. 4 della Decisione, ed ai fini del conseguimento degli obiettivi di “impulso”¹⁶⁴ e “miglioramento” del coordinamento delle medesime indagini ed azioni penali – esercita i poteri di cui all'art. 6 della Decisione.¹⁶⁵

Ad ogni modo, l'*Eurojust*, sia quando operi collegialmente, sia quando operi attraverso i membri nazionali interessati, quindi sia in composizione “collegiale” che “mono-

¹⁶⁴ Si rileva che l'espressione “impulso”, con riferimento all'esercizio dell'azione penale, è stata utilizzata dal legislatore in senso atecnico atteso che, com'è noto, consegue ad una valutazione propria ed esclusiva della pubblica accusa, e come tale non compulsabile.

¹⁶⁵ Così, in dottrina, Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale*, cit., p. 219; Caselli-De Amicis, *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno*, cit., n. 28, p. 94; Chiavario, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 976; De Amicis, *Commento alla decisione*, cit., p. 10; De Amicis, *Direttive del Ministro a rischio di illegittimità*, in *Guida al dir.*, 2005, n. 14, p. 37; De Amicis, *Eurojust: l'istituzione dell'Unità provvisoria di cooperazione giudiziaria*, in *Giur. mer.*, 2001, p. 225; Id., *La costruzione di Eurojust nell'ambito del “Terzo pilastro”*, cit., p. 1966; De Amicis, *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno*, cit., p. 98; De Amicis, *Lotta alla criminalità, la sfida di Eurojust.*, cit., p. 198; De Amicis, *Lotta alla criminalità, la sfida di Eurojust.*, cit., p. 198; Frigo, *Rebus sulla nomina del componente italiano*, cit., p. 52; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria e di polizia*, p. 435; Salazar, *Eurojust, una prima realizzazione della decisione*, cit., 134; Moscarini, *Eurojust e il pubblico ministero europeo*, cit., p. 635.

cratica” può rivolgersi alle competenti autorità degli Stati membri.¹⁶⁶

In particolare, ai sensi dell’art. 5, *Eurojust* quando agisce per il tramite dei membri nazionali può rivolgersi alle competenti Autorità nazionali con richiesta di valutare se:

- ✓ Avviare una indagine o azioni penali per fatti precisi;
- ✓ Accettare che una delle autorità interessate sia “più indicata” per avviare un’indagine o azioni penali per fatti precisi¹⁶⁷;
- ✓ Porre in essere un’attività di coordinamento tra le autorità interessate;
- ✓ Instituire una squadre investigativa comune, in conformità ai pertinenti strumenti di cooperazione;
- ✓ Comunicare le informazioni necessarie per lo svolgimento delle sue funzioni.
- ✓ Assicurare l’informazione reciproca delle autorità competenti degli Stati membri interessati in ordine alle indagini ed alle azioni penali di cui *Eurojust* ha conoscenza;

¹⁶⁶ Sul punto, in dottrina, Caselli-De Amicis, *Il coordinamento delle indagini transnazionali fra assistenza giudiziaria ed indagini comuni*, in AA.VV., *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, a cura di Melillo-Spataro-Vigna, p. 145; 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.*, 2010, n. 5, p. 270.

¹⁶⁷ Appare opportuno chiarire che la rinuncia ad esercitare l’azione penale in favore di una autorità giudiziaria di altro Paese non è lesiva del principio di obbligatorietà. In sostanza ci troviamo di fronte a un caso di trasferimento del procedimento penale che per la prima volta viene accolto dal nostro ordinamento.

- ✓ Assistere, su loro richiesta, le autorità competenti degli Stati membri per assicurare un coordinamento ottimale delle indagini e delle azioni penali;
- ✓ Prestare assistenza per migliorare la cooperazione fra le autorità competenti degli Stati membri;
- ✓ Collaborare e consultarsi con la Rete giudiziaria europea, anche utilizzando e contribuendo ad arricchire la sua base di dati documentali;
- ✓ Prestare sostegno, nei casi previsti dall'art. 3 par. 2 e 3, con l'accordo del collegio, ad indagini ed azioni penali riguardanti le autorità competenti di un solo Stato membro.

Eurojust svolge le sue funzioni attraverso il Collegio, ai sensi dell'art. 7, nelle seguenti ipotesi:

1. Quando uno o più membri nazionali interessati ad un caso trattato da *Eurojust* ne facciano richiesta;
2. Per le indagini e per le azioni penali che abbiano un'incidenza sul piano dell'Unione o che possano interessare Stati membri diversi da quelli direttamente implicati;
3. Nelle ipotesi nelle quali si pone una questione generale riguardante i suoi obiettivi;
4. Negli altri casi previsti dalla Decisione.

Come abbiamo visto il membro nazionale “*può chiedere alle autorità competenti di valutare se...*” diversamente, il Collegio – secondo l'art. 7 della decisione richiamato dall'art. 6 della legge italiana – “*può chiedere alle autorità competenti, motivando la richiesta, di...*”. Dall'art. 8 della decisione istitutiva si apprende che l'autorità giudiziaria nazionale, se non intende aderire alle richieste del collegio, deve motivare (salvo che siano in gioco interessi na-

zionali o il buon esito delle indagini o la sicurezza di una persona).¹⁶⁸

L'art. 8 non è stato recepito dalla legge n. 41/2005. La ragione va ricercata nel convincimento del nostro legislatore che quella fosse una norma auto esecutiva perché riguardante il livello sovranazionale dell'azione di *Eurojust*, sul quale il legislatore nazionale non potrebbe influire.

Detta ragione sembra, però, priva di fondamento perché la decisione istitutiva di *Eurojust* è stata assunta a norma dell'art. 34 del Trattato sull'Unione Europea. Essa è, quindi, vincolante, ma non munita di efficacia diretta.¹⁶⁹

Risulta chiaro, comunque, dalle due diverse formulazioni che una differenza di efficacia tra i poteri del collegio e quelli del membro nazionale esiste. Essa non è contenuta nella vincolatività, che non ricorre mai, ma nel grado di resistenza della richiesta che, quando proviene dal collegio, provoca una motivazione contraria per essere disatte-

¹⁶⁸ V., sul punto, Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale*, cit., 220; De Amicis, *Commento alla decisione istitutiva*, cit., p. 11; De Amicis, *Direttive del Ministro a rischio di illegittimità*, in *Guida al dir.*, 2005, n. 14, p. 37; Id., *Eurojust: l'istituzione dell'Unità provvisoria di cooperazione giudiziaria*, cit., p. 227; Id., *La costruzione di Eurojust nell'ambito del "Terzo pilastro"*, cit., p. 1968; Id., *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno*, cit., p. 97; De Amicis-Santalucia, *L'attuazione di Eurojust nell'ordinamento italiano*, cit., p. 727; De Leo, *Il coordinamento giudiziario in Italia e in Europa*, cit., p. 378; Lo Voi, *Nomina e poteri del membro nazionale*, cit., p. 545; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria e di polizia*, p. 437; Salazar, *Eurojust, una prima realizzazione della decisione del consiglio*, cit., p. 1342.

¹⁶⁹ Cfr. Caselli-De Amicis, *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno*, cit., p. 95; Moscarini, *Eurojust e il pubblico ministero europeo*: p. 636; Spiezia, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi*, cit., p. 270.

sa, e insomma ha la maggiore autorevolezza che le deriva dall'impegnare l'organo nel suo complesso.

3. Richiesta di informazioni ed accesso del membro nazionale alle banche dati e ai sistemi informativi.

Una specifica disciplina è riservata nell'articolo 7 della legge 1 marzo 2005 al potere di richiesta e scambio delle informazioni con la competente autorità giudiziaria nazionale, ai fini del conseguimento degli obiettivi generali di cui all'art. 3 della Decisione, così come previsto dall'art. 14 par. 1, della stessa, che fa riferimento alla possibilità di scambiare “*qualsiasi informazione necessaria allo svolgimento*” di *Eurojust*.¹⁷⁰

In particolare, i poteri di accesso riconosciuti al membro nazionale sono assai estesi, riguardando:

1. Le informazioni giudiziarie (informazioni scritte in ordine a procedimenti penali e al contenuto degli atti), anche in deroga al principio del segreto investigativo stabilito dall'art. 329 c.p.p. (che contempla ben precise limitazioni di conoscenza o conoscibilità degli atti investigativi, facendo cessare la segretezza assoluta solo con la chiusura

¹⁷⁰ Sotto questo profilo v., in dottrina, Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale*, cit., 220; Calvanese, De Amicis, De Leo, Frigo, Selvaggi, *Eurojust: via libera dell'Italia all'attuazione*, cit., p. 16; Caselli-De Amicis, *Il coordinamento delle indagini transnazionali fra assistenza giudiziaria ed indagini comuni*, cit., p.146; Id., *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno*, cit., p. 98; De Amicis, *Commento alla decisione istitutiva di Eurojust*, cit., p. 10; Id., *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno*, cit., p. 100; De Amicis-Santalucia, *L'attuazione di Eurojust nell'ordinamento italiano*, cit., p. 726 ss.; Spiezia, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova decisione 2009/426/GAI*, cit., p. 270; Zanetti, *Eurojust e l'ordinamento italiano*, in *Giustizia e problemi internazionali*, collana diretta da Mario Pisani, Milano, Giuffrè, 2006, p. 32.

delle indagini preliminari, ovvero anteriormente, se si tratta dei cosiddetti atti “garantiti”, e dunque conoscibili dalla difesa dell’indagato sin dal momento della loro formazione o subito dopo);

2. Le informazioni contenute nel casellario giudiziale e in quello dei carichi pendenti, nell’anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e in quella degli illeciti amministrativi dipendenti da reato, nei registri delle notizie di reato e negli altri registri istituiti presso gli uffici giudiziari, nonché “ogni altro pubblico registro”, così come previsto nell’ampia dizione utilizzata dall’art. 9, par. 4, della decisione;

3. I dati inseriti nel SIS (Sistema informazione Shengen) facendone richiesta alla competente autorità centrale, che per l’Italia è attualmente istituita presso il Ministero dell’Interno.

Le richieste di informazione e di accesso di cui agli atti sopra indicati vengono trasmesse alla competente autorità giudiziaria (magistrato del pubblico ministero, nella fase delle indagini preliminari – che la trasmette con il proprio parere, ove ne ravvisi motivi ostativi all’accoglimento al Giudice per le indagini preliminari – ovvero, nelle fasi successive, il Giudice dell’udienza preliminare o il Giudice individuato ai sensi dell’art. 91 disp. att. c.p.p., dopo aver acquisito parere del magistrato del pubblico ministero).¹⁷¹

¹⁷¹ In tema cfr. De Leo, *Il coordinamento giudiziario in Italia e in Europa.*, cit., p. 377; Lo Voi, *Nomina e poteri del membro nazionale*, p. 543.

Il decreto di accoglimento o di rigetto è soggetto al potere di impugnativa del magistrato del pubblico ministero o del membro nazionale di *Eurojust* entro il termine di venti giorni dinanzi alla Corte di Cassazione, prevedendosi addirittura, un singolare effetto sospensivo dell'esecuzione del provvedimento di accoglimento della richiesta, a seguito del mero esercizio del potere di impugnazione.

Non sono in alcun modo individuati i motivi ostativi all'accoglimento della richiesta, rimanendo peraltro incerte sia le modalità di presenza in giudizio del membro nazionale, che dovrebbe conseguentemente assumere la posizione di parte processuale, sia la natura della deliberazione riservata alla Suprema Corte, chiamata a sindacare scelte potenzialmente attinenti al merito investigativo.

Si tratta, evidentemente, di un meccanismo procedurale piuttosto anomalo, atteso che si pone in deroga alle ordinarie procedure interne di richiesta di informazioni e di copia degli atti di cui agli art. 117 e 118 c.p.p., in relazione all'art. 329 c.p.p., ed in contrasto con lo stesso dettato di cui all'art. 9 part. 4 della Decisione, che ricollega l'esercizio del potere di accesso del membro nazionale, senza contemplare preve autorizzazioni o specifiche limitazioni, alle stesse regole dettate dall'ordinamento interno del suo Stato di provenienza per un magistrato del pubblico ministero o un Giudice (ovvero, quando possibile a seconda dell'ordinamento nazionale, un funzionario di polizia con pari prerogative).¹⁷²

¹⁷² Così, in dottrina, De Amicis, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale, verso un sistema integrato di forme e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie*, in *Quaderni di*

Anche in questo caso, dunque, in assenza di specifici precedenti normativi sulla stessa configurabilità di un ricorso per cassazione proveniente da un'autorità amministrativa – la cui compatibilità con l'impianto costituzionale sarebbe peraltro difficilmente concepibile – emerge chiaramente la natura giudiziaria del ruolo e delle funzioni del soggetto titolare del citato potere. A prescindere comunque da questi profili giuridici, lascia perplessi che sia stata introdotta una procedura incidentale in un procedimento ove le logiche della cooperazione imporrebbero il massimo della celerità e il minimo del formalismo.

È previsto, inoltre, all'art. 7 comma 3, un obbligo di informativa – senza introdurvi alcuna specifica limitazione o condizione discendente dalla natura e dallo stato delle indagini in corso o collegate – a favore del membro nazionale dell'*Eurojust* da parte del procuratore della Repubblica, allorquando si proceda ad indagini relative alle forme di criminalità ed ai reati di competenza dell'*Eurojust* secondo l'art. 4 della decisione istitutiva, purché coinvolgano almeno due Stati membri dell' U.E., o un Paese terzo, ovvero la stessa Comunità europea, ad esempio in caso di

diritto penale comparato, internazionale ed europeo, Milano, Giuffrè, 2007, p. 3; Martellino, *Il ruolo di Eurojust nella costituzione e nel funzionamento delle squadre investigative comuni*, Relazione tenuta nell'ambito dell'incontro di studio del C.S.M., *L'attuazione di Eurojust e i modelli di coordinamento delle indagini nella prospettiva della libera circolazione delle autorità giudiziarie*, Roma, 11-15 novembre 2004, p. 2, in www.csm.it.

frodi o altri illeciti lesivi degli interessi finanziari dell'U.E.¹⁷³.

¹⁷³ Sul punto, v. Balsamo-Recchione, *La costruzione di un modello europeo di prova dichiarativa: il nuovo "corso" della giurisprudenza e le prospettive aperte dal Trattato di Lisbona*, in *Cass. pen.*, 2010, 10, p. 3620; Belfiore, *Il futuro della cooperazione giudiziaria e di polizia nell'unione europea dopo il Trattato di Lisbona; il Work-Shop di aggiornamento. Siracusa 23-24 Aprile 2010*, in *Cass. pen.*, 2010, 12, p. 4428.

4. (segue). La designazione dei corrispondenti nazionali.

L'art. 9 della legge n. 41/2005 ha previsto la possibilità per ciascuno Stato membro di designare uno o più “corrispondenti nazionali” con il compito di rendere più agevoli le comunicazioni tra l'*Eurojust* e le autorità degli Stati membri, in particolare nel settore della lotta al terrorismo, nel quale alla suddetta designazione è attribuita la massima priorità¹⁷⁴

La menzionata legge ha previsto la designazione – quali corrispondenti nazionali dell'*Eurojust* – degli stessi organi giudiziari e amministrativi già individuati quali riferimenti territoriali della Rete giudiziaria europea, ossia le procure generali della Repubblica presso le Corti d'appello (stante la loro tipica competenza in materia di cooperazione giudiziaria), la D.N.A. (in ragione delle sue competenze di coordinamento per le indagini in materia di criminalità organizzata) e l'Ufficio II della direzione generale della giustizia penale del dipartimento per gli Affari di giustizia

¹⁷⁴ Cfr. Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale*, cit., p. 220; Balsamo-Recchione, *La costruzione di un modello europeo di prova dichiarativa*, cit., p. 3621; Belfiore, *Il futuro della cooperazione giudiziaria e di polizia*, cit., p. 4429; Caselli-De Amicis, *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno*, cit., p. 99; De Amicis – Surano, *Il rafforzamento dei poteri di Eurojust a seguito della decisione 2009/426/GAI*, in *Cass. pen.*, 2009, p. 4453; De Amicis, *Commento alla decisione istitutiva di Eurojust*, cit., p. 10; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria e di polizia*, cit., p. 437; Salazar, *Eurojust, una prima realizzazione della decisione del consiglio europeo*, cit., p. 1341.

del ministero della Giustizia (quale autorità centrale in materia di cooperazione giudiziaria).

Si è in tal modo preferito, anche per oggettive esigenze di continuità e omogeneità nell'azione di potenziamento della cooperazione e del coordinamento, duplicare la scelta già in precedenza effettuata nel nostro ordinamento ai fini della individuazione dei punti di contatto della Rete giudiziaria europea, ma non è stato adeguatamente valorizzato l'invito, più volte esplicitato nelle competenti sedi comunitarie, di designare un unico punto di contatto centrale competente per il coordinamento delle attività antiterrorismo, anche al fine di evitare una eccessiva dispersione del materiale informativo oggetto di scambio e acquisizione.

In ordine allo *status* dei corrispondenti nazionali, la decisione ha previsto che costoro sono tenuti – al pari dei membri nazionali e dei loro assistenti e del personale dell'*Eurojust* – all'obbligo di riservatezza; sono abilitati a richiedere ad *Eurojust* la rettifica o cancellazione di dati personali da essa trattati che siano stati trasmessi o inseriti dallo Stato di origine e che devono assicurare in tale contesto il rispetto dei principi stabiliti dalla stessa decisione in tema di trattamento dei dati personali.

5. La (discutibile) pronuncia della Corte costituzionale n. 136/2011: rilievi critici.

Con la pronuncia n. 136, del 6 aprile – 15 aprile 2011, la Corte costituzionale ha escluso la natura giudiziaria delle funzioni svolte da *Eurojust* e dai suoi membri nazionali, ritenendo conforme al quadro dei principi costituzionali l'attuale disciplina normativa della procedura di nomina del membro nazionale, ivi distaccato.¹⁷⁵

Pur ritenendo l'attività di *Eurojust* strumentale a quella svolta dalle autorità giudiziarie degli Stati membri, il Giudice delle leggi ha escluso la possibilità di ricondurre

¹⁷⁵ A questo proposito v. Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale*, cit., p. 220; Balsamo-Recchione, *La costruzione di un modello europeo di prova dichiarativa: il nuovo “corso” della giurisprudenza e le prospettive aperte dal Trattato di Lisbona*, in *Cass. pen.*, 2010, 12, p. 3620; Belfiore, *Il futuro della cooperazione giudiziaria e di polizia nell'unione europea dopo il Trattato di Lisbona; il Work-Shop di aggiornamento. Siracusa 23-24 Aprile 2010*, in *Cass. pen.*, 2010, 12, p. 4429; Caselli – De Amicis, *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno: struttura, funzioni e obiettivi dell'organismo sovranazionale*, in *Dir. e giust.*, n. 28, 2003, p. 95; Chiavario, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 974; De Amicis-Santalucia, *La vocazione giudiziaria dell'Eurojust tra spinte sopranazionali e timidezze interne*, in *Cass. pen.*, 2011, 9, p. 137; De Amicis, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale, verso un sistema integrato di forme e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie*, in *Quaderni di diritto penale comparato, internazionale ed europeo*, p. 20 ss.; Id., *La nuova rete ed il suo rapporto con Eurojust*, in *Cass. pen.*, 4, 2009, p. 1710; Id., *Riflessioni*, cit., p. 3607; Id., *Eurojust: le indicazioni del ministero per rendere effettivo il coordinamento*, in *Dir. e giust.*, n. 24, 2001, p. 57; Prota, *La Corte Costituzionale esclude la natura giudiziaria di Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2011, 12, p. 4278.

l'ambito dei poteri e delle funzioni di tale organismo sovranazionale “a quelli giudiziari propri del magistrato del pubblico ministero” non ravvisandovi quegli elementi che, nell'ordinamento costituzionale italiano, consentono di qualificare come giudiziarie – e non amministrative – le funzioni esercitate dal pubblico ministero, ossia “l'esercizio dell'azione penale e le attività ad esso preordinate”¹⁷⁶.

La Corte costituzionale ha escluso dal *thema decidendum* una parte rilevante della normativa, ossia la decisione 2009/426/GAI¹⁷⁷ e l'art. 85, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'U.E., secondo cui il “Parlamento ed il Consiglio, deliberando mediante regolamenti”, allo stato non ancora adottati, “determinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti” propri dell'*Eurojust*.

La Corte, in via preliminare, ha ricondotto alle attribuzioni costituzionali del Csm l'assegnazione dei magistrati a fun-

¹⁷⁶ Cfr. Corte cost., 15 aprile 2011, n. 136, in *Cass. pen.*, 2011, 9, p. 2966.

¹⁷⁷ “... Al riguardo, va precisato che i limiti del *thema decidendum* impongono di circoscrivere l'esame alle norme applicabili nel giudizio principale (testo originario della decisione 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002, recante “Decisione del Consiglio che istituisce l'*Eurojust* per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità”; la legge 41 del 2005), senza considerare la normativa dell'Unione europea citata dalle parti, ma non ancora attuata, e cioè a) la decisione 2009/426/GAI del 16 dicembre 2008 , per la quale il termine di attuazione concesso agli Stati membri scadrà il 4 giugno 2011; b) l'art. 85, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'U.E., secondo cui “il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti” allo stato non ancora adottati, “determinano la struttura, il funzionamento e la sfera d'azione e i compiti” dell'*Eurojust*”. cfr. Corte cost., 15 aprile 2011, cit., p. 2967.

zioni giudiziarie, pur quando ciò si risolve nella destinazione in organismi sovranazionali. Le attribuzioni del Csm, quindi, non sono limitate ai provvedimenti che abbiano come cornice gli uffici giudiziari in senso stretto del territorio dello Stato, ma si estendono alla composizione di quegli organi che, oltre il territorio dello Stato, esercitano funzioni giudiziarie con la partecipazione di magistrati italiani.¹⁷⁸

La Corte ha affrontato nell'*iter* motivazionale le seguenti tematiche:

1. La natura “non vincolante” delle richieste indirizzate alle competenti autorità nazionali.

In particolare, la Corte ha osservato che i poteri e le funzioni non sono riconducibili a quelli giudiziari propri del magistrato del pubblico ministero. Ed invero, con riferimento alle richieste indirizzate alle competenti autorità nazionali, la loro natura non vincolante impedisce di riscontrare in esse i connotati propri dell'autonomo esercizio di funzioni giudiziarie requirenti, costituendo, invece, espressione di “...*poteri strumentali all'esercizio di dette funzioni, che restano riservate, in via esclusiva, alle autorità giudiziarie nazionali.*”¹⁷⁹

¹⁷⁸ La dottrina ha condiviso questo profilo osservando che la tradizionale impostazione vedeva l'autorità di Governo, e per essa il Ministro della giustizia, attore principale, anzi esclusivo, per le decisioni inerenti alla formazione degli organi di giustizia anche nello spazio giudiziario europeo. Cfr. De Amicis-Santalucia, *La vocazione giudiziaria dell'Eurojust*, cit., p. 138.

¹⁷⁹ Cfr. Corte cost., 15 aprile 2011, cit., p. 2966.

2. La “diversa” qualità delle funzioni di coordinamento affidata dall’art. 371 bis c.p.p. al Procuratore nazionale antimafia.

La Corte ha sottolineato che, nell’esercizio delle attività di coordinamento, l’*Eurojust* non dispone di poteri analoghi a quelli – ben più incisivi – proprio del Procuratore nazionale il quale può *a) applicare temporaneamente magistrati della Direzione nazionale e delle direzioni distrettuali antimafia; b) impartire ai procuratori distrettuali specifiche direttive alle quali attenersi per prevenire o risolvere contrasti riguardanti le modalità secondo le quali realizzare il coordinamento nell’attività di indagini; c) riunire i procuratori distrettuali interessati al fine di risolvere i contrasti che, malgrado le direttive specifiche impartite, sono insorti e hanno impedito di promuovere o di rendere effettivo il coordinamento”; d) disporre con decreto motivato l’avocazione delle indagini per taluno dei delitti indicati nell’art. 51 comma 3 bis quando non hanno dato esito le riunioni disposte al fine di promuovere o rendere effettivo il coordinamento e questo non è stato possibile.*¹⁸⁰

3. L’esclusione del carattere giudiziario deriva della possibilità di accesso alle informazioni.

Con riferimento alle informazioni giudiziarie desumibili dai pubblici registri, la Corte ha osservato che diversi ordinamenti nazionali (tra cui proprio quello italiano, in base all’art. 118 c.p.p.) consentono ad autorità non giudiziarie l’accesso alle suddette informazioni, in misura più o meno

¹⁸⁰ Cfr. Corte cost., 15 aprile 2011, cit., p. 2966.

ampia, senza che ciò muti la natura amministrativa dell'attività da esse svolta. Ad avviso di chi scrive, le citate argomentazioni, poste a fondamento della sentenza in commento, non appaiono condivisibili.

Le disposizioni di cui agli artt. 5 e 6 della l. n. 41/2005 delineano rispettivamente i poteri del membro nazionale e del collegio dell'*Eurojust*, trasponendo sostanzialmente le forme lessicali ed i contenuti già utilizzati dal legislatore europeo negli artt. 6 e 7 della decisioni istitutive.¹⁸¹

È opportuno precisare come ai sensi dell'art. 9, par. 3, della Decisione consiliare spetti a ciascuno Stato membro stabilire la natura e la portata dei poteri giudiziari che conferisce al proprio membro nazionale sul suo territorio, nonché il suo diritto di agire nei confronti delle autorità giudiziarie straniere.¹⁸²

Il Segretario Generale del Consiglio dell'U.E.¹⁸³ – proprio al fine di evitare possibili asimmetrie tra i poteri giudiziari attribuiti ai diversi membri nazionali, con il conseguente rischio di un *deficit* operativo nel funzionamento della nuova struttura – sottolineò come fosse possibile prevedere tre diversi tipi di intervento del membro nazionale nei confronti del proprio Stato, modulandone l'incisività a seconda che si trattasse di poteri ad efficacia limitata (ad es. richieste per acquisire informazioni o compiere atti istrut-

¹⁸¹ Cfr. Cap. IV par. 1 e 2.

¹⁸² Così, in dottrina, Calvanese-DeAmicis, *Commento alla decisione istitutiva di Eurojust*, in *Guida al dir.*, 2002, 24, p. 8; De Amicis, *Riflessioni su Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2002, 11, p. 3607.

¹⁸³ Il riferimento è al documento di riflessione del 14 giugno 2002 (discussion paper n. 9404/02, "*Bringing member States? National law into conformity with the Decision setting up Eurojust*").

tori), ad efficacia media (es. la possibilità di procedere direttamente ad acquisire informazioni o compiere atti istruttori e ad efficacia elevata (ad es. il potere di esercitare personalmente l'azione penale e procedere a tutti gli atti necessari a tal fine, ovvero di richiedere l'intervento della polizia per determinati tipi di reato, come il terrorismo o la criminalità organizzata transnazionale).¹⁸⁴

Nello stesso documento, inoltre si affermava con estrema chiarezza che ciascun membro nazionale avrebbe dovuto essere riconosciuto come "autorità giudiziaria": *"se si vuole che i membri nazionali possano contribuire ad agevolare l'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri, è opportuno che gli stessi facciano le dichiarazioni previste dalla convenzione del 20 aprile 1959 (art. 24) e dalla convenzione del 29 maggio 2000 affinché il proprio membro nazionale sia considerato un'autorità giudiziaria e apportino, se del caso, le modifiche legislative necessarie"*.¹⁸⁵

Per contro, la legge italiana, muovendo da presupposti del tutto diversi¹⁸⁶, se pur non ha attribuito al membro nazionale gli stessi poteri che di regola sono esercitabili sul territorio da un giudice o da un magistrato del pubblico ministero, ha però delineato poteri di tale ampiezza e rilevanza, capaci di incidere direttamente, e con modalità ed esiti allo stato non del tutto prevedibili, sulla gestione dei meccani-

¹⁸⁴ Cfr. De Amicis-Santalucia, *La vocazione giudiziaria dell'Eurojust*, cit., p. 139.

¹⁸⁵ Cfr. il documento di riflessione del 14 giugno 2002 n. 9404/02.

¹⁸⁶ Cfr. relazione illustrativa al disegno di legge n. 4923/C del 19 settembre 2003.

smi procedurali interni che appaiono, in tutto e per tutto assimilabili, a quelli della D.N.A.¹⁸⁷

Lascia perplessi l'affermazione della Corte, secondo la quale la D.N.A. ed *Eurojust* svolgono la medesima attività di “coordinamento” “...*ma Eurojust non dispone di poteri analoghi a quelli ben più incisivi propri del Procuratore nazionale*”.¹⁸⁸

Ragionando a contrario, non può non rilevarsi come una rilevante parte dei poteri attribuiti al magistrato del pubblico ministero rivesta mero carattere “*sollecitatorio*” (ad es. artt. 117, 291, 390, 408, 416 c.p.p.) o “*consultivo*” (ad es., 299 c. 3 *bis* c.p.p.).¹⁸⁹

Ed invero, la maggiore o minore intensità dell'esercizio di un potere non può contribuire a trasformare in amministrativa la natura giudiziaria dell'organismo, in quanto la Corte Costituzionale ha mostrato di ritenere necessario, quanto meno, che l'attività da essa svolta sia “*preordinata all'esercizio dell'azione penale*”.

Del resto, assumendo che i poteri di “stimolo” di “sollecitazione” e di “impulso” non sarebbero prioritariamente “giudiziari”, si rischierebbe di arrivare alla conclusione che l'intera attività di coordinamento della D.N.A. avrebbe natura amministrativa.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Per un complessivo inquadramento sulla D.N.A. v. Dalia-Ferraioli, *Manuale*, cit., p. 134.

¹⁸⁸ Cfr. Corte cost., 15 aprile 2011, p. 9.

¹⁸⁹ Così, in dottrina, De Amicis-Santalucia, *La vocazione giudiziaria dell'Eurojust*, cit., p. 139.

¹⁹⁰ Per tali riflessioni v. De Leo, *Le funzioni di coordinamento di Eurojust*, in AA.VV., *Il coordinamento delle indagini di criminalità*

In dottrina si è sostenuto, inoltre, che non appare possibile scindere la dimensione finalistica dell'esercizio dei poteri giudiziari del membro nazionale e del collegio di *Eurojust* dalla qualifica soggettiva di chi è chiamato ad esercitarli (un magistrato, sia esso giudice o pubblico ministero), e dalla tipologia degli obiettivi assegnati all'organismo dall'art. 3 della decisione istitutiva, non a caso ricadenti nell'ambito "di indagini ed azioni penali" relative alle gravi forme di criminalità transazionale individuate nell'art. 4 di quello strumento normativo.¹⁹¹

La natura giudiziaria dell'organismo si evince dal dovere del Procuratore della Repubblica, quando svolge indagini per i reati rientranti nella legittimazione di *Eurojust*, di informare il membro nazionale (art. 7 comma 3) "*evidentemente per favorirne le iniziative, anche ai fini del coordinamento con le autorità giudiziarie degli altri Stati membri interessati o, se del caso, per l'invito a valutare che sia una sola a indagare o a esercitare l'azione penale*".¹⁹²

organizzata e terrorismo, a cura di Melillo-Spataro-Vigna, Milano, Giuffrè, 2004, p. 109.

¹⁹¹ Sul punto, in particolare, cfr. De Amicis-Santalucia, *La vocazione giudiziaria dell'Eurojust*, cit., p. 139; De Amicis, *Eurojust: le indicazioni del ministero per rendere effettivo il coordinamento*, in *Dir. e giust.*, n. 24, 2001, p. 55; De Leo, *Le funzioni di coordinamento di Eurojust*, in *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 95; Martellino, *Il ruolo di Eurojust nella costituzione e nel funzionamento delle squadre investigative comuni*, cit., p. 4; Nicastro, *Diritto penale europeo*, cit., p. 65; Salazar, *Eurojust, passo provvisorio ma decisivo contro il grande crimine transazionale*, in *Dir. e giust.*, n. 5, p. 82; Id., *La costruzione di uno spazio*, cit., p. 1114.

¹⁹² Così, in dottrina Frigo, *Rebus sulla nomina del componente italiano*, cit., p. 54.

Sarebbe paradossale che il destinatario dell'informativa – il cui contenuto presuppone le finalità di una gestione in forma “condivisa” di dati giudiziari “sensibili” – fosse solo un'autorità di natura amministrativa¹⁹³.

Non sembra convincente l'ulteriore argomentazione utilizzata dalla Corte per escludere il carattere giudiziario ovvero la possibilità di accesso alle informazioni desumibili dal registro di cui all'art. 335 c.p.p., riservata, dall'art. 118 c.p.p., anche al Ministro dell'interno: “*..diversi ordinamenti nazionali (tra cui quello italiano art. 118 c.p.p.) consentono anche ad autorità non giudiziarie l'accesso alle suddette informazioni, in misura più o meno ampia, senza che ciò muti la natura amministrativa dell'attività svolta*”.¹⁹⁴

A tal proposito è opportuno ricordare che l'oggetto delle richieste di informazioni e di accesso proponibili dal membro nazionale è assai più vasto rispetto a quello proprio delle richieste avanzate dal Ministro, che, tra l'altro, sono limitate dal requisito della indispensabilità per la prevenzione dei soli delitti per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza ex art. 380 c.p.p.

Inoltre, nessun potere di impugnazione del decreto di rigetto della richiesta di informazioni è attribuito al Ministro dell'interno dall'art. 118 c.p.p., mentre lo stesso è conferito al membro nazionale, il quale, a sua volta, ha facoltà non soltanto di “richiedere”, ma anche di “scambiare” con la competente autorità giudiziaria – al di fuori della proce-

¹⁹³ Cfr. De Amicis-Santalucia, *La vocazione giudiziaria dell'Eurojust*, cit., p. 140.

¹⁹⁴ Corte cost., 15 aprile 2011, cit., p. 2968.

dura incidentale ivi disciplinata, e addirittura in deroga al divieto ex art. 329 c.p.p. – informazioni in ordine ai procedimenti penali e al contenuto dei relativi atti.

Non sembra possibile relegare, tra le funzioni di un organo amministrativo, lo specifico potere di impugnazione dinanzi alla Corte di Cassazione, del decreto motivato di accoglimento o di rigetto delle richieste di informazioni o di accesso formulate dal membro nazionale a norma dell'art. 7 c. 1 lett a) e lett b) della l. n. 41/2005.¹⁹⁵

Le perplessità innanzi esposte derivano dalla “storia” di *Eurojust* che, pur essendo il frutto di una decisione elaborata a livello intergovernativo, è avvenuta nel rispetto dei profili di autonomia e di indipendenza nell'esercizio dei suoi poteri collegiali o individuali, senza che nessun'altra istituzione comunitaria – sia a livello politico o amministrativo – possa interferire nelle sue funzioni.

Le perplessità sono destinate ad aumentare ove si considera probabile la trasfigurazione dell'*Eurojust* nella futura Procura europea, di cui l'attuale struttura inevitabilmente verrà a costituire la base fondativa.

¹⁹⁵ Sul punto v. par. 2.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Mandato di arresto europeo e procedure di consegna* (a cura di Kalb), Milano, Giuffrè, 2005; Allegranza, *Pubblico ministero europeo e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, Torino, Giappichelli, 2005; Aprile – Spiezia, *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Ipsoa, 2009; Balsamo-Recchione, *La costruzione di un modello europeo di prova dichiarativa: il nuovo "corso" della giurisprudenza e le prospettive aperte dal Trattato di Lisbona*, in *Cass. pen.*, 2010, 10, p. 3620; Barbe, *L'espace judiciaire européen*, La Documentation Française, Parigi, 2007; Bargis, *Le disposizioni processuali del Corpus juris 2000*, relazione svolta nell'ambito del Convegno "Corpus juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale" (Alessandria 19-21 ottobre 2001), Milano, Giuffrè, 2003; Belfiore, *Il futuro della cooperazione giudiziaria e di polizia nell'unione europea dopo il Trattato di Lisbona; il Work-Shop di aggiornamento. Siracusa 23-24 Aprile 2010*, in *Cass. pen.*, 2010, 12, p. 4428; Buzzelli, *Processo penale europeo*, in *Enc. dir.*, Annali, II, t. 1, Milano, Giuffrè, 2008; Caggiano, *L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva dell'Unione basata sul diritto*, in *Studi integr. europea*, 2007, p. 335; Calvanese, *Commento alla decisione istitutiva di Eurojust*, in *Guida al dir.*, 2002, 24, p. 8; Id., *Comunicazioni agevolate con i corrispondenti*, in *Guida al dir.*, 2005, 14, p. 47; Calvanese – De Amicis, *La rete giudiziaria europea: natura, problemi e prospettive*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 698; Camaldo, *L'avvocato difensore di fronte al pubblico*

ministero europeo, in *Riv. pen.*, 2001, n. 11, p. 873; Caselli – De Amicis, *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno: struttura, funzioni e obiettivi dell'organismo sovranazionale*, in *Dir. e giust.*, n. 28, 2003, p. 95; Chiavario, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2005, p. 975; Dalia – Ferraioli, *Manuale di diritto processuale penale*, Padova, Cedam, 2010; D'Amato, *La cooperazione internazionale nell'esercizio della funzione giurisdizionale. Dalle rogatorie alle squadre investigative comuni in attuazione dei principi del "Terzo Pilastro" del Trattato sull'Unione europea*, in AA.VV., *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, (a cura di Catalano), Torino, Giappichelli, 2003; De Amicis, *Riflessioni su Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2002, 11, p. 3606; Id., "La nuova Rete Giudiziaria Europea ed il suo rapporto con Eurojust", in *Cass. pen.*, 2009, 4, p. 1710; De Amicis, *Commento alla decisione istitutiva di Eurojust*, in *Guida dir.*, 2002, n. 24, p. 8; Id., *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale, verso un sistema integrato di forme e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie*, in *Quaderni di diritto penale comparato, internazionale ed europeo*, Milano, Giuffrè, 2007; Id., *Eurojust: l'istituzione dell'Unità provvisoria di cooperazione giudiziaria*, in *Giur. mer.*, 2001, p. 224; Id., *La costruzione di Eurojust nell'ambito del "Terzo pilastro" dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 1964; Id., *La nuova rete ed il suo rapporto con Eurojust*, in *Cass. pen.*, 4, 2009, p. 1710; Id., *Eurojust*, in AA.VV., *Lezioni di diritto penale europeo*, a cura di Grasso e Sicurella, Milano,

Giuffrè, 2007; De Amicis–Iuzzolino, *La costruzione dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia nelle disposizioni penali del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in *Cass. pen.*, 2004, p. 10; De Amicis-Santalucia, *La vocazione giudiziaria dell'Eurojust tra spinte sopranazionali e timidezze interne*, in *Cass. pen.*, 2011, 9, p. 136; De Leo, *Da Eurojust a pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, 2003, 4, p. 1432; Id., *Le funzioni di coordinamento di Eurojust*, in *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, Giuffrè, Milano, 2004; Id., *Quale legge per Eurojust?*, in *Quest. Giustizia*, 2003, 1, p. 197; Della Monica, *Il mandato di arresto europeo: a) la procedura passiva di consegna*, in AA.VV., *Esecuzione e rapporti con autorità giurisdizionali straniere*, (a cura di Kalb), Vol. VI, Trattato di procedura penale (diretto da Spangher), Torino, Utet, 2009; Dell'Osso, *Rapporto sulla Rete Giudiziaria Europea*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2005, p. 1540; Delmas-Marty, *Evoluzione del p.m. e principi direttivi del processo penale nelle democrazie europee*, in *Quest. Giust.*, 1997, p. 201; Di Stasi, *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, mandato di arresto e tutela multilivello dei diritti fondamentali*, in AA.VV., *Studi in onore di Umberto Lanza*, Napoli, 2008; Ferrua, relazione svolta nell'ambito del Convegno "Corpus juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale" (Alessandria 19-21 ottobre 2001), Milano, Giuffrè, 2003; Galgo, *La Red Judicial Europea*, in *International Review of Penal Law*, vol. 77, 2006; Giunchedi, *Il coordinamento internazionale in funzione di contrasto della criminalità organizzata e del terrorismo interna-*

zionale, in AA.VV., *La prova penale*, Trattato diretto da A. Gaito, vol. II, *Le dinamiche probatorie e gli strumenti per l'accertamento giudiziale*, Torino, Utet, 2008; Iuzzolino, *Le squadre investigative comuni*, in AA.VV., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2006; Id., *Le squadre investigative comuni*, in *Dir. e Giust.*, 2003, n. 15, p. 11; Lattanzi, *Prospettive di un sistema di giustizia penale europeo*, in *La Magistratura*, 2008, n. 1, p. 138; Laudati, *Il coordinamento delle indagini nel crimine organizzato transnazionale. Il ruolo della Direzione nazionale antimafia alla luce dei coordinamenti in sede europea*, in AA.VV., *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo*, (a cura di Rosi), Milano, Iposa, 2007; Lo Voi, *Nomina e poteri del membro nazionale italiano di Eurojust*, in *dir. pen. e proc.*, n.5, 2005, p. 546; Lombardo, *L'istituzione del procuratore europeo: problemi e prospettive*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 690; Mangiaracina, *Verso nuove forme di cooperazione giudiziaria: le squadre investigative comuni*, in *Cass. pen.*, 2004, p. 2194; Martellino, *Il ruolo di Eurojust nella costituzione e nel funzionamento delle squadre investigative comuni*, Relazione tenuta nell'ambito dell'incontro di studio del C.S.M., *L'attuazione di Eurojust e i modelli di coordinamento delle indagini nella prospettiva della libera circolazione delle autorità giudiziarie*, Roma, 11-15 novembre 2004, in www.csm.it; Moscarini, *Eurojust e p.m. europeo: dal coordinamento investigativo alle investigazioni coordinate*, in *dir. pen. e proc.*, 2011, 5, p. 633; Melillo, *il ruolo dei servizi di informazione. Il coordinamento investigativo*, in

AA.VV., *Contrasto al terrorismo interno ed internazionale*, (a cura di Korstoris – Orlandi), Torino, Giappichelli, 2006; Musacchio, *Il Trattato di Lisbona e le basi per un nuovo diritto penale europeo*, in *Rivista penale*, 2008, p. 5; Nicastro, *Diritto penale europeo e ordinamento italiano, le decisioni quadro dell'Unione europea: dal mandato d'arresto alla lotta al terrorismo*, Giuffrè, Milano, 2006; Pacileo, *I rapporti dell'Olaf con le autorità giudiziarie nazionali: forme e modalità di assistenza*, Relazione al Convegno di studi organizzato dal CSM con la Commissione europea, sul tema “ *Cooperazione tra Olaf e autorità giudiziarie nazionali, utilizzabilità degli atti d'indagine e salvaguardia delle garanzie processuali*”, Roma 13-15 novembre 2006, in www.csm.it; Panzavolta, *Lo statuto del pubblico ministero europeo (ovvero ologramma di un accusatore continentale)*, in AA.VV., *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, a cura di M.G. Coppetta, Torino, Giappichelli, 2005; Paolucci, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Torino, Utet, 2011; Parisi e Rinaldi (a cura di), *Giustizia e affari interni nell'Unione europea: il terzo pilastro del trattato di Maastricht*, Torino, Giappichelli, 1996; Pasquero, *Mutuo riconoscimento delle decisioni penali: prove di federalismo*, Giuffrè, Milano, 2007; Perduca-Prato, *Le indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ed i rapporti con le autorità giudiziarie*, in *Cass. pen.*, 2006, p. 4242; Piattoli, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano, Giuffrè, 2002; Pocar, *Commentario ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2001; Salazar, *La cooperazione giudiziaria*

in materia penale, in *Giustizia e affari interni nell'Unione europea*, a cura di Parisi e Rinoldi, Torino, Utet, 1996; Salazar, *Eurojust, passo provvisorio ma decisivo contro il grande crimine transnazionale*, in *Dir. e giust.*, n. 5, p. 82; Id., *Eurojust, una prima realizzazione della decisione del consiglio europeo di Tampere*, in *Doc. giust.*, 2000, p. 1339; Id., *Il controverso ruolo della Corte di Giustizia nel "terzo pilastro": prime applicazione dell'art. K3 del Trattato sull'Unione europea*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1998; Id., *L'Unione europea e la lotta alla criminalità organizzata da Maastricht ad Amsterdam*, in *Doc. giust.*, 1999, p. 410; Secchi, *Le novità della convenzione 29 maggio 2000 in tema di assistenza giudiziaria penale fra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Doc. giust.*, 2000, p. 1120; Selvaggi, *La rete giudiziaria europea: uno strumento per migliorare la cooperazione*, in *Doc. giust.*, n. 6, 2000, c. 1123; Sotis, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2010, 3, p. 1146; 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.*, 5, 2010, p. 1990; Tesauro, *Diritto dell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 2010, 6 ed.; Tonini, *Il progetto di un pubblico ministero europeo nel Corpus juris sulla repressione delle frodi comunitarie (Relazione al convegno di studio promosso dall'Ordine degli Avvocati di Livorno e dalla Fondazione Piaggio sul tema. "Lo spazio giuridico europeo e il pubblico ministero in Europa")*, Livorno 16-17 ottobre 1998", in *Riv. it. dir. pub. com.*, 1999, fasc. I,

p. 27; Tizzano, *Brevi note sul “terzo pilastro” del trattato di Maastricht*, in *Dir. Un. Eur.*, 1996, p. 391; Zanetti, *Eurojust e l’ordinamento italiano*, in *Giustizia e problemi internazionali*, collana diretta da Mario Pisani, Milano, Giuffrè, 2006; Vaudano, *Rapporti con autorità straniere: effettuazione di indagini*, in *Quad. C.S.M.*, 1993, n. 61, p. 227; Vitale, *Le squadre investigative comuni*, in AA.VV., *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*, (a cura di Filippi – Gualtieri – Moscarini – Scalfati), Padova, Cedam, 2010; Zappalà, *Corpus Juris, Pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale*, Atti del convegno – Alessandria 19-21 ottobre 2011, Milano, Giuffrè, 2003.