

Summer School Renzo Imbeni

Corso 2008

**Il futuro dell'Unione europea: i diritti del cittadino
in un quadro giuridico rinnovato**

Modena – Sabato 13 settembre 2008

*“Eurojust e il futuro della cooperazione giudiziaria
europea”*



Relazione di Cesare Martellino,
magistrato, già Rappresentante per l'Italia in Eurojust

I - Nascita dello spazio giuridico europeo

In Europa lo “spazio di libertà, sicurezza e giustizia” ha pochi anni di vita. Risale ,infatti, al Trattato di Maastricht del 1 novembre 1993, che aveva avviato il processo di unificazione monetaria e che, per la prima volta, aveva posto fra gli obiettivi comuni degli Stati membri anche la cooperazione in materia di giustizia e di affari interni.

Fino ad allora la Comunità europea aveva dedicato le sue risorse e la sua attenzione soprattutto alle politiche comunitarie principali , quali ad esempio l’agricoltura, che costituisce la prima fonte dell’intero bilancio comunitario, la protezione dell’ambiente e le questioni economiche e commerciali .

Si cominciava quindi a prendere coscienza del fatto che la criminalità agiva ormai al di fuori delle frontiere, in una dimensione transnazionale e internazionale, inserendosi con facilità in uno spazio penale europeo frazionato in tanti diversi sistemi processuali e spostandosi secondo una precisa logica di territorialità, che teneva conto della minore forza di contrasto di ciascun Paese, sia a livello normativo che operativo e delle difficoltà nella collaborazione giudiziaria.

Ma lo spazio giuridico europeo comincia a delinearsi e a definirsi soltanto nel 1999 con il Trattato di Amsterdam sull’Unione Europea, che all’art. 29 si prefigge lo scopo di garantire ai cittadini della Comunità “un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sviluppando tra gli Stati membri un’azione comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e prevenendo e reprimendo il razzismo e la xenofobia”.

Gli articoli successivi del Trattato (31, 32 e 34), prevedono che lo scopo di cui al citato art. 29 dovrà venire perseguito “prevenendo e reprimendo la criminalità organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani e i reati contro i minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode, mediante una più stretta collaborazione tra le autorità giudiziarie e le altre autorità competenti degli Stati membri.”

Le richiamate disposizioni nel settore della cooperazione giudiziaria penale parlano, inoltre, di garanzia della compatibilità delle normative applicabili negli Stati membri nella misura necessaria per migliorare la suddetta cooperazione e la progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni , con particolare riferimento alla criminalità organizzata, al terrorismo e al traffico illecito di sostanze stupefacenti (art. 31).

Rispondono a questo obiettivo le azioni comuni sull’incriminazione del reato di appartenenza a un’organizzazione criminale, sull’incriminazione della corruzione nel settore privato, sul riciclaggio e la confisca dei proventi di reato, che hanno creato figure di reato nuove per molti Stati membri, la Decisione quadro sulle Squadre

investigative comuni , la Decisione-Quadro sulla definizione del reato di terrorismo , la Decisione Quadro sul mandato di arresto europeo e la Decisione Quadro sul sequestro e la confisca dei beni riferibili ai delitti di criminalità organizzata e terrorismo su tutto il territorio dell’U.E...

E’ significativo in proposito che per la realizzazione di questi obiettivi comuni di sicurezza e giustizia venga utilizzato sempre più frequentemente lo strumento della Decisione quadro. Tale tipo di decisione, a differenza delle Convenzioni , che diventano vincolanti solo all’esito delle procedure parlamentari di ratifica da parte di tutti gli Stati membri, entrano in vigore dal momento della pubblicazione sulla GUCE e obbligano gli Stati membri ad uniformare le proprie legislazioni nazionali alle disposizioni in esse contenute. Sono quindi pienamente vincolanti quanto agli obiettivi da raggiungere, mentre rimane nella discrezionalità dei singoli Stati stabilire le forme e le modalità per il raggiungimento di tali obiettivi (art. 34, n.2, lett. B Trattato sull’Unione Europea).

Lo strumento classico di normazione intergovernativa, la Convenzione tra Stati, ha infatti dimostrato tutti i suoi limiti in quanto in pochissimi casi tutti gli Stati hanno adottato i provvedimenti legislativi di ratifica e quindi sono entrate in vigore. Basti pensare che delle 22 convenzioni adottate dal Consiglio europeo in materia di estradizione , di protezione degli interessi finanziari della Comunità, di lotta alla corruzione ecc., solo 6 sono state ratificate da tutti gli Stati membri.

Proprio sulla “cooperazione intergovernativa” era basato fino a pochissimi anni fa il principale e unico strumento di collaborazione giudiziaria tra Stati e cioè la Convenzione di Strasburgo del 20 aprile 1959 che prevede, per gli istituti dell’estradizione e della rogatoria, le caratteristiche della doppia incriminazione; la reciprocità; e soprattutto l’exequatur , che attribuisce al Ministro della Giustizia la facoltà di interferire nelle procedure di cooperazione per motivi di natura politica, di ordine pubblico, etc. .

I primi significativi cambiamenti nel campo della cooperazione giudiziaria si avvertivano con la prima Convenzione di Schengen, ratificata nel nostro ordinamento nel 1993 (legge 30 settembre 1993 n° 388), che consentivano la trasmissione diretta delle richieste di assistenza giudiziaria e consentivano, altresì, la trasmissione di iniziativa di notizie ed informazioni utili alla cooperazione giudiziaria.

In sostanza all’interno dei Paesi dell’Unione e di altri Paesi che avevano aderito, veniva stabilito un primo strumento di cooperazione a sviluppo orizzontale caratterizzato da rapporti diretti fra le singole autorità giudiziarie , senza il filtro dell’autorità politica e in particolare dei Ministri della Giustizia , facilitati e stimolati da organismi comunitari a livello giudiziario e di polizia che tuttavia non potevano ritenersi sovraordinati alle competenti autorità degli Stati membri.

L'unione Europea, a partire dal Trattato di Maastricht , per rafforzare la cooperazione diretta tra autorità giudiziarie e di polizia dei Paesi membri, soprattutto con riferimento alle forme più gravi di criminalità organizzata che trascendono i confini nazionali, ha fornito in questi anni ulteriori soluzioni operative per accelerare i tempi di esecuzione di richieste, di rogatorie e di indagini e soprattutto per semplificare le attuali prassi operative .

II - GLI ORGANI DI COORDINAMENTO E COOPERAZIONE

II.1 EUROPOL

Il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, in vigore dal 1 ° novembre 1993, ha previsto la formazione di un *Ufficio Europeo di Polizia (EUROPOL)* agli articoli 29 e 30 ,con lo scopo di ottenere "una cooperazione rafforzata fra le forze di polizia".

La convenzione istitutiva di tale Ufficio di polizia (Convenzione Europol) è stata poi adottata soltanto nel 1995 con la Decisione del Consiglio dell'Unione Europa pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.C 313 del 27/11/1995.

L'obiettivo di questo nuovo organismo è quello di predisporre un sistema di scambio di informazioni tra le diverse forze di polizia degli Stati membri, per accrescerne l'efficacia dei servizi tramite una loro più diretta e stretta collaborazione.

Il sistema di informazioni che Europol gestisce e istruisce è informatizzato ed è alimentato costantemente e direttamente dagli Stati membri rappresentati dalle unità nazionali e da Europol stesso, che è anche responsabile per il suo corretto funzionamento, sia da un punto di vista tecnico, sia funzionale.

Questa rete di informazioni contiene dati che riguardano le persone sospettate, in base alla legislazione nazionale, di aver commesso o partecipato alla commissione di un reato, o che sono state condannate, se il reato rientra nelle competenze di Europol (articolo 8 convenzione Europol).

II.2 I MAGISTRATI DI COLLEGAMENTO

Nel 1996 un'azione comune del Consiglio dell'Unione Europea ha istituito la figura del "**Magistrato di collegamento**", allo scopo di facilitare ed accelerare, attraverso l'istituzione di contatti diretti con le autorità giudiziarie dello Stato di destinazione e lo scambio di informazioni e di dati statistici tra i rispettivi sistemi giuridici, tutte le forme di cooperazione giudiziaria, sia in materia civile che penale. L'atto del Consiglio prevede un "invio o scambio di magistrati o di funzionari particolarmente esperti nel campo delle procedure riguardanti la cooperazione giudiziaria, denominati magistrati di collegamento, tra gli Stati membri, in base ad accordi bilaterali o multilaterali".

Lo scopo principale è quello di contribuire allo scambio di informazioni sui sistemi giuridici e giudiziari degli Stati membri e sul loro funzionamento.

I magistrati di collegamento operano tramite la presa di contatti diretti con i servizi competenti e con le autorità giudiziarie dello Stato di destinazione; E' previsto anche lo scambio di informazioni, in capo ai singoli Paesi membri, che riguardano iniziative intraprese per realizzare tale cooperazione tra magistrati e la comunicazione annuale di esse al Segretariato generale del Consiglio dell'UE.

II.3 LA RETE GIUDIZIARIA EUROPEA

Il 29 giugno 1998, poi, a tale prima struttura, concepita su base bilaterale, un'altra azione comune del Consiglio ha aggiunto la "**Rete giudiziaria europea**" (**European Judicial Network**), composta da autorità distribuite in ciascuno Stato ed operanti quali punti di contatto a disposizione dei magistrati, interni e stranieri, con lo scopo di migliorare gli standards qualitativi della cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'U.E.

La Rete prevede l'istituzione di uno o più punti di contatto a livello nazionale nell'ambito della cooperazione giudiziaria per fornire informazioni di natura giuridica o pratica alle proprie autorità giudiziarie o a quelle degli altri Paesi membri; ad essa possono essere associati anche i magistrati di collegamento di cui si è detto sopra.

L'articolo 2 dell'azione comune del 1998 che istituisce la RGE, precisa che si formano i "punti di contatto per ciascuno Stato membro in funzione delle sue norme interne e della ripartizione interna delle competenze facendo in modo di comprendere l'intero territorio nazionale e le varie forme di criminalità grave", quali quella organizzata, la corruzione, il traffico di stupefacenti o il terrorismo.

Per l'Italia i punti di contatto si individuano a livello di ciascuna Procura generale presso la Corte d'Appello, oltre che presso l'Ufficio II della Direzione generale degli affari penali del Ministero della Giustizia.

Le persone di contatto, riporta l'articolo 4 dell'azione comune del 1998, sono "intermediari attivi che hanno il compito di agevolare la cooperazione tra gli Stati membri, soprattutto nell'azione contro le forme di criminalità grave".

I magistrati che fanno parte della rete sono a disposizione delle autorità giudiziarie - locali e nazionali - per permettere che si stabiliscano contatti diretti ed efficaci tra queste stesse.

III . Eurojust



Il passo successivo e l'evoluzione di tutto il sistema non poteva che essere lo sviluppo in senso “verticale” della cooperazione attraverso la istituzione di organismi sovranazionali con competenza giudiziaria.

L’Eurojust, quale organismo comunitario sovrapposto agli organismi giudiziari nazionali, realizza, perlomeno a livello tendenziale, la finalità di verticalizzazione della cooperazione giudiziaria, con particolare riferimento all’agevolazione delle richieste di assistenza giudiziaria e delle richieste estradizionali.

Tuttavia, la vera novità nell’ambito dello spazio giuridico europeo è la verticalizzazione anche dell’attività di coordinamento delle indagini per crimini trasnazionali in atto nei vari paesi comunitari, mediante la centralizzazione di specifici poteri e funzioni, posti in capo ad un organismo sovranazionale e sovraordinato che opera a livello giudiziario.

Il coordinamento, come è noto, rappresenta una figura organizzatoria tipica, elaborata soprattutto nel diritto pubblico, che regola i rapporti tra soggetti diversi, rispettando l’autonomia di ciascuno di essi ma nel contempo assicurando una efficace azione unitaria. Il concetto di coordinamento, poi, postula sempre, e questo è ovvio, l’esistenza di un soggetto coordinatore, con poteri di impulso e di indirizzo, che si pone necessariamente su un piano di sovraordinazione nei confronti dei soggetti coordinati.

Trasferendo questi concetti nella dimensione europea e, soprattutto, nel versante giudiziario, l’Eurojust appare realizzare questa tipica figura organizzatoria. Quale organismo comunitario e sovranazionale, dotato di personalità giuridica, svolge la funzione di assicurare unitarietà di azioni giudiziarie, sia pure con poteri limitati e sicuramente non cogenti, in quanto esercitati nei confronti di soggetti che godono di indipendenza e autonomia, nell’ambito delle rispettive sovranità nazionali.

L’idea di EUROJUST nasce a Tampere, una città della Finlandia, dove il 15 e il 16 ottobre 1999 si riunì il Consiglio Europeo, composto dai Capi di Stato e di Governo dei 15 Stati membri dell’Unione, per tenere una riunione straordinaria esclusivamente dedicata alle problematiche degli affari interni e della giustizia. Il Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001, modificando gli artt. 29 e 31 del Trattato sull’Unione Europea, ha inserito poi nel diritto primario dell’Unione un riferimento preciso ad Eurojust, quale strumento di cooperazione tra le autorità giudiziarie degli Stati membri.

Le linee guida tracciate dai vertici a Tampere scandiscono lo sviluppo dello spazio giudiziario europeo in materia penale secondo quattro punti cardine: la concretizzazione del principio di reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie; il ravvicinamento delle disposizioni di diritto penale (sostanziale e procedurale) tra gli Stati membri; la creazione di strumenti di cooperazione; lo sviluppo della dimensione esterna dello spazio giudiziario europeo.

Il principio del reciproco riconoscimento si è tradotto dapprima nella solenne affermazione del Consiglio europeo di Tampere secondo cui “la procedura formale di estradizione doveva essere abolita fra gli Stati membri per quanto riguarda le persone che si sottraggono alla giustizia dopo essere state condannate definitivamente e sostituita dal semplice trasferimento di tali persone”.

Successivamente, nel dicembre 2000, il Consiglio ha adottato un programma di misure per l’attuazione del principio del reciproco riconoscimento, largamente condiviso dal Parlamento europeo.

Infine, anche per l’accelerazione impressa dalla strage terroristica dell’11 settembre tale principio ha avuto concreta attuazione con la decisione quadro sul “mandato d’arresto europeo”, in base al quale un provvedimento restrittivo della libertà emesso, a certe condizioni, dall’autorità giudiziaria di uno Stato membro può essere eseguito in qualsiasi altro Stato membro, previo controllo dell’autorità giudiziaria dello Stato di esecuzione, ma senza alcun intervento dei governi.

L’Eurojust, creata con decisione del Consiglio del 28 febbraio 2002, organo dell’Unione Europea dotato di personalità giuridica e di autonomia finanziaria, entrambe necessarie per assicurare alla nuova struttura l’autonomia necessaria allo svolgimento del suo mandato) è composta da un membro nazionale - magistrato del pubblico ministero, giudice o funzionario di polizia aventi pari prerogative – distaccato da ciascuno degli Stati membri, ora 27.



La sfera di competenza di Eurojust è modellata sul prioritario obiettivo di rafforzare le indagini contro le forme gravi di criminalità organizzata, a carattere transnazionale, attraverso una struttura giudiziaria indipendente, con compiti chiari e predefiniti, senza appesantimenti burocratici e inutili sovrapposizioni rispetto ad altri organismi comunitari tendenzialmente affini . La competenza della nuova struttura è stato delineata in relazione alla corrispondente competenza di Europol,(reati di terrorismo, tratta di esseri umani, traffico internazionale di stupefacenti etc.) ma anche con riguardo a specifiche forme di criminalità, quali ad

es. la criminalità ambientale ed informatica, la pedofilia attraverso internet, la corruzione ed il riciclaggio, le frodi comunitarie e, soprattutto, la criminalità organizzata.

Nell'ambito di indagini e azioni penali concernenti almeno due Stati membri, gli obiettivi assegnati all'Eurojust sono i seguenti:

- a) stimolare e migliorare il coordinamento, tra le autorità nazionali competenti degli Stati membri, delle indagini e delle azioni penali tra gli stessi, tenendo conto di qualsiasi richiesta formulata da un'autorità competente di uno Stato membro e di qualsiasi informazione fornita da un organo competente in virtù di disposizioni adottate nell'ambito dei trattati;
- b) migliorare la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri, in particolare agevolando la prestazione dell'assistenza giudiziaria internazionale e l'esecuzione delle richieste di estradizione;
- c) assistere altrimenti le autorità competenti degli Stati membri per migliorare l'efficacia delle loro indagini e azioni penali.

Ad Eurojust compete inoltre la capacità di svolgere una serie di funzioni che le sono state attribuite nel contesto della cooperazione giudiziaria europea e, in particolare:

1. l'Eurojust deve fornire un parere in caso di concorso di richieste nei confronti della stessa persona se la questione le viene sottoposta (articolo 16 della proposta di decisione quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri);
2. l'Eurojust deve essere informata dei motivi del ritardo nell'esecuzione di un mandato di arresto in uno Stato membro (articolo 17 del doc. 14207/01);
3. ai sensi dell'articolo 10 del protocollo della convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea le autorità competenti dello Stato membro richiedente possono comunicare all'Eurojust eventuali problemi riscontrati per quanto attiene all'esecuzione di una richiesta di informazioni sui conti bancari.

L'Eurojust contribuirà anche a costituire squadre investigative comuni e parteciperà a tali squadre, in virtù dell'articolo 13, paragrafo 6 della convenzione, del 29 maggio 2000, relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale delle conclusioni del Consiglio GAI del 20 settembre 2001 e della proposta di adozione della decisione

quadro relativa alle squadre investigative comuni (doc. 12442/01 COPEN 56, del 9/10/2001) (non ancora ratificata dall'Italia)

Per lo svolgimento dei propri compiti la Decisione istitutiva attribuisce ad Eurojust una serie di poteri, esercitati per il tramite del Collegio di Eurojust, composto da tutti i membri nazionali, o per il tramite del membro nazionale che può agire o per conto del proprio Stato o per conto di Eurojust.

I poteri di Eurojust sono pertanto variamente articolati , a seconda dell'organo che li esercita e possono essere così delineati:

- Potere del membro nazionale che agisce in suo nome e per conto del proprio Stato membro (art. 6).

In questo caso, l'art. 9, paragrafo 6 della Decisione prevede che il membro nazionale deve indicare se agisce in virtù di poteri giudiziari conferitigli dal proprio Ordinamento e lo stesso art. 9, paragrafo 3 stabilisce che “*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*”.

- Potere del membro nazionale che agisce, solo o con altri membri nazionali, in nome e per conto di Eurojust . Al riguardo l'art. 5 , paragrafo 2 della Decisione prevede: “*Quando svolge le sue funzioni, l'Eurojust comunica se agisce per il tramite di uno o più membri nazionali ai sensi dell'articolo 6 o se agisce attraverso il collegio ai sensi dell'articolo 7.*
- Potere del Collegio che agisce in nome e per conto di Eurojust (art.7) , nelle ipotesi:
 - 1) per le quali uno o più membri nazionali interessati a un caso trattato dall'Eurojust ne fanno richiesta ;
 - 2) relative ad indagini ed azioni penali che abbiano un'incidenza sul piano dell'Unione o che possano interessare Stati membri diversi da quelli direttamente implicati;
 - 3) nelle quali si pone una questione generale riguardante la realizzazione dei suoi obiettivi ;
 - 4) previste da altre disposizioni della decisione istitutiva di Eurojust.

Le competenze del rappresentante nazionale (art. 6 della Decisione) e quelle del Collegio (art.7) sono sostanzialmente identiche e si distinguono solo per il diverso grado di efficacia cogente esterna.

Nel caso in cui la richiesta provenga dal membro nazionale , infatti, questa ha solo valore di raccomandazione, in quanto si sostanzia in una richiesta di “valutazione” , da parte delle competenti autorità degli Stati membri, sulla possibilità o meno di attuare un coordinamento , di aprire una indagine su fatti precisi, istituire una squadra investigativa comune, etc.

Quando invece la richiesta provenga dal Collegio di Eurojust, le autorità competenti degli Stati membri interessati sono obbligate ad ottemperarvi, ovvero, quando vogliono opporre un rifiuto, debbono motivare le ragioni di tale rifiuto (art. 8) e comunicare la relativa decisione all’organismo richiedente.

Solo nei seguenti casi del tutto eccezionali il rifiuto può essere opposto senza motivazione e cioè quando vi sia :

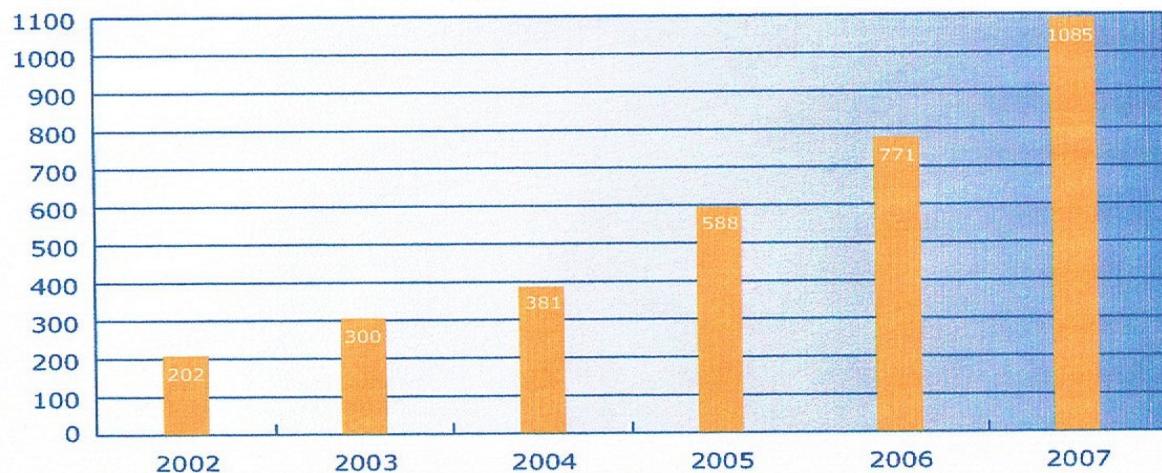
- pregiudizio per gli interessi nazionali essenziali in materia di sicurezza;
- compromissione dello svolgimento di indagini in corso;
- pericolo per la sicurezza di una persona.

Sotto il profilo operativo, il 2007 ha costituito un’importante pietra miliare per Eurojust: il superamento storico della soglia di 1 000 casi gestiti da Eurojust in un anno.

Il numero di casi trasmessi al collegio è aumentato considerevolmente. Nel 2007 sono stati aperti e trattati 1. 085 nuovi casi e questo rappresenta un aumento del 41 % rispetto al 2006.

Di questi , 688 casi sono stati trasmessi con lo scopo di migliorare la cooperazione , mentre 815 casi avevano l’obiettivo di assistere altrimenti le autorità competenti degli Stati membri nell’esecuzione di attività rogatoriale.

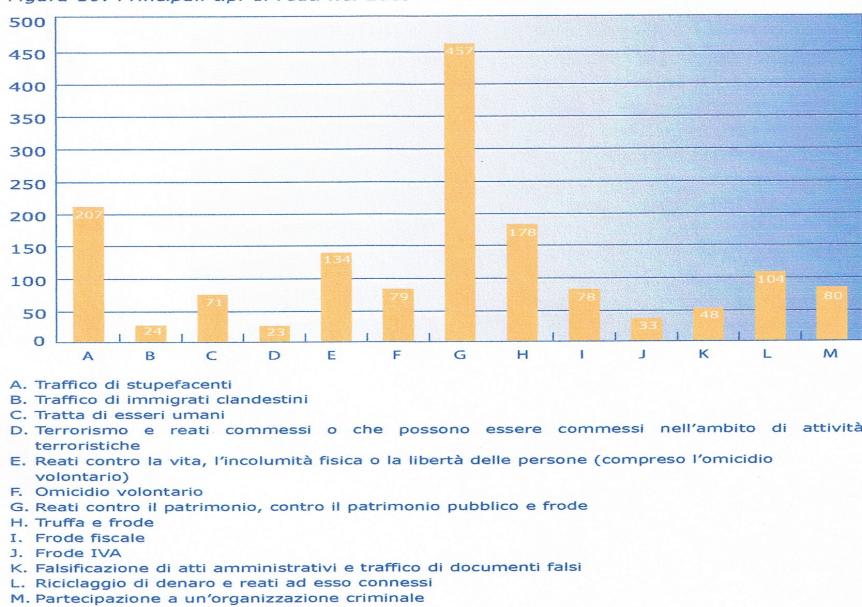
Figura 1: Evoluzione dei casi 2002-2007



Per quanto concerne la tipologia dei casi aperti nel 2007, Eurojust ha registrato 49 tipi diversi di crimine.

Come nel 2006, la percentuale più elevata riguardava il traffico di stupefacenti e i reati contro la proprietà, contro il patrimonio pubblico fra cui la frode. Anche i casi relativi al traffico di esseri umani e di riciclaggio di denaro sono aumentati in misura considerevole.

Figura 10: Principali tipi di reati nel 2007



La particolarità del metodo di lavoro adottato da Eurojust consiste nella rilevanza che assumono le riunioni di coordinamento organizzate dai membri per agevolare lo scambio di informazioni tra i magistrati inquirenti dei diversi Paesi e per analizzare (e possibilmente tentare di risolvere) gli eventuali ostacoli giuridici che esistono alla cooperazione giudiziaria.



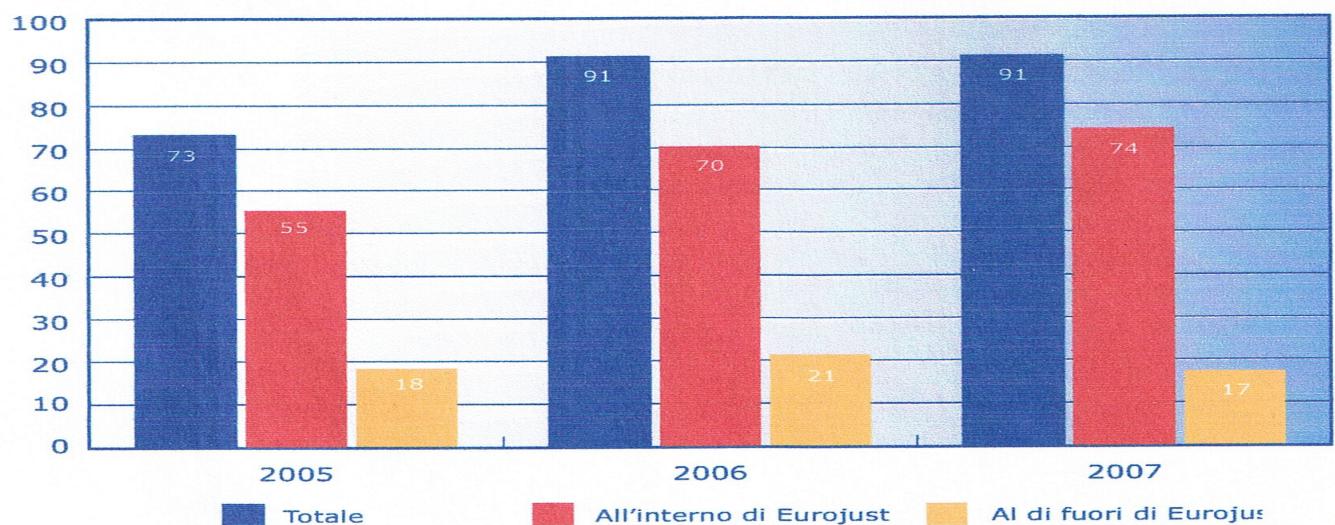
Questi incontri costituiscono l'aspetto più interessante del compito affidato ad Eurojust, perché facilitano - tramite le riunioni tenute da pubblici ministeri, giudici e ufficiali di polizia - la discussione e lo scambio in formazioni utili che permettono, di acquisire una visione d'insieme nei casi particolari di criminalità organizzata che coinvolge più Stati comunitari e di adottare conseguentemente una strategia comune.

L'Unità ha organizzato diverse riunioni di coordinamento cui hanno partecipato alti magistrati, procuratori e funzionari di polizia degli Stati membri. Le riunioni vertevano su una serie di differenti attività criminose e in particolare sul terrorismo, sul traffico di esseri umani, sulla pornografia infantile attraverso internet e sul traffico di stupefacenti. Questo nuovo approccio di collaborazione ha consentito a importanti agenti investigativi e magistrati del pubblico ministero di riunirsi per discutere casi di comune interesse e in modo da scambiarsi informazioni, rendendo più efficace il trattamento dei rispettivi casi. Ha permesso loro anche di sviluppare e condividere le prassi migliori. Anche l'Europol è stato associato e ha partecipato ad alcune di queste riunioni.

Solo nel 2007 Eurojust ha organizzato o sostenuto l'organizzazione di 91 riunioni di coordinamento, 74 nella sede de L'Aia e 17 negli Stati membri interessati alle indagini.

Cinquanta di tali riunioni erano multilaterali e hanno coinvolto fino a 30 Paesi, riunendo investigatori, Procuratori e giudici inquirenti provenienti dagli Stati membri dell'UE e da Paesi terzi per discutere problemi e stabilire azioni cooperative o di coordinamento da intraprendere in casi specifici.

Figura 11: Riunioni di coordinamento 2005-2007



In quest'ultimi anni Eurojust ha espresso un forte impegno, mettendo a disposizione degli inquirenti europei tutte le sue risorse, nell'azione di contrasto al terrorismo, sia di matrice islamica che anarchico-insurrezionalista.

Il terrorismo, dopo i fatti dell'11 settembre è diventato una emergenza mondiale e ha costituito e costituisce sicuramente una priorità per Eurojust.

Eurojust ha preso varie iniziative per coordinare l'attività investigativa in corso nei vari Paesi della Comunità Europea. Sono stati stabiliti, mediante accordi diretti, punti di contatto con gli Stati Uniti, Israele, Russia, Turchia e altri Paesi extracomunitari.

Sono state organizzate numerose riunioni di coordinamento sia nella sede istituzionale, sia nei Paesi interessati, con la partecipazione dei magistrati inquirenti titolari delle indagini e con i punti di contatto di Stati Uniti e Israele.

Subito dopo i fatti di Madrid dell'11 marzo sono state tenute numerose riunioni di coordinamento in Spagna e all'Aia, sul fenomeno del terrorismo islamico e si sono ottenuti importanti risultati, impensabili con i tempi e le procedure della ordinaria assistenza giudiziaria internazionale.

Sono state scambiate in tempo reale , tra le diverse autorità giudiziarie, importanti informazioni, a volte decisive per il prosieguo dell'attività inquirente e si sono stabilite forme di azioni comuni e coordinate.

Eurojust si è proposta ed è stata eletta, attraverso i suoi Rappresentanti nazionali, quale organo di coordinamento stabile tra i magistrati inquirenti dei Paesi della Comunità, garantendo così un flusso costante e aggiornato di informazioni.

Sempre su iniziativa di Eurojust è stata avviato anche uno studio per la costituzione di una banca dati europea sul terrorismo. che in futuro potrà costituire un efficace strumento di contrasto a questo grave fenomeno di criminalità internazionale.

IV - Le prospettive future

Eurojust è l'ultima nata tra le strutture dell'Unione Europea create per combattere i fenomeni più gravi di criminalità che travalichino i confini nazionali ma non è l'ultimo tassello nella costruzione compiuta di un autentico spazio giuridico europeo nel contesto della cooperazione prevista dal Terzo pilastro..

Per la definitiva realizzazione di tale spazio appare indispensabile un sostanziale avvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, con la progressiva adozione di norme comuni relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni, specie per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo, il traffico di essere umani e il traffico illecito di stupefacenti.

Questo obiettivo potrà realizzarsi soltanto con la creazione di un sistema penale comune che comprenda il coordinamento delle indagini sia a livello di polizia che giudiziario e una legislazione comune che superi o quanto meno attenui le barriere attuali derivanti dai confini nazionali.

Un passo in avanti in questo senso era stato compiuto con l'elaborazione di un *Corpus Juris* , contenente disposizioni penali per gli interessi finanziari della Comunità Europea pubblicato nel 1997 da una Commissione di studio diretta dalla Professoressa Mireille Del Mas-Marty, dell'Università della Sorbona.

Il progetto, finalizzato alla sola tutela degli interessi finanziari della Comunità , prevedeva norme sia sostanziali che procedurali e contemplava la costituzione di un Pubblico ministero europeo, titolare delle indagini preliminari in materia di frode in danno del bilancio comunitario, corruzione, abuso d'ufficio, malversazione, rivelazione di segreti di ufficio, ricettazione e riciclaggio di fondi che costituiscono il prodotto o il profitto degli altri delitti, l'associazione a delinquere volta alla commissione di un qualsiasi delitto prevista dal Corpus.

La costruzione di questo sistema penale europeo aveva però, il limite di presupporre sempre e necessariamente l'esistenza dei sistemi nazionali penali, rispetto ai quali si poneva come integrazione e completamento.

Il principio guida che regolava tutto il sistema , infatti, è che le indagini sono affidate al pubblico ministero a livello europeo, ma la competenza per il giudizio continua ad appartenere ai tribunali nazionali, che saranno chiamati ad applicare la normativa del *Corpus Juris* e, in via sussidiaria il diritto nazionale.

Il tentativo di creare un sistema penale comune va certamente incoraggiato ma, allo stato attuale il progetto del *Corpus Juris*, pur aggiornato nel 2000, non è mai stato adottato o trasfuso in atti comunitari.

In ogni caso la prospettiva futura per la creazione di un vero spazio giuridico europeo non può che essere la costituzione di un Procuratore Europeo indipendente

In questo senso , dopo il tentativo della Del Mas-Marty, vi è stata una iniziativa della Commissione (cd. Green paper ,2000, 608 def), che seguiva le indicazioni emerse nel vertice di Nizza del Dicembre 2000 , che ipotizzava una revisione dell'art. 280 del Trattato Ce, con l'inserimento dell'art. 280 bis.

Secondo questa proposta , avrebbe dovuto essere istituito un Procuratore europeo, incaricato delle indagini e titolare dell'esercizio dell'azione penale per i reati che ledono gli interessi finanziari della Comunità. Il PPE avrebbe dovrebbe operare attraverso procuratori europei delegati nei rispettivi Stati della Comunità, incaricati del raccordo tra la struttura centrale e le giurisdizioni nazionali.

Questa proposta iniziale era stata poi modificata dalla Commissione che ipotizzava per il futuro Procuratore Europeo anche una competenza non solo per i reati che ledono gli interessi finanziari della Comunità ma anche per le forme più gravi di criminalità, quali il terrorismo, la tratta degli esseri umani il traffico internazionale di stupefacenti.

Da ultimo l'istituzione di una Procura europea era stata prevista espressamente dalla Convenzione sulla Nuova Costituzione Europea, che purtroppo, come a tutti è noto, non è entrata in vigore per la mancata ratifica di alcuni Paesi.

Nella Costituzione (Titolo III- art.III-175), che poi doveva essere attuata con decisioni quadro , si parla di un Procuratore Europeo che dovrà essere istituito “a partire da Eurojust”, competente per “*individuare, perseguire e trarre in giudizio..... gli autori di gravi reati con ripercussioni in più Stati membri e di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione... Esercita l'azione penale per i reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri.*”

La novità rispetto al sistema precedente delineato dal Titolo VI del Trattato sull'unione Europea sta quindi nella creazione di un Ufficio del Pubblico ministero, con competenza in tutti gli Stati dell'Unione e con potere di iniziativa

penale, sia in materia di reati che ledono gli interessi finanziari della Comunità, sia in ordine ai più gravi reati transnazionali.

Le linee guida del sistema restano però immutate per quanto concerne il giudizio che dovrà sempre svolgersi innanzi agli organi giurisdizionali degli Stati membri.

Non rientra infatti nelle intenzioni del Consiglio dell'Unione e dei Paesi membri, oggi come credo anche nel prossimo futuro, l'istituzione di un Tribunale penale europeo, perché questo sarebbe in contrasto con il principio di sussidiarietà che informa l'intera politica dell'Unione in tutti e tre i Pilastri.

Gli Stati membri hanno e vogliono mantenere il pieno controllo dei tre fondamentali poteri sui quali poggia un ordinamento democratico: legislativo, esecutivo e giudiziario.

Fuori dal principio di sussidiarietà lo Stato sovrano si troverebbe snaturato, ed in Europa questo è impensabile soprattutto per gli Stati dalla più antica tradizione nazionale, si pensi al Regno Unito, alla Francia e alla stessa Italia.

La creazione di una Procura Europea anche in futuro , quando e se verrà realizzata, non sarà mai intesa come un trasferimento di competenze ad un organo sovranazionale, ma solo come un'attribuzione di competenze comuni da esercitare nel rispetto dell'art. 5 del Trattato che quel principio postula.

La strada da percorrere per la completa integrazione dei sistemi giudiziari dei Paesi membri della Comunità, come si vede, è ancora lunga e irta di ostacoli. Allo stato non appare ancora possibile una piena integrazione tra i sistemi sostanziali e processuali dei vari Paesi della Comunità, anche perché , come si è detto, nessuno Stato vuole ancora rinunciare alla propria sovranità nazionale in una materia tanto delicata come quella della giustizia.

Appare invece praticabile una politica di piccoli passi, che preveda, almeno per i reati più gravi, in ordine ai quali l'interesse è comune a tutti i Paesi, la progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni, nonché ai mezzi procedurali comuni , con particolare riferimento alla criminalità organizzata, al terrorismo , alla tratta di esseri umani e al traffico internazionale di sostanze stupefacenti .

In definitiva è proprio questo l'obiettivo minimo che realisticamente si era prefissato il Trattato di Amsterdam con la previsione dell'art. 31 richiamato in premessa e che in parte è stato realizzato con le decisioni quadro sul mandato di

arresto europeo e sulle Squadre investigative comuni e che è poi quanto si prefiggeva la nuova Costituzione Europea (artt. III-171-172).

Al momento non si intravedono soluzioni in tempi brevi .

Parlare di Procura europea e quindi di un organo sovranazionale che possa esercitare autonomamente l'azione penale, che possa avvalersi di poteri coercitivi in materia di libertà personale, di intercettazioni telefoniche, di perquisizione e sequestri e di un Tribunale penale europeo , ancora è prematuro, tanto il progetto è lontano dalla realtà socio-politica dell'Europa di oggi.

Tuttavia le iniziative fino ad ora intraprese sembrano andare nella direzione giusta e possiamo concretamente sperare che in un futuro non tanto lontano tutti i cittadini della Comunità potranno essere tutelati in un autentico spazio unico europeo che garantisca a tutti "libertà. Sicurezza e Giustizia" e l'Europa possa completare il lungo cammino della completa integrazione sociale e politica.

Cesare Martellino
magistrato