

Mario Chiavario - Alberto Perduca

# Cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale



**Giappichelli**



## CAPITOLO PRIMO

# PROFILI, FONTI E STRUTTURE DELLA COOPERAZIONE

SOMMARIO: 1. Un panorama sempre più variegato ... – 2. ... e un primo inquadramento tematico. – 3. Fonti e loro gerarchia. – 4. Regole codicistiche di carattere generale. – 5. Corollari del principio di mutuo riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie in ambito UE. – 6. Strutture istituzionali di supporto operativo alla cooperazione giudiziaria: ... – 7. ... Europol ... – 8. ... Rete giudiziaria europea ... – 9. ... Eurojust: la normativa europea ... – 10. ... e la normativa italiana complementare. – 11. La Procura europea.

### 1. UN PANORAMA SEMPRE PIÙ VARIEGATO ...

Non è solo fenomeno dei nostri tempi la cooperazione tra apparati giudiziari di differenti entità, per lo più statali, presenti sulla scena internazionale. La realtà giuridica attuale ne offre però manifestazioni particolarmente numerose e diversificate, comportando, tra l'altro, più accentuati temperamenti al principio secondo cui le autorità statali incaricate di amministrare la giustizia penale non possono esercitare le loro funzioni al di fuori dei confini del proprio Stato di appartenenza. E si è giunti a rendere sempre meno intangibile lo stesso dogma che vuole la giustizia penale quale attribuzione esclusiva della sovranità statale, di cui quel principio può essere considerato un corollario, sia pur non inderogabile.

1.1. – Un peso, in proposito, l'hanno avuto gli sviluppi della criminalità transnazionale di vario tipo, agevolata dal supporto dato dai moderni mezzi di trasporto alla facilità e alla rapidità di spostamento delle persone, delle merci, cui si è aggiunto quello del vertiginoso progresso tecnologico in certi settori di alta specializzazione, con la sua idoneità ad agevolare, tra l'altro, movimenti illeciti di capitali e ad aprire la strada a forme sempre più sofisticate di reati "informatici". E queste non sono che sottolineature immediate di fenomeni quantomai complessi e penetranti. Ormai non sono più eccezioni sporadiche le situazioni in cui un fatto di reato o i suoi sviluppi procedurali presentano elementi di estraneità rispetto al territorio ove operano le autorità giudiziarie nazionali chiamate ad occuparsene. E l'estensione del fenomeno non riguarda solo – né, forse, tanto – il caso della condotta punibile ancorché tenuta all'estero (particolarità, che più da tempo viene alla ribalta sin dalle prime battute dei codici penali:

cfr. gli artt. 6-10 del vigente codice penale italiano, ma prima ancora gli artt. 4-7 di quello del 1889); sempre più spesso è comunque all'estero che, se le indagini e il processo vogliono conseguire risultati tangibili, l'indagato, l'imputato, il condannato, la persona offesa o il testimone hanno da essere raggiunti, così come devono essere cercati gli strumenti usati per commettere il reato e il profitto relativo, e più in generale raccolta la prova.

1.2. – La sempre più accentuata perdita della connotazione basilare di una sola territorialità, propria di certe manifestazioni criminose, ha indotto a individuare una categoria tipica di **reato transnazionale** che, sia pure senza ambizioni di valenza universale, ha trovato consacrazione anche in qualche fonte normativa.

Così, nell'art. 3 l. 146/2006 – la quale ha autorizzato la ratifica e disposto circa l'esecuzione di due strumenti internazionali sul crimine organizzato (Convenzione O.N.U. del 15.11.2000 e relativi Protocolli del 31.5.2001) – si legge che è tale «il reato punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, qualora sia coinvolto un gruppo criminale organizzato, nonché: a) sia commesso in più di uno Stato; b) ovvero sia commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avvenga in un altro Stato; c) ovvero sia commesso in uno Stato, ma in esso sia implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; d) ovvero sia commesso in uno Stato ma abbia effetti sostanziali in un altro Stato».

1.3. – Sicuramente, quel che si è reso a sua volta più composito è anche il quadro delle risposte *lato sensu* “cooperative”, che la comunità internazionale, nel suo insieme e nelle sue specificazioni “regionali”, è venuta a dare e che possono ricondursi a tre diverse specificazioni di una giustizia penale operativa anche al di là dei confini e alla quale, facendosi uso in un senso più generico e atecnico della nozione di “transnazionalità”, potrebbe non doversi interdire l'appellativo di “**giustizia penale transnazionale**”.

Accanto alla classica **cooperazione giudiziaria internazionale** a connotato **orizzontale** (e cioè tra *pari*, gli Stati e le loro magistrature), del resto arricchitasi di nuove forme espressive e di nuovi strumenti, si sono infatti affacciati sulla scena altri due tipi di realtà giuridiche: quella della **giustizia penale internazionale**, il cui esemplare più tipico è la Corte penale internazionale, giurisdizione composta da giudici di varia nazionalità e potenzialmente sostitutiva di quelle statali per il giudizio delle violazioni più gravi del diritto umanitario e dei più gravi crimini di guerra (se ne parlerà al cap. IX, mettendosi in evidenza anche talune inedite forme di cooperazione con gli apparati statali); e quella di una **giustizia penale sovranazionale**, messa in piedi nell'ambito della UE con riferimento a reati commessi in danno degli interessi finanziari della stessa Unione, e pur sempre connotata, al contrario, da una persistente riserva di giurisdizione esclusiva alle autorità nazionali, mentre le funzioni inquirenti e requirenti sono attribuite a un'entità – la Procura europea – dotata di un vertice centralizzato e peraltro articolato anche in uffici nazionali (vi si presterà attenzione nel § 11 di questo stesso capitolo I).

1.4. – Molto ha giocato, per l'evoluzione delle cose, la sollecitazione per una maggiore effettività del contrasto a una criminalità sempre più in grado di servirsi di mezzi raffinati e insidiosi. Largamente operante, tuttavia, anche lo scrupolo di non sacrifi-

care, sull'altare di un mero efficientismo, garanzie come quelle della *rule of law* e della tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali, sempre più in primo piano, a loro volta, come oggetti di salvaguardia da parte della comunità e del diritto internazionali.

L'analisi delle fonti normative e della giurisprudenza può mostrare come anche in campo strettamente giuridico la ricerca di un'armonizzazione tra le due spinte, pur testimoniata con intensità e in svariati modi, resti tutt'altro che facile da garantire. Se poi ci si volge a guardare la realtà di fatto, si può restare ancor più sconsolati, nel constatare come, sotto entrambi i profili, perduri un *gap* rispetto agli obiettivi.

Non è questo un motivo per abbandonarsi alla svalutazione di ogni sforzo sull'uno e sull'altro versante e dunque per offrire, anche alla giustizia transnazionale, *standard* di effettività e di garanzie degne di questi nomi.

## 2. ... E UN PRIMO INQUADRAMENTO TEMATICO

Come si accennava, anche la cooperazione giudiziaria internazionale penale del tipo classico, che abbiamo chiamato "orizzontale", ha trovato sviluppo in specie e con modalità nuove. Il quadro complessivo ne risulta sicuramente ampliato rispetto alla sistematica di base, offerta dai "titoli" del libro XI del vigente codice di procedura penale, e ad esaurirlo non bastano del tutto neppure le integrazioni ricevute in proposito dalla riforma globale del "libro" medesimo, di recente intervenuta al riguardo.

Ci si riferisce al d.lgs. 149/2017, emanato sulla base della delega conferita con la l. 149/2016.

Il riferimento a quel panorama e alle successive integrazioni serve comunque a individuare fin da subito alcune articolazioni essenziali della tematica.

2.1. – Il libro XI del codice – intitolato, così come il libro V del suo omologo del 1930, ai «**rapporti giurisdizionali con autorità straniere**» – si apre con un «titolo» di «disposizioni generali», peraltro racchiuse in un unico articolo, individuandosi poi, originariamente, tre soli temi meritevoli di specifica disciplina, per essere dedicati ad essi, rispettivamente, il II, il III e il IV dei «titoli» successivi: *a*) quello della consegna di persone da uno Stato a un altro per l'esecuzione di sentenze o altri provvedimenti restrittivi della libertà personale (e tale materia vi è riportata al classico istituto dell'**estradizione**); *b*) quella delle domande (a loro volta evocate con un nome – **rogatorie** – dal suono aulico) per comunicazioni, notificazioni e per altre attività – in particolare, di acquisizione probatoria – da compiersi in territorio di uno Stato diverso da quello avente interesse agli oggetti delle domande stesse; *c*) quello dell'**esecuzione di sentenze**, e della produzione di **altri loro effetti**, nell'ambito di un ordinamento diverso da quello di emanazione.

2.2. – Tra le novità della riforma globale del "libro", si segnalano invece, dal punto di vista del sistema, l'inserzione di un titolo *I-bis* («Principi generali del **mutuo riconoscimento** delle decisioni e dei provvedimenti giudiziari tra Stati membri dell'Unione europea»), nonché l'aggiunta di un ulteriore "titolo", il *IV-bis*, rubricato «**Trasferimento dei procedimenti penali**».

### 3. FONTI E LORO GERARCHIA

Nel campo della cooperazione, il quadro delle fonti – al di là dello scontato **ruolo fondamentale** delle norme **costituzionali** che vertano specificamente in materia o che esprimano principi più generali ma non privi di riflessi neppure in questo campo – appare oggi caratterizzato, per qualche verso più ancora di quanto non sia globalmente, dal **rilievo**, per certi versi **assorbente**, delle **fonti non-statali**.

3.1. – Lo si coglie immediatamente dalla rubrica stessa dell'art. 696 CPP, nei termini – secondo la formulazione attuale – di una «prevalenza del diritto dell'Unione europea, delle convenzioni [*internazionali*] e del diritto internazionale generale».

Il testo dell'articolo precisa poi che tale prevalenza non è limitata alle aree tematiche specificamente prese in considerazione (estradizioni, rogatorie internazionali, domande di assistenza giudiziaria internazionali, effetti delle sentenze penali straniere, esecuzione all'estero delle sentenze penali italiane) ma si estende anche agli «altri rapporti con le autorità straniere, relativi all'amministrazione della giustizia in materia penale».

3.2.1. – Quanto al **diritto internazionale generale** (essenzialmente consuetudinario) è del resto l'art. 10 c. 1 Cost. a collocarlo **in cima alla scala gerarchica** tra le fonti<sup>1</sup>. A partire da un certo punto della nostra storia costituzionale anche il **diritto internazionale pattizio** si è peraltro visto riconoscere un particolare grado di resistenza, trovandone un fondamento meno labile di quello dato da una norma (pur sempre di legge ordinaria) qual era ed è l'art. 696 CPP: ormai da tempo, infatti, la Corte costituzionale<sup>2</sup> è venuta a scorgere nella parte finale del 1° comma dell'art. 117 Cost. (così come sostituito dalla l.c. 3/2001) il referente che consente di porre le norme internazionali, nella gerarchia delle fonti del diritto del nostro Paese, a un **livello intermedio** tra le norme della Costituzione e quelle ordinarie: sono – dice la Corte – “norme interposte”.

3.2.1.1. – Circa le **convenzioni bilaterali e multilaterali** che – a livello regionale e globale – vincolano lo Stato italiano nel campo della cooperazione giudiziaria, ne è molto ricco il repertorio e ben difficilmente un'elencazione potrebbe pretendere di avere il pregio dell'eshaustività, anche perché esso è costantemente sottoposto ad operazioni integrative o modificative.

Tra parentesi, ricordiamo come sia pacifico che per quanto riguarda le fonti giuridiche pattizie – di fatto, tra quelle internazionali, le fornitrici del più gran numero delle regole di cui tener conto in materia – non ha importanza la loro denominazione ufficiale, che può anche non essere quella di “convenzione”, ma piuttosto quella di “trattato”, di “accordo” o altra ancora. Essenziale è che si tratti della risultante di un procedimento coinvolgente due o più Stati, tutti consensualmente impegnati al rispetto di quanto previsto nell'atto conclusivo.

---

<sup>1</sup> Peraltro, sembra applicabile anche in questo campo l'orientamento della Corte costituzionale – al qual riguardo cfr., in termini generali, la sent. 238/2014 – secondo cui quelli che la Corte stessa definisce “principi supremi” dell'ordinamento interno prevarrebbero anche su norme di tal genere che vengano desunte da consuetudini internazionali.

<sup>2</sup> Il riferimento primario è alle sentt. 348/2007 e 349/2007.

3.2.1.2. – A questo gruppo possono ascrivarsi, ma con una caratterizzazione singolare, anche fonti che vedono coinvolte come Parti entità non semplicemente riportabili ai più consueti modelli statali.

Esempi ne sono l'Accordo del 25.6.2003 sull'extradizione tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America. E da ultimo, dopo la cosiddetta "Brexit", l'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione (ASC) del 30.12.2020 tra Unione europea e Regno Unito, la cui parte terza è appunto dedicata alla cooperazione penale di giustizia e di polizia. Può sin d'ora segnalarsi che pur nell'ambito del mutato quadro giuridico non pochi sono gli elementi di continuità rispetto al periodo in cui il Regno Unito ha fatto parte dell'Ue. Così trova conferma la collaborazione con Eurojust e Europol, mentre la "nuova" consegna a fini cautelari ed esecutivi ricalca il mandato di arresto europeo<sup>3</sup>. Quanto all'assistenza giudiziaria in senso stretto, invece, l'ASC segna in qualche misura il ritorno ai meccanismi tradizionali della Convenzione del Consiglio d'Europa (1959) e dei Protocolli aggiunti (1978 e 2001).

3.2.1.3. – Ovviamente, nella misura in cui in materia possa esserci un'incidenza di norme della **Convenzione europea dei diritti dell'uomo**, varranno le consuete precisazioni circa il ruolo particolare che in proposito ha da essere attribuito al "**diritto vivente**" della **Corte europea**, chiamata ad esserne l'interprete più qualificato.

3.2.2. – Quanto alle **norme un tempo comunitarie** – ora **dell'Unione Europea** (*alias* "eurounitarie" –) la formulazione originaria dell'art. 696 CPP non vi faceva cenno.

Tra le spiegazioni vi è che all'epoca in cui fu scritto il testo originario del vigente codice di procedura penale la produzione normativa dell'allora Comunità (e oggi Unione) europea era ancora piuttosto limitata e di incerta vincolatività, particolarmente nel campo della cooperazione giudiziaria penale. Forse si spiega meno che si sia dovuto aspettare così tanto tempo perché si prendesse atto della nuova realtà: questo, tanto più se si pensa che a lungo si dovette semmai notare, con una punta di ironico ma amaro sconcerto, come, al contrario, in quel testo – quando già una volta vi si rimise robustamente mano, all'inizio del secolo, per apportarvi una serie di modifiche – fosse stata inserita la singolarità della peculiare menzione nominativa di una (e una sola) tra tutte le convenzioni internazionali: la «Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959»<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> In argomento si è già pronunciata la Corte di cassazione – sent. 24.8.2021 n. 34466, *Damian* – osservando, in termini generali, che oggi, nei rapporti tra gli Stati membri dell'Unione europea e il Regno unito «la disciplina del mandato di arresto europeo è sostituita da un nuovo modello di cooperazione che ha una autonoma base legale – quella contenuta nel titolo VII dell'Accordo – ma che prevede un regime di consegna dei soggetti ricercati sostanzialmente modellato su quello previsto in tema di mandato di arresto europeo»: modello, del resto, a sua volta «fondato sul principio della fiducia reciproca e del reciproco riconoscimento, sulla collaborazione diretta e bilaterale tra Autorità giudiziarie, sulla evidente presa di distanza da modelli procedimentali che impediscano l'attuazione in tempi celeri e l'effettività del nuovo modello legale di consegna, sull'impegno a rispettare la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo»: tra le conseguenze, sempre secondo la Cassazione, quella dell'applicabilità, in relazione a un mandato d'arresto emesso dal Regno unito posteriormente all'entrata in vigore dell'Accordo citato, della normativa di attuazione della decisione-quadro sul mandato d'arresto europeo (ad integrazione dell'Accordo medesimo e in quanto compatibile con esso) e non quella codicistica sull'extradizione.

<sup>4</sup> Quella menzione fu frutto di un'interpolazione dovuta alla l. 367/2001, che tutto fa credere

3.2.2.1. – In proposito ha comunque svolto un ruolo essenziale – pur dopo una certa dialettica tra le supreme giurisdizioni nazionali ed europee – l’art. 11 Cost., secondo cui «l’Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni» e «promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo»; ciononostante la stessa Corte costituzionale, con il ricorso alla nozione dei “controlimiti”, è giunta ad affermare che «la portata e le diverse implicazioni della **prevalenza del diritto comunitario**» – (ora “eurounitario”) possono esplicitarsi «**anche rispetto a norme costituzionali**», riscontrandosene «il **solo limite** nella loro **cedevolezza** in un eventuale **contrasto** con i **principi fondamentali dell’assetto costituzionale** dello Stato ovvero i **diritti inalienabili della persona**»<sup>5</sup>.

Operano insomma, anche nel campo della cooperazione giudiziaria, i soli “controlimiti” a un’espansione indiscriminata della prevalenza del diritto eurounitario.

3.2.2.2. – Nel frattempo, anche il quadro delle fonti sovranazionali in materia si è venuto via via arricchendo e qualificando in modi sempre più stringenti.

3.2.2.2.1. – Già prima che il Trattato di Lisbona del 2007 determinasse la caduta del “terzo pilastro” (il quale manteneva alle fonti normative comunitarie in tema di giustizia un’efficacia più limitata di quella riservata a fonti relative ad altri oggetti di disciplina) si era invero registrato un massiccio espandersi e intensificarsi di interventi, sostituendosi sempre più lo strumento tradizionale della convenzione con quelli, più tipici di un organismo sovranazionale, della “**decisione**” e della “**decisione-quadro**”.

3.2.2.2.2. – Il Trattato di Lisbona – ferma restando la vigenza delle norme già emanate, in quanto non vengano modificate od abrogate dagli organismi e con le procedure attuali – ha aperto prospettive più ampie agli interventi normativi in materia da parte dell’Unione e, in particolare, allo strumento della “**direttiva**”, che oggi il Tratta-

---

dettata da motivi e da obiettivi assolutamente contingenti e legati alle vicende di determinati processi, così come altre innovazioni prodotte da quella legge (cfr. cap. VI, § 8.2): in termini di gerarchia tra le fonti non si vede infatti come essa potesse valere a conferire a tale convenzione un rango più elevato di quello che già le era assicurato dalla sua appartenenza alla categoria generale delle fonti convenzionali, cui era (ed è) garantita la “prevalenza” su quelle interne. Sul piano strettamente esecutivo, una deteriore conseguenza dell’interpolazione poteva però essere quella di indurre a scorgervi l’espressione di un rinvio “recettizio” alle norme relative, quasi come una sorta di incorporazione delle sue disposizioni nel complesso delle norme da osservare in materia da parte degli operatori giudiziari italiani, anche dopo che la convenzione medesima – o una parte delle sue norme – avesse avuto a perdere un autonomo valore normativo in ambito internazionale (come, in effetti, sta sempre più accadendo). Oggi, basta constatare che, accogliendo finalmente un auspicio venuto da più parti, il d.lgs. 149/2017 ha cancellato quell’ingiustificato richiamo ... in solitudine.

<sup>5</sup> Così la sent. 227/2010, la quale ha ricordato tra l’altro che in forza dell’art. 11 Cost. la Corte stessa aveva già da tempo «riconosciuto il potere-dovere del giudice comune, [...] di dare immediata applicazione alle norme comunitarie provviste di effetto diretto in luogo di norme nazionali che siano con esse in contrasto in via interpretativa ovvero di sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione di quel parametro costituzionale quando il contrasto fosse con norme comunitarie prive di effetto diretto». Con la sent. 238/2014.

to sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) esplicitamente precisa essere utilizzabile anche per fissare «norme minime» relativamente a quella «cooperazione giudiziaria in materia penale» cui è del resto dedicato un intero “capo” (il quarto) all'interno del titolo V del TFUE (rubricato «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia»), da un lato definendola «fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie», e d'altro lato includendovi anche «il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari» di tali Stati (art. 82 § 1 TFUE) in relazione a determinate materie.

In particolare, l'uso della direttiva è indicato al fine di «facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria» in «materie penali aventi dimensione transnazionale», tra le quali quelle concernenti «l'ammissibilità reciproca delle prove tra gli Stati membri [...] i diritti della persona nella procedura penale [...] i diritti delle vittime della criminalità» (art. 82 § 2 TFUE), ma altresì relativamente alla «definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale»; al qual proposito si fa specifico riferimento al terrorismo, alla tratta degli esseri umani, allo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, ma anche, tra gli altri, alla corruzione, alla criminalità informatica e, più in generale, alla criminalità organizzata (art. 83 § 1 TFUE).

3.2.2.2.3. – È venuta così a formarsi e ad espandersi una **rete di fonti** la cui efficacia **non è subordinata** – come nel caso delle convenzioni tradizionali – ad un atto di **ratifica**, anche se non ne è uniforme l'incidenza quanto a vincoli per gli organi degli ordinamenti statali; non senza che sia venuta ad esprimersi, quantomeno nel campo delle normative concernenti organizzazioni di supporto agli organi giudiziari “nazionali”, la stessa fonte sovranazionale più vincolante: il **regolamento**, definito dall'art. 288 § 2 TFUE «obbligatorio in tutti suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri» dell'Unione.

Per esempi recenti, a proposito di Europol, Eurojust e Procura europea, cfr. *infra* §§ 7, 9 e 11.

Peraltro non va dimenticato che è con il Reg. 2018/1805 che si è disciplinata la materia procedimentale del mutuo riconoscimento degli ordini di sequestro e confisca.

3.3. – Come già si accennava, oggi, per effetto della sua recente riscrittura, è lo stesso libro XI del codice di procedura penale a riflettere la nuova e più complessa gerarchia di fonti in materia di cooperazione giudiziaria, quale si configura in rapporto al contesto in cui si colloca il quadro, generale e specifico, delle relazioni tra il nostro Stato e lo Stato, attuale o potenziale, interlocutore della cooperazione.

3.3.1. – «Nei rapporti con gli **Stati membri dell'Unione europea** le estradizioni, le domande di assistenza giudiziaria internazionali, gli effetti delle sentenze penali straniere, l'esecuzione all'estero delle sentenze penali italiane e gli altri rapporti con le autorità straniere, relativi all'amministrazione della giustizia in materia penale, sono disciplinati dalle norme del **Trattato sull'Unione europea** e del **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea**, nonché dagli **atti normativi** adottati in **attuazione dei medesimi**»: così l'art. 696 c. 1 CPP, dove si aggiunge che **soltanto** «se tali norme **mancano** o **non** dispongono **diversamente**, si applicano le norme delle **convenzioni internazionali** in vigore per lo Stato e le norme di **diritto internazionale generale**».

3.3.2. – Diversa, la regola nei rapporti con **Stati diversi** da quelli membri dell'Unione europea: qui, non essendovi questione di norme “eurounitarie”, al **rango più alto** stanno le «norme delle **convenzioni internazionali** in vigore per lo Stato e quelle di **diritto internazionale generale**», come recita l'art. 696 c. 2 CPP.

3.3.3. – Può notarsi che nell'uno e nell'altro caso le norme convenzionali sembrano essere messe sullo stesso piano di quelle di diritto internazionale generale, e anzi le si menziona prima di queste.

Non identico appare però il tipo di collocazione nella scala gerarchica delle fonti del diritto, che le norme dei due diversi tipi ricevono. Le une si riportano all'art. 117 c. 1 Cost., ricevendone la qualifica di “norme interposte” e dunque sottostanti a tutte le norme costituzionali; le altre sono menzionate nell'art. 10 c. 1 Cost., venendo loro assicurato un “conformarsi” dell'ordinamento italiano nel suo insieme, potendo soltanto ammettersene la cedevolezza rispetto ai “principi supremi”.

3.3.4. – Circa le **norme di fonte statale**, in entrambi i casi saranno applicabili **soltanto se**, sullo stesso oggetto, quelle **sovranzionali o internazionali** «**mancano o non dispongono diversamente**»: lo stabilisce l'art. 696 c. 3 CPP.

Testualmente, a dire il vero, tale disposto, nell'enunciare la regola, fa riferimento soltanto alle norme «del presente libro», ma non sembra esservi dubbio che la regola stessa si estenda alle disposizioni contenute in altre fonti giuridiche “interne”.

3.4. – La presenza di fonti sovranazionali e internazionali cui deve riconoscersi prevalenza riduce dunque a un ruolo sussidiario le norme di fonte interna, ivi comprese le stesse norme che, nel codice, si trovano scritte nei “titoli” II e successivi. Ruolo sussidiario, però, non significa ruolo del tutto trascurabile.

3.4.1. – Alle **norme di fonte statale**, infatti, resta intanto demandato pressoché interamente il compito di disciplinare, con **regole a loro volta vincolanti**, la condotta degli **operatori italiani nei rapporti** con gli **Stati** con i quali l'Italia **non** è legata da **altre fonti** in argomento.

Ovviamente, le norme italiane non potranno, neppure in questo caso, vincolare le autorità straniere, che nei rapporti con l'Italia si regoleranno a loro volta secondo le norme stabilite nei rispettivi ordinamenti interni, sempre fatta salva la possibilità di accordi *ad hoc* tra i due Paesi, internazionalmente vincolanti.

3.4.2. – Ma in secondo luogo – e per certi versi ciò non è meno importante – l'incidenza delle norme interne è innegabile (e può anche essere decisiva) pure nella gestione concreta dei **rapporti** con gli **Stati** con i quali un **legame** esiste a **livello sovranazionale o internazionale**, se e nella misura in cui le norme pattizie lasciano **spazio per integrazioni e/o per deroghe**.

Sotto questo secondo profilo si pensi specialmente alle normative volte a individuare gli organi cui spetta intervenire nel procedimento diretto a dare risposta alle richieste di cooperazione provenienti da autorità straniere: avrebbe poco senso, in linea di principio, che di ciò si occupassero dettagliatamente le convenzioni internazionali o le fonti dell'Unione europea. Si dovrà dunque fare riferimento alle norme interne per ricavarne regole, quantomeno integrative, a loro volta essenziali per il funzionamento pratico di determinati istituti.

3.4.3. – Notiamo infine come neppure la nuova versione dell'art. 696 CPP indichi a quale livello, in questa gerarchia, si situano le **norme costituzionali**.

La cosa si spiega perché non potrebbe essere una norma ordinaria a intervenire in tale tematica. La soluzione non sembra comunque configurabile in termini unitari, stante il diverso rilievo che – come già emerso – il sistema delle previsioni della Costituzione operanti in materia (in particolare, attraverso la trama risultante dagli artt. 10, 11, 117) viene ad attribuire, almeno stando alla giurisprudenza della Corte costituzionale, alle norme dei vari tipi di fonte extrastatale, “immesse” nel nostro ordinamento.

#### 4. REGOLE CODICISTICHE DI CARATTERE GENERALE

Al di là di quelle sulle fonti, la normativa codicistica contiene anche altre previsioni di carattere generale in tema di cooperazione giudiziaria. Naturalmente, trattandosi di norme ordinarie, restano soggette a parziali inapplicabilità a fronte di dettati di segno contrario, risultanti da fonti di rango superiore (oltre che dalle deroghe eventualmente derivanti dal principio per cui *lex specialis derogat legi generali*).

Ciò detto, può constatarsi che alcune di tali previsioni risalgono alla produzione normativa anteriore alla recente riforma del libro XI del codice di procedura penale, mentre altre, più numerose, sono il frutto proprio di tale riforma.

4.1. – Benché già allora potesse apparire alquanto “datata”, fu scritta nella versione originaria dell'art. 201 NATTCP (e vi si trova tuttora) la **regola** per cui «le domande provenienti da un'autorità straniera nonché i relativi atti e documenti sono accompagnati da una **traduzione in lingua italiana**».

La regola, da sempre, è comunque venuta ad avere un campo applicativo assai limitato, poiché, nell'ambito dei rapporti all'interno del **Consiglio d'Europa**, già il precedente art. 16 CEAG stabiliva che, per le domande di assistenza giudiziaria e per gli atti allegati «la **traduzione [...] non fosse d'obbligo**», **salve riserve** formulate da singoli Stati.

Può aggiungersi che il Governo italiano, all'atto della ratifica della Convenzione, dichiarò che il nostro Stato avrebbe preteso che le domande di assistenza e i documenti allegati fossero accompagnati da una traduzione: non però in lingua italiana, ma in lingua francese o inglese.

4.2. – Risale poi a una “novella” legislativa non recentissima, l'art. 205-*bis* NATTCP: «quando è previsto dal codice e da accordi internazionali, per l'espletamento di determinati atti, che l'interessato esprima il proprio **consenso** in una procedura di cooperazione giudiziaria, il consenso espresso non può essere revocato, salvo che l'interessato ignorasse circostanze di fatto rilevanti ai fini della sua decisione ovvero esse si siano successivamente modificate».

L'inserimento di questa disposizione è stato prodotto dalla l. 367/2001.

4.3. – Di più recente produzione, invece, la clausola con cui oggi si chiude l'art. 696 CPP: «il Ministro della giustizia può non dare corso alle domande di cooperazione giudiziaria quando lo Stato richiedente non dia **garanzie di reciprocità**».

La clausola si deve al d.lgs. 149/2017.

## 5. COROLLARI DEL PRINCIPIO DI MUTUO RICONOSCIMENTO DELLE SENTENZE E DELLE DECISIONI GIUDIZIARIE IN AMBITO UE

La recente riforma globale del libro XI del codice di procedura penale ha poi prodotto, nel campo in esame, risultati di indubbio spessore soprattutto con l'introduzione di una serie di norme che trovano la loro radice in quello che l'art. 82 § 1 TFUE denomina «principio di **riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie**», dalla stessa fonte definito come **base** su cui «la **cooperazione giudiziaria** in materia penale nell'**Unione [europea]** è fondata» e alla quale, del resto, fanno esplicito riferimento anche le principali espressioni normative in materia poste in essere in ambito eurounitario, quali quelle sul mandato di arresto europeo e sull'ordine europeo d'indagine.

Del resto, è già a partire dalla riunione straordinaria del Consiglio europeo, tenutasi nella città finlandese di Tampere nell'ottobre 1999, che il principio di riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie è stato considerato una pietra angolare della cooperazione giudiziaria in materia penale.

La materia trova ora un nucleo basilare di disciplina nella nuova struttura del libro XI del codice di procedura penale, con l'inserimento di un Titolo I-*bis*, contenente «**principi generali del riconoscimento** delle decisioni e dei provvedimenti giudiziari fra Stati membri dell'Unione europea», destinato a integrarsi, nei rapporti con tali Stati, con le disposizioni, di fonte sovranazionale, di fonte internazionale e di fonte interna, relative a singoli aspetti della cooperazione.

5.1. – Chiave di volta del sistema mira ad essere il “nuovo” art. 696-*bis* CPP, che al c. 1 recepisce il già ricordato «**principio del mutuo riconoscimento**», ma in qualche modo ne circoscrive la portata, sottolineando che esso «è disciplinato dalle norme del presente titolo e dalle altre disposizioni di legge attuative del diritto dell'Unione europea», mentre al c. 2 delinea un **sinallagma** tra la possibilità di riconoscere ed eseguire in Italia decisioni e provvedimenti giudiziari di altri Stati membri dell'Unione e la possibilità, per l'autorità giudiziaria italiana, di chiedere alle competenti autorità di tali Stati riconoscimento ed esecuzione per le proprie decisioni e i propri provvedimenti. Si aggiunge del resto (art. 696-*ter* CPP) che «l'autorità giudiziaria provvede al **riconoscimento** e all'**esecuzione** se **non** sussistono fondate ragioni per ritenere che l'imputato o il condannato verrà sottoposto ad atti che configurano una **grave violazione dei principi fondamentali** dell'ordinamento giuridico dello Stato, dei **diritti fondamentali della persona** riconosciuti dall'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea o dei diritti, delle libertà e dei principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

Nell'ultima riserva sembra riflettersi la già ricordata teoria dei “controlimiti” alla stessa preminenza assoluta del diritto eurounitario.

5.2. – Di particolare rilevanza, nel suo configurare una prospettiva unificante rispetto alle previsioni analitiche già presenti in varie altre fonti, è quanto stabilito nell'art. 696-*quater* CPP, concernente le modalità di partecipazione delle decisioni e dei provvedimenti da riconoscere ed eseguire all'interno dell'Unione europea: la **ricezione** e la **trasmissione dirette** tra autorità giudiziarie diventano **regola** (c. 1 e 2), salvo

il dovere dell'autorità giudiziaria italiana, qualora sia essa a richiedere il riconoscimento e l'esecuzione all'estero di decisioni o provvedimenti, di darne **comunicazione al Ministro** della giustizia, nei casi e nei modi previsti dalla legge: quest'ultimo potrà così esercitare con cognizione di causa i poteri previsti dall'art. 696-*sexies* CPP, a norma del quale l'autorità governativa è chiamata non soltanto a «garantire l'osservanza delle condizioni eventualmente poste in casi particolari dall'autorità giudiziaria dello Stato membro per dare esecuzione alle decisioni giudiziarie di cui è stato chiesto il riconoscimento» (dovendo comunque accertarsi che «tali condizioni non contrastino con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato»), ma altresì a «verifica[re] l'osservanza delle condizioni poste dall'autorità giudiziaria italiana per l'esecuzione delle decisioni e dei provvedimenti nel territorio di altro Stato membro».

Ai sensi dell'art. 696-*quater* c. 3 CPP anche «la documentazione e gli accertamenti integrativi, nonché le ulteriori informazioni necessarie all'esecuzione delle decisioni e dei provvedimenti dei quali sia chiesto il riconoscimento, sono oggetto di trasmissione diretta fra le autorità giudiziarie degli Stati membri».

Il mutamento di prospettiva è sicuramente dovuto alla volontà di rendere più spedita la collaborazione. Peraltro, vi si può scorgere anche un effetto di più ampio respiro: il baricentro della cooperazione, infatti, si sposta sempre più dal rapporto tra poteri politici a quello tra poteri giudiziari, ferma restando la salvaguardia di controlli a tutela di interessi nevralgici degli Stati nella loro interezza.

5.3. – Non minore rilevanza, anche pratica (come strumento per velocizzare riconoscimenti ed esecuzioni), ha l'**esclusione** di un **sindacato sulle «ragioni di merito»** delle **decisioni giudiziarie di altri Stati dell'Unione**. Qui è esplicita l'apertura a **eccezioni**, precisandosi d'altronde che dev'essere «**in ogni caso** assicurato il rispetto dei **principi fondamentali** dell'ordinamento giuridico dello Stato» (art. 696-*quinquies* CPP).

5.3.1. – Quanto disposto nell'art. 696-*quinquies* CPP è fatto salvo anche come complemento a ciò che stabilisce l'art. 696-*novies* c. 3 CPP nell'**escludere** che in materia un'**impugnazione** possa essere proposta «per **motivi di merito**»: norma, questa, che all'interno dell'art. 696-*novies* CPP fa parte di un gruppo aperto da un dettato evocativo del **principio di tassatività** con parole che echeggiano quelle dell'art. 568 c. 1 CPP, cui segue, ripetendo lo schema della normativa sulle impugnazioni del procedimento penale “interno”, la salvaguardia della **ricorribilità**, per **violazione di legge**, delle **sentenze** e dei provvedimenti sulla **libertà personale** (art. 696-*novies* c. 2 CPP). Eco di quella normativa anche l'**esclusione**, quantomeno come regola in materia, dell'**effetto sospensivo** delle impugnazioni (art. 696-*novies* c. 4 CPP).

5.3.2. – Il *favor* per una particolare intensità di cooperazione con gli altri Stati membri dell'Unione si riflette anche nelle regole fissate quanto all'**esecuzione** delle decisioni e dei provvedimenti di altri Stati dell'Unione: l'autorità giudiziaria deve adempiere «**senza ritardo** e con **modalità** idonee ad assicurarne la **tempestività** e l'**efficacia**» (così l'art. 696-*octies* c. 1 CPP, mentre il c. 2 stabilisce che «all'**esecuzione** delle decisioni e dei provvedimenti giudiziari al cui riconoscimento l'interes-

sato ha prestato il **consenso** si provvede **senza formalità**, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona»).

5.3.3. – Altre previsioni di questo nuovo “titolo” del libro XI travalicano l’ambito strettamente penalistico.

Così, quella (art. 696-*septies* CPP) che nei rapporti con gli Stati UE estende al settore delle decisioni riguardanti la responsabilità da reato degli enti i principi contestualmente proclamati, nonché le norme «contenute in altre disposizioni di legge attuative del diritto dell’Unione europea», in materia di mutuo riconoscimento, o quella (art. 696-*decies* CPP) che, in tema di «tutela dei terzi di buona fede interessati dall’esecuzione della decisione di riconoscimento», assicura loro «la partecipazione al procedimento di riconoscimento con le forme e le garanzie che la legge assicura nei procedimenti analoghi già regolati dall’ordinamento interno».

## 6. STRUTTURE ISTITUZIONALI DI SUPPORTO OPERATIVO ALLA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA: ...

Nell’ambito dell’Unione europea il settore della cooperazione a fini di giustizia penale è d’altronde tra quelli in cui non ci si è limitati ad interventi di tipo normativo, per dare altresì corpo a strumenti volti a fornire, a quella cooperazione, apposite strutture di supporto operativo.

6.1. – Da tempo, al riguardo, funzionano strutture del genere, come il “**Sistema d’Informazione Schengen**” (S.I.S.), operativo dal 1995 e costitutivo di una sorta di archivio utilizzabile in vario modo anche a fini, appunto, di cooperazione giudiziaria. In sua sostituzione, con finalità analoghe, è stato istituito più di recente un nuovo sistema informativo, denominato **S.I.S. II**.

L’istituzione del S.I.S. è avvenuta nell’ambito delle relazioni instaurate tra gli Stati europei sulla base dell’Accordo di Schengen del 1985 e della Convenzione applicativa del 1990, mentre il S.I.S. II poggia le sue basi su più recenti decisioni dell’Unione europea (DEC 2007/533/GAI e DEC 2008/839/GAI).

Circa una struttura più recente, realizzata nell’ambito dell’Unione europea sulla base delle DQ 2009/315 e 2009/316/GAI – il «Sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS)» – finalizzato alla interconnessione telematica dei casellari giudiziari ed allo scambio di informazioni sulle condanne fra gli Stati membri.

6.2. – Su un piano diverso si collocano le strutture che danno vita a veri e propri **organismi europei**, nella cui disciplina – anziché l’organizzazione, per quanto complessa, di mezzi impersonali – vengono in primo piano l’inquadramento, nell’organizzazione, di soggetti e la definizione dei compiti ad essi assegnati nonché dei limiti cui sottostà il loro operare.

6.2.1. – Tali sono, da tempo, **Europol**, la **Rete giudiziaria europea** ed **Eurojust**, cui è venuta, più recentemente, ad aggiungersi la **Procura europea** (EPPO).

6.2.2. Nonostante la sua natura di servizio di inchiesta amministrativa merita un cenno anche l’**Ufficio europea di lotta antifrode** (OLAF), creato nel 1999 con l’autorità di condurre indagini per le violazioni – incluse la frode e la corruzione (limitata a

quella interna alle Istituzioni europee) – che ledono gli interessi finanziari dell’Unione europea.

L’attività d’inchiesta dell’OLAF è oggi disciplinata dal REG(UE) 883/2013, emendato nel 2016 e 2020.

In forza della sua legittimazione ad operare su tutto il territorio dell’Unione e del generale principio di ammissibilità, nelle procedure penali nazionali, degli elementi di prova raccolti, l’OLAF, nel corso degli anni, ha sviluppato un’articolata esperienza collaborativa con le autorità giudiziarie, ora instaurata anche con l’ufficio del Procuratore europeo.

6.2.3. – Altrettanto funzionale alle attività giudiziarie volte alla ricerca, sequestro e confisca dei patrimoni di origine criminale è la rete di *Asset Recovery Offices* (ARO), istituita tre lustri or sono in ogni Stato membro per lo scambio rapido di qualsiasi informazione utile a tali fini (DQ 2007/845/).

## 7. ... EUROPOL ...

**Europol**, ai sensi del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, si colloca tra gli strumenti di una **cooperazione di polizia** coinvolgente «tutte le autorità competenti degli Stati membri» dell’Unione (art. 87 § 1), sulla base di «misure» adottate dagli organi legislativi dell’Unione e tra l’altro «riguardanti [...] la raccolta, l’archiviazione, il trattamento, l’analisi e lo scambio delle pertinenti informazioni» (art. 87 § 2 lett. a).

7.1. – Istituito per via pattizia alla fine del secolo scorso e poi disciplinato – da fonti propriamente sovranazionali (“decisioni”) – come «Ufficio europeo di polizia», l’organismo è stato recentemente trasformato – da una fonte direttamente applicabile, il REG(UE) 2016/794 – in “agenzia” dell’Unione, recante la denominazione ufficiale «Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione nell’attività di contrasto (Europol)».

7.2. – Gli **obiettivi** assegnati all’Agenzia sono indicati nell’art. 88 § 1 TFUE: «Europol ha il compito di sostenere e potenziare l’azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell’applicazione della legge degli Stati membri e la reciproca cooperazione nella prevenzione e lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell’Unione». Dall’art. 3 §§ 1 e 2 REG(UE) 2016/794 – e dall’allegato – è dato comprendere quali fattispecie criminose di criminalità grave rientrano nel *focus* di Europol.

Buona parte delle attività dell’Agenzia è riconducibile a **funzioni di prevenzione**. Di rilievo, peraltro, anche gli impegni maggiormente legati alla cooperazione nel campo della **giustizia penale**

Tra essi, «raccogliere, conservare, trattare, analizzare e scambiare informazioni, intelligence criminale compresa» e «comunicare senza indugio agli Stati membri, attraverso le unità nazionali, [...] qualsiasi informazione e i collegamenti tra reati che li riguardano», nonché, «al

fine di sostenere e rafforzare le azioni delle autorità competenti degli Stati membri, coordinare, organizzare e svolgere indagini e azioni operative [...] condotte [...] congiuntamente con le autorità competenti degli Stati membri o [...] nel quadro di squadre investigative comuni [...] e, ove opportuno, in collegamento con Eurojust»; inoltre, «partecipare a squadre investigative comuni e proporre la costituzione» (art. 4 § 1 lett. *a-d* Reg(UE) 2016/794).

Il § 5 dell'art. 4 REG(UE) 2016/794 precisa d'altronde che «Europol **non applica misure coercitive** nello svolgimento dei suoi compiti».

7.4. – Nella struttura hanno un **ruolo essenziale** le **Unità nazionali Europol** – una per ognuno degli Stati membri e da questo istituita o designata – ciascuna delle quali «funge da organo di collegamento tra Europol e le autorità competenti di tale Stato membro» e a capo della quale è un funzionario, nominato dal rispettivo Stato di appartenenza (art. 7) – e gli **ufficiali di collegamento** – almeno uno per Stato – distaccati presso Europol: fra i loro compiti quello di «collabora[re] allo scambio di informazioni tra Europol e il loro Stato membro» e quello di «collabora[re], conformemente al proprio diritto nazionale, allo scambio di informazioni tra il loro Stato membro e gli ufficiali di collegamento di altri Stati membri, paesi terzi e organizzazioni internazionali».

Organi centrali della struttura (art. 9) sono invece il consiglio di amministrazione, nel quale sono rappresentati tutti gli Stati membri, e il direttore esecutivo, nominato dal Consiglio dell'Unione e chiamato ad «assicura[re] la gestione di Europol» (art. 16).

7.5. – Particolare risalto viene dato, nel regolamento, alla **richiesta** che, **tramite le unità nazionali**, Europol può rivolgere **alle autorità competenti degli Stati membri** interessati, di «**avviare, svolgere o coordinare un'indagine penale**» su un reato rientrante nell'ambito dei suoi obiettivi (art. 6 § 1).

Alle singole unità nazionali è poi fatto carico d'informare «senza indugio Europol in merito alla decisione delle autorità competenti degli Stati membri» riguardante ogni richiesta. Dal canto loro, «qualora le autorità competenti di uno Stato membro decidano di non dar seguito a una richiesta [...] ne comunicano i motivi a Europol, senza ingiustificato ritardo e preferibilmente entro un mese dal ricevimento della richiesta». Si ammette tuttavia che i motivi possano «non essere rivelati qualora la loro divulgazione: *a*) sarebbe contraria agli interessi essenziali della sicurezza dello Stato membro interessato; oppure *b*) comprometterebbe il successo di indagini in corso o la sicurezza di una persona» (§§ 2 e 3 dell'art. 6 cit.).

Pure a proposito di questo tipo di richieste viene in evidenza uno degli aspetti del multiforme rapporto con un altro attore della cooperazione europea nel campo della giustizia penale (se ne parlerà *infra*, al § 9), giacché Europol deve «informa[re] immediatamente Eurojust delle richieste formulate ai sensi del paragrafo 1 e delle decisioni prese da un'autorità competente di uno Stato membro ai sensi del paragrafo 2».

7.6. – Può aggiungersi che anche nella denominazione l'organismo evoca una struttura di più antica istituzione ma tuttora operante in campo mondiale (e alla quale, del resto, Europol viene ad affiancarsi). Si tratta di **Interpol** («*Organisation internationale de police criminelle*»), avente sede centrale a Lione, che a sua volta riunisce servizi di polizia designati dai singoli Stati svolgendo compiti nel campo della ricerca e della comunicazione di informazioni.

Interpol opera da oltre un secolo e, pur non essendo stata creata da un trattato, riveste i caratteri di un organismo internazionale, dotato di uno statuto riconosciuto dalla comunità delle

nazioni, e in quanto tale è richiamata da varie convenzioni di cooperazione giudiziaria (così, ad esempio, dalla Convenzione europea del 1959).

## 8. ... RETE GIUDIZIARIA EUROPEA ...

Tra i soggetti europei operanti a livello propriamente di collaborazione *giudiziar*ia, quella che nel tempo ha preso corpo per prima è la **Rete giudiziaria europea**, tuttora funzionante ed anzi potenziata da una “decisione” dell’Unione europea del 2008 che ne ha ridisegnato struttura e funzioni.

Si tratta della D2008/976/GAI, che ha abrogato, sostituendola integralmente, l’“azione comune” – AC 98/428/GAI – cui si dovette la prima istituzione dell’organismo.

8.1. – La Rete giudiziaria europea – che coinvolge, oltre alle «autorità centrali responsabili della cooperazione giudiziaria internazionale», le «autorità giudiziarie» o le «altre autorità competenti con responsabilità specifiche nell’ambito della cooperazione internazionale» (art. 2 § 1 DRGE) – poggia essenzialmente sui «**punti di contatto**» – vale a dire, persone fisiche con funzioni di «intermediari attivi» (art. 4 § 1 DRGE) – operanti in ciascun Stato membro dell’Unione, e tra i quali ogni Stato designa un **corrispondente nazionale** della Rete, mentre un altro soggetto è designato come corrispondente incaricato degli aspetti tecnici che la sua istituzione comporta (art. 2 §§ 2-4 DRGE).

È demandato ai singoli Stati l’adoperarsi «affinché i propri punti di contatto abbiano funzioni attinenti alla cooperazione giudiziaria in materia penale e una conoscenza sufficiente di una lingua dell’Unione europea diversa dalla lingua nazionale, tenuto conto della necessità di consentire la comunicazione con i punti di contatto degli altri Stati membri» (art. 2 § 5 DRGE).

Responsabile della gestione della Rete è un apposito segretariato (art. 2 § 8 DRGE).

8.2. – Fra le modalità di funzionamento della Rete, quella di «facilita[re] i contatti» tra coloro che impersonano i diversi “punti” (art. 3 lett. *a* DRGE), i quali, dal canto loro, hanno «il compito di agevolare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, soprattutto nelle azioni contro le forme di criminalità grave», tra l’altro fornendo «**informazioni giuridiche e pratiche**» (art. 4 §§ 1 e 2 DRGE); al qual proposito, ad esercitare un coordinamento circa le richieste e le risposte relative è chiamato ogni corrispondente nazionale (art. 4 § 4 lett. *a* DRGE).

Di rilievo, la disponibilità, da parte della Rete giudiziaria europea, di una **rete protetta di telecomunicazioni**, utilizzabile per le attività operative dei “punti di contatto” al fine della circolazione dei dati e delle richieste di cooperazione giudiziaria nell’ambito dell’Unione, ma altresì dai corrispondenti nazionali nonché dai membri nazionali dell’Eurojust (art. 3 lett. *c* e art. 9 DRGE).

8.3. – Alla “Rete” resta affiancata – non senza interazioni nelle rispettive attività – una struttura preesistente ma non costitutiva di un vero e proprio apparato istituzionale: è quella imperniata sulla figura dei «**magistrati di collegamento**», il cui scambio è volto a facilitare, tra i diversi Paesi membri dell’Unione, le relazioni bilaterali in campo giudiziario.

Si tratta della prima iniziativa di sostegno (su base bilaterale) tuttora attiva in taluni Stati anche se nel corso degli anni un ruolo sempre più preponderante è stato svolto dalla RGE (struttura multilaterale) ed ancor più da Eurojust (a sua volta struttura multilaterale). In base alla fonte istitutiva (AC 96/277/GAI) i magistrati di collegamento – ciascuno inviato in uno Stato diverso da quello di appartenenza in situazioni di reciprocità – sono incaricati di compiere «qualsiasi attività intesa a facilitare nonché accelerare, in particolare tramite l'istituzione di contatti diretti con i servizi competenti e con le autorità giudiziarie dello Stato di destinazione, tutte le forme di cooperazione giudiziaria», e inoltre di «garantire le funzioni di scambio di informazioni e di dati statistici dirette a facilitare la conoscenza reciproca dei rispettivi sistemi giuridici e delle banche di dati giuridici degli Stati interessati, nonché i rapporti esistenti fra le professioni giuridiche specifiche di ciascuno di tali Stati».

I magistrati di collegamento, se investiti di funzioni analoghe a quella dei “punti di contatto”, sono oggi associati alla Rete giudiziaria e alla Rete protetta di telecomunicazioni ad essa collegata (art. 2 § 6 DRGE).

## 9. ... EUROJUST: LA NORMATIVA EUROPEA ...

Tra gli organismi operanti a livello di cooperazione propriamente “giudiziaria” si colloca, anche e soprattutto, **Eurojust**, che trova oggi la sua fonte disciplinatrice basilare in un regolamento dell'Unione, il quale la definisce testualmente “Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale”, a sua volta dotata di personalità giuridica (art. 1 §§ 1 e 3 REGEJ).

Si tratta, per l'esattezza, del Regolamento UE/2018/1727, che con effetto dal 12.12.2019 ha sostituito, abrogandola, la Decisione 2002/187/GAI, cui si dovette l'istituzione dell'organismo in forma stabile, dopo un periodo di sperimentazione del servizio, svolto tramite un diverso organismo, denominato “Pro-Eurojust”. Tale decisione era già stata parzialmente modificata da una fonte del medesimo tipo (DEC2009/426/GAI).

Va del resto segnalato che a Eurojust dedica attenzione lo stesso Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, per il cui art. 85 § 1 l'Agenzia in questione deve «sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri o che richiede un'azione penale su basi comuni, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri e da Europol».

Più specificamente, lo stesso art. 85 § 1 TFUE individua, tra i compiti che le norme dell'Unione possono assegnare a Eurojust, «a) l'avvio di indagini penali, nonché la proposta di avvio di azioni penali esercitate dalle autorità nazionali competenti, in particolare quelle relative a reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione; b) il coordinamento di indagini ed azioni penali di cui alla lettera a; c) il potenziamento della cooperazione giudiziaria, anche attraverso la composizione dei conflitti di competenza [internazionali] e tramite una stretta cooperazione con la rete giudiziaria europea» (che, come abbiamo visto, costituisce una struttura preesistente, divenuta collaterale).

9.1. – Il regolamento vigente descrive gli attuali compiti di Eurojust, stabilendo a sua volta che esso «sostiene e potenzia il **coordinamento** e la **cooperazione** tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro le **forme gravi**

**di criminalità**», contestualmente individuate, «qualora tali forme di criminalità interessino **due o più Stati** membri o richiedano un'**azione penale su basi comuni**» (art. 2 § 1 REGEJ).

9.1.1. – Tra i ruoli attribuiti a Eurojust, nello svolgimento dei propri compiti, è specificamente menzionato quello di «**agevola[re] l'esecuzione** delle richieste e decisioni di **cooperazione giudiziaria**, anche con riferimento a richieste e decisioni basate sugli strumenti che danno effetto al principio del **riconoscimento reciproco**» (art. 2 § 2 lett. *b* REGEJ).

9.1.2. – Quanto ai possibili input perché Eurojust si metta in moto, sono tre: una **richiesta delle autorità competenti** degli **Stati** coinvolti; un'**iniziativa** dello stesso **Eurojust**; una **richiesta della Procura europea** «nei limiti delle proprie competenze» (art. 2 § 3 lett. *b* REGEJ).

9.2. – L'area assegnata a quella che è denominata «competenza di Eurojust» si estende, in via di principio, a un folto gruppo di «**forme gravi di criminalità**», risultante da un elenco, allegato alla fonte regolamentare *de qua* ed esplicitamente richiamato dal § 1 dell'art. 3 REGEJ.

Costituito da una trentina di voci (talora composte da una pluralità di *nomina iuris*), coincide quasi totalmente con l'elenco dei reati assegnati alla “competenza” di Europol, aprendosi con «terrorismo», «criminalità organizzata» e «traffico di stupefacenti» per chiudersi con «genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra».

L'appartenenza all'elenco non determina però inderogabilmente un “via libera” all'attività in materia da parte di Eurojust; né, d'altro canto, si escludono espansioni della sua “competenza”. Al riguardo, puntualizzazioni in vario senso vengono dallo stesso art. 3 cit. Così, **limitazioni** alla sfera dei reati dei quali può occuparsi Eurojust sono disposte, in particolare, a salvaguardia di quelle della “nuova” **Procura europea** (EPPO), a partire dalla data di assunzione dei compiti di indagini e di azione penale da parte di quest'ultima, al qual proposito v. *infra*, § 11.

In via generale, quanto alle forme di criminalità rientranti nelle “competenze” di EPPO, Eurojust potrà occuparsene soltanto nei casi in cui sono coinvolti Stati che non partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea e su richiesta di quegli stessi Stati o di EPPO. Più specificamente, circa i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, nei casi che vedono coinvolti gli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata sull'istituzione di EPPO l'intervento di Eurojust si configura soltanto se in proposito «EPPO non è competente o decide di non esercitare la sua competenza»: art. 3 §§ 1 e 2.

Più numerose le **estensioni**, a cominciare da quella che facoltizza Eurojust **in via generale** a prestare **assistenza**, nell'ambito dei suoi compiti, nelle indagini e nelle azioni penali, anche per tipi di **reati diversi** da quelli di cui all'elenco, purché ne sia **richiesto** da un'**autorità competente** di **uno** tra gli **Stati dell'Unione** (art. 3 § 3).

9.3. – Molteplici le “**funzioni**” mediante il cui svolgimento Eurojust è chiamata a perseguire gli **obiettivi** per cui è stato istituito.

9.3.1. – Un primo, nutrito gruppo di tali funzioni si traduce in **operazioni** nelle quali l'Agenzia si spende **attivamente** in proprio (anche se le resta **estraneo** lo svol-

gimento di **indagini penali** in senso stretto). In primo piano un'attività **informativa**, avente come destinatarie le autorità competenti degli Stati dell'Unione «in ordine alle indagini e azioni penali di cui ha conoscenza che abbiano un'incidenza su scala dell'Unione, o che possano riguardare Stati membri diversi da quelli direttamente interessati», come recita l'art. 4 § 1 lett. *a*. Per il resto, quanto alle funzioni suddette, le espressioni che ricorrono nella descrizione normativa fornita dal medesimo art. 4 § 1, sono quelle che richiamano i concetti di **assistenza** (lett. *b e c*), **sostegno** (lett. *f, g* ed *i*), **cooperazione** (lett. *c* ed *e*), **collaborazione** (lett. *d* ed *h*) con gli organi giudiziari statali.

9.3.2. – Un secondo gruppo di funzioni si riconduce a un potere di **richiesta**, che Eurojust è legittimato ad esercitare, «specificandone i motivi»: anche qui, l'interlocuzione è con le autorità competenti degli Stati dell'Unione (art. 4 § 2).

Da esse l'organismo può sollecitare, non solo informazioni per lo svolgimento dei compiti suoi proprii (lett. *e*), ma attività investigative di vario genere – comprese l'istituzione di una squadra investigativa comune e l'adozione di misure investigative speciali (lett. *d* ed *f*) – e, preliminarmente, l'«avvio di un'indagine o un'azione penale per fatti precisi» (lett. *a*), ma anche un *patti*, vale a dire l'accettazione che a tal fine «una di esse è più indicata» delle altre (lett. *b*) nonché un convergere di sforzi per un coordinamento transfrontaliero tra le autorità dei diversi Stati (lett. *c*). Praticamente onnicomprensiva, poi, una clausola di chiusura, in quanto ne risulta l'autorizzazione, per Eurojust, a chiedere «ogni altra misura giustificata ai fini dell'indagine o dell'azione penale» (lett. *g*).

9.3.3. – Attenzione è altresì prestata ad ipotesi di **dissensi tra Stati** sulla spettanza di un'indagine o di un'azione penale richiesta, al qual riguardo tocca ad Eurojust formulare un parere scritto, da inviare immediatamente agli Stati interessati (art. 4 § 4). E tocca ad Eurojust esprimersi con un parere scritto anche in caso di resistenza di vario genere al coordinamento investigativo reciproco tra gli Stati (art. 4 § 5).

9.3.4. – Alle **richieste** e ai **pareri** formulati da **Eurojust** le **autorità statali** competenti sono **tenute a rispondere** «senza indebito ritardo», potendosi però rifiutare di ottemperare alle prime o di seguire i secondi «ove ciò leda interessi essenziali di **sicurezza nazionale** o comprometta il **successo di un'indagine** in corso o la **sicurezza di una persona**» (art. 4 § 6).

9.4. – Le **funzioni di Eurojust** sono esercitate in parte, per così dire, **monocraticamente**, e in parte **collegialmente**. La struttura dell'organismo trova infatti le sue articolazioni essenziali – a prescindere da entità chiamate a svolgere compiti esclusivamente amministrativi – nei **membri nazionali** e nel **collegio** (art. 6), il quale ultimo è composto ordinariamente da tutti i membri nazionali (art. 10 § 1 lett. *a*).

Lo stesso art. 6 individua, quali altri componenti la struttura complessiva, il Comitato esecutivo e il Direttore amministrativo (le cui rispettive funzioni sono precisate, per l'uno nell'art. 17 e per l'altro nell'art. 18). Circa la composizione del collegio di Eurojust si può aggiungere che essa viene integrata dalla presenza di un rappresentante della Commissione nei soli casi in cui esso esercita le funzioni di gestione (art. 10 § 1 lett. *b*).

9.4.1. – I **membri nazionali** – uno per ciascuno degli Stati membri dell'Unione – sono distaccati presso Eurojust «in conformità del proprio ordinamento giuridico»

(art. 7 § 1). In ogni caso, «devono avere lo status di magistrato del **pubblico ministero, giudice** o rappresentante dell'autorità giudiziaria con prerogative equivalenti a quelle di un pubblico ministero o giudice a norma del diritto nazionale» (art. 7 § 4).

La formula finale, alquanto criptica, ha sostituito quella dell'art. 2 D2002/187/GAI, che alle figure del magistrato del pubblico ministero e del giudice affiancava specificamente, come terza possibile alternativa, quella del «funzionario di polizia con pari prerogative».

Può segnalarsi altresì che ogni membro nazionale può essere affiancato da uno o più coadiutori in qualità di «aggiunti» e/o «assistenti» (art. 7 §§ 2 e 3), che devono a loro volta essere in possesso di una delle qualifiche richieste per i membri titolari (art. 7 § 4).

9.5. – Circa la ripartizione dell'esercizio delle funzioni tra le diverse articolazioni strutturali di Eurojust la disciplina è differenziata a seconda del tipo di funzioni, anche a prescindere da quanto concerne le funzioni organizzative e amministrative, di cui qui non ci si occupa.

Nell'esercizio delle **funzioni** propriamente **operative Eurojust** agisce, di regola, «per il **tramite** di uno o più **membri nazionali interessati**» e la medesima regola vale anche per l'esercizio del potere di **richiesta** (art. 5 § 1). Il **collegio** interviene però «se **richiesto da uno o più membri nazionali interessati** a un caso trattato da Eurojust» medesimo, nonché «se il caso comporta **indagini o azioni penali** che abbiano un'**incidenza su scala dell'Unione** o possano interessare **Stati membri diversi** da quelli direttamente interessati».

Sempre collegiale è invece l'esercizio della funzione consultiva, nei vari casi previsti dai §§ 3, 4 e 5 dell'art. 4 (art. 5 § 2).

9.6. – Assai dettagliato anche il catalogo dei **poteri dei membri nazionali uti singuli** quale risulta, in articolata scansione, dall'art. 8.

9.6.1. – **Alcuni** di questi **poteri** sono esercitabili **senza limiti o condizioni** particolari. Del resto, per lo più si tratta di attività che **non** ne comporta il **coinvolgimento diretto in attività d'indagine (salvo che per quanto concerne la possibilità di partecipazione a squadre investigative: art. 8 § 1 lett. d)**. Si tratta di attività di agevolazione o sostegno di iniziative statali nel campo dell'assistenza giudiziaria o del riconoscimento reciproco (lett. a) oppure di prese di contatto e di scambi d'informazioni con organi statali o dell'Unione (lett. b) o con organi internazionali (lett. c).

9.6.2. – Altri poteri sono esercitabili dai membri nazionali di Eurojust soltanto in raccordo con gli ordinamenti e le autorità del proprio Stato.

9.6.2.1. – Possono così essere gli stessi Stati a conferire loro ulteriori poteri «in conformità del loro diritto nazionale»: art. 8 § 2.

Sarà d'altronde onere degli Stati darne formale comunicazione alla Commissione e al collegio dei membri nazionali.

9.6.2.2. – Occorrerà invece, almeno di regola, il «**concerto con l'autorità nazionale competente**» affinché il membro nazionale di Eurojust possa esercitare due poteri di particolare spessore, previsti dalla stessa fonte regolamentare dell'Unione, vale a dire – secondo quanto stabiliscono, rispettivamente, la lett. a e la lett. b dell'art. 8 § 3 – «emettere o eseguire ogni **richiesta di assistenza giuridica reci-**

**proca** o di **riconoscimento reciproco**» e «disporre, chiedere o eseguire **misure investigative** a norma della direttiva» sull'**ordine europeo di indagine penale** (su cui v. il cap. VII).

Il § 4 del medesimo art. 8 ammette che si possa prescindere dal “concerto” in casi d’impossibilità d’individuare o contattare tempestivamente l’autorità nazionale competente (occorrerà comunque che questa venga informata quanto prima). In funzione di antidoto al rischio che la gestione di questa sfera di poteri si svolga a scapito di garanzie e di principi fondamentali è stata del resto prevista anche una singolare forma di autotutela dei membri nazionali da indebite pressioni, conferendosi loro una «facoltà di [...] proposta» – cui dare risposta tempestiva – all’autorità nazionale competente a dare esecuzione alle misure di cui sopra, segnalando così eventuali conflitti con norme costituzionali o con altri aspetti fondamentali del sistema giudiziario di uno Stato (art. 8 §§ 5 e 6).

9.6.2.3. – Esplicitato, infine, il potere dei **membri nazionali** – sia pur con soggezione all’esigenza di «conformità del loro diritto nazionale» – di avere **accesso alle informazioni** contenute in taluni tipi di **banche dati del proprio Stato** (o di essere messi «quanto meno in grado di ottenerle»): art. 9.

Sono specificamente menzionati il «casellario giudiziario», i «registri delle persone arrestate», i «registri relativi alle indagini», i «registri del DNA», ma, più genericamente, si fa altresì riferimento ad «altri registri di autorità pubbliche del proprio Stato membro contenenti informazioni necessaria all’assolvimento dei propri compiti».

9.7. – In funzione complementare alla struttura e all’organizzazione sommariamente descritta qui sopra, altri strumenti disciplinati nello stesso regolamento di cui si tratta.

9.7.1. – Strettamente inerente alla stessa struttura di base di Eurojust, un «**meccanismo di coordinamento permanente**» (MCC), istituito affinché l’agenzia possa «svolgere i suoi compiti in casi urgenti»: così l’art. 19 § 1.

Il testo giunge a precisare che l’MCC dev’essere «in grado di ricevere e trattare in qualsiasi momento le richieste che gli sono destinate», così da poter essere «contattabile 24 ore su 24 e 7 giorni su 7»: L’MCC – aggiunge il § 2 del medesimo art. 19 – si avvale di un rappresentante per ogni Stato, che non necessariamente dev’essere il membro nazionale di Eurojust (può esserlo anche il suo aggiunto o un assistente autorizzato alla sostituzione e persino un esperto esterno, distaccato *ad hoc*). Toccherà ai singoli rappresentanti intervenire «efficacemente e senza ritardo in relazione all’esecuzione della richiesta del proprio Stato» di appartenenza (art. 19 § 3).

9.7.2. – Come cerniera di congiunzione con gli Stati è poi previsto un «**Sistema di coordinamento nazionale Eurojust**», che ogni Stato è tenuto a istituire e che ha il suo perno principale nei «**corrispondenti nazionali per Eurojust**», nominati – almeno uno per ciascuno – dai singoli Stati: così l’art. 20 §§ 1, 3, 5, 7. La figura del corrispondente nazionale non va confusa con quella del membro nazionale di Eurojust, al quale, pur dopo l’istituzione del sistema di coordinamento nazionale Eurojust e la nomina di uno o più corrispondenti nazionali, non sono comunque preclusi contatti diretti con le autorità competenti del suo Stato di appartenenza (art. 20 § 9).

9.7.3. – Specifica attenzione, nella normativa di cui qui ci si occupa, viene prestata alla **suddivisione di “competenze”** (in senso lato) e alle **relazioni tra Eurojust e al-**

**tri organismi** di cooperazione transnazionale, in particolare quelli operanti nell'ambito dell'Unione europea. In proposito già si è accennato (*supra*, § 9.2) alle limitazioni di “competenze “di Eurojust in relazione ai reati rientranti in quelle di EPPO, ma da svariati altri punti di vista non mancano disposizioni volte a favorire collegamenti e coordinamenti tra i due organismi, così come, del resto, tra Eurojust e, per un verso, Europol e per altro verso la Rete giudiziaria europea.

Un quadro analitico può tracciarsi, quanto alla Rete, dal *collage* tra l'art. 4 § 1 lett. *d*, l'art. 20 § 1 lett. *d* e § 7 lett. *b* e *d*, mentre, per ciò che concerne Europol si può fare una lettura congiunta dell'art. 2 § 1, dell'art. 4 § 1 lett. *c* e *g*, dell'art. 20 § 7 lett. *d*. Circa EPPO, oltre ai diversi paragrafi del già citato art. 3, si possono leggere – prescindendo dagli aspetti più direttamente inerenti alla sfera degli aspetti amministrativi – l'art. 2 §§ 1-3, l'art. 4 § 1 lett. *e*, l'art. 8 § 1 lett. *b*, l'art. 20 § 3 lett. *b*. Con particolare riferimento alla fornitura e allo scambio di informazioni, all'accesso a banche-dati, v., rispettivamente, in relazione a ciascuno dei tre organismi ricordati, gli artt. 48, 49, 50.

Circa le relazioni con altri organismi dell'Unione (tra i quali, segnatamente, l'OLAF) dispone l'art. 51.

9.7.4. – Anche con le **autorità di Paesi terzi** e con le **organizzazioni internazionali** Eurojust può instaurare e mantenere relazioni di cooperazione (art. 52), essendo altresì prevista la possibilità che vengano distaccati presso Stati terzi dei magistrati di collegamento (art. 53), nonché la possibilità di coordinare, con l'accordo di quelli tra gli Stati dell'Unione che siano interessati, richieste di cooperazione giudiziaria presentate a o da paesi terzi (art. 54).

9.7.5. – Segnaliamo infine che notevole spazio, nel regolamento, viene dato al problema del **trattamento dei dati personali** di cui Eurojust venga a conoscenza e del loro eventuale trasferimento.

Dei due aspetti si occupano, rispettivamente, gli artt. 26-46 e 55-59.

## 10. ... E LA NORMATIVA ITALIANA COMPLEMENTARE

In Italia, la “decisione” dell'Unione europea che ha istituito **Eurojust** ha trovato un seguito “interno” con una legge del 2005, senza che essa abbia poi ricevuto alcuna integrazione o modifica né sulla base della successiva decisione del 2009 né su quella del regolamento integralmente sostitutivo.

Per l'esattezza, si tratta della l. 41/2005.

Punti qualificanti della vigente normativa interna sono, da un lato, quelli concernenti la **nomina del membro nazionale** di **Eurojust** e, dall'altro, i **poteri** allo stesso riconosciuti.

10.1. – Sotto il primo aspetto, l'art. 2 l. 41/2005 prevede che il **componente italiano** di Eurojust debba essere **scelto** fra i **giudici** o i magistrati del **pubblico ministero**.

È inoltre prescritta, per il prescelto, un'anzianità di almeno vent'anni di servizio.

Quanto alla procedura di nomina, essa culmina con l'emanazione di un **decreto del Ministro della giustizia**, il quale deve sottoporre previamente una “rosa” di

candidati al C.S.M., del quale acquisisce le valutazioni (non vincolanti)<sup>6</sup>.

L'incarico ha una durata di quattro anni, prorogabili per non più di due (art. 4 c. 1 l. 41/2005).

10.2. – Al membro nazionale il **Ministro della giustizia** può indirizzare «**direttive** per l'esercizio delle sue funzioni» (art. 2 c. 3 l. 41/2005).

10.3. – Quanto ai **poteri** normativamente riconosciuti al **componente italiano** di Eurojust, l'art. 5 l. 41/2005 – nel ricondursi sostanzialmente a quanto stabilito al riguardo dalla decisione europea istitutiva – gli assegna funzioni di **impulso, coordinamento e assistenza** rispetto all'attività delle **autorità nazionali** competenti.

In particolare, è contemplata la possibilità di «chiedere alle autorità giudiziarie competenti di valutare se avviare un'indagine o esercitare un'azione penale in ordine a fatti determinati» o se «istituire una squadra investigativa comune con le autorità competenti di altri Stati membri interessati», alle cui attività il membro nazionale di Eurojust può peraltro partecipare «con funzioni di assistenza» (art. 5 c. 2 lett. a, nn. 1 e 4, e lett. h).

10.3.1. – Di notevole rilievo appaiono le possibilità di **accesso alle informazioni e ai dati di rilevanza penale**.

A norma dell'art. 7 l. 41/2005, il componente italiano di EUROJUST può infatti richiedere informazioni scritte su procedimenti penali e sul contenuto di atti degli stessi, nonché dati inseriti nel *Sistema di informazione Schengen*; può inoltre accedere a una serie di altri dati ricavabili dal servizio del casellario e da servizi affini, ivi compresi i registri delle notizie di reato. Per ottenere le suddette informazioni – eccetto quelle inserite nel *Sistema di informazione Schengen* – la richiesta deve essere inviata all'autorità giudiziaria: di norma, si tratta del giudice competente, che decide dopo aver acquisito il parere del pubblico ministero; nelle indagini preliminari la richiesta deve essere invece inoltrata a quest'ultimo, che però, se ravvisa motivi ostativi all'accoglimento, deve trasmettere la richiesta stessa al giudice per le indagini preliminari, il quale provvederà con decreto motivato. Il decreto che decide sulla richiesta è impugnabile davanti alla Corte di cassazione dal pubblico ministero e dal membro nazionale di Eurojust.

10.3.2. – Infine, l'art. 7 c. 3 l. 41/2005 prevede che il membro nazionale italiano riceva dal procuratore della Repubblica **notizia delle indagini** il cui oggetto rientri nelle competenze di Eurojust, quando siano **coinvolti almeno due Stati membri** dell'Unione europea o un **Paese terzo** con il quale vi sia un **apposito accordo di cooperazione** con l'Unione.

---

<sup>6</sup> La Corte costituzionale, con sent. 136/2011, ha negato che le funzioni del membro nazionale italiano possano, *rebus sic stantibus*, essere ricondotte a quelle giudiziarie proprie del pubblico ministero, escludendo così l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 l. 41/2005 che attribuisce al Ministro della giustizia e non al C.S.M. il potere di scelta del suddetto componente italiano della struttura europea.

## 11. LA PROCURA EUROPEA

Il 1.6.2021 è divenuto operativo, nell'ambito della UE, un altro organismo concepito come strumento importante di lotta alla criminalità transfrontaliera (ma non solo): l'**European Public Prosecutor's Office** ("EPPO"), anche ufficialmente denominato, in lingua italiana, **Procura europea**. Base normativa, un regolamento dell'Unione stessa – REG(UE) 2017/1939 – ad attuazione e sviluppo di quanto previsto dall'art. 86 TFUE.

11.1. – La genesi di un **Pubblico ministero europeo**, protrattasi per più di vent'anni, ha vissuto parecchi momenti di impulso ma anche altri di freno e di vero e proprio arresto.

Fin dal maggio 1996 un qualificato gruppo multinazionale di esperti, operante sulla base di un mandato conferito dalla Commissione europea e presieduto da Mireille Delmas-Marty, ebbe invero a produrre un complesso di previsioni normative finalizzate all'obiettivo, formalmente rivolto al limitato scopo di agevolare la tutela finanziaria dell'Unione europea contro le frodi a suo danno, ma in realtà ispirato, e non solo per il suggestivo nome di «*Corpus iuris*» con cui era stato battezzato, a una visuale di più largo e ambizioso respiro, quasi a *summa* di principi-guida di una "politica dell'azione penale" a livello comunitario. Mai accantonato del tutto, ma più volte oggetto di revisioni anche profonde e di non brevi "pause di riflessione", il progetto – in una versione più riduttiva – era poi stato rilanciato (seppur senza farsene un obiettivo ineluttabile) nel lavoro globale di ristrutturazione delle istituzioni europee che ha trovato un fondamentale momento di svolta nel Trattato di Lisbona del 2007.

In particolare, l'art. 86 § 1 TFUE è venuto a configurare la possibilità che, «per combattere i reati che ledono gli **interessi finanziari dell'Unione**», il Consiglio, «deliberando mediante regolamenti secondo una procedura speciale», «istituisce una **Procura europea** a partire da Eurojust».

Più specificamente, il § 2 del medesimo art. 86 ha prefigurato, per la Procura europea, la «competenza per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dal regolamento previsto nel § 1, e i loro complici», precisando altresì che «essa esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri», mentre il § 3 ha demandato appunto alla sede regolamentare lo stabilire «lo statuto della Procura europea, le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni». Il § 4 dell'art. 86 TFUE ha contestualmente contemplato la possibilità che, tramite decisione modificativa dei §§ 1 e 2, il Consiglio europeo possa «estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale», coinvolgendo conseguentemente in tale estensione anche le funzioni dell'organo «per quanto riguarda gli autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e i loro complici».

Ne è scaturita una ripresa di iniziative, la cui concretizzazione ha vissuto una tappa decisiva con l'approvazione, appunto, del citato regolamento, testualmente rubricato come «relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO")». I successivi sviluppi, prevalentemente organizzativi, hanno portato alla costituzione dell'Ufficio nella sede del Lussemburgo alla fine di settembre 2020 e poi alla sua assunzione dei «compiti di indagine e azione penale ad essa conferiti dal regolamento» istitutivo: avvenuta, appunto, il 1.6.2021 – in base a una "decisione di esecuzione" (2021/856) della Commissione UE,

datata 25.5.2021. Sono 22, tra i 27 Stati dell'Unione, quelli attualmente coinvolti in questo specifico organismo: oltre alla Danimarca e all'Irlanda – la prima, rimasta del tutto estranea allo “spazio di libertà, sicurezza e giustizia” nel cui ambito si colloca anche la creazione della Procura europea, e, la seconda, dotata di uno status particolare grazie a un Protocollo allegato ai Trattati europei, che le consente una partecipazione flessibile senza vincoli globali – restano per il momento fuori la Polonia, la Svezia e l'Ungheria» Questi cinque Paesi hanno comunque raggiunto accordi operativi con EPPO.

Nel marzo 2022 EPPO ha pubblicato il suo primo rapporto annuale. Da esso si apprende che notevole impegno è stato profuso sia per il consolidamento della struttura sia per la stipula di accordi anche con Paesi terzi, nonché con istituzioni ed organi dell'UE ed internazionali. Sul piano operativo è da segnalare che il rapporto indica in oltre 500 le indagini aperte per il complessivo danno al bilancio europeo, stimato in circa 5,4 miliardi di euro. Di recente EPPO ha poi dato notizia che in diversi Paesi dell'UE le inchieste della Procura europea hanno portato all'esecuzione di misure cautelari personali e all'esercizio dell'azione penale dinnanzi alle giurisdizioni nazionali e che in uno di questi casi il processo s'è chiuso con un patteggiamento.

11.2. – Aprono la serie delle disposizioni del regolamento dell'UE di cui trattasi le consuete clausole preliminari di questo genere di fonti, tra le quali quella, certamente non inopportuna, definitoria dei principali termini linguistici impiegati (art. 2). Tra le successive previsioni, di carattere non meno generale, quelle che impegnano l'**EPPO**, nelle sue attività, al rispetto dei diritti sanciti dalla **Carta dei diritti fondamentali** dell'Unione e dei principi dello **Stato di diritto** (art. 5), garantendone al contempo l'**indipendenza** (art. 6).

11.3. – Sono di seguito disciplinati, in particolare, lo *status* e la struttura dell'EPPO (artt. 8-21), concepita quale «organo dell'Unione indivisibile che opera come un **ufficio unico con struttura decentrata**» e «organizzata a livello centrale e a livello decentrato» attraverso una pluralità di figure istituzionali (art. 8). Al livello centrale, un «**Procuratore capo**», affiancato da due sostituti (art. 11), è coadiuvato da altrettanti «**procuratori europei**» quanti sono gli Stati membri (art. 12), con i quali forma anche un'entità collegiale incaricata della supervisione generale dell'intera attività dell'EPPO (art. 9), non senza che si configurino, all'interno della struttura, entità collegiali di dimensione più ridotta, le «**camere permanenti**» (art. 10); al livello decentrato, ma in collegamento con la struttura centrale, operano invece i «**procuratori europei delegati**» (artt. 13).

Graduati, i requisiti dei candidati alle varie nomine: tutti devono essere «membri attivi» di una Procura o di una magistratura giudicante (art. 14 § 2 lett. *a*, art. 16 § 1 lett. *a*, art. 17 § 2) ma in relazione al tipo di ruolo si postula in crescendo – come del resto appare ovvio – il livello di qualificazione, anche quanto a esperienza pratica pregressa: per i procuratori europei delegati è sufficiente quella, purché «rilevante», «relativa al loro sistema giuridico nazionale» (art. 17 § 2); per i procuratori europei essa, oltre ad estendersi ai «sistemi giuridici nazionali» in generale, deve altresì toccare i campi delle «indagini finanziarie» e della «cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale» (art. 16 § 1 lett. *c*), mentre al procuratore capo si chiede inoltre il possesso di «una sufficiente esperienza manageriale» (art. 14 § 2 lett. *c* e *d*). Tutti – compresi i “delegati”, che pur operano all'interno dei rispettivi Stati di appartenenza – devono offrire «tutte le garanzie di indipendenza» (art. 14 § 2 lett. *b* e art. 16 § 1 lett. *b* e art. 17 § 2), quantunque siano differenziate le procedure per le diverse nomine: quanto al procuratore capo (eletto per un periodo, non replicabile, di sette anni) è necessario l'accordo tra il Parla-

mento europeo e il Consiglio sulla base di candidature selezionate da un comitato composto da personalità di altissima qualificazione giuridica (art. 14 §§ 1 e 3); per i procuratori europei – uno per ciascuno degli Stati aderenti e destinati, in via di principio, a rimanere in carica sei anni – la nomina spetta invece al Consiglio, su rose di tre candidati per ogni posto, designati dai rispettivi Stati di appartenenza, sulle quali si esprime previamente il comitato suddetto con un parere motivato, che è vincolante se è negativo circa il possesso dei requisiti da parte del candidato (art. 16 §§ 1-3); è poi il collegio dei procuratori europei a eleggere periodicamente tra i propri componenti i sostituti del procuratore capo (art. 15 §§ 1 e 2); circa i procuratori europei delegati (due o più per ogni Stato e destinati a durare in carica per un periodo rinnovabile di cinque anni) sono designati dallo Stato di appartenenza, ma la nomina, su proposta del procuratore capo, spetta a sua volta al collegio dei procuratori europei, il quale può rigettare la designazione ove ritenga che la persona designata non offre le necessarie garanzie d'indipendenza o non soddisfa gli altri requisiti (art. 17 § 1).

Non meno delicato il tema delle eventuali rimozioni dalle cariche di cui si tratta. Circa la principale competenza, al riguardo, della Corte di giustizia dell'Unione europea, v. *infra*, § 11.6.2.

11.4. – Un altro gruppo di regole (artt. 21-25), a specificazione dei §§ 1 e 2 dell'art. 86 TFUE, fissa dal canto suo le “**competenze**” della Procura europea.

11.4.1. – **Ratione materiae**, l'area resta **circoscritta** dall'art. 22 in funzione degli **interessi finanziari dell'Unione**, sia pur allargandosi anche a reati «indissolubilmente connessi» a quelli lesivi di tali interessi nonché alla partecipazione ad organizzazioni criminose la cui attività sia incentrata nel compimento dei reati di tal tipo.

È perciò rimasta sinora inattuata la possibilità – che si è vista contemplata, benché mediante il ricorso alla complessa procedura di modifica delle stesse norme contestuali, dall'art. 86 § 4 TFUE – di estendere l'area operativa della Procura europea in vista di obiettivi estranei alla tutela di interessi finanziari dell'Unione. In particolare, non ha sinora preso corpo la prospettiva di un suo coinvolgimento nel quadro del contrasto al terrorismo transfrontaliero; prospettiva cui talora si è affiancata, in alternativa ma egualmente senza l'avvio di una formale procedura introduttiva, quella di istituire in proposito una Procura europea parallela.

In tema di diritto intertemporale precisa poi l'art. 120 § 1 del regolamento che «l'EPPO esercita la sua competenza in relazione a qualsiasi reato rientrante in quest'ultima commesso dopo la data di entrata in vigore» del regolamento medesimo.

11.4.2. – Circa quella che viene testualmente denominata «**competenza territoriale e personale** dell'EPPO», regole dettagliate sono definite, in particolare per delimitare ulteriormente l'ambito entro il quale può operare l'ufficio nel suo complesso.

Al riguardo, in termini generali l'art. 23 individua tre ipotesi legittimatrici del possibile operare dell'ufficio: *a*) reati «commessi in tutto o in parte nel territorio di uno o più Stati membri»; *b*) reati «commessi da un cittadino di uno Stato membro, a condizione che uno Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio»; *c*) reati «commessi al di fuori dei territori di cui alla lettera *a* da una persona che al momento del reato era soggetta allo statuto o al regime applicabile, a condizione che uno Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio»; ma numerose possibilità di eccezioni in favore della rimessione all'autorità “nazionali” sono configurate dall'art. 25. Nell'art. 24, del resto, è delineato un impianto di informative, registrazioni e verifiche in collegamento con le autorità statali, al fine di eliminare o quantomeno di circoscrivere la possibilità di sovrapposizioni o comunque di duplicazioni e di interferenze tra iniziative sull'uno e sull'altro versante.