



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 22.11.2000
COM(2000) 746 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

in merito alla costituzione di Eurojust

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

in merito alla costituzione di Eurojust

1. ANTEFATTI

Il rafforzamento della cooperazione giudiziaria in materia penale si configura quale elemento cruciale dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. I metodi e gli strumenti tradizionali di assistenza giudiziaria si rivelano ormai insufficienti a far fronte alla sfida posta dalla criminalità transnazionale in uno spazio di libera circolazione. Per potenziare, e allo stesso tempo semplificare, procedure ancora lunghe e costose, l'Unione europea ha già avviato alcune prime misure. È stato così creato un quadro di scambio di magistrati di collegamento, si è predisposto un elenco di migliori prassi, è stata istituita una rete giudiziaria europea. Parallelamente al proseguimento di tali iniziative, deve essere assicurato il necessario coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale attraverso la creazione di una qualche struttura centralizzata.

Per realizzare questo coordinamento centralizzato il Consiglio europeo di Tampere ha convenuto che entro la fine del 2001 venga costituita un'unità (EUROJUST), composta di pubblici ministeri, magistrati o funzionari di polizia di pari competenza, distaccati da ogni Stato membro in conformità del proprio ordinamento giuridico. Al fine di potenziare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata, l'unità avrà il compito di agevolare il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale e di prestare assistenza nelle indagini penali riguardanti casi di criminalità organizzata, in particolare sulla base delle analisi di Europol. L'unità dovrà inoltre cooperare strettamente con la rete giudiziaria europea, in particolare allo scopo di semplificare l'esecuzione delle rogatorie internazionali.

Sull'argomento, diversi Stati membri si sono avvalsi del diritto di iniziativa loro conferito dall'articolo 34, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea. La Germania ha così presentato un progetto di decisione quadro del Consiglio. Il Portogallo, la Francia, la Svezia e il Belgio (Stati membri che rispettivamente hanno detenuto, detengono e deterranno la presidenza del Consiglio) hanno proposto un approccio articolato in due fasi, da attuarsi con due successive decisioni del Consiglio. La Commissione reputa che le due iniziative potrebbero essere ravvicinate. Nella fase attuale, la Commissione preferisce esprimere, attraverso una comunicazione, la sua posizione in merito alle iniziative già presentate piuttosto che farsi promotrice di un'ulteriore proposta formale. Tuttavia, non è da escludere che la Commissione presenti una simile proposta in seguito, qualora se ne ravvisi l'opportunità.

2. SFERA DI COMPETENZA

La Commissione appoggia l'impianto generale di entrambe le iniziative, per cui Eurojust eserciterebbe una sfera di competenze abbastanza estesa che vada oltre le "forme gravi di criminalità organizzata", come formulato nelle conclusioni di Tampere. Tale attribuzione appare ragionevole e in più conforme al principio di sussidiarietà, in quanto l'esigenza di coordinamento dell'azione penale, condotta nell'ambito di 15 diversi ordinamenti giuridici nazionali, è un'esigenza di carattere generale che non si limita a forme specifiche di criminalità.

La Commissione è favorevole ad un approccio che consenta ad Eurojust di trattare tutti "i reati gravi" la cui repressione può richiedere il ricorso all'assistenza giudiziaria¹. Dato il mandato orizzontale conferito dal Consiglio europeo di Tampere, non si ritiene né necessario né opportuno elencare espressamente, nell'atto costitutivo, tutte le forme di illecito di competenza di Eurojust, altrimenti l'inclusione di ogni ulteriore reato nella sfera di competenza richiederebbe una nuova decisione del Consiglio. Tuttavia, se gli Stati membri reputano necessario disporre di un simile elenco, esso dovrebbe ricomprendere quanto meno tutte le forme di illecito attualmente di competenza di Europol e tutte le forme di criminalità di cui all'allegato alla Convenzione Europol (ad esempio criminalità informatica, contraffazione e pirateria in materia di prodotti, commercio illegale e criminalità ambientale, razzismo e xenofobia ecc.).

Eurojust dovrebbe, in ogni caso, prestare particolare attenzione ai fenomeni criminosi transnazionali, laddove esistano indizi concreti del coinvolgimento di organizzazioni criminali, secondo quanto previsto dall'articolo 2, paragrafo 1 della Convenzione Europol. A prescindere dall'esigenza di un'estensione del suo mandato, è soprattutto nel settore della criminalità organizzata che le capacità e le risorse di Eurojust saranno maggiormente necessarie, come sottolineato dallo stesso Consiglio europeo. Eurojust dovrebbe individuare, quanto meno nella fase iniziale, i settori che richiedono maggiore attenzione. Tra questi andrebbe senz'altro inclusa la lotta alla falsificazione dell'euro.

Per quanto riguarda gli illeciti ai danni degli interessi finanziari delle Comunità, la Commissione ha annunciato nella sua Comunicazione del 28 giugno 2000 sulla sua strategia globale antifrode che verrà messa in opera a livello dell'OLAF una piattaforma di servizio. Tale piattaforma di servizio fornirà supporto e assistenza alle autorità giudiziarie degli Stati membri. Questo comprenderà la costituzione all'OLAF di un'unità di supporto giudiziario composta di esperti con esperienza da magistrati o procuratori. Le responsabilità corrispondenti della Commissione sono già state menzionate all'articolo 7 del secondo protocollo alla Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee².

Considerando tale situazione e tenendo conto della complementarità dei rispettivi ruoli, si richiederà una stretta cooperazione tra l'Ufficio Europeo Anti Frode (OLAF) ed Eurojust in questo campo, in modo da assicurare che entrambi possano contribuire con il loro valore aggiunto.

Tuttavia la Commissione dovrebbe anche far riferimento al suo parere alla Conferenza intergovernativa per l'istituzione di un *procuratore pubblico europeo* nell'area specifica della protezione degli interessi finanziari della Comunità europea³. Questo rappresenterebbe in definitiva un decisivo salto qualitativo nella lotta contro la frode.

¹ Vedi l'articolo 2 dell'iniziativa della Repubblica federale di Germania, GU C 206 del 19.7.2000. Una definizione più precisa dell'espressione "reati gravi" sarebbe comunque auspicabile per evitare dibattiti inutili sulla competenza o meno di Eurojust a trattare determinati casi.

² GU C 221/11 del 19.7.1997. Vedi anche il relativo rapporto esplicativo, GU C 91 del 31.3.1999.

³ Contributo complementare della Commissione alla Conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali: "La tutela penale degli interessi finanziari comunitari: un procuratore europeo", 29 settembre 2000, COM (2000) 608 finale.

3. COMPITI E POTERI

3.1. Elementi di consenso emersi finora

Finora, sono state espresse concezioni e nozioni sui compiti e sui poteri di Eurojust relativamente diversificate. Il denominatore comune delle posizioni degli Stati membri sembrerebbe ricomprendere un insieme minimo di attività come la messa a disposizione di informazioni sul diritto nazionale, la creazione di una base documentale, la gestione dei contatti tra i vari organi nazionali preposti alle indagini, il trasferimento di informazioni sullo stato di avanzamento dei procedimenti o sulle sentenze, lo scambio di esperienze e, entro determinati limiti, la consulenza giuridica. Appare ovvio, tuttavia, che tali compiti potrebbero essere svolti in gran parte dalla rete giudiziaria europea⁴.

È chiaro dalle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere che Eurojust dovrebbe segnare un ulteriore salto di qualità verso una più stretta cooperazione giudiziaria e andare oltre i compiti attuali o potenziali dalla rete giudiziaria europea. È tra l'altro per questa ragione che bisogna impegnarsi per dar vita ad un organismo che offra un valore aggiunto tangibile rispetto agli strumenti e alle istituzioni esistenti.

La creazione di una tavola rotonda centrale di funzionari o magistrati di collegamento offrirebbe probabilmente un certo valore aggiunto rispetto alla rete giudiziaria europea quale essa è attualmente organizzata. Più facile sarà la comunicazione in seno ad una squadra i cui membri operano negli stessi uffici, piuttosto che tra punti di contatto dislocati negli Stati membri, anche volendo tener conto dei migliori strumenti di comunicazione a disposizione. Un ufficio centrale potrebbe altresì accrescere l'efficienza dal punto di vista dei costi, agevolare il confronto e riscontro dei documenti pertinenti e garantire la costante disponibilità di specialisti con esperienza nel settore della cooperazione giudiziaria. Sono questi vantaggi considerevoli. Nonostante ciò il loro valore aggiunto appare ancora abbastanza limitato e potrebbe rivelarsi insufficiente ai fini della lotta efficace contro la criminalità organizzata internazionale.

3.2. Compiti e poteri di Eurojust in quanto organo collegiale

Eurojust potrebbe fornire consulenza sull'applicazione pratica dei vigenti strumenti comunitari quali la Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, del 29 maggio 2000. A tale proposito va però sottolineato che Eurojust non potrà in nessun modo predeterminare l'interpretazione di tali convenzioni da parte dei giudici, e in particolare della Corte di giustizia delle Comunità europee. Eurojust potrebbe altresì fornire informazioni sulle convenzioni internazionali⁵.

Tuttavia, a parere della Commissione, Eurojust dovrebbe essere più di un semplice centro di documentazione e di informazione che si limiti a fornire consulenza a livello astratto. L'unità dovrebbe essere coinvolta in concrete indagini penali. Questa nuova unità dovrebbe essere in grado di contribuire concretamente al buon coordinamento dei singoli casi, in particolare qualora sia necessaria un'urgente azione transnazionale ovvero qualora tale azione debba disporre di una base giuridica, ad esempio per conferire valore probatorio ai risultati delle indagini ai fini della richiesta di rinvio a giudizio o nell'ambito del procedimento giudiziario.

⁴ Istituita dall'azione comune del 29 giugno 1998, GU L 191, pag. 4.

⁵ Ad esempio, Eurojust potrebbe fornire informazioni sulla legislazione nazionale adottata in attuazione delle convenzioni, dei protocolli, delle riserve e della giurisprudenza pertinente, eventualmente per mezzo di una banca dati.

Ciò non implica necessariamente che Eurojust stesso, in quanto organo collegiale, abbia il potere di avviare e condurre indagini o creare squadre investigative congiunte.

Si avrebbe un cospicuo valore aggiunto se Eurojust venisse associato a procedimenti concreti non soltanto mettendo a disposizione le sue competenze ma, se del caso, individuando e svelando possibili correlazioni nascoste tra determinati casi e indagini, correlazioni spesso di difficile individuazione a livello esclusivamente nazionale. A tale scopo, e al fine di contribuire efficacemente al coordinamento delle attività nazionali, Eurojust dovrebbe poter agire quale intermediario attivo tra le singole autorità inquirenti nazionali, sia su richiesta di un'autorità nazionale che di propria iniziativa⁶.

Eurojust dovrebbe configurarsi come centro di consultazione, dove si instaurino contatti personali diretti con i punti di contatto della rete giudiziaria europea, e se del caso, con le competenti autorità inquirenti a livello nazionale. I funzionari di Eurojust dovrebbero poter altresì comunicare, di propria iniziativa, idee, elementi di prova e indizi. Eurojust in quanto unità dovrebbe essere abilitata a indirizzare alle autorità nazionali pareri comuni e *raccomandazioni* formali. Tali raccomandazioni potrebbero riguardare in particolare la costituzione di squadre investigative comuni, le questioni di giurisdizione, lo scambio di informazione tra le autorità nazionali, ivi compreso l'accesso ai fascicoli, il contenuto delle rogatorie internazionali o il loro espletamento da parte delle autorità dello Stato membro richiesto, nonché l'acquisizione delle prove e la protezione dei testimoni. Qualora mancassero di attenersi ad una raccomandazione di Eurojust, le autorità nazionali dovrebbero essere tenute a motivare il loro operato entro un lasso di tempo ragionevole. Inoltre, gli Stati membri dovrebbero garantire che Eurojust, in quanto unità, possa presentare denunce o esposti ad una qualsiasi autorità inquirente nazionale nell'ambito del suo territorio e da questa ricevere risposta motivata, qualora l'inchiesta penale non venga avviata.

Eurojust potrà contribuire efficacemente al coordinamento dell'attività inquirente soltanto se verrà garantita la sua adeguata informazione. Deve perciò poter inviare *richieste vincolanti di informazioni* alle autorità inquirenti nazionali, eventualmente per il tramite della rete giudiziaria europea. Eurojust dovrebbe avere accesso ai registri dei procedimenti e ai casellari giudiziari nazionali. Gli Stati membri dovrebbero garantire tale accesso su richiesta fintanto che non venga istituito un registro a livello europeo o fintanto che i registri nazionali non siano resi direttamente accessibili, e dovrebbero disporre che le autorità inquirenti nazionali informino Eurojust, o il delegato presso Eurojust del loro Stato, sullo stato di avanzamento dei più importanti procedimenti transnazionali, anche in assenza di una esplicita richiesta in tal senso. Inoltre, qualora necessario, Eurojust dovrebbe avere accesso ai fascicoli relativi a casi penali che interessano due o più Stati membri.

Gli stessi principi dovrebbero essere applicati anche nei rapporti tra Eurojust e Europol⁷. Eurojust potrebbe fornire consulenza giuridica a tale organismo e, se del caso, rivolgergli pareri comuni e raccomandazioni formali. Inoltre, avvalendosi delle sue competenze, Eurojust potrebbe fornire pareri alle istituzioni dell'Unione, dietro loro richiesta, in merito all'utilità pratica di possibili ulteriori iniziative nel settore della cooperazione giudiziaria. Per evitare possibili conflitti di interessi e per garantire che il suo personale e le sue risorse siano utilizzate esclusivamente per compiti di coordinamento, Eurojust dovrebbe, comunque,

⁶ Vedi il documento che espone la posizione italiana, documento del Consiglio n. 6412/00 CATS 15: "Preliminare all'esercizio di coordinamento è la rilevazione degli indizi di collegamento o connessione tra le varie indagini nazionali." Nel documento, l'Italia spiega inoltre che le autorità inquirenti a livello nazionale sarebbero tenute a comunicare a Eurojust informazioni e dati "regolarmente e tempestivamente".

⁷ Vedi sotto punto 4.6.

conservare il carattere di organismo giudiziario, senza essere direttamente coinvolto nell'attività amministrativa, politica o legislativa del Parlamento, del Consiglio e della Commissione.

Infine, Eurojust potrebbe altresì sviluppare contatti con le autorità inquirenti nei paesi candidati all'adesione all'Unione europea. Sarebbe estremamente utile se Eurojust potesse, in collaborazione con la rete giudiziaria europea e i suoi punti di contatto, avviare uno scambio di opinioni, di informazioni su indagini e procedimenti importanti e di documentazione giuridica (ad esempio modelli di rogatorie, di regolamenti, di istruzioni ecc.) con tali paesi e eventualmente con Stati terzi e con le pertinenti organizzazioni internazionali. Potrebbe prevedersi che tale scambio di informazioni avvenga, entro certi limiti, tramite riunioni comuni, canali permanenti di comunicazione o scambio di esperti.

3.3. Compiti e poteri individuali dei delegati nazionali

Le iniziative già presentate prevedono che Eurojust sia composto di membri nazionali, delegati o funzionari di collegamento soggetti al diritto nazionale dello Stato membro di origine. La retribuzione dei delegati nazionali sarebbe ugualmente a carico degli Stati membri che eserciterebbero su di essi poteri di controllo. Il vantaggio fondamentale, da non trascurare, di tale impostazione è che i funzionari nazionali ovvero i magistrati potrebbero continuare ad esercitare le attribuzioni loro conferite sulla base del diritto penale nazionale. Ciò sarebbe perfettamente in linea con le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, che prevedono che Eurojust sia composto di magistrati, o funzionari delegati dagli Stati membri.

Nel loro presa di posizione in merito a Eurojust⁸, la presidenza passata, quella attuale e quella futura del Consiglio hanno avanzato la proposta che gli Stati membri possano attribuire ai loro delegati nazionali presso Eurojust poteri a titolo individuale sulla base del loro diritto interno. Ogni Stato membro sarebbe libero di decidere se, e in che misura, conferire poteri a titolo individuale ai propri delegati sul proprio territorio. Ad esempio, i delegati presso Eurojust si troverebbero nella condizione migliore per fungere da responsabili di una squadra investigativa comune⁹. Essi potrebbero essere altresì abilitati a emettere rogatorie o, qualora ciò non sia consentito dal diritto nazionale, a fornire informazioni supplementari a sostegno delle rogatorie al fine di accelerare la procedura. Inoltre, al pari dei pubblici ministeri e dei magistrati nazionali, i delegati nazionali presso Eurojust potrebbero avere il potere, sul loro territorio nazionale, di acquisire prove o di compiere altre azioni preliminari. Ciò potrebbe essere particolarmente utile per le questioni urgenti e non rinviabili.

Questi poteri attribuiti a titolo individuale sulla base del diritto nazionale dovrebbero essere chiaramente distinti dalle competenze di Eurojust in quanto organo collegiale. La Commissione sostiene questo approccio che conferirebbe forza ed efficacia all'azione di Eurojust e che consentirebbe agli Stati membri di lasciare impregiudicate le particolarità del loro diritto penale e la ripartizione dei compiti e delle competenze nei loro ordinamenti interni. Tuttavia, è fondamentale che gli Stati membri sfruttino appieno questa possibilità in modo da trarre quanti più benefici possibile da Eurojust. È altresì auspicabile che gli Stati membri concordino quanto meno una base minima di poteri equivalenti da conferire a titolo individuale ai loro delegati nazionali in vista di una loro eventuale combinazione sul piano operativo. Qualora si rendesse necessario un intervento urgente, ad esempio di blocco dei

⁸ Documento del Consiglio n. 7384/00 CATS 21 EUROJUST 1.

⁹ Vedi articolo 13 della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale del 29 maggio 2000, GU C 197/1.

beni, sarebbe utile se tutti i delegati Eurojust fossero abilitati dai loro Stati membri di origine a disporre la misura o a farne richiesta al competente giudice nazionale, così che siano coperti tutti i territori nazionali interessati. Inoltre, un'accentuata divergenza nei poteri attribuiti ai singoli delegati nazionali potrebbe in alcuni casi ripercuotersi negativamente o influenzare artificiosamente le modalità di coordinamento.

4. STRUTTURA E STATUS

4.1. Status di Eurojust come organismo dell'Unione

La struttura organizzativa e giuridica di Eurojust deve essere delineata in modo da corrispondere alle competenze, ai compiti e ai poteri che gli saranno attribuiti. Da una parte, se si vuole che Eurojust possa fornire un sostegno rapido ed efficace all'azione delle autorità inquirenti nazionali, la sua struttura e il processo decisionale al suo interno dovrebbero essere quanto più possibile semplici e ben definiti. Dall'altra, è incontestabile la necessità di dare vita ad una qualche struttura amministrativa.

Sulla base del “denominatore comune” emerso nel corso delle discussioni, Eurojust dovrebbe quanto meno fornire consulenza giuridica e emettere pareri in merito ai compiti di coordinamento. Sebbene la consulenza giuridica in merito al diritto nazionale di un determinato Stato membro possa essere fornita dal singolo delegato nazionale sulla base delle proprie attribuzioni nazionali, per questioni attinenti il diritto nazionale di più di uno Stato membro ovvero il diritto internazionale deve essere applicato il principio di collegialità. Per i pareri e le dichiarazioni emesse sulla base del principio di collegialità, si renderà necessario designare un rappresentante comune e creare una struttura amministrativa al fine di stabilire canali di comunicazione efficaci e chiari verso il “mondo esterno”.

Perché sia garantito un certo grado di indipendenza e di autonomia e perché siano definite regole chiare sulla rappresentanza, sulle relazioni con altri organismi e sulle responsabilità, è preferibile creare un organismo a livello dell'Unione, al quale sarà opportuno attribuire personalità giuridica, come è stato fatto per Europol e per numerose agenzie comunitarie. Soluzioni diverse, quali quella della semplice tavola rotonda, o di un organismo interno del Consiglio o della Commissione, non potrebbero né soddisfare ai requisiti pratici né garantire in maniera sufficiente un grado minimo di indipendenza di Eurojust, né assicurare la certezza del diritto negli atti di Eurojust indirizzati a soggetti esterni. Per gli stessi motivi, Eurojust dovrebbe godere di una certa autonomia finanziaria, dovrebbe cioè disporre di un bilancio, basato sui principi dell'articolo 41, paragrafo 3 del trattato sull'UE¹⁰. Sarà necessario analizzare l'impatto della creazione di Eurojust sul bilancio comunitario, sulla base dei compiti che gli verranno infine attribuiti.

La base giuridica adeguata per la costituzione di un tale soggetto giuridico sarebbe una decisione del Consiglio ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 2, lettera c) del trattato sull'Unione europea. Tuttavia, va tenuto presente che tale decisione non avrebbe efficacia immediata. Pertanto, gli Stati membri dovrebbero adottare alcuni provvedimenti per adeguare il loro diritto nazionale e dare attuazione alle disposizioni della decisione.

¹⁰ Vedi anche l'articolo 21 dell'iniziativa di Portogallo, Francia, Svezia e Belgio, GU C 243 del 24.8.2000.

4.2. I delegati nazionali e il comitato direttivo

Come proposto nelle iniziative già presentate, ogni Stato membro dovrebbe designare un magistrato, un procuratore ovvero un funzionario quale delegato presso Eurojust e stabilirne i poteri individuali in base al diritto penale nazionale (delegati nazionali o membri di Eurojust). Dato che diversi Stati membri dispongono di un numero alquanto elevato di punti di contatto nel quadro della rete giudiziaria europea, e in considerazione del legame che dovrebbe essere istituito con tali punti di contatto (vedi sotto punto 4.5), sembrerebbe giustificato limitare il numero di delegati. La Commissione è consapevole del fatto che in diversi Stati membri le funzioni giudiziarie sono decentrate, in particolare negli Stati federali. Ciò nonostante, appare opportuno semplificare il più possibile l'azione a livello dell'Unione.

I delegati nazionali¹¹ di tutti gli Stati membri devono essere reperibili tutti i giorni lavorativi; ciò implica, ad esempio, che in caso di assenza di un delegato deve esserne assicurata la supplenza. I delegati nazionali dovrebbero avere la loro sede permanente presso la sede centrale di Eurojust, avere accesso alla sua banca dati e alle sue infrastrutture e essere soggetti al regolamento interno di Eurojust. Essi dovrebbero altresì essere in grado di esercitare i poteri loro conferiti sulla base del diritto nazionale dello Stato membro delegante e potrebbero, in questo, essere soggetti allo stesso diritto nazionale che potrebbe prevedere un'azione di vigilanza nei loro confronti da parte di un'autorità o di un giudice nazionali. E' fondamentale che essi possono concentrarsi sui loro compiti di carattere giudiziario, pertanto essi dovrebbero essere dispensati per quanto possibile da compiti amministrativi¹².

Per quanto riguarda le richieste di informazione provenienti dalle autorità o dai punti di contatto nazionali, queste potrebbero essere trattate a due livelli distinti. Innanzi tutto, per quanto riguarda la consulenza sul diritto nazionale, i delegati nazionali dovrebbero essere autorizzati a fornire consulenza sul loro diritto penale nazionale direttamente ai delegati degli altri Stati membri che a loro volta potrebbero trasmettere tali informazioni alle autorità inquirenti del loro paese. Le richieste di informazione sul diritto nazionale di un determinato Stato membro possono essere trattate su base "bilaterale" e generalmente non dovrebbe essere necessario coinvolgere tutti i delegati¹³. Anche qualora siano interessati più di due Stati membri, i loro delegati dovrebbero poter decidere di scambiarsi informazioni sul rispettivo diritto nazionale senza dover richiedere il voto di tutti i delegati o senza che debba essere convocata una riunione formale. Ciò consentirebbe senz'altro di espletare tali richieste di informazioni con la massima urgenza possibile. In secondo luogo, per ciò che attiene alla consulenza sul diritto internazionale e sugli strumenti del terzo pilastro, sembrerebbe invece necessario che vengano coinvolti tutti i delegati e che venga assunta una decisione collettiva.

Una decisione collettiva sarebbe altresì richiesta in materia di coordinamento dell'attività inquirente transnazionale, per lo meno nei casi che vedono il coinvolgimento di un ampio numero di Stati membri o laddove non sia possibile stabilire sin dall'inizio quale Stato

¹¹ Da una parte il loro status sarebbe in qualche misura equiparabile a quello degli ufficiali di collegamento di cui all'articolo 5 della convenzione Europol (GU C 316 del 27.11.1995, pag. 5), dall'altra, essi svolgerebbero funzioni analoghe a quelle dei membri del consiglio di amministrazione di Europol (articolo 28 della convenzione Europol).

¹² Vedi sotto punto 4.3.

¹³ I delegati potrebbero comunque avvalersi della struttura amministrativa di Eurojust nell'assolvimento di tali compiti. Deve essere esaminata l'opportunità di consentire o meno che i delegati possano essere coadiuvati da assistenti personali e quale status attribuire a questi ultimi (personale di Eurojust, funzionari nazionali distaccati ovvero esperti nazionali).

membro sarà chiamato in causa¹⁴. Ogni raccomandazione formale (ad esempio relativa all'apertura di un'indagine) dovrebbe essere basata sul principio di collegialità. Pertanto, nella misura in cui trovi applicazione il principio di collegialità i delegati dovrebbero formare un *comitato direttivo* (o consiglio strategico) che fungerà da organo centrale di Eurojust. Tale comitato dovrebbe includere un delegato della Commissione come membro effettivo, rappresentato, se necessario, da un membro supplente, ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 2 del trattato sull'UE¹⁵. Il delegato della Commissione potrebbe fornire specifica consulenza tecnica e giuridica. La Commissione sulla base della sua esperienza tecnica, statistica, giuridica o operativa e in particolare del suo Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) nella sua sfera di competenza¹⁶ potrebbe dare un valido contributo a Eurojust nel settore della criminalità economica, dato che le organizzazioni criminali non fanno distinzioni tra gli interessi finanziari della Comunità e altri interessi.

4.3. Il direttore esecutivo, i direttori aggiunti e il personale

Eurojust avrà bisogno di un'infrastruttura per le attività di documentazione, di elaborazione dei dati e di traduzione. Una struttura amministrativa dovrà essere creata per dare attuazione al regolamento interno e per prendere decisioni in merito alle questioni amministrative, alle risorse, al bilancio e alla politica del personale. Tutte le funzioni amministrative, quali l'istituzione di un segretariato con il compito di preparare le riunioni e le decisioni del comitato direttivo, la gestione del personale e l'amministrazione delle risorse finanziarie e di altra natura, vale a dire l'esecuzione del bilancio¹⁷, dovrebbero essere affidate alla responsabilità di un "manager" ovvero di un *direttore esecutivo*. Potrebbe essere utile affiancargli due direttori esecutivi aggiunti.

Non pare opportuno attribuire queste funzioni amministrative ad uno dei delegati nazionali. Ciò vale anche per la rappresentanza legale di Eurojust e per la stesura e la pubblicazione ufficiale di tutte le comunicazioni collegiali di Eurojust (raccomandazioni, consulenze giuridiche o perizie). Anche questi compiti dovrebbero essere attribuiti al direttore esecutivo. Gli atti collegiali di Eurojust dovrebbero essere chiaramente distinti dagli atti assunti individualmente dai delegati nazionali nel quadro delle loro funzioni e dei loro poteri ai sensi del diritto nazionale. Ogni volta deve risultare chiaramente se una dichiarazione viene rilasciata a nome di Eurojust in quanto organo collegiale o da parte di un singolo delegato sulla base delle sue attribuzioni nazionali. Nel settore delicato degli affari penali non dovrebbero esserci ambiguità, dovrebbe essere cioè evitata ogni possibile commistione tra il livello nazionale e quello dell'Unione. Tale separazione non sarebbe garantita se i rappresentanti di un'istituzione dell'Unione dovessero esercitare poteri propri delle autorità nazionali o qualora, viceversa, i funzionari nazionali dovessero assumere la rappresentanza di un soggetto giuridico a livello dell'Unione.

Per le predette ragioni, il "manager" ovvero il direttore esecutivo dovrebbe essere soggetto esclusivamente a norme specifiche a livello dell'Unione. Egli dovrebbe essere sottoposto allo

¹⁴ Ad esempio, nel settore del narcotraffico, le rotte di trasporto o i canali di comunicazione possono mutare rapidamente, spostandosi da uno Stato ad un altro.

¹⁵ Nella sua riunione del 28 settembre 2000 il Consiglio GAI ha concordato di associare pienamente la Commissione ai lavori dell'unità provvisoria di cooperazione giudiziaria (vedi articolo 1, paragrafo 5 del documento del Consiglio n. 11344/2/00 EUROJUST 12).

¹⁶ Vedi la decisione della Commissione del 28.4.1999, GU L 136/20 del 31.5.1999.

¹⁷ Le disposizioni finanziarie potrebbero riprendere quelle relative all'osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, vedi articolo 11 del regolamento (CEE) n. 302/93 del Consiglio, GU L 36 del 12.2.1993.

Statuto dei funzionari delle Comunità europee. Lo stesso si dica per i direttori esecutivi aggiunti e per il restante personale di Eurojust che non dovrebbero né esercitare competenze proprie delle autorità nazionali né essere soggetti al controllo di un'autorità nazionale o dover rispondere ad essa dei loro atti.

4.4. Regole di procedura

Il *comitato direttivo* dovrebbe concordare ogni posizione comune, parere o raccomandazione, che verrebbero considerati quali atti di Eurojust in quanto organismo (distinti quindi dagli atti assunti individualmente dai delegati Eurojust sotto la loro esclusiva responsabilità ai sensi del diritto nazionale). Il direttore esecutivo dovrebbe quindi provvedere alla pubblicazione dell'atto e al suo invio ai soggetti interessati, in genere le autorità inquirenti nazionali competenti o, in alcuni casi, i punti di contatto nazionali della rete giudiziaria europea.

Per quanto riguarda le modalità di voto in seno al comitato, come regola generale dovrebbe essere applicato il voto a maggioranza in quanto Eurojust emanerebbe esclusivamente raccomandazioni e non avrebbe poteri operativi o il potere di impartire ordini alle autorità inquirenti nazionali. Su richiesta di un delegato, potrebbe farsi menzione del voto contrario nel parere o nella raccomandazione. L'astensione dovrebbe essere possibile, in particolare per evitare lavoro inutile o ritardi dovuti al coinvolgimento dei delegati degli Stati membri non direttamente interessati ad un caso o ad una questione giuridica. I dettagli dovrebbero essere fissati in un *regolamento interno* che dovrà essere adottato congiuntamente dal direttore esecutivo e dal comitato. Al fine di sollevare i delegati dai compiti organizzativi, potrebbe essere esaminata l'opportunità che il regolamento interno affidi la predisposizione dell'ordine del giorno, la designazione dei relatori ovvero la presidenza delle riunioni formali del comitato al direttore esecutivo o, al contrario, che tali compiti vengano attribuiti ad un delegato facente funzione di presidente.

Inoltre, dovrà essere elaborato un insieme ben definito di regole e di regolamenti sulla rappresentanza esterna, sul trattamento dei dati personali e sulla riservatezza¹⁸, nonché sulla responsabilità e sulle immunità. Tali regole possono in gran parte rifarsi alle regole in vigore per altre agenzie dell'Unione. Ulteriori dettagli potrebbero essere precisati nel regolamento interno. Inoltre, il regolamento interno potrebbe fissare la procedura generale per la trattazione dei quesiti e delle domande di intervento presentate all'unità. Per garantire l'accesso più ampio possibile ad Eurojust da parte delle autorità inquirenti nazionali, queste ultime dovrebbero essere abilitate a porre quesiti direttamente ai delegati nazionali ma, al fine di evitare una duplicazione degli interventi o un sovraccarico di lavoro per Eurojust, i quesiti dovrebbero essere inviati per il tramite dei punti di contatto della rete giudiziaria nazionale.

Infine, il regolamento interno potrebbe coprire questioni come la ripartizione del personale e l'utilizzazione delle risorse. Nel caso in cui, ad esempio, ad un delegato di Eurojust venissero attribuiti poteri sulla base del diritto nazionale, ad esempio quale membro di una squadra investigativa comune, bisognerebbe stabilire se e in che misura, entro i limiti del bilancio Eurojust, questi possa utilizzare a tale scopo le risorse umane e finanziarie di Eurojust, o se gli Stati membri debbano stanziare mezzi supplementari per una tale attività. La prima soluzione sembrerebbe, in linea generale, la più consona.

¹⁸ Dovranno essere adeguatamente esaminate le questioni relative alla tutela dei dati personali derivanti dai compiti proposti per Eurojust (quali il trattamento e lo scambio di dati, la cooperazione con Europol e l'accesso alla sua banca dati).

4.5. Integrazione della rete giudiziaria europea

Ai fini di un'efficiente cooperazione giudiziaria, è importante che vi sia un collegamento diretto tra il gruppo dei delegati e la rete giudiziaria europea. La rete giudiziaria e Eurojust hanno compiti, caratteristiche e competenze diverse¹⁹. Essi sono tuttavia complementari e dovrebbero collaborare armoniosamente. Nella misura del possibile, va evitata ogni "competizione" o conflitto di competenze o inutile duplicazione delle attività. Andrebbe garantito che entrambe le istituzioni razionalizzino al meglio le loro risorse e le loro attività per indirizzarle verso l'uso migliore. È importante evitare ogni eccessivo peso burocratico che potrebbe derivare dalla creazione di una serie di istituzioni dotate di competenze sovrapposte.

Sia i punti di contatto della rete giudiziaria europea che Eurojust in quanto unità centrale devono essere quanto più possibile accessibili e trasparenti per i giudici, i pubblici ministeri e i funzionari di polizia o delle dogane nazionali nonché per Europol e per le competenti istituzioni dell'Unione. I punti di contatto della rete giudiziaria europea negli Stati membri dovrebbero continuare ad essere i principali interlocutori dei giudici e dei pubblici ministeri nazionali, mentre questi stessi punti e gli organismi e le istituzioni competenti a livello dell'Unione (in particolare l'Europol, ma anche la Commissione, ad esempio tramite l'OLAF) avrebbero un rapporto diretto con Eurojust. Tuttavia, in determinati casi, come detto in precedenza, anche i giudici o i funzionari giudiziari dovrebbero poter interpellare direttamente Eurojust, in particolare qualora siano interessati più di due Stati membri.

Appare pertanto opportuno unire e collegare entrambe le istituzioni competenti in materia di cooperazione giudiziaria. Eurojust, in particolare il suo comitato direttivo, dovrebbe inoltre funzionare come una sorta di quartier generale della rete giudiziaria europea. Con il termine "quartier generale" non si intende qui un'autorità di vigilanza dei punti di contatto nazionali, quanto piuttosto un punto focale o un'unità centrale che operi congiuntamente ai punti di contatto della rete esistenti negli Stati membri. Eurojust dovrebbe essere incluso nella rete telematica creata dalla rete giudiziaria europea esistente così che i punti di contatto nazionali possano tenersi in stretto contatto con il loro delegato nazionale presso Eurojust.

Sembrerebbe opportuno che la decisione relativa alla costituzione di Eurojust includa disposizioni adeguate circa la rete giudiziaria europea o che lo strumento di istituzione della rete giudiziaria europea sia trasformato in una decisione del Consiglio e che la rete venga dotata in maniera più permanente di adeguati mezzi di segreteria e finanziari. Si deve esaminare come il personale di Eurojust possa fare da supporto all'attività della rete giudiziaria europea e se il bilancio di Eurojust possa coprire il fabbisogno della rete giudiziaria europea.

4.6. Relazione con Europol

Infine, bisognerebbe garantire che Eurojust collabori strettamente e efficacemente con Europol. In qualche misura Eurojust può essere considerato la controparte giudiziaria di Europol. In questa fase il termine "controparte" non implica che Eurojust debba esercitare un'azione di controllo giudiziario su Europol, ma significa che l'operato di Europol ha bisogno di essere potenziato e integrato per mezzo del coordinamento delle attività inquirenti²⁰. Non soltanto Europol potrebbe avere bisogno di consulenza su determinate questioni giudiziarie

¹⁹ Vedi il documento presentato in materia dalla delegazione belga (documento del Consiglio n. 11209/00 EUROJUST 11).

²⁰ Tuttavia, come è stato illustrato sopra, l'ambito di attività di Eurojust non dovrebbe essere limitato alle fattispecie di reato che sono attualmente di competenza di Europol.

ma la sua attività dovrà essere sostenuta dal coordinamento delle pertinenti attività delle autorità inquirenti a livello nazionale. D'altra parte, per adempiere ai suoi compiti di coordinamento, Eurojust dovrà far ricorso ai dati raccolti e forniti da Europol.

Pertanto, entrambe le istituzioni devono collaborare strettamente al fine di sviluppare contatti continui e diretti. Eurojust dovrebbe avere pieno accesso alle banche dati di Europol, nel rispetto delle norme sulla protezione dei dati e sulla riservatezza. Di conseguenza, in determinati casi, Eurojust potrebbe decidere di fornire specifici dati a Europol. I due organismi potrebbero scambiarsi reciprocamente i repertori e i pareri relativi al diritto nazionale, internazionale e soprannazionale. Potrebbe essere altresì utile che Europol e Eurojust provvedano ad uno scambio di funzionari di collegamento ovvero fissino principi per la cooperazione corrente reciproca. I rappresentanti di Europol, qualora se ne ravveda la necessità, dovrebbero essere invitati a partecipare alle riunioni del comitato direttivo di Eurojust. Viceversa i rappresentanti di Eurojust dovrebbero poter assistere alle riunioni del consiglio d'amministrazione di Europol.