

1. Il ventennale di Eurojust della lotta alla criminalità transfrontaliera attraverso il consolidamento della coope-Con Decisione del Consiglio n. 187 del 28 razione tra le autorità. febbraio 2022 veniva istituita Eurojust che, Il 14 dicembre 2000, su iniziativa di Portogallo, Francia, Svezia e Belgio, venne coil 6 marzo 2003, cominciò la sua attività come organismo in materia di cooperaziostituita un'unità provvisoria di cooperazione giudiziaria con il nome di Pro-Eurojust, ne giudiziale e luogo di raccolta di indagini e informazioni nei casi di criminalità tranla cui istituzione, a seguito degli attentati sfrontaliera per le autorità giudiziarie dei dell'11 settembre, venne formalizzata trapaesi dell'UE. Per la prima volta veniva remite la decisione 2002/187/GAI del Conalizzato un meccanismo di coordinamento siglio, individuando Eurojust come unità a livello europeo, nel quale la magistratura di coordinamento giudiziario. Il 29 aprile 2003, Eurojust si è trasferito nella sede italiana ha saputo dare un contributo sia tramite innovative prassi operative ispiradell'Aia. Poco dopo la sua istituzione, Eute al modello di coordinamento creato da rojust ha affrontato la sfida dell'allarga-Giovanni Falcone sul piano nazionale, sia mento dell'UE: nel maggio 2004, dieci nuovi membri nazionali entrarono a far parte attraverso un'azione di stimolo verso il legislatore per un aggiornamento del quadro del Collegio, altri due si sono aggiunti nel legale di Eurojust. gennaio 2007 e l'ultimo è entrato nel luglio 2013, portando il numero totale di membri nazionali a 28. Il primo tentativo di cooperazione giudiziaria risale alla proposta belga, non approvata, presentata alla riunione infor-Nel luglio 2008, sotto la presidenza francemale dei ministri per la giustizia a Limeletse, il Consiglio europeo approvò la nuova te, nel settembre 1993. A 20 anni dalla sua Decisione del Consiglio sul rafforzamento fondazione è necessario non solo volgere di Eurojust (n. 426/2008), con l'obiettivo di uno sguardo al passato, bensì interrogarsi rafforzare le capacità operative di Eurojust su come l'organismo stia funzionando oggi attraverso il formale riconoscimento ai suoi e su come affronterà le future sfide emermembri nazionali di prerogative loro spetgenti dai contesti criminali. tanti quali autorità giudiziarie nazionali, nonché di aumentare lo scambio di infor-2. L'evoluzione del quadro legale di Eumazioni tra le parti interessate, facilitare rojust in un contesto in cambiamento e rafforzare la cooperazione tra le autorità nazionali ed Eurojust, nonché migliorare le Un'aperta discussione sull'istituzione di relazioni con i partner e gli Stati terzi. Inolun'unità di cooperazione giudiziaria venne tre, l'art. 85 del Trattato di Lisbona contiene un capitolo importante per lo sviluppo di introdotta, per la prima volta, in occasione del Consiglio europeo di Tampere, in Fin-Eurojust, definendone la missione: "sostelandia, il 15 e 16 ottobre 1999, alla presenza nere e rafforzare il coordinamento e la coodei capi di Stato e di governo. L'incontro miperazione tra le autorità nazionali incaricate rava alla creazione di uno spazio di libertà, delle indagini e dell'azione penale in relaziosicurezza e giustizia nell'Unione europea, ne a reati gravi che interessano due o più Stabasato sulla solidarietà e sul rafforzamento ti membri [...]".

Dopo lunghi negoziati, il Parlamento europeo e il Consiglio, nel novembre del 2018, adottavano il Regolamento sull'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nella giustizia penale, istituendo un nuovo sistema di governance, tramite l'affidamento di competenze gestionali dell'Agenzia all'executive board. Inoltre sono stati definiti i rapporti tra Eurojust e la Procura europea, è stato varato un nuovo regime di protezione dei dati ed adottate nuove regole per le relazioni esterne di Eurojust. Infine, è stato rafforzato il ruolo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali nel controllo democratico delle attività.

Il coordinamento e lo scambio di prove tra le varie autorità competenti sono state ritenute importanti per garantire l'efficacia delle indagini per crimini di querra condotte dall'Ucraina e dagli altri Stati membri. Pertanto il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato, il 25 maggio 2022, nuove norme che ulteriormente modificano il Regolamento del 2018, per consentire a Eurojust di preservare, analizzare e conservare le prove relative ai principali crimini internazionali, come i crimini di guerra, i crimini contro l'umanità e i genocidi, nonché elaborare e analizzare tali prove, in stretta cooperazione con Europol, e condividerle con le autorità giudiziarie nazionali e internazionali competenti, compresa la Corte penale internazionale.

L'evoluzione del quadro normativo di Eurojust ha richiesto un'implementazione delle norme di diritto interno dei Paesi dell'UE. Ciò ha naturalmente inciso nell'attività operativa di Eurojust e del *Desk* italiano, che è stato chiamato sempre più a fronteggiare tale complessità normativa, al fine di supportare le esigenze delle autorità giudiziarie italiane non solo per le esigenze propriamente operative, ma anche per quelle meramente interpretative e di prima applicazione. Sotto il primo profilo, sono state trattate centinaia di procedure in materia di squadre investigative comuni e di applicazione dell'ordine di indagine europeo. Altrettanto numerose sono state le procedure in materia di provvedimenti di sequestro e confisca, anche alla luce delle non poche difficoltà emergenti dall'applicazione del Regolamento UE 1805 del 2018.

3. Le innovazioni introdotte con il Regolamento 1727/2018: Eurojust diviene Agenzia

Divenuta Agenzia con il Regolamento 1727/2018, la missione di Eurojust resta quella di sostenere le autorità giudiziarie nazionali

nella lotta contro i gravi reati transfrontalieri, rafforzando il coordinamento e la cooperazione tra le stesse.

Le funzioni principali di Eurojust sono identificabili in quelle di iniziativa o impulso, di orientamento e di monitoraggio. La prima si concretizza quando l'Agenzia chiede agli Stati membri di svolgere indagini e azioni penali per determinati reati, ovvero chiede agli Stati membri di istituire SIC o di adottare misure investigative speciali. L'Agenzia esercita una funzione di orientamento quando, ad esempio, emette pareri non vincolanti per prevenire o risolvere i conflitti di giurisdizione, o quando un'autorità nazionale richiede il parere scritto di Eurojust su "rifiuti ricorrenti o difficoltà riquardanti l'esecuzione di richieste e decisioni in materia di cooperazione giudiziaria". L'Agenzia, poi, monitora le procedure e le pratiche degli Stati membri: una funzione che le consente di identificare potenziali lacune e problemi e segnalarli al legislatore europeo.

La lettura del Regolamento rivela un approccio nuovo e più ambizioso verso gli impegni di Eurojust, evidenziando la necessità di un'interpretazione ed applicazione più proattiva delle competenze dell'Agenzia: all'art. 2, par. 3 vi è la espressa previsione del potere di esercitare le proprie prerogative non solo su richiesta delle autorità nazionali, ma anche di propria iniziativa. Tale facoltà è ulteriormente specificata all'art. 4, par. 2, che attribuisce all'Agenzia il potere di chiedere, specificandone i motivi, alle autorità nazionali competenti di avviare indagini con riferimento a determinati fatti. Inoltre, si afferma il principio fondamentale della indipendenza operativa di Eurojust.

Per ciò che attiene agli aspetti operativi, altro elemento innovativo attiene all'ampliamento del raggio d'azione di Eurojust, che può riguardare, in aggiunta alle indagini per gravi reati riguardanti due o più Stati membri, anche i casi di indagini su basi comuni, sulla base delle informazioni fornite da questi ultimi ovvero da Europol.

4. Un'ipotesi di bilancio: le note positive

La crescente operatività complessiva di Eurojust ha costituito un vero e proprio valore aggiunto alle autorità giudiziarie nazionali, attraverso la risposta a numerosissime richieste nei settori della cooperazione giudiziaria e del coordinamento investigativo. Si è passati dalle poche decine di casi operativi, nell'anno della sua istituzione, agli oltre 4808 nuovi casi nel 2021 che, sommati a tutti gli altri casi

gestiti nel medesimo anno e derivanti da pregresse iscrizioni, porta ad oltre 10.000 il numero complessivo delle procedure trattate lo scorso anno. Inoltre, nel 2021 Eurojust è stata chiamata ad intervenire in oltre 2300 procedimenti in materia di ordine di indagine europeo, in 479 procedure di consegna basate su MAE ed in 235 procedure aventi ad oggetto la prevenzione di conflitti di giurisdizione. Accanto all'attività di supporto/facilitazione nelle procedure di cooperazione giudiziaria, fondamentale è stata l'attività di coordinamento investigativo attuata attraverso le riunioni di coordinamento organizzate dall'Agenzia per mettere a confronto le autorità dei vari Paesi, in vista dei loro scambi informativi e strategici. Sul piano della cooperazione giudiziaria, ha favorito la nascita di una mutua fiducia tra le autorità giudiziaria dei Paesi membri, conferendo un approccio innovativo alle indagini transfrontaliere, facilitando gli scambi informativi e rafforzando la risposta alle forme diffuse di criminalità organizzata e terrorismo. In quest'ultimo ambito, Eurojust ha ideato il registro giudiziario antiterrorismo (CTR), strumento operativo unico in ambito europeo, gestito da Eurojust, che, a far data dal 1° settembre 2019, raccoglie informazioni sui procedimenti giudiziari in tema di terrorismo, in corso ovvero conclusi negli Stati membri dell'UE, trasmessi dai propri corrispondenti nazionali. Il CTR può aiutare a identificare collegamenti tra i procedimenti che non erano noti alle autorità nazionali, apportando un aiuto nella comprensione della dimensione transfrontaliera della cellula terroristica.

Per ultimo, l'Agenzia ha provveduto a un costante miglioramento della sua organizzazione interna, nonostante la limitazione delle risorse economiche allocate. I cambiamenti hanno riguardato anche il *Desk* italiano, dove nel maggio 2016 veniva adottato il primo programma organizzativo e operativo.

5. Le criticità

Nella pratica, l'organismo stenta a trarre linfa dalla sua rinnovata configurazione ed è ancora fortemente ancorato ad una prospettiva, operativa e strategica, suggerita dalle autorità nazionali e secondo un orizzonte prospettico limitato. Le prerogative di Eurojust dovrebbero rispondere non a mere istanze nazionali, quanto piuttosto essere orientate al perseguimento di una prospettiva europea, capace nel contempo di includere e perseguire l'efficacia e la completezza dei procedimenti nazionali.

Nei casi nei quali viene richiesto l'intervento di Eurojust, l'Agenzia non gode di prerogative vincolanti; raramente i membri nazionali, nelle procedure in cui sono coinvolti, assumono una posizione che si discosti, ove necessario, dalla posizione assunta dalle proprie autorità nazionali. Lo stesso dicasi rispetto ai casi di persistente rifiuto ad attuare richieste di collaborazione giudiziaria. Se, dunque, uno Stato intende non collaborare o sottrarsi alle esigenze del coordinamento, non offrendo una risposta efficace a fatti di criminalità mafiosa ovvero di riciclaggio, potrebbe sottrarsi agli obblighi su di esso incombenti senza che ciò abbia consequenze. Di qui la necessità di istituire un player centrale che sappia imprimere la giusta forza giuridica alle proprie iniziative, superando anche eventuali riluttanze nazionali.

Va, infine, sottolineata l'insufficienza dell'interscambio informativo con Europol e Frontex

6. La costruzione di un sistema europeo di giustizia penale digitale e la pervasività della minaccia criminale: quale ruolo per Eurojust?

È necessario considerare l'attuazione del progetto sulla Digital Justice, che prevede la creazione di un'intelaiatura informatica tra tutte le autorità giudiziarie dei paesi membri, che potranno finalmente contare sulla tecnologia digitale per una loro diretta corrispondenza, al pari di quanto accade già per le forze di polizia. Attualmente, i metodi sofisticati utilizzati dai criminali sono raramente limitati dai confini statali e la maggior parte della criminalità ha caratteristiche transnazionali. La sua vocazione globale è oggi un tratto distintivo, accompagnato da una crescita senza precedenti della capacità di avanzamento tecnologico. La nostra società vive e opera in una nuova dimensione, in "un altro mondo", di cui ancora non conosciamo bene geografia, abitanti, regole e caratteristiche. Ove tutto questo è massimamente evidente è con riguardo ai fenomeni di cyber criminalità. Si registrano organizzazioni criminali che operano con mezzi illimitati, ogni giorno, impegnate in una lotta senza barriere. Dispongono di infrastrutture, armi e obiettivi, reti, server, client, dispositivi mobili, social e messaggistica istantanea, su scala globale, 365 giorni all'anno, 24 ore su 24.

In questo contesto, la cooperazione e il coordinamento internazionali restano intrinseci alla lotta alla criminalità organizzata internazionale, al riciclaggio di denaro e al finanziamento

del terrorismo e vanno migliorati. Una più attrezzata Eurojust, consapevole delle proprie autonome capacità operative, alimentate da un più potente ed adeguato bacino informativo, appare necessaria, senza con ciò tradire quella funzione di servizio per le autorità nazionali che dovrà restare il tratto assorbente dell'organismo.

7. I rapporti con l'EPPO ed il confronto tra modelli di coordinamento nello spazio giudiziario europeo

Con l'art.86 TFUE si sono poste le basi giuridiche per uno degli aspetti più innovativi introdotti dal Trattato di Lisbona: la creazione della Procura europea. Con EPPO si è andato oltre il concetto di cooperazione giudiziaria, pur non operando ancora in ordinamenti federali tipici, cioè caratterizzati da regole procedurali federali. Per quanto riguarda gli aspetti operativi, gli atti istruttori che possono essere direttamente ordinati o richiesti dal procuratore delegato – art. 30 del regolamento - risentono del ridimensionamento della proposta originaria della Commissione. Ciò significa che muoversi nello spazio giudiziario europeo resterà una sfida anche per il procuratore europeo, che dovrà anche fare i conti con la complessità degli ordinamenti giuridici dell'UE e nazionali, nonostante la sua connotazione di autorità giudiziaria a livello europeo.

È legittimo, allora, chiedersi se l'Unione Europea, nel rispondere alle crescenti sfide poste dalla criminalità organizzata e transfrontaliera, proverà ad accentuare una dimensione federale, ampliando le competenze della neonata Procura europea istituita nel 2017, oppure se opterà verso un rafforzamento dei meccanismi di coordinamento esistenti, magari ampliando le prerogative di Eurojust secondo le possibilità offerte dall'art. 85 del Trattato di Lisbona. La prospettiva di un possibile ampliamento delle competenze dell'EPPO, oltre che dipendere dagli esiti e dalle verifiche sul funzionamento del nuovo organismo, dipenderà anche dalla capacità di Eurojust di assumere sempre più quel nuovo ruolo che già ora il Regolamento 1727/2018 attribuisce all'Agenzia, con il progressivo abbandono dell'originaria impostazione "conservatrice" ispirata al modello intergovernativo, aprendo la strada ad un'ulteriore evoluzione dell'organizzazione.

8. Ulteriori cambiamenti del quadro normativo di Eurojust?

Bisogna chiedersi se Eurojust possa assumere, in un futuro, la dimensione di organismo europeo in grado di promuovere e coordinare indagini penali, nonché di risolvere i conflitti di competenza tra le autorità giudiziarie dei diversi Stati membri con una forza giuridicamente vincolante delle sue attribuzioni.

Esso richiederebbe solo la procedura legislativa ordinaria e potrebbe apparire una soluzione alternativa ed a maggiore portata di mano rispetto al già più volte prefigurato scenario di estensione delle competenze della Procura europea anche al terrorismo, attraverso il ricorso alla procedura aperta dal quarto paragrafo dell'art. 86 TFUE, riguardo alla quale sarebbe invece necessaria una decisione unanime del Consiglio europeo, previa approvazione del Parlamento europeo e consultazione della Commissione.

La cooperazione verso paesi terzi: l'ultima sfida

Presso Eurojust sono presenti dieci magistrati di collegamento (Stati Uniti, Svizzera, Norvegia, Serbia, Albania, Montenegro, Macedonia del Nord, Gran Bretagna, Ucraina, Georgia) con oltre 50 punti contatto in altrettanti paesi terzi.

La dimensione operativa di Eurojust deve necessariamente andare oltre i confini dell'UE e richiede un forte partenariato e cooperazione con i paesi terzi. Ciò è assolutamente necessario per perseguire in maniera efficace la criminalità coinvolta in attività di riciclaggio di denaro, traffico internazionale di droga, terrorismo, traffico di migranti, THB. Le principali sfide incontrate dai nostri colleghi a livello interregionale sono la mancanza di una chiara legislazione applicabile, la carenza di standard armonizzati, di prassi giudiziarie comuni, di meccanismi e canali celeri di comunicazione per assicurare la cooperazione.

L'urgente necessità di lavorare insieme nella lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani ha portato alla realizzazione di un incontro speciale, organizzato da Eurojust, sul traffico di migranti, nel quale è stata creata una rete informale, il Focus Group dei pubblici ministeri sul traffico di migranti, che rafforzerà lo scambio di buone pratiche e modus operandi. Inoltre è stata lanciata l'idea di creare un ponte con EMJNet, ossia con la rete di punti di contatto di Euromed Justice, che possa fungere da interfaccia operativa, per facilitare il primo contatto quando si abilita il contatto diretto tra le autorità giudiziarie. ©