

SOMMARIO: 1. La nozione giuridica di coordinamento. — 2. L'emergere nell'Unione europea dell'idea di coordinamento. — 3. Effetti del coordinamento di Eurojust. — 4. Natura di Eurojust. Il disegno di legge italiano. — 5. Indipendenza di Eurojust. — 6. La competenza di Eurojust. — 7. I poteri di coordinamento di Eurojust. — 8. L'attività di assistenza giudiziaria di Eurojust. Rapporti con la Rete Giudiziaria Europea. — 9. Rapporti con la Direzione nazionale antimafia. — 10. Rapporti con Europol.

1. *La nozione giuridica di coordinamento.* — Nonostante la sua attuale larga diffusione nel linguaggio ufficiale, nell'ambito della cooperazione giudiziaria internazionale la nozione di «coordinamento» si è fatta strada solo in tempi assai recenti. Fino a un quadriennio fa il modello cooperativo conosciuto e praticato nei rapporti giudiziari internazionali faceva leva esclusivamente sulla ricerca di regole e di procedure che agevolassero la collaborazione tra le autorità giudiziarie dei diversi Stati, *ma ciascuna restando nella propria sfera istituzionale, giuridica e operativa*. Rogatorie, estradizioni, riconoscimento delle rispettive decisioni, trasferimento di persone o di procedimenti, armonizzazione normativa mirano tutti all'elaborazione di *modelli legali* di facilitazione di un'azione giudiziaria che tuttavia continua a rimanere distinta, separata dalle altre azioni giudiziarie. Del resto è più facile sviluppare regole di buon vicinato che operare insieme ed è quindi comprensibile, anche in termini di logica astratta, che la cooperazione internazionale si sia prima indirizzata alla ricerca di modelli legali di collaborazione piuttosto che di pratiche di interazione. E dunque finora, o almeno fino a tempi recentissimi, proprio sotto il profilo di una teoria della cooperazione era inimmaginabile che vi trovasse spazio e autonomia concettuale la nozione giuridica di coordinamento, confinata nel limbo di una irrealizzabile prassi da cui era impossibile che potesse emergere anche sotto l'aspetto teorico.

Vi è soprattutto una ragione ordinamentale alla radice dello sviluppo in ambito giudiziario europeo di quello che possiamo chiamare modello coordinativo, la quale si può meglio apprezzare guardando nelle pieghe del concetto. Gli studiosi di diritto pubblico hanno individuato nel coordinamento una figura organizzatoria — tipica soprattutto del diritto amministrativo, cioè del diritto organizzatorio per antonomasia — che si caratterizza per il fatto che ordina i rapporti tra i diversi soggetti della pubblica amministrazione secondo modalità meno verticalizzate rispetto allo schema classico della gerarchia; tali quindi da rispettare l'autonomia dei singoli organismi coordinati ma da assicurare al contempo una loro azione unitaria. Questa unità nella diversità ha portato a interrogarsi sul se il coordinamento appartenesse all'area delle figure di sovraordinazione, sia pure attenuata, o se si potesse sul piano della equiordinazione dei soggetti, pur propendendosi tutto sommato verso la prima indicazione (1). Fin qui il dibattito sul piano amministrativo. Il quale tuttavia spie-

(*) Lo scritto è destinato al volume miscelaneo in memoria di Gabriele Chelazzi, *il coordinamento delle indagini di mafia e di terrorismo*, edito da Giuffrè.

(1) BACHELET, *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, 1962. Più orientato verso la equiordinazione è GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, 1970, p. 299.

ga come la nozione di coordinamento si sia potuta poi espandere — e qui parlo del diritto italiano, e non della dimensione internazionale, ma è evidente che esso si propone come paradigma logico — su un versante come quello giurisdizionale o, meglio, giudiziario, che è affatto estraneo alla dimensione amministrativa. Sul piano dunque giudiziario, ovviamente caratterizzato da soggetti che godono di indipendenza e di autonomia, allorché si è posta in modo pressante l'esigenza di un indirizzo unitario si è utilizzata quella figura organizzativa che quella autonomia salvaguardava. Il coordinamento, dommaticamente in bilico tra equiordinazione e sovraordinazione, assicurava unità di azione rispettando un assetto istituzionale in cui vi era estrema e sensibile attenzione a escludere interferenze.

Nell'economia di questo discorso e ai fini di una teoria del coordinamento è bene sottolineare che il suo esordio nel panorama giudiziario italiano non si ebbe con la norma del codice del 1988 che in caso di indagini collegate impotentemente suggeriva: «gli uffici del p.m. ... si coordinano tra loro». Impropriamente definita coordinamento spontaneo, con una vera e propria interferenza linguistica dal linguaggio comune, quella era solo una forma di cooperazione, neppure sottoposta al controllo e alla vigilanza di un soggetto (solo nel 1991 fu individuato dall'art. 118-bis c.p.p. — e con formula anche implicita — un controllore nei procuratori generali; in un secondo momento poi muniti di un potere di avocazione) (2).

Il coordinamento richiede invece sempre un soggetto coordinatore e questo compare con l'attribuzione di quella funzione alla Direzione nazionale antimafia, organo dotato di un potere di direttiva morbido, *primus inter pares* la cui azione persuasoria è molto dipendente dalla autorevolezza dell'ufficio. All'indomani della istituzione della DNA il clima di sospetta attenzione con cui fu accolto l'organo favorì il sorgere di interpretazioni che ne collocarono l'attività sul piano della collaborazione piuttosto che della sovraordinazione (3). Ma il tempo decanta e ora appare piuttosto chiaro che la necessaria esistenza di un centro di imputazione dell'azione di coordinamento dotato di un potere di indirizzo o foss'anche solo di *moral suasion* suggerisce che quell'azione debba iscriversi entro una cornice di sovraordinazione, così come figurato dalla più diffusa dottrina amministrativa. D'altro canto è però vero che la proiezione giudiziaria del coordinamento permette di mettere a fuoco che quella sovraordinazione — ovviamente estranea a ogni gerarchia — ha soprattutto un carattere distintivo: è una *sovraordinazione funzionale*. Il che dà meglio ragione del suo carattere *border line*.

La natura organizzativa del coordinamento e il suo inserirsi in una logica di sovraordinazione porta a un corollario piuttosto evidente ma che tuttavia può tornare utile enucleare: la circostanza che esso può svolgersi solo tra figure soggettive appartenenti al medesimo ordine; concetto quello di «ordine» che, se pur di non lineare inquadramento scientifico per la sua complessità semantica, può tuttavia prudentemente essere ricondotto almeno all'idea di potere o funzione dello Stato. E questo evidenzia un'ulteriore differenza tra «coordinamento» e «cooperazione» poichè invece quest'ultima può anche realizzarsi tra soggetti che in un ordinamento giuridico appartengano a poteri affatto differenti.

Così abbozzato un inquadramento teorico della nozione di coordinamento possiamo tornare alla cooperazione internazionale e intendere meglio che perché su questo piano potesse affermarsi il modello coordinativo era necessario che a livello sovranazionale si individuasse un soggetto istituzionale — vale a dire un ente dotato di personalità giuridica — che fosse centro di imputazione dell'azione di coordinamento; era insomma necessario

(2) Sul «coordinamento spontaneo» in ambito giudiziario, v. D'AMBROSIO, *Art. 371 Rapporti tra diversi uffici del pubblico ministero*, in *Commento al nuovo codice di procedura penale*, coordinato da Chiavario, Utet, 1990. Per la successiva evoluzione del coordinamento investigativo (soprattutto nei suoi profili processuali), v. MELILLO, *Procedimenti connessi e coordinamento delle indagini in materia di delitti di criminalità organizzata*, in *questa rivista*, 1999, p. 2414, n. 1171.

(3) SILVESTRI, *L'attività di impulso e di coordinamento della Direzione nazionale antimafia: aspetti teorici e problemi pratici*, dattiloscritto presentato a un seminario di studio organizzato dal CSM su DNA e DDA.

che si affermasse una dimensione sovranazionale e istituzionale della cooperazione giudiziaria. Questa piccola rivoluzione si ha con Eurojust.

2. *L'emergere nell'Unione europea dell'idea di coordinamento.* — Naturalmente questo discorso è tutto interno a una logica ordinamentale perché è evidente che, su un piano non sovrastrutturale (per usare una categoria non più alla moda), sono altri e risaputi i fenomeni che hanno imposto il modello coordinativo, è l'invasività della criminalità organizzata, sono quegli «oltrepassamenti spontanei» (4) delle frontiere da parte della delinquenza che hanno reso anacronistico un contrasto sviluppato secondo dinamiche investigative e giudiziarie esclusivamente nazionali.

E sarebbe stato lecito aspettarsi che l'investigazione di polizia — momento iniziale e primario del contrasto al crimine — fosse la prima a essere interessata dall'idea di coordinamento, come del resto era già avvenuto anche in Italia dove l'agire coordinato delle strutture di polizia mirato a contrastare il crimine organizzato ha preceduto, se pure di poco, l'istituzione del coordinamento giudiziario da parte della Direzione nazionale antimafia (5). Eppure nell'Unione europea le cose hanno preso una diversa piega perché l'organo che avrebbe potuto assumere su di sé quella funzione, Europol, a tutt'oggi non è stato munito di tale potere. Per la verità sulle prime ci si era proiettati verso mete assai più ambiziose allorché il cancelliere tedesco Kohl lanciò nel 1991 l'idea di una FBI europea, quindi di una polizia operativa, ma tanto era stata audace quella proposta iniziale quanto profondo il riflusso che portò nel 1995 a creare, con la convenzione Europol (6), solo una polizia di scambio di informazioni, di analisi dei fenomeni criminali e di supporto tecnico-operativo alle polizie nazionali. Per di più, anche così ridimensionato, Europol non si è costituito di fatto che nel luglio 1999, quando tutti gli strumenti relativi alla convenzione principale furono ratificati. E dunque le resistenze a dar vita non solo a una polizia operativa ma anche più semplicemente a una polizia di coordinamento dimostrano quanto la sovranità statale si riconosca con più intensità nel momento poliziesco rispetto a quello giudiziario.

Tuttavia è evidente che nella istituzione di Europol era latente l'idea di coordinamento e che la sua natura di organo sovranazionale e dotato di personalità giuridica rappresentasse un ovvio modello coordinativo. Comunque, ancora in quello che nella storia dell'Unione ha costituito il vero punto di svolta contro il crimine organizzato e che è l'antecedente politico di tutte le iniziative che sono poi seguite, il Piano di azione contro la criminalità organizzata adottato dal Consiglio dell'Unione nell'aprile 1997, di coordinamento delle azioni investigative dei vari Stati non si parla; si parla invece solo della necessità di un coordinamento a livello nazionale sia di polizia che giudiziario, e dell'esigenza di individuazione di punti di contatto centrali nazionali che facilitino gli scambi di informazioni con gli altri Stati. E a livello giudiziario si introduce l'idea di una rete europea di punti di contatto (7).

Ma non è la Rete Giudiziaria Europea, che vedrà la luce nel giugno 1998, a incarnare l'idea di coordinamento internazionale (8). La Rete — il cui compito è agevolare gli scambi,

(4) HABERMAS, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Feltrinelli, 2000, p. 107.

(5) La Direzione nazionale antimafia e la Direzione investigativa antimafia nascono praticamente insieme, rispettivamente con il d.l. 20 novembre 1991, n. 367 e con il d.l. 29 ottobre 1991, n. 345. Le precedette di poco, con il d.l. 13 maggio 1991, n. 152, l'istituzione dei servizi centrali e interprovinciali di polizia per il collegamento delle investigazioni relative alla criminalità organizzata. La prima forma di coordinamento di polizia mirato al crimine organizzato si ebbe però con l'Alto Commissario per la lotta alla mafia, istituito con il d.l. 6 novembre 1982, n. 629.

(6) La Convenzione Europol del 1995 è pubblicata in *G.U.C.E.*, C 316, 27 novembre 1995, p.I.

(7) Il Piano di azione del 28 aprile 1997 è pubblicato in *G.U.C.E.*, L. 191, 15 agosto 1997, p.I. Le raccomandazioni a cui allude il testo sono la 19, la 20 e la 21.

(8) L'azione comune del 29 giugno 1998 istitutiva della Rete è pubblicata in *G.U.C.E.*, L 191/4, 7 luglio 1998. In generale sulla Rete v. CALVANESE - DE AMICIS, *La Rete Giudiziaria Europea: natura, problemi e prospettive*, in *questa rivista*, 2001, p. 698, n. 354.

sia di atti che di informazioni, tra le varie autorità giudiziarie dell'Unione utilizzando l'attività di intermediazione dei punti di contatto — si colloca sul versante della cooperazione, non certo su quello del coordinamento; e su quel versante della cooperazione rappresentato dalle rogatorie alla cui effettuazione i punti di contatto offrono un supporto soprattutto informativo e linguistico. Una catena orizzontale, quindi, i cui anelli non hanno capacità proattiva ma piuttosto reattiva, del tutto inidonea anche da un punto di vista virtuale ad evolvere verso il coordinamento che richiede invece un ente coordinatore che sia sovraordinato.

Parimenti inidoneo al coordinamento è l'altro strumento cooperativo già in precedenza elaborato dall'Unione europea — ma prima ancora previsto in accordi bilaterali tra singoli paesi europei — con l'Azione comune dell'aprile 1996 che dava impulso all'istituzione di magistrati di collegamento (9). Anche qui scambio di informazioni e di dati, anche qui — ma con maggiore efficacia rispetto alla Rete perché il magistrato di collegamento risiede nel paese straniero e quindi, se bene opera, i suoi contatti sono assai redditizi — un'attività non tipizzabile di supporto e di facilitazione di tutte le forme di cooperazione. Ma anche qui niente coordinamento.

Dunque un fiorire e un accavallarsi anche disordinato di strumenti che sono segno della fame di cooperazione ma che non centravano il nocciolo del contrasto al crimine organizzato transnazionale: un'azione coordinata delle relative indagini che si sviluppano a livello nazionale.

Bisogna aspettare la fine del 1998 perché nei documenti ufficiali dell'Unione compaia il concetto di coordinamento giudiziario. Ancora nel Trattato di Amsterdam — che nel 1997 riscrive il Trattato di Maastricht sull'Unione europea e rilancia l'obiettivo giscardiano di uno «spazio giudiziario europeo» proponendo il raggiungimento di uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata ... la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima» — la chiarezza dell'obiettivo non si accompagnava all'individuazione di quello strumento (10). Vi si parla sempre di cooperazione tra autorità giudiziarie e vi si parla, è vero, per la prima volta esplicitamente, di un coordinamento da parte di Europol di specifiche operazioni investigative di cui creare i presupposti operativi entro 5 anni; ma come abbiamo visto l'idea di un coordinamento di polizia non sfonderà. Viceversa, quando un anno dopo al Consiglio europeo di Vienna del dicembre 1998 verrà presentato un nuovo «piano d'azione», sinteticamente intitolato «sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia», ecco venire sottolineata l'esigenza di adottare «misure per il coordinamento delle indagini e dei procedimenti penali negli Stati membri per evitare duplicazioni e conflitti» (11).

Un anno ancora, e nel Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 (12), eccezionalmente dedicato in via quasi esclusiva a trattare i temi degli affari interni e di giustizia, quell'idea prende il corpo e il nome di Eurojust. A darvi una prima intermedia concretezza istituzionale sarà nel 2001 un'unità provvisoria pensata, nel movimentista clima di Bruxelles, per rodare la macchina e aprire la strada all'unità definitiva (13). Questa viene poi istituita dalla decisione del Consiglio del 28 febbraio 2002 (14).

(9) L'azione comune del 22 aprile 1996 istitutiva dei magistrati di collegamento è pubblicata in *G.U.C.E.*, L 105, 27 aprile 1996.

(10) Il Trattato di Maastricht adottato il 7 febbraio 1992 e modificato dal Trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999 è leggibile in appendice al *Dizionario dell'Unione europea*, Simone, 2000. Gli articoli in riferimento sono il 29 e il 30.

(11) Il Piano di azione del 3 dicembre 1998 è pubblicato in *G.U.C.E.*, C 019, 23 gennaio 1999. Il punto evidenziato è il numero 49.

(12) Sul Consiglio europeo di Tampere e, più in generale, sul processo di sviluppo dello spazio giudiziario europeo, v. SALAZAR, *La costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il Consiglio europeo di Tampere*, in *questa rivista*, 2000, p. 1114, n. 685.

(13) Qualcosa del genere era già avvenuto con Europol che, in attesa del completamento delle procedure di ratifica, era stata preceduta da una Unità droghe Europol.

(14) La decisione istitutiva è pubblicata in *G.U.C.E.*, L 63, 6 marzo 2002.

Benché Eurojust sia innanzitutto il frutto del faticoso emergere della nozione di coordinamento e benché questo sia di gran lunga il suo settore di intervento privilegiato, è comunque bene non perdere di vista che l'organo ha anche un'altra direttrice di azione, che è il migliorare la cooperazione giudiziaria; inserendosi quindi in quel filone cooperativo legato all'assistenza giudiziaria finora interpretato a livello bilaterale dai magistrati di collegamento e a livello multilaterale dalla Rete Giudiziaria Europea. Questa occupazione concorrenziale del medesimo spazio soprattutto tra Eurojust e Rete Giudiziaria Europea, su cui dopo bisognerà tornare, appartiene proprio alla preistoria dei due organi perché già nel 1996 i due modelli (quello di una rete e quello di una unità centrale) si contesero la funzione cooperativa allorché da un lato alcune delegazioni proposero la costituzione di una informale unità centrale di cooperazione giudiziaria e dall'altro lato si premette per l'idea di una rete, che alla fine prevalse (15). I due modelli poi hanno proseguito la loro strada, per così dire di convergenza parallela, l'idea verticale di unità centrale legandosi più coerentemente al concetto di coordinamento e l'altra orizzontale di rete a quella di cooperazione.

3. *Effetti del coordinamento di Eurojust.* — Ritorniamo dunque al vero tratto distintivo di Eurojust, il coordinamento, recuperiamo quello che è sembrato essere il nodo concettuale della nozione, la sovraordinazione funzionale, e vediamo come essa sia stata svolta dal legislatore europeo. Si tratta in primo luogo di valutare il grado di incidenza che le prese di posizione dell'organo di coordinamento hanno sull'autonomia dei soggetti coordinati, in sostanza quale sia il loro eventuale livello di vincolatività; e poi come ciò si riflette sulla natura dell'ente coordinatore.

In effetti possiamo effettuare una prima grande distinzione nell'attività di coordinamento descritta dagli articoli 6 e 7 della decisione istitutiva di Eurojust, a seconda che si traduca in richieste (la lettera *a*) dei due articoli) o che si limiti a un'azione di assistenza (le lettere *b*, *c*, *f* e *g* dell'articolo 6 e le lettere *b*, *c* e parzialmente *g* dell'articolo 7). Mettiamo per ora da parte quest'ultima e, passando a esaminare la prima, vediamo che la decisione articola due livelli di intervento, quello promanante dai membri nazionali e quello promanante dal collegio. Il contenuto delle richieste è simmetrico e qui non mette conto parlarne, ma diversa è la loro efficacia. Il membro nazionale «può chiedere alle autorità competenti di valutare se ...»; il collegio «può chiedere alle autorità competenti, motivando la sua richiesta, di ...». E nel secondo caso l'autorità giudiziaria nazionale può discostarsi dalla richiesta ma deve motivare (salvo siano in gioco interessi nazionali o il buon esito delle indagini o la sicurezza di una persona) (art. 8). È dunque chiaro che una qualche differenza c'è, non nella vincolatività che non ricorre mai, ma nel grado di resistenza di quella richiesta che quando proviene dal collegio provoca una motivazione contraria per essere disattesa, e insomma ha la maggiore autorevolezza che le deriva dall'impegnare l'organo nel suo complesso.

Tuttavia si tratta di un assetto che — nonostante il profilo della maggiore incisività dell'atto collegiale — ha lasciato molta insoddisfazione in quanti avevano sperato in un organo forte e che ha portato a formulare giudizi aspri sulla insufficienza e sulla opacità di un'attività di questo genere, che si estrinseca in raccomandazioni o pareri o consulenze che appartenerebbero più al piano della collaborazione che a quello del coordinamento (16). In effetti bisogna aver presente che nella costruzione di Eurojust si sono sin dall'inizio con-

(15) L'idea della rete era sostenuta dalla delegazione belga mentre l'altra era propugnata soprattutto da quella tedesca. Sulla genesi di Eurojust e sul suo intrecciarsi con la Rete Giudiziaria Europea v. NILSSON, *Eurojust. The beginning or the end of the European Public Prosecutor*, relazione presentata alla terza *Eurojustice*, conferenza di Santander, 24-27 ottobre 2000. V. anche DE AMICIS, *La costruzione di Eurojust nell'ambito del «Terzo Pilastro» dell'Unione Europea*, in questa rivista, 2001, p. 1964, n. 990.

(16) Cfr. la posizione estremamente critica di DE ANGELIS, *La creazione dello spazio giudiziario europeo: necessità dell'istituzione del Procuratore europeo*, in *Il difensore e il pubblico ministero europeo* (a cura di Lanzi-Ruggieri-Camaldo), Cedam, 2002, p. 63.

frontate due impostazioni, l'una «minimalista», erede dell'idea tedesca di costituire una «tavola rotonda centrale» di funzionari o magistrati con compiti limitati a un'attività dal taglio prevalentemente informativo-consultivo-esplorativo (17); e l'altra, condivisa dall'Italia, in cui l'azione di coordinamento fosse più nettamente delineata, fino a evolvere — in una variante «massimalista» — addirittura verso possibilità di coinvolgimento nell'azione penale. Il quadro che ne è emerso è tutto sommato prudentemente «coordinatorio», e tale quindi da generare insoddisfazione nei sostenitori estremi.

Eppure non va del tutto sottovalutato lo sforzo del legislatore europeo di tipicizzare gli effetti dell'attività di coordinamento, realizzato attraverso la distinzione tra azione del membro nazionale e azione collegiale. In effetti, se prendiamo a riferimento il disegno della Direzione nazionale antimafia, ci accorgiamo che le conseguenze della sua azione di coordinamento sono affidate all'adozione di un (molto condizionato e molto eventuale) intervento diretto sostitutivo, di fatto impraticabile nel contesto sovranazionale. Una volta escluso questo, il modello italiano offriva solo il circuito di fiducia che si fosse creato intorno all'organo. Dunque il tentativo europeo di «forzare» l'efficacia del coordinamento appare apprezzabile e tanto più significativo perché indirizzato a soggetti la cui autonomia è protetta dalla sovranità nazionale, sì che si sarebbe potuta prefigurare una prudenza ancora maggiore di quella a cui si era ispirato il legislatore italiano.

Ciò però non è bastato; e dopo i lavori della Convenzione europea si va delineando una ulteriore evoluzione del pur neonato organismo che muove proprio nella direzione di una crescita di quei poteri che erano stati giudicati troppo morbidi. Per intendere appieno questa correzione di rotta occorre volgere lo sguardo a un altro versante della collaborazione giudiziaria europea.

Da diversi anni ormai il dibattito sulla inadeguatezza delle attuali forme di cooperazione giudiziaria a fronteggiare le varie forme di criminalità transnazionale si è andato focalizzando sull'idea di una centralizzazione delle indagini a livello comunitario sul presupposto che una procura europea permetterebbe di superare le incoerenze nazionali molto meglio di qualunque forma di coordinamento. L'idea di un pubblico ministero europeo (18) era stata rilanciata in modo forte da un Libro Verde della Commissione europea presentato ufficialmente sul finire del 2001 (19) e che suggellava il lavoro quinquennale di un gruppo di esperti di varie nazionalità che avevano elaborato un corpo normativo — denominato *Corpus Iuris* — concepito in funzione di una tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione ma con la prospettiva ancora più ambiziosa di fare da incubatrice a un vero diritto penale dell'Unione. Il Libro Verde aveva dunque fatto crescere le aspettative che la Convenzione potesse creare le premesse per l'inserimento della procura europea nel futuro Trattato costituzionale. In realtà i lavori della Convenzione hanno mostrato che i tempi ancora non sono maturi per quel traguardo e che l'emergere della difficile accettazione dell'idea di centralizzazione andava di pari passo con il convincimento che tornava più utile un rafforzamento di Eurojust, cioè dell'idea di coordinamento (20).

Ebbene, nell'art. III-174 del progetto di Trattato costituzionale adottato dalla Convenzio-

(17) L'idea di una «tavola rotonda» centrale è di Wolfgang Schomburg, giudice della Suprema corte della Repubblica Federale tedesca ed ex pubblico ministero, che riuscì a interessare al progetto il Ministro della Giustizia tedesco fino ad arrivare alla proposta di Eurojust formulata in vista del Consiglio europeo di Tampere.

(18) Sul Pubblico ministero europeo, più di recente, oltre a *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, cit., v. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Giuffrè, 2002; MONETTI, *Il Pubblico Ministero Europeo*, in *Quest. giust.*, 2003, n. 1. Sul suo possibile statuto costituzionale in vista della Convenzione europea, v. DE LEO, *Da Eurojust al Pubblico Ministero Europeo*, in *questa rivista*, 2003, p. 1432, n. 421.

(19) Consultabile su Internet, in http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/livre_vert/it.html.

(20) Sugli esiti della Convenzione in relazione a questi profili, v. DE LEO, *Dopo la Convenzione. Procura europea, Eurojust e dintorni*, in *Quest. giust.*, 2003, n. 5.

ne si legge che tra i compiti di Eurojust — che dovranno essere fissati da una futura legge — potrà esserci l'avvio di azioni penali. Di avvio di azioni penali parla anche la decisione istitutiva dell'organismo allorché indica questa attività come uno degli oggetti delle richieste del collegio o dei membri nazionali alle autorità nazionali; ma qui, nel testo della Convenzione, l'attività è collegata direttamente a Eurojust che la svolge in prima persona e non ne fa oggetto di richieste ad altri. La funzione appartiene a Eurojust. Questa prospettiva, che lo trasforma in un organo che indirizza in modo vincolante, a un osservatore italiano abituato all'idea di coordinamento morbido che si è vista in capo alla Direzione nazionale antimafia può apparire audace tanto da farlo dubitare che sia questo il senso dell'indirizzo della Convenzione. Ma i dubbi non hanno ragione di essere. I lavori preparatori sono espliciti in tal senso (21).

Inoltre la Convenzione attribuisce all'organo un'altra funzione, la composizione dei conflitti di competenza. Anche qui la formulazione è assai più netta di quella adottata dalla decisione istitutiva («il collegio può chiedere alle autorità nazionali di accettare che una di esse sia più indicata per avviare un'indagine o azioni penali») e, benché su questo i lavori preparatori non soccorrano, è facile ritenere che l'indirizzo convenzionale sia coerente con l'altra funzione e che anche qui si configuri un potere decisorio di Eurojust.

Allora il mutamento di prospettiva rispetto al presente è veramente ragguardevole. Se Eurojust chiederà alle procure nazionali di esercitare l'azione penale per un determinato caso, queste dovranno attenersi; e se Eurojust riterrà che una indagine dovrà essere condotta in un paese piuttosto che in un altro dell'Unione, le rispettive procure dovranno seguirne le indicazioni. Quello che nel disegno della decisione istitutiva raggiunge al massimo il livello di efficacia della raccomandazione contrastabile motivatamente ora si colora fino a diventare una direttiva vincolante.

Questa prospettiva di vincolatività — a parte quelli più importanti che vedremo di qui a poco — sembrerebbe sulle prime porre problemi di compatibilità, con il nostro sistema, dell'idea di una rinuncia obbligata a esercitare l'azione penale; che poi non è altro che lo sviluppo di una previsione sempre più frequente nell'ambito delle convenzioni internazionali, quella che le parti contraenti si consultino per individuare la giurisdizione più idonea a perseguire un determinato fatto criminoso (22). In realtà occorre semplicemente aggiornare l'interpretazione del principio di obbligatorietà nel senso che esso debba ormai essere visto all'interno di un plesso ordinamentale che comprenda anche sistemi giudiziari diversi dal nostro, sì che la rinuncia a esercitare la giurisdizione è del tutto accettabile quando abbia un carattere solo relativo perché a favore di un altro ordinamento. In sostanza la previsione convenzionale si atteggia a un caso di trasferimento di procedimento penale, che è un'ipotesi già oggetto di convenzioni internazionali, quali la Convenzione europea sul trasferimento delle procedure repressive, aperta alla firma a Strasburgo il 15 maggio 1972, e l'Accordo tra gli Stati membri dell'Unione europea sul trasferimento dei procedimenti penali, aperto alla firma a Roma il 6 novembre 1990 (nessuna delle due, tuttavia, a oggi neppure sottoscritta dall'Italia). Quindi quella prevista dal progetto di Trattato costituzionale approntato dalla Convenzione europea è un ulteriore caso di trasferimento di procedimenti, per il quale — come vedremo — i problemi nasceranno solo se la vincolatività dell'indicazione di Eurojust si combina con una sua configurazione non giudiziaria.

4. *Natura di Eurojust. Il disegno di legge italiano.* — Dunque l'emergere di un organo forte, con poteri di coordinamento sempre più incisivi, va delineando con chiarezza la sua sovraordinazione. La sovranazionalità ne è, per così dire, il presupposto logico e politico poiché nel contesto internazionale non sarebbe immaginabile una posizione sovraordinata che non promani da un ordinamento diverso da quelli di cui sono espressione i soggetti da coordinare; ma la sovranazionalità da sola non è sufficiente, deve essere corroborata

(21) V., sul sito Internet della Convenzione, documento Conv. 727/03 del 27 maggio 2003, p. 33.

(22) V., ad es., l'art. 23/5 della Convenzione sul Cybercrime del Consiglio d'Europa aperta alla firma a Budapest il 23 novembre 2001.

rata da poteri effettivi. Eurojust li ha e la sua sovraordinazione (naturalmente funzionale) è dunque delineata.

Corollario importante di ciò è la omogeneità tra Eurojust e i soggetti che esso deve coordinare, nel senso che si è prima evidenziato di necessaria appartenenza a una comune sfera d'azione. In effetti, nella vasta gamma tipologica in cui può esprimersi il coordinamento, una sua caratterizzazione molto debole lo rende sul piano dei rapporti concreti (ma non su quello teorico) meno incompatibile con la disomogeneità istituzionale tra soggetto coordinatore e soggetti coordinati; perché di fatto meno netta è la sua distanza da una semplice cooperazione. Viceversa, più forte è il coordinamento più esso richiede che esso si espliciti tra soggetti appartenenti al medesimo ordine.

La decisione istitutiva ha risolto l'esigenza della omogeneità istituzionale con una interessante (ancorché forse necessitata) architettura che individua due livelli operativi, quello del collegio e quello dei membri nazionali, i quali ultimi evidentemente devono appartenere allo stesso circuito delle autorità nazionali con cui colloquiano. Sull'organo intero finiscono poi con il rifrangersi, come in un prisma, le singole tipologie di interlocuzione che ciascun paese avrà stabilito con il proprio membro nazionale. Questa flessibilità comporta che — pur essendo l'attività da coordinare chiaramente giudiziaria, come del resto è confermato in modo esplicito dalla decisione istitutiva che all'art. 9 comma 3 parla di *poteri giudiziari* conferiti da ciascuno Stato membro al proprio rappresentante — se in qualche ordinamento nazionale essa venisse svolta da organi inquadrati nelle strutture dell'esecutivo essa potrebbe snodarsi secondo le regole proprie di quell'ordinamento, senza per questo modificare il carattere giudiziario dell'organo.

Questo discorso non dovrebbe interessare l'Italia le cui strutture giudiziarie sono per Costituzione, anche con riguardo all'ufficio del pubblico ministero (artt. 104 e 112), indipendenti dall'esecutivo. Invece il disegno di legge attuativo della decisione istitutiva di Eurojust (23) ha impostato il suo inserimento nel nostro sistema in termini tali da doverlo implicare, dal momento che ha disegnato il nostro membro nazionale come fosse un organo amministrativo. Infatti esso è nominato dal Ministro della Giustizia (24), dal Ministro riceve direttive e, in quanto organo amministrativo, non ha diritto di accedere direttamente alle informazioni giudiziarie. Ebbene, una tale rappresentazione del componente italiano di Eurojust entra in conflitto con la necessità istituzionale, imposta dalla natura logica del coordinamento, che il membro nazionale e le autorità coordinate appartengano allo stesso ordine. In sostanza non è concepibile che a coordinare e ad assistere delle autorità giudiziarie nello svolgimento della loro azione giudiziaria sia un soggetto amministrativo. E il concepirlo determina un contrasto con la Costituzione, sotto il profilo della lesione dell'art. 112 (oltre che del 104) che tutela l'indipendenza esterna del pubblico ministero, che è l'organo giudiziario la cui azione va coordinata.

Questa conclusione è obbligata già ora, con l'attuale assetto di Eurojust a efficacia coordinatoria per così dire media, ma sarà abbagliante se diventa legge europea il progetto

(23) Disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta dell'11 luglio 2003 e riapprovato — dopo la mancata firma autorizzativa del Capo dello Stato — nella seduta del 12 settembre. Il Capo dello Stato aveva rilevato il contrasto con la Costituzione della previsione contenuta nel d.d.l. di un accesso diretto alle informazioni giudiziarie, evidentemente non configurabile in capo a un soggetto amministrativo. Se ne era dedotto un possibile cambiamento di rotta circa la impostazione governativa del membro nazionale di Eurojust come soggetto amministrativo (GREVI, *Controllo del ministro sul p.m., la corretta frenata di Eurojust*, in *La Repubblica*, 6 settembre 2003). In realtà il d.d.l. è stato riproposto con l'unica variante che l'accesso alle informazioni giudiziarie, come si dice oltre nel testo, è ora rimesso a una decisione dell'autorità giudiziaria.

(24) Il d.d.l. ha fatto seguito a due procedure di nomina, per il rappresentante italiano all'Unità provvisoria e alla vera e propria Eurojust, in cui il CSM ha avallato la designazione ministeriale, con evidente sottovalutazione delle implicazioni di questa linea e della sua trasgressione istituzionale. V., su questi punti, DE LEO, *Quale legge per Eurojust*, in *Quest. giust.*, 2003, n. 1.

della Convenzione di un organo di coordinamento che detta direttive vincolanti; e di tale evoluzione non sembra ci sia da dubitare perché i lavori preparatori testimoniano un generale consenso su questa prospettiva. Del resto del fatto che un soggetto amministrativo non possa dettare i comportamenti di un organo giudiziario è consapevole anche la relazione che accompagna il disegno di legge la quale, per giustificare la «scelta amministrativa», fa leva sull'assenza del carattere vincolante delle richieste provenienti da Eurojust. Essa invece ritiene che, mancando il vincolo, i poteri di stimolo, sollecitazione e impulso non siano poteri giudiziari.

Quanto si è detto dovrebbe aver dimostrato che tale assunto è erroneo; ma forse vale la pena sottolineare che per questa via si arriva alla conclusione che l'intera attività di coordinamento della Direzione nazionale sarebbe di natura amministrativa, poiché essa raramente si traduce in direttive e per lo più prende la forma di riunioni, raccomandazioni, sollecitazioni; e comunque le stesse direttive non sono affatto vincolanti rimesse come sono a una progressione di effetti che, proprio per il fatto di poter sfociare nell'avocazione, dimostra che non si crea nessun obbligo procedimentale. Natura amministrativa avrebbe anche il coordinamento dei procuratori generali a norma dell'art. 118-*bis* c.p.p., che per di più non prende mai la veste di direttive ma può egualmente dar luogo ad avocazione; dimostrandosi così per altra via che l'avocazione non è sanzione di un obbligo. In sostanza il nostro ordinamento non conosce le direttive vincolanti che sono caratteristica di un sistema gerarchico, come è ad esempio quello francese, e conosce invece i poteri sostitutivi, che sono tipici di un sistema improntato sul controllo che è una forma più tenue di sovraordinazione (25). La conclusione paradossale è che il controllo esercitato da questi organi e che si sostanzia nella forma non occhiuta ma operosa del coordinamento non avrebbe carattere giudiziario ma amministrativo, e che tutta l'attività di coordinamento giudiziario posta in essere dai nostri organi giudiziari, giudiziaria non sarebbe; con l'ulteriore singolarità che gli stessi organi, una volta che il coordinamento non ha sortito effetto, dismetterebbero il cappello amministrativo e metterebbero quello giudiziario.

Che l'attività di coordinamento di Eurojust sia in sé attività giudiziaria, anche se si esprime in forme non vincolanti, è infine anche il punto di vista degli organi europei. Come si è visto, la decisione istitutiva qualifica i poteri del membro nazionale come poteri giudiziari. Al fine di contribuire alla riflessione negli Stati membri il Segretariato Generale dell'Unione ha descritto in una nota le varie tipologie di atti nei quali potrebbero estrinsecarsi gli interventi giudiziari del membro nazionale e li ha distinti in poteri a efficacia limitata, a efficacia media e a efficacia elevata. Ebbene, tra i primi esso ha collocato proprio il coordinamento che si traduce in richieste a carattere non vincolante, che il disegno di legge nostrano vorrebbe emarginare ad azione amministrativa (26).

Per quanto riguarda l'altro segmento dell'attività di coordinamento, che ne è l'indispensabile presupposto, cioè l'accesso alle informazioni giudiziarie, la rappresentazione di Eurojust come organo amministrativo ha portato il legislatore proponente alla necessità di configurare un filtro, essendo evidente che un soggetto amministrativo non può avere un accesso diretto ma deve richiedere la collaborazione dell'autorità giudiziaria. Il disegno di legge nel prevedere l'intervento giudiziario ha previsto anche un ricorso in Cassazione contro l'eventuale decreto di rigetto, e questo ha introdotto un elemento di novità in uno schema che ha come modello l'art. 118 c.p.p. e, prima ancora, l'art. 165-*ter* del vecchio codice esteso poi anche all'Alto Commissario per la lotta alla mafia. In questi precedenti non vi è e non vi era possibilità di ricorso da parte dell'organo politico-amministrativo. E in effetti il ricorso presenta aspetti problematici per la forse difficile individuazione di un canone di legittimità che consenta l'intervento della Cassazione in situazioni di fatto giocate tra il dovere di coopera-

(25) Cfr. TONINI, *Il coordinamento tra gli uffici del pubblico ministero*, in *Giust. pen.*, 1992, III, c. 406.

(26) La nota del Segretariato generale del Consiglio è del 14 giugno 2003, documento 9404/02, JAI 107, Eurojust 16.

zione istituzionale e il rispetto del segreto investigativo. A prescindere comunque da questi profili giuridici, lascia perplessi il fatto che la tenacia a costruire Eurojust come organo amministrativo abbia costretto a introdurre una procedura incidentale in un procedimento che le logiche della cooperazione vorrebbero contrassegnato dal massimo della celerità e dal minimo del formalismo (27). Gli studiosi di scienza dell'amministrazione parlerebbero di una misura di complicazione in un sistema che invece ha bisogno di semplificazione.

5. *Indipendenza di Eurojust.* — Torniamo al piano sovranazionale. Quale che sia la caratterizzazione che un ordinamento nazionale conferisce al proprio membro seduto in Eurojust, essa non modifica la natura dell'attività del collegio, che è poi l'articolazione che esprime l'organo nel suo complesso. Qui mostra tutta la sua rilevanza l'architettura di doppio livello che è stata immaginata, con il livello inferiore che interloquisce con gli ordinamenti nazionali e quello superiore che ha come suo referente l'ordinamento sovranazionale, del quale ovviamente l'organo è manifestazione. Questo discorso ha una doppia implicazione: la prima è che il livello superiore esprime autonomamente una valenza giudiziaria; la seconda è che l'ordinamento sovranazionale non può non prendere le misure coerenti con la natura del suo organo. Sotto questo aspetto l'evoluzione di Eurojust disegnata dalla Convenzione rende ancora più necessitato che il tema dell'indipendenza di quest'organo non passi sotto silenzio.

La decisione istitutiva di Eurojust non ne ha fatto oggetto di una formulazione esplicita nel suo attuale assetto di organo di coordinamento intermedio, ed è consentito congetturare che non si sia ritenuta necessaria una solenne affermazione di indipendenza perché l'assenza di poteri di azione penale non la richiedeva (28). Ma se Eurojust diventa un organo di coordinamento forte, e tanto forte da obbligare le autorità nazionali a esercitare l'azione penale o, per converso, a rinunziarvi a favore di un'altra giurisdizione, i contraccolpi sulla sovranità nazionale sono pesanti. La vincolatività nel merito accentua moltissimo il carattere di sovraordinazione e allora la garanzia di un operato trasparente e impermeabile a sollecitazioni politiche diventa una necessità innanzitutto per gli Stati. La Convenzione non ne poteva fare tema di una dichiarazione esplicita perché una simile evoluzione ancorché sembri politicamente certa è tecnicamente eventuale essendo, come si è visto, rimessa alla determinazione di una futura legge europea. Ma è lecito confidare che sarà questa a stabilire tali coordinate di garanzia, che del resto rientrano nell'indirizzo politico stabilito dallo stesso Parlamento europeo. Questo infatti in una recente risoluzione ha per un verso ribadito il valore dell'indipendenza per la procura europea di cui sostiene l'utilità, e per altro verso ha auspicato un rafforzamento di Eurojust fino ad assolvere esso i compiti di quella; col conseguente trasferimento delle relative garanzie (29).

Naturalmente porre la questione dell'indipendenza di Eurojust non significa affatto escludere l'organo da un circuito di valutazione del suo operato. Attualmente è prevista una informativa al Consiglio e al Parlamento (art. 32) mentre nel disegno di Eurojust delineato dalla Convenzione si parla appunto di «valutazione» da parte del Parlamento con forme che sarà la legge europea a determinare. Forse il termine rimanda a una verifica più incisiva di un semplice rapporto informativo. Ma se anche così fosse questo non eliderebbe l'indipendenza di Eurojust perché indipendenza e non irresponsabilità sono termini che devono coesistere anche in un organo giudiziario.

(27) L'art. 13 della decisione istitutiva insiste sulla necessità di una grande fluidità negli scambi di informazioni tra Eurojust e le autorità nazionali e tra i membri nazionali dell'organismo.

(28) Per avere un metro di paragone si pensi che per l'OLAF, organo con poteri di indagine amministrativa e non giudiziaria, la relativa decisione istitutiva (del 28 aprile 1999, pubblicata in *G.U.C.E.*, L 136, 31 maggio 1999) stabilisce che «esercita in piena indipendenza i poteri di indagine».

(29) Risoluzione del Parlamento europeo del 27 marzo 2003 sul Libro Verde della Commissione sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea (Bolllettino UE, marzo 2003).

L'indipendenza dell'organo giudiziario non deve neppure essere intesa come un arroccato isolamento, che porti a guardare con diffidenza qualunque interlocuzione con gli organi politici dell'Unione. Una ritrosia del genere ha ispirato le perplessità che ha suscitato la formula (*è pienamente associata ai lavori*) usata dalla decisione istitutiva per descrivere il ruolo della Commissione rispetto a Eurojust. In realtà quella locuzione è tipica del Trattato sull'Unione Europea che la utilizza più di una volta (artt. 18, 27, 36) per indicare un coinvolgimento della Commissione, organo comunitario, in materie che viceversa finora sono state intergovernative (politica estera e sicurezza comune, cooperazione di polizia e giudiziaria). La decisione istitutiva di Eurojust quindi riproduce una formula che nasce soprattutto con l'intento di sottolineare una azione coordinata tra le due sponde della complessa macchina dell'Unione.

Al di là di questo retroterra che mostra le esigenze più che altro di bilanciamento politico della locuzione, la lettura dell'art. 11 non giustifica le preoccupazioni. Esso intanto stabilisce che l'associazione ai lavori di Eurojust si manifesta attraverso la partecipazione a essi nei settori di competenza della Commissione. In secondo luogo questa espressione non può non essere letta alla luce del considerando 11 della decisione che, illustrando le motivazioni del principio stabilito nell'art. 11, precisa che il coinvolgimento della Commissione concerne le questioni generali e quelle che rientrano nella sua competenza. Si arriva quindi alla conclusione che l'associazione ai lavori deve riguardare *questioni generali di Eurojust che toccano settori di competenza della Commissione*. Si pensi ad esempio alla possibilità che Eurojust chieda alla Commissione elementi informativi in merito ai settori più colpiti dalle frodi ai danni degli interessi finanziari dell'Unione ai fini di una valutazione sulle priorità da assegnare alla propria azione di coordinamento.

Ma vi sono altri punti della decisione istitutiva di Eurojust attinenti ai rapporti con la Commissione che mostrano un'attenzione alla reale autonomia dell'organo giudiziario: dal considerando 11 che rimette al regolamento *che Eurojust elabora* la determinazione delle modalità di partecipazione della Commissione, all'art. 11 che parla di un invito *che Eurojust rivolge* alla Commissione a fornire le sue conoscenze specialistiche. L'una e l'altra dizione stanno lì a evidenziare che si tratta di iniziative che partono sempre dall'organo giudiziario, che viene quindi rappresentato come soggetto attivo e non passivo del dialogo con la Commissione.

In definitiva il coinvolgimento della Commissione cui allude la previsione normativa rientra in una dialettica di collaborazione tra organi istituzionali del tutto normale e del tutto rispettosa delle reciproche autonomie. Non è dunque materia per demonizzare relazioni le quali sono invece auspicabili tra organi di vertice inseriti in una trama complessa che esige cooperazione; né può valere come alibi per negare la natura giudiziaria di Eurojust.

6. La competenza di Eurojust. — La competenza di Eurojust si dispiega su quelle che la decisione istitutiva, nel delinearne la cornice, descrive come «forme gravi di criminalità, soprattutto se organizzata» (art. 3 comma 1), formula la cui fattualità già dimostra l'estensione politica, più che giuridica, della sfera di azione dell'organismo, sostanzialmente rimessa alle concrete esigenze del coordinamento. E in effetti, dopo che l'art. 4 ha indicato quali sono le forme di criminalità che vengono considerate gravi, l'ultimo comma comunque fa salvi interventi di Eurojust che possano riguardare altre situazioni criminali, se la sua azione viene richiesta da un'autorità di uno Stato membro.

Questo tuttavia non significa che — naturalmente nelle materie che rientrano nella sua specifica competenza e non in quelle residuali — Eurojust non abbia poteri autonomi, vale a dire che per poter intervenire abbia bisogno di essere sollecitato da qualche autorità nazionale. Un'opinione in questo senso ha fatto leva sul dettato della decisione che all'art. 3 lett. a) stabilisce che l'obiettivo di stimolare e migliorare il coordinamento si realizza «tenendo conto di qualsiasi richiesta formulata da un'autorità». Ma la frase esprime una potenzialità non un limite, come è reso palese dal fatto che subito dopo aggiunge che va te-

nuto conto anche «di qualsiasi informazione fornita da un organo». Insomma le sollecitazioni possono venire da ogni dove e possono anche venire da una propria autonoma attività rilevativa, come ad esempio accade per la Direzione nazionale antimafia che svolge coordinamento anche segnalando essa alle autorità giudiziarie situazioni di collegamento che le risultano dalla propria attività di acquisizione di dati. È ovvio che un coordinamento sollecitato sarà quello di più facile attuazione, ma quando l'attività dell'organo sarà a regime un suo specifico valore aggiunto gli deriverà per l'appunto dalla capacità di individuare esso situazioni che richiedano di essere coordinate.

In ogni caso, anche solo a riguardare le forme gravi di criminalità di cui deve occuparsi Eurojust, la sua competenza è amplissima. In teoria sarebbero configurabili due aree distinte, l'una in comune con Europol e quindi comprendente i fenomeni criminali e i reati individuati dalla convenzione istitutiva dell'organismo di polizia; l'altra propria di Eurojust. In realtà Europol, a seguito dell'estensione avvenuta con la decisione del Consiglio del 6 dicembre 2001 (30), ha una sfera di attribuzioni vastissima, che va dal tradizionale traffico di stupefacenti fino al — per fare qualche esempio di tale competenza onnivora — traffico di specie animali protette o di essenze vegetali protette passando per la criminalità informatica e ambientale. Per riflesso anche la competenza di Eurojust ha la stessa vastità con l'aggiunta della ipotesi, unica in esclusiva, della partecipazione a un'organizzazione criminale (31).

È evidente che il legislatore europeo, di fronte alla difficoltà e più spesso alla impossibilità di individuare fattispecie criminose precise, abbia per lo più preferito rinviare ai fenomeni criminali sottostanti, e parlare quindi soprattutto di «forme criminali». È pure evidente che la tecnica di redazione è assai imprecisa come ad esempio mostra il fatto che il richiamo all'ambito Europol faccia sì che talune forme criminali vengano contemplate due volte (32). Quando poi si è cercato di tipizzare troppo la fattispecie — come ad esempio si è fatto con il rinvio alla convenzione Europol la quale precisa che per «traffico illecito di stupefacenti» si intendono i reati individuati dalla Convenzione ONU del 20 dicembre 1988 — si è ecceduto in una dimensione tassonomica che finisce col riguardare anche i casi modesti. Oppure è accaduto che dell'organizzazione criminale si è accettata una definizione — quella dell'azione comune del 21 dicembre 1998 (33) peraltro sostanzialmente rifluita nella Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale (34) — che in teoria esclude alcuni profili (quelli non finalizzati alla commissione di reati) della nostra associazione di tipo mafioso.

Questo basso tasso definitorio della sfera d'azione di Eurojust è evidente espressione della base trattatistico-convenzionale prima ancora che tecnica su cui essa è stata costruita, ma per la verità non è incompatibile con un organo che debba occuparsi solo di coordinamento; sì che la cornice di riferimento va intesa in modo elastico, in senso criminologico piuttosto che giuridico. Quindi il nostro disegno di legge di attuazione ha fatto bene a limitarsi a richiamare la competenza delineata nella decisione istitutiva. C'è però da diffidare se eguale vaghezza definitoria si avrà con un Eurojust che si sia evoluto nel senso

(30) Pubblicata in *G.U.C.E.*, C 362/1, 18 dicembre 2001.

(31) DE AMICIS (*Riflessioni su Eurojust*, in *questa rivista*, 2002, p. 3606, n. 1219) richiamando l'ampia competenza di Eurojust ne sottolinea la vaghezza dei contorni evidenziata anche dal fatto che non esiste, a livello comunitario, una definizione tecnico-giuridica sufficientemente consolidata dei concetti di criminalità organizzata o ambientale o informatica.

(32) È possibile che questo sia dipeso da una (relativa) sovrapposizione di tempi che potrebbe aver generato un difetto di coordinamento, perché la decisione istitutiva di Eurojust è del 28 febbraio 2002 mentre la decisione del Consiglio che ha esteso la competenza di Europol è di poco antecedente (6 dicembre 2001).

(33) Pubblicata in *G.U.C.E.*, L 351/1, 29 dicembre 1998.

(34) Pubblicata su *Doc. giust.*, 2000, n. 6, interamente dedicato alla cooperazione giudiziaria penale.

di organo di coordinamento che emani direttive vincolanti, perché un organo forte richiede una chiara delimitazione della sua azione.

7. *I poteri di coordinamento di Eurojust.* — Si sono già visti quelli che sono i più significativi poteri di Eurojust riconducibili a un'azione di coordinamento, la richiesta di avviare un'indagine o un'azione penale e quella che chiamerei di eliminare le sovrapposizioni di indagini o di azioni penali («accettare che una delle autorità sia più indicata per avviare un'indagine o azioni penali», recita la decisione europea). Tuttavia nel nostro disegno di legge di attuazione il secondo dei due poteri non viene menzionato nell'elenco delle funzioni attribuite al membro nazionale. Si direbbe che tale importante omissione è sintomatica di un grave imbarazzo ad attribuire a un organo amministrativo un potere di richiesta così evidentemente invasivo della sfera giudiziaria, ma, al di là dell'imbarazzo, resta la circostanza che un passaggio di rilievo della decisione istitutiva non è stato recepito, nonostante il carattere vincolante dell'atto europeo.

La composizione dei contrasti o anche la loro prevenzione è sicuramente una delle principali attività di coordinamento, se non la principale in assoluto, sì che questo spazio dovrà essere occupato da Eurojust non solo risolvendo i singoli casi ma anche elaborando possibili regole generali non vincolanti che farebbero dell'organismo un laboratorio per la individuazione sul campo di criteri che potranno figurare in un futuro diritto procedurale europeo (35).

Non meno importante dell'elaborazione di parametri guida sarà però lo sviluppo di strumenti di raccolta informatica — si pensi, ma solo come inizio, alla messa in rete dei casellari nazionali o alla creazione di un registro generale centralizzato dei carichi pendenti — e questo non potrà non essere un settore di intervento di Eurojust. In merito al trattamento informatico dei dati la decisione istitutiva ha posto tuttavia dei paletti molto rigorosi che andranno a comportare sostanziali limitazioni del potere di coordinamento e di impulso di Eurojust. L'art. 15 indica infatti quali sono i dati personali che potranno essere trattati e l'elenco non presenta categorie di informazioni che sarebbero invece di notevole utilità per la individuazione di collegamenti tra le varie indagini (p. es. le utenze telefoniche intercettate) che deve essere un compito specifico di quell'organo (36). Quale che sarà il rapporto con Europol e il regime di accesso alle relative banche dati, appare singolare che la banca dati di Eurojust venga inizialmente concepita con gravi limitazioni ai compiti istituzionali dell'organo.

Si è anche già visto come è stato disciplinato nel disegno di legge il potere di accedere alle informazioni giudiziarie che è l'indispensabile presupposto dell'attività informativa e coordinativa di Eurojust; e anche qui va registrata la disapplicazione della decisione istitutiva perché questa prevede (art. 9 comma 4) che il membro nazionale acceda «alle informazioni contenute nel casellario giudiziale nazionale o in qualsiasi altro registro ... come previsto dall'ordinamento interno del suo Stato per un magistrato del pubblico ministero, un giudice o un funzionario di polizia con pari prerogative». Viceversa il disegno di legge conferisce al membro nazionale una facoltà di accesso menomata e non piena come per i magistrati.

Un altro potere conferito a Eurojust dalla decisione europea, e quindi ripreso dal dise-

(35) Un catalogo lo stende PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria*, cit., p. 151, sulla base degli accordi internazionali che già hanno delineato determinati principi «dirimenti». Si pensi al luogo in cui il fatto o i fatti sono stati commessi; al luogo dell'arresto e alla nazionalità delle persone coinvolte; alla precedenza dei procedimenti; al luogo del domicilio o degli autori del fatto; al luogo dove si è arrecato il maggior pregiudizio; al luogo del maggior numero di vittime.

(36) A proposito dei criteri restrittivi ispirati dai principi della *privacy* si pensi che dai dati personali trattabili erano stati in un primo tempo espunti (per un emendamento del Parlamento poi superato da una nuova presentazione) le patenti e i conti bancari degli indagati, che d'altra parte non figurano nemmeno tra i dati che possono essere trattati da Europol (art. 8 della Convenzione).

gno di legge di attuazione, è quello di richiedere (o richiedere di valutare) alle competenti autorità nazionali di *istituire una squadra investigativa comune* (37). Oltre che funzione di coordinamento (perché lo strumento serve anche a evitare sovrapposizione di risorse) è funzione di impulso, ed è ancora più dissonante quindi che venga esercitata da un soggetto amministrativo. Il disegno di legge in aggiunta prevede che il membro nazionale, oltre che contribuirne alla creazione con un'azione suggeritiva, può *partecipare all'attività della squadra* con funzioni di assistenza. La previsione non è originaria del nostro legislatore perché nasce da una lettura «guidata» di una norma contenuta nella Convenzione sull'assistenza giudiziaria in materia penale approvata a Bruxelles nel maggio 2000. La norma (art. 13 comma 12) legittima la possibilità che — se gli ordinamenti lo consentono e se vi è accordo — persone diverse dai componenti della squadra partecipino alla sua attività e, indulgendo pragmaticamente a un esempio, ipotizza che possano essere «funzionari di organismi istituiti ai sensi del Trattato dell'Unione europea». Il pensiero va a Europol o all'O-LAF, poiché dovrebbe essere chiaro che la squadra ha una valenza investigativa. Ma il Segretario generale (38) ha dato per scontato che gli extranei possano anche essere rappresentanti di Eurojust. L'ipotesi è piuttosto stravagante. Concepire un organo di coordinamento che partecipa alle attività di un organismo che (eventualmente) ha contribuito a istituire sfugge a ogni logica di sistema. A parte ciò, la traduzione nel nostro ordinamento della previsione della Convenzione è del tutto originale e limitativa: la partecipazione, data la natura del membro nazionale, non può essere di supporto operativo come sembrerebbe concepirla la Convenzione, e viene allora ridotta a una funzione di assistenza che non ha nessuna autonomia rispetto all'assistenza che il membro nazionale deve comunque svolgere per assicurare il coordinamento delle indagini.

A parte queste funzioni che sono qualificabili come poteri perché determinano un obbligo in capo ai soggetti destinatari delle richieste (se provengono dal collegio), può esservi tutta una gamma di attività difficilmente tipizzabili che saranno serventi la stessa logica di coordinamento, come ad esempio quelle che potranno essere correlate all'emissione di un mandato d'arresto nei confronti della stessa persona da parte di autorità giudiziarie di Stati diversi; situazione, peraltro, che esplicitamente il progetto di decisione quadro sul mandato d'arresto europeo collega a un potere d'intervento di Eurojust (art. 16). Si tratta in realtà, per questo come per altri casi nei quali strumenti normativi europei pure contemplano un'azione di Eurojust (39), di previsioni pleonastiche perché tutte riconducibili al generico potere di *porre in essere un coordinamento* che la decisione istitutiva attribuisce all'organo e la cui efficacia indiscutibilmente deriverà sia dalla qualità e ricchezza delle informazioni sia dalla capacità di metterle in circolo sia dalla attitudine a indirizzare le diverse azioni verso un fine unitario; in una parola dalla autorevolezza del soggetto coordinatore.

Vista allora da un'ottica italiana, l'immagine dell'organo di coordinamento Eurojust nella sua componente nazionale è quella di un soggetto che, in ragione della sua natura am-

(37) Lo strumento è stato introdotto dall'art. 13 della Convenzione di assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione sottoscritta a Bruxelles il 29 maggio 2000 e non ancora ratificata dall'Italia (è pubblicata su *Doc. giust.*, cit.). La sua introduzione nel quadro europeo è stata però anticipata dalla Decisione quadro 13 giugno 2002 (in *G.U.C.E.*, L 162, 20 giugno 2002). Esso trova un antecedente in una previsione della Convenzione ONU del 19 dicembre 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti (art. 9).

(38) Nella nota del 14 giugno 2002 già citata.

(39) Un intervento di Eurojust sui mandati d'arresto contro la stessa persona è previsto dall'art. 16 della decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 (in *G.U.C.E.*, L 190, 18 luglio 2002). L'art. 17 della medesima decisione quadro richiede che Eurojust sia informato dei ritardi nell'esecuzione dei mandati. L'art. 10 del protocollo aggiuntivo della Convenzione di Bruxelles adottato il 16 ottobre 2001 prevede un intervento di Eurojust nelle rogatorie bancarie. L'art. 4 della decisione del 6 dicembre 2001 sulla protezione dell'euro prevede interventi nei procedimenti sulla falsificazione della moneta.

ministrativa, è un interlocutore debole delle autorità giudiziarie connazionali con le quali deve colloquiare; e purtroppo questa debolezza si tradurrà in un minore peso specifico del nostro rappresentante all'interno di Eurojust. Ulteriore misura di questo depotenziamento è il rapporto con i nostri organi di polizia giudiziaria che evidentemente non può avere l'efficacia che avrebbe se il soggetto coordinatore fosse un'autorità giudiziaria, come è esemplificato dal fatto che il disegno di legge non ha potuto replicare per il membro nazionale una norma quale quella che attribuisce alla Direzione nazionale antimafia la disponibilità della DIA e dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia.

D'altra parte l'esigenza di una configurazione giudiziaria delle singole articolazioni nazionali è sentita così fortemente dagli organi europei che il Segretariato generale l'ha esplicitamente sottolineata come presupposto necessario se si vuol perseguire l'intento di agevolare l'assistenza giudiziaria (40). Il Segretariato arrivava anche oltre e spingeva perché all'interno della possibile gamma di poteri giudiziari da conferire al membro nazionale gli Stati si orientassero verso quelli di più ampia portata, quale il diretto coinvolgimento nelle indagini. Questo sarebbe stato estraneo al nostro sistema e vi avrebbe apportato non poche incoerenze; le quali tuttavia sono state aggravate dalla scelta amministrativa poi da noi perseguita che inoltre ha finito anche con l'accentuare quelle asimmetrie rispetto ai poteri di altri membri nazionali (per l'Italia con segno negativo) che il Segretariato voleva scongiurare.

8. *L'attività di assistenza giudiziaria di Eurojust. Rapporti con la Rete Giudiziaria Europea.* — L'azione di coordinamento è il segno caratterizzante di Eurojust, quello che permette di dire che l'orizzonte della cooperazione ha inaugurato una dimensione nuova che si affida alle logiche di integrazione; però nell'attuale pratica di Eurojust non è ancora l'attività predominante. A prevalere è ancora il settore più tradizionale delle richieste di assistenza rispetto a quelle di coordinamento (41). È naturale che sia così per un organismo che non solo è esso stesso in via di rodaggio e quindi ancora alla ricerca del modo migliore per realizzare la sua principale vocazione, ma che soprattutto ha bisogno che intorno a lui cresca la consapevolezza dell'importanza delle pratiche di interazione. Dunque per ora l'attività principale è quella classica della cooperazione che, comunque, rappresenta l'altra grande direttrice di azione disegnata dal legislatore europeo.

Secondo la decisione istitutiva Eurojust potrà fare da canale di trasmissione delle rogatorie quando esse richiedono di «essere eseguite in modo coordinato» (art. 6 lett. g) e il nostro disegno di legge si è adeguato alla previsione. Come è evidente non è una condizione ma la normativizzazione dell'ovvio: si farà ricorso a Eurojust quando le rogatorie avranno un contenuto complesso che rende opportuna una guida. Il canale trasmissivo di Eurojust non è neppure quello più veloce perché introduce un intermediario rispetto alla trasmissione diretta ormai prevista in via generale dalla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (art. 6), ma può essere il più redditizio quando, per l'appunto, ci sarà bisogno di una costante e diretta assistenza per l'esecuzione delle rogatorie. Il che ad esempio sarà regola diffusa se esse devono essere eseguite in diversi Stati; ma potrà verificarsi anche se occorrerà superare qualcuno dei frequenti ostacoli che le attuali prassi delle relazioni internazionali frappongono a una efficace assistenza giudiziaria, dai requisiti procedurali disparati per la raccolta delle prove, alla più generale diversità dei sistemi giuridici, alla rigidità delle procedure formali, al rigore del regime di protezione dei dati, alla sensibilità investigativa degli organi di polizia, e via elencando (42).

(40) La citata nota del Segretariato generale affermava «se si vuole che i membri nazionali possano contribuire ad agevolare l'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri, è opportuno che gli Stati membri facciano le dichiarazioni previste dalla convenzione del 20 aprile 1959 e dalla convenzione del 29 maggio 2000 affinché il proprio membro nazionale sia considerato un'autorità giudiziaria».

(41) Il dato risulta dalla relazione annuale per l'anno 2002 che però non fornisce cifre.

(42) Un elenco di tali ostacoli alle «buone prassi» è stato redatto dalla relazione annuale per l'anno 2001 dell'Unità provvisoria (documento 15545 Eurojust 15 del 20 dicembre 2001).

L'assistenza giudiziaria è però, come si è già avuto modo di vedere, campo di azione anche di un soggetto concorrente di Eurojust, la Rete Giudiziaria Europea. Formalmente questa ha uno spettro di azione più ampio rispetto all'altro organismo poiché, pur indirizzandosi soprattutto verso le forme di criminalità grave, può occuparsi della criminalità in generale (art. 4 dell'Azione comune istitutiva della Rete). Ma sono sottigliezze formali destinate a essere spazzate via dalle prassi, e del resto abbiamo visto che le forme gravi di criminalità che sono lo scenario su cui agisce Eurojust coprono un campo estesissimo e, come non bastasse, su richiesta l'organo può prestare assistenza anche per reati diversi da quelli suoi istituzionali. Dunque di fatto lo spettro di competenze sarà il medesimo e accadrà che, se la necessità dell'assistenza giudiziaria si innesta su un'attività di coordinamento svolta da Eurojust, sarà questo a prestarla, e negli altri casi a determinare l'intervento dell'una o dell'altro sarà l'autorità giudiziaria richiedente.

I due circuiti di assistenza, ben consapevoli del loro dualismo, tendono ad attenuarlo dal punto di vista organizzativo (il segretariato della Rete è collocato all'interno di Eurojust) e a cooperare; ma sembra difficile che questo possa avvenire all'interno di schemi pre-stabiliti e sarà più facilmente rimesso a contatti flessibili e informali. In ogni caso a livello europeo la sovrapposizione — che trova le sue radici in quel processo filogenetico che si è più sopra descritto — è per ora ineliminabile, tanto che la stessa Convenzione nel suo progetto di Trattato costituzionale ha in qualche modo costituzionalizzato anche la Rete, organo più debole, prevedendone la stretta cooperazione con Eurojust (art. III-174 comma 2 lett. b). A livello italiano il disegno di legge ha cercato timidamente di attenuare la duplicazione europea facendo coincidere i corrispondenti nazionali di Eurojust con gli organi che a suo tempo erano stati individuati come punti di contatto della Rete, le Procure Generali e la Direzione nazionale antimafia (oltre che il Ministero stesso). Ma la scelta avrebbe potuto essere più audace e ben più efficace se si fosse abbandonata la prospettiva frammentata di molti punti diffusi sul territorio e si fosse aderito agli inviti europei di designare un punto di contatto centrale. Si sarebbe professionalizzato il versante italiano della Rete, che disperso attualmente su 26 Procure generali non offre all'esterno un referente a cui si possa facilmente fare capo, e si sarebbe fornita una forte sponda al membro nazionale di Eurojust (43).

9. *Rapporti con la Direzione nazionale antimafia.* — La designazione come corrispondenti della Direzione nazionale antimafia e delle Procure generali (oltre che del Ministero) risponde alla logica, non espressa ma evidente, di riproporre all'interno di questa articolazione italiana il doppio versante di Eurojust, vale a dire il Ministero della Giustizia e le Procure generali sul versante della cooperazione e la Direzione nazionale su quello del coordinamento. L'aver configurato il membro nazionale come soggetto amministrativo non pone problemi nella interlocuzione tra esso e i suoi corrispondenti nazionali giudiziari sul fronte della cooperazione perché, come si è visto, la cooperazione ha regole estremamente fluide. Il coordinamento invece richiede omogeneità tra i soggetti che agiscono lungo il medesimo asse e viceversa la scelta amministrativa ha fatto saltare questa esigenza di coerenza interna del sistema; per cui il rapporto tra il membro nazionale e il suo corrispondente, che dovrebbe avere carattere privilegiato, può andare incontro a quelle stesse difficoltà relazionali che in genere il membro nazionale può avere nei confronti delle autorità giudiziarie.

A parte questa situazione di fondo il nostro disegno di legge tende a glissare sui rapporti che il membro nazionale dovrebbe avere con la Direzione nazionale antimafia, non già come corrispondente nazionale ma come titolare del potere di coordinamento giudiziario per i procedimenti italiani. La materia può avere profili di delicatezza perché accadrà

(43) Sulla prospettiva di designare la Procura generale della Cassazione quale corrispondente del membro nazionale relativamente al profilo della cooperazione giudiziaria, v. DE LEO, *Quale legge per Eurojust*, cit.

che il coordinamento internazionale che dovrà essere perseguito da Eurojust nella sua incarnazione italiana potrebbe intrecciarsi con il coordinamento nazionale, e sovrapporsi, in quei casi in cui possano esservi più procure delle quali curare i contatti con le autorità straniere e insomma coordinare l'azione. Per di più il confine tra coordinamento e risoluzione di contrasti è assai labile perché i contrasti possono essere virtuali e le riunioni hanno appunto il compito di prevenirli attraverso il coordinamento; sì che un'azione volta a coordinare può facilmente debordare verso un'azione risolutiva di conflitti, la prima consentita ma la seconda preclusa al membro nazionale di Eurojust.

Naturalmente l'aver designato la DNA come corrispondente del nostro rappresentante in Eurojust agevolerà nei fatti questa condivisione di terreno che, comunque, sarà interamente una *quaestio facti*. Infatti il disegno di legge ha (di necessità) lasciato in bianco tutto questo spazio, sostanzialmente allontanandolo dal polo del coordinamento e sospingendolo verso quello della cooperazione. Questa direttrice si apprezza anche nel modo in cui il nostro legislatore ha dovuto affrontare il tema del potere di riunione che, dal modello forte utilizzato per la DNA («riunisce i procuratori distrettuali», art. 371-*bis* comma 3 lett. g) c.p.p.), si è stemperato in una modalità pratica («assiste le autorità ... anche mediante l'organizzazione di riunioni» (art. 5 comma 2 lett. c) del d.d.l.). Sarà dunque opportuno che il membro nazionale di Eurojust, se deve procedere a riunioni di coordinamento nazionale finalizzate a quelle internazionali, per i reati di cui all'art. 51 comma 3-*bis* c.p.p. chiedi la collaborazione della DNA. Se poi le riunioni di coordinamento riguardano materie di criminalità organizzata diverse da quelle del 51 comma 3-*bis*, l'opportunità della collaborazione della DNA attiene a un altro piano, quello di arricchire il patrimonio conosciuto di un organo che ha il potere-dovere di svilupparlo e che è comunque *partner* privilegiato del membro nazionale.

Per quanto riguarda i reati diversi da quelli del 51 comma 3-*bis* e rientranti invece nel 118-*bis* c.p.p., un terzo livello di opportunità, meno stringente e più appartenente al galateo istituzionale, è che delle riunioni venga reso partecipe il procuratore generale (o i procuratori generali, se i distretti sono differenti), che nel nostro codice è disegnato come organo di coordinamento suppletivo, che opera cioè in difetto di altre fonti di coordinamento.

Va infine notato che la proposta designazione della Direzione nazionale antimafia come corrispondente nazionale supera quella che da qualche parte era stato visto come un ostacolo alla copertura di quel ruolo da parte della DNA, cioè la discrasia tra le rispettive sfere di competenze, molto più ampie essendo quelle di Eurojust. Infatti era possibile immaginare che l'azione della DNA — ferma restando a livello nazionale quella individuata dalla legge — avesse una proiezione internazionale simmetrica a Eurojust, poiché gli scenari sono diversi e autonomi e le attribuzioni su un versante non implicano alcun aumento di attribuzioni sull'altro. Il disegno di legge ha dunque fatto sua questa prospettiva che del resto trovava un suo ancoraggio anche nel fatto che denominatore comune ai reati di competenza di Eurojust è il concetto di criminalità organizzata che è lo stesso sottostante ai poteri conoscitivi previsti dall'art. 371 comma 3-*bis* lett. c) in capo al procuratore nazionale antimafia, e dei quali il membro nazionale di Eurojust ha bisogno per la sua attività.

10. *Rapporti con Europol*. — Secondo le conclusioni di Tampere (44) l'azione di Eurojust dovrebbe svilupparsi «in particolare sulla base dell'analisi di Europol» definendo in questi termini il collegamento tra l'organo giudiziario e quello di polizia. La formula utilizzata dai Capi di Stato e di Governo era prudente perché non escludeva una evoluzione verso moduli collaborativi in cui l'organo giudiziario esercitasse un qualche controllo su quello di polizia, ma nel complesso si teneva più al di qua che al di là di questo spartiacque. Europol non è mai (o non è ancora) divenuta una polizia operativa sì che quella pru-

(44) Pubblicate sul Bollettino UE, ottobre 1999.

denza non ha avuto ragioni concrete di esplicazione ma ben si intende che la diversa affermazione di una supervisione di Eurojust su Europol rappresenterebbe una esposizione politicamente impegnativa se si volesse far evolvere l'organo di polizia in quella direzione; o perché potrebbe bloccarla o perché se realizzata metterebbe in campo una concentrazione di poteri giudiziari sovranazionali su cui gli Stati nazionali potrebbero trovarsi in disaccordo.

Questo spiega perché i lavori della Convenzione preparatoria della Costituzione europea — dopo che si era ventilata la possibilità di attribuire a Eurojust una «adeguata supervisione delle attività operative di Europol», ovviamente future ed eventuali, e l'ipotesi era comparsa in una bozza di quello che sarebbe poi diventato l'attuale art. III-174 — abbiano poi portato alla eliminazione di ogni riferimento a forme di supervisione. A questo punto è scontato che nell'accordo di collaborazione che a norma dell'art 26 comma 1 della decisione istitutiva di Eurojust dovrà essere stipulato con Europol non vi sarà alcun accenno ad alcun rapporto di dipendenza neppure funzionale e che esso vedrà i due attori su un piano di assoluta parità.

Avremo dunque due organi, che svolgeranno le stesse funzioni di coordinamento e di acquisizione di informazioni ciascuno sul proprio terreno, giudiziario o di polizia, e che dovranno poi cooperare reciprocamente scambiandosi le rispettive informazioni, partecipando alle rispettive riunioni (45), coinvolgendosi nelle rispettive iniziative, e via immaginando. Il rischio di sovrapposizione e di duplicazione è evidentemente molto alto ed è dubbio che un qualunque accordo di collaborazione possa scongiurarlo a sufficienza. Per lo meno, un fattore di semplificazione è rappresentato dal fatto che i due organismi hanno, come si è visto, la stessa competenza nonostante che, per difetto di coordinamento, a leggere la decisione istitutiva di Eurojust si ricavi l'idea di sfere di attribuzione non coincidenti.

La pariordinazione dei due organi non significa naturalmente che il flusso informativo non debba andare soprattutto nella direzione di Eurojust, come è in una normale dialettica tra organo di polizia e organo giudiziario e come emerge sia dalle citate conclusioni di Tampere sia dall'analogia formula usata dalla Convenzione secondo cui Eurojust assolve i suoi compiti «sulla scorta delle operazioni e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri e da Europol» (art. III-174). Europol dovrebbe dunque anche consentire a Eurojust di individuare linee strategiche globali di contrasto, come è del resto scritto nell'atto istitutivo di Europol. Obiettivo ambizioso e in cui si annida un rischio: che l'organo di polizia, privato di compiti operativi che sono la vera fonte informativa, si trasformi in uno scadente elaboratore di indagini criminologiche, inidonee a offrire a sé stesso e a Eurojust valide linee per azioni investigative e giudiziarie.

FRANCESCO DE LEO

(45) Già il regolamento interno di Eurojust (in *G.U.C.E.*, C 286/1, 22 novembre 2002) prevede la possibilità di partecipazione di Europol alle riunioni operative (art. 19).