



Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

Posiz. 6/1/4-20



n. LEG. 24/09/2013.0006202.0

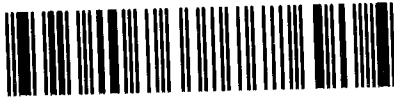
Alta Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento Politiche europee
Ufficio Coordinamento Politiche UE
Servizio II - Segreteria CIAE

Vs. Rif.: DPE 0006430 P-4.22.1 del 05/09/2013

Oggetto: Relazione ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust).

Si trasmette, per le determinazioni di competenza, la relazione di cui all'oggetto.

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0007030 A-4.22.1
del 27/09/2013



8304457

Il Capo dell'Ufficio Legislativo



Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

A. Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust).

- **Codice della proposta:** COM(2013) 535
- **Codice interistituzionale:** 2013/0256(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della giustizia.

B. Premessa: finalità e contesto

Eurojust è stato istituito con decisione 2002/187/GAI del Consiglio del 28 febbraio 2002 per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata nell'Unione europea. Tale decisione è stata modificata con decisione 2003/659/GAI del Consiglio e con decisione 2009/426/GAI del Consiglio del 16 dicembre 2008 relativa al rafforzamento dell'Eurojust. Dalla sua costituzione Eurojust ha agevolato il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale nei casi che coinvolgono più Stati membri. Ha, inoltre, contribuito a costruire la fiducia reciproca e a superare la diversità dei sistemi e delle tradizioni giuridiche dell'Unione europea. Risolvendo rapidamente i problemi giuridici e individuando le autorità competenti in altri paesi, Eurojust ha altresì agevolato l'esecuzione delle richieste di cooperazione e degli strumenti di riconoscimento reciproco. Nel corso degli anni è cresciuto al punto da svolgere un ruolo centrale nella cooperazione giudiziaria

penale. La lotta alla criminalità organizzata e lo smantellamento delle organizzazioni criminali sono una sfida continua. Nell'ultimo decennio la criminalità transfrontaliera è aumentata esponenzialmente: il traffico di stupefacenti, la tratta di esseri umani, il terrorismo, la criminalità informatica e la pornografia minorile ne sono solo alcuni esempi. Ciò che accomuna tutte queste forme di criminalità è la natura transfrontaliera e il fatto che a commetterle sono gruppi estremamente mobili e flessibili che operano in molteplici giurisdizioni e settori criminali. Per debellarle serve, quindi, una risposta paneuropea coordinata. La crescente dimensione transfrontaliera della criminalità e il suo diversificarsi in una pluralità di attività illecite la rendono più difficile da individuare e combattere per i singoli Stati membri, specie quando è organizzata. In questo contesto il ruolo di Eurojust, che è quello di migliorare la cooperazione giudiziaria e il coordinamento tra le autorità giudiziarie competenti degli Stati membri e di sostenere le indagini che coinvolgono paesi terzi, assume un'importanza fondamentale.

Il Trattato di Lisbona introduce nuove possibilità di migliorare l'efficacia di Eurojust nel contrastare queste forme di criminalità. L'articolo 85 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) gli riconosce esplicitamente il compito di sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri o che richiede un'azione penale su basi comuni. E', pertanto, importante assicurare che Eurojust sia usato al meglio e che siano eliminati gli ostacoli che ne impediscono un funzionamento efficiente.

Nel 2008 è stata varata una vasta riforma della decisione Eurojust per rafforzare tale organo (Decisione 2009/426/GAI) il cui termine di recepimento è scaduto il 4 giugno 2011. La corretta attuazione della decisione modificata è importante ma non può essere tale da impedire progressi per rispondere alle nuove sfide e migliorare il funzionamento di Eurojust, mantenendo nel contempo gli aspetti che ne hanno rafforzato l'efficacia operativa.

L'articolo 85 del TFUE dispone, inoltre, che la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Eurojust siano determinati mediante regolamenti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria e che tali regolamenti fissino anche le modalità per associare il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali alla valutazione delle attività di Eurojust.

Oltre a ciò, a seguito della comunicazione della Commissione "Il futuro delle agenzie europee", il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno convenuto di avviare un dialogo interistituzionale per migliorare la coerenza, l'efficacia e il lavoro delle agenzie decentrate, che ha portato alla creazione di un gruppo di lavoro interistituzionale nel marzo 2009. Il gruppo ha discusso una serie di questioni fondamentali, tra cui il ruolo e la collocazione delle agenzie nello scenario istituzionale dell'UE, la loro creazione e struttura e il loro funzionamento, ma anche questioni di finanziamento, bilancio, sorveglianza e gestione.

Tale lavoro ha condotto alla dichiarazione congiunta sulle agenzie decentrate dell'UE, approvata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione nel luglio 2012, che sarà presa in considerazione nel contesto di tutte le decisioni in materia di agenzie decentrate dell'UE, in base a un'analisi caso per caso.

La presente proposta di regolamento tiene conto di tutti questi elementi e prevede un unico e rinnovato quadro giuridico per una nuova Agenzia per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) che subentrerà, quale successore legale, all'unità Eurojust istituita con decisione 2002/187/GAI del Consiglio, definendone compiti e competenze.

Il regolamento proposto mantiene gli elementi che si sono dimostrati efficaci per la gestione e il funzionamento di Eurojust, ne modernizza il quadro giuridico e semplifica il funzionamento e la

struttura in linea con il Trattato di Lisbona e i criteri della dichiarazione comune, per quanto consentito dalla sua natura.

Poiché la presente proposta di regolamento è adottata contestualmente alla proposta di regolamento che istituisce la Procura europea, è stato disposto che questa debba essere istituita a partire da Eurojust, a norma dell'articolo 186 del TFUE, e che Eurojust possa fornirle sostegno.

Il compito di Eurojust di agevolare il coordinamento e la cooperazione si inserisce nel contesto di altri strumenti giuridici del settore quali la convenzione sull'assistenza giudiziaria del 2000, la decisione quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo e la decisione quadro del Consiglio sui conflitti di giurisdizione. Sono anche da tenere in considerazione le sinergie con le altre agenzie GAI, in particolare Europol, e la necessità di evitare duplicazioni dei compiti e migliorare la cooperazione. Altre sinergie discenderanno dalla cooperazione tra Eurojust e la Procura europea.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta rispetta il principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica individuata nell'articolo 85 del TFUE che prevede il ricorso a un regolamento.

Nel preparare la presente proposta, la Commissione ha consultato le parti interessate specializzate in varie occasioni. L'obiettivo è essenzialmente sfruttare l'opportunità offerta dal Trattato di Lisbona per modernizzare Eurojust, dotandolo di una migliore struttura gestionale che riduca gli oneri amministrativi a carico attualmente del Collegio e che consenta a quest'ultimo di concentrarsi sui suoi compiti essenziali.

Il 18 ottobre 2012 la Commissione ha organizzato una riunione consultiva con gli esperti degli Stati membri e i rappresentanti del segretariato del Consiglio, del Parlamento europeo e di Eurojust per discutere gli aspetti di un'eventuale riforma ai sensi dell'articolo 85 del TFUE.

Si è discusso, in particolare, il potenziamento della *governance*, il coinvolgimento parlamentare a livello europeo e nazionale ed eventuali poteri aggiuntivi nonché i collegamenti con lo sviluppo della Procura europea. Dalla riunione è emerso un sostegno generale al miglioramento della struttura di *governance* e dell'efficienza di Eurojust.

Eurojust ha anche partecipato direttamente al processo di consultazione mediante contributi e riunioni con la Commissione. La riforma è stata, altresì, discussa in vari seminari, ad esempio il seminario strategico *Eurojust and the Lisbon Treaty. Towards more effective action*, svoltosi a Bruges dal 20 al 22 settembre 2010, e la Conferenza Eurojust-ERA *10 Years of Eurojust: Operational Achievements and Future Challenges* tenutasi all'Aja il 12 e 13 novembre 2012. Inoltre, il futuro di Eurojust è stato discusso durante la riunione informale speciale del Consiglio in occasione del decimo anniversario di Eurojust, nel febbraio 2012.

I pareri delle parti interessate sono stati, infine, raccolti attraverso lo studio sul rafforzamento di Eurojust richiesto dalla Commissione che ha delineato chiaramente gli attuali problemi e ha

presentato una serie di alternative strategiche per risolverli.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà in quanto l'intervento dell'Unione europea è necessario poiché le misure previste hanno una intrinseca dimensione europea dal momento che implicano la creazione di una entità il cui compito è sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità giudiziarie nazionali contro le forme gravi di criminalità che interessano due o più Stati membri o che richiedono un'azione penale su basi comuni. Tale obiettivo può essere conseguito solo a livello dell'Unione, in ossequio al principio di sussidiarietà.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta di regolamento rispetta il principio di proporzionalità in quanto il regolamento proposto si limita a quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo prefissato: sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro le forme gravi di criminalità che interessano due o più Stati membri o che richiedono un'azione penale su basi comuni, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri e da Europol.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva in quanto:

- si aumenta l'efficienza di Eurojust dotandolo di una nuova struttura di *governance*;
- si migliora l'efficacia operativa di Eurojust definendo in modo omogeneo lo *status* e i poteri dei membri nazionali;
- si assegna un ruolo al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali nella valutazione delle attività di Eurojust, in linea con il Trattato di Lisbona;
- si conforma il quadro giuridico di Eurojust alla dichiarazione comune, rispettando nel contempo il ruolo particolare di Eurojust in relazione al coordinamento delle indagini penali in corso;
- si garantisce che Eurojust possa cooperare strettamente con la Procura europea, una volta che questa sia istituita.

Il progetto è di particolare urgenza al fine di perfezionare l'efficacia operativa di Eurojust nella lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata nell'Unione europea.

4. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale in quanto l'Italia è stata sempre aperta a forme di collaborazione e coordinamento tra autorità giudiziarie necessarie a facilitare l'esecuzione di misure investigative in tutti gli Stati membri.

In particolare, la proposta prevede che l'azione di Eurojust dovrà esercitarsi, in via prioritaria, attraverso l'operato dei membri nazionali e, solo nei limitati casi espressamente enunciati, in forma collegiale. Ne consegue un sostanziale alleggerimento delle funzioni operative svolte dal Collegio in favore della attività che Eurojust verrà normalmente a svolgere attraverso uno o più dei suoi membri nazionali.

La riforma ne mantiene, infatti, il collegamento con lo Stato membro di origine ma al tempo stesso elenca specificamente i poteri operativi che devono avere in modo che possano cooperare tra loro e con le autorità nazionali con più efficacia.

A differenza della situazione esistente la proposta di Regolamento in oggetto prevede una nuova struttura composta da Membri nazionali, Collegio, Direttore amministrativo e dal nuovo "Comitato Esecutivo" del quale si propone l'introduzione definendone le competenze che vengono così sottratte all'attività del Collegio.

La *governance* di Eurojust ne risulta migliorata in quanto viene fatta una chiara distinzione tra le due composizioni del collegio, a seconda che eserciti funzioni operative o di gestione. Le prime corrispondono all'attività essenziale di Eurojust di sostegno e coordinamento delle indagini nazionali. Le seconde riguardano, ad esempio, l'adozione del programma di lavoro dell'Agenzia, del bilancio annuale o della relazione annuale. Il nuovo organo istituito, ossia il comitato esecutivo, prepara le decisioni di gestione del collegio e assume direttamente alcuni compiti amministrativi.

La Commissione è rappresentata in sede di collegio quando questo esercita funzioni di gestione e in sede di comitato esecutivo.

E' così introdotta una struttura di *governance* a due livelli, come vuole la dichiarazione comune, e nel contempo è preservata la natura speciale di Eurojust e ne è salvaguardata l'indipendenza. Questa struttura, inoltre, è efficiente sotto il profilo economico e contribuisce all'efficienza di Eurojust in quanto i membri nazionali, assistiti nelle questioni di bilancio e amministrative, potranno concentrarsi sui compiti operativi.

5. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Non si è in grado, allo stato, di dare indicazioni puntuali sulla tempistica di adozione della proposta di regolamento in esame essendo ancora previste riunioni di discussione della stessa in seno al Gruppo di lavoro COPEN in data 13-14 novembre 2013.

Rappresentanti del Ministero della Giustizia, in particolare del Dipartimento per gli Affari di Giustizia, partecipano ai negoziati ancora in corso.

Resta aperta la questione relativa agli effetti diretti del regolamento, in relazione alla eventuale necessità di adottare comunque una normativa nazionale di attuazione da parte dei singoli Stati membri, in particolare per quanto attiene ai poteri che questi ultimi riservano ai propri membri nazionali (i quali dovranno poter autorizzare e coordinare consegne controllate negli Stati membri, accedere od eventualmente ottenere le informazioni contenute nelle banche dati degli Stati membri etc., il tutto *"in accordo con le rispettive legislazioni nazionali"*).

C. C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Considerata la natura ibrida di Eurojust e l'importanza del legame operativo tra gli uffici nazionali e i rispettivi Stati membri di origine, gli stipendi ed emolumenti di tale personale saranno a carico degli Stati membri.

Si ritiene comunque opportuno evidenziare che per poter procedere ad una compiuta analisi dei costi gravanti sul bilancio nazionale appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali relativi al progetto di normativa di cui trattasi.

1. Effetti sull'ordinamento nazionale

Gli effetti che la proposta di regolamento in esame produce sull'ordinamento nazionale riguardano una maggiore armonizzazione e coordinamento (scambio di dati e informazioni) nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale.

Eurojust, infatti, assolve alle seguenti funzioni operative:

- informare le autorità competenti degli Stati membri in ordine alle indagini e azioni penali di cui ha conoscenza e che abbiano una incidenza su scala dell'Unione o che possano riguardare Stati membri diversi da quelli direttamente interessati;
- assistere le autorità competenti degli Stati membri per assicurare un coordinamento ottimale delle indagini e delle azioni penali;
- prestare assistenza per migliorare la cooperazione fra le autorità competenti degli Stati membri, segnatamente in base alle analisi svolte da Europol;
- collaborare e consultarsi con la rete giudiziaria europea in materia penale, anche utilizzando e contribuendo ad arricchire la base di dati documentali della rete;
- prestare sostegno operativo, tecnico e finanziario alle operazioni e indagini transfrontaliere degli Stati membri, anche delle squadre investigative comuni.

Con riferimento alla questione degli effetti per il nostro paese la stessa appare complicata dalla

circostanza che non è stata ancora offerta attuazione da parte italiana alla seconda decisione istitutiva di Eurojust (2009/426/GAI) il cui termine di attuazione è scaduto già il 4 giugno 2011. Non risultano conseguentemente attribuiti al membro nazionale italiano i poteri contemplati dall'articolo 9 bis secondo paragrafo di tale decisione quadro il quale, nel prevedere che ciascuno Stato membro definisce la natura e la portata dei poteri che conferisce al proprio membro nazionale per quanto concerne la cooperazione giudiziaria, impone tuttavia che ogni Stato membro conferisca al proprio membro nazionale, in qualità di "autorità nazionale competente", "almeno i poteri di cui all'articolo 9 ter e ... di cui agli articoli 9 quater e 9 quinquies, di cui disporrebbe in veste di giudice, magistrato del pubblico ministero o funzionario di polizia, secondo il caso, a livello nazionale.". Tra questi poteri rientrano, tra gli altri, anche quello di "emettere e completare richieste e decisioni in materia di cooperazione giudiziaria, anche con riferimento agli strumenti che applicano il principio del riconoscimento reciproco", o di eseguire le stesse nel proprio Stato, nei casi urgenti "autorizzare e coordinare consegne controllate nel proprio Stato membro; eseguire, in relazione al proprio Stato membro, una richiesta o una decisione in materia di cooperazione giudiziaria" etc..

Tra le numerose difficoltà di adattamento con le quali l'Italia dovrà confrontarsi si propone, in particolare, quella di garantire al nostro membro nazionale l'inequivoca natura di "autorità giudiziaria" ai sensi delle disposizioni codicistiche e legislative che assegnano esclusivamente a quest'ultima la competenza a effettuare determinate attività, tra quelle elencate all'articolo 8 della proposta, quali la possibilità di ordinare misure investigative o di autorizzare e coordinare consegne controllate.

Ciò non potrà non produrre conseguenze anche sulla procedura di nomina del membro nazionale, che oggi l'articolo 2 della legge 14 marzo 2005, n. 41, assegna al Ministro della Giustizia nonché sullo statuto stesso dei magistrati nominati membro nazionale e vice che oggi la stessa citata disposizione di legge impone di collocare "fuori del ruolo organico della magistratura" e che, invece, sembrerebbero in futuro dover venire a riempire posti "di ruolo" la cui assegnazione appartiene al Consiglio Superiore della Magistratura.

Dovrà anche valutarsi l'impatto delle nuove disposizioni regolamentari sul generale sistema delineato dal codice di rito (in particolare all'articolo 724 c.p.p.) in materia di procedimento giurisdizionale per l'esecuzione delle rogatorie internazionali che prescrive la previa decisione favorevole della Corte d'Appello del luogo in cui deve procedersi all'esecuzione delle stesse.

Del pari dovrà venire istituito *ex novo* nell'ordinamento nazionale (che contempla attualmente la sola figura dei "corrispondenti nazionali dell'Eurojust", ex art. 9 l. n. 41/2005) quel "Sistema di coordinamento nazionale Eurojust", già introdotto dalla decisione del 2008 ed integralmente confermato dalla nuova proposta, del quale era prevista l'istituzione entro il 4 giugno 2011 da parte di ciascuno Stato membro. Tale "Sistema" ha il compito di assicurare il coordinamento del lavoro svolto: a) dai corrispondenti nazionali dell'Eurojust; b) dal corrispondente nazionale dell'Eurojust in materia di terrorismo; c) dal corrispondente nazionale della rete giudiziaria europea; d) dai membri nazionali o dai punti di contatto della rete delle squadre investigative comuni e delle reti istituite dalla decisione 2002/494/GAI, relativa all'istituzione di una rete europea di punti di contatto in materia di persone responsabili di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, dalla decisione 2007/845/GAI, concernente la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni (ARO) e dalla decisione 2008/852/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa a una rete di punti di contatto contro la corruzione.

2. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La proposta di regolamento non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2, della legge n. 234/2012).

3. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Allo stato, non risulta documentata la produzione di effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione, in termini di costi di adeguamento o di semplificazione burocratica/normativa.

4. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Non risulta documentata, allo stato, la produzione di effetti sulla attività dei cittadini e delle imprese.

D. Altro

Si precisa che la proposta di regolamento nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione della nostra delegazione potrà evolvere in base anche alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate.
