



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 06.07.2004
COM(2004)457 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Sul recepimento, dal punto di vista legislativo, della decisione del Consiglio
del 28 febbraio 2002 che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi
di criminalità**

{SEC(2004)884}

1. INTRODUZIONE

Ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea, quale modificato dal trattato di Nizza, il Consiglio incoraggia la cooperazione tramite Eurojust, in particolare mettendolo in condizione di contribuire al buon coordinamento tra le autorità nazionali degli Stati membri responsabili dell'azione penale. Eurojust è un elemento essenziale dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (articolo 29 TUE).

Eurojust è stato istituito quale organo dell'Unione europea dalla decisione del Consiglio del 28 febbraio 2002¹ (di seguito: "la decisione Eurojust") allo scopo di stimolare e migliorare il coordinamento delle indagini e delle azioni penali negli Stati membri, di migliorare la cooperazione tra le autorità competenti e di assisterle altrimenti.

La decisione Eurojust in quanto tale non ha come obiettivo il ravvicinamento delle legislazioni nazionali – diversamente da una decisione quadro ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 2, lettera b) del trattato sull'Unione europea (TUE). Tuttavia, potrebbe essere necessario per alcuni Stati membri modificare il loro diritto nazionale per renderlo conforme alla decisione. Ai sensi dell'articolo 42 della decisione Eurojust ciò avrebbe dovuto essere fatto "quanto prima e in ogni caso entro il 6 settembre 2003".

Sia il Consiglio europeo che il Consiglio hanno, a più riprese, ricordato il ruolo importante svolto da Eurojust nella lotta al terrorismo. Prova ne è la decisione del Consiglio del 19 dicembre 2002, che designa i corrispondenti nazionali Eurojust per le questioni legate al terrorismo.²

A seguito degli attacchi terroristici dell'11 marzo 2004 in Spagna, il Consiglio europeo del 25 marzo 2004 ha nuovamente sottolineato il ruolo cruciale di Eurojust nella sua dichiarazione sulla lotta al terrorismo. Esso ha sollecitato gli Stati membri a prendere ogni misura necessaria per attuare pienamente la decisione Eurojust entro giugno 2004 e li ha esortati "ad assicurare che gli attuali organi dell'UE, segnatamente l'Europol e l'Eurojust, siano utilizzati in modo ottimale e con la massima efficienza al fine di promuovere la cooperazione nella lotta contro il terrorismo" e a far sì che Eurojust "sia utilizzata al massimo grado" per questo scopo.³ A parte lo specifico settore della lotta al terrorismo, Eurojust apporta altresì un sostegno essenziale all'applicazione di numerosi strumenti europei di cooperazione giudiziaria, come dimostra in particolare l'articolo 16 della decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo.⁴

¹ GU L 63, del 6.3.2002, pag. 1.

² GU L 16, del 22.1.2003, pag. 68.

³ Documento del Consiglio 7906/04 JAI 100 etc., pagg. 4 e ss., 16.

⁴ GU L 190, del 18.7.2002, pag. 1.

Dagli articoli 41 e 42 della decisione Eurojust deriva che non vi è alcuna norma generale applicabile a tutti gli Stati membri che stabilisca quali disposizioni debbano essere recepite dalla legislazione nazionale, in quale modo e in quale misura. Spetta agli Stati membri esaminare il loro diritto nazionale per identificare gli eventuali problemi di applicazione e prendere le misure necessarie. Può darsi che alcuni debbano adottare una legislazione specifica su Eurojust, mentre per altri potrebbe essere sufficiente adeguare alcune disposizioni della loro normativa sulla cooperazione giudiziaria e/o sulla protezione dei dati, oppure non assumere alcuna misura legislativa.

Adottando la decisione Eurojust, il Consiglio ha ritenuto, in via di principio, che le misure necessarie per la sua effettiva applicazione avrebbero dovuto essere adottate immediatamente. Ciò risulta evidente dal contesto sopra citato, in particolare dalle conclusioni del Consiglio sugli eventi dell'11 settembre 2001, secondo le quali Eurojust avrebbe dovuto "diventare operativa all'inizio del 2002".

Una tale interpretazione deriva altresì chiaramente dal dettato degli articoli 42 e 41, paragrafo 2, della decisione: in via di eccezione, l'articolo 41, paragrafo 2, consentiva agli Stati membri temporaneamente di sospendere l'applicazione di alcune disposizioni fino al 6 settembre 2003 al più tardi, emettendo una dichiarazione di incompatibilità fra la legge nazionale e la decisione Eurojust. In mancanza di tale dichiarazione, la decisione Eurojust avrebbe dovuto essere applicata dalla sua entrata in vigore, vale a dire dal 6 marzo 2002. Di conseguenza, uno Stato membro che non abbia emesso la dichiarazione ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, della decisione, ma, nonostante ciò, abbia mantenuto disposizioni legislative incompatibili, violerebbe sia la decisione che il trattato sull'Unione europea dal 6 marzo 2002.

Le dichiarazioni di cui all'articolo 41, paragrafo 2 della decisione Eurojust sono, pertanto, un indice importante della necessità di uno Stato membro di adeguare la sua legislazione nazionale, sebbene il fatto che uno Stato membro non abbia emesso una tale dichiarazione non consenta di ritenere che non vi sia bisogno di misure legislative. Del resto, non tutti gli Stati membri che avevano necessità di rendere conforme il loro diritto nazionale alla decisione Eurojust hanno emesso la relativa dichiarazione.

2. SCOPO DELLA RELAZIONE E METODO DI VALUTAZIONE

Sebbene non vi fosse tenuta, la Commissione ha deciso di pubblicare una relazione sul recepimento della decisione, dal momento che un numero considerevole di Stati membri necessita di adeguare le disposizioni del diritto nazionale e tenuto conto del ruolo essenziale di Eurojust in materia di giustizia penale, sia all'interno dell'Unione europea, sia in termini di cooperazione giudiziaria con i paesi terzi.

Nel giugno 2003, la Commissione ha chiesto agli Stati membri di fornire le necessarie informazioni. Nel dicembre 2003 sono state inviate lettere di sollecito. La maggior parte degli Stati membri, anche se purtroppo non tutti, ha riscontrato le lettere. La valutazione è principalmente basata su queste lettere e sulle dichiarazioni ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2. Inoltre, la Commissione ha tenuto conto dei dati informali raccolti dal Ministero italiano della Giustizia, che aveva inviato un questionario agli Stati membri nell'ambito di un progetto finanziato dal programma quadro sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (AGIS).⁵

Pertanto, la Commissione può supporre che siano necessarie misure legislative soltanto quando le autorità responsabili di uno Stato membro lo abbiano dichiarato, a meno che non esistano indicazioni lampanti di tale necessità. Tuttavia, l'adozione di una legislazione nazionale specifica (primaria e/o secondaria) può essere comunque auspicabile nell'interesse della trasparenza e della certezza del diritto, dal momento che Eurojust ha bisogno, per funzionare, di norme precise ed univoche.

In base alle informazioni disponibili, tre Stati membri, (Austria, Germania, Francia) hanno adottato una normativa specifica su Eurojust successivamente alla scadenza del termine per il recepimento di cui all'articolo 42 della decisione.⁶ La relazione tiene conto delle risposte degli Stati membri o di altre informazioni comunque in possesso della Commissione alla data del 31 marzo 2004. Ovviamente, la relazione non esamina la situazione nei nuovi Stati membri.

3. CONCLUSIONI

Lo stato dell'attuazione della decisione Eurojust è lungi dall'essere soddisfacente. Entro la data di scadenza (settembre 2003), solo uno Stato membro (Portogallo) ha adottato la normativa completa per conformarsi alla decisione Eurojust. Sebbene in aprile 2004, altri tre Stati membri abbiano adottato le relative legislazioni (Austria, Germania, Francia), in cinque Stati membri non vi è ancora la normativa di attuazione necessaria ai sensi del loro diritto nazionale (Belgio, Grecia, Spagna, Italia, Lussemburgo). Almeno in uno di questi, il governo non ha nemmeno presentato un progetto di legge al Parlamento nazionale al momento della stesura della relazione (marzo/aprile 2004). Poiché la Finlandia ha attuato soltanto una parte della decisione, nel complesso sei Stati membri devono ancora conformare il loro diritto nazionale alla decisione. Considerato il ruolo centrale e la grande importanza di Eurojust sia nella lotta al terrorismo sia, in generale, nella cooperazione in materia penale, e le diverse dichiarazioni del Consiglio europeo e del Consiglio, ciò è deludente.

⁵ Progetto n. 189/2003 ("Poteri dei membri nazionali di Eurojust") del programma AGIS, istituito con decisione del Consiglio del 22.7.2002, GU L 203, dell'1.8.2002, pag. 5.

⁶ Alla fine di marzo 2004, la Germania ha informato la Commissione che era stato raggiunto un accordo politico sul suo diritto nazionale dal comitato di conciliazione dei due rami del Parlamento (si veda il comunicato stampa n. 52/2004 del Bundesrat del 31.3.2004). Pertanto, sebbene la normativa tedesca non fosse stata al tempo ancora formalmente adottata, il suo contenuto è stato tenuto in considerazione nella presente relazione.

I rimanenti Stati membri hanno ritenuto di non dover modificare il loro diritto nazionale. La Commissione non ha motivo di mettere in dubbio tali conclusioni, sebbene il lungo lasso di tempo di cui gli Stati membri hanno avuto bisogno per valutare se ci fosse o meno necessità di un intervento legislativo dimostra che la situazione giuridica non è sempre completamente chiara. Inoltre, il buon funzionamento di Eurojust e la sua cooperazione con le autorità nazionali possono essere raggiunte solo attraverso norme trasparenti e precise che garantiscano la certezza del diritto. Anche quando un intervento legislativo non è indispensabile, potrebbe essere dunque preferibile disporre di orientamenti o circolari che chiariscano alcuni aspetti fondamentali. Tuttavia, solo uno Stato membro (Svezia) ha comunicato un atto simile alla Commissione, un decreto del Procuratore generale. Su tali basi, è arduo ottenere un quadro generale e procedere ad un'analisi approfondita. L'esperienza mostrerà se le norme in vigore negli Stati membri saranno sufficienti a dare pieno effetto alla decisione Eurojust e a rendere quest'ultimo uno strumento efficace ed efficiente.

Una questione cruciale, che dovrà essere esaminata in dettaglio in futuro, è lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali competenti e Eurojust. Come sottolineato sopra, è attualmente non completamente chiaro se le misure decise sino ad ora dagli Stati membri saranno sufficienti a garantire che i membri nazionali di Eurojust ricevano tutte le informazioni necessarie all'esercizio delle loro funzioni e responsabilità. Le informazioni dovrebbero circolare liberamente e, in casi urgenti, con la necessaria rapidità. Pertanto, la Commissione desidera attirare l'attenzione degli Stati membri in particolare sull'attuazione degli articoli 9, paragrafo 4 e 13 paragrafo 1 della decisione sull'accesso dei membri nazionali alle informazioni sulle indagini e sulle azioni penali in corso.

La Commissione incoraggia altresì gli Stati membri a conferire, al loro membro nazionale di Eurojust, i poteri giudiziari e/o di indagine abitualmente prerogativa di un pubblico ministero, di un giudice o di un ufficiale di polizia con competenza equivalente ai sensi del diritto nazionale. Sebbene l'articolo 9, paragrafo 3 devolva l'esatta portata di questi poteri alla determinazione degli Stati membri (a parte la questione dell'accesso all'informazione), essi dovrebbero essere di natura tale da consentire a Eurojust di assolvere i suoi compiti e di raggiungere gli obiettivi della decisione. Una disparità eccessiva o una mancanza di coerenza tra i poteri dei membri nazionali potrebbe nuocere all'efficacia e alla credibilità di Eurojust e danneggiare la sua cooperazione con le autorità nazionali. Converrebbe pertanto prestare ulteriore attenzione alla questione della consistenza e compatibilità dei poteri dei membri nazionali.

Dal 1° maggio 2004, i nuovi Stati membri sono altresì obbligati ad adottare tutte le misure necessarie per attuare la decisione Eurojust. La Commissione valuterà se pubblicare una relazione di controllo successiva che includa i nuovi Stati membri. In base alle precedenti considerazioni, la Commissione invita tutti gli Stati membri a garantire un rapido e completo recepimento della decisione Eurojust e ad informarla di ogni misura adottata, in particolare relativamente alle questioni sopra ricordate.