

ISSN 2785-5228



EUWEB

EU-WESTERN BALKANS

Cooperation on Justice and Home Affairs



EUWEB Legal Essays
Global & International Perspectives
Issue 2/2024

EDITORIALE
SCIENTIFICA

ES

EDITOR-IN-CHIEF

Teresa Russo, University of Salerno (Italy)

MANAGING EDITOR

Ana Nikodinovska Krstevska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

ASSOCIATED EDITORS

Francesco Buonomenna, University of Salerno (Italy)

Gaspere Dalia, University of Salerno (Italy)

Erjon Hitaj, University of Vlore “Ismail Qemali” (Albania)

Rossana Palladino, University of Salerno (Italy)

EDITORIAL COMMITTEE

Giuseppe Cataldi, University of Naples “L’Orientale” (Italy)

Angela Di Stasi, University of Salerno (Italy)

Elżbieta Feret, University of Rzeszów (Poland)

Pablo Antonio Fernández Sánchez, University of Sevilla (Spain)

Olga Koshevaliska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Pietro Manzini, Alma Mater Studiorum University of Bologna (Italy)

Nebojsa Raicevic, University of Niš (Serbia)

Giancarlo Scalese, University of Cassino and Southern Lazio (Italy)

Anna Lucia Valvo, University of Catania (Italy)

Jan Wouters, University of KU Leuven (Belgium)

SCIENTIFIC COMMITTEE

Paolo Bargiacchi, KORE University of Enna (Italy)

Ivana Bodrožić, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade (Serbia)

Valentín Bou Franch, University of Valencia (Spain)

Elena Crespo Navarro, University Miguel Hernández Elche (Spain)

Luigi Daniele, University of Roma Tor Vergata (Italy)

Jordi Nieva Fenoll, University of Barcellona (Spain)

Luigi Kalb, University of Salerno (Italy)

Anja Matwijkiw, Indiana University Northwest (United States of America)

Massimo Panebianco, University of Salerno (Italy)

Ioannis Papageorgiou, Aristotle University of Thessaloniki (Greece)

Nicoletta Parisi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

Francisco Pascual Vives, University of Alcalà, Madrid (Spain)

Dino Rinoldi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

REVIEWING COMMITTEE

Ersi Bozheku, University of Tirana (Albania)

Marco Borraccetti, University of Bologna (Italy)

Federico Casolari, University of Bologna (Italy)

Francesco Cherubini, University of Luiss Guido Carli, Rome (Italy)

Fabio Coppola, University of Salerno (Italy)

Jasmina Dimitrieva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Miroslav Djordjevic, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

Angela Festa, University of Campania “L. Vanvitelli” (Italy)

Jelena Kostić, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

Ivan Ingravallo, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)

Elena Maksimova, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Daniela Marrani, University of Salerno (Italy)

Francesca Martinez, University of Pisa (Italy)
Marina Matić Bošković, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade (Serbia)
Heliona Miço, EPOKA University of Tirana (Albania)
Pietro Milazzo, University of Pisa (Italy)
Stefano Montaldo, University of Turin (Italy)
Giuseppe Morgese, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)
Niuton Mulleti, EPOKA University of Tirana (Albania)
Amandine Orsini, Université Saint-Louis, Brussels (Belgium)
Mario Panebianco, University of Salerno (Italy)
Leonardo Pasquali, University of Pisa (Italy)
Christian Ponti, University of Milano (Italy)
Valentina Ranaldi, University “Niccolò Cusano” of Rome (Italy)
Fabio Spitaleri, University of Trieste (Italy)
Ismail Tafani, University of Barleti (Albania)
Maria Torres Perez, University of Valencia (Spain)
Paolo Troisi, University of Rome Tor Vergata (Italy)

EDITORIAL ASSISTANTS

Stefano Busillo, University of Salerno (Italy)
Elisabetta Lambiase, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)
Miriam Schettini, University of Pisa (Italy)
Gabriele Rugani, University of Pisa (Italy)
Emanuele Vannata, University of Salerno (Italy)
Ana Zdraveva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Rivista semestrale on line EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives

www.euweb.org

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 – Napoli

Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 5 del 23 marzo 2022

ISSN 2785-5228

Index
2024, No. 2

EDITORIAL

Jasmina Dimitrieva

The Silence of the Migrant Children Falling Prey to Violence, Abuse and Exploitation 6

ESSAYS

Iliana Cenevska

How Do “National Identity” Considerations Factor into the Way the EU Employs Its Values-Based Conditionality? Exploring a Complex Interplay 17

Marieta Safta

The Concept of Family in Romanian Legislation. Constitutional Perspective and Influences on the Criminal Procedure 41

Roze Surlovska

Analysis of Mob Violence and Skinhead Attacks on Roma Through the Prism of Racism 55

FOCUS ON JUDICIAL COOPERATION IN CRIMINAL MATTERS

Fulvio Baldi

Rete giudiziaria europea penale, magistrati di collegamento ed esperti giuridici presso le ambasciate: una molteplicità di figure per una cooperazione più efficace 70

Alessandro Di Vico

La cooperazione tra Romania e Italia: il caso Italat-Paestum 75

CONFERENCE SPEECHES

Francesca Iervolino

Principio di effettività della tutela nella procedura per il riconoscimento della protezione internazionale 82

Luigi Palmieri

L'ufficio del Pubblico ministero europeo tra esigenze investigative e garanzie difensive 93

AFTERWORD

Teresa Russo

Jean Monnet Chair “Promoting Public Awareness on Enlargement, EU Values and the Western Balkans’ Accession” (EUVALWEB): Balance Sheet of the Second Year of Activity 101

RETE GIUDIZIARIA EUROPEA PENALE, MAGISTRATI DI COLLEGAMENTO
ED ESPERTI GIURIDICI PRESSO LE AMBASCIATE:
UNA MOLTEPLICITÀ DI FIGURE PER UNA COOPERAZIONE PIÙ EFFICACE

di Fulvio Baldi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Punti di contatto. – 3. Magistrati di collegamento. – 4. Esperti giuridici.

1. Introduzione

La cooperazione internazionale si avvale di intermediari attivi tra gli Stati, calati nella Rete giudiziaria europea, che può definirsi un *network* di Punti di contatto nazionali. La Rete penale è stata istituita dall’Azione comune 98/428 GAI (Giustizia e Affari Interni) del 29 giugno 1998¹ in attuazione della Raccomandazione n. 21 sul Piano di azione contro la criminalità organizzata adottata dal Consiglio il 28 aprile 1997². A partire dal 24 dicembre 2008 è entrato in vigore un atto che ne costituisce una nuova base giuridica e cioè la Decisione del Consiglio 2008/976/GAI del 16 dicembre 2008 relativa alla RGE³, previa formale abrogazione dell’atto del 1998. Essa è costituita da Punti di contatto degli Stati membri, dalla Commissione Europea e da un Segretariato con sede all’Aja.

2. Punti di contatto

I Punti di contatto nazionali sono nominati da ogni Stato membro tra le autorità centrali responsabili della cooperazione giudiziaria internazionale, le autorità giudiziarie e le altre autorità competenti con responsabilità specifiche nell’ambito della cooperazione giudiziaria internazionale. Ciascuno Stato membro designa, tra i Punti di contatto, un Corrispondente nazionale. In Italia operano, tra settore penale e civile, Punti di contatto con competenza distrettuale e con competenza nazionale, questi ultimi presso la Procura generale della Cassazione e la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo (PNAA), rispettivamente nominati dai dirigenti dei rispettivi Uffici.

Secondo l’art. 4 della Decisione 2008/976/GAI *“I Punti di contatto sono intermediari attivi che hanno il compito di agevolare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, soprattutto nelle azioni contro le forme di criminalità grave. Essi sono a disposizione delle autorità giudiziarie locali e delle altre autorità competenti del loro Stato membro, nonché dei Punti di contatto e delle autorità giudiziarie locali e altre autorità competenti degli altri Stati membri, per consentire loro di stabilire i contatti diretti più appropriati (...) I Punti di contatto forniscono alle autorità giudiziarie locali dei rispettivi Stati membri, nonché ai Punti di contatto e alle autorità giudiziarie locali degli altri Stati*

* Sostituto Procuratore generale presso la Corte di cassazione.

¹ Azione comune 98/428/GAI adottata dal Consiglio sulla base dell’articolo K.3 del trattato sull’Unione europea, del 29 giugno 1998, *sull’istituzione di una Rete giudiziaria europea*, in GUUE L 191, del 7 luglio 1998.

² Piano d’azione contro la criminalità organizzata del 28 aprile 1997, in GUUE C/251, del 15 agosto 1997.

³ Decisione 2008/976/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, *relativa alla Rete giudiziaria europea*, in GUUE L 348, del 24 dicembre 2008.

membri, le informazioni giuridiche e pratiche necessarie per consentire loro di approntare efficacemente le richieste di cooperazione giudiziaria ovvero per migliorare quest'ultima in generale”.

Oltre la citata norma di carattere sovranazionale, esistono fonti nazionali disciplinanti l'attività dei Punti di contatto. In particolare, il D.Lgs. 15 febbraio 2016, n. 29 all'art. 4 prevede che *“l'autorità giudiziaria italiana procedente, qualora abbia fondato motivo per ritenere che sia in corso un procedimento parallelo in altro Stato membro, prende contatto, in forma scritta, con l'autorità competente di tale Stato per verificare siffatta contestuale pendenza e, in caso di risposta affermativa, per avviare le consultazioni dirette finalizzate all'eventuale concentrazione dei procedimenti penali in un unico Stato membro. Quando è ignota l'autorità competente da contattare, l'autorità giudiziaria procedente compie gli accertamenti necessari, anche tramite i Punti di contatto della Rete giudiziaria europea”*⁴.

Parimenti, il D.lgs. 15 febbraio 2016, n. 35, all'art. 12, co. 1 dispone che *“l'autorità giudiziaria che ha emesso il provvedimento di sequestro lo trasmette alla competente autorità giudiziaria dello Stato di esecuzione, avvalendosi, se del caso, anche ai fini dell'individuazione di quest'ultima, dei Punti di contatto della Rete giudiziaria europea”*⁵. Da ultimo in ordine cronologico, il D.Lgs. 21 giugno 2017, n. 108, all'art. 32 prevede che la trasmissione dell'ordine di indagine all'autorità di esecuzione può aver luogo mediante il sistema di telecomunicazione della Rete giudiziaria europea e che, comunque, *“l'autorità di esecuzione è individuata anche con l'ausilio dei punti di contatto della Rete giudiziaria europea”*⁶.

3. Magistrati di collegamento

Punti di contatto super qualificati e rafforzati sono i magistrati di collegamento. Essi collocati fuori ruolo in Italia ed inviati presso uno Stato estero, svolgono in maniera permanente ed esclusiva funzioni di fluidificazione e semplificazione dei rapporti giudiziari interstatali. La base giuridica di riferimento è costituita dall'Azione comune 96/277/GAI del 22 aprile 1996, approvata dal Consiglio in base all'art. K3 del Trattato sull'Unione europea, che stabilisce un quadro per lo scambio di magistrati o funzionari particolarmente esperti in procedure di cooperazione giudiziaria sulla base di accordi bilaterali o multilaterali tra gli Stati membri.

In Italia sono nominati, previo interpello, dal Ministro della Giustizia tra magistrati – giudici o pubblici ministeri – che esercitano funzioni giudiziarie o che sono fuori del ruolo organico della magistratura, che abbiano conseguito la seconda valutazione di professionalità (almeno otto anni di servizio) e con una specifica esperienza nel settore della cooperazione giudiziaria penale. È richiesta un'ottima conoscenza della lingua dello Stato di destinazione e, preferibilmente, della lingua inglese. Costituisce titolo l'aver svolto altri incarichi internazionali. La durata è annuale, ma in astratto è rinnovabile illimitatamente e la sede di servizio è il Ministero della giustizia dello Stato estero. Per

⁴ Decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 29, Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio, del 30 novembre 2009, *sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali*, in GU n. 55, del 7 marzo 2016.

⁵ Decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 35, *Attuazione della decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio*, in GU n. 59, del 11 marzo 2016.

⁶ Decreto legislativo 1° giugno 2017, n. 108 Norme di attuazione della direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, *relativa all'ordine europeo di indagine penale*, in GU n. 162, del 13 luglio 2017.

effetto dell'art. 11, co. 3, del D.Lgs. 28 marzo 2024, n. 45, per tali incarichi il tetto decennale di limite temporale di durata dell'incarico assunto fuori dal ruolo, del tutto disfunzionale rispetto alle esigenze internazionali, è ormai venuto meno, sicché l'incarico, di anno in anno, ha una durata che può raggiungere l'età di pensionamento del magistrato⁷.

L'Italia al momento vanta magistrati di collegamento in Albania, congiuntamente in Tunisia e Marocco, congiuntamente in Francia e nel Principato di Monaco, ed in Spagna. Da un decennio l'Italia ha rinunciato alla sede rumena, ove comunque, come si dirà, opera un esperto giuridico presso l'Ambasciata italiana. La scelta di dove istituire la figura è politicamente discrezionale, per quanto a volte le logiche di essa sfuggano. All'interno dell'Unione europea (UE), in effetti, potrebbero essere sufficienti i soli Punti di contatto; mentre al di fuori dell'UE, non potendo questi ultimi operare, sarebbe indispensabile rafforzare la figura. Per l'effetto, sarebbe opportuno pensare ad un'organizzazione razionale divisa per macro-aree, che immagino possano essere quella balcanica, quelle ex-jugoslava, nordafricana, centrafricana e sudafricana, mediorientale, orientale, statunitense, del Regno Unito e centro-sud americana. Al momento si registra una scelta a metà tra UE ed *extra*-UE, comunque, incompleta, naturalmente condizionata dalla limitata disponibilità di fondi in legge di bilancio. La figura, inoltre, al momento non appare economicamente ben incentivata, apparendo l'indennità *extra*-stipendio insufficiente perfino a coprire le spese di permanenza all'estero. Ciò, ovviamente, non aiuta a far progressi.

I compiti sono sommariamente descritti nella fonte sovranazionale istitutiva⁸, ma in realtà non sono tipizzati.

Provo a tracciarne un elenco plausibile, colto unicamente da un'attenta osservazione delle prassi in uso. Il magistrato di collegamento dovrebbe: 1) far capire ai colleghi italiani il proprio ruolo e la propria presenza, anche mediante lettere, *mail* e corsi presso la Scuola della Magistratura, spiegando come essi possono approfittare della figura; 2) dare informazioni all'autorità giudiziaria nazionale sulla pendenza o l'esito di una procedura all'estero; 3) dare informazioni all'estero sulla pendenza o l'esito di una procedura italiana; 4) fornire copia di sentenze e decisioni alle autorità richiedenti, interne o estere; 5) dare informazioni all'A.G. nazionale o all'estero sulla corretta individuazione del destinatario delle richieste; 6) informare i colleghi all'interno dei confini nazionali sulle caratteristiche dei sistemi stranieri; 7) dare informali spiegazioni sul sistema italiano all'estero o ai magistrati di collegamento esteri che le richiedono; 8) seguire le udienze sensibili, anche partecipandovi⁹, stimolandone le attività (per esempio, la fissazione) e allertandone i protagonisti, vuoi giudicanti che requirenti, e/o, all'occorrenza, altri Punti di contatto e/o i magistrati di collegamento; 9) rapportarsi spesso con il Corrispondente nazionale presso il Ministero della Giustizia nonché col Gabinetto del Ministro, anche per

⁷ Decreto legislativo 28 marzo 2024, n. 45, *Disposizioni per il riordino della disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili, in attuazione dell'articolo 1, comma 1, della legge 17 giugno 2022, n. 71*, in GU n. 81, del 6 aprile 2024.

⁸ Azione comune 96/277/GAI, art. 2: "*Le funzioni dei magistrati di collegamento comprendono di norma qualsiasi attività intesa a facilitare nonché accelerare, in particolare tramite l'istituzione di contatti diretti con i servizi competenti e con le autorità giudiziarie dello Stato di destinazione, tutte le forme di cooperazione giudiziaria in campo penale e, se del caso, civile. Le funzioni dei magistrati di collegamento possono altresì includere, in base agli accordi conclusi tra lo Stato membro di invio e lo Stato membro di destinazione, qualsiasi attività intesa a garantire le funzioni di scambio di informazioni e di dati statistici dirette a facilitare la conoscenza reciproca dei rispettivi sistemi giuridici e delle banche di dati giuridici degli Stati interessati, nonché i rapporti esistenti fra le professioni giuridiche specifiche di ciascuno di tali Stati*".

⁹ Per i magistrati stranieri si è registrata la presenza alle udienze della Cassazione, come ad esempio si coglie da Cass. pen. (Sez. VI), sentenza del 30 dicembre 2014, n. 48.

relazionare sulla propria attività; 10) mettersi al passo con la lingua del Paese di riferimento; 11) frequentare personalmente e non solo virtualmente la Rete, partecipando a riunioni interne ed internazionali.

Trattasi, pertanto, di un *jolly* para-giudiziario, un intraprendente e fantasioso “fluidificatore” che risolve in un modo o nell’altro, spesso per le vie brevi (quanto può essere sufficiente una *mail*, a volte!) i problemi che, imprevedibilmente, la quotidianità presenta.

4. Esperti giuridici

A tale ruolo se ne aggiunge un altro di rilevante importanza, fissato dall’art. 168 del D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 e successive modificazioni¹⁰. È quello degli esperti giuridici (che la L. 160/2019 ha fissato in numero di trenta)¹¹, tratti da personale dello Stato o di Enti pubblici appartenenti a carriere direttive o di uguale rango, tra cui magistrati, che l’Amministrazione degli affari esteri può utilizzare negli uffici centrali, nelle rappresentanze diplomatiche e negli uffici consolari, per l’espletamento di specifici incarichi che richiedano particolare competenza tecnica ed ai quali non si possa sopperire con funzionari diplomatici.

Le persone predette devono essere in possesso della cittadinanza italiana, in età compresa tra i trenta e i sessantacinque anni. L’esperto è nominato con decreto del Ministro per gli affari esteri, sentito il Consiglio di amministrazione del Ministero, di concerto con il Ministro per il tesoro. Va da sé che per i magistrati ordinari sarà il Consiglio Superiore della Magistratura a disporre, su richiesta del Ministro della Giustizia, il collocamento fuori ruolo. Gli incarichi hanno durata biennale e sono rinnovabili per tre volte ma sono revocabili in qualsiasi momento a giudizio del Ministro per gli Affari Esteri.

Facilissimo immaginare che questa figura, che percepisce un’indennità pari quasi al doppio di quella del magistrato di collegamento, possa essere impiegata discrezionalmente dall’Ambasciatore italiano all’estero anche per la soluzione dei problemi che quotidianamente affliggono il Punto di contatto o, se c’è, lo stesso magistrato di collegamento. Una di dette figure sta iniziando ad operare in Romania e ben può, di fatto, sopperire alla mancanza del magistrato di collegamento. Ovviamente, essa ben può essere impiegata per la consulenza su altri affari giuridici di cui in Ambasciata si avverte l’esigenza.

Di fatto, ma solo di fatto, la figura opera con il c.d. “doppio cappello”, quello cioè di ausilio al sistema giudiziario e di ausilio al Governo. Un ibrido, sì, finora impiegato soprattutto presso le Rappresentanze permanenti dell’Organizzazione delle Nazioni Unite e dell’Unione europea, ma un ibrido intelligente che, se sortisce buona riuscita presso le sedi delle Ambasciate italiane, può, con le scelte giuste in legge di bilancio, auspicabilmente moltiplicarsi e costituire una scelta efficace anche sul piano della cooperazione giudiziaria, perlomeno presso i Paesi più rilevanti sul piano geo-politico. E pazienza se debba tollerarsi un qualche strappo alla rigida regola della separazione dei poteri, a maggior ragione laddove lo Stato italiano, nel raggiungimento degli obiettivi, dimostri di sapersi muovere sul piano internazionale in modo unitario, da un lato irrobustendo l’*expertise* magistratuale a favore del Governo e, dall’altro, dotando il

¹⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, *Ordinamento dell’Amministrazione degli affari esteri*, in GU n. 44, del 18 febbraio 1967.

¹¹ Legge 160/2019, *Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*, in GU n. 304, del 30 dicembre 2019.

RETE GIUDIZIARIA EUROPEA PENALE, MAGISTRATI DI COLLEGAMENTO ED ESPERTI
GIURIDICI PRESSO LE AMBASCIATE

magistrato nominato come esperto di una struttura amministrativa solida e stabile (il che è da tempo fisiologico per gli esperti stranieri in Italia). Del resto, non è un mistero che la cooperazione giudiziaria si inventa e si rigenera giorno per giorno: il suo futuro può già dirsi iniziato!