



**14th Conference of the Network of Public Prosecutors or equivalent institutions
at the Supreme Judicial Courts of the Member States of the European Union
(NADAL-Network)**

Agenda

3rd May 2023 – Wednesday

- 08.00 – 18.00 Arrival of the participants and registration
- 18.30 Departure from hotel – Fort St Angelo, Vittoriosa (bus)
- 19.00 – 22.00 Welcome reception (Fort St Angelo, Vittoriosa)
- Dress Code: Smart Casual
- 22.00 Departure from Fort St Angelo, Vittoriosa to hotel (bus)

4th May 2023 – Thursday

- 9.00 – 10.00 Opening of Conference (Grand Ballroom, Radisson Blu Resort, St Julians)
- Dr Victoria Buttigieg (Attorney General of Malta, President of the network)
- Hon Dr Jonathan Attard (Minister for Justice)
- Hon Mr Justice Aaron Bugeja (Criminal Court Judge)
- Ms Manon Lapointe (International Association of Prosecutors' General Counsel)
- 10.00 – 10.15 Family Photo
- 10.15 – 10.45 Coffee Break
- 10.45 – 12.30 First Session:

Data Protection and the fight against financial crime

- Chair: Ms Catherine Pierse (Director of Public Prosecutions, Ireland)
- Speakers: Madam Justice Lorraine Schembri Orland (serving Maltese judge at the ECHR)
- Ms Laura Codruța Kövesi (European Chief Prosecutor - EPPO)
- Mr Bostjan Skrlec (Vice President - Eurojust)
- Mr Stefan Blätter (Attorney General, Switzerland)
- Ms Ingrid Dereaux (Secretary General – ETJN)
- followed by discussion*
- 12.30 – 14.00 Lunch Break
- 14.00 – 15.30 Second Session:
- ‘The future of the NADAL-Network I’***
- Chair: Dr Victoria Buttigieg (Attorney General of Malta, President of the network)
- Speakers: Prof Renato Finocchi Ghersi (Procurator General, Italy)
- Mr Peter Polt (Prosecutor General, Hungary)
- Mr Max Hill, KC (Director of Public Prosecutions, England and Wales)
- followed by discussion*
- 15.30 – 16.00 Coffee break
- 16.00 – 17.00 *continuation of discussion*
- 17.00 – 18.30 Free time
- 18.30 Departure from hotel’s lobby by bus to Mdina (historical medieval town)
- 19.00 - 19.45 Walking tour of Mdina
- 20.00 - 22.00 Networking Dinner at Bacchus Restaurant, Mdina
- Dress Code: Business attire
- 22.00 Departure to hotel (bus)

5th May 2023 – Friday

9.30 – 10.15	Third Session: <i>Environmental Criminal Law</i>
Speaker:	Mr Francois Molins (Procurator General, France) <i>followed by discussion</i>
10.15 – 11.00	continuation of Second Session <i>‘The Future of the NADAL-Network II’</i>
Presidium:	Dr Victoria Buttigieg, Prof. Franz Ploechl, Ms Martine Solovieff <i>continuation of discussion</i>
11.00 – 11.30	Coffee Break
11.30 – 12.00	Continuation of the third session – adoption of amended Articles of Association
12.00 - 12.10	Election for hosting the 2025 NADAL conference
12.10 – 12.30	Closing of Conference
12.30 – 14.00	Lunch
14.00	Departures

Al Sig. Procuratore Generale
Luigi Salvato

Oggetto: 14th Conference of the Network of Public Prosecutors or equivalent institutions at the Supreme Judicial Courts of the Member States of the European Union (NADAL-Network). Malta 3-5 maggio 2023.

Alla conferenza annuale di Nadal Network, cui hanno partecipato i Procuratori generali, o equivalenti, degli Stati membri dell'Unione Europea, nonché osservatori esterni di Paesi non facenti parte dell'UE, in rappresentanza dell'Ufficio sono intervenuti l'Avvocato generale Renato Finocchi Ghersi e il sostituto M. Francesca Loy.

I temi trattati hanno riguardato nella prima sessione le garanzie per la protezione dei dati personali nei procedimenti penali per reati finanziari; in particolare la conservazione dei dati alla luce delle diverse legislazioni dei Paesi membri. Sono intervenuti sul punto anche rappresentanti di EPPO, di Eurojust e ETJN. Nella terza sessione si è discusso di reati ambientali.

Il tema principale della conferenza, nella seconda e quarta sessione, ha però riguardato il futuro di NADAL. In particolare, le modifiche statutarie alla luce delle nuove emergenze e dell'esigenza di conferire un nuovo assetto statutario e organizzativo alla Rete, anche al fine di ottenere finanziamenti dall'Unione Europea.

Vi è stata ampia discussione sulla richiesta di partecipazione da parte del Regno Unito, rappresentato dal Director of Crown Prosecutors, che pur essendo tra i fondatori della rete in seguito alla Brexit non può essere considerato membro effettivo, ma soltanto osservatore esterno. La soluzione finale ha trovato il consenso comune nel consentire al Regno Unito di essere partner della Rete, secondo le disposizioni di un memorandum di intesa.

L'avv. gen. Renato Finocchi Ghersi ha svolto la relazione che si allega, che ha riassunto i lavori svolti nel corso dell'anno dal gruppo di lavoro costituito durante la Conferenza tenutasi a Vienna lo scorso anno e ha formulato le proposte di modifica allo Statuto. La relazione è stata accolta con favore e ha ricevuto i complimenti da parte del Presidente della Rete e dei componenti.

Tra le varie modifiche statutarie è stata approvata la previsione di corrispondere una quota di iscrizione per far fronte alle spese necessarie per il mantenimento in vita della rete e la creazione di un sito web, a carico di ogni Paese membro, nella misura di 2000 euro annui.

Roma, 11 maggio 2023

M. Francesca Loy

NADAL - MALTA
3-5 May 2023

**14 Conference of the Network of Public Prosecutors or
equivalent institutions at the Supreme Judicial Courts of the
Member States of the European Union (NADAL-Network)**

Second Session

The future of the NADAL - Network

Renato Finocchi Ghersi (Advocate General, Italy)

1. First of all, I would like to express my deep gratitude to Dr. Victoria Buttigieg, our President of the Nadal Network and Malta Attorney General, and to all of you, representatives of the European Prosecutor General's Offices, for the opportunity I have today to open the works of this significant session of the Conference.

I consider this opportunity an honor and a privilege, and so does Mr. Luigi Salvato, Prosecutor General at the Supreme Court of Cassation, who is not here today because of previous commitments.

I am also grateful for the great hospitality that the Office led by our President, Dr. Victoria Buttigieg, and her excellent staff, are offering here in Malta.

This is my first visit to Malta, although it is very close to Italy. I hope this visit may represent a new beginning to strengthen the cooperation between our Offices, and an occasion to be better acquainted with this marvelous island and its culture.

However, next to these honors, I feel a special responsibility, because of the complex topic of this this Conference session: The future of the Nadal Network.

I shall try to do my best, but please do not expect from me the indications of a definite and detailed way forward. I would not be able to do so, and I believe this is not what you expect from me.

Instead, I just would like to share with you some introductory thoughts, which could urge all of you to share your own, so that the summing-up may result into a shared way forward.

To this end, my speech is divided into three parts.

In the first part, I would like to underline the reasons why today, 15 years after the establishment of the Network, we are asking ourselves "What is the future of this organization?"

In the second part, I would like to highlight the amendments in the Network Statute proposed by the Working Group I joined in.

The Group worked in compliance with the mandate received by the Wien Conference in May last year.

In the third part, I would like to underline the possibilities that these modifications may offer, and that sometimes result from the situation we are experiencing today, which is characterized by serious, often dramatic, transformations and crisis.

The over-a-year war following the aggression of Ukraine is certainly the event that is mostly affecting the current stage and making the future uncertain.

Here comes my first consideration.

It is not by chance that right now, in this historical period, the representatives of the Prosecutor General's Offices of the Supreme Court of EU Member States, and some qualified observers that have been within this organization for years are wondering about the future of this organization and deciding to give more stability and effectiveness to the Network.

My belief was confirmed by the reading of the speech that Mr. Jean Louis Nadal, then Prosecutor General at the Court of cassation, held on 6 February 2009 in Paris. Prosecutor General Molin appropriately handed out this text during the last Conference in Wien.

With that speech, Prosecutor General Nadal opened the works of the Conference establishing the Network that is rightly named after him.

I have seldom found, in mere six pages, concepts so clearly expressed.

They well represent the needs underlying the establishment of the Network, and the aims it intended to achieve.

The guiding principles of that speech were the European ideal and the strengthening of the Union's Institutions, and above all, the goal "*de favoriser d'une part l'expression de la norme communautaire et européenne et d'autre part la consolidation de l'espace de justice et de liberté*".

Besides, it made a consideration that is still relevant today more than ever, on the common problems and questions we share as Prosecutor Generals.

What is the institutional placement and the role of Prosecutor Generals at the Supreme Courts?

How can Supreme Courts ensure and spread the implementation of European Union law, with a view to strengthen the European Legal Space?

Within this context, the Network was conceived as a tool to encourage the exchanges of ideas and practices on all questions concerning the role, the organization and the functioning of Prosecutor General's Offices. And this is in the awareness and respect for different organizational models existing within the countries of the European Union.

If you look at this program through the eyes of today, you should acknowledge the effectiveness and forethought in ensuring the Network's vitality and success in the last fifteen years.

This is proved by the thirteen yearly Conferences, the questions at stake and the relations built between Prosecutor General's Offices, and often between the people participating to them.

In particular, we should underline that the application of EU law and the strengthening of the European area of freedom and justice made great progress in these years.

European Criminal Law became a subject of study in our Universities.

The complexity of forms of integration between national criminal law and the European legal system is underlined, described by scholars, and verified by judges and public prosecutors in their concrete practice.

The title of a good book written by an Italian scholar well expresses this complexity: "The Judge in the Labyrinth", and we can associate public prosecutors with judges.

This evolution towards a multi-level integration followed two guidelines.

The first concerned the influence of European regulations on national criminal law; the second guideline depends on the law of international treaty, first of all on the European Convention of Human Rights.

In both cases, the impact of the Courts, the European Court of Justice and the Strasbourg Court has become so pervasive that the so-called "dialogue" with national Supreme and Constitutional courts has become an ordinary way for their functioning.

This is not the right place and time to list all the instruments, which have enriched, over the years, the forms whereby European law expresses itself.

Among them:

first of all, the establishment of the primacy of European law;

then, the growing protection of fundamental rights and the “constitutionalization” of the Nice Charter;

the development of a “pro-active jurisdiction” of the European Union; although the EU does not have a direct role in passing the rules of criminal law, it can highlight conducts affecting the protected interests, and the objectives pursued by the European Union, and encourage the States’ interventions through sanctions.

Over the years, judicial and police cooperation within Europe developed through different methods.

European Arrest Warrant and the procedures for the surrender between States, the transposition of the 2014 Directive concerning the European Investigation Order (in Italy transposed by the Legislative Decree No. 108/2017).

We also have the framework decisions approved by the JHA over the 2000s to fight against transnational economic crime, and money laundering, in relation to the enforcement in the EU member States of the blocking of assets, the identification and freezing of assets, their seizure and confiscation.

Finally, the establishment and functioning of EPPO represent a growing reality we all know, since we indirectly participated to its creation in different Countries.

Besides, it is the best example of the changes occurred over the years within Europe with respect to prosecution Offices.

The above-mentioned phenomena made the situation more complex for any European scholar or interpreter, but they belong to the natural historical development of European legal system.

Two extraordinary and even devastating events of the last few years have a completely different nature: the Covid19 pandemic, and the war following the Ukrainian aggression by the Russian Federation.

In Italy, for example, some emergency measures ensuring the course of criminal trials adopted during the pandemic were then transposed into national law.

“Remote-procedures” represented an opportunity to speed up the introduction of the on-line criminal trial.

Scholars, lawyers, judges and prosecutors have strongly debated the possibility of conducting remote investigative activities, such as the questioning of the person under arrest.

Then again, the possibility of conducting hearings in chambers or in open court with these methodologies ensured that trials could be held during the pandemic.

In particular, as far as the Supreme Court of Cassation is concerned, emergency rules led to a significant trial reform, from holding trials in writing rather than orally.

The public prosecutor and the other parties to the proceedings submit their arguments in writing.

The parties can anyway request that their case may be heard in public hearing, for the protection of their right to defense.

This reform made the Supreme Court of Cassation more productive. It was encouraged by the high degree of technicalities in evaluating the application of rules and the role played by the Supreme Court within the Italian legal system as the Court ruling on the lawfulness. Currently, the average duration of a criminal trial before the Court is less than a year.

This new procedure has obviously revolutionized the work of the Court’s Prosecutor General’s Office. My colleagues and I had to draw up deeds in writing, which certainly requires more commitment and rigor in the wording, but the obtained results are comforting, with respect to the productivity of the Court as a whole.

To conclude on this point, it would be interesting to know what is left of the emergency rules in the legal systems of EU countries, and which temporary changes have become permanent.

The war and its dramatic events brought major consequences to Prosecution Offices for at least three reasons that I briefly wish to mention.

First, the search for evidence of war crimes committed in the Ukrainian territory. Even in Italy, the refugees' statements were the main source of news on war crimes. Unfortunately, this activity is not always conducted systematically throughout the Italian territory.

Then, I think that we are all aware of the databank created at Eurojust, in The Hague, where evidence gathered in various European countries should be entered, and of the commitment of the Prosecutor General at the International Criminal Court to this end. In this field, we all look at the follow-up of the last JHA London meeting of the last month of March, and we appreciate the results of the Lvov Conference *United for Justice*, organized by the Ukrainian Prosecutor General in the last month of March.

Furthermore, I would like to underline that in Italy the Ukrainian war events strongly accelerated the process of drafting the Code of transnational crimes, with a view to implement the obligations taken by the Rome Statute establishing the International Criminal Court.

The related bill was examined on 17 March 2023, as illustrated by the Minister of Justice during the previously mentioned London Conference.

With this proposal, Italy introduces the term – crime of aggression and expands war crimes. Besides, it lays down the universal criminal jurisdiction, by prosecuting crimes wherever they are committed, if the perpetrator is steadily located within the Italian territory.

With no claim to be exhaustive, I have just described the historical context where we are now that is undergoing great transformation.

I believe that this consideration justifies the observation from which I began my speech, that it is not by chance that right now we are considering changes to the Network Statute to update its content and improve its functioning.

2. Moving to the second part of my presentation, devoted to the explanation of these modifications, I want underline that they tend to make the action of the Network more flexible and effective, even with the aim of obtaining funds from the European Union.

First, we all have to thank our colleague, the Prosecutor General of Malta, for her commitment in leading the Working Group created at the Wien Conference, and for the transparency and effectiveness characterizing it.

The group was composed of members of the Nadal Network from Austria, Bulgaria, France, Italy, Luxembourg, Malta, and Spain. In these last months, it has met twice on-line and exchanged e-mails and comments on various proposals.

During the Wien Conference Prosecutor general Molin had expressed the need for some changes.

Since the first meeting of 5 September last year, the group's terms of reference and working modes have been acknowledged and approved.

The debate was wide, and all the participants could speak and submit proposals.

With a view to examine the text handed out on 16 March 2023, to which I am referring, it is important to start by saying that the Working Group decided to recommend making some modifications included in the text, while further changes will be decided by the plenary assembly of the Network.

As results from the preamble and the amendments to Article 3, you can see the expansion of the Network's functions and initiatives.

Then, Article 3 states that the Network shall take an active role in the "promotion" of contacts and information between the participating parties.

Beforehand the Network could only encourage contacts supposedly already activated. This new promotional function enlarges the Network's area of initiative in various fields and entitles its members to identify interest areas where to exchange information. Even the suggested amendment to Article 4 is linked to the Network's functions, and it is intended to increase its potential. In particular, the establishment of a Web site with its own address shall be institutionalized, where to information and requests can be addressed to the Network.

The Corporate Secretary shall manage the Web site and the address of the Network by uploading contributions submitted by the members.

That is how you can identify the body in charge of supervising the management of the site, thus ensuring that it may work steadily and play a more active role in relation to the Network's functions.

It is important to stress that during the Working Group's meetings, we debated the management of the Web site, and we submitted some proposals.

Some of us, including myself, pointed out that an effective management of the Web site entails the employment – even part-time- of one or two staff members, who can steadily work to keep it updated and insert the necessary documents.

These employees could work under the scientific and functional coordination of one or two retired Prosecutor Generals, who could usefully perform this function remotely.

Their activity seems particularly useful to the internal organization of the site and the classification of documents in different sections within the site.

I do believe that this kind of solution might be necessary to ensure the effectiveness of the new organization. I know the day-by-day pressing work tasks we all go through. That is why the employment of one or two staff members, keen on information technology, seems necessary for the success of the reform.

Even for this, as we shall see, we are planning some changes in the Network resources. Article 6 is devoted to the observers, and it was the mostly amended article.

In the original text, the expected observers belong to the States that are in the negotiating stage before their admission as members of the European Union.

The recommended text widens the category of observers, by taking into account the reality matured in these years of the Network activity, which confirmed the interests in participating by Prosecutors General Offices of other countries and the success of this organization.

First, the new text enhances the participations acquired in these years of activity, by establishing the category of “permanent observers”.

The Statute expressly appoints them. They are the Prosecutor Generals of Albania, Liechtenstein, Moldova, Norway, Serbia, Switzerland and the United Kingdom.

Then, it defines any new observers, which can be natural persons, legal persons, or institutions that are not members of the Network and are invited to attend the annual seminar organized by the Network.

From this phrasing, we can already read that the purpose is to make the participation to the Network and its seminars more flexible, in consideration of the institutional innovations, and the ongoing changes in European and global law.

This flexibility is undoubtedly enriching for the Network.

Finally, Article 6 identifies the subjects who can be anyway admitted as observers.

Beside the Prosecutors General of the States in the negotiating stage before their admission to the European Union, they are the following:

the Prosecutors General of the European States that are not members of the EU or that were previously members of EU;

European bodies and European Union/International institutions or associations whose function directly relates to the criminal justice system.

The Working Group agreed on including EPPO and Eurojust within this last category, as they are considered included among the observers, because they do not perform their functions, and they are not established at the Supreme Judicial Courts of the EU member States.

Furthermore, the inclusion of associations among possible observers contributes to highlight the Network's open spirit to participation.

The general meeting shall decide on admission as an observer at the request of the prosecutor general in question, or of the equivalent institution, or of the body.

To conclude on this point, the new provisions allow inviting expert and somehow interesting professionals for the Network's new functions, and enlarging the participation to its activities, as confirmed by the provision enabling associations to be observers.

As mentioned, the expansion of the Network's activities makes it necessary to strengthen the structure of the Secretariat.

For this reason and for a larger stability of this administrative unit, we recommend increasing the years of the corporate secretary and the treasurer's term of mandate from two to four.

They act under the supervision of the Network President and Vice President, thus ensuring a steady day-by-day management, as well as the natural turnover in the Network Presidency, and the pluralism and participation in the organizational and executive functions.

Finally, Article 13, devoted to human resources, lays down that any effective member and observer shall pay a yearly contribution of two thousand Euros.

I personally agree on this choice, although I know that this kind of obligation may entail difficulties for some Prosecution Offices without financial autonomy and their own budget.

We shall need to negotiate this funding with the Minister of Justice, as I shall do in my Office. Its amount is not likely to represent a serious problem for the European States' budgets, but it does represent an indispensable contribution to the Network's goals to reinforce itself, as already discussed.

We look forward to seeing it also increased by the contributions coming from the European Institutions.

3. As I move on to my conclusions, I would like to make two comments on the upcoming future, although they are certainly not exhaustive.

My first comment concerns our commitment and our activities within the Network.

I believe that these changes to the Statute, the establishment of an effectively managed Web site and the planning of new self-financed and EU-funded resources can greatly improve the functions of the Network.

We need a more active role for our offices. They will be able to send material of interest to the Web site sections.

This way, the circulation of information, the spreading of best practices, the better knowledge of our legal systems will be increased.

To this end, it would be useful for any Network member to set up a contact point, acting as reference point for its Prosecutor General's Office.

The steady organization of the Secretariat, ensured by the four-year-term, and its renewed structure should ensure the effectiveness of the management and its accountability.

I wish to underline again that these objectives can be reached, provided that a renewed effort from all of us makes our Office's participation to the Network more vital and useful.

In this respect, the innovations introduced because of the pandemic can be useful to us, with a view to organize Web-meetings from time to time, in case the Presidency believes it to be useful and necessary, on topics we may identify on case-by-case basis, resulting from the rapidly changing complex scenario and affecting the functioning of our offices.

The set-up of these events can be very agile and flexible, using Web platforms and limited working times.

In my view, the need for increasing the opportunities of debate between Prosecutors General does not respond to any theoretical or political interest, but it becomes clear because of the current historic period and the extraordinary events that have been taking place.

Article 4 of the Statute, in its original text, establishes that the Network "*shall organize, at a frequency to be determined by the general meeting, and in theory every year, a seminar devoted to contemplating the issue that fall under its purpose*".

If we look at the external relations of the Network, I believe that the original spirit inspiring Jean Louis Nadal's founding speech, embedded in the norms of the Statute, is still relevant and vital.

The relevance of those "*memes problematiques*", and of the "*meme questionnement en partage*" that Prosecutor General Nadal fully highlighted in his speech, can be found in Article 3 of the Statute, devoted to the purpose of the Network, that is to: "*promote the exchange of ideas and the sharing of experiences on all issues related to the role,*

organization and functioning of the public prosecutor's office or equivalent institutions at the Supreme Judicial Courts of the Member States of the European Union”.

These features of self-organization and autonomy for a free exchange of ideas and experiences make the Network different from other European and international Agencies where Prosecutors General are present.

I am referring to Eurojust, the Consultative Forum, EuroMed, the Council of Europe and its organizations, from the CPEJ to the Consultative Council of European Prosecutors, ENPE – Network of Prosecutors for Environment.

These organizations are established by European regulations or international treaties, and they have special functions identified by the rules influencing, inevitably and correctly, their activities.

This is not the case of our Network.

I remember the positive response of the Prosecutors General attending the Consultative Forum at the Hague in 2021, when they approved the same agency's choice to hold a session of the yearly meeting without any planned interventions by Eurojust, thus favoring a more informal and frank exchange of views and the establishment of trustful personal contacts between the Chief Prosecutors of the EU member States.

The need for this free and informal exchange of ideas and experiences can be better satisfied in our meetings.

Furthermore, the presence of non-European observers as Network members, according to the new rules of the Statute, stresses the opening of different experiences and helps strengthening information exchanges as well as exchanges tending to improve judicial cooperation.

Alongside these organizational and functional aspects, my second comment concerns the cultural horizons wherein the Network works deserve to be mentioned.

I think that we are all well aware of the debate under consideration, not only among scholars, on the “Legal comparison by the Supreme Courts” and the “Dialogue by the

Courts”, regarding the interrelations between international, supranational, constitutional and supreme national courts.

We are also aware that this debate has not been always so friendly in the last few years. I cannot explore this dialogue more extensively, but I believe that public prosecutors performing their activities at the Supreme Courts are part of it.

Our task, and certainly my Office’s task, is to cooperate with the Supreme Court of cassation to ensure a uniform interpretation of European and national law.

Our written intervention in the most relevant questions is drawn up after a model taking from the intervention of the Advocate General at the EU Court of Justice, and this opinion is part of the most general framework of interpretation and establishment of European Law.

In this function, the Supreme Courts also quote precedents of other countries’ courts to justify their decisions. There are many examples mentioned and discussed during University courses and by distinguished jurists.

Legal culture, especially in criminal law and procedure, has often been linked to a nationalistic bias.

Today, the situation is quickly changing in Europe, because of the entry of European jurisdiction in law-making, within certain limits, even in this area of the legal system. The most extensive and refined studies, devoted to the establishment and development of European law and more generally to global law, highlighted that “the constitutional traditions common to the member States of the European Union” represent a general clause formulated by the Court of Justice of the European Union, and subsequently codified by the Treaty on European Union and the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

“These common constitutional traditions clauses introduce an entirely new manner of lawmaking”, as stated in seminal article by Professor Sabino Cassese, an Italian leading scholar, former Minister of the Public Administration during the Ciampi Government and Judge of the Constitutional Court.

The author of this article, significantly entitled “*Ruling from below: Common constitutional traditions and their role*” (published in *New York University Environmental Law Journal*, 2021, Vol. 39, pp. 591-618), describes the characteristics of this legislation with respect to our constitutions. I would like to mention two of them, which seem to be the most significant characteristics.

The first characteristic is that higher law and jurisprudence is made up of the lower law and jurisprudence, through a process of absorption. Therefore, in the area of fundamental rights, applied also in criminal law and procedure, the “general principles” of European law are the result of a complex “two-way” process, because they first proceed from the bottom up, and then from top down. The higher law can derive from lower law; the general principles do not drop down from the top. This process launches a “dialogue” between the two levels. The inclusion of Member State law and jurisprudence in the concept of European law produces a European conglomerate of legal norms of different legal orders (see Armin von Bogdandi, *The Current Situation of European Jurisprudence*, in *Max Planck Inst. For Compar. Public Law*, No. 2020-08).

In my opinion, these developments ensure an important and fruitful future for the Network, wherein we participate with enthusiasm, as proved by your attendance and the topics of this Conference.

The autonomy of the Network, as a place of free comparison between ideas and experiences, the non-overlapping with other European organizations, the inclusion and enhancement of the legal comparison as a work method even for public prosecutors as European jurists, provide wide areas for the progress of the Network’s activities.

The model here represented is common to other existing networks, like the networks established between European Supreme Courts, Councils of State and Administrative Courts, and Constitutional Courts.

Sociologists recall the concept of the so-called “epistemic community” to define them. The beginning of the Wikipedia entry well explains this concept.

“An epistemic community is a network of knowledge-based experts who help decision-makers to define the problems they face, identify various policy solutions and assess the policy outcomes. The definitive conceptual framework of an epistemic community is widely accepted as that of Peter M. Haas. He describes them as *‘...a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy relevant knowledge within that domain or issue-area’*.

Although the members of an epistemic community may originate from a variety of academic or professional backgrounds, they are linked by a set of unifying characteristics [1] for the promotion of collective amelioration and not collective gain.[2]”.

In the last difficult years, I have often felt a call for Paul Valery’s maxim, whereby “once the future was better.”

I think that our Network and our commitment are good instruments to reverse course. I thank you very much for your attention.

NADAL -MALTA

14 Conference of the Network of Public Prosecutors or equivalent institutions at the Supreme Judicial Courts of the member States of the European Union (NADAL Network)

Malta, 3-5 may 2023

The future of NADAL Network

Renato Finocchi Ghersi, Advocate general

Corte di cassazione - Italia

1. Voglio anzitutto esprimere profonda gratitudine alla nostra Presidente della Rete Nadal, e Attorney general of Malta, Dr Victoria Buttigieg, e più in generale a tutti voi rappresentanti delle Procure generali dei Paesi europei per la possibilità che mi viene offerta di introdurre i lavori di questa importante sessione della Conferenza.

Considero un onore e un privilegio questa possibilità, e con me lo considera tale il Procuratore generale della Corte di cassazione italiana, Dr Luigi Salvato, oggi assente per pregressi impegni.

A questa gratitudine si aggiunge anche quella per la splendida ospitalità offerta qui a Malta dall' Ufficio diretto dalla nostra Presidente Dr Victoria Buttigieg e dal suo ottimo staff.

E' stata, per me, la prima visita a Malta, malgrado la vicinanza con l'Italia, e spero che questa visita sia un nuovo inizio per il rafforzamento della collaborazione tra i nostri

Uffici, oltre che un'occasione per approfondire la conoscenza di questa splendida isola e della sua cultura.

A questi onori si aggiunge però anche un particolare onere a mio carico, derivante dalla complessità del tema oggetto di questa sessione della Conferenza: The future of the Nadal Network.

Tenterò di fare del mio meglio, ma non attendetevi l'indicazione di un percorso dettagliato e definito, non ne sarei in grado e non credo sia quello che vi attendete.

Vorrei invece, più modestamente, condividere con voi alcune riflessioni introduttive, che ne sollecitino altre da tutti voi, in modo che la sintesi possa indicare una strada condivisa.

A questo fine il mio intervento si compone di tre parti.

Nella prima vorrei indicare le ragioni per le quali proprio oggi, a distanza di quasi 15 anni dalla costituzione della Rete, è necessario porsi la domanda : quale futuro per questo organismo ?

Nella seconda cercherò di illustrare le modifiche allo Statuto della Rete elaborate dal Gruppo di lavoro al quale ho partecipato, che ha operato in base al mandato ricevuto dalla Conferenza di Vienna del Maggio dello scorso anno.

Nella terza vorrei indicare le possibilità che queste modifiche offrono, e che sono in alcuni casi determinate dalla realtà stessa nella quale oggi ci troviamo, caratterizzata da profonde, e in alcuni casi drammatiche trasformazioni e crisi.

La guerra seguita all'aggressione dell'Ucraina che prosegue da oltre un anno è sicuramente l'evento che più condiziona la fase attuale e rende incerto il futuro.

Una mia prima convinzione è la seguente: non è un caso se proprio oggi, in questa fase storica, i rappresentanti delle Procure generali delle Corti supreme dei Paesi Ue, e

di qualificati osservatori presenti da anni in questo organismo, si interrogano sul futuro di questo organismo e decidono di dare maggiore stabilità ed efficacia all'azione della Rete.

Ho trovato una conferma di questa convinzione dalla lettura del discorso tenuto a Parigi il 6 febbraio 2009 dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione, Jean Louis Nadal, opportunamente distribuito dal Procuratore generale Molin durante la scorsa Conferenza di Vienna.

Con quel discorso il Procuratore generale Nadal apriva i lavori della Conferenza istitutiva della Rete che giustamente porta il suo nome.

Devo dire che raramente mi è capitato di trovare condensati in sole 6 pagine concetti così lucidamente espressi e così rappresentativi delle esigenze alla base della istituzione della Rete e delle finalità che si intendevano con essa perseguire.

I principi ispiratori di quel discorso erano l'ideale europeo e il consolidamento delle istituzioni dell'Unione, e soprattutto il fine "de favoriser d'une part l'expression de la norme communautaire e europèen et d'autre part la consolidation de l'espace de justice et de libertè".

Inoltre, vi era la constatazione, più che mai ancora attuale, della comunanza dei problemi e delle questioni che condividiamo quali Procuratori generali:

quale è la collocazione istituzionale e quali sono le funzioni del Pubblico ministero presso le Corti supreme ?

come assicurare e diffondere l'applicazione del diritto dell'Unione europea da parte delle Corti supreme, nella prospettiva del rafforzamento dello spazio giuridico europeo ?

In questo contesto la Rete era concepita come lo strumento per favorire lo scambio di idee e di esperienze su tutte le questioni relative al ruolo, all'organizzazione e al

funzionamento delle Procure generali. E ciò nella consapevolezza e nel rispetto dei diversi modelli organizzativi esistenti nei Paesi dell'Unione europea.

Se si guarda con gli occhi di oggi a questo programma, deve riconoscersi la sua efficacia e la sua lungimiranza nell'assicurare la vitalità ed il successo ottenuto dalla Rete in questo quindicennio.

Ne sono la prova le 13 Conferenze annuali organizzate, i temi trattati, le relazioni instaurate tra gli uffici delle Procure generali e spesso anche tra le persone che vi partecipano.

Più in particolare, dobbiamo rilevare che l'applicazione del diritto dell'Unione nei Paesi membri, il consolidamento dello spazio europeo di libertà e giustizia, hanno fatto grandi passi avanti in questi anni.

Il diritto penale europeo è diventato una materia di studio nelle nostre università.

La complessità delle forme di integrazione tra diritto penale statale e ordinamento europeo viene sottolineata e descritta dagli academics e verificata da giudici e pubblici ministeri nella loro concreta attività.

Il titolo di un bel libro scritto da un italian scholar o academic esprime bene questa complessità: "I giudici nel labirinto", ed ai giudici possiamo associare i pubblici ministeri.

Questa evoluzione nel senso dell'integrazione multilivello si è svolta lungo due direttrici. La prima ha riguardato l'incidenza delle european regulations sul diritto penale nazionale; la seconda dipende dal diritto dei trattati internazionali, primo fra tutti la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Nei due casi operano le Corti, la European Court of Justice e la Court of Strasbourg, e la loro incidenza è diventata così penetrante che il c.d. "dialogo" con le corti nazionali è diventato una modalità ordinaria del funzionamento di queste corti.

Non è questa la sede per passare in rassegna gli strumenti che in questi anni hanno arricchito le forme nelle quali si esprime il diritto europeo.

In primo luogo, l'affermazione del primato del diritto europeo;

la crescente tutela dei diritti fondamentali e la “costituzionalizzazione” della carta di Nizza;

lo sviluppo di una “competenza propulsiva“ dell'Unione europea, che pur non avendo una funzione diretta nell'approvazione di norme in materia penale, può evidenziare comportamenti lesivi degli interessi tutelati e degli obiettivi perseguiti dall'Unione, e favorire interventi sanzionatori degli Stati. L'art. 83 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, costituisce come noto la norma cardine in tal senso, indicando la possibilità per l'Unione di prevedere norme minime (standard ?) che individuino reati e sanzioni in particolari settori nei quali opera la criminalità organizzata transnazionale.

In questi anni la cooperazione giudiziaria e di polizia in ambito europeo si è sviluppata attraverso nuovi istituti.

Tra questi il mandato di arresto europeo e le procedure di consegna tra gli Stati, la ricezione della direttiva del 2014 concernente l'ordine europeo di indagine (in Italia recepita con decreto legislativo n. 108/2017), le decisioni – quadro approvate dal GAI nel corso degli anni 2000 per contrastare la criminalità economica transnazionale e il riciclaggio relative all'esecuzione nei paesi dell'Unione del blocco dei beni, all'individuazione e al congelamento dei beni, al loro sequestro e alla confisca.

Infine, l'istituzione e il funzionamento di EPPO costituiscono una realtà che si va consolidando, e che tutti noi conosciamo avendo indirettamente partecipato alla sua costituzione nei vari Paesi, e che rappresenta meglio di tutti gli esempi i mutamenti avvenuti in questi anni nell'ambito europeo in relazione agli uffici di Procura.

Quelli ora descritti sono fenomeni che hanno reso più complesso il panorama per il giurista europeo, ma appartengono alla fisiologia dello sviluppo storico della giurisdizione europea.

Tutt'altra natura hanno avuto i due eventi assolutamente straordinari e per molti aspetti devastanti degli ultimi tre anni: la pandemia da covid 19 e la guerra che è seguita all'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia.

In Italia, alcune misure di emergenza per garantire lo svolgimento dei processi penali adottate durante la pandemia sono state poi recepite dall'ordinamento.

Ad esempio, le procedure "da remoto" hanno costituito l'occasione per accelerare l'introduzione anche nella criminal procedure del processo telematico.

La possibilità di svolgere atti istruttori da remoto, quali l'interrogatorio dell'arrestato, è stata oggetto di forti contrasti nelle opinioni di accademici, avvocati e magistrati.

D'altro canto, la possibilità di svolgere camere di consiglio e udienze con queste modalità ha garantito la funzionalità del processo durante la pandemia.

In particolare, per quanto riguarda la Corte di cassazione, le norme di emergenza hanno determinato una importante riforma del processo, che si è trasformato da orale in scritto.

Il contraddittorio tra le parti è ora garantito dal deposito di atti scritti da parte del pubblico ministero e delle altre parti del processo.

Le parti possono peraltro chiedere la trattazione orale in udienza, a tutela del loro diritto di difesa.

Questa riforma ha garantito una maggiore produttività della Corte di cassazione, ed è stata favorita dal ruolo che la stessa Corte ha nell'ordinamento italiano quale giudice

di legittimità. Attualmente, la durata media di un processo penale davanti alla Corte è inferiore a un anno.

Il procedimento davanti alla Corte Suprema di cassazione è caratterizzato da un alto grado di tecnicismo nella valutazione dell'applicazione delle norme, ed è finalizzato a garantire l'uniforme interpretazione del diritto da parte dei giudici sul territorio nazionale.

Non sono in discussione elementi di fatti da accertare, non si ascoltano testimoni o periti.

Oggetto di valutazione sono la congruità delle argomentazioni degli atti impugnati davanti alla Corte di cassazione, e pertanto l'argomentazione scritta, anche se meno suggestiva, è stata ritenuta idonea a garantire il diritto di difesa e il contraddittorio tra le parti.

Ovviamente questa nuova procedura ha rivoluzionato il lavoro della Procura generale della Corte. Io e i miei colleghi abbiamo dovuto redigere atti scritti, che richiedono certamente maggiore impegno e rigore per la loro redazione, ma il risultato raggiunto è confortante in relazione alla produttività della Corte nel suo insieme.

Questo risultato è molto importante nel contesto italiano, nel quale l'elevatissimo numero di ricorsi rischia di creare un notevole arretrato.

Per concludere sul punto, sarebbe interessante conoscere quanto resta delle norme di emergenza negli ordinamenti dei Paesi dell'Unione europea, quali modifiche temporanee sono diventate permanenti.

La guerra e gli eventi drammatici che la caratterizzano hanno avuto conseguenze rilevanti che riguardano gli uffici di Procura per almeno tre ragioni che voglio indicare in sintesi.

In primo luogo la ricerca delle prove di crimini di guerra commessi nel territorio dell'Ucraina.

Anche in Italia, le dichiarazioni dei rifugiati sono state la principale fonte per queste notizie relative ai crimini di guerra. Purtroppo questa attività non è sempre svolta in modo organico su tutto il territorio nazionale.

In secondo luogo, credo siamo tutti al corrente della banca-dati che è stata istituita presso Eurojust, all'Aja, presso la quale dovrebbero affluire le evidenze raccolte nei vari Stati europei, e dell'impegno in tal senso del Procuratore generale presso la Corte penale internazionale.

In questo campo seguiamo tutti gli sviluppi dell'ultima riunione GAI tenutasi a Londra nello scorso mese di marzo, ed apprezziamo i risultati della Conferenza United for Justice tenutasi a Leopoli e organizzata dal Procuratore generale ucraino nello scorso mese di marzo.

Inoltre, voglio qui sottolineare che in Italia, gli eventi della guerra in Ucraina hanno fortemente accelerato il processo di redazione di un codice dei crimini internazionali, per dare attuazione agli obblighi assunti con lo Statuto di Roma istitutivo della Corte Penale internazionale.

Il relativo disegno di legge è stato approvato il 17 marzo scorso ed illustrato dal Ministro della giustizia nel corso della citata Conferenza di Londra,

Con questa proposta l'Italia introduce il crimine di aggressione ed estende i crimini di guerra. Inoltre, prevede la giurisdizione universale penale, perseguendo i crimini ovunque commessi, se l'autore si trova stabilmente nel territorio italiano.

Quello descritto è, senza pretesa di completezza, il contesto storico in grande trasformazione nel quale ci troviamo oggi.

Credo che questa constatazione giustifichi l'osservazione dalla quale sono partito, secondo la quale non è casuale che proprio oggi ci troviamo a valutare le modifiche allo statuto della Rete per aggiornarne il contenuto e migliorare il suo funzionamento.

2. Vengo ora alla seconda parte del mio intervento, dedicato alla illustrazione di queste modifiche.

Esse sono finalizzate a rendere più flessibile ed efficace l'azione della Rete, anche al fine di poter ottenere finanziamenti dall'Unione europea.

In primo luogo, dobbiamo tutti ringraziare la collega Procuratore generale di Malta per l'impegno profuso nella direzione del gruppo di lavoro istituito nella Conferenza di Vienna, e per la trasparenza e la puntualità che lo hanno caratterizzato.

Il gruppo è stato composto dai members of the Nadal Network of Austria, Bulgaria, France, Italy, Luxembourg, Malta, and Spain, ed ha lavorato in questi mesi riunendosi da remoto per due volte, e scambiando mail e commenti sulle varie proposte.

Fin dalla prima riunione del 5 settembre dello scorso anno sono stati resi noti e approvati i terms of reference del gruppo e le modalità del lavoro.

Credo che tutti questi documenti siano consultabili a richiesta di eventuali interessati.

La discussione è stata ampia e tutti i partecipanti hanno potuto intervenire e formulare proposte.

Per esaminare il testo che è stato distribuito il 16 marzo 2023, e sul quale baso queste osservazioni, è importante premettere che il gruppo di lavoro ha deciso di proporre alcune modifiche inserite nel testo, mentre per altre eventuali si rinvia la decisione all'assemblea plenaria della Rete.

Come emerge sia dal preambolo che dalle modifiche all'articolo 3 si osserva una espansione delle funzioni e delle iniziative della Rete.

Nel preambolo si sottolinea l'importanza della cooperazione non solo tra i Paesi membri dell'Unione europea, ma anche con i rappresentanti di Paesi ammessi alla Rete quali osservatori e con le istituzioni internazionali ed europee.

In secondo luogo, all'articolo 3, alla Rete viene conferito un ruolo attivo nella "promozione" di contatti e scambi di informazioni tra i soggetti partecipanti, laddove in precedenza si prevedeva che la Rete potesse solo favorire contatti presumibilmente già attivati.

Questa nuova funzione promozionale arricchisce lo spazio di iniziativa della Rete in vari ambiti, e lascia ai suoi componenti la facoltà di individuare le aree di interesse nelle quali effettuare tali scambi di informazioni.

Anche la modifica proposta all'articolo 4 è collegata alle funzioni della Rete ed è finalizzata al suo potenziamento.

In particolare si istituzionalizza la creazione di un sito Web con un proprio address al quale possono essere trasmessi atti informativi e richieste indirizzati alla Rete.

The Corporate Secretary shall manage the Web site by uploading contributions submitted by the members of the network and shall manage the address of the network.

In questo modo si individua l'organo al quale è attribuito il compito di sovrintendere alla gestione del sito, al fine di garantire la continuità del suo funzionamento e un ruolo più attivo in relazione alle funzioni della Rete.

Mi sembra importante segnalare che nel corso delle riunioni del gruppo di lavoro la gestione del sito Web è stata oggetto di discussione e di alcune proposte.

E' stato osservato, anche da chi vi parla, che un'efficiente gestione del sito comporta l'impiego, anche part time, di una o due unità di personale che operi costantemente per il suo aggiornamento e l'inserimento della documentazione necessaria.

Queste persone impiegate potrebbero operare sotto il coordinamento scientifico di uno o due retired Procuratori generali che anche da remoto potrebbero svolgere utilmente questa funzione.

La loro attività mi pare particolarmente utile ai fini dell'organizzazione interna del sito e della classificazione delle varie sezioni del sito.

Personalmente resto convinto che una soluzione di questo tipo sia probabilmente necessaria per garantire efficacia al nuovo organismo. Conosco infatti le pressanti incombenze di lavoro day by day alle quali siamo tutti sottoposti. Per questo l'impiego di una o due persone di staff, esperti in informatica, mi paiono necessarie per il successo della riforma.

Anche per questo, come vedremo, si prevedono alcune modifiche in relazione alle risorse della Rete.

L'articolo 6 è dedicato agli observers, ed è stato quello oggetto di maggiori modifiche.

Nel testo originario gli observers previsti sono solo quelli di Stati che si trovano nella fase negoziale che precede l'ammissione quali membri dell'Unione europea.

Il testo proposto indica invece un ampliamento della categoria degli observers, tenendo conto della realtà maturata in questi anni di attività della Rete, che ha confermato l'interesse alla partecipazione da parte di vari soggetti e quindi il successo di questo organismo.

In primo luogo, il nuovo testo valorizza le partecipazioni acquisite in questi anni di attività, istituendo la categoria dei permanent observers.

Essi sono espressamente nominati nello statuto, e sono i Procuratori generali di Albania, Liechtenstein, Moldova, Norway, Serbia, Switzerland and the United Kingdom.

In secondo luogo si definiscono i possibili nuovi observers, che possono essere natural persons, legal persons, or institutions that are not members of the Network and who are invited to attend the annual seminar organized by the Network.

Già da questa formulazione emerge la finalità di conferire maggiore flessibilità alla partecipazione alla Rete ed ai suoi seminari, tenuto conto delle novità istituzionali e delle trasformazioni in atto nel diritto europeo e globale alle quali si è fatto cenno nella prima parte del mio intervento.

Questa flessibilità costituisce un indubbio arricchimento per la Rete.

L'article 6 infine individua quali sono i soggetti che comunque possono essere ammessi come observers.

Oltre ai Pg di Stati che sono nella fase negoziale di ammissione all'Unione europea, essi sono: i Pg di European States that are not members of the EU or that were previously members of EU;

European bodies and European Union/International institutions or associations whose function directly relates to the criminal justice system.

Nel gruppo di lavoro si è concordato che in quest'ultima categoria rientrano EPPO e Eurojust, che si ritiene rientrino tra gli observers poiché non esercitano le loro funzioni e non sono costituiti presso Supreme Judicial Courts of the member State of EU.

Inoltre, l'inclusione delle associazioni tra i possibili observers contribuisce a caratterizzare lo spirito aperto alla partecipazione da parte della Rete.

The general meeting shall decide on admission as an observer at the request of the Public prosecutor in question, or of the equivalent institution, or of the body.

Per concludere su questo punto, le nuove disposizioni consentono di invitare soggetti esperti e comunque di interesse per le nuove funzioni della Rete e per accrescere la

partecipazione alle sue attività, come è confermato anche dalla previsione che consente anche ad associazioni di essere observers.

Come si è visto questa espansione delle attività della Rete rende necessario il potenziamento della struttura del segretariato.

Per questa ragione e per conferire maggiore stabilità a questo organismo amministrativo, si propone di aumentare da due a quattro anni il termine del mandato del corporate secretary e del treasurer.

Essi agiscono sotto la supervisione del presidente e del vice presidente della Rete, assicurando così sia la stabilità della gestione day by day, sia la fisiologica turnazione nella presidenza della Rete, garantendo il pluralismo e la partecipazione nelle funzioni organizzative e direttive.

Infine all'art. 13, dedicato alle risorse, si prevede che ogni membro effettivo e ogni osservatore versi una yearly contribution of two thousand Euro.

Personalmente condivido questa scelta, anche se conosco le difficoltà che questo obbligo può comportare per alcuni uffici di Procura generale, che non godono di autonomia finanziaria e non hanno un proprio budget.

Sarà necessario, come nel caso dell'Ufficio al quale appartengo, negoziare con il Ministro della giustizia questo finanziamento, che per la sua entità non pare possa costituire un grave problema per i bilanci degli Stati europei, ma che invece rappresenta un contributo indispensabile per le finalità di rafforzamento della Rete che abbiamo discusso, e che auspicabilmente si affiancherà anche a contributi da parte delle istituzioni europee.

3. Avviandomi alle conclusioni vorrei svolgere due osservazioni, certamente non esaustive, sul futuro che ci attende.

La prima riguarda il nostro impegno e la nostra attività all'interno della Rete.

Ritengo che le modifiche allo statuto, l'istituzione di un sito gestito in modo efficiente e la previsione di nuove risorse, sia autofinanziate, sia provenienti dall'Unione Europea, possono potenziare notevolmente le funzioni della Rete.

Sarà necessario un ruolo più attivo dei nostri uffici, che potranno inviare al sito materiali di interesse nelle varie sezioni nelle quali esso sarà organizzato.

In questo modo, la circolazione delle informazioni, la diffusione di buone prassi, la maggiore conoscenza dei nostri ordinamenti saranno accresciute.

A questo fine sarebbe utile che presso ogni membro della Rete fosse istituito un punto di contatto, incaricato di essere il referente presso quell'ufficio di Procura generale.

La stabilità del segretariato, assicurata dalla durata quadriennale, e la sua rinnovata struttura dovrebbero garantire l'efficienza della gestione e la sua accountability.

Sottolineo ancora che questi obiettivi possono essere raggiunti a condizione di un rinnovato impegno di tutti noi al fine di rendere ancor più vitale ed utile per tutti i nostri uffici la partecipazione alla Rete.

In questo senso, le novità introdotte a causa della pandemia possono esserci utili per organizzare occasionalmente, in caso la Presidenza della Rete lo ritenga utile e necessario, riunioni "da remoto" on topics we may identify on case-by-case basis che emergono dalla complessa realtà in rapida trasformazione e che incidono sul funzionamento dei nostri uffici.

The set-up of these events can be very agile and flexible, using web platform and limited working times, hence non hindrance to day-to-day activities.

The need for increasing the opportunities of discussion between Prosecutors General does not respond to any theoretical or political interest, but it becomes clear because of the current historic period and the extraordinary events that have been taking place.

L' art. 4 dello statuto, nel testo originario, ha previsto che la Rete “shall organize, at a frequency to be determined by the general meeting, and in theory every year, a seminar devoted to contemplating the issue that fall under its purpose”.

Se ora guardiamo alle relazioni esterne alla Rete, credo sia ancora attuale e vitale lo spirito originario che animava il discorso fondativo di Jean Louis Nadal, trasfuso nelle norme dello statuto.

Il rilievo dell'esistenza di quelle “memes problematique”, delle “meme questionnement en partage” (lasciare in francese nel testo) che il Procuratore generale Nadal illustrava nel dettaglio nel suo discorso che ho citato, si ritrova nell'art. 3 dello statuto dedicato al purpose of the Network, che recita: “promote the exchange of ideas and the sharing of experiences on alla issues related to the role, organization and functioning of the public prosecutor's office or equivalent institutions at the Supreme Judicial Courts of the Member States of the European Union”.

Questi caratteri di autorganizzazione e di autonomia per un libero confronto di idee ed esperienze distingue la Rete da altre agenzie europee e internazionali nelle quali sono presenti i Procuratori generali.

Penso ad Eurojust ed al Consultative Forum, ad EuroMed, al Consiglio d'Europa ed alle sue articolazioni, dal CPEJ al Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), ad alcune iniziative della Venice Commission.

Questi organismi sono istituiti da european regulations o da trattati internazionali, ed hanno precise funzioni individuate dalle norme, che inevitabilmente, e correttamente, condizionano la loro attività.

Ricordo il favore con il quale i procuratori generali presenti al Consultative Forum di Eurojust tenutosi all'Aja nel 2021 accolsero la scelta della stessa agenzia di far svolgere una sessione della riunione annuale senza interventi predefiniti da Eurojust, favouring

a more informal and frank exchange of views and the establishment of trustful personal contacts between the Chief Prosecutors of the EU member States.

Inoltre, la presenza di observers non europei quali membri della Rete, secondo le nuove norme statutarie, accentua l'apertura verso esperienze diverse e contribuisce all'arricchimento degli scambi informativi e di quelli finalizzati a migliorare la cooperazione giudiziaria.

Accanto a questi aspetti organizzativi e funzionali, un cenno finale meritano gli orizzonti culturali nel cui ambito opera la Rete.

Credo che tutti noi siamo ben consapevoli del dibattito svoltosi, non solo a livello accademico, su "Legal comparison by the Supreme Courts" e "Dialogue by the Courts", regarding the interrelations between international, supranational, constitutional and supreme national courts.

Sappiamo anche che questo dialogo non è sempre stato so friendly in anni recenti.

Non posso entrare nei dettagli di questo dibattito, ma credo che anche i pubblici ministeri che svolgono la loro attività presso le Corti supreme ne facciano parte.

Il nostro compito, certamente quello del mio ufficio, è anche quello di cooperare con la Corte al fine di assicurare l'uniformità dell'interpretazione del diritto europeo e nazionale.

Il nostro intervento scritto nelle questioni più rilevanti avviene secondo un modello che ricorda quello dell'intervento dell'Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE, e questa opinione fa parte del più generale circuito di interpretazione e di formazione del diritto europeo.

In questa funzione, le Corti supreme citano anche precedenti di corti di altri paesi per giustificare le loro decisioni. Gli esempi che si trovano citati e discussi nei corsi

universitari e da illustri giuristi sono molti. Ad esempio, on april LASCIARE QUI SPAZIO DA RIEMPIRE CON CITAZIONE IN INGLESE

La cultura giuridica, e quella del diritto e della procedura penale in particolare, è stata a lungo legata a un pregiudizio nazionalistico.

Oggi la situazione sta rapidamente cambiando in Europa, a causa dell'ingresso della competenza europea a legiferare, entro determinati limiti, anche in questo settore dell'ordinamento,

Gli studi a mio parere più approfonditi e raffinati dedicati alla formazione e allo sviluppo del diritto europeo, e più in generale della global law, hanno evidenziato che le “constitutional traditions common to the member States of the European Union” costituiscono a general clause formulated by the Court of Justice of the European Union and subsequently codified by the Treaty on European Union and the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

“These common constitutional traditions clauses introduce an entirely new manner of lawmaking” ha affermato in un seminal article il professor Sabino Cassese, an italian leading scholar, former Minister for public administration during the Ciampi Government and Judge at the Constitutional Court.

The author of this article, significativamente entitled “Ruling from below: Common constitutional traditions and their role” (published in New York University Environmental Law Journal, 2021, vol. 39, pp. 591-618), describe le peculiarità di questa legislazione che riguarda le nostre costituzioni. Ne richiamo due, che mi paiono le più importanti.

The first is that the higher law and jurisprudence is made up of the lower law and jurisprudence, through a process of absorption. Therefore, in the area of fundamental rights, applied also in criminal law and procedure, the “general principles” of European law are the result of a complex “two-way” process, because they first proceed from

the bottom up, and then from top down. The higher law can derive from lower law; the general principles do not drop down from the top. This process launches a “dialogue” between the two levels. The inclusion of Member State law and jurisprudence in the concept of European law produces a European conglomerate of legal norms of different legal orders (see Armin von Bogdandi, *The Current Situation of European Jurisprudence*, in *Max Planck Inst. For Compar. Public Law*, n. 2020-08).

Lo studio che ho citato richiama vari esempi. Uno riguarda la ECHR doctrine of consensus secondo la quale per valutare la correttezza dell’esercizio della discrezionalità da parte di legislatori e giudici degli Stati, la ECHR must test the compliance of national legal order with a common, recognized standard.

The “higher” Court must analyse and compare many different national legal orders, ascertain whether a “consensus” among them can be found, and balance that with the “superior” rule.

This is a process of reception-circulation of legal rules among parallel national legal orders and judicial decision.

The ECHR adopted this standard of judgement in the case on abortion in Ireland.

It demonstrates the second peculiarity of common constitutional traditions.: This vertical two-way procedure also require a horizontal comparative process.

Questi sviluppi recenti assicurano, in my opinion, un futuro importante e proficuo per la Rete alla quale partecipiamo con entusiasmo, come è provato dalla vostra presenza e dai temi trattati in questa Conferenza.

L’autonomia della Rete, quale sede di libero confronto di idee e di esperienze, la non sovrapposizione con altri organismi europei, l’inclusione e la valorizzazione della legal comparison come metodo di lavoro anche per i pubblici ministeri in quanto giuristi europei, offrono ampi spazi per il progresso delle attività della Rete.

Il modello che rappresenta è comune ad altre reti esistenti, come quelle istituite tra le Corti supreme europee, i Consigli di Stato e le Corti amministrative, le Corti costituzionali.

Per definirle possiamo ricorrere al concetto sviluppato dai sociologi della “epistemic community”. L’incipit della voce wikipedia chiarisce bene questo concetto

“An **epistemic community** is a [network](#) of knowledge-based [experts](#) who help decision-makers to define the problems they face, identify various [policy](#) solutions and assess the policy outcomes. The definitive [conceptual framework](#) of an epistemic community is widely accepted as that of [Peter M. Haas](#). He describes them as

“...a network of professionals with recognised expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy relevant knowledge within that domain or issue-area.

Although the members of an epistemic community may originate from a variety of academic or professional backgrounds, they are linked by a set of unifying characteristics^[1] for the promotion of collective amelioration and not collective gain.^[2]

An **epistemic community** is a [network](#) of knowledge-based [experts](#) who help decision-makers to define the problems they face, identify various [policy](#) solutions and assess the policy outcomes. The definitive [conceptual framework](#) of an epistemic community is widely accepted as that of [Peter M. Haas](#). He describes them as

“...a network of professionals with recognised expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy relevant knowledge within that domain or issue-area.

Although the members of an epistemic community may originate from a variety of academic or professional backgrounds, they are linked by a set of unifying characteristics^[1] for the promotion of collective amelioration and not collective gain.^[1]

Negli ultimi difficili anni ho sentito più volte il richiamo alla massima di Paul Valery, “una volta il futuro era migliore”.

Credo che la nostra Rete, e il nostro impegno, siano buoni strumenti per invertire questa rotta.

Vi ringrazio ancora per l’attenzione.

