

**Desk Italiano
di
Eurojust
“Giovanni Falcone e Paolo Borsellino”**



**Relazione
del Membro nazionale
Anno 2017**

INDICE

Capitolo I.....	3
Il Desk italiano nel 2017 ed i mutamenti nel settore della cooperazione giudiziaria penale.....	3
1. Note introduttive	3
2. Il Desk italiano nel 2017: il rafforzamento dell'Ufficio e la sua intestazione alla memoria di "Giovanni Falcone e Paolo Borsellino"	3
3. I mutamenti del quadro giuridico generale nel settore della cooperazione giudiziaria penale	5
4. La nascita della prima autorità giudiziaria dell'UE: il Procuratore europeo. La trama dei rapporti con Eurojust	8
5. La perdurante necessità di una efficiente Eurojust e le prospettive di riforma dell'organismo .	12
Capitolo II	15
L'attività di Eurojust nel 2017	15
1. I casi trattati da Eurojust ed il confronto con alcuni dati di Europol	15
2. Le aree di criminalità prevalenti	18
3. Le riunioni di coordinamento ed i <i>coordination center</i>	19
4. Le squadre investigative comuni e gli scambi informativi	23
5. Il coinvolgimento dell'organismo negli strumenti di mutuo riconoscimento: le procedure di facilitazione dei MAE.....	25
6. I rapporti di Eurojust con i paesi terzi	26
Capitolo III.....	28
L'attività svolta dal Desk italiano: i dati quantitativi per il 2017	28
1. I casi trattati dal Desk Italiano ed i rapporti con le autorità giudiziarie italiane	28
2. Le riunioni di coordinamento ed i <i>coordination center</i>	33
3. Le squadre investigative comuni italiane costituite nel 2017 e quelle finanziate da Eurojust...	36
4. La partecipazione al Collegio di Eurojust ed il contributo del Desk italiano alle altre attività dell'organismo	41
5. I documenti informativi e di orientamento del Desk italiano	42
Capitolo IV	44
Le aree di criminalità prevalenti nell'operatività del Desk	44
1. Le fattispecie criminose nei casi gestiti dal Desk nel 2017	44
2. I casi in materia di crimine organizzato, traffico internazionale di stupefacenti, terrorismo e traffico di essere umani	46
CAPITOLO V	54
Illustrazione di alcuni casi trattati dal Desk nel 2017	54
1. Alcuni casi di criminalità organizzata di tipo mafioso con proiezioni in paesi UE.....	54

2. Le infiltrazioni della "Ndrangheta" nel settore della ristorazione	54
3. Le indagini in materia di traffico internazionale di stupefacenti: l'operazione "Santa Lucia"	55
4. La criminalità dei cd "colletti bianchi" e le frodi carosello	55
5. Casi di corruzione internazionale	55
6. La prevenzione e la risoluzione di potenziali conflitti di giurisdizione: un caso di un omicidio in Spagna commesso da un cittadino italiano.....	56
7. Il supporto di Eurojust in indagini di criminalità informatica: il DARK NET	56
8. Il supporto di Eurojust nella lotta al traffico transnazionale di opere d'arte rubate.....	57
9. L'attività a supporto per la cattura di latitanti	57
10. L'intervento di Eurojust in casi di competenza c.d. residuale: indagini per omicidio colposo plurimo conseguente ad incidente stradale (coinvolgimento di un autobus ungherese a Verona)	57
CAPITOLO VI.....	59
Il funzionamento di alcuni strumenti di cooperazione giudiziaria penale: l'ordine di indagine penale ed i certificati per il sequestro e la confisca	59
1. L'ordine di indagine europeo.....	59
2. I certificati per il sequestro e la confisca.....	64
3. Considerazioni conclusive e prospettive di lavoro per il 2018	72

Capitolo I

Il Desk italiano nel 2017 ed i mutamenti nel settore della cooperazione giudiziaria penale

1. Note introduttive

Lo scrivente membro nazionale si pregia di illustrare, con il presente documento, le attività svolte dal Desk Italiano nel 2017 nel contesto più generale dell'operatività di Eurojust nel medesimo arco temporale. La presentazione dei risultati ottenuti nell'anno appena concluso – di notevole rilievo – rientra nelle responsabilità istituzionali di direzione e coordinamento dell'Ufficio. Tale relazione precede il rapporto annuale generale elaborato dall'organismo, che ha più ampi contenuti e risponde all'esigenza di presentare l'attività svolta da Eurojust al Parlamento europeo ed alle altre istituzioni europee.

Si tratta della seconda relazione generale, dopo quella presentata lo scorso anno. Essa risponde ad un'imprescindibile **esigenza d'informazione e trasparenza**, al fine di portare a conoscenza del Ministro della giustizia e delle Autorità giudiziarie italiane, quest'ultime fruitrici dei servizi di Eurojust, le attività condotte, in linea con gli obiettivi prefissati, ed i risultati raggiunti. Parimenti, essa risponde ad indispensabile **momento di verifica**, nel secondo anno di gestione del Desk, delle scelte organizzative poste a base del funzionamento dell'Ufficio. Le informazioni su cui si basa sono desunte dai casi operativi trattati e disponibili nel sistema automatizzato di gestione (CMS).

Infine, la sua redazione è occasione per avviare un'**analisi dei meccanismi di cooperazione giudiziaria e coordinamento sovranazionale** applicati da Eurojust nelle diverse procedure in cui essa è stata coinvolta (agevolazione e trasmissione di rogatorie, ordine di indagine europeo, esecuzione di ordini di sequestro e confisca, scambio di informazioni, riunioni di coordinamento, squadre investigative comuni).

2. Il Desk italiano nel 2017: il rafforzamento dell'Ufficio e la sua intestazione alla memoria di "Giovanni Falcone e Paolo Borsellino"

L'Ufficio italiano, al pari delle altre rappresentanze presenti ad Eurojust, è ospitato presso la sede generale dell'organismo a L'Aja (Paesi Bassi). Essa è stata trasferita al centro della città dal mese di luglio del 2017. La nuova struttura, di proprietà del governo olandese, si caratterizza per la disponibilità di una serie di sale polifunzionali particolarmente idonee a favorire gli incontri tra le diverse delegazioni e le esigenze del coordinamento sovranazionale.

Il **18 maggio 2016** questo membro nazionale adottava il primo programma organizzativo generale del Desk, il cui contenuto veniva favorevolmente riscontrato dalla Direzione Generale della Giustizia Penale del Ministero della Giustizia con nota del 1 Giugno 2016.

In quel documento sono state fissate - nel rispetto delle norme nazionali e sovranazionali riguardanti Eurojust - le fondamentali linee organizzative che avrebbero ispirato il funzionamento del Desk nel successivo biennio.

La sua adozione si era resa indispensabile al fine di individuare possibili soluzioni, di tipo organizzativo, ai problemi posti dalla crescente domanda di servizi avanzata dalle autorità giudiziarie italiane ad Eurojust, a fronte di risorse umane decisamente insufficienti.

Le principali scelte assunte in quel piano sono state articolate nella de-materializzazione dell'ufficio, divenuto *paperless*, nella predeterminazione dei criteri di attribuzione dei casi e nella linearizzazione dei flussi di lavoro, con chiare e standardizzate procedure per la loro trattazione.

Inoltre, l'operatività del Desk è stata decisamente ri-orientata verso casi di natura transnazionale (nei quali, cioè, i fatti-reato riguardano più Stati membri, o uno Stato membro e uno o più Stati terzi), in linea con gli obiettivi assegnati ad Eurojust dalle norme istitutive. Per i casi minori o meno complessi si è chiesta la collaborazione dei Punti di contatto della Rete giudiziaria europea.

Infine, sono state confermate le preesistenti prassi virtuose, ispirate ai principi di massima trasparenza interna, di *accountability* verso gli utenti finali dei servizi erogati (le autorità giudiziarie, il Ministero della Giustizia), di semplificazione e di informalità, tanto all'interno del Desk italiano quanto nei rapporti con i vari uffici nazionali.

Tali indirizzi hanno consentito non solo di rispondere ad una obiettiva carenza di risorse interne, ma anche di creare le premesse per il rilancio della dimensione operativa. Infatti, grazie ad un non comune ed encomiabile sforzo da parte di tutte le articolazioni dell'Ufficio, sono state raggiunte, nel 2017, punte di straordinaria produttività, come comprovano in modo incontrovertibile i dati statistici che di seguito si presentano.

A fronte di tale crescita, l'Ufficio italiano si è di recente potenziato in termini di risorse umane, secondo quanto auspicato nel primo programma organizzativo. Tale rafforzamento è stato reso possibile soprattutto grazie alla disponibilità manifestata dal Comandante Generale della Guardia di Finanza e dal Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, che hanno accolto la richiesta di questo membro nazionale, di distacco di personale da tali Corpi presso l'Ufficio italiano di Eurojust, in aggiunta al personale della Polizia di Stato già presente.

La redazione della presente relazione costituisce occasione per rinnovare i sensi della propria riconoscenza verso i vertici delle massime istituzioni di Polizia giudiziaria, per l'importante supporto concesso. Grazie all'innesto di qualificato personale, l'Ufficio può oggi meglio far fronte all'accresciuta dimensione operativa ed offrire una migliore risposta alle istanze crescenti di supporto e coordinamento delle autorità nazionali. Il distacco dei citati esperti nazionali sarà altresì funzionale al miglioramento dell'interscambio informativo con le autorità della polizia giudiziaria italiana, la cui collaborazione integra molti aspetti della cooperazione giudiziaria internazionale, in una complessiva visione di sistema.

Come conseguenza del rafforzamento del quadro delle risorse umane disponibili e per la necessità di ricalibrare gli obiettivi operativi, nel mese di gennaio del 2018 questo membro nazionale ha adottato un nuovo programma organizzativo dell'Ufficio, destinato a valere per il nuovo biennio.

L'Ufficio italiano di Eurojust si **compone oggi**, relativamente al personale magistratuale, dello scrivente **membro nazionale**, del dr. **Silvio Franz** quale **assistente del membro nazionale**, della dr.ssa **Teresa Magno**, nuovo **assistente del membro nazionale**, di recente nominato dal Ministro della Giustizia che ha assunto le relative funzioni il 9 Febbraio 2018.

Sono poi presenti, quali **esperti nazionali distaccati**, la dr.ssa **Rossella Rossi**, che proviene dai ruoli ispettivi dello SCO della Polizia di Stato, il Luogotenente dr. **Maurizio Varanese** che proviene dall'Arma dei Carabinieri ed il Maresciallo dr. **Marco Mosele**, della Guardia di Finanza, distaccati presso il Desk nel mese di dicembre 2017.

Le funzioni di Segreteria sono svolte dallo *staff* (personale amministrativo) previamente selezionato da Eurojust a seguito delle previste procedure, attualmente composto dalla sig.ra **Anna Maria Petrucci** (*national desk assistant*), e dalla sig.ra **Alessia Lama** (*national desk assistant*).

Evento significativo, nel corso del 2017, è stata l' **intestazione del Desk italiano di Eurojust alla memoria dei magistrati dr. Giovanni Falcone e dr. Paolo Borsellino**, avvenuta il 14 novembre 2017 nel corso di apposita riunione cui hanno preso parte il dr. Franco Roberti, già Procuratore nazionale ed il suo Procuratore Aggiunto, dr. G. Russo, il Sottosegretario del Ministro alla Giustizia dr. Cosimo Maria Ferri, l'Ambasciatore italiano a L'Aja e l'intero Collegio di Eurojust che, con il suo Presidente, hanno ascoltato la toccante testimonianza della prof.ssa Maria Falcone in una seduta straordinaria del Collegio.

Si è trattato di un evento non solo simbolico: il forte impegno operativo, espressione dello spirito di servizio che sostiene l'azione dell'intero Desk, ha suggerito l'idea di intestare l'Ufficio italiano, in modo permanente, alla memoria dei magistrati italiani dr. Giovanni Falcone e dr. Paolo Borsellino. Ciò ha costituito un doveroso omaggio alla memoria degli illustri magistrati italiani, veri pionieri della dimensione cooperativa internazionale, il cui sacrificio ed impegno deve essere ricordato per essere costante fonte di ispirazione per la magistratura italiana ed europea.

In data 5 dicembre 2017 lo scrivente veniva eletto **Vice Presidente Di Eurojust**. Tale elezione, che aumenta in modo considerevole le responsabilità italiane all'interno dell'organismo, costituisce occasione affinché la nostra esperienza giudiziaria nel contrasto alle forme gravi di criminalità organizzata e di terrorismo internazionale possa meglio ispirare l'intero management di Eurojust ed influire positivamente sul suo ulteriore sviluppo.

Alla luce di tale evento e tenuto conto dei nuovi gravosi impegni assunti, appare opportuno che il sig. Ministro della Giustizia valuti la possibilità di nominare un terzo assistente del membro nazionale, secondo quanto previsto dalla legge n. 41 del 2005 istitutiva di Eurojust, anche al fine di poter allineare il numero dei magistrati operanti presso l'Ufficio italiano a quelle esistenti presso Desk di analoghe dimensioni (come nel caso della rappresentanza tedesca, francese, olandese).

3. I mutamenti del quadro giuridico generale nel settore della cooperazione giudiziaria penale

Il contesto normativo generale in materia di cooperazione giudiziaria penale è profondamente cambiato nell'ultimo biennio. Con vari decreti legislativi, in attuazione di deleghe parlamentari, il

Governo ha provveduto a trasporre una serie di atti appartenenti all'ex terzo pilastro della cooperazione giudiziaria pre-Lisbona, colmando un ritardo talvolta ultradecennale del nostro Paese.

A ciò deve aggiungersi l'attività di trasposizione di ben quattro normative europee in materia di diritti di difesa, nonché gli atti con cui sono state introdotte, con direttive basate sull'art. 83 del TFUE, le nuove previsioni di diritto penale sostanziale in materia di terrorismo internazionale e di protezione degli interessi finanziari dell'UE.

Al riguardo si può ben parlare di *autentica rivoluzione copernicana*, non solo per l'imponente massa di nuove norme destinate a regolamentare il settore, ma, soprattutto, per i principi innovatori che esse introducono nell'ordinamento, richiedendo un immediato sforzo di aggiornamento professionale. Il cambiamento è radicale ed involge, a monte, precise opzioni di tipo culturale. Della riforma varata se ne può apprezzare la coerenza complessiva, anche se alcuni nodi restano ancora da sciogliere, specie nel raccordo tra norme di diverso livello, nel tempo sopravvenute, che esigeranno un grande sforzo interpretativo ed applicativo. Una sfida culturale, dunque, che chiama in causa tutti i magistrati affinché siano consapevoli interpreti della inedita stagione applicativa che sta per dischiudersi definitivamente.

Nel contempo, vi è la necessità di elaborare convincenti soluzioni anche sul piano organizzativo, per le inevitabili conseguenze in tema di *composizione e funzionamento di gruppi di lavoro dedicati alla materia*, con possibili implicazioni di tipo ordinamentale.

Tutto ciò ha inciso anche nell'attività operativa del Desk italiano di Eurojust, chiamato sempre più a supportare le esigenze delle autorità giudiziarie italiane in nuovi settori, come quello delle squadre investigative comuni, in casi di potenziali conflitti di giurisdizione internazionale, nelle procedure applicative dell'ordine di indagine europeo e nella esecuzione all'estero di provvedimenti di sequestro e confisca. Si tratta, in tutta evidenza, di complessi ambiti normativi ed operativi, in cui il Desk è stato chiamato a svolgere una insostituibile funzione, sia di orientamento informativo che di raccordo operativo con le altre giurisdizioni nazionali.

E' utile richiamare le principali novità normative intervenute in Italia nel settore della cooperazione penale internazionale, quali:

1. la ratifica della Convenzione relativa alla cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati Membri dell'Unione Europea, firmata a Bruxelles 29 maggio 2000 di cui al D. L.vo n. 52 del 2017¹;
2. l'attuazione della Decisione Quadro 2002/465/GAI del 13 giugno 2002 sulle squadre investigative comuni, trasposta con D. L.vo 15 febbraio 2016, n. 34;
3. l'attuazione della Decisione Quadro 2003/577/GAI del 22 luglio 2003 sugli ordini di sequestro europei, trasposta con D. L.vo 15 febbraio 2016, n. 35;

¹ La ratifica della Convenzione del 2000 sulla mutua assistenza penale tra gli Stati membri dell'UE, è avvenuta in attuazione della delega di cui alla legge n. 149 del 21 luglio 2016. In particolare, il Consiglio dei Ministri n. 11, riunitosi nella giornata di giovedì 2 febbraio 2017, ha approvato il decreto legislativo di attuazione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, adottata a Bruxelles il 29 maggio 2000. Sistema portante della riforma sarà il rapporto diretto tra autorità giudiziarie. L'esecuzione delle richieste di cooperazione delle Autorità dei Paesi dell'Unione europea è stata affidata al procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo di distretto, con l'ulteriore compito di sollecitare il GIP quando le stesse Autorità estere richiedono che l'atto sia eseguito nelle forme e con le garanzie proprie dell'intervento della giurisdizione. La cooperazione e, più nello specifico, il compimento degli atti dovrà avvenire sempre tenendo conto sia della legge dello Stato richiedente sia dei principi fondamentali dell'ordinamento italiano.

4. l'attuazione della Decisione Quadro 2005/214/GAI del 24 febbraio 2005 sull'applicazione del principio del mutuo riconoscimento alle sanzioni pecuniarie trasposta con D. L.vo 15 febbraio 2016, n. 37;
5. l'attuazione della Decisione Quadro 2008/947/GAI del 27 novembre 2008 sulla messa alla prova e sulle altre forme alternative di esecuzione della pena, trasposta con D. L.vo 15 febbraio 2016, n. 38;
6. l'attuazione della Decisione Quadro 2009/299/GAI del 26 febbraio 2009 sul processo in assenza, trasposta con D. L.vo 15 febbraio 2016, n. 31;
7. l'attuazione della Decisione Quadro 2009/829/GAI del 23 ottobre 2009 sulle misure cautelari alternative alla detenzione, trasposta con D. L.vo 15 febbraio 2016, n. 36;
8. l'attuazione della Decisione Quadro 2009/948/ GAI del 30 novembre 2009 sulla prevenzione dei conflitti di giurisdizione trasposta con D. L.vo 15 febbraio 2016, n. 29;
9. l'attuazione della Decisione Quadro 2008/675/GAI del 24 luglio 2008 sulla rilevanza delle condanne all'estero, trasposta con D. L.vo 12 febbraio 2016, n. 73;
10. l'attuazione della Decisione Quadro 2009/315/GAI del 26 febbraio 2009 sul casellario giudiziario europeo, trasposta con D. L.vo 12 maggio 2016, n. 74;
11. l'attuazione della Decisione Quadro 2009/316/GAI del 6 aprile 2009 (ECRIS) sullo scambio di informazioni relative alle iscrizioni al casellario giudiziario, trasposta con D. L.vo 12 febbraio 2016, n. 75;
12. l'attuazione della Decisione Quadro 2006/783/GAI del 6 ottobre 2006 sul mutuo riconoscimento delle decisioni di confisca trasposta con D. L.vo 7 agosto 2015, n. 137;
13. l'attuazione della Direttiva 2011/99/EU del 13 Dicembre 2011 sull'ordine di protezione europeo trasposta con D. L.vo 11 febbraio 2015, n. 9;
14. l'attuazione della direttiva 2014/41/UE del 2014 relativa all'ordine europeo di indagine di cui al D. L.vo n. 108 del 2017;
15. la riforma del libro XI del codice di procedura penale dedicato ai rapporti giurisdizionali con le autorità straniere, di cui alla delega contenuta nella stessa legge n. 149 del 2016, attuata con il decreto legislativo n. 149 del 2017.

Relativamente *ai diritti di difesa* si registrano parimenti novità di rilievo: si tratta di un ventaglio di nuove disposizioni tutte originanti dal Libro Verde sui diritti della difesa presentato dalla Commissione nel 2003, poi sfociato in una proposta di decisione quadro del 2004². Ci si riferisce:

- alla Direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010 sul diritto di interpretazione, trasposta con il decreto legislativo n. 32 del 4 marzo 2014, parzialmente modificato con il Decreto Legislativo n. 129 del 23 giugno 2016;
- alla Direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2012 sul diritto all'informazione trasposta in Italia con il decreto legislativo n. 10 del 1 luglio 2014;
- alla Direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della

² Come è noto, a conferma della carente sensibilità nell'epoca pre-Lisbona per i temi della difesa - che costituiscono valori importanti messi in gioco con il processo penale - il progetto si era arrestato a causa della contrarietà di molti Stati Membri, tutti preoccupati dalla possibilità che una fonte del genere potesse arrecare danni eccessivi alle esigenze di efficienza nella politica nazionale volta alla difesa sociale. La lungimiranza del Commissario alla Giustizia dell'antecedente legislatura ha consentito di superare lo stallo, in qualche maniera separando in autonome direttive le diverse prerogative che si sarebbero volute tutelare con una sola omnicomprensiva decisione-quadro.

privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con le autorità consolari;

- alla Direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016 sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo;
- alla Direttiva (UE) 2016/800 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 Maggio 2016 sulle garanzie procedurali per i minori che sono indagati o imputati in procedimenti penali.

In questo contesto va anche ricordato il D. L.vo 15 febbraio 2016, n. 31 di attuazione della decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009, che modifica le decisioni quadro 2002/584/GAI, 2005/214/GAI, 2006/783/GAI, 2008/909/GAI e 2008/947/GAI, rafforzando i diritti processuali delle persone e promuovendo l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni pronunciate in assenza dell'interessato al processo.

L'evoluzione normativa è tuttora in corso: nuovi strumenti ed organismi stanno per affacciarsi, a breve, sullo scenario europeo. Ci si riferisce:

- all'avvio, nel 2019, delle attività del Procuratore europeo istituito con procedura legislativa di cooperazione rafforzata culminata il **12 ottobre 2017** con l'adozione da parte del Consiglio GAI del relativo regolamento, dopo il parere favorevole del Parlamento europeo;
- al nuovo regolamento di Eurojust (per il quale è iniziata la fase finale del procedimento legislativo inter-istituzionale (c.d. trilogio) innanzi al Parlamento ed al Consiglio sulla base della proposta della Commissione del 13 luglio 2014);
- alla nuova proposta da parte della Commissione europea di regolamento per l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento ai provvedimenti di confisca, anche non basati su condanna;
- alla nuova proposta di regolamento di ECRIS estesa alle condanne pronunziate dalle autorità giudiziarie dell'Unione nei confronti dei soggetti appartenenti a Stati terzi;
- alla nuova proposta della Commissione per assicurare un regime di interoperabilità tra le varie banche dati europee (SIS, EUROPOL, EURODAC, INTERPOL);
- all'elaborazione della V direttiva antiriciclaggio.

4. La nascita della prima autorità giudiziaria dell'UE: il Procuratore europeo. La trama dei rapporti con Eurojust

Il 12 ottobre 2017 il Consiglio dei Ministri della giustizia dell'Unione, a seguito di procedura di *cooperazione rafforzata* cui hanno partecipato 20 Stati membri³, ha adottato il Regolamento che istituisce la Procura europea (EPPO). Il nuovo organismo avrà sede in Lussemburgo e sarà competente ad indagare e perseguire, dinanzi alle giurisdizioni nazionali degli Stati partecipanti, gli autori di reati

³ L'8 giugno 2017 venti Stati membri hanno raggiunto un accordo generale sull'istituzione della nuova Procura europea nel quadro della cooperazione rafforzata. Gli Stati membri interessati sono stati: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Spagna e Slovenia. Non tutti gli Stati membri sono stati favorevoli al progetto ma potranno aderirvi in qualsiasi momento successivo all'adozione del regolamento.

che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.⁴

L'adozione di tale Regolamento fa seguito alla risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 5 ottobre 2017, e conclude una complessa procedura che ha preso le mosse dalla iniziale proposta della Commissione europea, del luglio 2013, per istituire la Procura europea⁵, presentata contestualmente alla proposta di regolamento per la riconfigurazione di Eurojust⁶. Dopo oltre 20 anni trova, dunque, compimento il progetto volto alla creazione di un soggetto con competenza ad indagare e perseguire, dinanzi alle giurisdizioni nazionali degli Stati partecipanti, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, anche se l'EPPO avvierà concretamente le sue attività non prima di tre anni a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento.

La possibilità di istituire l'ufficio del procuratore europeo, quale nuovo organismo destinato ad operare nello *spazio* europeo di libertà sicurezza e giustizia, ha rappresentato uno degli aspetti più innovativi introdotti dal Trattato di Lisbona. La sua base giuridica, contenuta nell'art. 86 del TFUE, rappresenta il punto di arrivo di un lungo percorso avviato dalle istituzioni comunitarie⁷ al cui sviluppo hanno contribuito, in modo non marginale, anche esponenti del mondo giudiziario ed accademico.

Benché tale norma si collochi nel capo IV del Titolo V del TFUE, dedicato alla cooperazione giudiziaria penale, è apparso subito chiaro agli interpreti, che l'istituzione del procuratore europeo avrebbe comportato - se realizzata - la creazione di un organismo *con compiti investigativi diretti* e non di *mera cooperazione giudiziaria*.

Sta per avviarsi all'interno di Eurojust una riflessione sul tema dei rapporti con l'EPPO essenziale ai fini della definizione di un accordo operativo. Quali legami è possibile prevedere tra i due organismi, tenuto conto della specificità e diversità delle rispettive funzioni?

Nel tentare una ricognizione dei possibili rapporti, occorre riconoscere che lo schema ricostruttivo è di per sé provvisorio, perché mentre dell'EPPO conosciamo il testo definitivo, culminato nel Regolamento del 12 ottobre 2017, di Eurojust è ancora non ultimato l'iter normativo che condurrà al suo futuro assetto normativo⁸. Ovviamente il disegno complessivo di tali relazioni è già ipotizzabile, ed alcune conclusioni possono trarsi, ma le stesse sono caratterizzate dalla loro provvisorietà e destinate ad un successivo controllo.

Il rapporto tra i due organismi sarà certamente di tipo **operativo-funzionale**, come è confermato nel

⁴ Il 31 ottobre 2017 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, n. L 283, il Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»).

⁵ Proposta COM (2013) 534.

⁶ Proposta COM (2013) 535.

⁷ Cfr. in particolare, la Comunicazione della Commissione sulla *Protezione degli interessi finanziari: la creazione di un procuratore europeo*, 29 settembre 2000, COM (2000) 608, cui fece seguito il *Libro verde* elaborato dalla Commissione europea sulla tutela degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura europea (COM (2001) 715 dell'11 dicembre 2001), leggibile in <http://europa.eu.int/comm/anti-fraud/green-paper/contributions/date.html> e la successiva Risoluzione del Parlamento europeo del 27 marzo 2003, pubblicata in *GUCE*, C 62 E/191 ss., dell'11 marzo 2004.

⁸ Se, infatti, sin da marzo del 2015 è stato raggiunto in seno al Consiglio un *approccio generale*, solo il 20 dicembre 2017 il Parlamento europeo ha licenziato il suo rapporto, che contiene una serie di emendamenti rispetto alla proposta originaria della Commissione. A partire da esso ha preso le mosse il c.d. *trilogo*, ossia la procedura legislativa che, sulla base degli emendamenti formulati dal Parlamento europeo, vede il coinvolgimento delle tre competenti istituzioni (Consiglio, Commissione e Parlamento europeo) per l'ottenimento di un testo condiviso. In base agli emendamenti proposti dal Parlamento, si può inoltre ritenere che alcune modifiche avranno ancora un forte impatto sui futuri assetti di Eurojust e riflessi sulle relazioni funzionali con l'EPPO.

testo del regolamento sull'EPPO: nel *considerando* (n 10) è specificato che " *il regolamento dovrebbe stabilire relazioni strette tra i due organismi basate su una cooperazione reciproca*". Il concetto della cooperazione, visto soprattutto in una prospettiva servente di Eurojust rispetto all'EPPO, viene ribadito nel *considerando* n 69, per cui, *in virtù del principio di leale cooperazione, tutte le autorità nazionali e tutti i pertinenti organi dell'Unione, compresi Eurojust, Europol e l'OLAF, dovrebbero prestare attivamente sostegno alle indagini e azioni penali dell'EPPO*".

Il riferimento a rapporti cooperativi, questa volta anche nella prospettiva della cooperazione con paesi terzi, è ripreso ancora nel *considerando* 102, secondo cui l'EPPO ed Eurojust dovrebbero diventare partner e cooperare sul fronte operativo in conformità dei rispettivi mandati. Tale cooperazione può riguardare qualsiasi indagine condotta dall'EPPO in cui si consideri necessario od opportuno uno scambio di informazioni o un coordinamento delle misure investigative con riferimento a casi che rientrano nella competenza di Eurojust. *Ogniqualevolta chieda tale cooperazione a Eurojust, l'EPPO dovrebbe operare in collegamento con il membro nazionale di Eurojust dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso. La cooperazione operativa può riguardare anche paesi terzi che abbiano concluso un accordo di cooperazione con Eurojust*".

Che la cooperazione con Eurojust sia uno dei tratti distintivi nell'azione dell'EPPO, è poi scolpito in modo indelebile all'art. 3 del Regolamento che disciplina l'istituzione del nuovo organismo. Al par. 3 si prevede che l'EPPO coopera con Eurojust e si avvale del suo sostegno in conformità dell'articolo 100. Esso è poi esplicitato, nel testo del Regolamento sull'EPPO, all'art. 100,⁹ cui corrisponde, in modo non perfettamente simmetrico, la previsione di cui all'art. 41 del testo sulla proposta di Regolamento su Eurojust.

Sul piano operativo, vari sono gli scenari in cui può ipotizzarsi tale relazione di cooperazione.

In primo luogo nelle indagini per i reati PIF in senso stretto, di competenza dell'EPPO, che presentano il carattere transnazionale, e per le quali Eurojust potrà fornire la propria collaborazione per le

⁹Secondo tale norma:

1. L'EPPO instaura e mantiene relazioni strette con Eurojust, basate su una cooperazione reciproca nell'ambito dei rispettivi mandati e sullo sviluppo di reciproci legami operativi, amministrativi e di gestione come specificato nel presente articolo. A tal fine, il procuratore capo europeo e il presidente di Eurojust si riuniscono periodicamente per discutere le questioni di interesse comune.

2. Sul fronte operativo, l'EPPO può associare Eurojust alle proprie attività nei casi transfrontalieri, fra l'altro:

a) condividendo informazioni, compresi dati personali, riguardanti le sue indagini, in conformità delle pertinenti disposizioni del presente regolamento;

b) invitando Eurojust, o il o i relativi membri nazionali competenti, a prestare sostegno alla trasmissione ed esecuzione delle sue decisioni o richieste di assistenza giudiziaria negli Stati Membri dell'Unione europea che sono membri di Eurojust, ma non partecipano all'istituzione dell'EPPO, nonché nei paesi terzi.

3. L'EPPO ha accesso indiretto, in base a un sistema di riscontro positivo o negativo ("hit/no hit"), alle informazioni contenute nel sistema automatico di gestione dei fascicoli di Eurojust. Quando è riscontrata una corrispondenza tra i dati del sistema automatico di gestione dei fascicoli inseriti dall'EPPO e quelli inseriti da Eurojust, ne è data notizia a Eurojust, all'EPPO, nonché allo Stato membro dell'Unione europea che ha fornito i dati a Eurojust. L'EPPO adotta misure adeguate a consentire che Eurojust abbia accesso, in base a un sistema di riscontro positivo o negativo, alle informazioni contenute nel suo sistema automatico di gestione dei fascicoli.

4. L'EPPO può avvalersi del sostegno e delle risorse amministrative di Eurojust. A tal fine, Eurojust può fornire all'EPPO servizi di interesse comune. Le modalità sono regolate mediante un accordo.

condotte che toccheranno il territorio di Stati non partecipanti all'EPPO. Infatti, in queste ipotesi, l'Ufficio del procuratore europeo potrebbe operare o direttamente, attraverso l'attivazione delle procedure di cooperazione giudiziaria promosse dai suoi procuratori delegati, ovvero richiedere la mediazione e l'intervento di Eurojust, specie nelle forme più complesse.

In secondo luogo, una cooperazione operativa si può profilare rispetto alle fattispecie connesse ai reati principali, non attratte nella competenza dell'EPPO. Infatti la competenza c.d. "ancillare" dell'EPPO potrà *attirare* gli altri reati "indissolubilmente legati" ad un reato PIF, ma solo nei casi di maggior gravità del reato PIF rispetto a quello connesso.

Nonostante la "dilatazione" della propria competenza - peraltro non presente nel testo originario della proposta - possono ipotizzarsi casi di fattispecie criminose che, sia pur connesse, non possono ritenersi attratte dalla competenza di tale organismo (si pensi, ad esempio, a condotte di bancarotta fraudolenta in cui potrebbero incorrere talune compagini sociali coinvolte in meccanismi fraudolenti), e che invece rientrano nella competenza di Eurojust¹⁰.

Ancora, Eurojust resta astrattamente competente rispetto alle fattispecie che abbiano comportato un danno inferiore a 10 milioni di euro.

Infine, sempre a condizione che il reato *de quo* rientri nel mandato di Eurojust, come sopra tratteggiato, Eurojust rimane competente per i reati per i quali la Procura europea non abbia esercitato la sua competenza ai sensi dell'articolo 25 del regolamento, ovvero sia il procuratore europeo delegato non abbia avviato un'indagine e la camera permanente non lo abbia incaricato di farlo, ovvero nelle situazioni opposte in cui la Procura europea, pur essendo materialmente competente, non abbia esercitato il potere di avocazione ai sensi dell'articolo 27 del regolamento oppure abbia rinviato il procedimento alle autorità nazionali nei casi di cui all'articolo 34 del regolamento.

Tutte le descritte situazioni potranno richiedere modalità operative impostate su relazioni di collaborazione con Eurojust, oltre che con le autorità nazionali destinatarie dell'indagine dismessa dall'EPPO.

Tale collaborazione potrà attuarsi:

- attraverso uno scambio di informazioni. A tal proposito nel Regolamento sull'EPPO si prevede che questo ha accesso indiretto, in base a un sistema di riscontro positivo o negativo ("hit/no hit"), alle informazioni contenute nel sistema automatico di gestione dei fascicoli di Eurojust. Quando è riscontrata una corrispondenza tra i dati del sistema automatico di gestione dei fascicoli inseriti dall'EPPO e quelli inseriti da Eurojust, ne è data notizia a Eurojust, all'EPPO, nonché allo Stato membro dell'Unione europea che ha fornito i dati a Eurojust. L'EPPO adotta misure adeguate a consentire, a sua volta, che Eurojust abbia accesso, in base a un sistema di riscontro positivo o negativo, alle informazioni contenute nel suo sistema automatico di gestione dei fascicoli;
- attraverso richieste di cooperazione e coordinamento. Quando il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione è transnazionale ed è necessario raccogliere prove in un altro Paese, se di regola il procuratore europeo potrà agire sulla base di una singola autorizzazione giudiziaria, da chiedere alle autorità dello Stato membro in cui l'attività investigativa deve essere eseguita, come previsto dall'articolo 31 - senza bisogno, dunque, di ricorrere agli strumenti di cooperazione - il procuratore europeo delegato dovrà, invece, ricorrere agli strumenti di cooperazione quando le

¹⁰ Quest'ultima ha una competenza più ampia che, nello specifico, copre tutti i reati elencati dall'allegato 1 alla proposta di regolamento tra cui rientrano, oltre alla frode e ai reati contro gli interessi finanziari dell'Unione, anche i reati di traffico di esseri umani, di armi e di droga, i crimini contro i minori, la corruzione, i reati di immigrazione clandestina, quelli di riciclaggio di danaro e dei proventi di reato, il terrorismo, i reati informatici, la criminalità ambientale.

prove devono essere raccolte in Stati membri che non partecipano alla Procura europea. In questi casi il supporto di Eurojust per l'inoltro e lo scambio delle richieste di assistenza giudiziaria potrebbe essere di grande ausilio. In tale contesto è certamente ipotizzabile che il procuratore europeo ed i membri nazionali potranno partecipare a riunioni di coordinamento ed a tutti i moduli operativi emersi nella pratica dell'organismo di cooperazione;

- mediante la comune partecipazione a squadre investigative. Si pensi al caso in cui il/i membro/i nazionale/i ed il procuratore europeo, possono essere membri di una squadra investigativa comune;
- nella facilitazione di procedure di mandato d'arresto europeo, ai sensi dell'articolo 33 del regolamento sulla Procura europea, in quanto da eseguirsi in uno Stato per il quale l'intervento del membro nazionale di Eurojust potrà agevolare, sostenere e facilitare l'esecuzione;
- nei rapporti con paesi terzi. Il procuratore europeo potrà chiedere il supporto per domande di mutua assistenza giudiziaria da eseguire presso Stati terzi con cui Eurojust ha, nel corso del tempo, sviluppato accordi cooperativi culminati nella definizione di punti di contatto.

Il rapporto tra Eurojust e l'EPPO sarà poi di tipo *interistituzionale*: si prevede, infatti, che i rappresentanti dei due organismi dovranno stabilmente incontrarsi per discutere ed affrontare argomenti di comune interesse. Tale collaborazione dovrà sfociare in un vero e proprio accordo operativo, anche se è avvertita l'esigenza che l'EPPO, anche in attesa dell'eventuale conclusione di nuovi accordi, in futuro, possa già da subito avvalersi, nel quadro della cooperazione internazionale, degli strumenti già esistenti cui sono parte i suoi Stati membri; e della stessa Eurojust.

Infine, i rapporti collaborativi tra i due organismi potranno riguardare la *comune gestione di servizi*: in tal senso il Pubblico ministero europeo, sulla base di una specifica intesa che ne disciplinerà i dettagli, potrà contare anche sulla disponibilità del supporto e delle risorse tecnico-amministrative di Eurojust e dovrà poter accedere anche ad un meccanismo di controllo incrociato automatico della banca dati investigativa di Eurojust (*Case Management System*). E' evidente che la scelta, quale sede dell'EPPO, del Lussemburgo, renderà meno agevole la condivisione di quei servizi non basati su tecnologie informatiche, ma solo su risorse umane.

5. La perdurante necessità di una efficiente Eurojust e le prospettive di riforma dell'organismo

L'istituzione dell'EPPO rappresenta una novità di rilievo assoluto nel panorama dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. E' la prima volta che all'interno dell'Unione viene creata un'autorità giudiziaria con una giurisdizione estesa a 20 paesi membri.

Si tratta per certi versi di una prima attuazione di un'Europa federale nel campo della giustizia, che può innescare la rielaborazione di una complessiva architettura dello spazio giudiziario europeo, essendo già stata preannunciata l'iniziativa politica (sostenuta da alcuni stati come l'Italia e la Francia) per l'immediato allargamento delle sue competenze anche ad altre fattispecie euro-unitarie, con particolare riguardo ai reati di terrorismo internazionale.

La soluzione normativa presenta indubbiamente connotati di forte originalità, essendo stata capace di realizzare quel mosaico di *"unità di molteplici"* che l'attuale struttura collegiale realizza. Tuttavia, proprio questa soluzione potrà essere il punto debole del neonato ufficio. Riuscirà la struttura collegiale ed il funzionamento delle camere ad assicurare, oltre che democraticità dell'organismo, quell'efficienza operativa che sembra piuttosto connaturata ad una struttura di tipo gerarchico, con

una chiara catena di comando?

E' prudente vedere all'opera l'EPPO, prima di dare giudizi e, soprattutto, prima di investirlo di nuove competenze. Certo, la direzione di un *nuovo centro unificante*, sarà certamente il volano per l'innesto di ulteriori cambiamenti e lo scenario in materia si profila interessantissimo dal punto di vista dell'analisi dei sistemi giuridici e delle istituzioni. Tuttavia, ciò che conterà, sarà la capacità del neonato organismo di fornire risposte alle domande di giustizia per le quali esso è stato costituito, in definitiva, la capacità di saper tutelare gli interessi dell'Unione e dei suoi cittadini.

In tal senso la cooperazione con Eurojust assume un valore importante, non solo dal punto di vista operativo, ma anche strategico, sicché sarebbe un grave errore indebolire quest'ultima, ovvero non dotarla delle risorse necessarie affinché continui in modo efficiente l'esercizio delle funzioni per le quali le autorità giudiziarie degli Stati membri hanno mostrato, nel corso degli anni, di fare ricorso in maniera crescente.

La migliore condizione auspicabile è dunque quella di una sinergia forte, leale ed ampia tra l'EPPO ed Eurojust, con la consapevolezza che le attività dell'uno potranno accrescere efficienza e legittimazione dell'altra, e viceversa. Una competizione, anche solo immaginata, sarebbe esiziale per entrambi e dunque da evitare.

E' per queste ragioni che lo scrivente membro nazionale, anche nella sua veste di Vice Presidente dell'organismo ed in linea con la volontà del Collegio di Eurojust, si sta adoperando affinché l'organismo continui a ricevere dalle autorità competenti (Commissione, Parlamento europeo, Consiglio) le risorse economiche necessarie per un efficiente svolgimento delle numerose attività operative e strategiche che mettono capo all'organismo ed il loro ulteriore sviluppo, onde poter rispondere alle crescenti istanze che all'organismo vengono rivolte dalle autorità giudiziarie dei Paesi membri nel settore della cooperazione giudiziaria e del coordinamento investigativo.

Nel frattempo, sul piano nazionale, potrebbe essere ancora utile procedere alla trasposizione della Decisione del Consiglio 2009/426/GAI5, nonostante sia ampiamente scaduto il relativo termine (4 giugno 2011). Una riforma sul piano nazionale di Eurojust consentirebbe, infatti, di predisporre le basi per l'attuazione del prossimo futuro regolamento di Eurojust (previsto per il 2019), rafforzando le capacità strutturali ed operative dell'Ufficio italiano, incrementando le prerogative del membro nazionale e rafforzando lo scambio di informazioni con le autorità nazionali. Potrebbero essere anche migliorate le relazioni con la Rete giudiziaria, attraverso la creazione del Sistema di Coordinamento nazionale, previsto dall'art. 12 della Decisione in parola.

Scopo della norma è quello di collegare tra loro e ricondurre a sistema organico l'operatività dei diversi soggetti cui competono, a livello nazionale, funzioni nell'ambito della cooperazione giudiziaria, a sua volta raccordando tali soggetti con il membro nazionale di Eurojust. L'Eurojust National Coordination System dovrebbe essere composto dai corrispondenti nazionali di Eurojust, dal corrispondente nazionale per la materia del terrorismo, dal corrispondente nazionale della Rete giudiziale europea e dai punti di contatto della Rete medesima (sino al massimo di tre), oltre che dai punti di contatto della Rete delle squadre investigative comuni, della Rete per i crimini di guerra (di cui alla decisione 2002/494/GAI), della Rete degli asset recovery offices di cui alla decisione 2007/845/GAI e della Rete in materia di corruzione. La riconduzione ad unità del sistema multicentrico sopra menzionato sarà assicurata attraverso il corrispondente nazionale di Eurojust.

Qualora diversi corrispondenti nazionali vengano designati (come già accaduto per l'Italia sotto il vigore della decisione del 2002), solo uno di essi assumerà tale compito, assumendo la responsabilità complessiva del sistema al fine di facilitare, a livello nazionale, i compiti di raccordo con Eurojust (art. 13, § 4).

Il Trattato di Lisbona ha offerto la base giuridica per rispondere alle nuove sfide e migliorare il

funzionamento dell'organismo, rilanciandone il suo rinnovamento all'art. 85. Per tali ragioni, la Commissione europea, senza neppure attendere le conclusioni del VI ciclo di valutazioni (dedicato al funzionamento di Eurojust e della Rete Giudiziaria Europea), ha presentato, il 17 luglio 2013, una proposta di regolamento per la riconfigurazione dell'organismo alla luce dell'art. 85 del TFUE, secondo la procedura legislativa ordinaria. Ci si riferisce alla proposta COM(2013) 535 del 17-7-2013 della Commissione europea di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust).

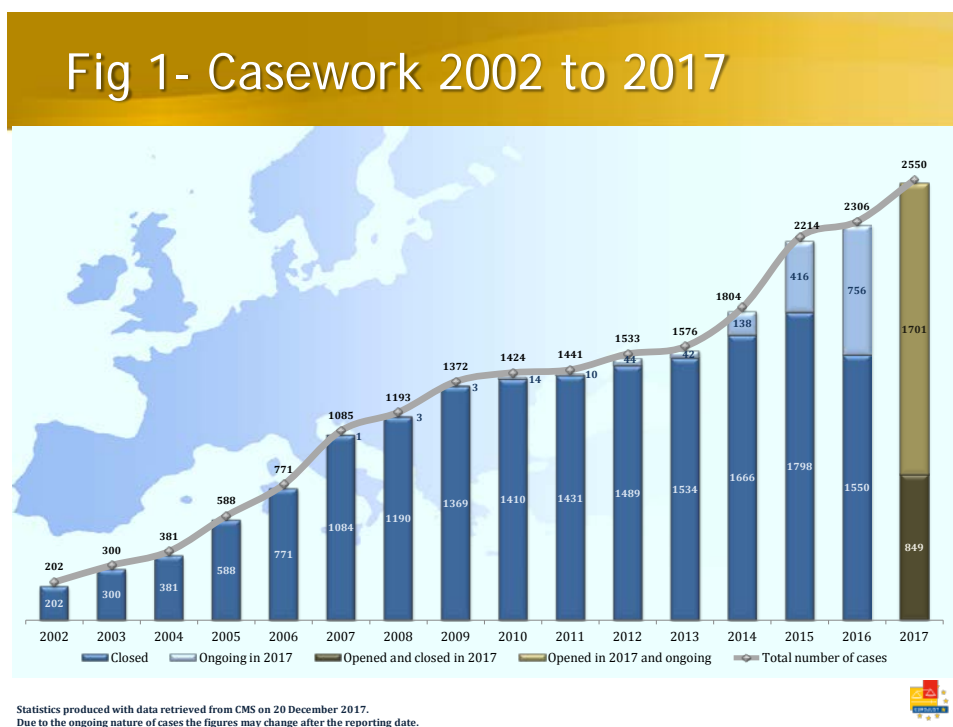
Gli obiettivi dichiarati sono stati: l'incremento della efficienza gestionale di Eurojust, dotandola di una nuova struttura di governance in grado di liberare l'azione dei membri nazionali da responsabilità non strettamente operative (non concernenti cioè procedimenti di cooperazione giudiziaria); il miglioramento della sua operatività, attraverso una omogenea definizione dello status e dei poteri dei membri nazionali (favorita dal ricorso allo strumento regolamentare); l'attribuzione di un ruolo al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali nella valutazione delle attività di Eurojust, in linea con il Trattato di Lisbona; l'allineamento del suo quadro giuridico con la dichiarazione comune sullo statuto delle agenzie europee tenendo conto della peculiarità delle sue funzioni; infine, la previsione di forme di raccordo con l'istituenda Procura europea. Una delle novità della riforma sarà l'esplicito riconoscimento del potere di esercitare le proprie prerogative non solo a richiesta delle autorità nazionali, ma anche "di propria iniziativa", in ciò validando alcune prassi virtuose già in essere nella pratica dell'organismo. La governance di Eurojust risulterà poi migliorata con l'istituzione di un nuovo organo interno, il comitato esecutivo, che preparerà le decisioni di gestione del collegio e assumerà direttamente alcuni compiti amministrativi.

Capitolo II

L'attività di Eurojust nel 2017

1. I casi trattati da Eurojust ed il confronto con alcuni dati di Europol

Anche nel 2017, come negli anni precedenti, Eurojust ha registrato un sensibile, ulteriore, incremento delle proprie attività operative. La crescita del numero complessivo dei casi trattati, pari a **2560**, appare di tutta evidenza se rapportata alle pregresse annualità (**2306** casi nel 2016, **2214** nel 2015, **1804** nel 2014, **1576** nel 2013). Il grafico che segue è di immediata lettura ed esprime un trend costante nel tempo:

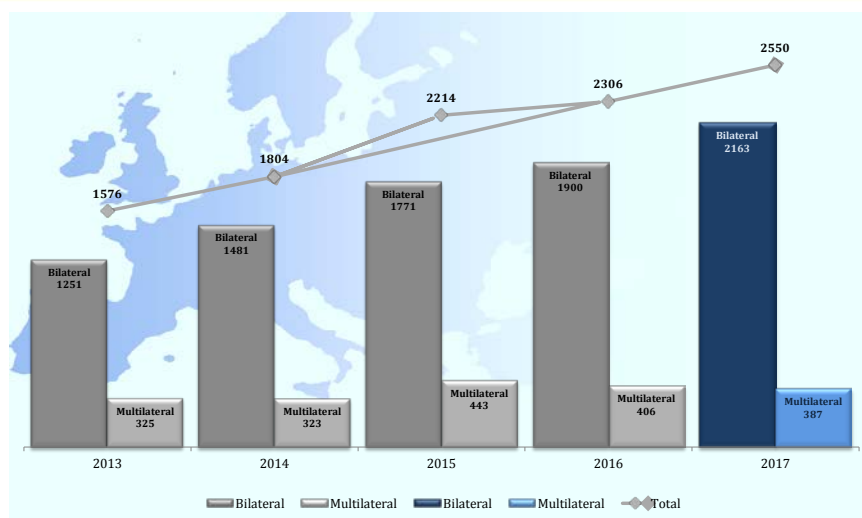


Se esso può senz'altro ascrivere ad una sempre maggiore fiducia che le autorità giudiziarie nazionali manifestano verso l'organismo ed i "servizi" che essa è in grado di offrire per le esigenze della cooperazione giudiziaria e del coordinamento, parimenti costituisce conferma della preoccupante tendenza della criminalità, specie di quella organizzata, ad operare in modo transfrontaliero, rendendo sempre più necessario, sul piano dell'azione di contrasto, il ricorso a forme strutturate di scambio informativo e di collaborazione tra le autorità responsabili dei procedimenti investigativi.

Procedendo ad una prima analisi aggregata dei casi si scorge che ben **2163** riguardano casi bilaterali, mentre **387** sono casi multilaterali, ossia coinvolgenti più di due Stati membri ovvero Stati terzi. Sul punto occorre precisare che la bilateralità del caso non esclude, ma spesso sottende la transnazionalità della fattispecie criminosa indagata dalle autorità nazionali.

Tuttavia non vi è dubbio che proprio rispetto ai casi multilaterali Eurojust riesce ad esprimere al meglio il suo potenziale, laddove assicura una prospettiva operativa e di analisi al caso difficilmente conseguibile attraverso contatti diretti tra le singole autorità giudiziarie coinvolte. Il grafico che segue è rappresentativo della illustrata caratteristica.

Fig 2 - Bilateral /Multilateral cases 2013 to 2017

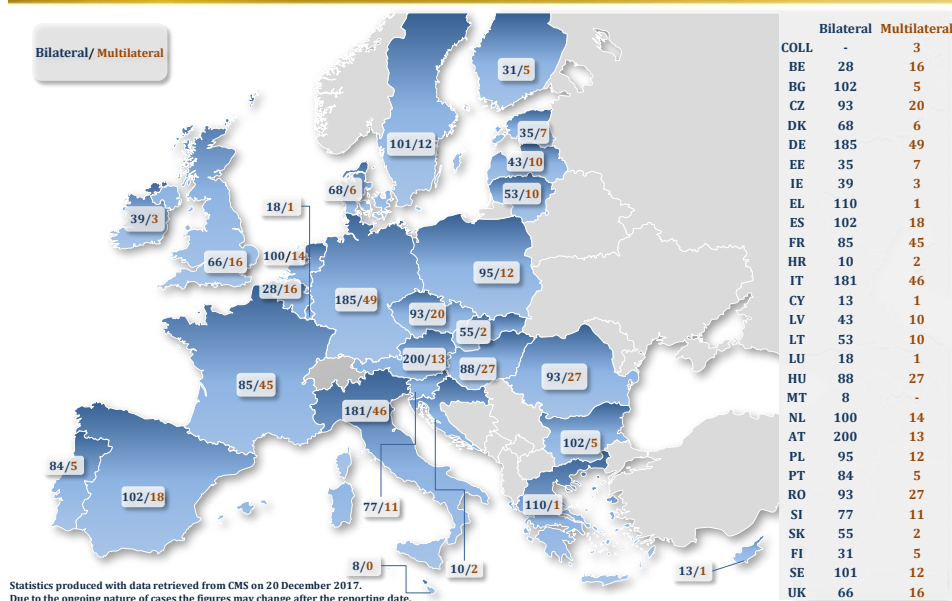


Statistics produced with data retrieved from CMS on 20 December 2017.
Due to the ongoing nature of cases the figures may change after the reporting date.



Nel panorama complessivo dell'operatività dell'organismo, spicca quella del **Desk italiano, con 460 casi gestiti nel corso dell'anno**, dato che è secondo solo a quello del Desk tedesco, su cui incide l'elevato numero di casi passivi (ossia quelli registrati da altri Desk che si sono rivolte a quello tedesco per le esigenze di cooperazione), pari a 376. E' ragionevole ritenere che tale dato rifletta le peculiarità nelle procedure di cooperazione giudiziaria con la Germania, alla luce del suo sistema ordinamentale che vede una competenza distribuita tra il livello dei land e quello federale. Allo stesso modo, va dato atto della grande disponibilità ed efficienza manifestata dai colleghi del Desk tedesco, con cui quello italiano, in particolare, ha sviluppato efficaci sinergie operative, a beneficio delle autorità giudiziarie nazionali di entrambi i paesi.

Fig 3 - Bilateral/Multilateral cases 2017



Per approfondire i caratteri della criminalità transnazionale emergenti dai dati aggregati, è utile uno sguardo al rapporto di Europol sulla criminalità organizzata (*European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment – SOCTA*) del 2017. Per la sua stesura, l’Europol ha condotto la più grande raccolta di dati sulla criminalità organizzata mai effettuata nell’Unione Europea. I risultati del rapporto non sono confortanti in relazione alla accertata crescita del crimine: Europol ha individuato più di **5000 gruppi di criminalità organizzata attivi** in Europa nel 2017, mentre l’ultimo rapporto pubblicato nel 2013 ne contava **3.600**. Certamente tali indicazioni vanno lette ed interpretate con prudenza: l’aumento nel numero dei gruppi di criminalità organizzata segnalati non è solo il riflesso dell’incremento del tasso di criminalità legato all’operatività di gruppi, ma anche indice del miglioramento del lavoro di intelligence e di coordinamento dell’Europol, e della fiducia con cui le autorità nazionali trasmettono informazioni ad Europol e ad Eurojust.

Quanto alle associazioni criminose rilevate, Europol evidenzia che non si tratta necessariamente di gruppi composti da molti membri: al contrario, spesso essi risultano di limitate dimensioni, quanto meno per la componente chiamata a svolgere compiti organizzativi, che si avvale, occasionalmente, della collaborazione operativa di molti altri soggetti: è il caso delle organizzazioni operanti nel settore della criminalità informatica.

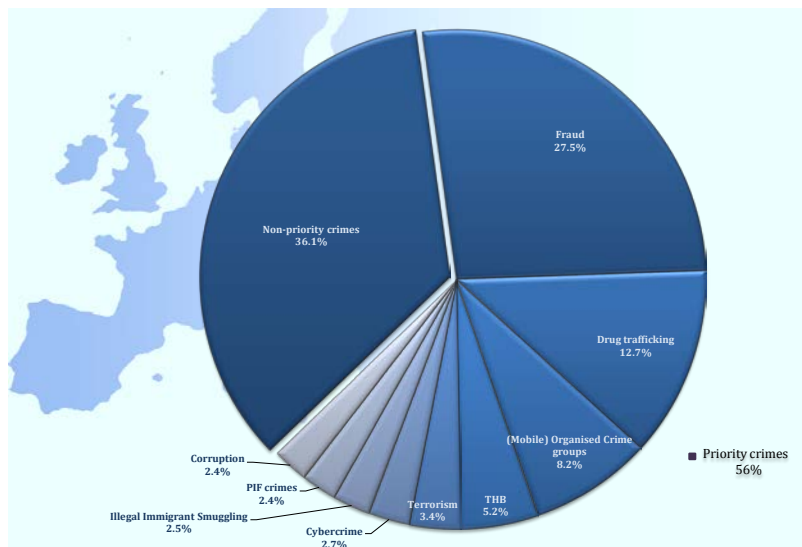
Tali gruppi presentano, in primo luogo, connotati di internazionalità a causa delle diverse nazionalità dei singoli partecipanti. Secondo il report di Europol, sono riscontrabili al riguardo almeno **180 nazionalità, di cui il 60% di soggetti provenienti dall’Unione Europea**, e la maggior parte dei clan operanti a livello internazionale mostra di avere nella propria compagine sociale membri appartenenti a più di una nazionalità. Dall’internazionalità della componente soggettiva, alla transnazionalità delle condotte criminose il passo è breve e concettualmente semplice da intendersi.

2. Le aree di criminalità prevalenti

Dai dati elaborati da Eurojust emerge che il **56%** delle procedure gestite nel 2016 dall'organismo ha riguardato forme di **criminalità in aree definite prioritarie** (*priority crimes*) secondo la classificazione operata dal Collegio di Eurojust con Decisione del 21 gennaio 2014, relativamente alle priorità operative per il periodo 2014-2017. Esse sono state fissate tenendo in considerazione le indicazioni del Consiglio dell'UE nella seduta del 6 e 7 giugno 2013 e trasfuse nelle nove priorità dell'*European Policy Cycle*. Si tratta delle frodi, del traffico internazionale di stupefacenti, del riciclaggio e delle altre forme di criminalità organizzata connesse al traffico di esseri umani ed al favoreggiamento della immigrazione clandestina alla criminalità informatica. In sensibile aumento anche i casi di corruzione e le forme di reato lesive degli interessi finanziari dell'Unione europea (PIF crime). Sensibile è la crescita dei casi di terrorismo trattati dall'organismo.

Il **44 %** dell'attività operativa ha invece riguardato altre fattispecie di reato **non rientranti in aree prioritarie**. Rientrano in tale ambito soprattutto le procedure per reati di criminalità economica ed anche i reati colposi. L'immagine sotto riportata è illustrativa della rilevata ripartizione per aree di criminalità.

Fig 6 - Eurojust priority crime types 2017

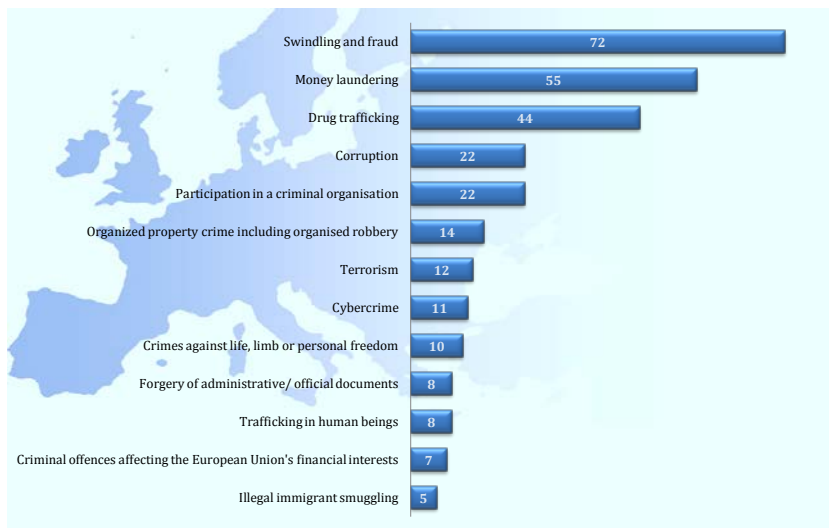


Statistics produced with data retrieved from CMS on 20 December 2017.
Due to the ongoing nature of cases the figures may change after the reporting date.



Tale riparto per area di criminalità si manifesta anche rispetto ai casi che hanno coinvolti paesi terzi:

Fig 9 - Main crime types involving Non EU states 2017



Statistics produced with data retrieved from CMS on 20 December 2017.
Due to the ongoing nature of cases the figures may change after the reporting date.



Cinque, secondo Europol, le **macro-aree** che esprimono gli obiettivi perseguiti dal crimine organizzato nell'ultimo periodo di osservazione: i crimini informatici (**cyber-crime**), la produzione ed il traffico di droga (**international drug trafficking**), il favoreggiamento di migranti sostenuto da reti criminali (**migrants smuggling**), la tratta di persone a scopo di sfruttamento (**trafficking in human beings**), i reati contro il patrimonio (**fraud**). Dal confronto dei dati dei due organismi emerge che più di un terzo dei gruppi criminali attivi nell'UE sono impegnati nella produzione, traffico o spaccio di droghe. Il mercato della droga rimane particolarmente redditizio, portando nelle casse dei criminali più di 24 miliardi di euro all'anno.

Si conferma altresì che il traffico di migranti (**smuggling**) e la tratta (**trafficking**) sono diventati business altrettanto remunerativi quanto il traffico di droghe: la crisi dei migranti degli ultimi anni ha fornito ai clan un'opportunità di lucrare sulla vita di persone a rischio, in quanto poste in condizioni di particolare vulnerabilità, come nel caso dei migranti che si muovono dai loro paesi di origine in condizioni di irregolarità, per sfuggire a drammatiche condizioni di vita o da situazioni di conflitto, agevolmente sospinti nelle mani di spietati trafficanti che li rendono spesso vittime di tratta.

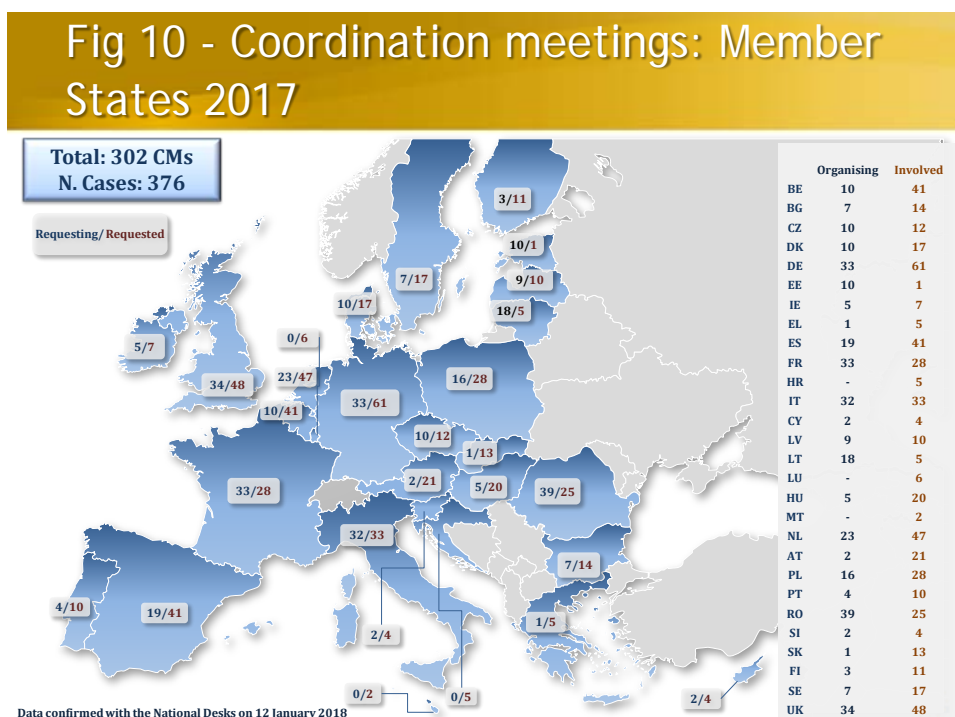
3. Le riunioni di coordinamento ed i *coordination center*

I *coordination meeting* esprimono un momento particolarmente qualificante dell'attività svolta da Eurojust: durante le riunioni organizzate dall'organismo, in prevalenza presso la sua sede, le autorità giudiziarie titolari di procedimenti a carattere transnazionale, per i quali l'analisi del caso ha disvelato l'esistenza di convergenze investigative, hanno la possibilità di incontrarsi, scambiare direttamente informazioni, decidere comuni strategie investigative, discutere ed analizzare problematiche giuridiche (prevenendo, ad esempio, situazioni di *bis in idem*, ovvero predisponendo le attività di acquisizione transfrontaliera della prova).

Le riunioni di coordinamento vengono convocate dopo una serie di incontri preliminari tra i Desk coinvolti nel caso, analizzato ed esaminato nelle sue possibili evoluzioni, alla luce delle esigenze delle autorità nazionali. Nella pratica, poi, l'azione di coordinamento svolta da Eurojust non è stata intesa come limitata alla singola riunione, avendo assunto, piuttosto, una *connotazione dinamica*, al fine di supportare il coordinamento per l'intera durata dell'indagine, consentendo ed agevolando continui scambi informativi tra le autorità coinvolte nelle indagini, sino alla loro conclusione, spesso con l'ulteriore contributo di Europol e dei suoi analisti. Non va poi sottaciuto il valore dei servizi di interpretariato offerti da Eurojust, con personale altamente specializzato di grande ausilio per superare le barriere linguistiche che permangono tra le autorità giudiziarie dei paesi membri.

Mentre nel **2016 si sono svolti 250 incontri di coordinamento** (dato in leggera flessione rispetto ai **274 casi censiti nel 2015**), nel **2017 Eurojust ha promosso ed organizzato 302 riunioni, come si evince dall'info grafica sotto-riportata**. Si tratta di **un traguardo operativo importante**, che ha impegnato l'intero organismo anche dal punto di vista finanziario, perché attualmente Eurojust copre le spese di viaggio e soggiorno per due persone per ciascuna rappresentanza nazionale partecipante. Ciò ha indotto a rivedere le stime del budget necessario per il 2018 ed il 2019, per il quale è prevista una crescita ulteriore del numero di tali riunioni, sino a 310.

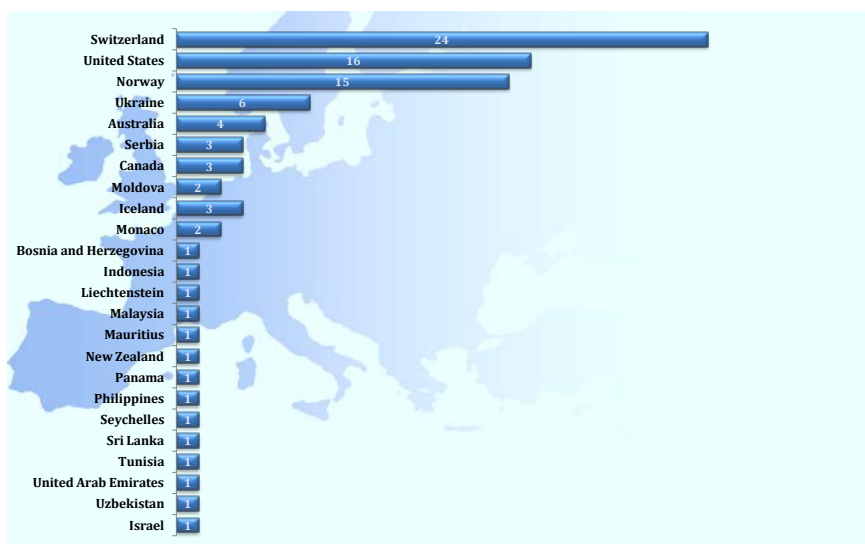
Per la disamina delle riunioni di coordinamento promosse dal Desk italiano si rinvia all'apposito capitolo specificamente rivolto all'analisi delle attività dell'Ufficio. In questa sede va solo accennato al fatto che le autorità giudiziarie italiane hanno preso parte a ben 65 riunioni, sempre assiste dal Desk, con ciò realizzandosi il più alto numero, nella sua serie storica, nelle iniziative di coordinamento culminate in tale modulo operativo.



Anche le autorità giudiziarie di Stati terzi (non appartenenti all'UE), sono state coinvolte nelle menzionate riunioni di coordinamento, in particolare quelle della Confederazione elvetica, degli Stati Uniti e della Norvegia, come si evince dal grafico che segue. Tale prevalenza si giustifica alla luce della

presenza, in via permanente presso la sede di Eurojust, di magistrati di collegamento di questi paesi, con i quali l'organismo ha stipulato speciali accordi di collaborazione.

Fig 11 -Non EU States and International Bodies involved in CMs 2017

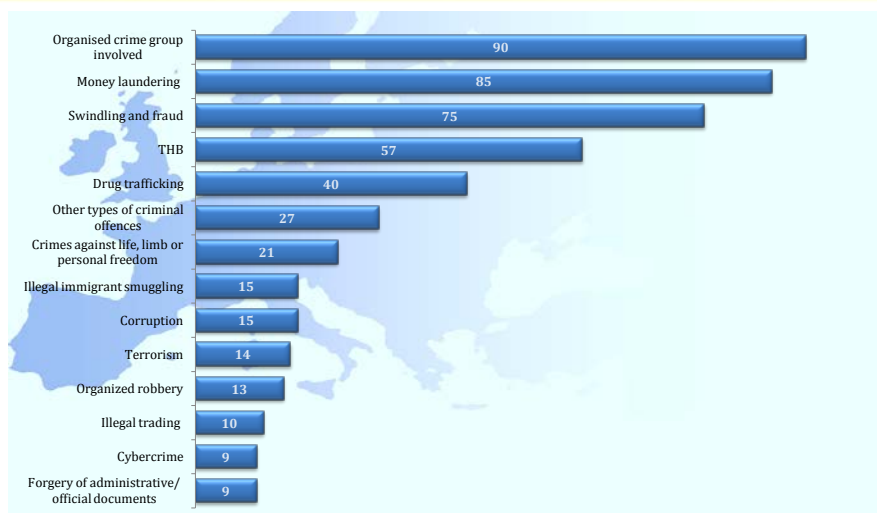


Data confirmed with the National Desks on 12 January 2018.



Quanto ai reati oggetto di indagini coordinate da Eurojust, si registra una **chiara prevalenza per le fattispecie di tipo associativo finalizzate alle frodi informatiche ed a quelle fiscali su larga scala (frodi carosello), ma restano numerosi i casi di traffico internazionale di droga, con le connesse fattispecie di riciclaggio.** E' proprio con riguardo alle indagini per tali tipi di reato che si sono posti, nella pratica, delicati problemi di distribuzione della giurisdizione tra Stati, avuto riguardo sia al ruolo dei membri dei gruppi indagati, sia ai luoghi di operatività degli stessi. L'intervento di Eurojust ha consentito spesso, anche attraverso formali raccomandazioni ai sensi dell'art. 6 della Decisione istitutiva, di concentrare i procedimenti penali presso la giurisdizione nazionale ritenuta prevalente, risolvendo in via preventiva situazioni di contrasto, anche solo potenziale, che poi si sarebbero manifestate successivamente, con scarsi margini di risolvibilità postuma.

Fig 12 - Main crime types in Coordination Meetings 2017



Data confirmed with the National Desks on 12 January 2018
One Coordination Meeting can deal with more than one crime type

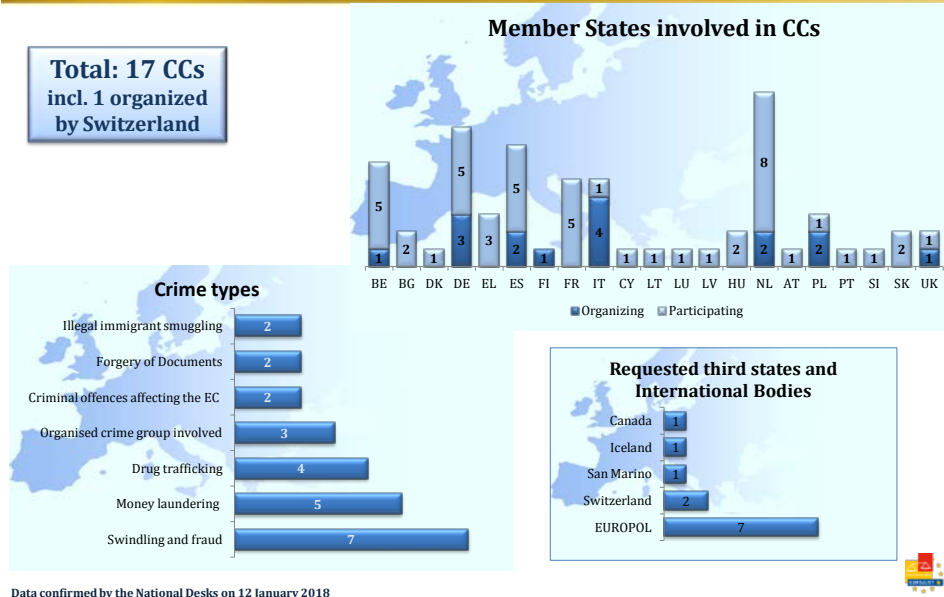


Il supporto di Eurojust nell'azione di coordinamento investigativo a carattere sovranazionale si è manifestato anche attraverso l'organizzazione dei c.d. **coordination center**. Si tratta di centri operativi che, con il consenso delle autorità giudiziarie coinvolte nelle indagini, vengono allestiti nella fase finale del procedimento, allo scopo di assicurare il coordinamento delle fasi esecutive finali, culminanti spesso nella esecuzione di provvedimenti cautelari di natura personale (mediante esecuzione di MAE), ovvero reali (sequestro, confisca).

Tale iniziative vengono svolte in completa sinergia con le autorità giudiziarie nazionali, anche di polizia e con Europol. Esse assicurano una perfetta sinergia operativa e puntuali scambi info-operativi, in grado di risolvere problemi giuridici e/o fattuali verificatisi nelle fasi ultime e più delicate delle procedure investigative. Anche la comunicazione mediatica è stata oggetto di un approccio coordinato tra le autorità dei diversi paesi membri partecipanti, al fine di assicurare una tempestiva informazione su fatti anche di rilevanza sociale, nel contempo proteggendo la riservatezza degli accertamenti.

Il grafico che segue è illustrativo del numero di iniziative svolte dai Desk nazionali coinvolti.

Fig 13 - Coordination Centers 2017



4. Le squadre investigative comuni e gli scambi informativi

Uno dei più efficaci strumenti di cooperazione giudiziaria internazionale per i paesi UE è costituito dalle squadre investigative comuni di cui all'art. 13 della Convenzione del 2000 tra i paesi membri, oggetto di successiva disciplina nella decisione n. 465 del 2002 GAI. Si tratta, come è noto, di uno strumento che consente il superamento della rogatoria nell'acquisizione transfrontaliera della prova, nel quadro di un comune progetto investigativo ed operativo tra autorità di diversi paesi membri e la cui utilità si manifesta soprattutto nelle indagini di natura complessa che coinvolgono il territorio di più Stati.

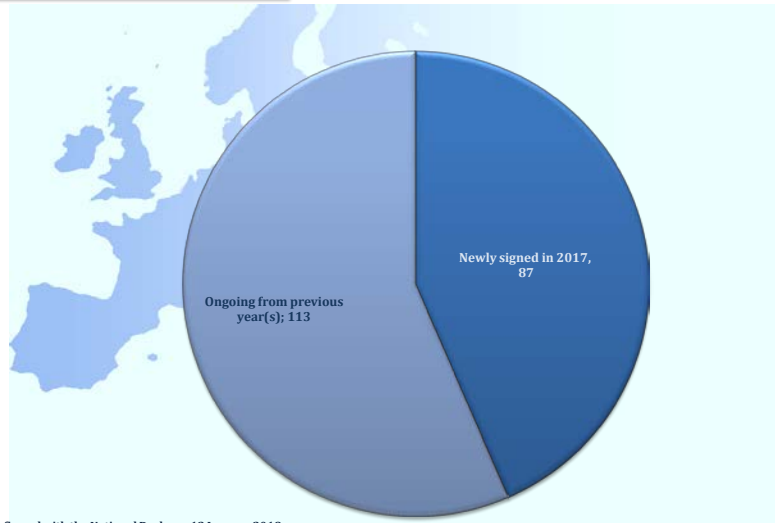
Eurojust gioca un ruolo del tutto particolare in tale ambito operativo, in quanto le esigenze che danno luogo alla costituzione delle squadre investigative si manifestano, spesso, proprio nel contesto delle riunioni di coordinamento promosse dall'organismo. Alle squadre poi partecipano gli stessi membri nazionali le cui autorità hanno comunicato la volontà di costituzione della squadra.

Tale partecipazione è risultata particolarmente utile nella fase di definizione dei contenuti dell'accordo da sottoscrivere, ai fini di una possibile preventiva definizione delle questioni derivanti dall'applicazione del principio della *lex loci* che regola lo svolgimento delle misure investigative. Infine, il supporto di Eurojust si manifesta nelle procedure di finanziamento che vengono gestite dal Segretariato delle squadre investigative comuni in seno all'organismo.

Nel 2017 Eurojust ha assistito **200 squadre investigative, di cui 113 già esistenti (mediante procedure di rifinanziamento) ed 87 completamente nuove**. Anche le autorità italiane hanno beneficiato di tale supporto, avendo l'Italia attuato la normativa sovranazionale con il decreto legislativo n. 37 del 2016. Sul punto si rinvia all'apposita sezione dedicata all'analisi dell'attività svolta dal Desk italiano. Il grafico che segue è esplicativo del supporto fornito da Eurojust in tale ambito operativo:

Fig 14 - JITs 2017

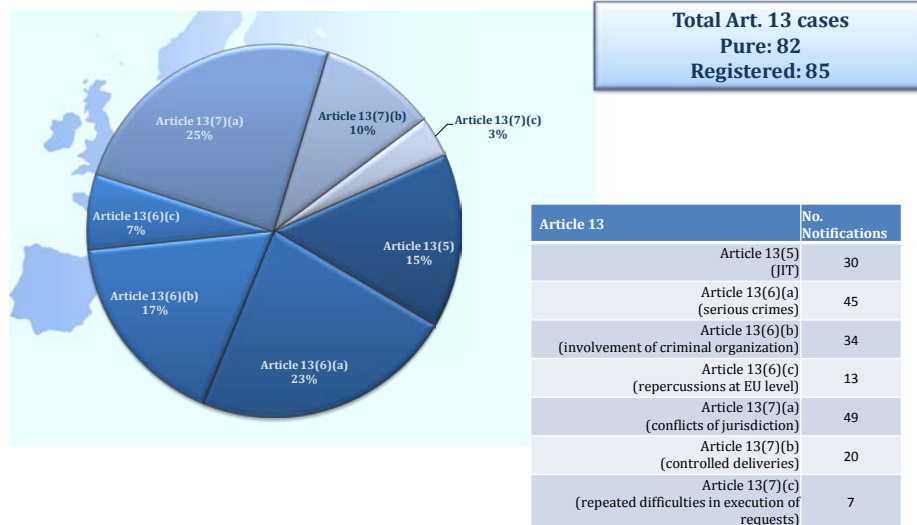
Total JITs supported: 200



Data confirmed with the National Desks on 12 January 2018

Lo svolgimento delle attività di coordinamento presuppone la conoscenza tempestiva di informazioni investigative. L'art. 13 della Decisione di Eurojust prevede obblighi di notifica di mere informazioni su indagini transnazionali da parte delle autorità giudiziarie nazionali. Nel corso del 2017 sono state registrate 82 notifiche, dato questo che si riferisce alle pure informazioni trasmesse e che ovviamente si aggiunge a tutti i casi in cui le autorità nazionali hanno inviato rogatorie, ordini di indagine, mandati d'arresto e richieste di coordinamento. Il grafico che segue è illustrativo del numero di notifiche intervenute nel corso dell'anno considerato:

Fig 15 - Number of Article 13 Notifications 2017



Data confirmed by the National Desks on 12 January 2018

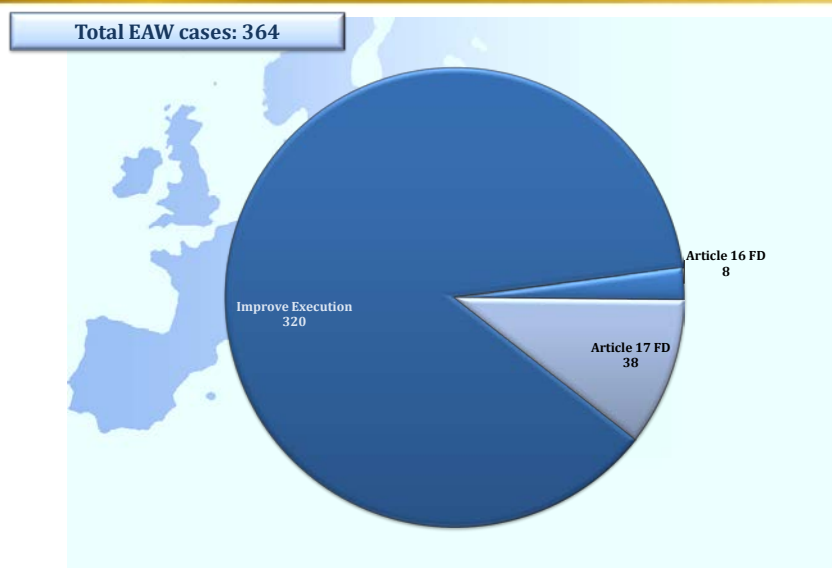
5. Il coinvolgimento dell'organismo negli strumenti di mutuo riconoscimento: le procedure di facilitazione dei MAE

L'analisi delle attività svolte da Eurojust nel 2017 non può prescindere dal supporto reso nelle procedure di consegna basate sul mandato d'arresto europeo, di cui alla decisione del Consiglio GAI n. 584 del 2002, costituente prima applicazione del principio del mutuo riconoscimento alla materia penale. In tal senso, come è noto, la normativa sovranazionale prevede espressamente il riferimento ad Eurojust nel caso di mandati di arresto europeo concorrenti (ex art. 16 della citata Decisione) ovvero in caso di ritardo nella loro esecuzione (ex art. 17 della Decisione in parola).

Va sul punto messo in evidenza l'ulteriore crescita, rispetto al 2016 (in cui furono trattate 315 procedure) dei casi in cui vi è stato il ricorso all'organismo nel corso del 2017 (**pari a 346**). Essi sono espressione dell'esigenza delle autorità giudiziarie nazionali di incrementare l'efficacia delle procedure di consegna, attraverso il miglioramento dello scambio informativo assicurato da Eurojust. L'alto numero conferma che nonostante il principio della diretta corrispondenza tra le autorità giudiziarie interessate (autorità emittente ed autorità richiesta dell'esecuzione), è avvertita la necessità di un soggetto "facilitatore". In alcuni casi, poi, l'intervento di Eurojust è stato dettato da esigenze di coordinamento sovranazionale, laddove è stato richiesto all'organismo di assicurare la contestualità nella fase esecutiva di misure cautelari.

Analogo supporto si è reso necessario anche con riguardo alla normativa nazionale sull'ordine di indagine europeo, di cui alla Decisione del Consiglio n. 41 del 2014 e di ciò si parlerà diffusamente nel prosieguo della presente. L'info-grafica sottostante dà conto plasticamente dell'impegno di Eurojust in materia di MAE.

Fig 16 - EAWs 2017



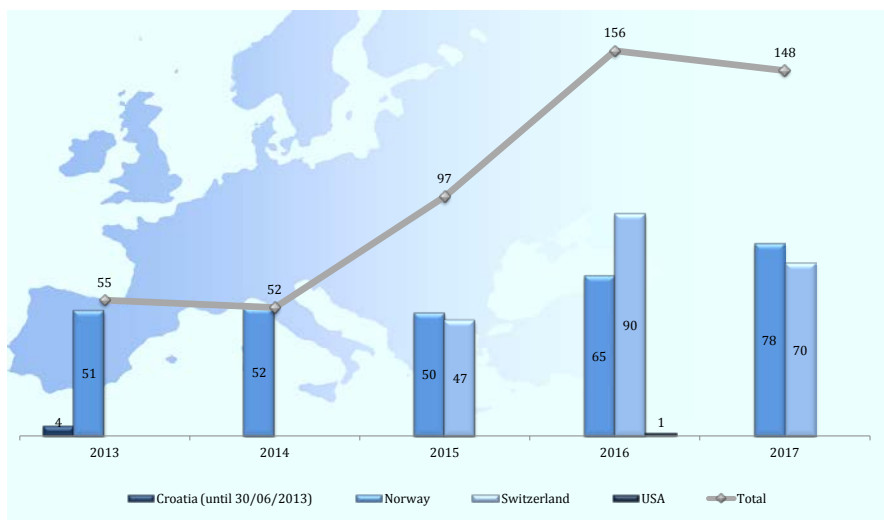
Data confirmed by the National Desks on 12 January 2018



6. I rapporti di Eurojust con i paesi terzi

E' utile ricordare che Eurojust puo' supportare le esigenze di cooperazione e di coordinamento anche con paesi terzi. Nel corso degli anni, infatti, sono stati stipulati una serie di accordi di cooperazione che hanno consentito, in alcuni casi, anche il distacco in via permanente di alcuni magistrati di paesi stranieri presso la sede dell'organismo. Ciò è accaduto con gli Stati Uniti d'America, con la Norvegia e la Confederazione Elvetica. Nel corso dell'anno è stato definito poi l'accordo di cooperazione con l'**Ucraina**, sicché nel corso del 2018 un nuovo magistrato di quel paese sarà ospitato dall'organismo. Analogo accordo è stato stipulato con il **Montenegro**. In aggiunta, Eurojust può contare sulla collaborazione con **48 punti di contatto disseminati in tutto il mondo**, che svolgono un ruolo prezioso per agevolare le procedure di cooperazione giudiziaria attivate dalle autorità giudiziarie dei paesi membri. L'info-grafica che segue è rappresentativa del numero delle procedure trattate nell'ultimo triennio dai magistrati di collegamento presenti ad Eurojust (prima) ed del numero di casi trattati dall'organismo che vedono il coinvolgimento di Stati terzi (seconda):

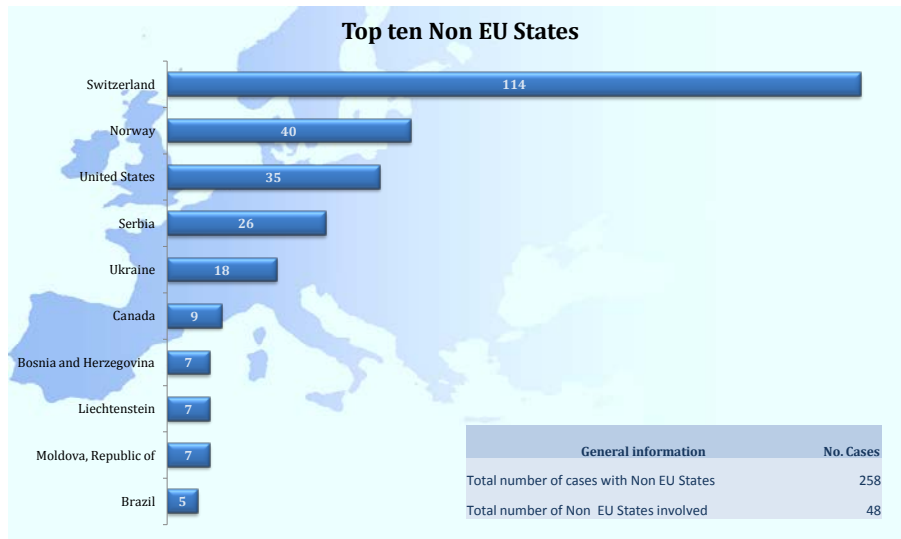
Fig 5 - Cases by Liaison Prosecutors 2013 to 2017



Statistics produced with data retrieved from CMS on 20 December 2017.
Due to the ongoing nature of cases the figures may change after the reporting date.



Fig 7 - Non EU States in Eurojust casework 2017



Statistics produced with data retrieved from CMS on 20 December 2017.
Due to the ongoing nature of cases the figures may change after the reporting date.



Capitolo III

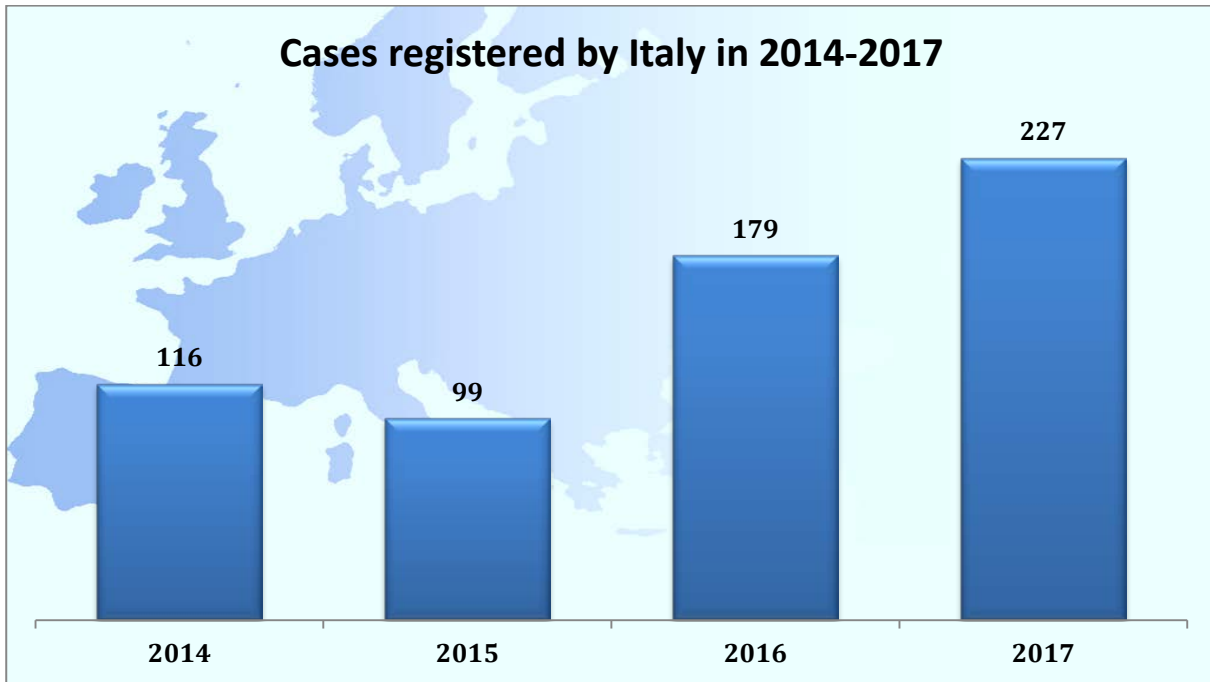
L'attività svolta dal Desk italiano: i dati quantitativi per il 2017

1. I casi trattati dal Desk Italiano ed i rapporti con le autorità giudiziarie italiane

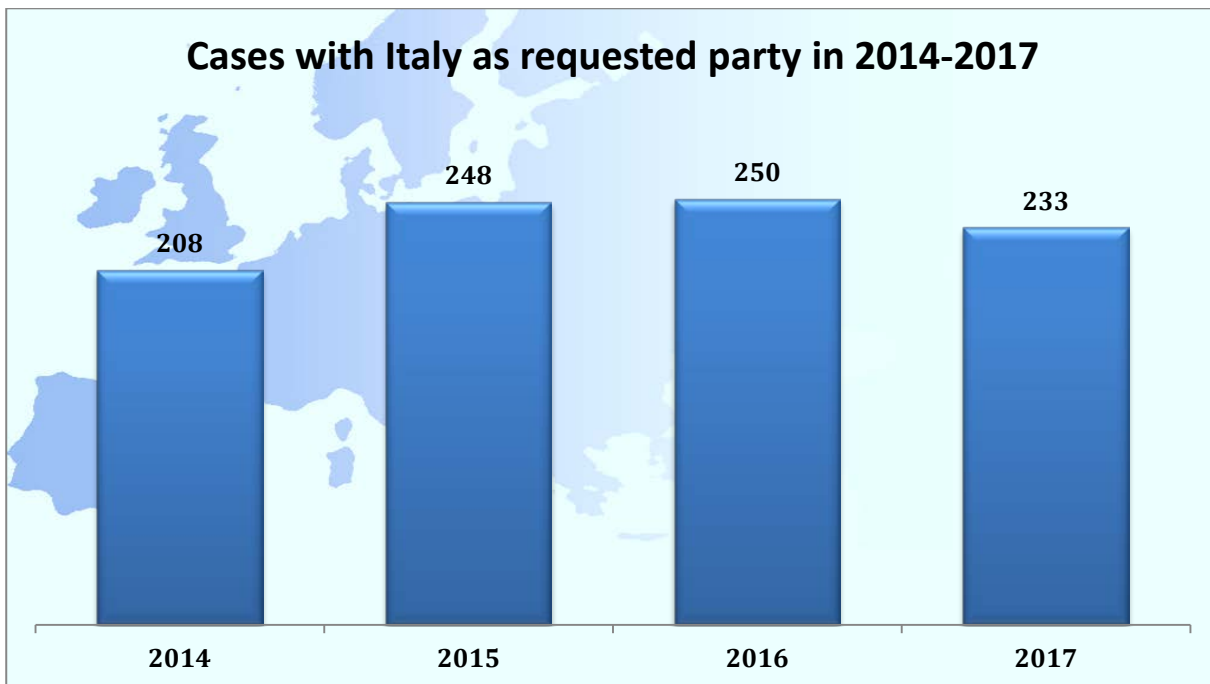
L'anno appena concluso si segnala per la straordinaria operatività espressa dal Desk, che ha trattato nel complesso **460 casi nel 2017**, in confronto ai **379 trattati nel 2016**, che pure ha rappresentato un traguardo di grande rilievo. Se si considerano i dati statistici globali dell'organismo, essi collocano ancora una volta il nostro Desk tra quelli più attivi, insieme al Desk tedesco.

Con riferimento, poi, ai casi registrati dall'ufficio italiano su impulso delle autorità italiane o di iniziativa (c.d. casi attivi), ed assumendo come parametro di riferimento il numero dei casi trattati nel 2015 (prima cioè dell'adozione del programma organizzativo), si può agevolmente osservare che la produttività raggiunta dal Desk risulta più che raddoppiata nel descritto periodo di riferimento. Le tabelle e l'info-grafica che seguono sono direttamente esplicative:

Totale numero di casi trattati			
	Casi attivi	Casi passivi	Total
2014	116	208	324
2015	99	248	347
2016	179	250	379
2017	227	233	460

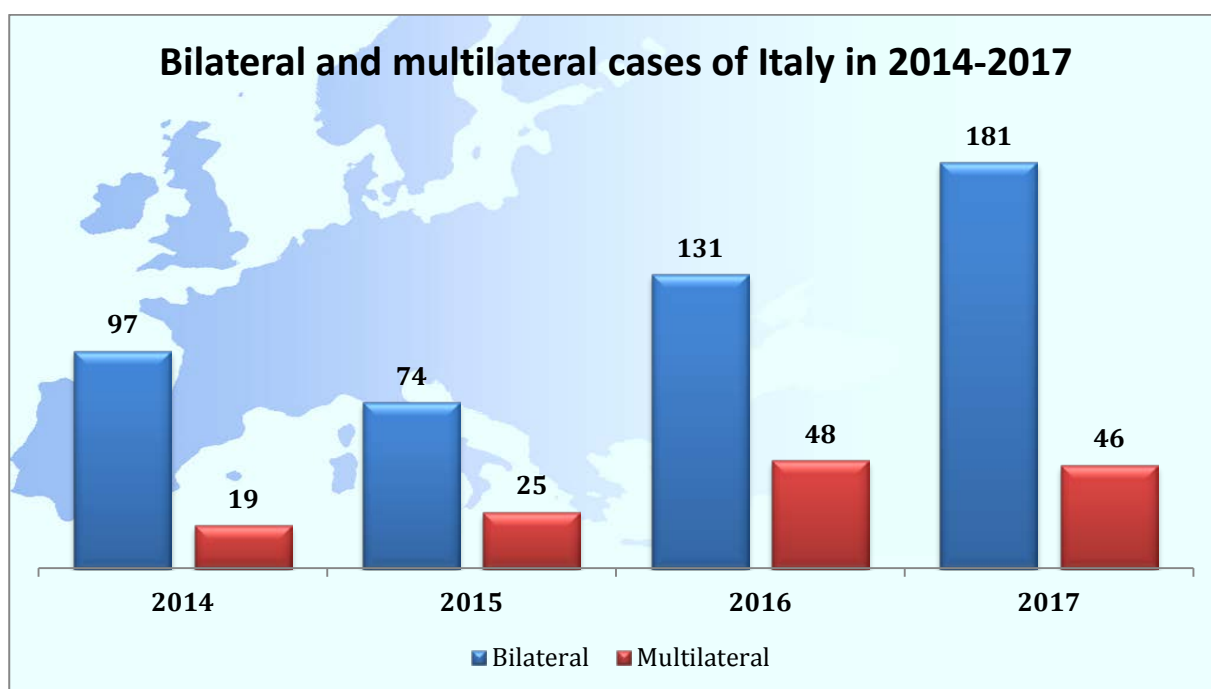


Quanto ai casi c.d. passivi (in cui all'Italia è stata richiesta cooperazione attraverso Eurojust) il numero dei casi, a partire dal 2015, si mantiene stabile nel tempo:



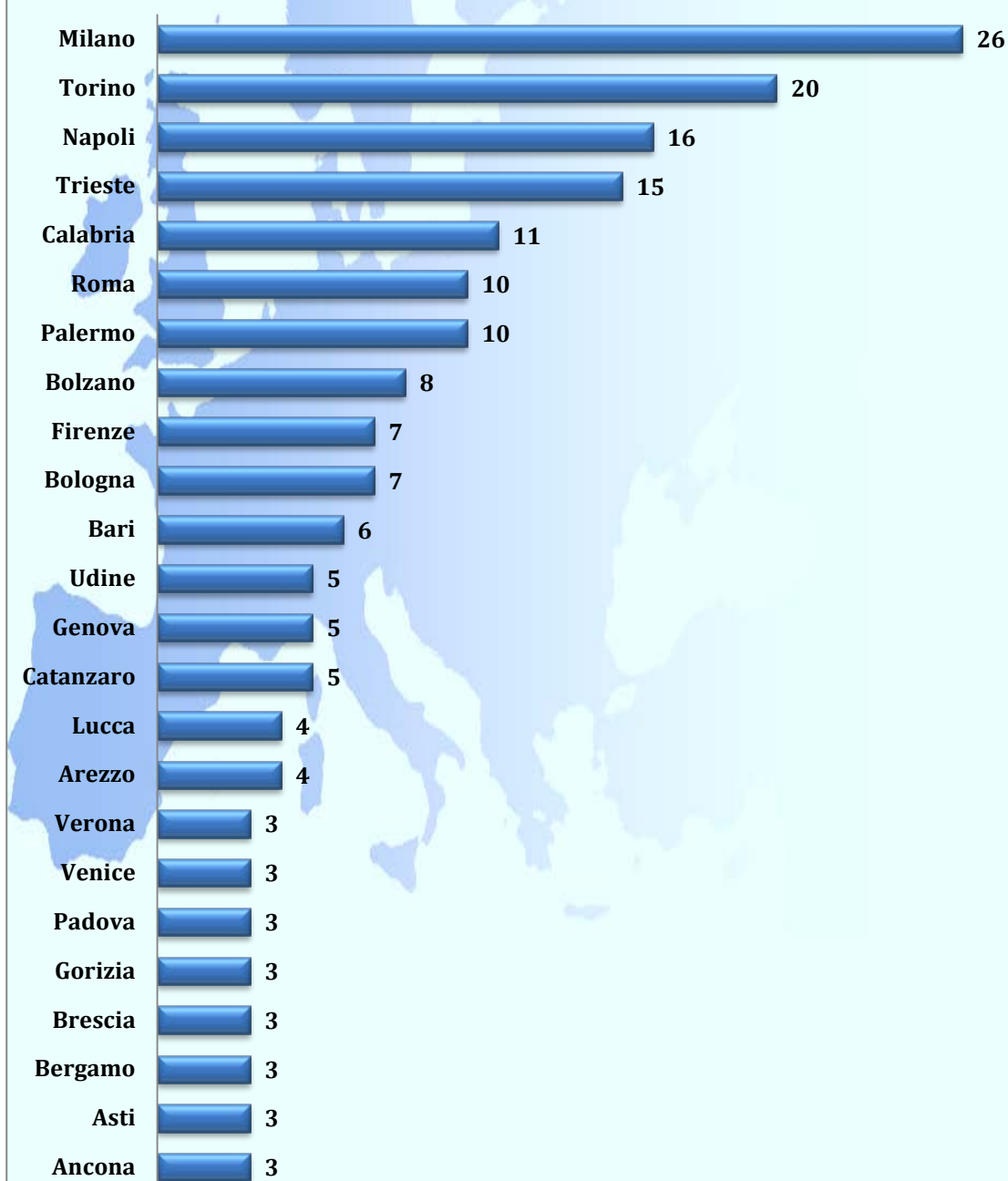
Circa la loro natura, si evidenzia che i casi trattati riflettono complesse indagini a carattere transnazionale, per le quali il Desk italiano è stato chiamato a supportare le esigenze delle autorità nazionali in procedure di cooperazione giudiziaria e coordinamento. Per i casi aventi dimensione non transnazionale, ed in cui parimenti si sono manifestate esigenze di cooperazione, sono stati più spesso coinvolti i punti di contatto della Rete Giudiziaria europea, ai quali sono state trasmesse le relative procedure. Tale impostazione ha consentito di orientare le risorse verso i casi complessi ed in linea con il mandato di Eurojust, sicché l'apporto fornito dal Desk nel 2017 si segnala non solo per l'eccellente dato quantitativo, ma anche per la qualità dell'impegno profuso.

La transnazionalità della fattispecie penale investigata ha riguardato, nella maggior parte dei casi, due soli Stati, mentre in 46 casi trattati si è trattato di fattispecie multilaterali (con il coinvolgimento di tre o più Stati), come emerge dal grafico che si riporta.



Quali autorità giudiziarie italiane hanno fatto maggiormente ricorso ad Eurojust? Tenuto conto della diffusione sull'intera base nazionale dei colleghi che hanno richiesto il supporto di Eurojust, nel grafico che segue sono riportati solo gli uffici giudiziari che hanno richiesto l'intervento del Desk con maggiore frequenza. In tal senso gli Uffici di Milano, Torino e Napoli sono in assoluto quelli che hanno in modo prevalente beneficiato dei servizi erogati da Eurojust e con cui sono stati intrattenuti costanti scambi operativi ed informativi.

IT judicial authorities requesting Eurojust assistance in 2017



L'ufficio italiano di Eurojust ha inoltre mantenuto intense e proficue relazioni di collaborazione con la **Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo**, che svolge le funzioni di Corrispondente Nazionale di Eurojust oltre che Punto di Contatto della Rete Giudiziaria Europea. In considerazione del ruolo centrale sul piano del coordinamento nazionale, la DNA rappresenta un'interfaccia fondamentale dell'Ufficio italiano di Eurojust, poiché le reciproche relazioni di interscambio potenziano e rendono più efficaci, sul piano interno e quello internazionale, le funzioni di agevolazione e rafforzamento del

coordinamento di indagini per reati di criminalità organizzata transnazionale e di terrorismo internazionale.

La comunicazione con la DNA è stata frequente ed ha avuto ad oggetto non solo lo scambio di informazioni a carattere operativo, ma anche di tipo strategico, con l'adozione di iniziative condivise.

A titolo di esempio, va ricordato che nel mese di Aprile 2017 questo membro nazionale richiedeva al PNA di valutare l'opportunità di organizzare una riunione a carattere strategico in materia di traffico di migranti, coinvolgente i principali attori interni sul piano nazionale, oltre che Frontex ed Europol.

Come è noto, l'immigrazione clandestina e l'azione delle organizzazioni criminali che gestiscono le rotte dei migranti, sono da qualche anno motivo di forte preoccupazione per le istituzioni europee e, soprattutto, per le autorità nazionali, incluse quelle giudiziarie. Il costante numero degli sbarchi registrato nel corso degli anni, in flessione solo nel corso di alcuni mesi del 2017- e la perduranza delle cause del fenomeno, riconducibile alle gravi crisi internazionale in Iraq, Siria, in Libia e nelle aree africane sub-sahariane, consentono di prevedere che tale emergenza si protrarrà per lungo tempo ancora.

Al di là delle iniziative politiche, umanitarie e diplomatiche intraprese dai vari paesi ed organismi e dalla stessa Ue, resta prioritaria l'esigenza di contrastare efficacemente l'azione delle citate organizzazioni criminali, il cui *modus operandi* ha conosciuto un'ulteriore evoluzione. In materia si registrano anche le modifiche dello statuto legale dell'Agenzia Frontex e dei compiti della missione europea EUNAVFOR MED. In questo contesto, l'attività delle autorità giudiziarie italiane, coordinate dalla Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo e, sul piano transnazionale, supportata da Eurojust, resta essenziale per assicurare il contrasto investigativo e le possibili risposte giudiziarie ai gravi fenomeni. Per queste ragioni è stato organizzato nel mese di maggio 2017 presso la DNA un tavolo tecnico coinvolgente i maggiori Uffici di Procura italiani impegnati nelle relative indagini, oltre che Eurojust, EUNAVFOR MED, Frontex, Europol, la Direzione Centrale per l'Immigrazione, lo SCO, la Guardia di Finanza ed i Carabinieri.

Nel corso della riunione è stato attuato uno scambio informativo per un aggiornamento sull'attuale *modus operandi* delle organizzazioni criminali che sfruttano le rotte migratorie nell'area del Mediterraneo ed esaminato il tema, segnalato dalla Procura di Catania, di possibili interferenze scaturenti dall'azione dell'ONG impegnate in attività di soccorso. Altro tema dibattuto è stato il nuovo assetto normativo di Frontex nella raccolta dei dati personali presso gli HOT spot italiani ed i possibili sviluppi per alimentare le procedure di cooperazione nonché i rapporti di collaborazione con EUNAVFOR MED.

In materia di terrorismo, poi, va ricordato che nel mese di luglio del 2017 è stato sottoscritto con il Procuratore Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo un nuovo protocollo di lavoro al fine di rafforzare la reciproca collaborazione, estendendo quello preesistente, sottoscritto nel 2014, alla materia del terrorismo e delle squadre investigative comuni.

Questo membro nazionale italiano è stato costantemente proteso a dare piena attuazione a tale protocollo, informando il PNA di ogni caso per il quale è apparso possibile ovvero utile un intervento di quest'ultimo, per le finalità di coordinamento nazionale.

Anche il rapporto di collaborazione con la Procura Generale della Cassazione continua in modo proficuo, attraverso il costante scambio di informazioni giuridiche, di documenti di reciproco interesse nonché con la trasmissione, da parte del magistrato punto di contatto, dr. Fulvio Baldi, dell'invio delle sentenze della Suprema Corte di Cassazione di sentenze rilevanti nella materia della cooperazione giudiziaria.

Nella gestione dei casi di agevolazione delle procedure di cooperazione giudiziaria, va certamente messa in evidenza la costante attività di interscambio con i Corrispondenti Nazionali presso Eurojust, attestati presso le rispettive Corti d'Appello e con l'Ufficio II del Ministero della Giustizia. Si tratta di rapporti operativi essenziali per il Desk italiano, in attesa della definizione normativa del sistema di coordinamento nazionale di Eurojust di cui all'art. 12 della Decisione n. 187 del 2002 del Consiglio, modificata dalla Decisione n. 426 del 2009, tuttora da trasporre nell'ordinamento nazionale. Al riguardo, l'Ufficio italiano di Eurojust si è attenuto, nei rapporti con i predetti Corrispondenti Nazionali di Eurojust, spesso anche Punti di Contatto della Rete Giudiziaria europea, alla premessa operativa formulata all'art. 25 bis della Decisione di Eurojust del 2009, secondo cui Eurojust intrattiene rapporti privilegiati con la Rete giudiziaria europea basati sulla concertazione e sulla complementarietà.

Al fine di poter focalizzare l'impegno del Desk italiano sui casi di agevolazione del coordinamento e della cooperazione giudiziaria penale che presentano un *Eurojust profile* (secondo quanto esposto al par. 3 del cap 3), è stata spesso cercata la collaborazione con i Punti di Contatto della Rete. Questo accadrà in misura maggiore con i Punti di contatto istituiti presso le Procure Distrettuali, divenuti competenti in materia di rogatorie passive e di riconoscimento ed esecuzione degli ordini di indagine europei, per effetto dell'entrata in vigore della riforma del libro XI del C.P.P.

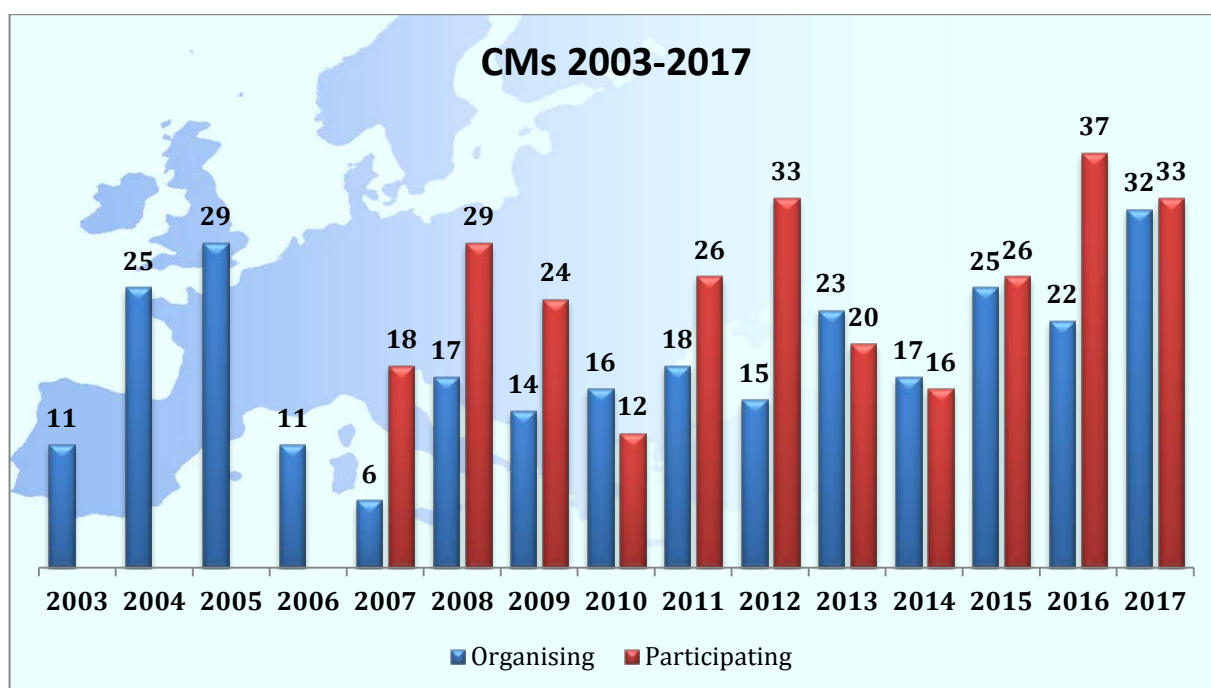
2. Le riunioni di coordinamento ed i *coordination center*

Nel 2017 il Desk italiano ha organizzato **32 riunioni di coordinamento** (CMs) mentre ha partecipato a **33** riunioni promosse da altri Desk. Tali riunioni costituiscono uno dei momenti centrali nell'attività di Eurojust, poiché in esse si è attuato lo scambio informativo tra le competenti autorità giudiziarie, italiane e straniere che vi partecipano in uno alle autorità di polizia presenti, pianificando attività comuni, prevenendo situazioni di conflitto, anche solo potenziale, di giurisdizione e preparando in anteprima le richieste di collaborazione. Il buon esito delle stesse è dipeso molto dalla preventiva preparazione di tali momenti che richiede una attività, spesso complessa, di raccolta di dati e di loro analisi, con il coinvolgimento di Europol ove necessario.

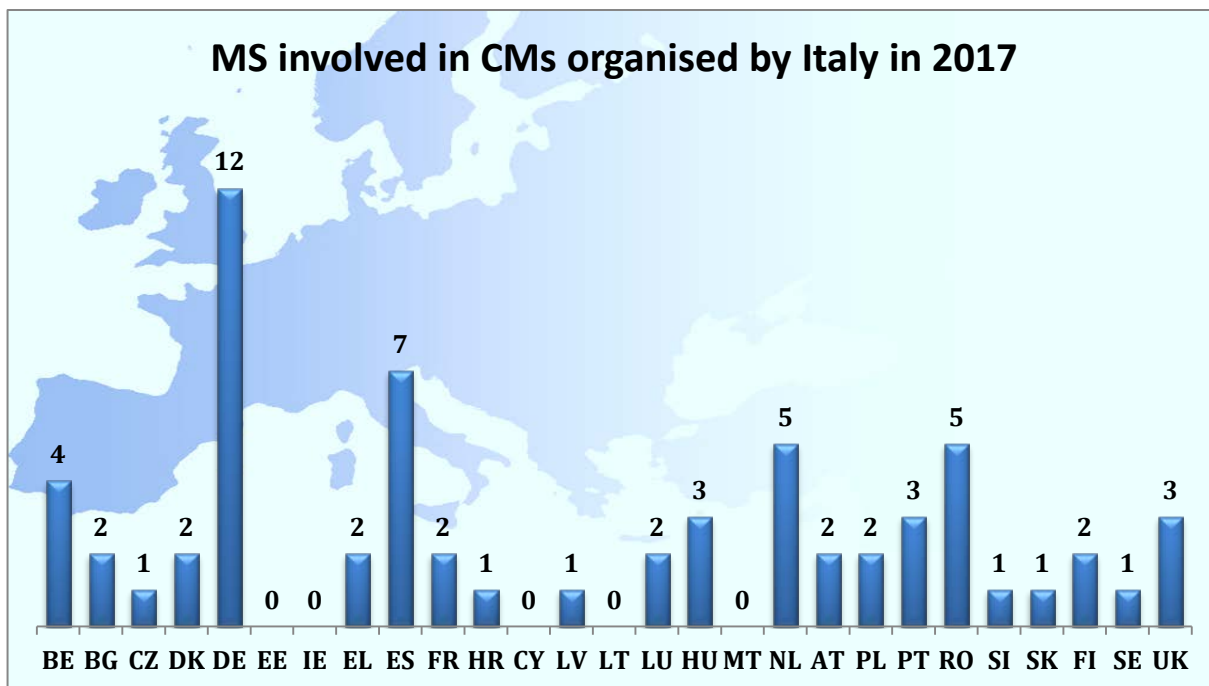
Il sensibile aumento nel numero delle riunioni di coordinamento, quasi doppio rispetto al 2014, è l'ulteriore significativa conferma del grande impegno operativo dell'Ufficio, che ha svolto un'insostituibile attività di mediazione tra diverse autorità giudiziarie. All'esito sono state anche adottate, in diversi casi, specifiche raccomandazioni da parte di questo membro nazionale verso le autorità nazionali, per le finalità di impulso e coordinamento transnazionale, nel quadro delle prerogative fissate dalla legge n. 41 del 2005.

Coordination Meetings				
	2014	2015	2016	2017
IT come paese organizzante	17	25	22	32
IT come paese partecipante	16	26	37	33

La conferma di tale impegno operativo si ottiene anche analizzando i dati nella loro serie storica, come si evince dal grafico che segue:



E' anche interessante osservare, quale proiezione della transnazionalità delle relative condotte, che i Paesi dell'UE maggiormente coinvolti nelle attività di coordinamento promosse dal Desk italiano sono stati la Germania, la Spagna, l'Olanda, e la Romania, come si evince dalla info-grafica che segue:



Una delle possibili proiezioni delle riunioni di coordinamento è data dall'organizzazione dei c.d. Coordination Centres (CCs). Anche rispetto a tale modulo operativo si conferma il forte impegno dell'Ufficio, avendo il Desk italiano organizzato ben 4 CS e partecipato alle attività promosse da altro Desk nel corso del 2017, raggiungendo anche in questo settore il piu' elevato nella serie storica del Desk.

Si tratta di un attività squisitamente operativa, perché attiene alla fase finale dell'indagine, al fine di far fronte alle esigenze derivanti dalla necessità di assicurare un'esecuzione contestuale, in più paesi, di misure cautelari, personali o reali con il supporto di Eurojust. L'utilità di tale momento è data soprattutto dalla possibilità, attraverso la sua organizzazione, di risolvere questioni di carattere giuridico in tempo reale rispetto alle evenienze determinatesi nella fase esecutiva finale di indagini a carattere transnazionale.

Si deve proprio all'iniziativa italiana la sperimentazione, con successo, di un modulo operativo innovativo, con la diretta e contestuale partecipazione ai *coordination center* delle autorità giudiziarie nazionali responsabili del procedimento investigativo.

Coordination Centres				
	2014	2015	2016	2017
IT come paese organizzante	2	4	2	4
IT come paese partecipante	1	1	5	1

3. Le squadre investigative comuni italiane costituite nel 2017 e quelle finanziate da Eurojust

Nell'ordinamento italiano la disciplina della squadra investigativa comune (SIC) ha trovato formalmente ingresso solo di recente, nonostante la prassi avesse già registrato l'esistenza di embrionali forme di cooperazione in gruppi d'indagine da parte delle autorità italiane. In particolare, il decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 34, emanato in attuazione della legge di delegazione europea 9 luglio 2015, n. 114, ha implementato la Decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa alle squadre investigative comuni. A seguire, il decreto legislativo 5 aprile 2017, n. 52 ha ratificato la Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000. L'articolo 18 di detto decreto richiama integralmente la disciplina del d.lgs. 34/2016. La SIC è uno strumento di cooperazione giudiziaria che facilita la conduzione di indagini di carattere transnazionale poiché consente ai suoi partecipanti di scambiarsi informazioni e mezzi di prova unicamente sulla base di un accordo costitutivo, **senza bisogno di ricorrere alla procedura rogatoriale o all'emissione dell'Ordine di Indagine europeo (OIE)**, come recentemente introdotto nell'ordinamento italiano ad opera del decreto legislativo 21 giugno 2017, n. 108. Peraltro, i componenti della SIC possono presenziare e, entro certi limiti, prendere parte all'attività investigativa posta in essere nel territorio straniero. I limiti entro i quali i membri della SIC possono partecipare all'attività investigativa sono stabiliti, di volta in volta, dalle leggi nazionali di implementazione della normativa europea. Il d.lgs. 34/2016 non ha previsto un ruolo di Eurojust nella relativa disciplina. Tuttavia il coinvolgimento del membro nazionale e del Desk si ricava dalle disposizioni di cui alla legge 14 marzo 2005, n. 41 che ha attuato la Decisione 2002/187/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 28 febbraio 2002. In particolare, l'articolo 5 prevede che il Membro nazionale può (a) chiedere alle autorità giudiziarie competenti di valutare se istituire una SIC; (b) partecipare con funzioni di assistenza alle attività di una SIC costituita conformemente ai pertinenti strumenti di cooperazione. In tal senso si ricorda che il coinvolgimento del Membro nazionale alla SIC è requisito necessario affinché la squadra possa beneficiare del finanziamento concesso da Eurojust. E' questa solo una delle forme attraverso cui Eurojust sostiene le squadre investigative. L'intervento ed il supporto di Eurojust si è rilevato spesso fondamentale, sia nella fase di avvio del procedimento, creando i presupposti operativi attraverso l'impulso per l'apertura di procedimenti paralleli negli Stati interessati, sia in sede di negoziazione degli accordi. Quanto ai finanziamenti, poi, si ricorda che da settembre 2013 Eurojust finanzia le SIC. Della procedura di finanziamento si occupa il *JIT's Network Secretariat*. La procedura copre le spese relative alle riunioni, alle attività investigative svolte sul territorio di un altro Stato, alla traduzione degli atti processuali e del materiale probatorio, al trasferimento transfrontaliero di oggetti sequestrati e fonti di prova.

Il prospetto che segue è rappresentativo delle squadre investigative costituite negli anni 2016-2017 con il coinvolgimento del Desk italiano.

2016

NR	NAZIONE PROPONENTE	AG ITALIANA COINVOLTA	NAZIONI COINVOLTE	REATO	EUROJUST ID
1	GERMANIA ITALIA	PROCURA BOLZANO	GERMANIA REP. CEKA	frode fiscale di carburanti	30347
2	ITALIA	DDA NAPOLI	SPAGNA	ART 378 CP E 648 BIS CP ART 7 LEGGE 203/91	30592
3	ITALIA	DDA NAPOLI	SPAGNA	73 e 74 D.P.R. 309/90	32524
4	ITALIA	DDA REGGIO CALABRIA	OLANDA GERMANIA	416	25143 E 32230
5	ITALIA	PROCURA TORINO	ROMANIA	artt. 416, 617 quinqües e 648 bis. c.p., art. 4 legge 146/2006, art. 55, comma 9, d.lgs. 231/2007.	32070
6	ITALIA	DDA FIRENZE	OLANDA	73 e 74 D.P.R. 309/90	34534
7	ITALIA	PROCURA MILANO	FINLANDIA GERMANIA	Riciclaggio	25133
8	ITALIA	PROCURA BOLOGNA	OLAF BELGIO	frode a danno interessi finanziari UE	30751

2017

NR	A.G. PROPONENTE	AG ITALIANA COINVOLTA	NAZIONI COINVOLTE	REATO	EUROJUST ID
9	ITALIA	PROCURA MILANO	ROMANIA	PHISHING	35010 (IT) 34897 (RO)
10	ITALIA	PROCURA BOLZANO	GERMANIA	416 C.P. finalizzata alla truffa e abusive attività di intermediazione finanziaria	30550 (IT) 35206 (DE)
11	ITALIA	PROCURA BARI	ALBANIA	73 e 74 D.P.R. 309/90	37763

E' di tutta evidenza che nel 2017 vi è stata una netta diminuzione dei casi di squadre investigative comuni costituite dalle autorità italiane (solo 3) rispetto a quelle costituite nel 2016 (9). Le ragioni di ciò possono attribuirsi ad un maggiore interesse verso tale strumento nella fase iniziale di implementazione, rispetto al periodo successivo. Tuttavia, questo membro nazionale ritiene doveroso

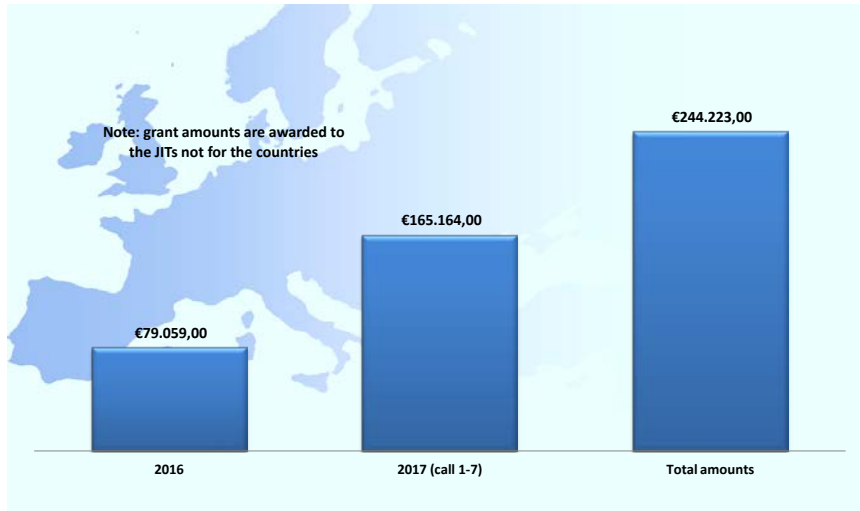
evidenziare anche le difficoltà pratiche che la magistratura italiana ha incontrato nella fase di avvio delle squadre, per problemi di accesso al finanziamento disponibile su base nazionale. Le regole di contabilità generale hanno, infatti, reso difficile l'erogazione di anticipazioni delle somme necessarie per il concreto avvio delle attività della squadra. Questo Membro nazionale si è al riguardo adoperato verso i competenti Uffici ministeriali per proporre soluzioni che consentissero il superamento, anche in via pratica, dei problemi emersi, tenendo presente che le procedure di supporto economico di competenza di Eurojust, mirano solo al rimborso delle spese sostenute. All'esito di tale lunga interlocuzione, il Ministero della Giustizia ha comunicato la possibilità dello stanziamento di un plafond originario per ciascun Ufficio giudiziario che ha sottoscritto la costituzione di una squadra investigativa. I dettagli sono stati oggetto di una comunicazione di questo membro nazionale del 7 febbraio 2018. Si tratta di un aggiornamento dell'informazione tecnico - operativa necessaria alle autorità nazionali, già avviata nel 2016, con l'invio di una guida ai finanziamenti di Eurojust, allo scopo di incoraggiare le autorità giudiziarie nazionali all'uso di tale innovativo strumento di collaborazione e ad attivare le procedure di finanziamento erogabili da Eurojust, che restano al momento soprattutto appannaggio degli altri Paesi.

Relativamente alle procedure di finanziamento che hanno visto il coinvolgimento del Desk, sinora vi sono state 23 domande da parte delle varie squadre costituite dalle autorità italiane, ed in ben 21 casi vi è stata l'attribuzione del relativo finanziamento, per un importo complessivo di **244,223. euro**, come si evince dall'immagine sottostante.

Highlights

- **Total 23 applications submitted** since the inception in 2016 until 2017 (call 1-7)
- **Total number of applications awarded – 21**
- **Total 11 JITs** received EJ financial support
- **A total amount awarded – 244,223 euro**

Amounts awarded



06/12/2017

Report on JITs funding statistics 2016-2017 (calls 1-7)

9



La tabella che segue fornisce un quadro di dettaglio delle autorità giudiziarie italiane che hanno ottenuto l'aggiudicazione dei finanziamenti erogati da Eurojust:

An overview of awarded JITs

OPERATIONAL NAME	ID	College Number	Countries involved	Crime type
363 Js 20177/15 - 1 ZN 2682/2015 - 5873/2015/R.G.N.R	30347	0246/NMDE-2016	CZ, DE, IT	9d- VAT fraud, 9f- Other types of tax fraud
Bruno	35010	0038/NMIT-2017	IT, RO	6b- Groups involved; 9b- Computer Fraud; 17c- Phishing
Favara-Liegi (new JIT for call 8)	37801	38317/NMIT-2017	IT, BE	1b- Trafficking in cocaine; 7a- Murder; 20a- Participation in a criminal organisation
Kulmi - P.P.952/17 mod. 44 DDA Bari	37763	1329/NMIT-2017	IT, AL	1c- Trafficking in cannabis; 20a- Participation in a criminal organisation
Los Blancos/13Rosasiet	34534	2074/NMIT-2016	IT, NL	1b- Trafficking in cocaine; 1e- Trafficking in other type of drugs; 16- Money-laundering and other related criminal offences; 20a- Participation in a criminal organisation; 20b- Organised crime as an offence
O.P.E.N	30592	0508/NMIT-2016	ES, IT	1b-Trafficking in cocaine; 1c-Trafficking in cannabis; 16- Money laundering and other related criminal offences; Other, capture fugitive
p.p. n. 13974/16 mod. 21 R.G.N.R.	30751	0571/NMIT-2016	BE, IT	9g- Other types of fraud; 12- Forgery of administrative/official documents
Pollino	25143	1471/NMNL-2015	DE, IT, NL	1b- Trafficking in cocaine; 16- Money-laundering and other related criminal offences; 20b- Organised crime as an offence
Santa Lucia/Contini Blanca	32524	1224/NMIT-2016	ES, IT	1b- Trafficking in cocaine; 1c- Trafficking in cannabis; 16- Money laundering and other related criminal offences
Skimmer Instinct	32070	1003/NMIT-2016	IT, RO	16- Money laundering and other related criminal offences; 13c- Counterfeiting - Means of payment including skimming; 20a- Participation in a criminal organisation
Sliding Doors / Manse	25133	25133/NMIT-2015	DE, FI, IT	16- Money-laundering and other related criminal offences; 9f- Other types of tax fraud; 9e- Misappropriation of corporate assets; 15- Corruption

06/12/2017

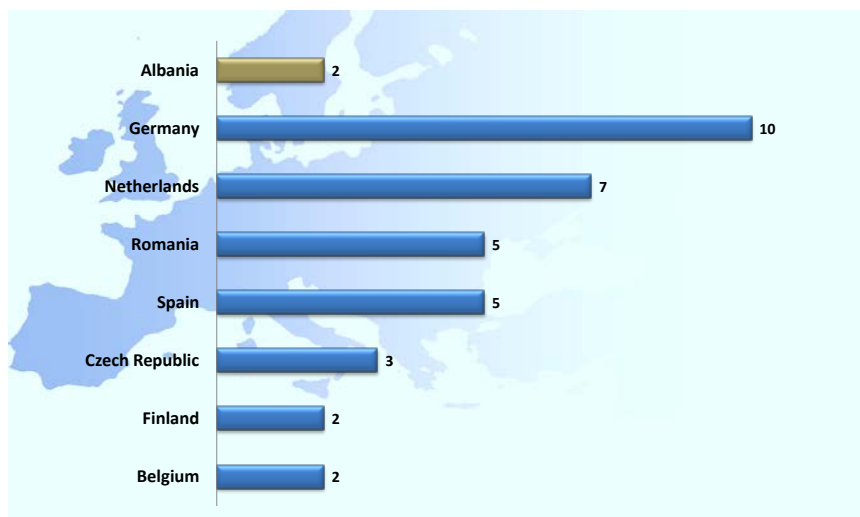
Report on JITs funding statistics 2016-2017 (calls 1-7)

1



Le autorità straniere maggiormente coinvolte nelle procedure attivate dalle autorità italiane sono la Germania, l'Olanda, la Romania e la Spagna. Tale dato riflette il numero dei paesi con cui il Desk italiano ha avviato più stretti rapporti di collaborazione. Anche autorità di paesi c.d. terzi risultano presenti (in particolare l'Albania), e ciò è conseguenza del fatto che le procedure di finanziamento erogate da Eurojust possono riguardare anche squadre costituite da un paese membro con le autorità di paesi terzi.

Member States and 3rd States involved in submitted applications



06/12/2017

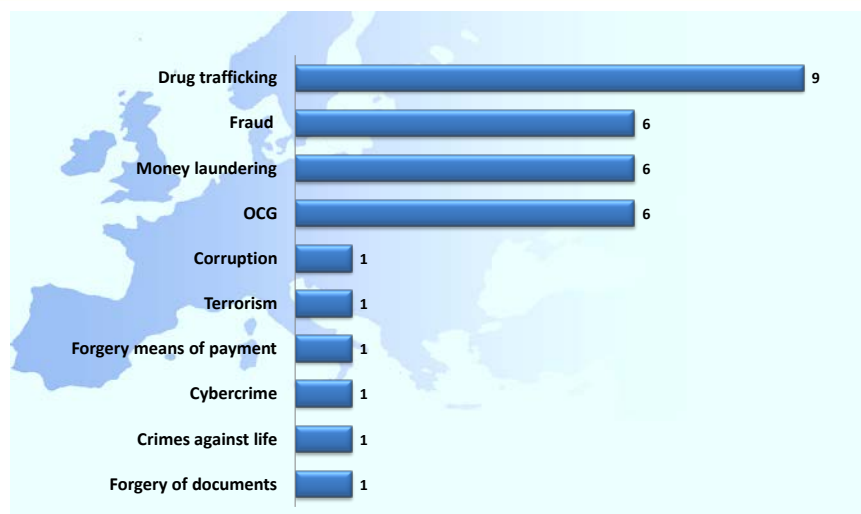
Report on JIJs funding statistics 2016-2017 (calls 1-7)

5



Le fattispecie per le quali si è manifestata più di frequente l'esigenza di costituzione di una squadra investigativa sono quelle relative al traffico internazionale di droga, specie se commesso in un contesto organizzato, ma anche le indagini per frodi fiscali (e per le connesse fattispecie di riciclaggio) hanno indotto le autorità italiane ad usare tale strumento di collaborazione. Varie, dunque, le ragioni che hanno reso necessario il ricorso a tale modulo collaborativo, particolarmente adeguato ai contesti investigativi dinamici e di tipo transfrontaliero, come si evince dal grafico sotto riportato. Va sul punto segnalato che, pur prevedendo la normativa dell'Unione e quella nazionale la possibilità di costituzione della squadra in indagini che esigono complessi accertamenti probatori da eseguire all'estero, nella pratica la costituzione della squadra ha richiesto l'esistenza di un autonomo interesse investigativo per ciascun Stato partecipante e, dunque, l'attivazione di procedimenti paralleli da parte delle varie autorità coinvolte, per le quali il funzionamento della squadra costituisce occasione di coordinamento strategico ed operativo.

Crime types of JITs awarded



06/12/2017

Report on JITs funding statistics 2016-2017 (calls 1-7)

8



4. La partecipazione al Collegio di Eurojust ed il contributo del Desk italiano alle altre attività dell'organismo

Il Desk italiano è quello che ha assicurato il più alto numero di presenze alle riunioni del Collegio, nella sua duplice configurazione funzionale, di meeting operativo e di management board (consiglio di amministrazione). Nel 2017, infatti, sono stati svolti 33 incontri del Collegio di Eurojust, in cui siedono in via permanente i 28 membri nazionali, mentre si sono svolte 7 riunioni del Collegio come management board. Il membro nazionale ha partecipato a 27 riunioni operative ed a 5 riunioni del consiglio di amministrazione. Il dr. Franz ha preso parte ad 8 riunioni operative, in alcuni casi affiancando l'attività del membro nazionale.

Si tratta di una attività molto impegnativa, sia nella fase preparatoria che partecipativa, nel corso della quale sono state discusse tematiche di grande impatto sugli assetti organizzativi dell'organismo, con l'adozione delle delibere che hanno riguardato il bilancio per il 2018, con un costruttivo e lungo dialogo con la Commissione e con le altre istituzioni europee al fine di poter ottenere un aumento delle risorse disponibili, a fronte della iniziale proposta della Commissione. Inoltre, sono state decise dal Collegio riforme molto importanti per la vita di Eurojust, quale il suo riassetto organizzativo interno, con uno spostamento di risorse verso l'attività operativa, la ridefinizione delle procedure per la individuazione delle priorità per le c.d. policy work ed, infine, la riforma delle c.d. *college substructures*, ossia dei gruppi di lavoro che affiancano il College, ne preparano le delibere e attraverso cui si forma la strategia di Eurojust, anche nei rapporti con i vari partner internazionali. Il contributo del Desk italiano si è, inoltre, espresso anche con diverse modalità, con la partecipazione ai Team interni (F. Spiezia è membro del Team in materia di terrorismo e del Team per il contrasto al traffico di migranti, divenendo Chair di quest'ultimo a partire dal mese di Novembre 2017) e svolgendo le attività di punto

di contatto presso Europol (Filippo Spiezia è punto di contatto di Eurojust per il crimine organizzato italiano ITOC, mentre Silvio Franz è punto di contatto per il centro di analisi di Europol FIREARMS).

Il grande impegno dell'Ufficio italiano all'interno dell'organismo ha trovato il suo formale riconoscimento con la elezione del membro nazionale italiano al ruolo di Vice Presidente di Eurojust, creando in tal modo le premesse per un'azione ancora più incisiva nell'ulteriore sviluppo dell'organismo.

5. I documenti informativi e di orientamento del Desk italiano

Anche nel corso del 2017 è continuato l'impegno del Desk italiano per l'elaborazione di documenti di orientamento generale nella materia della cooperazione giudiziaria, attività che si aggiunge a quella strettamente operativa per la trattazione dei singoli casi.

Si tratta di un contributo per certi versi doveroso verso i colleghi italiani, considerata l'unicità della collocazione funzionale di Eurojust, posta in posizione baricentrica nello spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia, e quindi in grado di raccogliere indicazioni operative ed informazioni su buone prassi o problematiche applicative in materia di cooperazione giudiziaria. D'altro canto, l'eccezionalità del periodo in corso, di grande innovazione negli istituti giuridici e di forte impatto applicativo per la qualità e quantità dei nuovi strumenti di cooperazione entrati in vigore, ha reso opportuno l'elaborazione di alcuni interventi di chiarificazione.

E', dunque, in spirito di servizio che si è provveduto ad elaborare e ad inviare a tutte le autorità giudiziarie nazionali, anche tramite i corrispondenti nazionali di Eurojust, i seguenti documenti:

- le nuove linee guida adottate da Eurojust per la prevenzione e la possibile risoluzione dei conflitti di giurisdizione. Il documento, al quale ha contribuito anche questo membro nazionale attraverso i suoi interventi in seno al Collegio, è stato formalmente adottato da Eurojust il 13 dicembre 2016. Esso mira ad aggiornare, sulla base dell'esperienza maturata dall'organismo, analogo documento risalente al 2003. In particolare, sono stati rivisti ed aggiornati i criteri che potranno essere presi in considerazione dalle autorità giudiziarie dei paesi membri per la scelta della "migliore" giurisdizione, in casi di indagini condotte a carico della stessa persona e per gli stessi fatti, allo scopo di prevenire situazioni di "bis in idem". Si tratta criteri che pur non essendo vincolanti dal punto di vista giuridico, potranno risultare particolarmente utili nella pratica in assenza di analoghe norme giuridiche in materia, sia nel diritto dell'UE (avendo la decisione 2009/948/JHA del 30 novembre 2009 previsto solo un meccanismo di consultazione obbligatoria tra le autorità giudiziarie interessate), che nella legislazione di gran parte dei paesi membri dell'UE (al riguardo l'Italia è, come noto, tra i pochissimi paesi ad aver previsto tali criteri). Tale rilevanza potrà manifestarsi non solo nelle attività di competenza di Eurojust, sempre più spesso chiamata a fornire un supporto alle autorità giudiziarie nazionali in casi aventi dimensione trans - frontiera, ma anche in quelle delle stesse autorità italiane, alla luce della recente normativa di cui al Decreto Legislativo del 15 febbraio 2016 n. 29, contenente 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;
- un documento di orientamento pratico sull'ordine di indagine penale. Come è noto, il 13 Luglio 2017 è stato pubblicato, sulla Gazzetta Ufficiale serie generale n. 162, il decreto legislativo N. 108

del 21 giugno 2017, che contiene le norme per la trasposizione nell'ordinamento italiano dell'ordine di indagine europeo, di cui alla Direttiva del Consiglio e del Parlamento europeo n. 41 del 2014. Il nuovo strumento di cooperazione è entrato in vigore il 28 luglio 2017. Il Desk italiano di Eurojust, al pari degli altri Desk presenti ad Eurojust, sta assistendo le autorità giudiziarie nazionali e quelle straniere nell'agevolare i rapporti di cooperazione giudiziaria basati sul nuovo strumento di cooperazione. Molteplici sono, infatti, i momenti di potenziale consultazione tra autorità giudiziaria emittente e quella destinataria dell'ordine, che possono determinare l'esigenza di un supporto da parte di Eurojust. Trattandosi di una nuova normativa con cui molte autorità giudiziarie si stanno confrontando, si è ritenuto utile offrire un primo contributo informativo a beneficio di tutti i colleghi, di tipo essenzialmente pratico. Il Desk italiano ha dunque elaborato un documento dal titolo "**L'ordine di indagine europeo Cosa è utile sapere? Domande e risposte**". In esso sono state immaginate una serie di questioni (24) di possibile rilevanza pratica, specie in una fase di prima applicazione, approntando possibili risposte anche in base al dibattito interno sviluppatosi in senso all'organismo e tenuto conto della esperienza di lavoro maturata.

- nel mese di settembre 2017, un documento contenente una panoramica delle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea in merito all'applicazione della Decisione Quadro 584/2002/GAI del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra gli Stati membri (di seguito, D.Q. MAE). A seguito della richiesta di diversi colleghi italiani, che hanno manifestato vivo interesse per l'iniziativa, nel contempo palesando alcune difficoltà di piena comprensione dei testi inviati in lingua inglese, questo membro nazionale ha elaborato uno specifico progetto che, pur nella esiguità delle risorse umane disponibili, ha consentito l'elaborazione della sua traduzione in lingua italiana. A tal fine è stato coinvolto un gruppo di giovani stagisti che, gratuitamente, nell'arco di quattro mesi, ha svolto la preziosa opera di revisione linguistica e giuridica dei testi in oggetto, consentendo di redigere un documento finale inviato a tutti i corrispondenti nazionali.
- infine, facendo seguito alla nota trasmessa nel mese di luglio 2017 sull'ordine di Indagine Europeo (OIE), è stato inviato, sul finire dell'anno, un nuovo documento informativo allo scopo di fornire *indicazioni di carattere pratico alle autorità nazionali sul funzionamento di Eurojust*. Infatti, nonostante l'organismo di cooperazione dell'Unione europea sia stato istituito nel 2002 per rafforzare la risposta giudiziaria al contrasto delle forme di criminalità organizzata transfrontaliera, è tuttora sentita l'esigenza di informazioni sul suo funzionamento, sia a beneficio dei nuovi magistrati, sia per dar conto delle possibilità operative determinate dall'entrata in vigore dei nuovi strumenti. E' stato, pertanto, elaborato dal Desk un secondo schema delle domande e delle conseguenti risposte, al fine di offrire un panorama di informazioni pratiche che potranno risultare utili per le necessità delle autorità che intenderanno servirsi di Eurojust.

Tutti i documenti sopra citati sono stati inviati al Consiglio Superiore della Magistratura e sono disponibili nella apposita sezione del sito web consiliare (corner internazionale), destinata ad ospitare anche i documenti di Eurojust.

Capitolo IV

Le aree di criminalità prevalenti nell'operatività del Desk

1. Le fattispecie criminose nei casi gestiti dal Desk nel 2017

E' stata già esaminata la straordinaria crescita operativa che il Desk ha avuto nel 2017. Si può a questo punto operare una prima analisi dei procedimenti e delle fattispecie per le quali è stata svolta attività di supporto e di coordinamento nell'interesse delle autorità giudiziarie nazionali.

Per quanto riguarda la tipologia dei reati per i quali maggiore è stato il ricorso all'Ufficio italiano, i dati statistici per il 2017 indicano, come per il 2016, una netta prevalenza dei **casi di frodi (pari a 65 casi attivi)**, che includono sia le frodi informatiche, realizzate mediante accesso abusivo a sistemi informatici, che le frodi fiscali e quelle c.d. carosello. Per la stessa tipologia delittuosa il Desk italiano fornito le proprie attività in ben **68 casi passivi** registrati ad iniziativa degli altri Desk.

E' da precisare, come sopra accennato, che tale dato è comprensivo dei casi di frode c.d. carosello che, come è noto, hanno un impatto anche sulle entrate dell'Unione per il minor gettito dell'IVA, tenuto conto della percentuale destinata ad alimentare il bilancio dell'Unione. Nel caso degli acquisti intracomunitari, ovvero realizzati tra paesi appartenenti all'Unione Europea, le **"frodi carosello"** consentono di realizzare un guadagno tramite un fittizio diritto a detrarre l'Iva sugli acquisti. La normativa vigente, infatti, prevede l'applicazione dell'Iva sugli acquisti intracomunitari di beni, effettuati nel territorio dello stato nell'esercizio di imprese, arti o professioni, o comunque effettuati da soggetti passivi d'imposta, nel Paese di destinazione del bene. Il meccanismo fraudolento si basa su **operazioni triangolari** tra paesi membri della Comunità Europea e con l'introduzione di una o più società che fanno da filtro. La condotta fraudolenta è volta ad aggirare la normativa sul regime Iva degli acquisti intracomunitari, realizzando operazioni fittizie con il solo scopo di arrivare a poter detrarre crediti Iva inesistenti.

Esse, dunque, a rigore, dovrebbero essere incluse nelle fattispecie lesive degli interessi finanziari dell'Unione (per le quali la classificazione di Eurojust prevede una distinta voce). Tuttavia, per una scelta classificatoria a suo tempo adottata dal Collegio di Eurojust, tali frodi non sono ricomprese tra i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione.

Da un'analisi delle singole fattispecie registrate al CMS emerge, in particolare, che ben **37 di tali casi (di cui 19 attivi e 18 passivi), riguardano appunto tale tipo di frode**. E, dunque, con tale precisazione vanno letti i dati che si riportano.

Rimane considerevole, poi, il numero di casi per **fattispecie di natura diversa** per le quali Eurojust può prestare assistenza ai sensi del comma secondo dell'art. 4 della Decisione 187/2002, su specifica richiesta delle autorità giudiziarie nazionali (**pari a 64**). Tali fattispecie ricomprendono forme di criminalità economica, reati contro la persona e contro il patrimonio.

Tra gli altri casi maggiormente trattati, sicuramente hanno rilevanza quelli concernenti **il traffico internazionale di stupefacenti (30 dal lato attivo e 31 su richiesta di altri Desk)**, nonché quelli concernenti le fattispecie di **riciclaggio (37 dal lato attivo e 28 dal lato passivo)**.

Di rilievo è anche il numero dei casi di partecipazione ad un gruppo criminale organizzato (31 dal lato attivo e 30 dal lato passivo), in aumento rispetto allo scorso anno.

Il prospetto che segue indica il quadro generale delle tipologie delittuose emerse nei casi trattati:

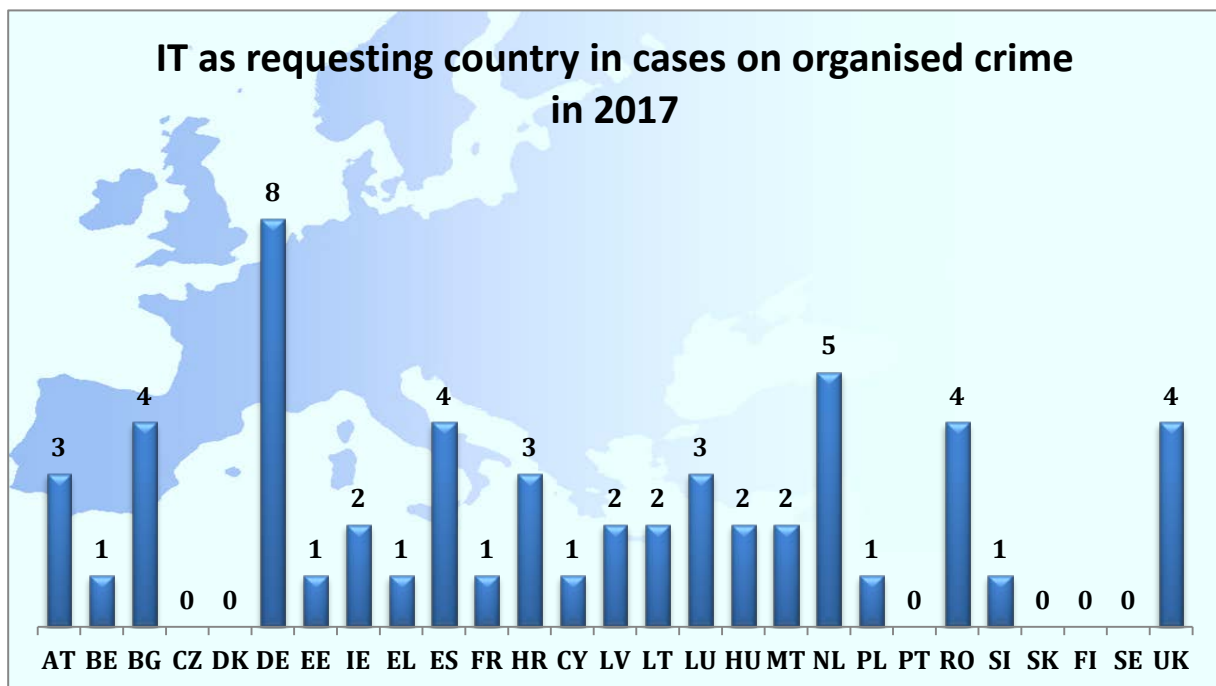
Crime types in 2017	IT as Requesting	IT as Requested
1 - Drug trafficking	30	31
2 - Cigarette smuggling	1	1
3 - Migrant smuggling	7	8
4 - Trafficking in human beings	2	12
5 - Motor vehicle crime	4	4
6 - Terrorism	17	12
7 - Crimes against life, limb or personal freedom	19	16
8 - Organized property crime including organised robbery	1	20
9 - Swindling and fraud	65	68
10 - Racketeering and extortion	2	1
11 - Product piracy	0	2
12 - Forgery of administrative/ official documents	5	12
13 - Forgery of money and means of payment	1	5
14 - Illegal trading	4	1
15 - Corruption	3	2
16 - Money-laundering and other related criminal offences	37	28
17 - Cybercrime	2	12
18 - Criminal offences affecting the European Union's financial interests	2	3
20 - Organised crime group involved	31	30
21 - Other offences committed together or in relation to the types of crime mentioned above	6	4

22 - Other types of criminal offences at the request of a competent authority of a Member State	64	41
23 - Other offences included in the scope of the EAW Framework Decision (Article 16 – 17 of the EAW Decision).	0	5

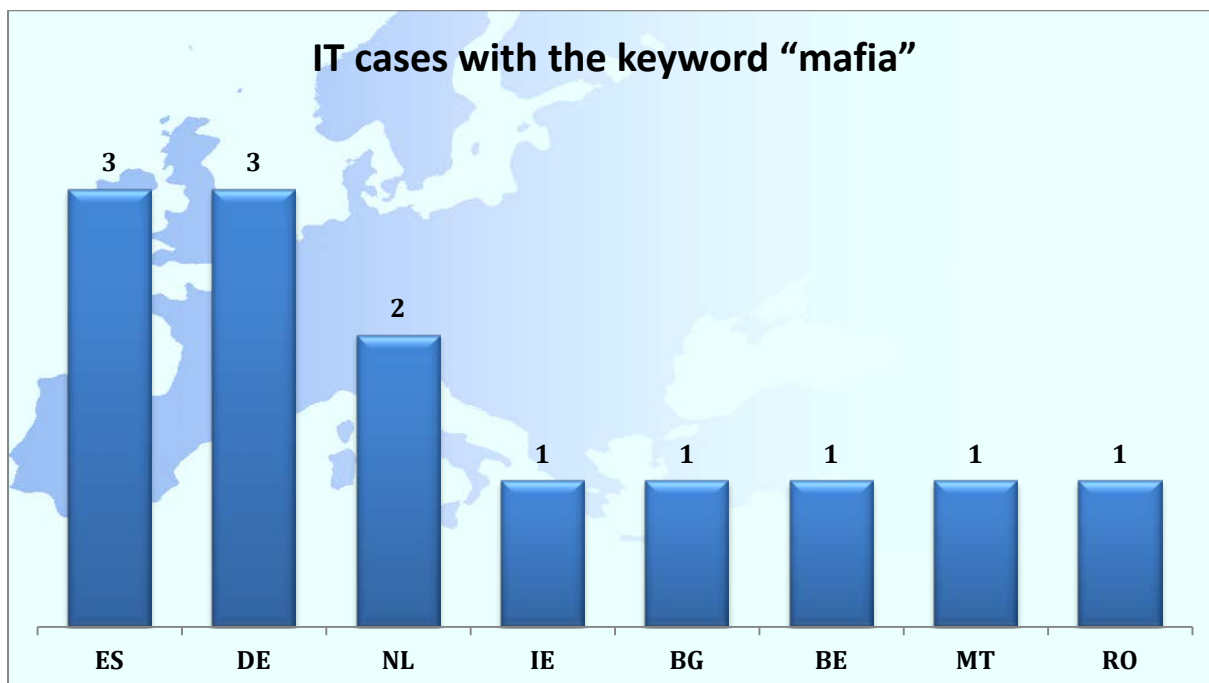
L'adozione della DIRETTIVA 2017/1371 del 5 luglio 2017 dell'Unione europea in materia di reati c.d. PIF sicuramente potrà indurre il Collegio di Euorjust a rivedere le classificazioni adottate in materia di frode così come attualmente inserite nel sistema automatico di gestione.

2. I casi in materia di crimine organizzato, traffico internazionale di stupefacenti, terrorismo e traffico di essere umani

Con riferimento ai casi concernenti indagini per reati di partecipazione e/o costituzione e direzione di gruppi di criminalità organizzata (registrati dal Desk), è innanzitutto da porre in rilievo **la crescita del dato numerico, essendo stati trattati 31 casi rispetto ai 24 riportati nella precedente annualità**. E' interessante verificare, poi, nei confronti di quali Stati membri è stata cercata la collaborazione e/o il coordinamento, per avere anche una prima indicazione delle linee di sviluppo, sul piano territoriale, dei fenomeni criminali oggetto delle relative indagini. Dalla tabella riportata si ha conferma del fatto che il maggiore coinvolgimento riguarda paesi come la **Germania, l'Olanda, la Spagna, la Romania ed il Regno Unito**, tra i paesi dell'Unione:



Nella categoria sopra citata è dato anche riscontrare un aumento dei casi c.d. attivi trattati dal Desk italiano per il reato di cui all'art. 416 bis c.p., pari a **14 casi**, in aumento rispetto ai **10 casi** censiti nel sistema lo scorso anno, come si evince dal grafico che si riporta:



Tali casi riguardano in minor parte indagini a carico di gruppi di tipo **camorristico e/o mafioso in senso stretto**, mentre **concernono, nella maggior parte, indagini a carico di gruppi di "Ndrangheta"**.

Sulla base dei dati raccolti dal Desk italiano di Eurojust nei casi operativi trattati, si ottiene **la conferma della proiezione transnazionale delle nostre organizzazioni criminali di tipo mafioso**, in particolar modo della "ndrangheta", capaci non solo di rapportarsi ad altre entità criminali **su scala globale**, ma anche di **infiltrare le economie di diversi Paesi dell'Unione**.

Le indagini svolte all'estero, efficacemente supportate dall'Ufficio italiano anche mediante la partecipazione a squadre investigative comuni, danno conto non solo di una forte attività di riciclaggio dei proventi delle attività criminose derivanti dal traffico illecito di stupefacenti, ma di sistematiche attività di acquisizione di asset economici in alcuni paesi dell'UE, in primo luogo della Germania, Spagna, Olanda e Romania.

La capacità di infiltrazione si è manifestata, in particolare, nei settori della ristorazione (in Germania, Olanda) ed in quello immobiliare (Spagna e Romania) e delle fonti di energia rinnovabili (Romania).

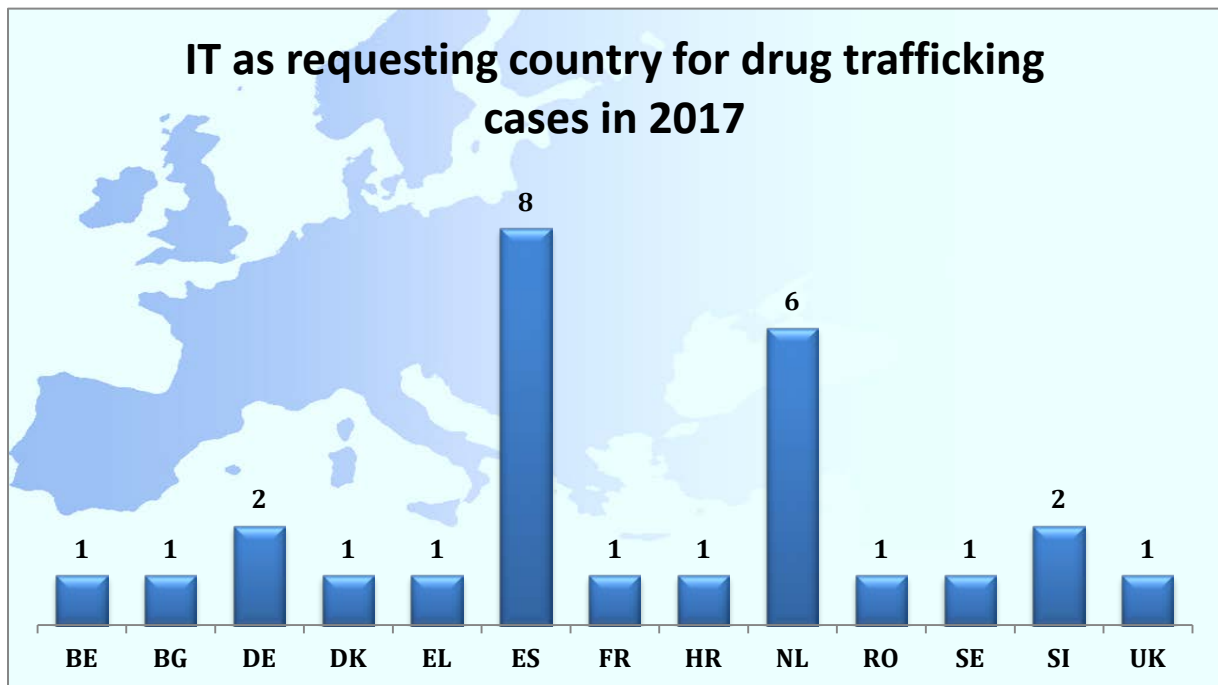
I provvedimenti di sequestro adottati, laddove è stato possibile la loro esecuzione, danno conto della capacità e dinamicità all'estero di tali organizzazioni criminali.

Per l'inserimento in tali circuiti economici, in alcuni le organizzazioni hanno fatto ricorso a soggetti incensurati e/o prestanome; in altre circostanze a forme, esplicite o implicite, di minaccia e/o violenza, ricorrendo al metodo della intimidazione, specie nei casi in cui la minaccia è stata portata verso propri connazionali residenti all'estero. La conferma di forme pervasive di controllo di aree territoriali all'estero da parte delle organizzazioni criminali nostrane la si ottiene anche dalla accertata e prolungata **presenza all'estero di pericolosi latitanti**, che hanno potuto contare su diffuse e capillari reti di appoggio per sentirsi sufficientemente protetti ed al riparo dall'azione di cattura.

Anche rispetto alle indagini volte al loro rintraccio, il Desk ha svolto una mirata attività di sostegno, per intensificare quei rapporti di collaborazione, a livello giudiziario, necessari a dare nuovo impulso alle attività di ricerca già avviate dalla polizia in territorio straniero, anche in collaborazione con Europol, talvolta giunte in situazioni di stallo operativo.

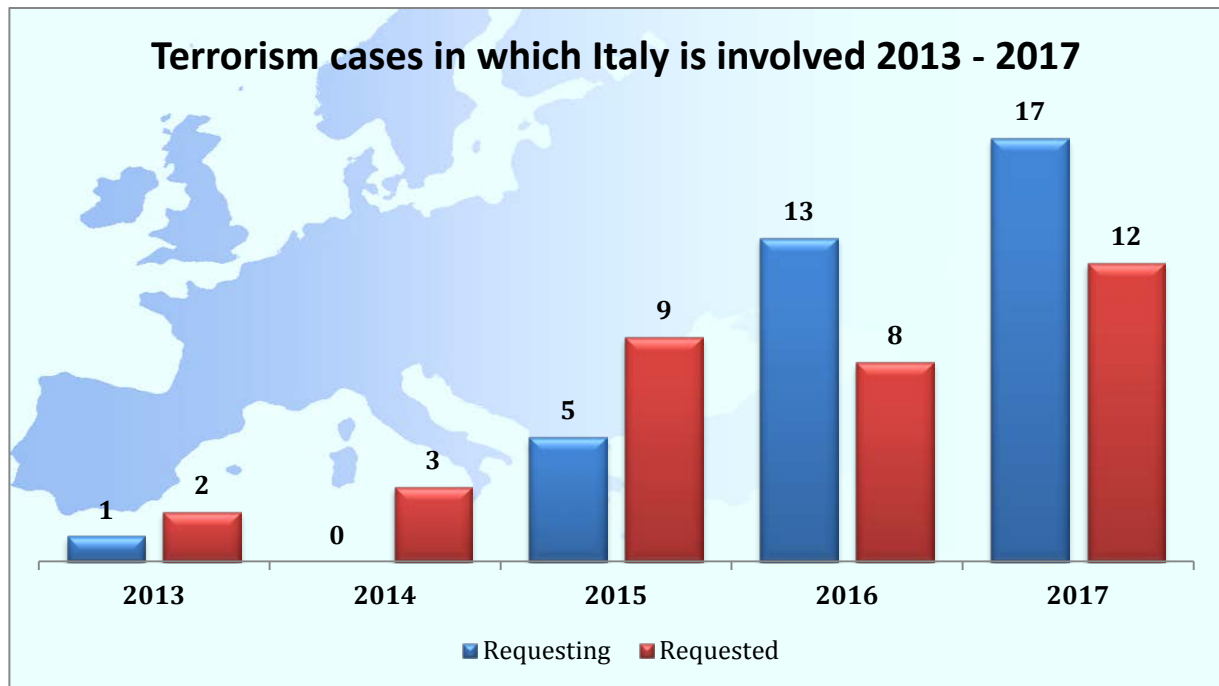
In occasione delle diverse procedure di cooperazione giudiziaria, sia per l'esecuzione di misure cautelari personali che di natura reale, sono stati registrati perduranti problemi di armonizzazione della fattispecie associativa negli Stati membri. In particolare, **la mancanza, nei relativi ordinamenti, di una fattispecie penale analoga a quella di cui all'art. 416 bis**, ha rappresentato e rappresenta un ostacolo giuridico di non poco momento per l'efficace attivazione di meccanismi di cooperazione. Questo membro nazionale resta, pertanto, dell'avviso, espresso anche nella passata relazione, che andrebbero attuati i contenuti della **Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016 sulla lotta contro la corruzione e il seguito dato alla risoluzione della commissione CRIM (2015/2110(INI))**. Con tale documento la Commissione è stata invitata ad elaborare norme minime concernenti la definizione dei reati e delle sanzioni. Si è chiesto, in particolare, di valutare una nuova proposta legislativa su un particolare tipo di organizzazione criminale, i cui membri approfittano della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere reati, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, concessioni, autorizzazioni, appalti e servizi pubblici, ovvero per trarre profitto o vantaggi illeciti per sé o per altri. Parimenti è meritevole di approvazione l'invito rivolto alla Commissione ad avanzare una proposta legislativa che istituisca un programma europeo specifico destinato a tutelare i testimoni e i collaboratori di giustizia che denunciano le organizzazioni criminali. Espressione della tendenza alla crescita delle dinamiche criminali, su scala europea, dei gruppi criminali organizzati italiani è anche il numero dei casi direttamente legati al traffico internazionale di droga, **pari a 30 (dal lato attivo) a fronte dei 24 casi registrati nel corso del 2016**.

La info-grafica sotto riportata conferma che i paesi europei maggiormente coinvolti nelle rotte del traffico illecito in questione sono la Spagna e l'Olanda.



L'operatività del Desk italiano in materia di terrorismo

E' questo un altro degli ambiti criminali nei quali si registra un sicuro incremento delle procedure in cui l'Italia è stata coinvolta, sia dal lato attivo, su richiesta delle autorità giudiziarie italiane, che dal lato passivo, come dimostra il grafico riportato, riferito all'ultimo quadriennio. Si tratta certamente di un dato di assoluto rilievo nel panorama dell'organismo, che va letto, da una lato, come indicatore dell'aumentata fiducia delle autorità giudiziarie italiane verso l'Ufficio di Eurojust, dall'altro come crescita dell'attenzione investigativa portata dalle nostre autorità verso le molteplici manifestazioni in cui si concretizza oggi la minaccia terroristica, dalle forme associative, anche in rete, alla apologia di reato, all'addestramento ed arruolamento e, per finire, alla organizzazione ed al finanziamento dei viaggi dei c.d. foreign fighters.



Della crescita dell'impegno italiano nel contrasto alle varie manifestazioni del terrorismo internazionale si è dato conto anche nel V Rapporto di Eurojust sul fenomeno dei c.d. Foreign Fighters, alla cui analisi Eurojust si sta dedicando sin da quando, nel 2013, è stata invitata dal Consiglio GAI a presentare il primo documento in materia. Il contenuto del V Rapporto è essenzialmente basato sull'esperienza operativa che Eurojust sta conducendo nei singoli casi, a supporto delle autorità giudiziarie nazionali, per le esigenze di coordinamento investigativo e di cooperazione giudiziaria e sul contributo trasmesso dai corrispondenti nazionali di Eurojust.

In tale rapporto sono stati messi in evidenza:

- la migliorata capacità dell'organismo nel coordinamento delle indagini per il reato di terrorismo transnazionale, come confermato dall'aumentato numero dei casi trattati e delle azioni intraprese;
- i progressi conseguenti nello scambio di informazioni, in attuazione di quanto previsto dalla Decisione 2005/671 del Consiglio;
- la rafforzata collaborazione con Europol, anche attraverso il coinvolgimento di una unità di Eurojust dedicata esclusivamente ai rapporti con il citato organismo di polizia;
- allo sviluppo di nuovi contatti e rapporti di collaborazione con paesi terzi.

Di particolare interesse, poi, le esperienze giudiziarie di alcuni Paesi membri in materia di:

- raccolta di elementi probatori nei luoghi teatro di azioni belliche, con le conseguenti problematiche in materia di utilizzazione processuale;
- iniziative giudiziarie per la de-radicalizzazione;
- tutela delle vittime.

Per quanto concerne il nostro Paese, se va visto con favore il numero di casi deferiti ad Eurojust

dalle autorità giudiziarie nazionali, per le esigenze del coordinamento e della cooperazione giudiziaria, restano margini di miglioramento nello scambio d'informazioni investigative (a carattere giudiziario) con Eurojust. In questo settore si apprezza la tendenza, da parte di alcuni Paesi in precedenza più restii (è il caso della Francia), a modificare profondamente l'approccio in materia, mediante un utile e sistematico invio di informazioni ad Eurojust, relative ad indagini in corso, nel pieno rispetto del quadro vigente. L'attivazione di tale flusso sta consentendo di mettere a regime il meccanismo immaginato a suo tempo dal legislatore europeo e, dunque, l'innesto di un circuito informativo virtuoso tra le competenti autorità degli Stati membri, per il quale la tempestività resta certamente un requisito fondamentale.

I casi di traffico di migranti e di tratta

Nell'ambito dei casi di criminalità organizzata, il numero di casi di cooperazione giudiziaria concernenti gruppi dediti al traffico di migranti appare sostanzialmente stabile nel 2017, rispetto alla precedente annualità operativa. In vari casi sono stati coinvolti anche Stati terzi quali il Libano e la Libia, con i quali Eurojust ha avviato relazioni di cooperazione attraverso un proprio punto di contatto. Il grafico sotto riportato è esplicativo di tale operatività.

Il dato riflette una perdurante difficoltà nei rapporti di cooperazione con tali Stati, accresciuta, nella fase genetica dell'indagine in cui può aver luogo la raccolta delle prime prove, da alcune modalità di attuazione degli interventi di soccorso compiuti in acque internazionali, spinti sino al limite delle acque territoriali libiche e talvolta anche oltre. Non vi è dubbio, comunque, che al di là della segnalata difficoltà investigativa, occorre rilanciare l'azione investigativa e di coordinamento specie nel settore della tratta di esseri umani, intensificando la pressione investigativa su tale fenomeno e sfruttando le maggiori possibilità operative e di interscambio offerte da Eurojust e da Europol.

La casistica gestita dal Desk italiano mostra non solo l'operatività di organizzazioni criminali dedite alla tratta di migranti, ma anche gruppi criminali di etnia straniera (prevalentemente nigeriana) stanziati stabilmente sul territorio con ramificazioni all'estero, che sono dedite a forme pervasive di tratta di esseri umani sino al punto di aver assunto i connotati di associazioni di tipo mafioso, che fanno sistematico uso della forza di intimidazione derivante dal vincolo associativo.

Tra le strutture criminali di matrice africana, la più pervasiva appare essere quella nigeriana, formata da diverse cellule criminali indipendenti e con strutture operative differenziate ma interconnesse, dislocate in Italia e in altri Paesi europei ed extraeuropei.

Quanto sopra è stato evidenziato anche da un rapporto di analisi elaborato nel 2016 dalla Direzione Investigativa Antimafia, sottolineando che le recenti attività investigative condotte dalle forze di polizia hanno mostrato come le consorterie in parola abbiano assunto la conformazione di vere e proprie associazioni per delinquere, utilizzando modus operandi tipici delle mafie autoctone, tra i quali la forte propensione ad operare su business di portata transnazionale. Per tale motivo si parla, quindi, di "mafia nigeriana".

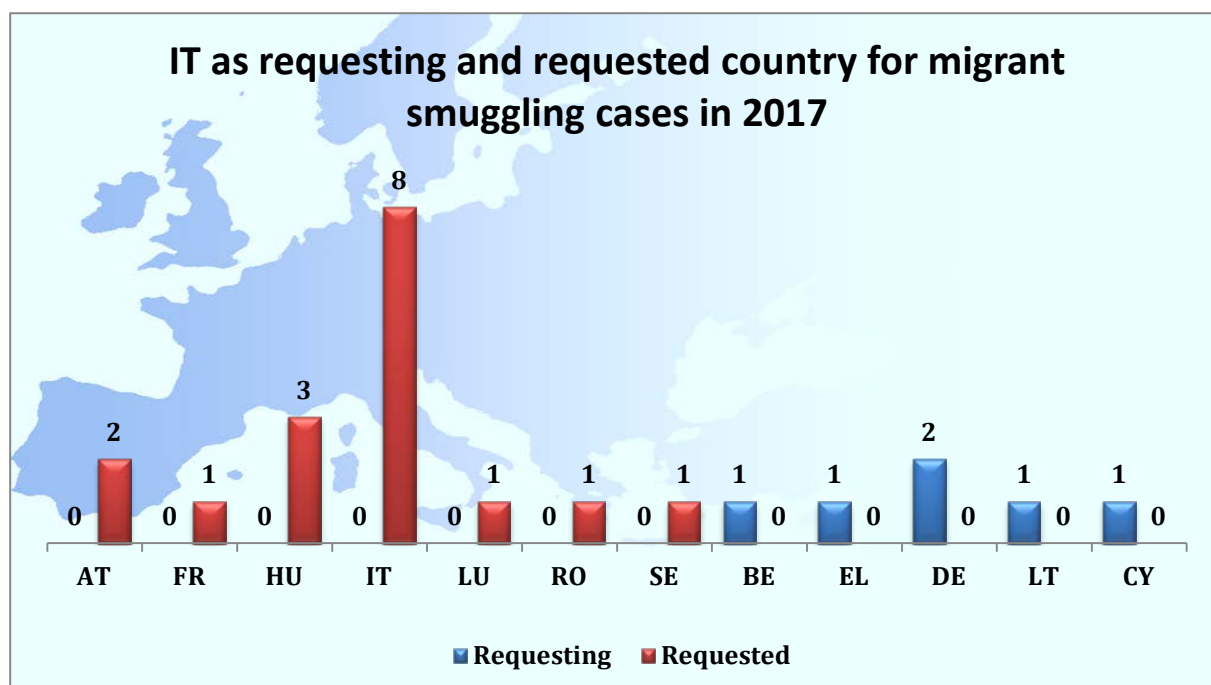
Composti da nigeriani e, a volte da qualche ghanese, da anni sono presenti in Italia, inoltre, i cosiddetti "Secret Cults", nell'ambito dei quali i gruppi degli "Eiye", dei "Black Axe" e, ultimamente, dei "Black Cats" - particolarmente attivo nell'area di Casal di Principe, Aversa e Padova, sono dediti alla

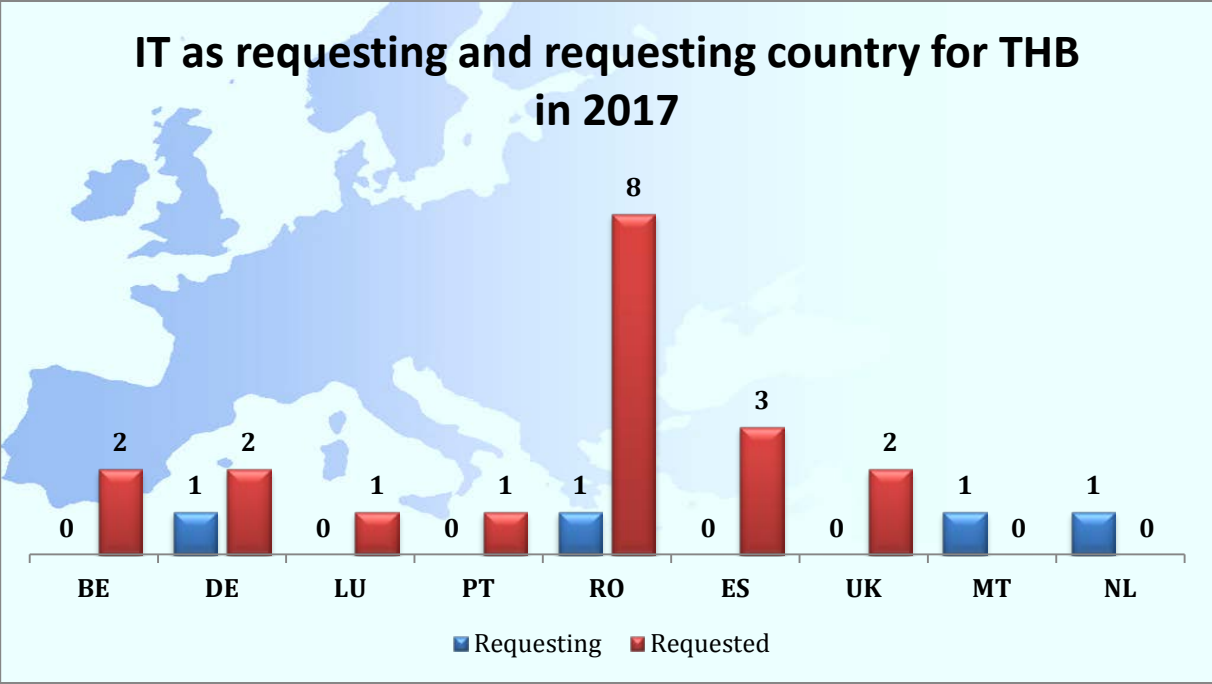
commissione di gravi delitti come il traffico internazionale di stupefacenti, la tratta di esseri umani e lo sfruttamento della prostituzione, in opposizione ad altri gruppi rivali nell'ambito della comunità nigeriana.

Sempre dalla relazione della Dia si evincono ulteriori aspetti significativi: le grandi ricchezze accumulate dai clan dalla mafia nigeriana sono rastrellate grazie a un doppio livello, quello illegale ma, anche, quello legale della gestione di attività commerciali, quali bar, supermarket per africani, negozi di import export o connection house. Tramite le loro imprese di import-export, introducono, difatti, dall'Africa droga ed altri beni. Inoltre, la posizione competitiva che hanno acquisito in molti settori illegali, tra cui il "mercato" della prostituzione e quello della manodopera irregolare impiegata nella raccolta di pomodori, di frutta e nella pastorizia, si è manifestata anche in aree in cui è pregnante il controllo della criminalità organizzata autoctona, evidenziando la loro convivenza con i clan locali, riuscendo a mantenere, ad esempio, la gestione di diverse piazze di spaccio di Castel Volturno.

Proprio la Procura di Napoli ha chiesto assistenza a Eurojust nell'ambito di un'attività investigativa da cui si evince che l'organizzazione criminale di stampo nigeriano sia strutturata in maniera piramidale, abbia diramazioni su tutto il Territorio Nazionale con collegamenti in ambito interazionale ed utilizzi consolidati metodi mafiosi, derivanti dalla forza di intimidazione propria del vincolo associativo.

In questa accezione transnazionale è di estrema importanza la cooperazione giudiziaria e il coordinamento investigativo, attuato tramite Eurojust, che ha permesso di scambiare informazioni in tempo reale ed organizzare un incontro di coordinamento nel caso specifico, in cui le procure italiana e tedesca hanno potuto accordarsi sulle strategie investigative da adottare congiuntamente.





CAPITOLO V

Illustrazione di alcuni casi trattati dal Desk nel 2017

Si presentano, di seguito, alcuni casi trattati dall'Ufficio nel 2017, al solo fine di poter contribuire a diffondere, presso la magistratura italiana, la conoscenza, anche pratica, delle attività e dei servizi offerti alle autorità nazionali. Nella presentazione che segue si ometterà qualsiasi riferimento a dati personali dei soggetti coinvolti ovvero agli elementi di identificazione del procedimento investigativo che viene in rilievo.

La selezione è stata operata in base al possibile interesse per il lettore, offrendo uno spaccato tendenzialmente variegato della casistica sviluppata, senza che le esemplificazioni abbiano il carattere dell' esaustività.

1. Alcuni casi di criminalità organizzata di tipo mafioso con proiezioni in paesi UE

Di notevole importanza si è rivelato l'utilizzo mirato dello strumento delle squadre investigative comuni. In un caso specifico è emersa l'esistenza di indagini connesse in Italia, Belgio e Germania anche per fatti omicidiari nei quali risultavano coinvolti soggetti legate a cosche mafiose. Attraverso l'organizzazione di una riunione di coordinamento con le autorità belghe e tedesche è stato realizzato non solo uno scambio informativo, ma anche si è concordato di svolgere attività investigative coordinate. Da ciò la creazione di una squadra investigativa comune. Soprattutto nel campo della criminalità organizzata la raccolta di materiale probatorio attraverso la squadra investigativa comune permette di gestire il delicato settore delle intercettazioni in modo più efficace. Inoltre, il continuo scambio informativo effettuato tra i membri della suddetta squadra permette una percezione immediata del fenomeno criminale anche ai fini della prevenzione. Il supporto che Eurojust può fornire dal punto di vista logistico (incontri di coordinamento) organizzativo (predisposizione degli accordi fondativi) e finanziario (supporto economico e fornitura in comodato di attrezzature) alle squadre comuni investigative è fondamentale per il buon esito delle attività di indagine e di raccolta delle prove.

2. Le infiltrazioni della "Ndrangheta" nel settore della ristorazione

Altro caso che merita menzione attiene ad una intensa attività di coordinamento svolta da Eurojust per un'indagine delicata condotta dalla Procura presso il Tribunale di Catanzaro, nella quale un gruppo criminale di "ndrangheta" è risultato attivo anche in Germania, oltre che sul territorio calabrese, e quindi oggetto di una parallela indagine in quello Stato. Il sodalizio aveva monopolizzato diversi settori, principalmente quello alimentare, con comportamenti minacciosi ed estorsivi in pregiudizio dei proprietari italiani di ristoranti in Germania, per costringerli all'acquisto dei prodotti delle aziende controllate dall'organizzazione criminale, società presso le quali presumibilmente venivano riciclati e reinvestiti i profitti illeciti.

In quest'ambito vi è stato un rilevante supporto alle autorità nazionali, sia nello scambio di informazioni, sia nell'organizzazione di incontri di coordinamento, anche per evitare potenziali conflitti di giurisdizione sugli indagati comuni. Infine, con un *coordination center* è stata pianificata e supportata l'operazione finale, durante la quale vi è stato uno scambio di informazioni in tempo reale

per facilitare l'esecuzione di oltre un centinaio di ordinanze di custodie cautelari, numerose delle quali eseguite in Germania.

3. Le indagini in materia di traffico internazionale di stupefacenti: l'operazione "Santa Lucia"

Il contributo di Eurojust nello svolgimento di indagini transfrontaliere è particolarmente significativo nelle situazioni in cui attività investigative debbano essere compiute contemporaneamente in più paesi (atti a sorpresa quali perquisizioni e arresti). Tale coordinamento può essere gestito presso la sede di Eurojust attrezzata dal punto di vista tecnologico per il supporto contestuale ad attività investigative in diversi paesi. Viene infatti allestita una sala operativa (coordination centre) nella quale confluiscono e vengono gestiti in tempo reale i dati relativi alle attività in corso. Durante l'anno 2017 l'utilità di tale strumento in indagini che hanno coinvolto l'autorità giudiziaria italiana è stato altamente apprezzato in una operazione di contrasto al narcotraffico che ha coinvolto le autorità spagnole, italiane e tedesche. Nell'operazione denominata "Santa Lucia" sono stati effettuati contemporaneamente, nei 3 paesi, provvedimenti di perquisizione e sequestro e applicazioni di misure cautelari. La contestuale esecuzione delle suddette attività ha permesso la cattura di indagati presenti in diversi paesi, nonché di evitare attività di inquinamento o alterazione dei dati investigativi . Come risultato sono state coordinate dalle autorità nazionali in stretta sinergia con Eurojust le attività investigative di 318 poliziotti (105 dalla Spagna, 106 dall'Italia, 99 dalla Germania e 8 da Europol), con perquisizioni contestuali in Italia (Napoli e provincia, Pescara, Caserta, Bologna, Avellino, Monza, Roma, Latina), Spagna (Barcellona) e Germania, con l'arresto di 35 persone (15 in Spagna, 17 in Italia e 3 in Germania), e con il sequestro di enormi quantità di stupefacente.

4. La criminalità dei cd "colletti bianchi" e le frodi carosello

Complesso, e per tale motivo necessitante di coordinamento , è stato il caso trattato dalla procura di Udine relativamente ad una ramificata attività criminale in materia di evasione di accise. La necessità di compiere contemporaneamente perquisizioni e sequestri in diciassette paesi europei ha reso indispensabile il coordinamento di Eurojust attraverso una attività preparatoria concordata con i vari desk interessati ed infine, nella fase esecutiva, il coordinamento della stessa nella sala operativa di Eurojust. La presenza durante le operazioni del titolare dell'indagine presso il coordination centre è stata di estrema utilità per affrontare in tempo reale tutte le problematiche che potevano sorgere durante l'esecuzione delle perquisizioni. È impensabile che un'attività coordinata così complessa potesse prescindere da un organo di coordinamento internazionale.

5. Casi di corruzione internazionale

La Procura della Repubblica di Milano sta sviluppando un procedimento con il supporto di Eurojust, in cui, proprio grazie alla cooperazione giudiziaria internazionale, è stato possibile acquisire la prova transfrontaliera e rinviare a giudizio, per l'ipotesi di riciclaggio, un componente dell'Assemblea Parlamentare in seno al Consiglio d'Europa. Per quanto riguarda, invece, il reato di corruzione vi era stata sentenza di non luogo a procedere. Nel 2017 la Cassazione italiana ha annullato la predetta sentenza emessa dal giudice dell'udienza preliminare, confermando l'esattezza della qualificazione giuridica data dalla stessa Procura di Milano, la quale, in vista del processo per corruzione ex art. 318 c.p, ha chiesto nuovamente il supporto di Eurojust per completare la ricostruzione del quadro

probatorio. Va evidenziato il carattere transnazionale e multilaterale del reato in questione, essendo stati coinvolti vari Stati quali la Lettonia, l'Estonia e la Gran Bretagna, la Germania, la Danimarca e la Bulgaria, al fine di raccogliere elementi per rafforzare il quadro probatorio rispetto alle prospettate attività corruttive illecite. Sono stati adoperati sia richieste rogatorie che l'OIE, con un proficuo scambio informativo assicurato da Eurojust.

6. La prevenzione e la risoluzione di potenziali conflitti di giurisdizione: un caso di omicidio in Spagna commesso da un cittadino italiano

Tra i casi più significativi trattati nel 2017 si segnala quello relativo ad un omicidio avvenuto in Spagna da parte di un cittadino italiano ai danni di un connazionale. In precedenza l'autore del delitto era stato sottoposto a misura interdittiva dall'autorità giudiziaria di Ferrara per il reato di cui all'articolo 612 bis codice penale nei confronti della stessa persona, poi uccisa in Spagna. Dopo l'omicidio l'autore dello stesso è rientrato in Italia dove è stato arrestato in base al mandato di arresto europeo emesso delle autorità spagnole. Contestualmente l'autorità giudiziaria italiana emetteva autonomamente una misura cautelare per l'omicidio avvenuto in Spagna. La corte d'appello di Genova, territorialmente competente per il mandato di arresto europeo, rigettava la richiesta ai sensi dell'articolo 9 codice penale in quanto il presunto responsabile era cittadino italiano, presente sul territorio e perseguito per lo stesso fatto dall'autorità giudiziaria italiana. In base alle suddette premesse le autorità giudiziarie di entrambi i paesi hanno chiesto supporto di Eurojust per risolvere il potenziale conflitto di giurisdizione, dovuto al fatto che l'omicidio era oggetto di indagini da parte sia dell'Italia che della Spagna. Nel caso in oggetto il contributo di Eurojust è stato fondamentale. In particolare, dopo uno scambio approfondito di informazioni tra il desk spagnolo e italiano in merito alla legislazione dei 2 paesi e al materiale probatorio raccolto nelle 2 indagini, è stato organizzato un incontro di coordinamento durante il quale le autorità giudiziarie dei 2 paesi hanno concordemente aderito alla raccomandazione sottoscritta dai 2 desk italiano e spagnolo. In particolare, a seguito dell'esame del materiale raccolto e applicando i criteri guida elaborati da Eurojust per dirimere le controversie relative alla giurisdizione, concordemente è stata formulata la proposta di trasferire il procedimento penale spagnolo alle autorità italiane titolari dell'indagine parallela. Si è trattato di un caso nel quale il contributo di Eurojust per dirimere potenziali conflitti è stato fondamentale.

7. Il supporto di Eurojust in indagini di criminalità informatica: il DARK NET

La Procura presso il Tribunale di Catania chiedeva l'assistenza di Eurojust per un interessante caso di commissione di un progetto omicidiario tramite un sicario a pagamento contattato in un sito nel darkweb. Il sicario sarebbe stato, inoltre, pagato tramite bitcoin.

Le autorità italiane hanno ricevuto la notizia tramite un'agenzia inglese, che, dalle informazioni fornite sul web dal mandante, ha rilevato che la potenziale vittima era residente in quel comune. Identificata quest'ultima e, in seguito a ciò, anche il mandante, è stata avviata la collaborazione con la Danimarca, residenza di quest'ultimo. Eurojust ha, quindi, curato sia la trasmissione di rogatorie tra i due paesi che lo scambio informativo e ha organizzato un incontro di coordinamento, a cui hanno partecipato le autorità giudiziarie coinvolte, compresa la Bulgaria, sede del sito, e il Regno Unito, che aveva svolto i primi accertamenti.

Le autorità danesi, non appena ricevuta la rogatoria dall'Italia, hanno arrestato il mandante, perquisito l'abitazione, sequestrato materiali incriminanti e aperto un'indagine per tentato omicidio.

Il rilievo di questo caso sta anche nella diversa qualificazione giuridica che ogni Paese coinvolto ha dato alle condotte accertate, con particolare riguardo alla configurazione del tentativo punibile: la delegazione britannica, difatti, ha presentato elementi che indicano che il sito del darkweb potesse essere artatamente allestito per realizzare truffe on line. In Italia i fatti sono stati ritenuti dalle competenti autorità giudiziarie come non punibili come tentato omicidio, perché gli atti preparatori non risultavano materialmente inequivoci rispetto al presunto progetto omicidiario. La condotta rilevata avrebbe potuto essere qualificata come “incitamento a commettere un crimine”. In Danimarca, invece, è stato dato rilievo, secondo l’ordinamento di quel paese, all’intenzione malvagia”, con conseguente configurabilità ed affermazione di una responsabilità per la vicenda omicidiaria, sia pure nella forma tentata. Allo stato l’Italia ha chiuso il procedimento, alla luce della pendenza, per gli stessi fatti, di un procedimento parallelo in Danimarca, che ha portato alla condanna del mandante.

8. Il supporto di Eurojust nella lotta al traffico transnazionale di opere d’arte rubate

Vari sono i casi trattati riconducibili a tale paradigma. Si menziona il caso originato dalla trasmissione di una rogatoria da parte della Procura presso Tribunale di Brescia alle autorità della Romania, da cui emergevano convergenze investigative in un caso di furto di opere d’arte di particolare valore. In quella circostanza, quindi, il coordinamento è stato imprescindibile, al fine di evitare possibili conflitti di giurisdizione. Si è provveduto, quindi, a un fitto scambio informativo ed all’organizzazione di una riunione di coordinamento, durante la quale è stata confermata l’esistenza di indagini parallele.

A questo punto è stata concordata la migliore soluzione possibile al fine di concentrare i procedimenti in un paese ed evitare una potenziale violazione del principio del bis in idem. Considerando diversi elementi, è stata scelta l’Italia e i membri nazionali per la Romania e l’Italia hanno scritto una raccomandazione congiunta Eurojust diretta alle loro autorità nazionali per facilitare il processo di trasferimento dei procedimenti dalla Romania all’Italia, compreso il ritorno dei beni culturali in Italia.

9. L’attività a supporto per la cattura di latitanti

Al fine di intensificare la pressione investigativa necessaria al rintraccio di pericolosi latitanti, Eurojust ha fornito assistenza in vari casi, facilitando rogatorie e richieste di intercettazioni all’estero. In uno di questi casi, aperto dall’Italia a seguito della richiesta della Procura di Asti, è stata fornita assistenza per un procedimento finalizzato alla cattura di un latitante, ricercato per omicidio, rapina aggravata e lesioni personali e presumibilmente rifugiatosi in Spagna. Le modalità del coordinamento investigativo e della cooperazione in quest’ambito hanno seguito un ritmo incalzante, necessario in queste circostanze, sia per quanto riguarda le osservazioni transfrontaliere, coinvolgendo anche la Francia, che per le richieste di intercettazioni telefoniche in Spagna. Questa proficua assistenza ha portato all’individuazione e all’arresto del latitante in meno di quattro mesi di ricerche.

10. L’intervento di Eurojust in casi di competenza c.d. residuale: indagini per omicidio colposo plurimo conseguente ad incidente stradale (coinvolgimento di un autobus ungherese a Verona)

L’importante ruolo di Eurojust nel mettere in contatto le autorità giudiziarie, permettere lo scambio informativo e rendere più efficace la comprensione delle problematiche della cooperazione si è reso palese in alcuni casi anche per fattispecie di tipo colposo. Il 21 gennaio 2017, nella circoscrizione di

Verona, avveniva un incidente stradale che coinvolgeva un autobus ungherese. Nell'occasione morivano 16 studenti. Contemporaneamente venivano aperti procedimenti in Italia e in Ungheria. Le difficoltà di comunicazione e di scambio informativo venivano superate attraverso una continua opera di mediazione e chiarimento da parte del desk italiano e ungherese di Eurojust. Nel giugno 2007 veniva organizzata una riunione di coordinamento presso la sede dell'agenzia, durante la quale veniva scambiato materiale probatorio e venivano presi precisi impegni sui futuri trasferimenti di dati probatori. Gli accertamenti tecnici sulla dinamica dell'incidente, disposti dall'autorità giudiziaria italiana, venivano trasmessi ai colleghi ungheresi al fine di poter valutare eventuali responsabilità attinenti al veicolo e alla manutenzione dello stesso. Per quanto riguarda il procedimento italiano le indagini preliminari venivano chiuse nel dicembre 2017, con la notifica del relativo avviso all'autista dell'autobus, avvenuta con l'assistenza dell'autorità ungherese.

CAPITOLO VI

Il funzionamento di alcuni strumenti di cooperazione giudiziaria penale: l'ordine di indagine penale ed i certificati per il sequestro e la confisca

1. L'ordine di indagine europeo

Il 2017 è stato, come sopra accennato, l'anno della svolta per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria penale, soprattutto per l'Italia, per effetto della trasposizione di nuovi strumenti giuridici per i quali è cominciata la prima applicazione.

Il 13 luglio 2017 è stato pubblicato, sulla Gazzetta Ufficiale serie generale n. 162, il decreto legislativo N. 108 del 21 giugno 2017, che contiene le norme per la trasposizione nell'ordinamento italiano dell'ordine di indagine europeo, di cui alla Direttiva del Consiglio e del Parlamento europeo n. 41 del 2014 (in GUUE 1° maggio 2014, L 130/1). Il nuovo strumento di cooperazione è entrato in vigore il 28 luglio 2017. Con la citata direttiva 2014/41/UE, le istituzioni europee, seguendo le indicazioni del Programma di Stoccolma del 10-11 dicembre 2009, hanno elaborato un nuovo strumento di cooperazione giudiziaria penale basato sul principio del mutuo riconoscimento, con cui si è inteso realizzare *un sistema globale di acquisizione delle prove nelle fattispecie aventi una dimensione transfrontaliera*, tale da sostituire tendenzialmente tutti gli strumenti già esistenti nel settore, incluse le rogatorie, da potersi utilizzare per quasi tutti i tipi di prove (cfr. considerando n. 6 della Direttiva n. 41 del 2014).

L'ordine di indagine europeo ha il suo fondamento giuridico nell'art. 82 comma 1 del Trattato Lisbona, secondo cui la cooperazione giudiziaria in materia penale tra i Paesi dell'UE deve fondarsi sul principio del mutuo riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie. La scelta del fondamento si riflette sulla procedura, perché il suo funzionamento è basato sul riconoscimento di un ordine investigativo emesso da un'autorità giudiziaria straniera, *formulato secondo alcune caratteristiche standard e recepito in uno specifico allegato, con campi da riempire a cura della autorità che emette l'ordine*. Ulteriori conseguenze dell'applicazione di tale principio sono il limitato ruolo delle autorità centrali degli Stati membri, la limitata rilevanza delle cause di rifiuto, ricondotte ad ipotesi tassative, e la limitazione della regola della doppia incriminabilità, che di regola deve essere osservata nelle procedure rogatorie e secondo i trattati tradizionali di mutua assistenza, almeno con riferimento agli atti di indagine c.d. intrusivi (atti di perquisizione, sequestro, intercettazioni).

La nuova normativa, sia sovranazionale che nazionale, lungi dall'essere semplice ed intuitiva, già nell'immediato ha posto seri problemi di interazione e di raccordo con le altre normative. Qui di seguito si riportano alcune questioni sorte nella prima applicazione ed emerse nella pratica applicativa dell'Ufficio italiano di Eurojust.

Il problema dell'entrata in vigore dell'EIO e dei suoi rapporti con gli strumenti preesistenti

L'interpretazione fornita da Eurojust e dalla Rete Giudiziaria del significato dell'art. 34 della direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa all'ordine europeo di indagine penale (OIE) è STATA nel senso che l'OIE (secondo l'acronimo inglese EIO), non produce un effetto abrogante dei precedenti strumenti, ma di progressiva sostituzione, non appena, in ciascun ordinamento, si verifica l'introduzione del nuovo strumento (vedi lettera del 10 maggio 2017). In particolare, secondo la previsione contenuta nell'art. 34, a decorrere dal 22 maggio 2017, la Direttiva 2014/41/EU (di seguito Direttiva OIE) sostituisce le corrispondenti disposizioni delle seguenti convenzioni applicabili tra gli Stati membri:

- **la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del Consiglio d'Europa**, del 20 aprile 1959, i relativi due protocolli aggiuntivi e gli accordi bilaterali conclusi a norma dell'articolo 26 di tale convenzione;
- **la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen**;
- **la Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale del 2000 tra gli Stati membri dell'Unione europea e relativo protocollo**;
- **la Decisione quadro 2008/978 sul mandato europeo di ricerca della prova**, sostituita dalla medesima Direttiva OIE, per gli Stati membri vincolati dalla stessa.
- Infine, la Direttiva sull'OIE ha sostituito la **Decisione quadro 2003/577/GAI** per gli Stati membri vincolati per quanto riguarda il sequestro probatorio (così dispone l'art. 34, comma 2).

In tale ambito, un primo problema si è posto con riferimento alla Direttiva stessa, e segnatamente, al significato da attribuire alla locuzione "*sostituire le corrispondenti disposizioni*" contenuta nel primo comma dell'art. 34.

Il secondo, consequenziale al primo, attiene al regime legale applicabile nel caso in cui uno o più Stati membri non abbiano trasposto la Direttiva alla data del 22 Maggio 2017. Tali questioni non appaiono meramente teoriche, atteso che, ad oggi, ancora alcuni Stati membri¹¹ non hanno rispettato il termine del 22 maggio 2017. Alla luce delle conseguenze che potrebbero derivare dalla mancata trasposizione della direttiva nei termini previsti - e in attesa di un'eventuale decisione interpretativa della Corte di Giustizia europea sul punto - Eurojust e la Rete Giudiziaria hanno ritenuto di proporre un loro orientamento per il possibile impatto sulla operatività dei citati organismi, tenendo in considerazione anche quello formulato dalle diverse autorità nazionali consultate. Con riferimento al primo aspetto, ci si è chiesto se l'obiettivo della Direttiva sia quello di determinare un effetto abrogante delle corrispondenti previsioni delle Convenzioni in materia di mutua assistenza attualmente vigenti tra gli Stati membri. Sul punto sono emerse due possibili letture.

Secondo la prima, ispirata ad un criterio meramente letterale, alla data del 22 Maggio 2017 le autorità nazionali non avrebbero potuto più ricorrere agli strumenti tradizionali di mutua assistenza legale da quella data. L'entrata in vigore della Direttiva OIE avrebbe comportato, dunque, "l'abrogazione" dei precedenti strumenti in essa richiamati. In base a tale orientamento, in assenza della relativa normativa di recepimento, si sarebbe creato un vuoto normativo difficilmente colmabile, poiché tutti gli Stati membri, ad eccezione di Irlanda e Danimarca, sono obbligati ad implementare la Direttiva OIE e, quanto al regime transitorio, l'art. 35 della Direttiva OIE ha previsto l'ultrattività degli strumenti di mutua assistenza legale solo per le richieste di assistenza inoltrate entro il 22 maggio 2017. Né a diverse conclusioni si perverrebbe secondo l'art. 34 comma 3 della Direttiva OIE, secondo cui gli Stati

¹¹ Alla data del 2 maggio 2017, solo la Germania e la Francia avevano comunicato alla Commissione Europea l'avvenuta trasposizione della Direttiva OIE.

membri possono, in aggiunta ad essa, concludere o continuare ad applicare accordi o intese bilaterali o multilaterali con altri Stati membri (successivamente al 22 maggio 2017). Questo, infatti, può avvenire solo laddove i medesimi consentano di rafforzare ulteriormente gli obiettivi della direttiva stessa, contribuendo a semplificare o agevolare ulteriormente le procedure di acquisizione delle prove. È stato pertanto sostenuto, per effetto di tale interpretazione, che l'unica via d'uscita potrebbe essere il ricorso alla cortesia internazionale ed al principio di reciprocità, con evidente violazione del principio di cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, così come espresso e riconosciuto nel TFUE.

Al contrario, secondo un diverso orientamento, l'espressione "*sostituire le corrispondenti previsioni*" dovrebbe intendersi diversamente. Sarebbe cioè consentita l'applicazione dei tradizionali strumenti di mutua assistenza legale fintanto che la Direttiva OIE non verrà implementata. Il termine "sostituzione", usato nel testo della Direttiva OIE, non implicherebbe automaticamente l'abrogazione dei tradizionali strumenti di assistenza, che manterranno la loro efficacia e rilevanza sino a quando la Direttiva OIE non sarà compiutamente trasposta. Questa interpretazione ben si concilia con gli obiettivi della Direttiva stessa che, come accennato, mira a favorire le dinamiche di acquisizione transfrontaliera della prova mediante un unico strumento.

Da ultimo, è stato richiamato quanto precedentemente affermato dalla Commissione Europea in uno dei report relativi alla trasposizione della Decisione 2008/909/GAI sul trasferimento dei soggetti condannati. In tale occasione, la Commissione ha osservato che, ove la suddetta decisione non fosse stata implementata da uno degli Stati membri nei termini previsti, "*anche lo Stato che avesse dato attuazione alla decisione, in caso di cooperazione con uno Stato inadempiente, avrebbe dovuto continuare ad applicare la corrispondente Convenzione del Consiglio di Europa in caso di trasferimento di detenuti europei verso un altro Stato membro*". In altre parole, in una situazione simile a quella analizzata, secondo la Commissione, la Convenzione precedentemente applicata non sarebbe venuta meno *sic et simpliciter* in assenza dell'implementazione della nuova decisione da parte degli Stati membri. Invero, gli Stati membri avrebbero dovuto continuare ad applicare la Convenzione "sostituita". In base alle informazioni raccolte da EUROJUST e EJN, numerosi Stati membri¹² hanno condiviso quest'ultimo approccio interpretativo, laddove solo un numero esiguo ha condiviso l'interpretazione che ritiene inapplicabili gli strumenti convenzionali tradizionali a partire dalla data del 22 Maggio 2017¹³.

Quanto al secondo problema, relativo al regime legale applicabile nel caso in cui uno o più Stati membri non abbiano trasposto la Direttiva alla data del 22 Maggio 2017, *diversi sono gli approcci degli Stati membri interpellati*. Il problema si è posto tanto nel caso in cui lo Stato che richieda assistenza abbia implementato la Direttiva OIE, e questa non sia stata trasposta nello Stato in cui la richiesta di

¹²Le Autorità nazionali dei seguenti Stati membri ritengono che gli attuali strumenti di mutua assistenza legale possano continuare ad applicarsi nei confronti degli Stati, che non abbiano trasposto la direttiva una volta scaduto il termine di attuazione: Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Germania, Estonia, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Romania, Slovacchia, Finlandia, Lituania, Svezia, Croazia.

¹³ Più in particolare, nel dare attuazione alla Direttiva OIE, alcuni Stati hanno espressamente previsto il ricorso ai tradizionali strumenti convenzionali, laddove le rispettive Autorità vengano investite di richieste di assistenza provenienti da Autorità appartenenti a Stati che non abbiano implementato la Direttiva OIE. Diversamente, l'ordinamento francese ha introdotto una previsione normativa secondo cui le richieste di mutua assistenza legale provenienti da Stati inadempienti saranno considerati "un ordine investigativo europeo". A tali conclusioni si perviene anche alla luce del principio di interpretazione conforme (Sentenza della Corte di Giustizia, grande sezione, del 16 giugno 2005, Causa C-105/03, Pupino) della Direttiva in questione. Alla luce di esso, anche le autorità giudiziarie degli Stati che non avranno implementato la Direttiva OIE nei termini previsti, avranno l'obbligo di interpretare la legislazione interna in modo conforme, dunque, tenendo conto anche dello scopo della stessa, che è quello di garantire la creazione di uno strumento volto a facilitare la circolazione della prova in ambito UE.

assistenza debba essere eseguita, e viceversa. Nel primo caso, secondo le prime applicazioni, l'Autorità emittente adotterà un OIE aspettandosi comunque che lo Stato richiesto ne accetti l'esecuzione trattando l'ordine alla stregua di una richiesta basata sugli strumenti di mutua assistenza legale. Nel caso contrario, in cui lo Stato richiedente non abbia trasposto la Direttiva OIE - e invece lo abbia fatto quello di esecuzione - la maggior parte degli Stati interpellati ha riferito di considerare la richiesta continuando ad applicare i tradizionali strumenti di mutua assistenza legale. Da quanto esposto si evince che la maggior parte delle rappresentanze presenti ad Eurojust si è uniformata al secondo indirizzo interpretativo, ritenendo che alla mancata trasposizione della Direttiva alla data prevista non consegua un effetto abrogante delle norme vigenti in materia di cooperazione e che, pertanto, potranno essere ricevute e trattate le richieste di assistenza giudiziaria da parte degli Stati che non abbiano attuato la Direttiva OIE. A tale orientamento si è uniformato anche questo ufficio.

Le limitazioni soggettive: gli Stati che hanno trasposto la direttiva

L'EIO, dunque, non si applica ad una serie di Stati: vanno innanzitutto esclusi Norvegia ed Islanda (per il perimetro degli Stati del Consiglio d'Europa), poi Irlanda e Danimarca per gli Stati dell'UE, e poi vanno aggiunti gli Stati che ad oggi ancora non hanno trasposto la Direttiva. Per un elenco aggiornato degli stessi, si invita a consultare l'apposito sito della Rete Giudiziaria europea (EJN).

L'ambito oggettivo di applicazione

Non tutti gli atti possono essere richiesti con l'emissione di un ordine di indagine penale. Possono ritenersi esclusi dal perimetro oggettivo degli atti richiedibili con l'EIO:

- a) la notifica di atti del procedimento penale;
- b) lo scambio spontaneo di informazioni;
- c) i sequestri finalizzati alla confisca ed i provvedimenti di confisca;
- d) le restituzioni alle persone offese;
- e) le denunce funzionali al trasferimento dei procedimenti penali;
- f) le squadre investigative comuni;
- g) lo scambio di informazioni del casellario giudiziario;
- h) le osservazioni transfrontaliere.
- i)

Il problema delle modalità di trasmissione

L'art. 7 della Direttiva in materia di OIE corrisponde all'art. 6 della Convenzione: ogni mezzo capace di produrre una traccia scritta a condizioni che sia consentito allo Stato membro ricevente di assicurare autenticità.

La trasmissione a mezzo Eurojust ed il suo coinvolgimento

Come è stato previsto da questo membro nazionale nella precedente relazione, diversi sono stati i casi in cui le autorità giudiziarie nazionali si sono rivolte al Desk italiano per ottenere la trasmissione e/o la facilitazione dell'ordine di indagine penale. Non solo: con tale strumento, a differenza delle rogatorie, si sono dilatati gli spazi di discrezionalità delle autorità giudiziarie nella fase di riconoscimento ed

esecuzione della misura richiesta, contenuta nell'ordine di indagine. Tali spazi sono individuabili chiaramente: si pensi non solo ai casi in cui la misura richiesta dall'autorità straniera non sia prevista nell'ordinamento italiano o non ricorrono i presupposti che la legge italiana impone per il suo compimento, ma anche quando l'ordine di indagine non appare proporzionato al caso richiesto. Infine, quando per le sue modalità di esecuzione deriva l'impossibilità di assicurare la riservatezza sui fatti e sul contenuto dell'indagine¹⁴, ovvero l'esecuzione dell'ordine di indagine *interferisce con un procedimento investigativo in corso presso l'autorità giudiziaria che deve eseguirlo*.

Nelle descritte situazioni, si profilano ambiti di consultazione e raccordo tra le autorità giudiziarie interessate, per i quali è stato molto utile il ricorso ad Eurojust, chiamata a fornire il necessario supporto alle singole autorità coinvolte nel meccanismo cooperativo. Analogamente, ulteriore intervento di Eurojust in materia si è verificato nei casi in cui il Procuratore della Repubblica, ricevuta la richiesta di esecuzione dell'ordine di indagine europeo, abbia ritenuto di promuovere una squadra investigativa comune, informando Eurojust.

Per orientarsi sull'OIE: il documento del Desk italiano del luglio 2017 e la Circolare del Ministero della Giustizia dell'ottobre 2017

Con riferimento al nuovo strumento di cooperazione entrato in vigore il **28 luglio 2017**, il Desk italiano di Eurojust, al pari degli altri Desk nazionali presenti ad Eurojust, sta assistendo le autorità giudiziarie nazionali e quelle straniere, nell'agevolare i rapporti di cooperazione giudiziaria basati sul nuovo strumento di cooperazione e per le esigenze del coordinamento investigativo transnazionale.

Come si è visto, molteplici sono, infatti, i momenti di potenziale consultazione tra autorità giudiziaria emittente e quella destinataria dell'ordine che potranno determinare l'esigenza di un

¹⁴ In dettaglio una consultazione tra autorità emittente e autorità dell'esecuzione potrebbe verificarsi nei seguenti casi:

- Modalità di esecuzione in Italia di un EIO quando da essa deriva l'impossibilità di assicurare la riservatezza sui fatti e sul contenuto dell'ordine di indagine (art. 6, comma 1);
- Comunicazione all'autorità emittente di cause di rifiuto o di esecuzione prima della formale decisione, ai fini della loro possibile rimozione (art. 6, comma 2);
- Giudizio di sproporzione tra la misura richiesta e le sue finalità, con informazione all'autorità emittente per valutare o una nuova richiesta o il ritiro (art. 6 comma 3);
- Possibilità di promuovere la costituzione di una SIC da parte del Procuratore della Repubblica che riceve l'ordine (art. 8, comma 2);
- Possibilità di eseguire atti diversi da quelli indicati nell'EIO e comunque idonei al raggiungimento del medesimo scopo quando l'EIO non è previsto dalla legge italiana o non ricorrono i presupposti per il suo compimento. In tal caso va fatta una previa comunicazione (art. 9 comma 1);
- Possibilità di accordo con l'autorità di emissione per il compimento di atti diversi quando l'ordine non appare proporzionato. Necessità di un accordo (art. 9 comma 2);
- Ordine di indagine incompleto o informazioni manifestamente erronee (art. 10 comma 1 lett. a);
- Dalle informazioni trasmesse risulta la violazione del divieto del bis in idem (art. 10 comma 1 lett. d);
- Possibilità per il Procuratore della Repubblica di disporre il rinvio del riconoscimento dell'ordine di indagine quando dall'esecuzione dell'ordine possa derivare un pregiudizio alle indagini preliminari o ai processi in corso;

In relazione ai singoli atti di indagine:

- Accordo tra il Procuratore della Repubblica con autorità straniera sulle modalità di trasferimento del detenuto e sulla durata (art. 16 comma 3 sul trasferimento temporaneo nello stato di emissione)
- Analoga ipotesi per il caso inverso (art. 17 comma 1);
- Mancata indicazione dei motivi a supporto di un EIO avente ad oggetto informazioni bancarie, specie quando si tratta di acquisizione di flussi informatici o telematici. Obbligo di consultazione con l'autorità emittente (art. 20 comma 3);
- Richiesta di operazioni sotto copertura in grado di generare la costituzione di una SIC (art. 21 comma 3);
- Ritardato arresto o ritardato sequestro(art. 22);
- Consultazione con l'autorità di emissione sulle modalità di ricezione del contenuto delle intercettazioni (esecuzione alternativa o con la trasmissione immediata dei flussi ovvero intercettazione e successiva trasmissione) (art. 23);
- Revoca sequestro probatorio, con informazione all'autorità di emissione che può fare o non può fare.

supporto da parte di Eurojust.

Trattandosi di una nuova normativa dal forte impatto operativo, con cui molte autorità giudiziarie dovranno confrontarsi, si è ritenuto utile, in spirito di servizio, offrire un primo contributo informativo a beneficio di tutti i colleghi, di tipo essenzialmente pratico. In un documento del Desk italiano del 19 luglio 2017, diffuso a tutti i corrispondenti nazionali, sono state, immaginate una serie di questioni che è prevedibile potessero venire in rilievo, specie in una fase di prima applicazione, approntando possibili risposte anche in base al dibattito interno sviluppatosi in senso all'organismo e tenuto conto della esperienza di lavoro si qui maturata, senza pretese di esaustività. Si è pertanto cercato di dare una prima risposta, di tipo pratico, alle seguenti principali domande: A cosa serve l'EIO? Chi può usare l'EIO? Quali atti possono essere compiuti con l'EIO? Quali Stati hanno adottato l'EIO? Come si emette un EIO? Quali i canali di trasmissione? Va osservato il principio della doppia incriminabilità? Cosa è cambiato per la normativa sulle intercettazioni all'estero? Quali rapporti con la normativa sulle squadre investigative comuni? Chi riceve l'EIO emesso da autorità straniera? Come si riconosce l'EIO? Quando si può costituire una squadra? Quali sono le maggiori problematiche applicative? Cosa è cambiato in materia di rogatorie?

Ad analoga esigenza di chiarimento ed indirizzo generale risponde la diffusa circolare in tema di attuazione della direttiva 2014/41/UE relativa all'ordine di indagine penale europeo adottata dal Capo Dipartimento per gli affari di giustizia e dalla Direzione Generale della Giustizia Penale il 26 ottobre 2017. Come si ricava dall'intestazione di tale circolare, indirizzata a tutte le autorità giudiziarie italiane, si tratta di un *vero e proprio manuale operativo*, la cui consultazione costituisce un momento ineludibile per un orientamento corretto nell'applicazione della nuova disciplina.

2. I certificati per il sequestro e la confisca

Altro ambito operativo nel quale si sono registrati molti problemi in fase applicativa attiene all'esecuzione all'estero dei provvedimenti di sequestro e confisca emessi dalle autorità giudiziarie italiane. Di seguito si segnalano alcuni profili di criticità, preceduti da alcune note introduttive di carattere generale che appaiono utili rispetto ai nuovi strumenti in materia.

Non vi è dubbio che questo delle misure patrimoniali sia uno dei settori più delicati, che richiede sia il cambiamento di prassi giudiziarie non sempre funzionali all'esecuzione all'estero di tali misure, sia nuovi interventi normativi, per dipanare aspetti problematici, sostanzialmente riconducibili alla perdurante disomogeneità delle legislazioni nazionali. Queste restano ancora troppo distanti tra loro, contemplando forme differenziate di sequestro, di natura probatoria ovvero finalizzato alla confisca, per equivalente ovvero per sproporzione. Parimenti costituisce esperienza non omogeneamente diffusa quella relativa al sequestro di beni di terzi ed ai sequestri e confische non basati su provvedimenti di condanna.

Con specifico riferimento al quadro delle misure di sequestro e confisca previste da fonti internazionali e degli strumenti di cooperazione giudiziaria penale, non è possibile in questa sede passare in rassegna tutte le fonti normative. Numerosi sono i riferimenti all'istituto della confisca che si rinvencono sul piano del diritto internazionale. Viene in rilievo al riguardo:

- il quadro convenzionale delle Nazioni Unite (Convenzione sugli stupefacenti del 1998, Convenzione Onu sul crimine organizzato del 2000 e Convenzione UNCAC del 2003);

- il sistema convenzionale OCSE (in particolare la Convenzione contro la corruzione per il contrasto alla corruzione attiva nelle transazioni internazionali del 1997);
- il sistema convenzionale del Consiglio d'Europa (con la Convenzione sul riciclaggio del 1995, poi aggiornata dalla Convenzione di Varsavia del 2005, quella sulla corruzione del 1999 ed altre Convenzioni di settore),
- il sistema di soft law del Gafi con le sue raccomandazioni;
- infine, il sistema delle fonti normative dell'Unione europea.

Con specifico riferimento all'attuale quadro giuridico dell'**Unione in materia di congelamento, sequestro e confisca dei beni, esso è composto da cinque strumenti:**

Strumenti di cooperazione:

1. **La 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. Si tratta di uno strumento di cooperazione giudiziaria basato sul principio del mutuo riconoscimento. Anziché richiedere allo Stato straniero l'adozione di un autonomo provvedimento di sequestro, il nuovo schema di collaborazione fa sì che sia posto in esecuzione all'estero il provvedimento di blocco o di sequestro emesso dallo Stato titolare del procedimento. La decisione in parola è destinata a modificare profondamente il meccanismo della cooperazione, ma solo nei procedimenti relativi ad un catalogo di reati che, se è piuttosto ampio, è più ristretto di quello posto a base del mandato d'arresto europeo. Per superare lo scoglio della doppia incriminabilità, seguendo il sistema già utilizzato per il mandato di arresto europeo, si è prevista una lunga lista di reati, che se punibili nello Stato di emissione con una pena privativa della libertà di almeno tre anni, non richiedono il controllo della doppia incriminabilità: si va dal terrorismo alla corruzione, dal narcotraffico all'incendio volontario, dal riciclaggio alla pornografia infantile, alla droga, alle frodi comunitarie, alla contraffazione monetaria, al traffico di armi e di esseri umani ai reati ambientali. In Italia tale normativa è stata attuata con il **decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 35**;
2. **La Decisione quadro 2006/783/GAI** del Consiglio del 6 ottobre 2006 relativa all'applicazione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni in materia di confisca. Anche in tal caso si tratta di uno strumento di cooperazione giudiziaria basato sul principio del mutuo riconoscimento. In Italia è stata attuata con il **decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 137**;

Strumenti di armonizzazione:

1. **La Decisione quadro 2005/212/GAI** del Consiglio del 24 febbraio 2005 relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato, misura di armonizzazione prevista per consentire la confisca ordinaria degli strumenti e dei proventi di reato per tutti i reati puniti con pena pari ad almeno un anno di reclusione e ha altresì previsto forme di confisca estesa. Per quest'ultima era stato previsto il recepimento nella legge 25 febbraio 2008, n. 34 (Legge Comunitaria del 2007), rimasta **inattuata**.
2. Essa ha sostituito la precedente Decisione quadro **2001/500/GAI** sul riciclaggio, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, che costituì il primo strumento dell'UE nel settore e la cui palese insufficienza diede luogo alla nuova iniziativa legislativa che culminò nella suddetta Decisione Quadro 2005/201/GAI.

3. Infine, la decisione 2005/212 è stata sostituita dalla **Direttiva 2014/42/UE** del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi di reato dell'Unione europea, attuata in Italia con il **decreto legislativo 29 ottobre 2016, n. 202**.

Come già evidenziato, questi strumenti normativi perseguono due obiettivi differenti:

- **di riconoscimento ed esecuzione reciproca dei provvedimenti di sequestro e confisca**
 - la Decisione quadro del 2003 e
 - la Decisione quadro del 2006;
- **di armonizzazione delle legislazioni nazionali**
 - la Decisione quadro del 2005 e
 - la Direttiva del 2014.

Rispetto al quadro normativo delineato occorre evidenziare, in primo luogo, che i decreti legislativi italiani sono stati adottati con discutibile tempestività. I primi due decreti, il decreto legislativo **n. 137 del 2015** ed il **n. 203 del 2016**, sono stati adottati a distanza di oltre un decennio rispetto agli atti europei la cui disciplina doveva essere trasposta. Inoltre, hanno delineato una procedura di esecuzione dei provvedimenti di sequestro e confisca rispetto ad un modello di confisca già superato da quanto risultava delineato dalla Direttiva n. 42 del 2014, che nel frattempo non era stata attuata e che ha trovato la sua trasposizione solo con l'ultimo decreto legislativo **n. 202 del 29 ottobre 2016**.

Si assiste dunque ad una sfasatura, sul piano nazionale, tra strumenti di cooperazione rispetto al modello di confisca oggetto di procedura normativa di armonizzazione.

Tale sfasatura si aggiunge alle problematiche già insite nel quadro europeo, in cui, mentre l'art. 5 della Direttiva n. 42 richiede agli Stati membri di consentire le forme di confisca estesa in base ai presupposti delineati dalla direttiva, il sistema delle decisioni quadro basate sul mutuo riconoscimento aumenta considerevolmente la discrezionalità degli Stati membri nel procedere a tale forma di confisca.

L'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di sequestro e confisca: la Decisione quadro 2005/212/GAI e la Direttiva 2014/42/UE

La Decisione quadro 2005/212/GAI ha introdotto un c.d. obbligo di dotazione minima per fare in modo che tutti gli Stati membri adottassero misure in materia di confisca. Si può ritenere che nel 2005 il legislatore europeo ha elaborato la struttura della c.d. confisca europea che, rispetto alle ipotesi di confisca disciplinate dalla normativa italiana, ha uno spazio applicativo diverso ed è disciplinata dall'articolo 3 della decisione. Qual è dunque il *genus* della confisca penale delineato dal legislatore europeo, al quale è stato applicato, entro certi limiti, il principio del mutuo riconoscimento?

Esso è ampio e comprende le decisioni emesse dalle autorità giudiziarie degli Stati membri indipendentemente dalla gravità dei reati e dalla doppia incriminabilità. Deve trattarsi, tuttavia, di **provvedimenti finali** (e non prodromici), **che presuppongono l'accertamento di uno o più reati**, indipendentemente dalla natura giuridica della confisca da eseguire, che può essere sanzione, pena accessoria, misura di sicurezza.

Quanto **all'oggetto**, esso può riguardare:

- la confisca del **prodotto, profitto o degli strumenti** usati per la commissione del reato, ove la cooperazione giudiziaria è prevista obbligatoria. Qui l'obbligo si spiega per il fatto che la confisca cade su beni che sono eziologicamente collegati al reato;
- la **confisca per equivalente**, che si propone di conseguire l'effettività della confisca dei proventi di reato, spostando l'asse sui profitti indiretti. Anche qui il sistema è costruito in termini generali ed obbligatori (art. 2 par. 1 decisione quadro 212 del 2005);
- la **confisca estesa** definita dall'art. 3 par. 2 della decisione quadro 2005/212/GAI: in questo caso essa ha ad oggetto i **proventi di altre attività criminose**, commesse prima della condanna, e beni di valore sproporzionato rispetto ai redditi del condannato. Analogie sorgono dunque rispetto alla confisca italiana ex art. 12 sexies del d.l. 8 giugno 1992 n. 306 convertito nella legge n. 356 del 1992. **In questo caso il mutuo riconoscimento è sottoposto a due limiti:**
- in primo luogo esso riguarda solo alcuni reati, caratterizzati da una capacità offensiva transnazionale ed oggetto di misure di armonizzazione. Potrà trattarsi, infatti, di reati commessi nel contesto di un'organizzazione criminale (falsificazione euro, tratta di esseri umani, riciclaggio traffico stupefacenti, pedopornografia), ovvero in un contesto terroristico;
- in secondo luogo il giudice del procedimento nazionale deve aver accertato, in via alternativa attraverso fatti circostanziati, che il bene da confiscare, pur non direttamente collegato al reato per il quale la persona è stata condannata nel giudizio principale, è in ogni caso il provento di altri reati commessi dalla stessa persona e che tali beni sono stati ottenuti in uno specifico nesso temporale, o siano il frutto di attività criminose analoghe.

La formulazione dell'articolo 3, par. 2 non chiariva bene i reati alla presenza dei quali dovesse disporsi la confisca (potendo essere quelli di cui all'articolo 3, par. 1 o attività criminose analoghe) e nemmeno se il requisito della sproporzione dovesse intendersi quale elemento costitutivo o mero indizio per applicare la confisca.

Pertanto, con la Direttiva n. 42 del 2014 si è inteso introdurre un modello di confisca più preciso che, ai sensi dell'articolo 4, richiede:

1. una **sentenza di condanna definitiva**
2. per un **reato suscettibile di produrre vantaggio economico, diretto o indiretto** che rientri nell'ambito di applicazione della direttiva (cosiddetti eurocrimes di cui all' Art. 3)
3. e che vi siano **fatti specifici ed elementi di prova che convincano** il giudice della derivazione dei beni da condotte criminose, ovvero i beni sproporzionati al reddito legittimo quando l'autorità giudiziaria sia convinta che i beni in questione derivino da condotte criminose (Art. 5)

L'atto sovranazionale è rivolto solo ad alcuni reati c.d. *eurocrimes*, specifici e gravi, reati (terrorismo, corruzione nel settore privato, traffico di stupefacenti, tratta di esseri umani, pornografia minorile) previsti in una serie di strumenti (decisioni quadro e direttive). Esso subentra all'azione comune 98/699/GAI e modifica ed amplia le disposizioni delle decisioni quadro 2001/500/GAI e 2005/212/GAI che, tuttavia, si badi, rimangono in vigore - al fine di mantenere un certo livello di armonizzazione - per quei settori criminali non contemplati dalla Direttiva 2014/42/UE: la parziale sostituzione e la sovrapposizione dei testi, che pur mantengono le proprie sfere di autonomia, appare

inopportuna e compromette, invero, la tassatività e la dovuta riconoscibilità del dettato legislativo da parte dei destinatari (21). Quindi, a differenza della Decisione quadro del 2005, nella Direttiva del 2014

- l'elenco dei reati per i quali è possibile procedere alla confisca dei beni di cui all'articolo 4, par. 2 è minimo e, dunque, suscettibile di essere ampliato dai singoli legislatori nazionali;
- il requisito della sproporzione è solo un elemento di prova che il giudice deve prendere in considerazione per disporre la confisca.

Con la Direttiva n. 42 del 2014 il legislatore europeo ha poi previsto limitate ipotesi di confisca dei beni di terzi estranei al reato e di confisca non basata su condanna nei casi in cui quest'ultima non sia possibile all'esito di un ordinario procedimento penale, per l'assenza dell'imputato dovuto a malattia o fuga (Art. 6).

Con il decreto di attuazione (d.lgs. 202/2016) il legislatore italiano si è limitato a introdurre nuovi casi di confisca (modificando il codice penale, il codice civile, il D.P.R. 309/90, la legge 356/1992 e il d.lgs. 231/2007) senza, tuttavia, rispondere alle istanze di armonizzazione avanzate dal legislatore europeo.

Nello specifico, la c.d. confisca europea continua a differenziarsi

- dalla confisca diretta di cui all'articolo 240 del codice penale, non essendo sempre richiesto il nesso di pertinenzialità tra la cosa e il reato;
- dalla confisca di prevenzione, atteso che è richiesto il previo accertamento di un reato;
- dalla confisca allargata o per sproporzione, posto che la sproporzione non è da sola sufficiente per disporre l'applicazione della misura.

Il riconoscimento e l'esecuzione dei provvedimenti di sequestro e confisca: la Decisione quadro 2003/577/GAI e la Decisione quadro 2006/783/GAI

La Decisione quadro 2003/577/GAI riguarda i provvedimenti di blocco o di sequestro.

Il sequestro è sia quello **probatorio** (articolo 253 del codice di procedura penale) sia preventivo **finalizzato alla confisca** (articolo 321, comma 2 del codice di procedura penale), in conformità alla normativa europea¹⁵.

Tuttavia, in seguito all'emanazione della Direttiva 2014/41/UE sull'ordine di indagine europeo, attuata dall'Italia con il decreto legislativo 21 giugno 2017, n. 108, **le decisioni di sequestro probatorio adottate in virtù della decisione quadro 2003/577/GAI ricevute dopo il 22 maggio 2017 sono disciplinate dalla Direttiva 2014/41/UE**, come previsto dall'articolo 35 della Direttiva stessa.

Invece, **la Decisione quadro 2006/783/GAI riguarda i provvedimenti di confisca.**

In concreto, il riconoscimento e l'esecuzione dei provvedimenti di sequestro e di confisca avviene attraverso la compilazione di un **certificato** allegato, per i sequestri alla Decisione quadro 2003/577/GAI, per le confische alla Decisione quadro 2006/783/GAI.

¹⁵ Ciò, benché l'articolo 2, comma 1, lettera c) sembrerebbe riferirsi al solo sequestro funzionale alla confisca. In tal senso, è, infatti, la Relazione illustrativa del d.lgs. in questione.

In sostanza, l'autorità giudiziaria italiana che voglia richiedere il riconoscimento o l'esecuzione:

- a. di un **sequestro preventivo finalizzato alla confisca diretta** deve compilare il certificato allegato alla **Decisione quadro 2003/577/GAI**, come implementata dal decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 35;
- b. di un **sequestro probatorio** deve emettere un ordine di indagine europeo ai sensi della **Direttiva 2014/41/UE** come implementata dal d.lgs. 108/2017;
- c. di una **decisione di confisca** (anche di prevenzione o allargata) deve compilare il certificato allegato alla **Decisione quadro 2006/783/GAI**, come implementata dal decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 137.

a. Il riconoscimento e l'esecuzione di un provvedimento di sequestro preventivo finalizzato alla confisca diretta ex articolo 240 del codice penale

Il decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 35 si distingue in due parti: l'una disciplina la procedura passiva, di ricevimento di una richiesta di riconoscimento ed esecuzione dei provvedimenti di blocco o di sequestro e l'altra riguarda la procedura attiva, ossia il caso in cui l'autorità giudiziaria italiana richieda il riconoscimento di un provvedimento di blocco o di sequestro all'estero.

Come accennato, dopo l'entrata in vigore della Direttiva del 2014, il riconoscimento ed esecuzione del sequestro probatorio è stato espunto dall'ambito di applicazione della Decisione del 2003, come attuata dal decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 35.

Pertanto, questa normativa attualmente disciplina solo il riconoscimento ed esecuzione di sequestri preventivi finalizzati alla confisca che, in base all'articolo 2, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 35, può solo essere confisca nei casi e nei limiti **di cui all'articolo 240 del codice penale**.

Non sono, dunque, suscettibili di esecuzione con questo strumento i provvedimenti di:

- sequestro finalizzato alla confisca di prevenzione e
- sequestro finalizzato alla confisca per sproporzione o allargata.

La **richiesta di riconoscimento** deve essere corredata, sia nella procedura passiva (articolo 4) sia nella procedura attiva (articolo 12), da:

- il provvedimento di sequestro;
- il certificato allegato al decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 35;
- la richiesta di confisca che, nel caso di procedura attiva, può solo essere confisca diretta ex articolo 240 del codice penale (o la richiesta di trasferimento della prova nello Stato di emissione per le richieste ricevute prima del 22 maggio 2017);
- in alternativa alla richiesta di confisca (o trasferimento della prova), nel certificato, l'autorità giudiziaria emittente può dare indicazioni per il mantenimento del bene nel territorio dello Stato fino alla formulazione della richiesta di confisca (o di trasferimento).

Il certificato deve essere tradotto nella lingua ufficiale dello Stato cui si richiede riconoscimento ed esecuzione.

L'**autorità competente** per il riconoscimento o l'esecuzione è:

- nella **procedura passiva**, il **Procuratore della Repubblica** che riceve il provvedimento di blocco o sequestro emesso dall'autorità straniera presso il Tribunale nel cui territorio si trova il bene o la prova. Egli presenta le proprie richieste al giudice per le indagini preliminari che, a sua volta, provvede senza ritardo a riconoscere con proprio decreto o ordinanza il provvedimento di blocco o sequestro.
- nella **procedura attiva**, il provvedimento di sequestro finalizzato alla confisca diretta è **trasmesso direttamente** dall'autorità giudiziaria italiana all'autorità giudiziaria competente dello Stato di esecuzione.

La richiesta di riconoscimento ed esecuzione **può essere rigettata** alle condizioni previste dall'articolo 6, comma 4 del decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 35 o l'esecuzione **può essere rinviata** nei casi di cui all'articolo 7 del medesimo decreto.

b. Il riconoscimento e l'esecuzione di un provvedimento di sequestro probatorio

Con l'entrata in vigore della Direttiva 2014/41/UE, il riconoscimento e l'esecuzione di un provvedimento di sequestro probatorio deve essere richiesto con l'ordine di indagine europeo, come previsto dall'articolo 26 del decreto legislativo di attuazione. Per l'emissione di un ordine di indagine europeo si veda il documento "L'ordine di indagine europeo. Cosa è utile sapere? Domande e risposte a cura del Desk italiano di Eurojust"

c. Il riconoscimento e l'esecuzione di una decisione di confisca

Il decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 137 non pone limiti al riconoscimento ed esecuzione dei provvedimenti di confisca. Infatti, l'articolo 1, comma 2, lettera d) del decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 137 prevede che **tutte le decisioni di confisca** emesse da un'autorità giudiziaria nell'ambito di un procedimento penale **sono suscettibili di riconoscimento ed esecuzione**, incluse la confisca di prevenzione e quella allargata (o c.d. per sproporzione).

L'equiparazione di tutti i tipi di confisca ai fini del riconoscimento ed esecuzione non vale, invece, come evidenziato, rispetto ai sequestri finalizzati alla confisca, atteso che le autorità italiane possono chiedere il riconoscimento ed esecuzione dei soli sequestri finalizzati alla confisca diretta, stante la limitazione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 35.

La **richiesta di riconoscimento** deve essere corredata, sia nella procedura passiva sia nella procedura attiva (articolo 2), da:

- la decisione di confisca;
- il certificato allegato al decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 137;

Il certificato deve essere tradotto nella lingua ufficiale dello Stato cui si richiede riconoscimento ed esecuzione.

L'autorità competente per il riconoscimento o l'esecuzione è:

- nella **procedura passiva**, la Corte di Appello territorialmente competente che riceve la decisione di confisca e il certificato o direttamente o dal Ministero della Giustizia;

- nella **procedura attiva**, il pubblico ministero presso il giudice indicato nell'articolo 665 del codice di procedura penale o presso il Tribunale che ha disposto la confisca di prevenzione.

Dall'esperienza maturata da questo desk sono emerse una serie di criticità relativamente all'ottenimento di sequestri finalizzati alla confisca (siano essi sequestri preventivi o conservativi o a seguito di misure di sicurezza):

- molti dei colleghi che si sono rivolti al desk italiano non avevano ben chiara la procedura prevista dall'articolo del decreto legislativo numero 35 ed, in particolare, la necessità della predisposizione del certificato prevista dall'articolo 12 del suddetto decreto, la traduzione dello stesso e l'allegazione del provvedimento di sequestro del giudice.
- Ulteriore problema riscontrato è la difficoltà da parte delle autorità straniere di dare esecuzione a provvedimenti di sequestro per equivalente privi dell'indicazione dei beni da aggredire all'estero, indicanti esclusivamente il valore (in termini monetari) massimo da sequestrare. Il rischio che tali richieste rimangano inevase ed inefficaci ha spinto questo desk ad approfondire gli strumenti internazionali a disposizione della cooperazione per giungere alla individuazione preliminare dei beni da aggredire. Si ritiene che la rete europea per la ricerca dei beni da aggredire (ufficio ARO – Asset Recovery Office - istituito presso il Servizio di Cooperazione Internazionale di Polizia (SCIP) della Direzione Centrale della Polizia Criminale) sia lo strumento più idoneo ed ancora poco conosciuto e utilizzato.
- Altra problematica riscontrata è quella della caratteristica dei provvedimenti del giudice che vanno allegati al certificato. Spesso tali provvedimenti sono molto corposi e dettagliati se non addirittura, secondo una prassi discutibile, gli stessi sono redatti in un provvedimento unico con le misure cautelari personali. In linea di massima, il provvedimento allegato al certificato non necessita della traduzione, ma ciò solo a patto che il contenuto del certificato sia esaustivo. Alcuni Paesi, infatti, nel recepire la normativa europea, hanno previsto la possibilità di richiedere la traduzione del provvedimento del giudice, che sta alla base del certificato, qualora quest'ultimo non sia sufficientemente chiaro e preciso in merito alle ragioni dei motivi che hanno portato all'emissione della misura cautelare reale.
- La necessità, a volte, di prevedere provvedimenti ablativi avente ad oggetto non somme di denaro o beni immobili, ma attività produttive ovvero società (circostanza che è tutt'altro che ipotetica, avuto in particolare riguardo al reimpiego da parte della criminalità organizzata di somme di denaro nel circuito legale di altri Paesi) necessita di precisazioni sulle modalità e le caratteristiche del provvedimento da adottare.
- Infine, spesso viene trascurata la indicazione degli adempimenti formali e di garanzia che si richiede vengano rispettati in occasione dell'esecuzione del provvedimento di sequestro.
- Le suddette considerazioni ed esperienze fanno, pertanto, ritenere a questo desk necessario ed utile predisporre, nei prossimi mesi, un vademecum che possa essere utile ai colleghi per ottenere concreti risultati nella ricerca e nel blocco di beni provenienti da reato e localizzati all'estero, in

attesa della emanazione entro l'anno di un regolamento europeo che dovrebbe costituire un testo unico vincolante per tutti i paesi membri.

3. Considerazioni conclusive e prospettive di lavoro per il 2018

La rivoluzione copernicana realizzata nel settore della cooperazione giudiziaria richiede alla magistratura italiana uno sforzo di immediato aggiornamento professionale, tanto per una approfondita conoscenza del nuovo strumentario giuridico, quanto per una sua corretta applicazione e per sfruttarne appieno tutte le potenzialità applicative.

L'ampiezza della riforma costituisce una sfida culturale ed organizzativa che chiama in causa i magistrati tutti, le strutture di formazione e lo stesso Consiglio Superiore della Magistratura. All'organo di autogoverno della Magistratura non può poi sfuggire l'urgenza di avviare una riflessione sui futuri assetti ordinamentali del Procuratore europeo, dei suoi uffici decentrati sul piano nazionale e sullo status del membro nazionale di Eurojust. Per quest'ultimo andrà riconosciuto, a livello normativo e paranormativo, la natura squisitamente giudiziaria delle funzioni svolte, in linea con gli attuali assetti delineati dal Trattato di LISBONA, con la sua prassi operativa ed alla luce dei contenuti del nuovo Regolamento sull'organismo, di prossima definizione ed adozione.

Tutto questo non potrà non avere ulteriori ricadute operative ed organizzative sul Desk italiano di Eurojust e sulla sua struttura. Se dal punto di vista degli obiettivi è necessario assicurare priorità ai casi complessi e transnazionali e rilanciare le squadre investigative comuni, la cui costituzione ha registrato una flessione nel 2017, dal punto di vista organizzativo è necessario consolidare l'organigramma dell'Ufficio.

Dunque, è di fondamentale importanza che gli attuali assetti del Desk, in termini di risorse umane, vengano assicurati e preservati affinché possano essere date appropriate e tempestive risposte alla crescente domanda di servizi avanzata dalle autorità giudiziarie italiane.

La Vice Presidenza italiana di Eurojust deve costituire occasione non solo per l'Ufficio italiano, ma per l'intero sistema di cooperazione nazionale, affinché questo venga proiettato sempre più convintamente nella dimensione europea, svolgendo un ruolo propulsivo e riformatore.

Se è necessario continuare il percorso intrapreso dal nostro legislatore nella definizione dei nuovi strumenti, sul piano amministrativo ed operativo vanno completate le sinergie funzionali, assicurando quei raccordi di tipo infrastrutturale, ancora mancanti, per intensificare i collegamenti con le autorità nazionali.

In tal senso la creazione, anche per l'Italia, del sistema di coordinamento nazionale già previsto nella (non attuata) Decisione n. 426 del 2009, potrà trovare finalmente la necessaria concretizzazione in seguito all'adozione del nuovo Regolamento di Eurojust.

Se tale sistema sarà adeguatamente supportato anche sul piano tecnologico, con la creazione di un sistema diffuso di collegamenti per videoconferenza, esso apporterà grandi benefici alle autorità giudiziarie nazionali, in uno alla nuova architettura informatica di *e-evidence* su cui sta lavorando la Commissione europea, per consentire a tutti gli attori della cooperazione di poter usufruire di un portale dedicato per la trasmissione digitale dei provvedimenti e per uno scambio informativo costante tra le varie autorità giudiziarie dell'Unione.

Se a questo si aggiunge la prospettiva certa della prossima entrata in vigore del regolamento sul Procuratore europeo, si può affermare che i contorni dello spazio europeo di libertà di sicurezza e giustizia appaiono più decifrabili, anche se la meta finale non può dirsi ancora raggiunta.

Tutto questo è incoraggiante per i cittadini europei, per le loro esigenze di sicurezza e per le prospettive di tutela dei loro diritti.

Il completamento del sistema è, tuttavia, fondamentale per rispondere alle crescenti e sempre cangianti sfide poste dal terrorismo internazionale e dal dilagante fenomeno del crimine organizzato.

Vi sono, dunque, fondate ragioni per coltivare sentimenti di ottimismo e di fiducia, ma è imprescindibile continuare convintamente nel cammino intrapreso, per consolidare quanto faticosamente raggiunto e migliorare ciò che resta da perfezionare.

Filippo Spiezia