

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

N. 228

ATTO DEL GOVERNO

SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto legislativo recante norme di attuazione
della decisione quadro 2002/465/GAI relativa alle squadre
investigative comuni

(Parere ai sensi dell'articolo 18 della legge 9 luglio 2015, n. 114)

(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 14 novembre 2015)



*Il Ministro
per le riforme costituzionali
e i rapporti con il Parlamento*

DRP/I/XVII/D157/15

Roma, 14 novembre 2015

Sen.
Pietro Grasso
Presidente del
Senato della Repubblica
R O M A

Gentile Presidente,

trasmetto, al fine dell'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, lo schema di decreto legislativo recante "Norme di attuazione della decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa alle squadre investigative comuni", approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 13 novembre 2015.

Cari saluti,

Maria Elena Boschi

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente schema di decreto legislativo attua, ai sensi dell'articolo 18 della legge 9 luglio 2015, n. 114, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2014, la decisione quadro del Consiglio 2002/465/GAI del 13 giugno 2002, relativa alla istituzione di squadre investigative comuni.

Nel 1999 il Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre affrontava il problema di superare i tradizionali limiti della cooperazione interstatale, investigativa e giudiziaria, specialmente nel contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso, alla lotta contro il terrorismo internazionale e ai cosiddetti *cross-border crimes*, autorizzando gli Stati membri ad avviare, svolgere o coordinare indagini, ovvero ad istituire squadre investigative comuni per alcuni settori di criminalità, rispettando i sistemi di controllo giudiziari tra gli Stati membri.

Oggi, infatti, la criminalità organizzata si connota per il ricorso a forme sempre più sofisticate di cooperazione fra gruppi criminali di nazionalità diverse, finalizzata alla gestione di mercati criminali comuni. È sufficiente richiamare l'attenzione sulle modalità operative delle organizzazioni criminali transnazionali dedite al traffico di stupefacenti e di armi, alla tratta di esseri umani, alla pedopornografia, al terrorismo, alla criminalità informatica per rilevare come il potenziamento e l'affinamento delle sinergie criminali su scala internazionale, con il conseguente frazionamento delle correlate attività delittuose in Paesi sottoposti a diverse giurisdizioni nazionali, costituisce un oggettivo freno alla capacità investigativa degli organi inquirenti.

Pertanto, la repressione dei reati aventi dimensioni sovranazionali necessita della diretta partecipazione degli organi titolari dell'azione penale all'attività di indagine da svolgere sul territorio di uno Stato estero.

L'Unione europea ha disciplinato l'istituzione di squadre investigative comuni di questo tipo, dapprima con la convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000, e successivamente con la decisione quadro n. 2002/465/GAI del Consiglio, adottata il 13 giugno 2002.

Il disegno di legge in esame è appunto diretto a dare attuazione a questa decisione quadro.

Al di là dell'evidente necessità di dare attuazione ai suddetti indirizzi comunitari ed internazionali, va osservato che l'approvazione di una normativa che consenta l'istituzione in Italia di squadre investigative comuni riveste un carattere di particolare opportunità, alla luce del recente allargamento dell'Unione europea e del conseguente aumento della libertà di circolazione delle persone e dei beni a livello continentale.

Attraverso le squadre investigative comuni non si tratta più di prevedere misure di coordinamento tra organi inquirenti dei diversi Stati, bensì di individuare uno specifico ambito di azione comune che consenta di operare nei diversi Stati, direttamente e in tempi reali, senza la penalizzazione di ostacoli di carattere formale.

Occorre dare atto, inoltre, della Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 26 febbraio 2010, che ha aggiornato il precedente modello di accordo previsto dalla Raccomandazione del consiglio del 2003, volto alla costituzione di una squadra investigativa comune, incoraggiando le autorità competenti degli Stati membri a servirsene, ove necessario, per concordare le modalità di costituzione della squadra.

Con riferimento alla recentissima Direttiva 2014/41/UE, relativa all'ordine europeo di indagine penale, la cui ricezione richiede un articolato lavoro di riflessione, va evidenziato che essa non modifica in alcun modo il regime relativo all'istituzione delle squadre investigative comuni, alle quali continueranno ad applicarsi le previgenti citate normative.



Infine, è all'esame del Senato (A.S. n. 1949) il disegno di legge n. 1460/C (Verini ed altri) approvato dalla Camera dei deputati il 3 giugno 2015, relativo alla ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000.

Nel testo di origine parlamentare è confluita la proposta di delega al Governo per la riforma del libro XI del codice di procedura penale. In particolare, l'articolo 4 lettera a), punti 9, 10 e 11, contiene principi di delega relativi alla costituzione di squadre investigative comuni con altri Stati membri dell'Unione europea, ma anche con Stati terzi, se previsto da accordi internazionali in vigore per lo Stato, alle modalità di coordinamento investigativo e di istituzione di procedura semplificate per la risoluzione di eventuali contrasti, nonché al regime di utilizzabilità degli atti, in conformità con la disciplina processuale interna.

Il disegno di legge si compone di otto articoli, autonomi rispetto alla disciplina codicistica.

L'articolo 1 indica l'obiettivo e l'ambito di applicazione del decreto legislativo, vale a dire quello di attuare nell'ordinamento interno la decisione quadro n. 2002/465/GAI del 13 giugno 2002, conformemente all'articolo 34, par. 2 del Trattato sull'Unione europea, in materia di squadre investigative comuni.

L'articolo 2 disciplina l'iniziativa del procuratore della Repubblica italiano per la costituzione delle squadre investigative comuni.

Al comma 1 sono elencate le fattispecie criminose rispetto alle quali, in considerazione della natura delle condotte criminose e della dimensione transnazionale che sovente assumono, si compie una valutazione, in astratto, circa la possibile esigenza da parte dell'autorità inquirente di costituire squadre investigative comuni.

Si tratta di ipotesi relative ad indagini aventi ad oggetto forme di criminalità organizzata o a reati con finalità di terrorismo, di cui all'art. 51, comma 3bis e 3quater, c.p.p. e dei reati di cui agli articoli 51, comma 3-quinquies, e 407, comma 2, lettera a), c.p.p..

Sempre al comma 1, si prevede la possibilità di costituire squadre investigative comuni quando si procede a indagini relative ai delitti per i quali è prevista la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a cinque anni, in coerenza con il limite edittale di ammissibilità delle intercettazioni di conversazioni o di comunicazioni, previsto dall'articolo 266 del codice di procedura penale. Pare opportuno, invero, individuare un criterio razionale e sistematico in base al quale selezionare il novero dei reati per i quali possa ritenersi presunta l'esigenza di dar seguito alla richiesta dell'autorità procedente di costituire una o più squadre investigative comuni.

Va tuttavia osservato che la decisione quadro non prevede una delimitazione del novero dei reati per i quali è possibile attivare la procedura di costituzione delle squadre investigative comuni.

Ne consegue che, al di fuori delle specifiche ipotesi di cui al comma 1, al comma 2 si consente il funzionamento del nuovo strumento investigativo europeo anche in relazione ad altri reati, qualora l'autorità procedente operi una valutazione, questa volta caso per caso ed in concreto, in ordine alla sussistenza dei presupposti richiesti dalla decisione quadro, delineati dall'articolo 1 capoverso, lettere a) e b), che si riferisce a indagini *"difficili e di notevole portata che hanno un collegamento con altri Stati membri"* e che esigano *"un'azione coordinata e concertata"*.

Al comma 2 dello schema di decreto legislativo, pertanto, la costituzione di squadre investigative comuni è subordinato alla sussistenza dell'ampio requisito costituito dall'



"esigenza di compiere indagini particolarmente complesse sul territorio di più Stati o di assicurare il loro coordinamento", omettendo ogni riferimento al più circoscritto requisito del collegamento tra le indagini, che precluderebbe la possibilità di costituire la squadra anche per un solo procedimento complesso che richiede indagini in altri Stati.

Il comma 3 disciplina l'ipotesi in cui l'iniziativa per la costituzione della squadra è formulata d'intesa tra diversi uffici del pubblico ministero, allorchando più procuratori della Repubblica procedano a indagini collegate. In tal caso, la disciplina del coordinamento tra i diversi uffici è assicurata dagli articoli 371 e 371 bis del codice di procedura penale e dall'articolo 118 bis delle relative disposizioni di attuazione.

Il comma 4 prevede modalità semplificate di trasmissione della richiesta di istituzione della squadra investigativa comune dal procuratore della Repubblica istante, alla competente autorità dello Stato membro. Si prevede, inoltre, che l'autorità giudiziaria richiedente informi dell'iniziativa il procuratore generale presso la corte di appello o, se si tratta di indagini relative ai delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis e comma 3-quater del codice di procedura penale, il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, ai fini dell'eventuale coordinamento investigativo.

L'articolo 3 disciplina invece la procedura di costituzione di squadre investigative comuni su richiesta proveniente dall'autorità competente di un altro Stato membro.

Il comma 1 prevede che detta richiesta sia trasmessa al procuratore della Repubblica il cui ufficio è titolare di indagini che esigono un'azione coordinata e concertata con quelle condotte all'estero o al procuratore della Repubblica del luogo in cui gli atti di indagine della squadra investigativa comune devono essere compiuti. Il comma 2 regola il caso che il procuratore della Repubblica che ha ricevuto la richiesta, valuti l'interesse investigativo di un altro ufficio del pubblico ministero, cui deve trasmetterla immediatamente, dandone avviso all'autorità straniera richiedente.

Sempre a fini di coordinamento, il comma 3 prevede un obbligo di informazione, in capo al procuratore della Repubblica che procede, all'autorità sovraordinata, individuata nel Procuratore generale presso la Corte di Appello, o, per i reati di propria competenza, nel Procuratore antimafia e antiterrorismo.

Trattandosi di una richiesta di costituzione della squadra investigativa che proviene da Stati membri dell'Unione europea, non è stata prevista la trasmissione della richiesta al Ministro della giustizia, al fine di consentirgli l'esercizio di un potere di veto, giustificato dalla ritenuta compromissione della sovranità, della sicurezza o di altri interessi essenziali dello Stato, analogamente a quanto previsto in materia di rogatorie internazionali dagli articoli 723, comma 1, e 727, comma 2, c.p.p.

In conformità con i principi ispiratori dei criteri di delega in materia di riforma del libro XI del codice di procedura penale, contenuti nel disegno di legge n. 1949 all'esame del Senato, s'intende in tal modo promuovere tra gli Stati membri un modello di soluzione che sia in grado di garantire la sostanziale depoliticizzazione del sistema dell'assistenza giudiziaria nell'area circoscritta dall'efficacia degli accordi internazionali stipulati tra stati dell'Unione europea, in ragione dell'esistenza di un quadro di omogeneità che ormai non soltanto giustifica, ma persino impone l'abbandono del tradizionale vaglio di opportunità politica.

Il comma 4 prevede che il procuratore della Repubblica, sentito il procuratore generale presso la Corte d'appello o, per i reati di propria competenza, il Procuratore antimafia e antiterrorismo, comunichi, senza ritardo, all'autorità dello Stato estero richiedente la decisione di non dare corso alla richiesta, qualora questa comporti il compimento di atti



espressamente vietati dalla legge o contrari ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano.

Analogo onere informativo è previsto a favore del Ministro della giustizia, al fine di consentire all'organo di indirizzo politico le opportune valutazioni di competenza.

Va precisato che il potere di sindacato sulla liceità degli atti di indagine, coerentemente attribuito all'autorità giudiziaria e non all'organo di indirizzo politico, non preclude la possibilità per l'autorità dello Stato membro richiedente di rinnovare la richiesta, purché fondata su finalità e azioni investigative conformi ai principi ed alle leggi del nostro ordinamento giuridico.

L'articolo 4, al comma 1, disciplina le modalità di istituzione della squadra investigativa comune, prevedendo la forma scritta per la stipula dell'accordo costitutivo.

Il comma 2 si occupa del contenuto dell'atto costitutivo della squadra investigativa comune, che deve indicare la composizione ed il direttore della squadra, scelto tra i suoi componenti, e individuare l'oggetto e la finalità dell'indagine, oltre al termine entro il quale le attività devono essere compiute.

Quanto alla composizione della squadra, la norma limita la partecipazione alla squadra investigativa ai soli rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri, individuati nei membri nazionali e in quelli "distaccati", definiti quali componenti della squadra appartenenti ad altri Stati membri e designati in base alle rispettive normative nazionali.

L'esclusione dalla composizione della squadra di rappresentanti di altri organismi, anche se istituiti in ambito nazionale o europeo, oltre ad essere consentita dalla decisione quadro (articolo 1, par. 12), è imposta nell'ordinamento interno dall'obbligo del segreto sugli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria, al fine di salvaguardare il buon esito delle stesse (articolo 329 c.p.).

Il comma 3 prevede che all'atto costitutivo sia allegato un piano di azione operativo, finalizzato a prevedere le misure organizzative e ad indicare le modalità esecutive di dettaglio della squadra. Per la redazione di tale documento, che si occupa della risoluzione di questioni pratiche che dovrà affrontare la squadra, evitando inutili appesantimenti nella stesura dell'atto costitutivo, le parti potranno servirsi, ove lo ritengano necessario, del modello di accordo contenuto nella Risoluzione del Consiglio del 26 febbraio 2010 (in particolare, punto 13 ed appendice IV), citata in premessa.

I commi 4 e 5 del presente articolo dettano la disciplina per adeguare il funzionamento della squadra investigativa comune alle esigenze, anche di carattere investigativo, che possono sopravvenire "in corso d'opera". L'accordo modificativo, sempre con atto scritto, può consentire adattamenti dell'oggetto e delle finalità investigative, del termine di indagine, che può essere prorogato, e della composizione della squadra, al fine di scongiurare inefficienze o la paralisi dell'attività investigativa comune.

Quanto, in particolare, al tema della durata, ferma la possibilità della proroga del termine entro il quale le attività di indagine devono essere compiute, viene preferita l'opzione di non limitarla ad un termine prefissato, essendo comunque necessario il rispetto della disciplina interna relativa ai termini di durata massima delle indagini preliminari, ai sensi degli articoli 405 e seguenti del codice di procedura penale. Inoltre, nei limiti suddetti, il termine di durata della squadra investigativa verrà concordato tra gli Stati che costituiscono la squadra e sarà come tale indicato nell'atto costitutivo.

Si è dunque optato per la non istituzione di un meccanismo di autorizzazione alla proroga da parte dell'autorità giudiziaria.



Il comma 6 prevede che la squadra investigativa comune è sottoposta alla direzione del pubblico ministero. Esso mira ad attuare l'articolo 1 comma 3, della decisione quadro, nella parte in cui, alla lettera b), prevede che la squadra opera "in conformità del diritto dello Stato membro in cui interviene". Invero, nel caso in cui la squadra investigativa opera sul territorio dello Stato, in applicazione dell'ordinamento processuale interno, dovrà trovare applicazione il principio di cui all'articolo 327 del codice di procedura penale, per cui "il pubblico ministero dirige le indagini e dispone direttamente della polizia giudiziaria".

Il comma 7 specifica che, nel caso previsto dall'articolo 2, comma 3 (sussistenza di più indagini facenti capo a diversi uffici del pubblico ministero), il pubblico ministero sotto la cui direzione opera la squadra è indicato nell'atto costitutivo.

L'articolo 5, al comma 1, disciplina lo status e la responsabilità penale dei membri distaccati che operano nel territorio dello Stato, prevedendo che essi assumono la qualifica di pubblici ufficiali, agli effetti della legge penale, e che ad essi sono attribuite le funzioni di polizia giudiziaria nel compimento delle attività di indagine ad essi assegnate.

Il comma 2 prevede che il pubblico ministero che dirige la squadra investigativa comune può, per ragioni particolari e con provvedimento motivato, escludere dal compimento di singoli atti sul territorio italiano i membri distaccati, in conformità a quanto previsto dall'articolo 1, paragrafo 5, della decisione quadro. Invero, l'atto costitutivo presenta una spiccata valenza negoziale, sicché, salva diversa previsione, i membri della squadra investigativa comune designati dalla competente autorità di uno Stato membro possono partecipare agli atti di indagine da compiere sul territorio dello Stato italiano, nonché all'esecuzione di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, fermo restando che rimane il potere di esclusione degli stessi, dal compimento di singoli atti, in capo al pubblico ministero che dirige la squadra.

L'articolo 6 prevede il regime di utilizzazione delle informazioni investigative e degli atti di indagine.

In particolare, il comma 1 prevede che la squadra investigativa comune opera sul territorio dello Stato in base alla legge italiana, conformemente all'articolo 1 comma 3, della decisione quadro, nella parte in cui, alla lettera b), prevede che essa operi "in conformità del diritto dello Stato membro in cui interviene."

Il comma 2 prevede che, ai sensi dell'articolo 431 del codice di procedura penale, nel fascicolo per il dibattimento entrano a far parte i verbali degli atti non ripetibili posti in essere dalla squadra investigativa comune.

Quanto al regime degli altri atti ripetibili, il comma 3 precisa che essi hanno la stessa efficacia dei corrispondenti atti regolati dalla legge processuale italiana. L'attribuzione dell'efficacia non significa, però, che tali atti siano direttamente ed automaticamente utilizzabili nel processo penale dinnanzi all'autorità giudiziaria italiana, ma soltanto che sono suscettibili di essere valutati, alla stregua degli ordinari parametri probatori, ai fini dell'utilizzabilità processuale.

Il comma 4 prevede, in pedissequa attuazione dell'articolo 1, paragrafo 10, della decisione quadro, un regime di limitata utilizzabilità delle informazioni legalmente ottenute da un membro o da un membro distaccato durante la sua partecipazione a una squadra investigativa comune e non altrimenti disponibili per le autorità competenti dello Stato membro sul cui territorio sono state assunte.

Il comma 5, in particolare, attribuisce al procuratore della Repubblica che ha costituito la squadra la facoltà di richiedere all'autorità degli altri Stati membri coinvolti di ritardare, per



fini investigativi e processuali diversi da quelli indicati nell'atto istitutivo, l'utilizzazione delle informazioni ottenute dai componenti della squadra e non altrimenti disponibili, se essa può pregiudicare indagini o procedimenti penali in corso nello Stato, per un tempo non superiore a sei mesi.

In modo speculare, il comma 6 prevede che il procuratore della Repubblica osserva, nei limiti di tempo di cui al comma 5, le condizioni richieste dall'autorità degli altri Stati membri per l'utilizzazione delle informazioni di cui al medesimo comma 1 per fini investigativi e processuali diversi da quelli indicati nell'atto costitutivo della squadra investigativa comune.

L'articolo 7, in materia di responsabilità civile per danni, al comma 1 limita la responsabilità dello Stato italiano ai soli danni causati dai propri componenti della squadra investigativa comune e derivanti dalle attività della squadra stessa.

Al comma 2, si prevede il principio per cui se i componenti italiani della squadra hanno causato danni a terzi nel territorio di un altro Stato membro, lo Stato italiano rimborsa integralmente a quest'ultimo le somme dal medesimo anticipate per ristorare il danno subito dalle parte lese.

In modo speculare, al comma 3 è previsto un meccanismo di rivalsa dello Stato italiano, che abbia provveduto al risarcimento dei danni causati dal componente del membro distaccato in territorio italiano, limitatamente ai danni derivanti dallo svolgimento della attività della squadra investigativa comune, nei confronti dello Stato di appartenenza.

L'articolo 8 contiene la clausola di copertura finanziaria, indicando gli oneri derivanti dall'attuazione del provvedimento ed i mezzi per farvi fronte.





12 novembre 2015

Decisione quadro n. 2002/465/GAI del Consiglio

del 13 giugno 2002

relativa alle squadre investigative comuni

Tabella di concordanza

Decisione Quadro	Legislazione nazionale	Norme di adeguamento interno
<p>Articolo 1</p> <p>Squadre investigative comuni</p> <p>1. Le autorità competenti di due o più Stati membri possono costituire, di comune accordo, una squadra investigativa comune, per uno scopo determinato e una durata limitata che può essere prorogata con l'accordo di tutte le parti, per svolgere indagini penali in uno o più degli Stati membri che costituiscono la squadra. La composizione della squadra è indicata nell'accordo.</p> <p>Una squadra investigativa comune può in particolare essere costituita:</p> <p>a) quando le indagini condotte da uno Stato membro su reati comportano inchieste</p>	<p>Articoli 11, 109 e 117, comma 1, Costituzione.</p> <p><i>Codice di procedura penale Libro Quinto - Indagini preliminari ed udienza preliminare (articoli 326 - 437).</i></p> <p><i>Si evidenzia, in particolare, che il principio di ordine costituzionale della diretta disponibilità della polizia giudiziaria da parte</i></p>	<p>E' necessario un intervento di adeguamento.</p> <p>(Articolo 1, par. 1-3 della Decisione Quadro)</p> <p><u>L'articolo 2 dello schema di decreto legislativo disciplina l'iniziativa per la costituzione delle squadre investigative comuni, che viene avviata a seguito della proposizione della richiesta da un procuratore della Repubblica dello Stato per delitti a connotazione transnazionale.</u></p> <p>Al comma 1 sono elencate le fattispecie criminose rispetto alle quali, in considerazione della natura delle condotte criminose e della dimensione transnazionale che sovente assumono, si compie una valutazione, in astratto, circa la possibile esigenza da parte dell'autorità inquirente di costituire squadre investigative comuni.</p> <p>Il comma 2 della disposizione in esame prevede, per tutte le altre ipotesi di reato non ricomprese nel comma 1 ed in coerenza con l'ambito applicativo delineato dall'articolo 1 capoverso, lettere a) e b) della decisione quadro, che si riferisce a indagini "difficili e di notevole portata che hanno un collegamento con altri Stati membri" e che esigano</p>

12 novembre 2015

difficili e di notevole portata che hanno un collegamento con altri Stati membri;

b) quando più Stati membri svolgono indagini su reati che, per le circostanze del caso, esigono un'azione coordinata e concertata negli Stati membri interessati.

Una richiesta di costituzione di una squadra investigativa comune può essere presentata da qualsiasi Stato membro interessato. La squadra viene costituita in uno degli Stati membri in cui si svolgeranno presumibilmente le indagini.

2. Oltre alle informazioni di cui all'articolo 14 della convenzione europea relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale e all'articolo 37 del trattato Benelux, del 27 giugno 1962, modificato dal protocollo dell'11 maggio 1974, le richieste di costituzione di una squadra investigativa comune contengono proposte in merito alla composizione della squadra.

3. La squadra investigativa comune opera nel territorio degli Stati membri che la costituiscono alle seguenti condizioni generali:

a) la squadra è diretta da un rappresentante dell'autorità competente che prende parte alle indagini penali dello Stato membro nel cui territorio la squadra interviene. Il direttore della squadra agisce entro i limiti delle sue competenze in conformità del diritto nazionale;

b) la squadra opera in conformità del diritto dello Stato membro in cui interviene.

dell'autorità giudiziaria (art. 109 Cost.) risulta specificato nell'articolo 327 del codice di procedura penale.

La polizia giudiziaria, nel sistema codicistico, assume una doppia dipendenza. Da un lato, di tipo prevalentemente gerarchico verso l'amministrazione di appartenenza; dall'altro, di tipo funzionale verso l'autorità giudiziaria, in particolare dal pubblico ministero che dirige e coordina le indagini.

"un'azione coordinata e concertata" tra gli stessi, l'ampio requisito relativo all' "esigenza di compiere indagini particolarmente complesse sul territorio di più Stati o di assicurare il loro coordinamento", omettendo ogni riferimento al più circoscritto requisito del collegamento tra le indagini, che precluderebbe la possibilità di costituire la squadra anche per un solo procedimento complesso che richiede indagini in altri Stati.

Il comma 3 disciplina l'ipotesi in cui l'iniziativa per la costituzione della squadra è formulata d'intesa tra diversi uffici del pubblico ministero

Il comma 4 prevede modalità semplificate di trasmissione della richiesta di istituzione della squadra investigativa comune dal procuratore della Repubblica istante, alla competente autorità dello Stato membro.

L'articolo 3 dello schema di decreto legislativo disciplina invece la procedura di costituzione di squadre investigative comuni su richiesta proveniente dall'autorità di uno Stato membro.

L'articolo 4 dello schema di decreto legislativo disciplina il contenuto dell'atto costitutivo della squadra investigativa comune e le modalità con cui è possibile procedere alla modifica sia della composizione della squadra sia dell'oggetto e delle finalità dell'indagine, oltre che alla proroga dei termini.

Si prevede la figura dei "membri distaccati", che vengono definiti, in conformità con l'articolo 1 comma 4 della decisione quadro, come i componenti della squadra investigativa comune appartenenti ad altri Stati membri.

Si prevede inoltre che la squadra investigativa comune che opera sul territorio italiano agisce sotto la direzione del



12 novembre 2015

Nello svolgimento delle loro funzioni, i membri della squadra rispondono alla persona di cui alla lettera a), tenendo conto delle condizioni stabilite dalle rispettive autorità nell'accordo sulla costituzione della squadra;

c) lo Stato membro nel cui territorio la squadra investigativa interviene predispone le condizioni organizzative necessarie per consentirle di operare.

4. Ai sensi della presente decisione quadro, per "distaccati" presso la squadra si intendono i membri della squadra investigativa comune degli Stati membri diversi da quelli dello Stato membro nel cui territorio essa interviene.

5. I membri distaccati della squadra investigativa comune sono autorizzati ad essere presenti nello Stato membro dell'intervento qualora siano adottate misure investigative. Tuttavia, per ragioni particolari, il direttore della squadra può disporre altrimenti, in conformità del diritto dello Stato membro in cui la squadra interviene.

6. I membri distaccati della squadra investigativa comune possono, in conformità del diritto dello Stato membro dell'intervento, essere incaricati dell'esecuzione di talune misure investigative dal direttore della squadra, qualora ciò sia stato approvato dalle autorità competenti dello Stato membro dell'intervento e dello Stato membro che li ha distaccati.

pubblico ministero. Esso mira ad attuare l'articolo 1 comma 3, della decisione quadro, nella parte in cui, alla lettera a), prevede che la squadra è diretta da "un rappresentante dell'autorità competente che prende parte alle indagini penali dello Stato membro nel cui territorio la squadra interviene", e, alla lettera b), prevede che essa opera "in conformità del diritto dello Stato membro in cui interviene". Invero, nel caso predetto, in applicazione dell'ordinamento processuale interno, dovrà trovare applicazione il principio di cui all'articolo 327 del codice di procedura penale, per cui "il pubblico ministero dirige le indagini e dispone direttamente della polizia giudiziaria".

(Articolo 1, par. 4-7 della Decisione Quadro)

L'articolo 5 dello schema di decreto legislativo regola la responsabilità penale dei componenti della squadra appartenenti ad altro Stato membro, prevedendo che essi assumono la qualifica di pubblici ufficiali, agli effetti della legge penale, e che ad essi sono attribuite le funzioni di polizia giudiziaria durante le attività della squadra loro assegnate.

Si prevede inoltre che il pubblico ministero che dirige la squadra investigativa comune può, con provvedimento motivato, escludere dal compimento di singoli atti i membri distaccati, conformemente alla disposizione dell'articolo 1, paragrafo 5, della decisione quadro.



12 novembre 2015

7. Se la squadra investigativa comune ravvede la necessità che in uno degli Stati membri che hanno costituito la squadra siano adottate misure investigative, le persone distaccate da tale Stato membro possono farne direttamente richiesta alle proprie autorità competenti. Le misure in questione sono esaminate in tale Stato membro alle condizioni che si applicherebbero qualora fossero richieste nell'ambito di un'indagine svolta a livello nazionale.

8. Se la squadra investigativa comune ha bisogno dell'assistenza di uno Stato membro che non ha partecipato alla costituzione della squadra, ovvero di un paese terzo, le autorità competenti dello Stato d'intervento ne possono fare richiesta alle autorità competenti dell'altro Stato interessato conformemente agli strumenti o disposizioni pertinenti.

9. Ai fini di un'indagine penale svolta dalla squadra investigativa comune, i membri di quest'ultima possono, conformemente al loro diritto nazionale ed entro i limiti delle rispettive competenze, fornire alla squadra stessa le informazioni disponibili nello Stato membro che li ha distaccati.

10. Le informazioni legalmente ottenute da un membro o da un membro distaccato durante la sua partecipazione a una squadra investigativa comune e non altrimenti disponibili per le autorità competenti dello Stato membro interessato possono essere utilizzate:

(Articolo 1, par. 8-11 della Decisione Quadro)

L'articolo 6 dello schema di decreto legislativo prevede il regime di utilizzazione delle informazioni investigative e degli atti di indagine.

In particolare, il comma 1 prevede che la squadra investigativa comune opera sul territorio dello Stato in base alla legge italiana, conformemente all'articolo 1 comma 3, della decisione quadro, nella parte in cui, alla lettera b), prevede che essa operi "in conformità del diritto dello Stato membro in cui interviene."

Il comma 2 prevede che, ai sensi dell'articolo 431 del codice di procedura penale, nel fascicolo del dibattimento entrano a far parte i verbali degli atti non ripetibili posti in essere dalla squadra investigativa comune.

Quanto al regime degli altri atti ripetibili, il comma 3 precisa che essi hanno la stessa efficacia dei corrispondenti atti regolati dalla legge processuale italiana. L'attribuzione dell'efficacia non significa, però, che tali atti siano direttamente ed automaticamente utilizzabili nel processo penale dinnanzi all'autorità giudiziaria italiana, ma soltanto che sono suscettibili di



12 novembre 2015

a) per i fini previsti all'atto della costituzione della squadra;

b) previo accordo dello Stato membro in cui le informazioni sono rese disponibili, per l'individuazione, l'indagine e il perseguimento di altri reati. Detto consenso può essere negato soltanto qualora l'uso in questione mettesse a repentaglio le indagini penali nello Stato membro interessato o qualora quest'ultimo potesse rifiutare l'assistenza giudiziaria ai fini di tale uso;

c) per scongiurare una minaccia immediata e grave alla sicurezza pubblica, lasciando impregiudicata la lettera b) in caso di successivo avvio di un'indagine penale;

d) per altri scopi entro i limiti convenuti dagli Stati membri che hanno costituito la squadra.

11. La presente decisione quadro lascia impregiudicata ogni altra vigente disposizione o intesa concernente la costituzione o l'attività di squadre investigative comuni.

12. Nella misura consentita dal diritto degli Stati membri interessati o dalla disposizione di qualunque strumento giuridico tra di essi applicabile, è possibile concordare che persone diverse dai rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri che costituiscono la squadra investigativa comune partecipino alle attività della stessa. È possibile includere ad esempio funzionari di organismi istituiti ai sensi del trattato. I diritti conferiti ai membri o ai membri distaccati

essere valutati, alla stregua degli ordinari parametri probatori, ai fini dell'utilizzabilità processuale.

Il comma 4 prevede, in pedissequa attuazione dell'articolo 1, paragrafo 10, della decisione quadro, un regime di limitata utilizzabilità delle informazioni legalmente ottenute da un membro o da un membro distaccato durante la sua partecipazione a una squadra investigativa comune e non altrimenti disponibili per le autorità competenti dello Stato membro sul cui territorio sono state assunte.

Il comma 5 attribuisce in particolare al procuratore della Repubblica che ha costituito la squadra la facoltà di richiedere all'autorità degli altri Stati membri coinvolti di ritardare, per fini investigativi e processuali diversi da quelli indicati nell'atto istitutivo, l'utilizzazione delle informazioni ottenute dai componenti della squadra e non altrimenti disponibili, se essa può pregiudicare indagini o procedimenti penali in corso nello Stato, per un tempo non superiore a sei mesi.

In modo speculare, il comma 6 prevede che il procuratore della Repubblica osserva, nei limiti di tempo di cui al comma 2, le condizioni richieste dall'autorità degli altri Stati membri per l'utilizzazione delle informazioni di cui al medesimo comma 1 per fini investigativi e processuali diversi da quelli indicati nell'atto costitutivo della squadra investigativa comune.

(Articolo 1, par. 12 della Decisione Quadro)



12 novembre 2015

<p>della squadra ai sensi della presente decisione quadro non si applicano a tali persone, a meno che l'accordo non stabilisca espressamente altrimenti.</p>		<p>Quanto alla composizione della squadra, disciplinata dall'articolo 4 dello schema di decreto legislativo, la norma limita la partecipazione alla squadra investigativa ai soli rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri, con esclusione quindi di rappresentanti di altri organismi. Tale opzione normativa, consentita dalla decisione quadro (articolo 1, par. 12), è imposta nell'ordinamento interno dall'obbligo del segreto sugli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria, al fine di salvaguardare il buon esito delle stesse (articolo 329 c.p.).</p>
<p>Articolo 2</p> <p>Responsabilità penale riguardo ai funzionari</p> <p>Nel corso delle operazioni di cui all'articolo 1, i funzionari di uno Stato membro diverso dallo Stato membro in cui si svolge l'operazione sono assimilati ai funzionari di quest'ultimo Stato membro per quanto riguarda i reati che dovessero subire o commettere.</p>	<p>Articolo 357 del codice penale (Nozione del pubblico ufficiale).</p> <p><i>Polizia giudiziaria:</i> Libro I - Titolo III - del codice di procedura penale, (articoli 55-59).</p>	<p>L'articolo 5 dello schema di decreto legislativo, al comma 1, regola la responsabilità penale dei componenti della squadra appartenenti ad altro Stato membro, prevedendo che essi assumono la qualifica di pubblici ufficiali, agli effetti della legge penale, e che ad essi sono attribuite le funzioni di polizia giudiziaria durante le attività della squadra loro assegnate.</p>
<p>Articolo 3</p> <p>Responsabilità civile riguardo ai funzionari</p> <p>1. Quando, a norma dell'articolo 1, i funzionari di uno Stato membro operano in un altro Stato membro, il primo Stato</p>	<p>Articolo 28 Costituzione. Articoli 2043, 2059 Codice civile. Articolo 53 Codice penale.</p>	<p>L'adattamento interno avviene mediante le disposizioni previste dall'articolo 7 dello schema di decreto legislativo.</p>



12 novembre 2015

<p>membro è responsabile dei danni da essi causati nell'adempimento della missione, conformemente al diritto dello Stato membro nel cui territorio essi operano.</p> <p>2. Lo Stato membro nel cui territorio sono causati i danni di cui al paragrafo 1 provvede al risarcimento di tali danni alle condizioni applicabili ai danni causati dai propri funzionari.</p> <p>3. Lo Stato membro i cui funzionari abbiano causato danni a terzi nel territorio di un altro Stato membro rimborsa integralmente a quest'ultimo le somme versate alle vittime o ai loro aventi diritto.</p> <p>4. Fatto salvo l'esercizio dei propri diritti nei confronti di terzi e fatto salvo il paragrafo 3, ciascuno Stato membro rinuncia, nel caso previsto al paragrafo 1, a chiedere ad un altro Stato membro il risarcimento dei danni da esso subiti.</p>		
<p>Articolo 4 Attuazione</p>		<p><u>Non sono previsti interventi normativi di recepimento</u></p>
<p>Articolo 5 Entrata in vigore</p>		<p><u>Non sono previsti interventi normativi di recepimento</u></p>

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE “NORME DI ATTUAZIONE DELLA DECISIONE QUADRO 2002/465/GAI DEL CONSIGLIO DEL 13 GIUGNO 2002 RELATIVA ALLA ISTITUZIONE DI SQUADRE INVESTIGATIVE COMUNI”

Referenti UL Giustizia:

dott.ssa Valeria Montaruli e dott. Alessandro Cananzi
magistrati addetti all'Ufficio Legislativo del Ministero della giustizia
06/68852806 – valeria.montaruli@giustizia.it
06/68852713 – alessandro.cananzi@giustizia.it

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo

Il presente decreto legislativo è diretto a disciplinare l'istituto delle squadre investigative comuni.

L'intervento normativo è necessario perché attua le disposizioni della decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 novembre 2002, in tutti gli aspetti in cui la normativa vigente non è conforme alla stessa, come da delega contenuta nella legge 9 luglio 2015, n. 114.

Non essendo più operativo, dal 1 dicembre del 2014, il regime transitorio relativo ai meccanismi di tutela giurisdizionale per gli atti del c.d. ex terzo pilastro dell'Unione europea, la mancata attuazione della decisione quadro esporrebbe il nostro Paese ad una possibile procedura di infrazione per inadempimento degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.

Il rafforzamento della cooperazione giudiziaria nell'ambito dell'Unione europea in materia penale rappresenta, peraltro, un obiettivo pienamente coerente con il programma di Governo.

La disciplina delle squadre investigative comuni, per quanto riguarda l'Unione europea, è stata introdotta, già prima della decisione quadro 2002/465/GAI, con l'articolo 13 della Convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000, relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale, entrata in vigore sul piano internazionale il 23 agosto 2005. Con la Raccomandazione del Consiglio dell'8 maggio 2003 è stato adottato un modello formale di accordo per la costituzione di una squadra investigativa comune volto a facilitare l'applicazione delle disposizioni contenute sia nell'articolo 13 della Convenzione, sia nella decisione quadro del Consiglio.

Con questi strumenti l'Unione europea ha dato attuazione alle conclusioni raggiunte nel 1999 dal Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre, che affrontava il problema di superare i tradizionali limiti della cooperazione interstatuale, investigativa e giudiziaria, specialmente nel contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso, alla lotta contro il terrorismo internazionale e ai cosiddetti cross-border crimes, autorizzando gli Stati membri ad avviare, svolgere o coordinare indagini, ovvero ad istituire squadre investigative comuni per alcuni settori di criminalità, rispettando i sistemi di controllo giudiziari tra gli Stati membri.

In linea con le indicate priorità da perseguire, il Governo italiano ha presentato una proposta di delega legislativa per la riforma del libro XI del codice di procedura penale. La proposta di delega è attualmente all'esame del Senato (A.S. n. 1949), dopo essere confluita nel disegno di legge n. 1460/C (Verini ed altri) approvato dalla Camera dei deputati il 3 giugno 2015, relativo alla ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000. In particolare, l'articolo 4 lettera a), punti 9, 10 e 11, contiene principi di delega relativi alla costituzione di squadre investigative comuni con altri Stati membri dell'Unione europea, ma anche con Stati terzi, se previsto da accordi internazionali in vigore per lo Stato, alle modalità di coordinamento investigativo e di istituzione di procedura semplificate per la risoluzione di eventuali contrasti, nonché al regime di utilizzabilità degli atti, in conformità con la disciplina processuale interna.

2) Analisi del quadro normativo nazionale

Lo schema di decreto legislativo detta una normativa di attuazione speciale, senza incidere con la tecnica della novella legislativa sul codice di procedura penale. La scelta appare opportuna nella misura in cui introduce disposizioni che, rispetto al loro ambito applicativo, hanno una portata soggettivamente limitata e dal contenuto specifico, essendo dirette a regolare le modalità o il coordinamento di attività investigative che devono essere compiute sul territorio di più Stati membri dell'Unione europea. Tale disciplina di settore, peraltro, si coordina agevolmente con la normativa processuale e sostanziale vigente nel nostro ordinamento, in virtù del richiamo, rispettivamente operato al comma 1 dell'articolo 6 ed al comma 6 dell'articolo 4 dello schema di decreto legislativo, al rispetto della legge italiana nelle operazioni compiute dalla squadra investigativa comune che agisce, sotto la direzione del pubblico ministero (art. 327 c.p.p.), sul territorio dello Stato.

L'articolo 2 dello schema di decreto legislativo, che disciplina i presupposti per la costituzione delle squadre investigative comuni, richiama al comma 1 i delitti di cui agli articoli 51, commi 3-bis, 3-quater e 3-quinquies, e 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale o i delitti per i quali è prevista la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a cinque anni; al comma 2 si prevede la possibilità di richiedere la costituzione di squadre investigative anche in relazione ad altri reati, quando vi è l'esigenza di compiere indagini particolarmente complesse sul territorio di più Stati membri o di assicurare il loro coordinamento. Il comma 3 del citato articolo disciplina l'ipotesi in cui l'iniziativa per la costituzione della squadra è formulata d'intesa tra diversi uffici del pubblico ministero, allorché più procuratori della Repubblica procedano a indagini relative ai delitti di cui al comma 1. In tal caso, la disciplina del coordinamento tra i diversi uffici è assicurata dagli articoli 371 e 371 bis del codice di procedura penale e dall'articolo 118 bis delle relative disposizioni di attuazione.

Si prevedono inoltre modalità semplificate di trasmissione diretta della richiesta di istituzione della squadra investigativa comune tra le autorità competenti degli Stati membri, e si informa dell'iniziativa il procuratore generale presso la corte di appello o il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo se si tratta di indagini relative ai delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis e comma 3-quater del codice di procedura penale, ai fini dell'eventuale coordinamento investigativo.

Va inoltre evidenziato che, trattandosi della costituzione di squadre investigative tra Stati membri dell'Unione europea, non è stata prevista la trasmissione della richiesta al Ministro della giustizia, al

fine di consentirgli l'esercizio di un potere di interdizione nell'ambito di un vaglio di opportunità politica. Sul punto, in conformità con i sopra indicati principi ispiratori dei criteri di delega in materia di riforma del libro XI del codice di procedura penale, contenuti nel disegno di legge n. 1949 all'esame del Senato, s'intende promuovere tra gli Stati membri un modello di soluzione che sia in grado di garantire la sostanziale depoliticizzazione del sistema dell'assistenza giudiziaria nell'area circoscritta dall'efficacia degli accordi internazionali stipulati tra stati dell'Unione europea, in ragione dell'esistenza di un quadro di omogeneità che ormai non soltanto giustifica, ma persino impone l'abbandono del tradizionale vaglio di opportunità politica.

Solo in caso di rigetto della richiesta di costituzione della squadra, proveniente da uno Stato membro, qualora questa comporti il compimento di atti espressamente vietati dalla legge o contrari ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano, si prevede che l'autorità giudiziaria che ha disposto il rigetto trasmetta al Ministro della giustizia il provvedimento di diniego, per consentire all'organo di indirizzo politico le opportune valutazioni di sua competenza.

Si disciplina anche lo status e la responsabilità penale dei membri distaccati che operano nel territorio dello Stato, prevedendo che essi assumono la qualifica di pubblici ufficiali, agli effetti della legge penale, e che ad essi sono attribuite le funzioni di polizia giudiziaria nel compimento delle attività di indagine ad essi assegnate.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

Il presente schema di decreto legislativo non introduce modifiche alle leggi vigenti.

Va solo segnalato che il comma 2 dell'articolo 6 dello schema di decreto legislativo prevede che, ai sensi dell'articolo 431 del codice di procedura penale, nel fascicolo del dibattimento entrano a far parte i verbali degli atti non ripetibili posti in essere dalla squadra investigativa comune.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

L'intervento normativo è conforme alla disciplina costituzionale.

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali

Lo schema di decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle Regioni, incidendo su materia (norme processuali penali) riservata alla competenza dello Stato.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione

Le disposizioni contenute nell'intervento normativo esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

Lo schema di decreto legislativo ha ad oggetto materie assistite da riserva assoluta di legge, non suscettibili di delegificazione.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter

Il Governo italiano ha presentato una proposta di delega legislativa per la riforma del libro XI del codice di procedura penale. La proposta di delega è attualmente all'esame del Senato (A.S. n. 1949), dopo essere confluita nel disegno di legge n. 1460/C (Verini ed altri) approvato dalla Camera dei deputati il 3 giugno 2015, relativo alla ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000. In particolare, l'articolo 4 lettera a), punti 9, 10 e 11, contiene principi di delega più ampi, rispetto alla decisione quadro, consentendo la costituzione di squadre investigative comuni, oltre che con Stati membri dell'Unione europea, anche con Stati terzi, se previsto da accordi internazionali in vigore per lo Stato.

In base all'art. 5 della decisione quadro 2002/465/GAI, questa cessa di avere effetto a partire dall'entrata in vigore in tutti gli Stati membri della Convenzione di Bruxelles del 2000. La Convenzione è entrata in vigore il 23 agosto 2005 nei confronti degli Stati che hanno provveduto alla relativa ratifica; tra tali Paesi non è presente l'Italia, per la quale rimane in vigore, allo stato, la decisione quadro, che necessita pertanto di attuazione.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto

Le disposizioni contenute nel provvedimento non contrastano con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza anche costituzionale, né risultano giudizi di costituzionalità pendenti sul medesimo oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo

Lo schema di decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con l'ordinamento europeo ed anzi attua nell'ordinamento interno le disposizioni contenute nella decisione quadro.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo oggetto.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano procedimenti pendenti avanti la Corte di Giustizia dell'Unione europea aventi il medesimo o analogo oggetto.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea

Considerata l'eterogeneità dei sistemi giuridici penali europei non si hanno indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto all'interno degli Stati membri dell'Unione europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso

La necessità di dare attuazione alla decisione quadro comporta l'introduzione di un nuovo strumento di cooperazione giudiziaria, interstatuale, per lo svolgimento di indagini complesse, che hanno connotazioni transazionali e che richiedono il coinvolgimento di rappresentanti di altri Stati membri. I termini innovativi per la nostra legislazione sono appunto quello di "squadre investigative comuni" e di "membri distaccati", che devono essere necessariamente introdotti e non presentano aspetti di incompatibilità con le definizioni già in uso.

- 2) **Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi**

I riferimenti normativi che figurano nel presente schema sono corretti.

- 3) **Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti**

Lo schema di decreto legislativo non prevede novelle legislative.

- 4) **Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo**

Non sono previste abrogazioni, neppure implicite.

- 5) **Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente**

Lo schema di atto normativo non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

- 6) **Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo**

Si rimanda al punto 8) della Parte I.

- 7) **Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione**

Non sono previsti atti successivi attuativi di natura normativa.

- 8) **Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi**

Sono stati utilizzati i dati e i riferimenti statistici in possesso del Ministero della giustizia.



Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE “NORME DI ATTUAZIONE DELLA DECISIONE QUADRO 2002/465/GAI DEL CONSIGLIO DEL 13 GIUGNO 2002 RELATIVA ALLE SQUADRE INVESTIGATIVE COMUNI”

Referenti UL Giustizia:

dott.ssa Valeria Montaruli e dott. Alessandro Cananzi
magistrati addetti all'Ufficio Legislativo del Ministero della giustizia
06/68852806 – valeria.montaruli@giustizia.it
06/68852713 – alessandro.cananzi@giustizia.it

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

- A) La rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate:**

Il presente schema di decreto legislativo attua la decisione quadro del Consiglio 2002/465/GAI del 13 giugno 2002, relativa alla istituzione di squadre investigative comuni.

La necessità di dar vita a squadre investigative comuni sopranazionali che consentano – soprattutto nel contrasto alla criminalità organizzata, al terrorismo internazionale e ai cosiddetti *cross-border crimes* (es. traffico di stupefacenti, tratta di esseri umani) – di superare i tradizionali limiti della cooperazione interstatuale, investigativa e giudiziaria, è stata messa in evidenza già dal Consiglio Europeo di Tampere dell'ottobre 1999.

L'Unione Europea ha disciplinato tali squadre prima con la Convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000 (art. 13), relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale, e quindi con la decisione quadro n. 2002/465/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002, il cui termine di attuazione è scaduto il 1° gennaio 2003. Infine, con la raccomandazione del Consiglio dell'8 maggio 2003 è stato adottato anche il modello formale di accordo per la costituzione della squadra di indagine comune, che integra e completa le disposizioni contenute sia nell'articolo 13 della Convenzione, sia nella decisione quadro del Consiglio.

Per soddisfare la stessa esigenza di collaborazione le squadre investigative comuni sono state previste anche:

- dall'Accordo di cooperazione giudiziaria in materia penale tra Italia e Svizzera (art. XXI), ratificato con la legge 5 ottobre 2001, n. 367 (cd. legge sulle rogatorie);
- dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (art. 19) adottata dall'assemblea generale il 15 novembre 2000 ratificata dalla legge 16 marzo 2006 n. 146;

- dall'accordo sulla mutua assistenza giudiziaria tra gli Stati Uniti d'America e l'Unione europea firmato il 25 giugno 2003 (art. 5), ratificato dalla legge 16 marzo 2009, n. 25;
- dalla Convenzione Onu contro la corruzione (art. 49) adottata dall'Assemblea Generale il 31 ottobre 2003.

La decisione quadro che lo schema di decreto legislativo intende attuare ricalca il contenuto della Convenzione del 2000 ed è stata adottata dall'Unione europea per tentare di superare il ritardo con cui gli Stati procedevano alla ratifica della Convenzione.

In base all'art. 5 della decisione quadro, questa cessa di avere effetto a partire dall'entrata in vigore in tutti gli Stati membri della Convenzione di Bruxelles del 2000. La Convenzione è entrata in vigore il 23 agosto 2005 nei confronti degli Stati che hanno provveduto alla relativa ratifica; tra tali Paesi non è presente l'Italia, per la quale rimane, quindi, in vigore la decisione quadro, che necessita pertanto di attuazione.

Il problema che si intende risolvere con il provvedimento all'esame è, pertanto, rappresentato:

- da una criminalità organizzata che si connota per il ricorso a forme sempre più sofisticate di cooperazione fra gruppi criminali di nazionalità diverse, finalizzata alla gestione di mercati criminali comuni. È sufficiente richiamare l'attenzione sulle modalità operative delle organizzazioni criminali transnazionali dedite al traffico di stupefacenti e di armi, alla tratta di esseri umani, alla pedopornografia, al terrorismo, alla criminalità informatica;
- da un potenziamento e affinamento delle sinergie criminali su scala internazionale, con il conseguente frazionamento delle correlate attività delittuose in Paesi sottoposti a diverse giurisdizioni nazionali, circostanza che costituisce un oggettivo freno alla capacità investigativa degli organi inquirenti.

È quindi generalmente sentita la necessità di superare i tradizionali limiti della cooperazione interstatale, investigativa e giudiziaria, specialmente nel contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso, alla lotta contro il terrorismo internazionale e ai cosiddetti *cross-border crimes*.

Pertanto, la repressione dei reati aventi dimensioni sovranazionali necessita della diretta partecipazione degli organi titolari dell'azione penale all'attività di indagine da svolgere sul territorio di uno Stato estero.

B) L'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo:

Gli obiettivi perseguiti con il presente provvedimento sono sia di natura formale, quale l'adeguamento del diritto nazionale agli atti normativi dell'Unione europea, sia di tipo sostanziale, volti ad offrire ai cittadini dell'Unione europea un elevato livello di sicurezza nell'ambito di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

In particolare l'obiettivo che si intende perseguire:

- nel breve periodo, è quello di adottare a livello di Unione europea uno strumento specifico, giuridicamente vincolante, relativo alle squadre investigative comuni, da applicare nei casi di indagini particolarmente complesse, che hanno un collegamento con altri Stati membri e che esigano un'attività investigativa coordinata e concertata;
- nel medio e lungo periodo, è quello di una sicura incidenza sui fenomeni di criminalità transnazionale e sui tempi delle indagini; l'impatto della regolamentazione può, infatti, stimarsi come notevole, nel senso di un prevedibile miglioramento dei meccanismi di cooperazione giudiziaria. In tal senso, le autorità giudiziarie italiane verrebbero poste nella condizione di poter ricorrere a tale importante ed innovativo strumento, alternativo rispetto a quello rogatorio in senso stretto.

Le più frequenti fattispecie rispetto alle quali è ipotizzabile un uso delle squadre investigative comuni sono quelle del traffico internazionale di stupefacenti, dei reati associativi, del riciclaggio, in abbinamento con tutti i reati presupposto (corruzione, reati di mafia), la tratta di esseri umani e,

più in generale, tutte le forme di criminalità organizzata o di reati con finalità di terrorismo, di cui all'art. 51, comma 3bis e 3quater, c.p.p..

Sempre nel medio e lungo periodo, la costituzione di squadre investigative comuni determinerà la possibilità di un'obiettiva riduzione dei tempi dell'accertamento probatorio transfrontaliero, attualmente solo in parte realizzato attraverso meccanismi di scambio informativo agevolati da strutture di coordinamento (Eurojust, Direzione Nazionale Antimafia), senza quelle sinergie operative che solo la squadra può determinare.

Può dunque ritenersi, alla luce delle indicazioni evidenziate, che il recepimento della decisione quadro rafforzerà il contrasto alla criminalità internazionale e consentirà una maggiore armonizzazione della legislazione interna con quella degli Stati membri dell'Unione europea; di conseguenza, rafforzerà la fiducia reciproca nei rispettivi sistemi investigativi e di giustizia, presupposto necessario per la cooperazione giudiziaria nelle materie penali di dimensioni transazionali.

C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR:

Le disposizioni di recepimento incidono sulla materia processuale, prevedendo le regole per la costituzione e l'operatività delle squadre investigative comuni nonché per l'utilizzazione delle informazioni investigative acquisite, nel rispetto nelle leggi e dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano.

Ne consegue che indicatori attendibili per la prescritta verifica saranno tutti i dati statistici relativi al numero di squadre investigative comuni istituite e all'utilizzazione processuale delle informazioni investigative acquisite.

Nel medio e lungo periodo, in particolare, la prescritta verifica terrà conto di ulteriori indicatori attendibili, quali la riduzione del ricorso allo strumento della rogatoria e dei tempi dell'accertamento probatorio transfrontaliero.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio:

Risultano destinatari delle presenti disposizioni, tra i soggetti pubblici, il Ministro della giustizia e gli appartenenti alla magistratura requirente e giudicante. Allo stesso modo, sono interessati gli appartenenti alla polizia giudiziaria ed i rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri dell'Unione europea, impegnati a svolgere attività di indagine in qualità di componenti della squadra investigativa comune. Tra i soggetti privati, sono interessate le persone indagate o comunque coinvolte in un procedimento penale, nonché gli appartenenti alle categorie professionali degli avvocati, degli interpreti e dei traduttori.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Non sono state avviate consultazioni precedenti l'intervento in ragione della natura dello stesso, trattandosi di provvedimento normativo il cui ambito è già delimitato con precisione sia dalla decisione quadro oggetto di attuazione, sia dalla legge di delegazione europea (legge 9 luglio 2015, n. 114).

L'elevato grado di tecnicità dell'intervento, inoltre, ha indotto a non ritenere efficaci e utili consultazioni con altri soggetti diversi dall'Amministrazione della giustizia, trattandosi di modifiche che incidono sul servizio giustizia, a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini; l'istruttoria, pertanto, ha ricevuto il contributo delle competenze interne al Ministero della giustizia.

Si osserva, infine, che comunque l'adozione dei testi dei decreti legislativi presuppone sempre un confronto tra tutte le amministrazioni interessate, ciascuna delle quali è portatrice delle istanze proprie del settore di competenza.

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO ("OPZIONE ZERO")

L'opzione di non intervento è stata valutata ma disattesa, sia per la necessità di superare le criticità e raggiungere gli obiettivi indicati nella Sezione 1, sia per la necessità di recepire la decisione quadro 2002/465/GAI in tutti gli aspetti in cui la normativa vigente non è conforme alla stessa, come da delega contenuta nella legge 9 luglio 2015, n. 114.

Nel nostro ordinamento manca una disciplina processuale che preveda la costituzione di squadre investigative comuni in ambito europeo.

Gli Stati membri sono responsabili del recepimento accurato e tempestivo delle direttive nonché della corretta applicazione e attuazione del diritto dell'UE nel suo complesso.

La Commissione europea garantisce il rispetto del diritto dell'Unione da parte della legislazione degli Stati membri.

A tal fine la Commissione controlla periodicamente i testi delle misure nazionali di recepimento che riceve dagli Stati membri e avvia indagini d'ufficio. Laddove rilevi una possibile infrazione, per mancato o non corretto recepimento, la Commissione avvia un dialogo bilaterale con lo Stato membro, che è invitato a risolvere il problema. Nel caso di esito negativo, la Commissione può avviare una procedura d'infrazione formale (a norma dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)). Qualora poi lo Stato membro non si conformi al parere della Commissione, quest'ultima può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea, a norma dell'articolo 258 del TFUE, e proporre anche sanzioni pecuniarie.

Se la Corte di giustizia rileva una violazione di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, lo Stato membro è tenuto ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi alla sentenza, altrimenti la Commissione può proseguire il procedimento d'infrazione, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE e deferire nuovamente lo Stato membro alla Corte dopo avere inviato una lettera di messa in mora a norma dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE. In tal caso la Commissione può proporre, e la Corte può comminare, il pagamento di sanzioni pecuniarie (determinate in una somma forfettaria e/o in penalità giornaliera).

Con riferimento alla Decisione Quadro 2002/465/GAI, il cui recepimento era previsto entro il 1 gennaio 2003, occorre considerare che 1 dicembre 2014 sono scadute le norme che limitavano, da un lato, il controllo giurisdizionale esercitato dalla Corte di giustizia sulle norme UE relative alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale e, dall'altro, le prerogative della Commissione europea di controllare l'applicazione del diritto dell'UE in tale settore.

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il 1 dicembre 2009, ha infatti segnato la fine del "terzo pilastro" della legislazione dell'Unione (giustizia e affari interni).

Il trattato di Maastricht (1992) aveva introdotto una nuova struttura istituzionale composta dai tre "pilastri" dell'UE. Il terzo pilastro, a carattere intergovernativo, era incentrato sul settore della giustizia e degli affari interni (GAI), ribattezzato cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale dopo che il trattato di Amsterdam (1999) aveva trasferito taluni settori al primo pilastro (libera circolazione, asilo, immigrazione, frontiere, politica in materia di visti e diritto civile).

Come misura transitoria, tuttavia, il protocollo 36 del trattato di Lisbona disponeva che fino al 1° dicembre 2014 le attribuzioni della Commissione ai sensi dell'articolo 258 del TFUE (procedure d'infrazione) e le attribuzioni della Corte di giustizia non erano applicabili agli atti nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale adottati prima dell'entrata in vigore del trattato, a meno che non fossero stati abrogati, annullati o modificati.

SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

Tenuto conto dei limiti stringenti imposti dalla decisione quadro, che non lasciava ampi margini di discrezionalità, una prima opzione alternativa presa in considerazione in fase di studio ed elaborazione dello schema di decreto è stata quella di attribuire il potere al Ministro della giustizia di inibire le attività di indagine programmate in casi espressamente previsti, prevedendo una sorta di potere di interdizione dell'autorità politica.

Tale opzione alternativa è stata abbandonata perché si è ritenuto che l'ambito conoscitivo e valutativo, riguardante la legittimità e conformità ai principi dell'ordinamento interno degli atti di indagine, inerisca più propriamente all'esercizio dell'azione penale e sia, come tale, riservato all'autorità giudiziaria. Pertanto, trattandosi di una richiesta di costituzione della squadra investigativa che proviene da Stati membri dell'Unione europea, non è stata prevista la trasmissione della richiesta al Ministro della giustizia, al fine di consentirgli l'esercizio di un potere di interdizione giustificato dalla ritenuta compromissione della sovranità, della sicurezza o di altri interessi essenziali dello Stato.

In tal senso, peraltro, in conformità con i principi ispiratori dei criteri di delega in materia di riforma del libro XI del codice di procedura penale, contenuti nel disegno di legge n. 1949 all'esame del Senato, con i quali s'intende promuovere tra gli Stati membri un modello di soluzione che sia in grado di garantire la sostanziale depoliticizzazione del sistema dell'assistenza giudiziaria nell'area circoscritta dall'efficacia degli accordi internazionali stipulati tra stati dell'Unione europea, in ragione dell'esistenza di un quadro di omogeneità che ormai non soltanto giustifica, ma persino impone l'abbandono del tradizionale vaglio di opportunità politica.

Altro aspetto valutato in fase istruttoria ha riguardato l'ambito applicativo dell'intervento normativo.

Sul punto, va preliminarmente osservato che la decisione quadro non prevede una delimitazione del novero dei reati per i quali è possibile attivare la procedura di costituzione delle squadre investigative comuni.

Si è dunque scelta l'opzione di prevedere la costituzione delle squadre investigative comuni per ogni tipologia di reato, operando però una distinzione sui presupposti applicativi.

Da un lato, sono elencate le fattispecie criminose rispetto alle quali, in considerazione della natura delle condotte criminose e della dimensione transnazionale che sovente assumono, si compie una valutazione, in astratto, circa la possibile esigenza da parte dell'autorità inquirente di costituire squadre investigative comuni.

Si tratta di ipotesi relative ad indagini aventi ad oggetto forme di criminalità organizzata o a reati con finalità di terrorismo, di cui all'art. 51, comma 3bis e 3quater, c.p.p. e dei reati di cui agli articoli 51, comma 3-quinquies, e 407, comma 2, lettera a), c.p.p..

Analogamente, si prevede la possibilità di costituire squadre investigative comuni quando si procede a indagini relative ai delitti per i quali è prevista la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a cinque anni, in coerenza con il limite edittale di ammissibilità delle intercettazioni di conversazioni o di comunicazioni, previsto dall'articolo 266 del codice di procedura penale. Pare opportuno, invero, individuare un criterio razionale e sistematico in base al quale selezionare il novero dei reati per i quali possa ritenersi presunta l'esigenza di dar seguito alla richiesta dell'autorità procedente di costituire una o più squadre investigative comuni.

Dall'altro lato, si è previsto il funzionamento del nuovo strumento investigativo europeo anche in relazione a reati diversi da quelli sopra elencati. In questi casi, tuttavia, si affida all'autorità procedente la valutazione, caso per caso ed in concreto, in ordine alla sussistenza dei presupposti richiesti dalla decisione quadro, delineati dall'articolo 1 capoverso, lettere a) e b), che si riferisce a indagini "difficili e di notevole portata che hanno un collegamento con altri Stati membri" e che esigano "un'azione coordinata e concertata". La costituzione di squadre investigative comuni è qui subordinata alla sussistenza dell'ampio requisito costituito dall' "esigenza di compiere indagini particolarmente complesse sul territorio di più Stati o di assicurare il loro coordinamento", omettendo, peraltro, ogni riferimento al più circoscritto requisito del collegamento tra le indagini, che precluderebbe la possibilità di costituire la squadra anche per un solo procedimento complesso che richiede indagini in altri Stati.

Quanto alla composizione della squadra, si è limitata la partecipazione alla squadra investigativa ai soli componenti delle autorità competenti degli Stati membri, con esclusione quindi di rappresentanti di altri organismi, anche se istituiti in ambito nazionale o europeo. Si tratta di una scelta normativa che non solo è consentita dalla decisione quadro (articolo 1, par. 12), ma che appare imposta nell'ordinamento interno dall'obbligo del segreto sugli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria, al fine di salvaguardare il buon esito delle stesse (articolo 329 c.p.).

Altro aspetto frutto di possibile soluzione alternativa riguarda il tema della durata della squadra. Ferma la possibilità della proroga del termine entro il quale le attività di indagine devono essere compiute, è stata prescelta l'opzione di non limitarla ad un termine prefissato, essendo comunque necessario il rispetto della disciplina interna relativa ai termini di durata massima delle indagini preliminari, ai sensi degli articoli 405 e seguenti del codice di procedura penale. L'aspetto qualificante della scelta risiede anche nel fatto che, in tal modo, e nei limiti suddetti, il termine di durata della squadra investigativa potrà essere opportunamente concordato tra gli Stati che costituiscono la squadra e sarà, come tale, indicato nell'atto costitutivo. Si è dunque optato per la non istituzione di un meccanismo di autorizzazione alla proroga da parte dell'autorità giudiziaria. L'opzione regolatoria prescelta privilegia il livello minimo di regolazione previsto dalla decisione quadro, ritenuto sufficiente per raggiungere l'obiettivo prefissato.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE P.M.I.

A) Gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni:

L'opzione scelta non presenta svantaggi. Il presente intervento regolatorio migliora il sistema investigativo a livello europeo e, attraverso una più stretta collaborazione tra le forze di polizia e le autorità giudiziarie degli Stati membri, offre un più elevato livello di tutela nella prevenzione e nella lotta alla criminalità nazionale e transnazionale, a tutto vantaggio della sicurezza dei cittadini, delle piccole, medie e grandi imprese e della pubblica amministrazione.

Dall'analisi dei flussi di lavoro della Direzione Nazionale Antimafia in materia di rapporti internazionali, con particolare riferimento alle rogatorie internazionali, si evince che, relativamente all'ultimo periodo di riferimento (luglio 2014- giugno 2015), il numero di rogatorie attive inoltrate dalle Direzioni Distrettuali Antimafia è particolarmente cospicuo (circa 150).

Tenuto conto che i procedimenti cui si riferiscono le rogatorie sono in molti dei casi transfrontalieri, ossia per fatti criminali concernenti l'Italia ed altro Stato membro (o più Stati membri), è ipotizzabile la costituzione di squadre investigative comuni in almeno 15 procedimenti investigativi per anno, favorita dal funzionamento dei meccanismi nazionali e sovranazionali di coordinamento.

Quanto alle proiezioni di medio e lungo periodo rispetto ai vantaggi per la collettività, appare certa la positiva incidenza dell'introduzione delle squadre sul tessuto produttivo, in termini di beni sequestrati o confiscati e di migliore funzionalità della macchina giudiziaria e della pubblica amministrazione. Sebbene non sono possibili proiezioni precise sul punto, va tenuto presente che vantaggi indiretti per la collettività potranno derivare dalla prevedibile riduzione dei tempi di svolgimento di indagini transfrontaliere, dalla migliore qualità dell'accertamento probatorio ove le squadre siano opportunamente congegnate e dalla possibilità di attingere a finanziamenti disponibili a livello UE.

B) L'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese:

Non derivano oneri amministrativi in capo alle P.M.I.

C) L'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese:

Non sono previsti oneri informativi a carico delle categorie sopra indicate.

D) Le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione:

L'attuazione dell'intervento avviene tramite le risorse e le strutture interne dell'amministrazione giudiziaria, la quale è in grado di adottare immediatamente le nuove norme senza ulteriori oneri per la finanza pubblica e attraverso le strutture già esistenti. Pertanto, non sono previsti fattori che possano incidere negativamente sugli effetti prodotti dall'intervento regolatorio.

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE

L'eventuale incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del paese è correlata alla maggiore efficienza della giustizia, con conseguenti effetti positivi sulla competitività del paese a livello internazionale, con particolare riferimento allo spazio dell'Unione europea.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio

Sono soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio i magistrati requirenti e giudicanti, gli operatori di polizia giudiziaria ed i rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri.

B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento

Non sono previste azioni specifiche per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento perché diretto a soggetti specializzati. Il testo verrà diffuso in rete mediante il sito *web* del Ministero della giustizia.

C) Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio

Il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio in esame verrà attuato dal Ministero della giustizia attraverso le risorse in atto, senza l'introduzione di nuove forme di controllo che implicino oneri per la finanza pubblica. In particolare, si procederà a rilevazioni casistiche sul funzionamento delle squadre investigative comuni, verificando in particolare il numero di squadre investigative comuni costituite, la tipologia dei reati oggetto dell'indagine comune ed il numero dei provvedimenti di sequestro e di confisca eseguiti.

D) I meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio

Non sono previsti specifici meccanismi per la revisione dell'intervento regolatorio.

E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR

A cura del Ministero della giustizia verrà effettuata, con cadenza biennale, la prevista V.I.R., nella quale saranno presi in esame i seguenti aspetti:

- verifica dell'efficacia dell'intervento mediante analisi dei flussi e dei dati statistici di cui alla Sez. I, lettera C).

SEZIONE 8 - RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA

L'intervento normativo si adegua al livello minimo di regolazione dell'Unione europea.

RELAZIONE TECNICA

Le disposizioni in epigrafe sono tese ad attuare, ai sensi dell'articolo 18 della legge 9 luglio 2015, n. 114, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – legge di delegazione europea 2014, la decisione quadro del Consiglio 2002/465/GAI relativa alla istituzione di squadre investigative comuni.

Tale decisione reca infatti disposizioni per la costituzione ed il funzionamento di squadre investigative comuni, al fine di attuare una efficace attività di contrasto al crimine internazionale, in particolare nella lotta al terrorismo, consentendo ai membri distaccati di presenziare al compimento di atti di indagine, prevedendo altresì il regime di utilizzabilità delle informazioni raccolte in esito alla partecipazione ad una squadra investigativa comune.

In tal senso è sufficiente richiamare l'attenzione sulle modalità operative delle organizzazioni criminali transnazionali dedite al traffico di stupefacenti e di armi, alla tratta di esseri umani, alla pedopornografia, al terrorismo, alla criminalità informatica per rilevare come il potenziamento e l'affinamento delle sinergie criminali su scala internazionale, con il conseguente frazionamento delle correlate attività delittuose in Paesi sottoposti a diverse giurisdizioni nazionali, costituisce un oggettivo freno alla capacità investigativa degli organi inquirenti.

Pertanto, la repressione dei reati aventi dimensioni sovranazionali necessita della diretta partecipazione degli organi titolari dell'azione penale alla attività di indagine da svolgere sul territorio di uno Stato estero.

Attraverso le squadre investigative comuni, non si tratta più di prevedere misure di coordinamento tra organi inquirenti dei diversi Stati, bensì di individuare uno specifico ambito di azione comune che consenta di operare nei diversi Stati, direttamente e in tempi reali, senza la penalizzazione di ostacoli di carattere formale.

Dal punto di vista finanziario, si rappresenta che le attività amministrative e quelle connesse allo scambio di informazioni con gli stati membri per l'avvio delle indagini, potranno essere espletate con le ordinarie risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, trattandosi di adempimenti di natura istituzionale.

La decisione disciplina altresì il regime di responsabilità civile dei funzionari che partecipano alla squadra investigativa comune, per il quale vige il principio della reciprocità delle spese con i paesi membri, con effetti di sostanziale neutralità per la finanza pubblica.

L'anticipazione delle eventuali somme corrisposte a titolo di risarcimento, potranno essere adeguatamente fronteggiate con le risorse finanziarie assegnate ordinariamente sul capitolo 1262 U.d.V. 1.2 (Giustizia civile e penale) del Dipartimento Affari di giustizia del Ministero della giustizia.



Al contrario, sono stati quantificati, gli oneri per le trasferte dei componenti italiani di una squadra investigativa comune sovranazionale, che si può ipotizzare, composta da un magistrato e da due Ufficiali di Polizia giudiziaria.

Le spese derivanti da ciascuna squadra investigativa, sono rappresentate dalle seguenti voci, considerando una permanenza media di 15 giorni nell'ambito di Paesi europei:

- Spese di viaggio a mezzo aereo a/r: € 400 (Uff.P.G.) x 2 + € 20 (maggiorazione 5% ex articolo 14, l. n. 836/1973) = € 420 + € 420 = € 840;
- Spese di viaggio a mezzo aereo a/r € 400 (P.M.);
- Totale spese viaggio aereo: € 840 + € 400 = € 1.240,00
- Spese di alloggio in hotel: € 180 x 3 x 15 (giorni) = € 8.100,00
- Rimborso spese forfettario per 2 pasti giornalieri Magistrato = € 80,00
- Totale rimborso spese pasti magistrato € 80 x 15 (giorni) = € 1.200,00
- Spese Indennità di missione per 2 Ufficiali di P.G. : € 62,00 (diaria già ridotta del 20% (€ 93,07 – diaria mediamente applicata per viaggi nei Paesi europei) e comunque, da ridursi ulteriormente di un 1/3, € 62,00)
- Spese di diaria : € 62,00 X 2 Ufficiali di P.G. X 15 giorni di missione = € 1.860,00
- SPESA COMPLESSIVA PER UNA SQUADRA: €1.240,00 + € 8.100,00 + € 1.200,00 + € 1.860,00 = € 12.400,00.

Ipotizzando la costituzione di un numero massimo di 25 squadre investigative comuni all'anno si determina il seguente onere complessivo: 25 (squadre investigative comuni) X € 12.400,00 = € 310.000,00.

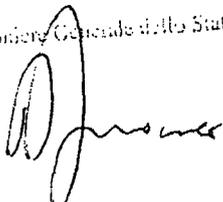
Alla copertura degli oneri, pari ad euro 310.000,00, a decorrere dall'anno 2015, si provvede con le risorse già previste all'articolo 18 comma 4 della legge 9 luglio 2015, n. 114.

Le verifiche della presente e l'intera procedura sono state completate e il risultato è positivo.

POSITIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

13 NOV. 2015



SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE NORME DI ATTUAZIONE
DELLA DECISIONE QUADRO 2002/465/GAI DEL CONSIGLIO DEL 13 GIUGNO
2002 RELATIVA ALLE SQUADRE INVESTIGATIVE COMUNI

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Vista la decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni;

Visto l'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visti gli articoli 31 e 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234;

Visto l'articolo 18 della legge 9 luglio 2015, n. 114, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2014;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, recante approvazione del codice di procedura penale;

Vista la deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del ...;

Acquisiti i pareri delle competenti commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del... ;

Su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il Ministro dell'economia e delle finanze

E M A N A

il seguente decreto legislativo

ART. 1.

(Ambito di applicazione)

1. Il presente decreto è diretto ad attuare nell'ordinamento interno la decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni.

ART. 2.



(Iniziativa del procuratore della Repubblica per la costituzione di squadre investigative comuni)

1. Il procuratore della Repubblica, quando procede a indagini relative ai delitti di cui agli articoli 51, commi 3-*bis*, 3-*quater* e 3-*quinqies*, e 407, comma 2, lettera *a*), del codice di procedura penale o a delitti per i quali è prevista la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a cinque anni, può richiedere la costituzione di una o più squadre investigative comuni.

2. Al di fuori dei casi di cui al comma 1, la richiesta può essere formulata anche quando vi è l'esigenza di compiere indagini particolarmente complesse sul territorio di più Stati membri o di assicurarne il coordinamento.

3. Quando diversi uffici del pubblico ministero procedono a indagini collegate, la richiesta è formulata d'intesa fra loro.

4. La richiesta di istituzione della squadra investigativa comune è trasmessa alla autorità competente dello Stato membro o degli Stati membri con cui si intende istituire una squadra. Il procuratore della Repubblica che richiede l'istituzione della squadra investigativa comune ne dà informazione al procuratore generale presso la corte di appello o, se si tratta di indagini relative ai delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis* e comma 3-*quater* del codice di procedura penale, al procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, ai fini del coordinamento investigativo.

ART. 3.

(Richiesta dell'autorità competente di altro Stato membro di costituzione di squadre investigative comuni)

1. La richiesta di costituzione della squadra investigativa comune proveniente dall'autorità competente di altro Stato membro è trasmessa al procuratore della Repubblica il cui ufficio è titolare di indagini che esigono un'azione coordinata e concertata con quelle condotte all'estero o al procuratore della Repubblica del luogo in cui gli atti di indagine della squadra investigativa comune devono essere compiuti.

2. Il procuratore della Repubblica che riceve la richiesta di cui al comma 1, se ritiene che essa interessi altro ufficio del pubblico ministero, la trasmette immediatamente, dandone avviso all'autorità straniera richiedente.

3. Il procuratore della Repubblica informa della richiesta proveniente dall'autorità competente di altro Stato membro il procuratore generale presso la corte di appello o, se si tratta di indagini relative ai delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis* e comma 3-*quater* del codice di procedura penale, il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, ai fini del coordinamento investigativo.

4. Se la richiesta di costituzione della squadra investigativa comune prevede il compimento di atti espressamente vietati dalla legge o contrari ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano, il procuratore della Repubblica, sentito il procuratore generale presso la corte di appello o, se si tratta di indagini relative ai delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis* e comma 3-*quater* del codice di procedura penale, il



procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, non dà corso alla richiesta e ne dà comunicazione, senza ritardo, all'autorità competente dello Stato membro o degli Stati membri coinvolti e al Ministro della giustizia.

ART. 4.

(Atto costitutivo della squadra investigativa comune. Modifica e proroga)

1. L'istituzione della squadra investigativa comune avviene con la sottoscrizione di un atto costitutivo, ad opera del procuratore della Repubblica e dell'autorità competente dello Stato membro o degli Stati membri coinvolti.

2. L'atto costitutivo indica:

a) i componenti della squadra investigativa comune, ossia i membri nazionali e i membri distaccati. I membri nazionali sono individuati tra gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria. I membri distaccati sono i componenti della squadra appartenenti ad altri Stati membri, designati in base alla normativa nazionale;

b) il direttore della squadra investigativa comune, scelto tra i suoi componenti;

c) l'oggetto e le finalità dell'indagine;

d) il termine entro il quale le attività di indagine devono essere compiute.

3. All'atto costitutivo è allegato il piano d'azione operativo, contenente le misure organizzative e l'indicazione delle modalità di esecuzione.

4. Quando ravvisano la necessità investigativa, le autorità che hanno costituito la squadra investigativa comune possono modificare, con atto sottoscritto, l'oggetto e la finalità dell'indagine e possono prorogare il termine entro il quale le attività di indagine devono essere compiute.

5. Per sopravvenute esigenze, anche investigative, con le modalità di cui al comma precedente, può essere modificata la composizione della squadra investigativa comune, con sostituzione di taluno dei membri o con l'aggiunta di ulteriori membri, sia nazionali che distaccati.

6. La squadra investigativa comune che opera sul territorio dello Stato è sottoposta alla direzione del pubblico ministero.

7. Nel caso previsto dall'articolo 2, comma 3, il pubblico ministero sotto la cui direzione opera la squadra investigativa comune è indicato nell'atto costitutivo.

ART. 5

(Qualifica e responsabilità penale dei membri distaccati)

1. I membri distaccati di una squadra investigativa comune che opera nel territorio dello Stato assumono, anche agli effetti della legge penale, la qualifica di pubblico



ufficiale e svolgono le funzioni di polizia giudiziaria nel compimento delle attività di indagine ad essi assegnate.

2. Il pubblico ministero, con provvedimento motivato, può disporre che i membri distaccati non prendano parte al compimento di singoli atti sul territorio dello Stato.

ART. 6.

(Utilizzazione delle informazioni investigative e degli atti di indagine)

1. La squadra investigativa comune opera sul territorio dello Stato in base alla legge italiana.

2. Nel fascicolo del dibattimento di cui all'articolo 431 del codice di procedura penale entrano a far parte i verbali degli atti non ripetibili posti in essere dalla squadra investigativa comune.

3. Nei casi previsti dal presente decreto legislativo, gli atti compiuti all'estero dalla squadra investigativa comune hanno la stessa efficacia degli atti corrispondenti compiuti secondo le disposizioni del codice di procedura penale e sono utilizzabili secondo la legge italiana.

4. Le informazioni legalmente ottenute dai componenti della squadra investigativa comune, e non altrimenti disponibili per le autorità competenti dello Stato membro interessato, ossia sul cui territorio sono state assunte, possono essere utilizzate:

a) per i fini previsti all'atto della costituzione della squadra;

b) previo accordo dello Stato interessato, per l'individuazione, l'indagine e il perseguimento di altri reati. L'accordo può essere negato soltanto in caso di grave pericolo per l'efficacia delle indagini penali condotte nello Stato interessato o qualora quest'ultimo possa rifiutare l'assistenza giudiziaria ai fini di tale uso;

c) salvo quanto previsto dalla lettera b), per scongiurare una minaccia immediata e grave alla sicurezza pubblica, in caso di successivo avvio di un'indagine penale;

d) per altri scopi entro i limiti convenuti dagli Stati che hanno costituito la squadra.

5. Il procuratore della Repubblica che ha sottoscritto l'atto costitutivo della squadra investigativa comune può richiedere all'autorità competente degli altri Stati membri coinvolti nella squadra di ritardare, per fini investigativi e processuali diversi da quelli indicati nell'atto costitutivo, l'utilizzazione delle informazioni ottenute dai componenti della squadra e non altrimenti disponibili, se essa può pregiudicare indagini o procedimenti penali in corso nello Stato, per un tempo non superiore a sei mesi.

6. Il procuratore della Repubblica osserva, nei limiti di tempo di cui al comma 5, le condizioni richieste dall'autorità degli altri Stati membri per l'utilizzazione delle informazioni, di cui al medesimo comma, a fini investigativi o processuali diversi da quelli indicati nell'atto costitutivo della squadra investigativa comune.



ART. 7

(Responsabilità civile dello Stato italiano per i danni cagionati dalla squadra investigativa comune)

1. Lo Stato italiano è responsabile dei danni causati nell'adempimento della missione della squadra investigativa comune da parte dei propri componenti conformemente al diritto dello Stato membro nel cui territorio essi operano.

2. Se lo Stato membro nel cui territorio sono causati i danni da membri italiani della squadra provvede al risarcimento di tali danni alle condizioni applicabili ai danni causati dai propri membri, lo Stato italiano rimborsa integralmente a tale Stato membro le somme versate alle vittime o ai loro aventi diritto.

3. Lo Stato italiano provvede al risarcimento dei danni causati sul territorio italiano dai componenti della squadra investigativa comune, salvo il diritto di rivalsa nei confronti dello Stato di appartenenza dei membri distaccati.

ART. 8

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dalla attuazione del presente decreto, pari ad euro 310.00,00 a decorrere dall'anno 2015, si provvede a valere sull'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 18, comma 4, della legge 9 luglio 2015, n. 114.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

