



L'attività del Desk Italiano di Eurojust per l'anno 2016

L'impegno di un anno al servizio delle autorità giudiziarie italiane

Relazione del membro nazionale

PREFAZIONE

Nel 2016 il Desk italiano di Eurojust ha raggiunto livelli di operatività ragguardevoli dal punto di vista della qualità e quantità dei casi trattati dall'Ufficio per le esigenze della cooperazione giudiziaria internazionale e del coordinamento investigativo.

Con riferimento al primo profilo, l'attività dell'Ufficio è stata orientata verso la trattazione dei casi cd. multilaterali, a preferenza di quelli aventi natura bilaterale per i quali le esigenze di cooperazione ben potevano essere assicurate dai punti di contatto della Rete Giudiziaria Europea. Dal punto di vista quantitativo il numero dei casi gestiti è risultato il più alto nella serie storica del Desk.

Per illustrare compiutamente l'attività svolta, le progettualità messe in campo e le prospettive di lavoro, questo membro nazionale ha scelto un nuovo format alla relazione annuale. Questa diventa, da mera trasmissione di dati statistici ed elenco dei casi iscritti, l'occasione per un'analisi complessiva del lavoro svolto nel contesto generale dell'organismo e nelle relazioni con le autorità giudiziarie italiane. La sua redazione assurge, dunque, a momento qualificante dell'attività di direzione e coordinamento dell'ufficio del membro nazionale e risponde ad esigenze di trasparenza e precisa responsabilità istituzionale.

Inoltre in essa sono stati analizzati i trend criminali desumibili dai casi gestiti ed avviata una prima riflessione sul funzionamento dei meccanismi di cooperazione giudiziaria e coordinamento, nelle loro concrete dinamiche applicative.

La presente è occasione per ringraziare in modo particolare quanti hanno in modo encomiabile contribuito al raggiungimento degli esiti che verranno illustrati.

L'Aia, 15 febbraio 2017

Il membro nazionale italiano

Filippo Spiezia

Capitolo I

Finalità del documento, quadro giuridico di riferimento, informazioni sul Desk italiano

1) Le finalità della relazione annuale; 2) Il contesto legale sovranazionale: le Decisioni del Consiglio su Eurojust del 2002 e del 2009 e le riforme in atto; 3) Eurojust nell'ordinamento italiano: la legge n. 41 del 2005; 4) Le innovazioni per l'Italia nel settore della cooperazione giudiziaria penale; 6) La composizione del Desk italiano; 7) L'adozione del programma organizzativo ed operativo dell'Ufficio.

Capitolo II

L'attività svolta da Eurojust e dal Desk italiano nel 2016: i dati quantitativi

1) I casi trattati da Eurojust; 2) I casi trattati dal Desk italiano; 3) Le riunioni di coordinamento ed i *coordination center*; 4) Il lavoro svolto dai magistrati del Desk nei casi operativi e la partecipazione al Collegio; 5) Le altre attività; 4) I rapporti con le autorità nazionali ed i corrispondenti nazionali di Eurojust.

Capitolo III

Le aree di criminalità nelle procedure trattate da Eurojust nel 2016

1) Le procedure trattate da Eurojust nel 2016 e le aree di criminalità; 2) Il coinvolgimento dell'organismo negli strumenti di mutuo riconoscimento: le procedure di attuazione dei MAE; 3) I rapporti di Eurojust con i paesi terzi.

Capitolo IV

L'attività operativa del Desk italiano: analisi qualitativa dei casi trattati e dei trend criminali

1) Le aree di criminalità desunte dai casi gestiti dal Desk nel 2016; 2) L' impegno dell'Ufficio in materia di squadre investigative comuni; 3) Le attività in materia di terrorismo internazionale; 4) Il contributo del membro nazionale ai prodotti strategici di Eurojust in materia di terrorismo; 5) La nomina del punto di contatto in materia di *cybercrime*.

CAPITOLO V

1) Illustrazione di alcuni casi trattati dal Desk nel 2016.

Capitolo VI

1) Considerazioni conclusive e prospettive di lavoro per il 2017.

Capitolo I

Finalità del documento, quadro giuridico di riferimento, informazioni sul Desk italiano

1) Le finalità della relazione annuale; 2) Il contesto legale sovranazionale: le decisioni del Consiglio su Eurojust del 2002 e del 2009 e le riforme in atto; 3) Eurojust nell'ordinamento italiano: la legge n. 41 del 2005; 4) Le innovazioni per l'Italia nel settore della cooperazione giudiziaria penale; 6) La composizione del Desk italiano; 7) L'adozione del programma organizzativo ed operativo dell'Ufficio.

1) Le finalità della relazione annuale

All'esito delle attività svolte nel 2016 dal Desk italiano di Eurojust, questo membro nazionale rassegna la presente relazione con l'obiettivo di dar conto di quanto realizzato dal proprio Ufficio nell'anno trascorso, nel settore della cooperazione giudiziaria e del coordinamento investigativo, dei progetti operativi varati (ed in corso di attuazione) e delle prospettive di lavoro per il 2017.

Per la preparazione del documento si è tenuto conto dei dati statistici generali elaborati da Eurojust, resi disponibili nel mese di gennaio (2017). Altri dati specifici sono stati acquisiti presso la segreteria dell'Ufficio, mentre ulteriori informazioni sono state trasmesse dall'unità operativa che all'interno dell'organismo, specificamente, si occupa della gestione del sistema automatizzato di registrazione e tenuta dei casi operativi.

La redazione della presente relazione annuale precede il rapporto generale elaborato dall'organismo, che risponde a diverse finalità, inclusa quella della presentazione dell'attività svolta da Eurojust al Parlamento europeo. Tale rapporto sarà disponibile, come di consueto, entro la fine del corrente anno (2017).

Perché una relazione annuale del Desk italiano?

Essa risponde in primo luogo ad un imprescindibile **esigenza di trasparenza** in relazione alle funzioni attribuite dalla normativa sovranazionale e nazionale all'Ufficio italiano di Eurojust, secondo il mandato legale ricevuto: con tale documento, dunque, si intendono portare a conoscenza delle autorità giudiziarie italiane, fruitrici dei servizi di Eurojust, le attività svolte ed i risultati ottenuti dal Desk in materia di cooperazione giudiziaria e di coordinamento internazionale, sulla base delle risorse attualmente disponibili e dell'organizzazione data all'ufficio.

Ragioni di **responsabilità istituzionale** che gravano sul membro nazionale italiano, fanno sì che il primo destinatario della presente sia il Ministro della giustizia, cui compete la scelta del personale magistratuale preposto all'Ufficio, oltre quello di poter adottare, ai sensi dell'art. 2 comma terzo della legge n. 41 del 2005, eventuali direttive attraverso il Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia.

La sua redazione risponde inoltre alla necessità di una **verifica, a consuntivo, dello stato di attuazione degli obiettivi, operativi e programmatici**, fissati da questo membro nazionale subito dopo l'assunzione delle relative funzioni¹ avvenuta il 25 gennaio 2016. Al riguardo, l'avvio delle relative attività pressoché all'inizio dell'anno ha consentito un allineamento temporale quasi completo tra il periodo operativo appena concluso, oggetto della presente relazione, ed il primo anno di applicazione del programma organizzativo adottato.

L'analisi delle attività svolte e dei risultati raggiunti è altresì funzionale alla **verifica della perdurante congruità** del citato programma ovvero della necessità di sue variazioni, secondo quanto stabilito dal par. 2 del Cap IV, in cui era stata evidenziata la sua natura di *documento in progress*, sottoposto a verifiche, anche intermedie, di funzionalità.

¹ Al cap. III par. del programma erano stati fissati i seguenti obiettivi: Attraverso le scelte organizzative adottate e le procedure di gestione che verranno adottate, il presente programma si prefigge i seguenti obiettivi, tra loro interdipendenti:

- *riduzione di alcuni adempimenti di segreteria e miglioramento delle procedure interne di assegnazione e gestione dei casi;*
- *esercizio efficiente, completo e tempestivo delle funzioni assegnate alla Rappresentanza italiana nelle materie della cooperazione giudiziaria e del coordinamento investigativo sovranazionale, con particolare riguardo ai casi aventi un "Eurojust profile";*
- *realizzazione di forme di cooperazione giudiziaria rafforzata attraverso l'attuazione di specifici progetti di lavoro con quei desk i cui paesi sono interessati dall'azione della criminalità organizzata di origine italiana;*
- *ampia condivisione delle informazioni acquisite, promuovendo in modo costante collegialità operativa e condivisione di obiettivi ed azioni;*
- *attuazione di forme ordinate ed integrate di lavoro tra le diverse componenti dell'Ufficio, favorendo lo sviluppo di uno spirito di collaborazione reciproca e di mutua fiducia;*
- *conservazione delle caratteristiche di informalità e semplificazione nei rapporti interni, temperata dalla previsione di alcune prestabilite procedure di gestione, ferma l'osservanza di forme appropriate nei rapporti con le autorità giudiziarie nazionali e con gli organismi istituzionali, secondo le indicazioni del membro nazionale.*
- *previsione di compiti di coordinamento generale in capo al membro nazionale.* Resta inteso, infatti, che pur nella collegiale impostazione del lavoro, compete sempre al membro nazionale, quale responsabile dell'Ufficio, assicurare l'osservanza dei criteri assunti e delle regole di funzionamento, l'omogeneità delle procedure interne ed il raggiungimento finale dei risultati attraverso l'esercizio delle prerogative conferitegli dalla legge nazionale e dalle pertinenti norme sovranazionali.
- *miglioramento del rapporto con le autorità giudiziarie nazionali, con le competenti articolazioni del Ministero della giustizia e con gli organismi centrali di Polizia, nel rispetto delle norme vigenti, nel quadro di una visione integrata e complementare tra la cooperazione internazionale, giudiziaria e di polizia.*
- *rafforzamento della visione unitaria dell'Ufficio.* L'osservanza dei criteri adottati tende a garantire che tutte le attività svolte possano ricondursi unitariamente alla rappresentanza italiana, riconoscibile come tale anche nelle forme di manifestazione esteriore degli atti.

Ancora, l'elaborazione dei dati relativi all'attività operativa svolta consente di **avviare un'analisi, per il 2016, sul funzionamento dei meccanismi di cooperazione giudiziaria sovranazionale e di coordinamento per come osservati da Eurojust**, che rappresenta senza dubbio, per la sua collocazione baricentrica nel contesto dell'UE in materia, un osservatorio privilegiato che può disporre di una cospicua casistica in materia di indagini a carattere transnazionale (rogatorie, scambio di informazioni, riunioni di coordinamento, attività di tipo strategico).

La presente relazione mira, infine, a fornire una rappresentazione, al **Consiglio Superiore della Magistratura, del lavoro svolto da questo magistrato fuori ruolo**, relativamente alle funzioni di direzione e coordinamento dell'Ufficio cui è stato preposto questo membro nazionale, le cui risultanze operative complessive sono naturalmente frutto del contributo di tutti i suoi componenti. Quanto alle attività svolte specificamente da ciascun magistrato, si rinvia al prospetto riportato al par. 4 del cap. 2. In tal senso la sua redazione costituisce esplicitazione del dovere che incombe ad ogni magistrato fuori ruolo, verso il Consiglio Superiore della Magistratura, sulla base delle circolari consiliari vigenti.²

2) Il contesto legale sovranazionale: le decisioni del Consiglio del 2002 e del 2009 su Eurojust e le riforme in atto

Il quadro legale generale di Eurojust è noto. Tuttavia, esigenza di completezza informativa suggerisce un sia pure sintetico richiamo ai principali atti normativi di riferimento. Eurojust è l'organismo di cooperazione giudiziaria **nato nel 2002** per migliorare nell'Unione europea l'efficacia dell'azione di contrasto alle forme gravi di criminalità organizzata. La sua istituzione concretizzò l'idea del coordinamento giudiziario sovranazionale, espressa nella conclusione n. 46 del Consiglio europeo di Tampere (1999), secondo cui, per rafforzare la lotta contro la criminalità organizzata, sarebbe stato necessario istituire un'unità composta da pubblici ministeri, magistrati o funzionari di polizia di pari competenza, distaccati da uno Stato membro in conformità del proprio sistema giuridico.

Il modello operativo del coordinamento fu uno dei risultati più rilevanti di quel consesso, ricordato in prevalenza l'individuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie quale "pietra angolare" della cooperazione penale nell'UE³. I gravissimi eventi dell'11 settembre 2001, la riconosciuta inadeguatezza della reazione isolata per il contrasto al crimine transnazionale e

² Infatti ai **sensi dell'art. 110 della Circolare n. 13778 di cui alla delibera del CSM del 24 luglio 2014** (*Relazione annuale sull'attività svolta fuori ruolo*) il magistrato destinato a funzioni diverse da quelle giudiziarie è tenuto a trasmettere al CSM entro il 31 luglio di ogni anno una sintetica relazione scritta sull'attività svolta che viene inserita nel fascicolo personale e utilizzata in occasione delle valutazioni di professionalità.

³ Cfr. Conclusioni della Presidenza - Summit europeo di Tampere, 15 e 16-10-1999, SN 200/99, § 33.

l'avvertita insufficienza dei tradizionali meccanismi di cooperazione giudiziaria, coagularono il necessario consenso politico che condusse ad un'accelerazione dei negoziati tra gli Stati membri e all'adozione di importanti strumenti, tra cui la decisione quadro 2002/584 GAI del 13 giugno 2002 sul M.A.E. e, ancor prima, il 28 febbraio, **la Decisione 2002/187/GAI istitutiva di Eurojust**. Quest'ultima è divenuta ben presto, tra gli organismi dell'Unione, uno dei più operativi, distaccandosi, nel suo statuto normativo e nella prassi, dalla precedente esperienza dei magistrati di collegamento (istituiti a partire dal 1996) e dalla Rete Giudiziaria Europea (nata nel 1998), svolgendo una serie di attività in aggiunta alla mera facilitazione delle richieste di assistenza giudiziaria ed al supporto alle autorità nazionali.

L'agevolazione del coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale per crimini a carattere transnazionale, è, infatti, il primario obiettivo dell'organismo, accanto agli altri compiti scolpiti all'art. 3 della decisione istitutiva⁴. Nella prassi, l'istituzione ha anche acquisito una rilevante capacità di elaborazione strategica sulle forme di criminalità transfrontaliera e sulle misure di contrasto.

La peculiarità funzionale si riflette sulla struttura: questa infatti si presenta non sotto forma di *network*, ramificato presso le singole autorità nazionali, ma come organismo centrale con una sede accentrata (l'Aja), presso cui sono rappresentati i 28 Stati membri dell'Unione. La sua operatività è fondata, in prevalenza, sull'azione dei membri nazionali distaccati da ciascuno Stato membro, ma una serie di competenze riferibili alla gestione amministrativa dell'organismo sono attribuite al collegio (composto da tutti i membri nazionali).

Il *core business* di Eurojust attiene allo svolgimento di riunioni di coordinamento, nel corso delle quali, le autorità nazionali, giudiziarie e di polizia, sono poste in condizione di operare un diretto interscambio informativo, di elaborare comuni strategie investigative, anche con il supporto di appropriate analisi fornite da Europol, e di discutere questioni pratiche e giuridiche in materia di cooperazione giudiziaria. Le regole che fissano la sua "competenza materiale" disegnano un raggio d'azione esattamente simmetrico a quella di Europol.

⁴ Le funzioni dell'organismo sono disciplinate, in dettaglio, dall'art. 3 della Decisione istitutiva e sono così sintetizzabili:

1) agevolare il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale, tenendo conto di qualsiasi richiesta formulata da un'autorità competente di uno Stato membro e di qualsiasi informazione fornita da un organo competente in virtù di disposizioni adottate nell'ambito dei Trattati;

2) migliorare la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri, in particolare agevolando la prestazione dell'assistenza giudiziaria internazionale, cooperando strettamente con la Rete Giudiziaria Europea, allo scopo di semplificare l'esecuzione delle rogatorie;

3) prestare assistenza nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata, in particolare sulla base delle analisi di *Europol*.

Nel 2008 è stata varata una vasta riforma per rafforzare l'organismo: il 16 dicembre il Consiglio ha adottato la **Decisione 2009/426/GAI**⁵, da trasporre negli ordinamenti nazionali il 4 giugno 2011. Quelle norme perseguivano la finalità di rafforzare le capacità strutturali ed operative dell'organismo, incrementando le prerogative dei membri nazionali⁶ e del collegio, lo scambio di informazioni con le autorità nazionali ed il miglioramento delle relazioni con la Rete giudiziaria e gli altri organismi di cooperazione. Del tutto innovativa è stata poi l'attribuzione di poteri conferiti al membro nazionale nella sua **capacità di autorità giudiziaria nazionale, secondo il proprio diritto interno, in base ai nuovi artt. 9 b), 9 c) e 9 d)**, salvo l'esercizio di una deroga, ove tale attribuzione fosse in contrasto con i fondamentali principi dell'ordinamento giuridico degli Stati membri⁷. Rilevanti, ma non nella misura attesa, sono state le modifiche apportate ai poteri del collegio dal novellato art. 7, dirette a superare una serie di difficoltà di funzionamento verificatesi nella prassi. Finalizzate al miglioramento delle funzioni di coordinamento investigativo sopranazionale sono poi le norme regolanti i flussi informativi tra il membro nazionale e le corrispondenti autorità giudiziarie (art. 13), essendo la disponibilità di informazioni sulla esistenza di indagini a carattere transnazionale o, più semplicemente, di fatti criminosi coinvolgenti due o più Stati membri (ovvero Stati terzi), imprescindibile condizione affinché Eurojust possa svolgere il proprio mandato.

Strettamente collegato a tale tema è quello attinente al rafforzamento dei profili di cooperazione con i punti di contatto della Rete Giudiziaria Europea e con i corrispondenti nazionali, mediante l'istituzione del c.d. *Eurojust National Coordination System* (art. 12). Scopo della norma è stato quello di collegare tra loro e ricondurre a sistema organico l'operatività dei diversi soggetti cui competono, a livello nazionale, funzioni nell'ambito della cooperazione giudiziaria, a sua volta raccordando tali soggetti con il membro nazionale di Eurojust⁸.

⁵ La Decisione quadro 2009/948/GAI è pubblicata in *GUCE* L 328/42 del 15.12.2009.

⁶ Rilevano, al riguardo, le attribuzioni aggiuntive di cui al novellato art. 6, lett. vi) e vii), secondo cui, rispettivamente, il membro nazionale potrà prendere speciali misure investigative ovvero ogni altra misura giustificata dall'indagine o dal procedimento. Inoltre va sottolineata la maggiore incidenza dell'esercizio di tali poteri verso le autorità nazionali, che dovranno in ogni caso fornire spiegazione nei casi di rifiuto alle richieste provenienti dai membri nazionali

⁷ Il riferimento è alla clausola derogatoria di cui all'art. 9 e) della decisione. Secondo tale previsione, laddove l'attribuzione di tali prerogative sia contraria a regole costituzionali o ad aspetti fondamentali del sistema penale nazionale, il membro nazionale dovrà essere almeno competente ad avanzare, alle proprie autorità nazionali, proposte per l'esercizio delle prerogative di cui agli artt. 9 c) e 9 d).

⁸ L'*Eurojust National Coordination System* è composto dai corrispondenti nazionali di Eurojust, dal corrispondente nazionale per la materia del terrorismo, dal corrispondente nazionale della Rete giudiziale europea e dai punti di contatto della Rete medesima (sino al massimo di tre), oltre che dai punti di contatto della Rete delle squadre investigative comuni, della Rete per i crimini di guerra (di cui alla decisione 2002/494/GAI), della Rete degli *asset recovery offices* di cui alla decisione 2007/845/GAI e della Rete in materia di corruzione. La riconduzione ad unità del sistema multicentrico sopra menzionato sarà assicurata attraverso il corrispondente nazionale di Eurojust. Qualora diversi corrispondenti nazionali vengano designati (come già accaduto per l'Italia sotto il vigore della decisione del 2002), solo uno di essi assumerà tale compito, assumendo la responsabilità complessiva del sistema al fine di facilitare, a livello nazionale, i compiti di raccordo con Eurojust (art. 13, § 4).

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁹ ha riformato definitivamente il sistema comunitario e dell'Unione Europea, segnando l'avvio di una nuova fase del rapporto tra quest'ultima e gli ordinamenti nazionali. Il settore della cooperazione giudiziaria penale, disciplinato al capitolo IV quarto del titolo V dedicato all'area di libertà, sicurezza e giustizia (artt. 82-86), è quello che ha presentato i tratti di maggiore innovazione. La cooperazione giudiziaria, inoltre, è diventata solo una delle componenti, sia la più significativa, per la creazione di uno spazio comune di sicurezza, giustizia e di libertà.

Il Trattato del 2009 ha confermato, all'art. 85, la centralità di Eurojust in materia di cooperazione giudiziaria penale, esaltandone il suo ruolo per le finalità di coordinamento sopranazionale. Il distacco rispetto al quadro giuridico preesistente è netto se si pone mente ai paragrafi a) e b) del comma secondo dell'art. 85 del TFUE, laddove è prevista la possibilità di conferire all'organismo il potere di iniziare le indagini e di prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione.

Il Trattato ha infine offerto spunti rilevanti per una cooperazione a un più alto livello, perché prelude all'istituzione dell'Ufficio del Procuratore Europeo, a partire da Eurojust (art. 86 comma primo TFUE). La indicazione della creazione di una **Procura europea a partire da Eurojust**, avrebbe dovuto indurre a concepire la prima come un logico sviluppo della seconda, sia rispetto al suo quadro giuridico che all'esperienza pratica acquisita¹⁰.

L'opera riformatrice del 2008/2009 è stata, nella pratica, di limitato impatto e comunque inferiore alle attese, sia per i ritardi registratesi nelle attività di trasposizione della decisione n. 426 negli ordinamenti nazionali, che per il disallineamento delle normative nazionali. Il Trattato di Lisbona ha pertanto offerto la base giuridica per rispondere alle nuove sfide e migliorare il funzionamento dell'organismo, rilanciandone il suo rinnovamento. Per tali ragioni, la Commissione europea, senza neppure attendere le conclusioni del VI ciclo di valutazioni (dedicato al funzionamento di Eurojust e della Rete Giudiziaria Europea), ha presentato, **il 17 luglio 2013, una proposta di regolamento per la riconfigurazione dell'organismo alla luce dell'art. 85 del TFUE¹¹**, secondo la procedura legislativa ordinaria. Sotto la presidenza italiana, nel 2014, è stato raggiunto un accordo parziale in seno al Consiglio su gran parte

⁹ Il testo del nuovo Trattato, entrato in vigore il 1-12-2009, è stato pubblicato in *GUCE*, 17-12-2007, n. 306. La sua versione consolidata è stata pubblicata in *GUCE*, 9-5-2008, n. C-115. Il Trattato è entrato a far parte dell'ordinamento giuridico italiano a seguito della l. 2-8-2008, n. 130 recante ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea ed alcuni atti connessi, con atto finale e dichiarazioni fatto a Lisbona il 13-12-2007, pubblicata in *G.U.*, 8-8-2008, serie generale n. 185, suppl. ordinario n. 188/L.

¹⁰ Così non è stato, come è noto, poiché diverse sono state le opzioni formulate nella proposta della Commissione del 17 luglio del 2013 per la istituzione dell'Ufficio del Procuratore europeo, i cui negoziati non a caso conoscono oggi una fase di stagnazione.

¹¹ Ci si riferisce alla proposta COM(2013) 535 del 17-7-2013 della Commissione europea di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust).

della proposta. I suoi obiettivi dichiarati sono stati: l'incremento della efficienza gestionale di Eurojust, dotandola di una nuova struttura di *governance* in grado di liberare l'azione dei membri nazionali da responsabilità non strettamente operative (non concernenti cioè procedimenti di cooperazione giudiziaria); il miglioramento della sua operatività, attraverso una omogenea definizione dello *status* e dei poteri dei membri nazionali (favorita dal ricorso allo strumento regolamentare); l'attribuzione di un ruolo al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali nella valutazione delle attività di Eurojust, in linea con il Trattato di Lisbona; l'allineamento del suo quadro giuridico con la dichiarazione comune sullo statuto delle agenzie europee tenendo conto della peculiarità delle sue funzioni; infine, la previsione di forme di raccordo con l'istituenda Procura europea. Sul piano generale si osserva che la proposta non si spinge molto in avanti sul tema delle prerogative esercitabili dall'organismo verso le autorità nazionali, che restano sostanzialmente immutate. Una delle novità dell'art. 2 sulle funzioni dell'organismo è quella per cui l'ambito di azione di Eurojust, in aggiunta a casi di indagini per gravi reati riguardanti due o più stati membri, attiene anche ai casi di *indagini su basi comuni*, sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri ovvero da Europol.

Altra novità è l'esplicito riconoscimento del potere di esercitare le proprie prerogative non solo a richiesta delle autorità nazionali, ma anche "*di propria iniziativa*", in ciò validando alcune prassi virtuose già in essere nella pratica dell'organismo.

Gli articoli 4 e 5 confermano l'attuale assetto funzionale, che non si arricchisce delle ulteriori opzioni normative concesse dall'art. 85 del TFUE. Il Capo II sulla struttura e l'organizzazione di Eurojust (artt.6-18) contiene alcuni dei principali elementi della riforma. In particolare la *governance* di Eurojust ne risulta migliorata in quanto viene fatta una chiara distinzione tra le due composizioni del collegio, a seconda che eserciti funzioni operative o di gestione. Le prime corrispondono all'attività essenziale di Eurojust di sostegno e coordinamento delle indagini nazionali. Le seconde riguardano, ad esempio, l'adozione del programma di lavoro dell'agenzia, del bilancio annuale o della relazione annuale. Verrà dunque istituito un nuovo organo, il comitato esecutivo, che prepara le decisioni di gestione del collegio e assume direttamente alcuni compiti amministrativi. La Commissione sarà rappresentata in sede di collegio quando questo esercita funzioni di gestione e in sede di comitato esecutivo. È stata così prevista una struttura di *governance* a due livelli, come vuole la dichiarazione comune, e nel contempo è preservata la natura speciale di Eurojust e ne è salvaguardata l'indipendenza. Obiettivo primario della riforma è di contribuire all'efficienza di Eurojust in quanto i membri nazionali, assistiti nelle questioni di bilancio e amministrative, potranno concentrarsi sui compiti operativi.

Nelle previsioni del legislatore europeo il nuovo regolamento di Eurojust avrebbe dovuto veder la luce con l'entrata in vigore del regolamento sul

Procuratore europeo. **Il mancato raggiungimento dell'accordo politico tra tutti i paesi membri sull'EPPO e l'avvio di forme delle procedure di forme di cooperazione rafforzata**, rende probabile, a questo punto, lo sganciamento dei destini della riforma di Eurojust dal tema del procuratore europeo, sicché nel 2017 dovrebbe veder la luce il nuovo regolamento dell'organismo.

3) Eurojust nell'ordinamento italiano: la legge n. 41 del 2005.

Con la legge nr. 41 del 14 marzo del 2005¹² è stata data attuazione alla Decisione 2002/187/GAI del Consiglio dell'Unione Europea del 28 febbraio 2002, che istituiva Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità.

Si è trattato di un atto normativo che, come è noto, pervenne in ritardo rispetto al termine del 6 settembre 2003 fissato nella fonte sovranazionale¹³ e che non fu esente da rilievi critici, riguardanti, in special modo, la procedura di nomina del membro nazionale ed i poteri di direttiva ministeriale.

Il mandato del membro nazionale distaccato presso Eurojust e quello dei suoi assistenti ha la durata di anni 4 ed è prorogabile per non più di 2 anni. Per quanto riguarda le sue prerogative, l'articolo 5 della legge italiana riproduce sostanzialmente il contenuto dell'articolo 6 della Decisione del 2002, salvo alcune irrilevanti variazioni lessicali. Ancora più esplicito il rinvio alla Decisione per ciò che riguarda i poteri del Collegio, posto che l'articolo 6 della legge 41 del 2005, rinvia espressamente a quanto previsto dall'articolo 7 della Decisione.

È particolarmente rilevante, nella pratica, la disciplina fissata dall'art. 7 della legge n. 41 in esame, laddove sono contemplate le procedure ai fini della richiesta di informazioni, accesso a banche dati e ai sistemi informativi da parte del membro nazionale: all'uopo è previsto che questi può richiedere e scambiare con l'autorità giudiziaria competente, anche in deroga al divieto di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale, informazioni scritte in ordine a procedimenti penali e al contenuto degli stessi, accedere alle informazioni del casellario giudiziale, nonché all'anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato, all'anagrafe dei carichi pendenti degli illeciti amministrativi dipendenti da reato, ed ancora nei registri delle notizie di reato e negli altri pubblici registri. Infine può richiedere all'autorità che ha competenza centrale per la sezione nazionale del sistema Schengen, di comunicare i dati inseriti nel suddetto sistema.

Quanto all'autorità competente alla decisione sulla richiesta, al comma secondo si prevede che sia il pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari e il giudice

¹² La legge nr. 41 del 14 marzo del 2005 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 29 marzo 2005 n. 72.

¹³ Invero, il Consiglio dei Ministri aveva approvato sin dalla data dell' 11 luglio del 2003 un disegno di legge al riguardo, che tuttavia il Capo dello Stato non aveva firmato, con rinvio del testo al Governo, formulando rilievi che riguardavano soprattutto i poteri del membro nazionale di Eurojust e la possibilità per il Ministro della Giustizia di impartirgli direttive.

nelle fasi successive. È poi prevista altresì una procedura per l'ipotesi di diniego della richiesta e la possibilità che il decreto che accolga o rigetti la richiesta, venga impugnato innanzi alla Corte di Cassazione.

Di particolare rilievo, ai fini dei compiti di coordinamento che competono ad Eurojust, è la previsione di cui al comma terzo dell'articolo 7, secondo cui ai fini del conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 3 della decisione, il Procuratore della Repubblica, quando procede ad indagini per talune delle forme di criminalità o dei reati di competenza dell'Eurojust di cui all'articolo 4 paragrafo 1 della decisione, che coinvolgono almeno 2 Stati membri dell'Unione Europea o un paese terzo, - se con tale paese è stato concluso un accordo che instaura una cooperazione ai sensi dell'articolo 27 paragrafo 3 della decisione-, ne dà notizia al membro nazionale dell'Eurojust.

Ai sensi dell'art. 2, par.1, della Decisione 2009/426/GAI, gli Stati membri erano tenuti, se necessario, a conformare la loro legislazione nazionale, e quindi ad attuare nel loro diritto interno la nuova Decisione su Eurojust, entro e non oltre due anni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE, ossia entro il 4 giugno 2011.

L'Italia non vi ha ancora provveduto.

Allo stato della normativa, dunque, questo membro nazionale è pienamente legittimato a ricevere, trasmettere, agevolare, seguire e fornire le informazioni supplementari relative all'esecuzione delle richieste e delle decisioni in materia di cooperazione giudiziaria, anche con riferimento agli strumenti che applicano il principio del riconoscimento reciproco, informando in ogni caso e senza ritardo l'autorità giudiziaria nazionale competente.

Non ha invece la possibilità di integrare, quando occorre, gli atti rogatoriali e di esercitare le altre prerogative di cui all'art. 9 c). della Decisione del 2009.

La pratica dimostra che non sono pochi i casi in cui, all'esito di una prima trasmissione di rogatoria internazionale, si impongono immediate modifiche o informazioni supplementari, in quanto sollecitate dall'autorità ricevente o dal membro nazionale straniero. L'intervento immediato del Membro nazionale, in casi del genere, potrebbe migliorare l'efficacia della risposta, conferendo all'azione giudiziaria una maggiore snellezza e rapidità.

4) Le innovazioni per l'Italia nel settore della cooperazione giudiziaria penale

Benché non sia stata ancora trasposta nell'ordinamento italiano la nuova normativa su Eurojust di cui alla Decisione del 2009, tuttavia, il contesto

normativo generale in materia di cooperazione giudiziaria penale in cui si iscrive l'azione di Eurojust e di questo Desk, è profondamente cambiato.

Ciò si deve all'avvenuta adozione di atti normativi, sotto forma di decreti legislativi, con cui il Governo ha provveduto a trasporre una serie di atti normativi appartenenti all'ex terzo pilastro della cooperazione giudiziaria pre-Lisbona, colmando un ritardo talvolta ultradecennale.

Alcuni di essi hanno sicuramente avuto un impatto operativo sulle attività svolte dall'Ufficio, tra tutte, quelle a supporto della costituzione delle squadre investigative comuni e quelle per la prevenzione dei conflitti di giurisdizione e del bis in idem internazionale.

Di seguito l'elenco delle principali novità normative intervenute in Italia nel settore della cooperazione penale internazionale:

1	Convenzione relativa alla cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati Membri dell'Unione Europea Bruxelles 29.5.2000	Ratificata con L. 21.7.2016 n. 149
2	Decisione Quadro 2002/465/JHA del 13 Giugno 2002 sulle squadre investigative comuni	Trasposta con D. L.vo 15.2.2016, n. 34
3	Decisione Quadro 2003/577/JHA del 22 Luglio 2003 sugli ordini di sequestro europei	Trasposta con D. L.vo 15.2.2016, n. 35
4	Decisione Quadro 2005/214/JHA del 24 Febbraio 2005 sulle sanzioni pecuniarie	Trasposta con D. L.vo 15.2.2016, n. 37
5	Decisione Quadro 2008/947/JHA del 27 Novembre 2008 sulla messa alla prova e sulle altre forme alternative di esecuzione della pena	Trasposta con D. L.vo 15.2.2016, n. 38
s	Decisione Quadro 2009/299/JHA del 26 Febbraio 2009 Sul processo in assenza	Trasposta con D. L.vo 15.2.2016, n. 31
7	Decisione Quadro 2009/829/JHA del 23 Ottobre 2009 sulle misure cautelari alternative	Trasposta con D. L.vo 15.2.2016, n. 36

8	Decisione Quadro 2009/948/JHA del 30 Novembre 2009 sui conflitti di giurisdizione	Trasposta con D. L.vo 15.2.2016, n. 29
9	Decisione Quadro 2008/675/JHA del 24 Luglio 2008 sulla rilevanza delle condanne all'estero	Trasposta con D. L.vo 12.5.2016, n. 73
10	Decisione Quadro 2009/315/JHA del 26 Febbraio 2009 sul casellario giudiziario europeo	Trasposta con D. L.vo 12.5.2016, n. 74
11	Decisione Quadro 2009/316/JHA del 6 Aprile 2009 (ECRIS) sullo scambio di informazioni relative alle iscrizioni al casellario giudiziario	Trasposta con D. L.vo 12.5.2016, n. 75
12	Decisione Quadro 2006/783/JHA del 6 Ottobre 2006 sul mutuo riconoscimento delle decisioni di confisca	Trasposta con D. L.vo 7.8.2015, n. 137
13	Direttiva 2011/99/EU del 13 Dicembre 2011 sull'ordine di protezione europeo	Trasposta con D. L.vo 11.2.2015, n. 9

Tale quadro si è andato arricchendo con tre ulteriori atti normativi, di pari rilievo, quali:

- l'entrata in vigore della Convenzione del 2000 sulla mutua assistenza penale tra gli Stati membri dell'UE, in attuazione della delega di cui alla legge n. 149 del 21 luglio 2016. **In particolare**, Il Consiglio dei Ministri n. 11, riunitosi nella giornata di giovedì 2 febbraio 2017, ha approvato il decreto legislativo di attuazione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, adottata a Bruxelles il 29 maggio 2000. Sistema portante della riforma sarà il rapporto diretto tra autorità giudiziarie. L'esecuzione delle richieste di cooperazione delle Autorità dei Paesi dell'Unione europea è stata affidata al procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo di distretto, con l'ulteriore compito di sollecitare il GIP quando le stesse Autorità estere richiedono che l'atto sia eseguito nelle forme e con le garanzie proprie dell'intervento della giurisdizione. La cooperazione e, più nello specifico, il compimento degli atti dovrà avvenire sempre tenendo conto sia della legge dello Stato richiedente sia dei principi fondamentali dell'ordinamento italiano;
- la definizione dello schema di decreto legislativo recante norme di attuazione della Direttiva 2014/41/UE del 2014 relativa all'ordine europeo di indagine;

- la riforma del libro XI del codice di procedura penale dedicato ai rapporti giurisdizionali con le autorità straniere, di cui alla delega contenuta nella stessa legge n. 149 del 2016 sopra citata.

5) La composizione del Desk Italiano

L'Ufficio italiano si compone attualmente dello scrivente membro nazionale (dr. Filippo Spiezia), del primo assistente del membro nazionale (dr.ssa Teresa-Angela Camelio). Il secondo assistente del membro nazionale, dr. Pietro Suchan, ha lasciato il desk il 7 settembre 2016.

Le funzioni di segreteria sono svolte dallo *staff* (personale amministrativo) composto dalla sig.ra Anna Maria Petrucci (*administrative assistant*), assunta con contratto temporaneo rinnovato fino al 31 agosto 2017. La sig.ra Sara Metrangolo ha collaborato con il Desk sino al mese di maggio del 2016, essendo stata successivamente posta in congedo per maternità, mentre la signora Sig.ra Antonella Lattanzi, assistente amministrativa ad interim (con orario di lavoro ridotto) ha lasciato il desk italiano il 31 Agosto 2016. Su richiesta dello scrivente, il 1 settembre 2016 ha assunto il servizio una nuova unità, la signora Alessia Lama, in sostituzione del personale che ha lasciato l'Ufficio.

Ha lavorato al Desk come esperto nazionale, sino al primo aprile 2016, il dott. Roberto D'Annunzio (Vice Commissario di Polizia, proveniente dallo SCO del Ministero dell'Interno). Il dr. D'Annunzio ha poi lasciato l'Ufficio per altro incarico ad Europol. In sua vece, a seguito di nuova procedura di selezione, è stata assunta la dr.ssa Rossella Rossi (Vice Commissario di Polizia proveniente dallo SCO), a partire dal 1 giugno 2016.

Quest'anno il Desk ha anche ospitato stage di lungo periodo organizzati dalla EJTN in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura. In particolare, hanno svolto il loro stage, collaborando con lo scrivente, i colleghi Dott. Bruno Fedeli, proveniente dalla Procura Generale di Trento (dal 15 marzo al 15 luglio 2016) e la dr.ssa Dott.ssa Donata Costa (dal 1 settembre al 16 dicembre 2016), proveniente dalla Procura di Milano.

Tra i contributi operativi ottenuti nel 2016 non può sottacersi quello proveniente dal personale di Eurojust (*staff*) inserito in altre unità operative funzionalmente collegate: ci si riferisce all'attività svolta dagli analisti, dr.ssa Federica Curtol e dr. Massimiliano Calcagni (e dal relativo gruppo di lavoro) che hanno offerto all'Ufficio italiano un intenso e costante lavoro di analisi dei dati pervenuti nelle singole procedure, culminato nella elaborazione di utili documenti di sintesi di cui si sono giovate le autorità giudiziarie nazionali, sia in occasione della partecipazione alle riunioni di coordinamento, che nel contesto dei propri procedimenti penali. Tali analisti hanno svolto anche una importante funzione di raccordo con Europol, essenziale per lo scambio informativo in molte aree di criminalità, facendo ricorso a

forme di comunicazione sicura attraverso l'uso della piattaforma *SIENA* (condivisa tra Europol ed Eurojust).

Altro apporto, qualitativamente apprezzato, è stato quello fornito dall'ufficio legale di Eurojust (*legal service*), per l'approfondimento di alcuni aspetti di carattere normativo venuti in rilievo nelle procedure trattate. In tal senso merita menzione l'attività svolta dalla dr.ssa Laura Surano e dalla dr.ssa Tatiana Jancewicz, che, nei rispettivi settori di competenza, hanno contribuito all'analisi degli aspetti concernenti le norme di diritto internazionale e sovranazionale applicabili nei casi trattati e l'applicazione fattane dalle Corti europee (Corte di Strasburgo, Corte del Lussemburgo).

Da quanto esposto si desume che il Desk italiano ha subito un costante turn-over del proprio personale, che ha creato non poche, obiettive, difficoltà operative, avendo potuto questo membro nazionale contare sulla completezza del pieno organico solo in alcuni mesi dell'anno. Ciò nonostante, è innegabile che sono stati ottenuti lusinghieri risultati, sia dal punto di vista quantitativo che del contributo qualitativo offerto alle autorità giudiziarie nazionali (di cui si darà diffusamente conto nella presente relazione). In proposito questo membro nazionale non può esimersi dal manifestare la propria gratitudine verso i componenti del Desk, in special modo verso il personale di segreteria, per il rilevante impegno profuso in adesione al progetto organizzativo varato all'inizio dell'anno.

Nonostante lo sforzo attuato, che verrà illustrato in dettaglio nel paragrafo successivo ed i tangibili miglioramenti ottenuti, la carenza di risorse resta il principale problema per quest'Ufficio. Anche in sede di consuntivo si conferma la necessità di un urgente *incremento* delle risorse umane disponibili, tema questo già rappresentato alla competente autorità ministeriale. Esso appare necessario in primo luogo per assicurare la continuità dei servizi resi alle autorità giudiziarie italiane nel 2017, oltre che per consolidare e, ove possibile, migliorare i risultati ottenuti nel 2016, nelle procedure relative ad indagini in materia di terrorismo internazionale e criminalità organizzata transnazionale.

E' comunque indubitabile, all'esito delle analisi condotte nella presente relazione, che nel 2016 la rappresentanza italiana ad Eurojust è stata, tra le delegazioni presenti, quella maggiormente coinvolta nella trattazione di casi (attivi e passivi), raggiungendo un picco di operatività in termini di numero di casi trattati mai in precedenza toccato, risultando seconda solo al Desk tedesco (composto da quattro magistrati).

Il dato numerico esprime un trend crescente, manifestatosi già nel corso degli anni, ed è confermato anche nel settore delle iniziative assunte per il coordinamento investigativo transnazionale.

Nel 2017 e' prevedibile un ulteriore, sostanziale, aumento dei casi che potranno essere comunicati ad Eurojust dalle autorità giudiziarie italiane, per effetto della

piena e diffusa applicazione della nuova normativa nazionale sulle squadre investigative comuni di cui al D. Lvo n. 34 del 2016.

Può inoltre stimarsi che ancora maggiori saranno le sollecitazioni e le richieste che l'Ufficio riceverà appena entrerà in vigore la nuova normativa sull'**Ordine di indagine europeo**, destinato a sostituire il sistema delle rogatorie, per il quale la Direttiva n. 41 del 2017 del Consiglio e del Parlamento europeo ha fissato al mese di maggio 2017 l'inizio della sua efficacia normativa. Ne consegue che il rafforzamento dell'organico del Desk costituisce una priorità che andrebbe prontamente assecondata per poter affrontare l'anno appena avviato. Ciò consentirebbe anche di realizzare l'**auspicato** allineamento tra la composizione del Desk italiano a quella dei Desk dei paesi di analoghe dimensioni e maggiormente rappresentativi, caratterizzati da analoga operatività nelle procedure di cooperazione giudiziaria.

6) L'adozione del programma organizzativo dell'Ufficio

Il 18 marzo 2016 questo membro nazionale ha adottato il proprio programma organizzativo ed operativo. Si è trattato della prima volta in cui le linee organizzative dell'Ufficio sono state raccolte ed elaborate in **un unico documento**. Nel corso del primo mese di svolgimento delle funzioni questo membro nazionale rilevò alcune criticità operative, accanto a prassi certamente positive. Tenendo conto delle esperienze positive già acquisite e per superare le difficoltà riscontrate, si è ritenuto essenziale procedere alla elaborazione di un organico documento, che assicurasse il definitivo consolidamento delle buone prassi e una omogeneità applicativa da parte dell'intero Ufficio. Anche esigenze di facilitazione applicativa oltre che di trasparenza interna hanno suggerito la riconduzione in un unico atto dei criteri organizzativi su cui si basa l'operatività dell'Ufficio, procedendo, ove necessario, all'aggiornamento di regole interne già adottate.

Il documento elaborato da questo membro nazionale è stato inviato, nell'ottica della piena e leale collaborazione con l'autorità ministeriale, al sig. Capo di Gabinetto del Ministro della Giustizia e al Capo per il Dipartimento per gli Affari di Giustizia. L'autorità ministeriale restituiva tale documento, senza rilievi, in data 1 giugno 2016.

L'adozione di un programma organizzativo ed operativo generale è apparsa scelta necessaria: rispetto alla sua originaria configurazione Eurojust è cresciuta nel corso degli anni a livello esponenziale, assumendo un ruolo fondamentale a livello europeo nel settore della cooperazione giudiziaria penale e del coordinamento sovranazionale. Tale sviluppo ha riguardato sia la sua operatività, come si evince dai dati statistici concernenti il numero di casi trattati, sia la sua organizzazione interna, che prevede molte unità e personale con compiti di supporto dell'attività del College e dei singoli Desk. Tali cambiamenti, con le loro inevitabili ricadute sull'attività dei Desk, hanno reso necessaria l'adozione – al fine di razionalizzare

l'organizzazione complessiva dell'Ufficio – di un programma di lavoro, adottato nel pieno rispetto della vigente normativa di settore (*College Decisions, Guidelines, Operational Manual*) ed espressione della responsabilità organizzativa che compete al membro nazionale.

In esso sono state prospettate le fondamentali linee organizzative per fronteggiare la inadeguatezza delle risorse rispetto ai flussi di lavoro da gestire. La scelta operata è stata verso il mantenimento della necessaria flessibilità operativa, accompagnata dalla previsione di alcune regole interne, quale l'adozione di criteri predeterminati nella distribuzione dei casi tra i magistrati del desk e l'individuazione di priorità nella trattazione dei casi, nel rispetto dei compiti assegnati all'organismo.

In particolare, **è stato deciso di dare priorità ai casi in cui le esigenze di cooperazione giudiziaria riguardassero indagini per forme di criminalità grave e transfrontaliera (profilo Eurojust)**, da trattare a preferenza rispetto a quelli più agevolmente trattabili dai punti di contatto della Rete Giudiziaria Europea, per la loro natura bilaterale.

In tale contesto organizzativo, e per le stesse finalità, è stata introdotta anche la **informatizzazione dei fascicoli (trasformando l'Ufficio in *paperless office*)**, riducendo gli oneri di segreteria.

Infine, il documento organizzativo è stato una utile base per **migliorare la comunicazione e la collaborazione con il Ministero della Giustizia, i Punti di contatto della Rete Giudiziaria Europea ed i Corrispondenti Nazionali di Eurojust, la Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo** (con la quale è in vigore un Protocollo di intesa) **e la Procura Generale presso la Corte di Cassazione**. Sui rapporti con le predette autorità nazionali si rinvia alla specifica trattazione che verrà esposta nel prosieguo della presente relazione.

Capitolo II

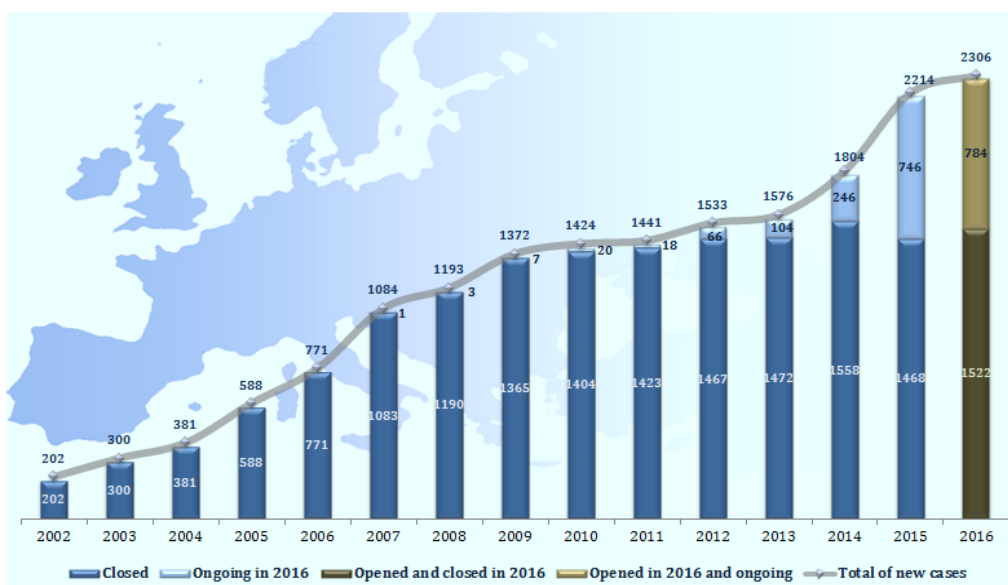
L'attività operativa di Eurojust e del Desk italiano nel 2016: i dati quantitativi

1) I casi trattati da Eurojust; 2) I casi trattati dal Desk italiano; 3) Le riunioni di coordinamento ed i *coordination center*; 4) Il lavoro svolto dai magistrati del Desk nei casi operativi e la partecipazione alle sedute del Collegio; 5) Le altre attività; 6) I rapporti con le autorità nazionali ed i corrispondenti nazionali di Eurojust.

1) I casi trattati da Eurojust

Anche nel 2016, come negli anni precedenti, Eurojust ha conosciuto un incremento delle proprie attività operative. La crescita del dato quantitativo globale pari a **2306 nuovi casi registrati**, appare di tutta evidenza se rapportata alle pregresse annualità (**2214 nel 2015, 1804 nel 2014, 1576 nel 2013**). Aumentata è anche la definizione delle procedure trattate nell'anno, rispetto a quanto registrato nel 2015, atteso che ben 1522 casi registrati e trattati sono stati anche definiti, a fronte dei casi esauriti nel 2015, pari a 1468. Il grafico che segue è al riguardo di immediata lettura:

Casework 2002 - 2016



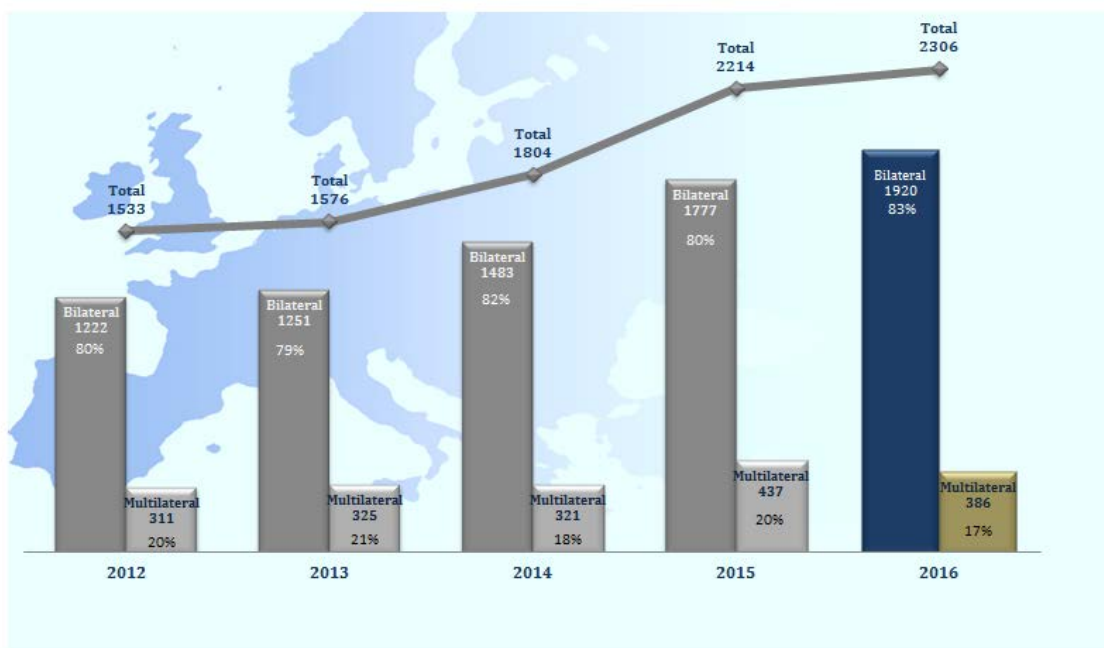
Statistics produced with data retrieved from CMS on 16 January 2017.
Due to the ongoing nature of cases the figures may change after the reporting date.



Se tale crescita può senz'altro ascrivere ad una sempre maggiore fiducia che le autorità giudiziarie nazionali manifestano verso l'organismo e i "servizi" che essa è in grado di offrire per le esigenze della cooperazione giudiziaria e del coordinamento, essa è d'altro canto espressione della sempre più netta tendenza della criminalità, specie di quella organizzata, ad operare in modo transfrontaliero, rendendo necessario il ricorso a forme strutturate di scambio informativo e di collaborazione tra le autorità responsabili dei procedimenti investigativi.

Meno lusinghiero è invece il dato concernente la natura dei casi trattati, basato sulla distinzione tra casi bilaterali (coinvolgenti, cioè, solo le autorità di due Stati membri) ovvero le autorità di tre o più Stati membri. Il 2016 registra, infatti, **un aumento dei casi a carattere bilaterale (1920 nel 2016, a fronte dei 1777 nel 2015)**, ed **una contrazione del numero dei casi multilaterali (386 nel 2016) a fronte di 437 nel 2015**). Anche in tale caso il grafico che segue è direttamente esplicativo.

Bilateral/Multilateral cases 2012 - 2016



Statistics produced with data retrieved from CMS on 16 January 2017.
Due to the ongoing nature of cases the figures may change after the reporting date.



Se la natura bilaterale del caso è indice di una potenziale minore complessità nella gestione della procedura (per il minor numero di autorità coinvolte), essa non necessariamente riflette la natura non transnazionale delle fattispecie criminose trattate, che ben potrebbero riguardare il territorio di due Stati membri.

Tuttavia non vi è dubbio che Eurojust appare funzionalmente in grado di esprimere al meglio il proprio potenziale operativo nei casi multilaterali, in linea con quanto previsto dell'art. 3 della Decisione istitutiva, secondo cui l'agevolazione del coordinamento di indagini *per reati gravi a carattere transnazionale (ossia concernenti il territorio di due o più Stati membri, ovvero uno o più Stati membri e Stati terzi), specie di criminalità organizzata*, è il primario obiettivo dell'organismo, accanto agli altri compiti scolpiti all'art. 3 della Decisione istitutiva.

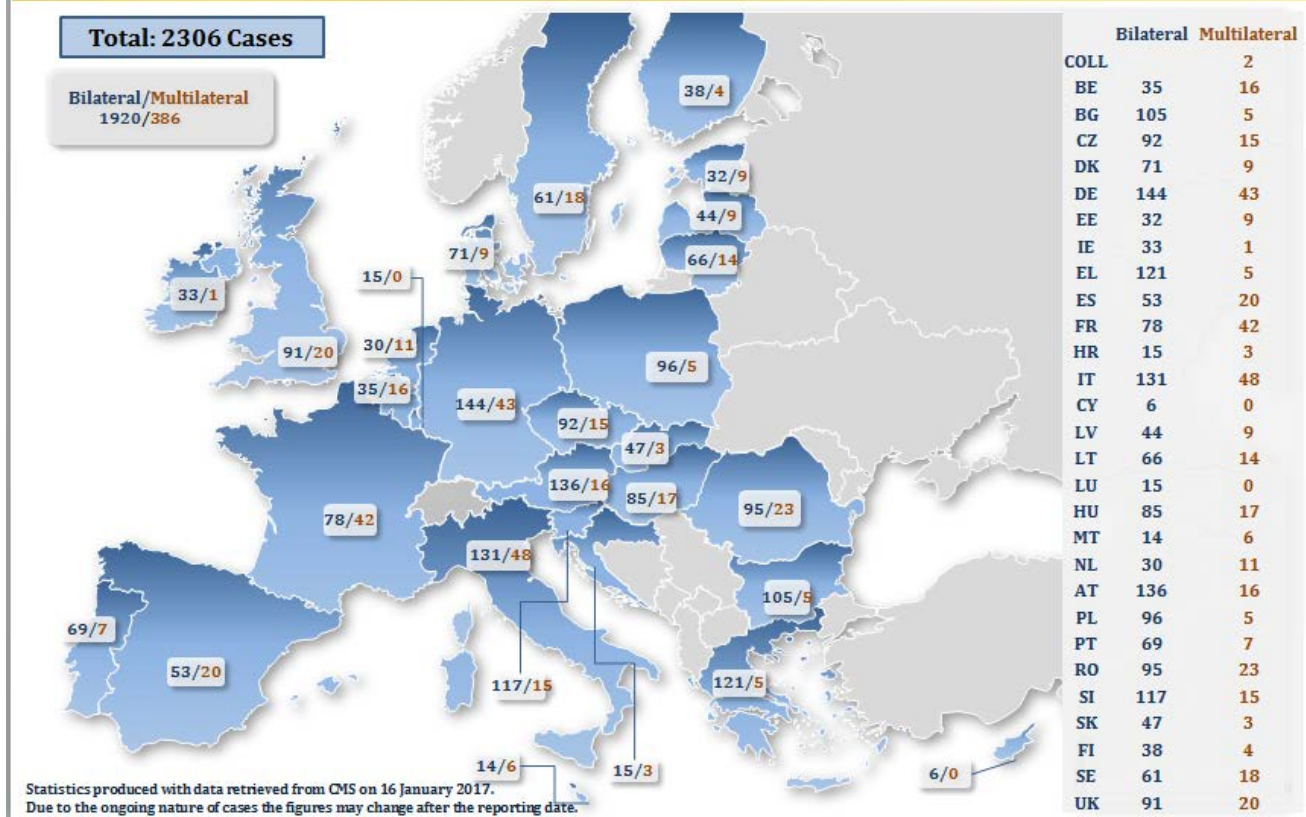
2) I casi trattati dal Desk italiano

L'operatività del Desk italiano, all'inizio del 2016, era contrassegnata da un non trascurabile numero di casi scaturiti da richieste di supporto (avanzate da autorità giudiziarie nazionali o straniere) che ben avrebbero potuto essere trattate dai Punti di contatto della Rete Giudiziaria Europea. Si trattava di casi aventi ad oggetto la facilitazione di richieste di collaborazione giudiziaria in procedimenti spesso privi della caratteristica di transnazionalità della sottostante fattispecie penale. Alla luce delle limitate risorse umane disponibili presso il Desk, questo membro nazionale, nell'ambito del programma operativo adottato, ha esplicitamente fissato come prioritaria la trattazione **per i casi concernenti indagini transnazionali**, come sopra esposto.

Tale obiettivo programmatico può senz'altro dirsi raggiunto nel 2016, in quanto il Desk italiano ha registrato in tale anno ben **48 casi attivi di natura multilaterale**, che, in assoluto, **rappresentano il dato più elevato tra i vari desk nazionali e che si aggiungono ai 131 ulteriori casi attivi** (di natura bilaterale) parimenti trattati. Ne deriva, relativamente all'attività svolta da questo ufficio, che il risultato operativo raggiunto, sotto tale profilo, va in controtendenza rispetto ai dati generali dell'organismo (maggiormente concentrato sui casi bilaterali) ed il Desk italiano è risultato il maggior contributore in termini di complessità (e dunque di qualità) delle procedure svolte.

Il grafico che si riporta concettualista plasticamente quanto sopra illustrato:

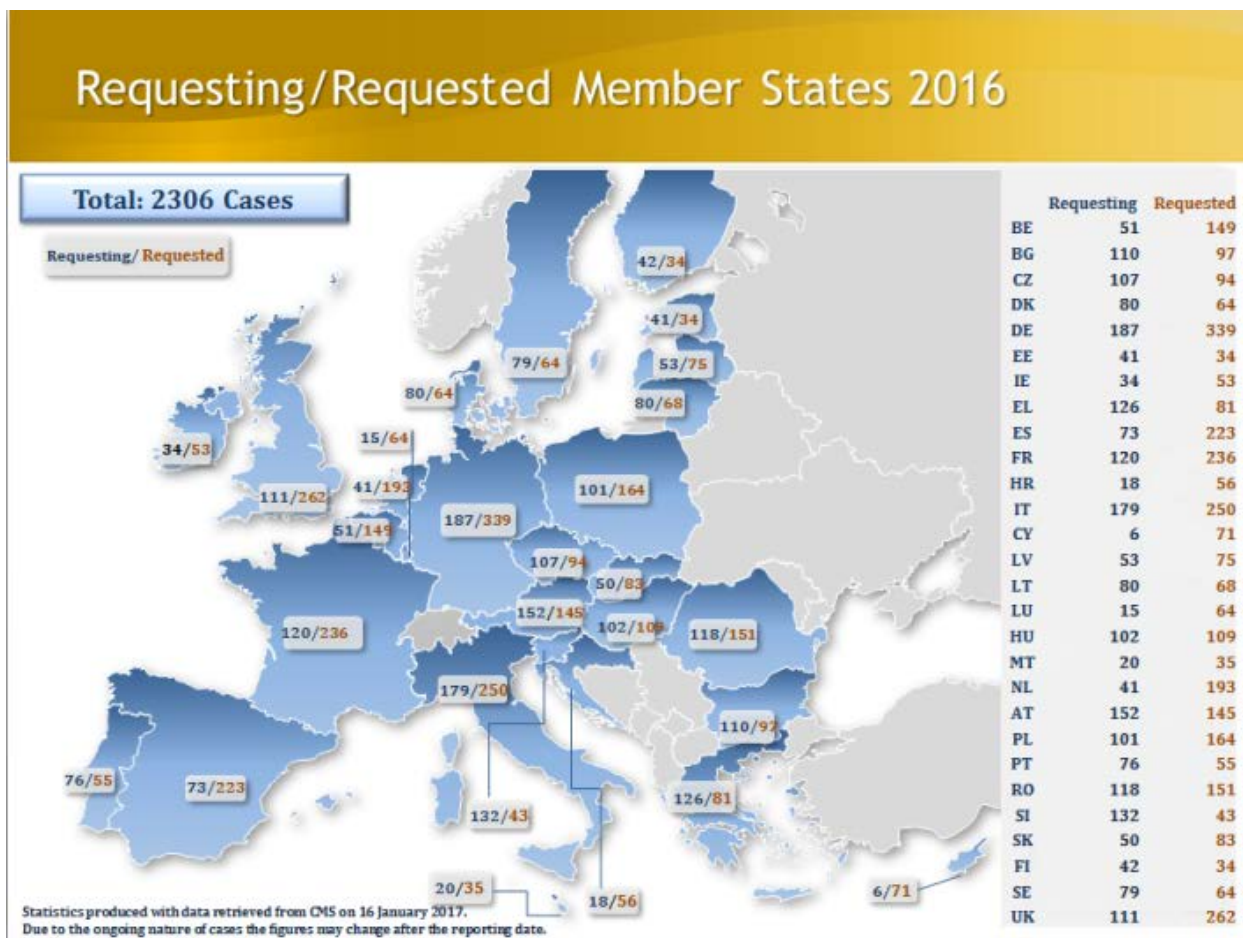
Bilateral/Multilateral cases 2016



Anche considerando i casi c.d passivi, nei quali le autorità giudiziarie straniere hanno, attraverso i loro desk nazionali, fatto ricorso ad Eurojust per ottenere la collaborazione delle autorità italiane, i dati sono assolutamente lusinghieri per l'Ufficio che nell'anno appena trascorso è stato adito in **250 casi, preceduto solo dalla Germania**, (che ha fornito assistenza in **339 casi**) e **del Regno Unito** (che ha fornito assistenza in **262 procedure**).

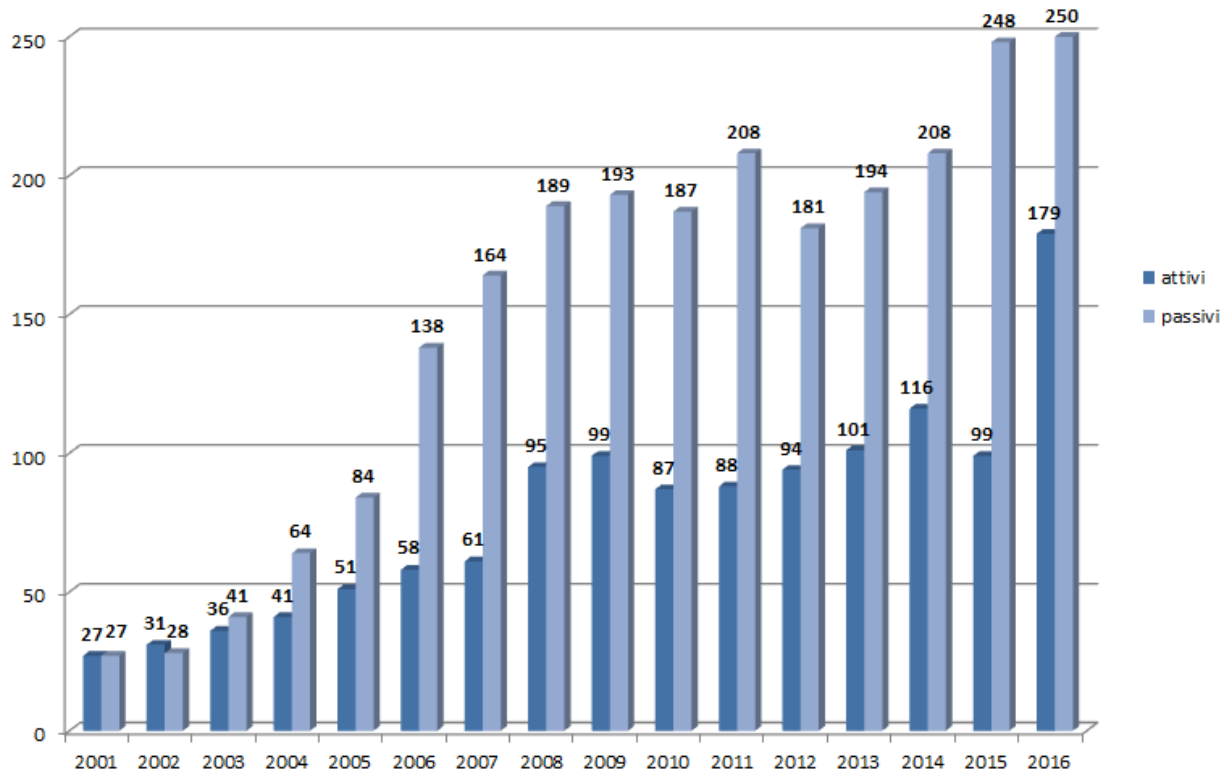
Se pertanto si considerano complessivamente tutti i casi operativi registrati nel 2016 (ossia quelli attivi e quelli passivi), si può senz'altro ritenere che dal punto di vista quantitativo, ed in termini assoluti, la produttività raggiunta dall'**Ufficio italiano è stata altissima, avendo gestito complessivamente 429 casi nel 2016**, solo preceduta da quella del Desk tedesco che ha trattato 526 casi nello stesso periodo. Tale consuntivo, anche se solo di tipo quantitativo, merita di essere particolarmente sottolineato se si tiene presente la non piena disponibilità dell'organico e della composizione numerica meno ampia rispetto agli altri Desk (come quello tedesco e francese, che in via ordinaria impiegano quattro magistrati).

Dal punto di vista della verifica delle scelte organizzative a suo tempo adottate si conferma, pertanto, la loro piena validità. Il grafico che segue è esplicativo dell'operatività dell'organismo rispetto ai vari Desk nazionali:



La conferma della grande operatività dell'Ufficio realizzata nel 2016 è ottenuta non solo nel confronto con gli altri Desk nazionali, **ma anche analizzando i dati storici relativi alla sua attività a partire dal 2001:**

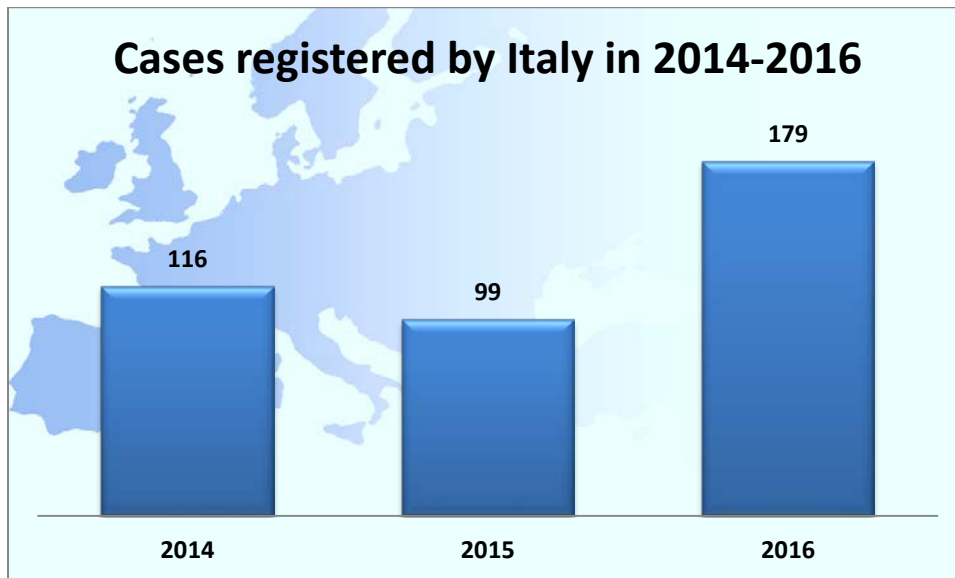
Casework 2001 – 2016 del desk italiano



Per la disamina degli stessi e' utile anche la lettura della tabella relativa alle attività svolte nell'ultimo triennio:

Total number of cases			
	Requesting	Requested	Total
2014	116	208	324
2015	99	248	347
2016	179	250	429

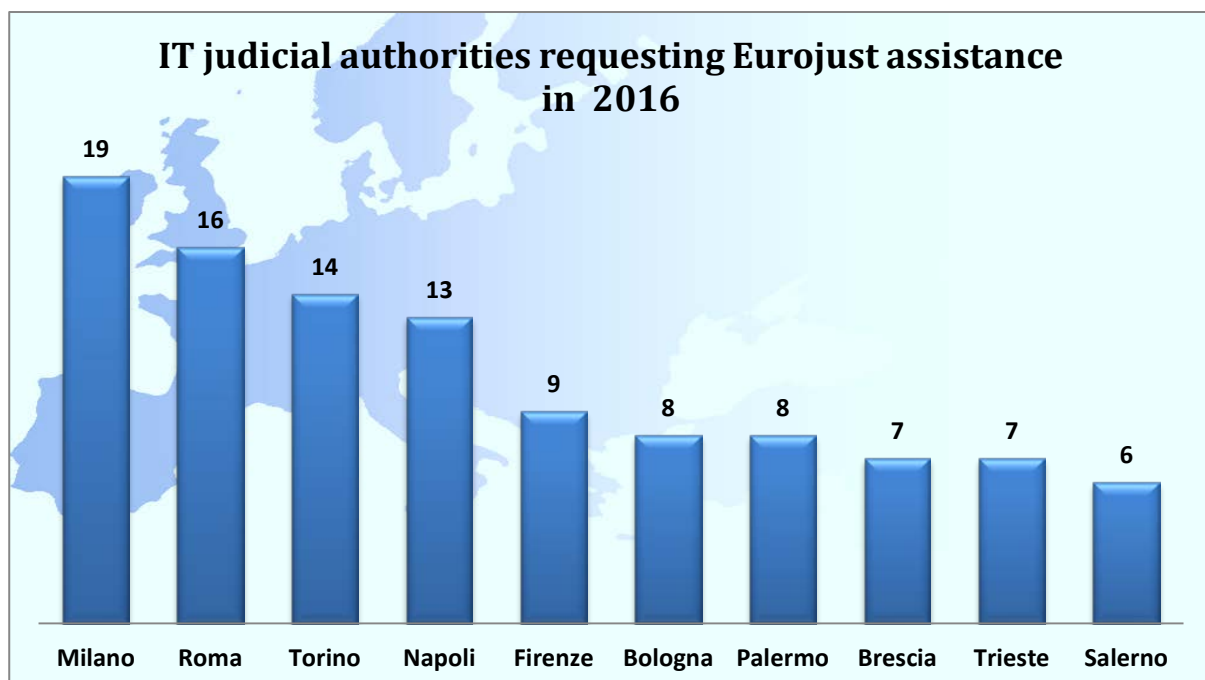
Scorporando il dato complessivo si può agevolmente ricavare che mentre rimane sostanzialmente stabile il numero dei casi in cui le autorità straniere si sono rivolte al desk italiano di Eurojust per il tramite dei propri Uffici, è cresciuto in maniera esponenziale **(179 nel 2016 a fronte dei 99 nel 2015)** il numero dei casi c.d. attivi (quelli nei quali sono state le nostre autorità giudiziarie a rivolgersi ad Eurojust):



E' anche interessante notare quali sono stati gli Uffici giudiziari che maggiormente si sono rivolti al Desk italiano. In tal senso le maggiori procure distrettuali, in primo luogo Milano, Roma, Torino e Napoli, si pongono tra i migliori *clients* del Desk,

avendo prospettato spesso le proprie esigenze di cooperazione in indagini per forme di criminalità a carattere transfrontaliero. Numerosi altri uffici giudiziari italiani, non riportati in tabella, hanno fatto parimenti ricorso all'organismo, ma in termini minori. Tale dato è coerente con quello attinente alla crescita dei casi aventi una dimensione multilaterale, di regola appannaggio delle procure distrettuali.

Naturalmente i rapporti operativi con le autorità giudiziarie nazionali, già buoni, potranno in futuro ancora migliorare. Il Desk in tal senso dovrà sviluppare un'azione di sensibilizzazione sui servizi che è in grado di offrire, anche mediante una più capillare opera informativa sull'intero territorio nazionale, attività questa che richiede un organico adeguato agli obiettivi e l'innesto di nuove e necessarie risorse. Si riporta l'info-grafica relativa alle richieste avanzate dal Desk Italiano dalle autorità giudiziarie nazionali.



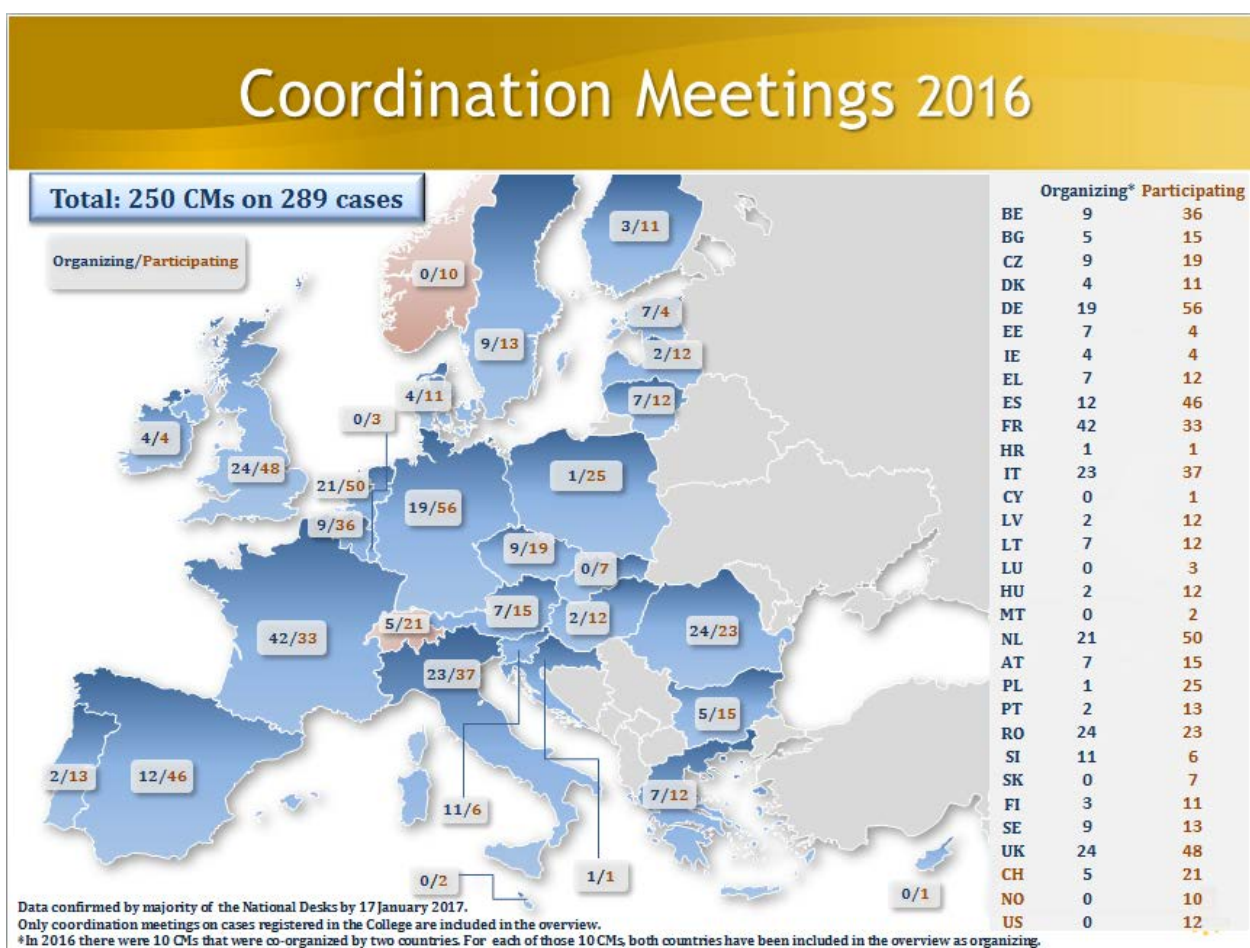
3) Le riunioni di coordinamento ed i *coordination center*

I *coordination meeting* sono certamente il momento centrale dell'attività svolta da Eurojust, in cui le autorità giudiziarie nazionali, titolari di indagini a carattere transnazionale tra loro collegate, hanno la possibilità di incontrarsi, scambiare direttamente informazioni, decidere comuni strategie investigative, discutere ed analizzare problematiche giuridiche (bis in idem, ostacoli all'accoglimento di rogatorie). Nella pratica, poi, l'azione di coordinamento svolta da Eurojust non è stata intesa come necessariamente limitata alla singola riunione, avendo assunto, piuttosto, una *connotazione dinamica*, con l'adozione di un modulo operativo perdurante nel tempo per la durata dell'indagine, il che ha consentito continui e

ripetuti scambi informativi tra le autorità coinvolte nelle indagini nel corso della trattazione del caso, agevolate dal collegamento con Europol, coinvolta spesso nella relativa azione¹⁴.

Secondo i dati generali comunicati dagli Uffici statistici di Eurojust, nel **2016 si sono svolti 250 incontri di coordinamento**, che rappresenta un dato in leggera flessione rispetto ai 274 casi censiti nel 2015 (fonte Rapporto Annuale di Eurojust).

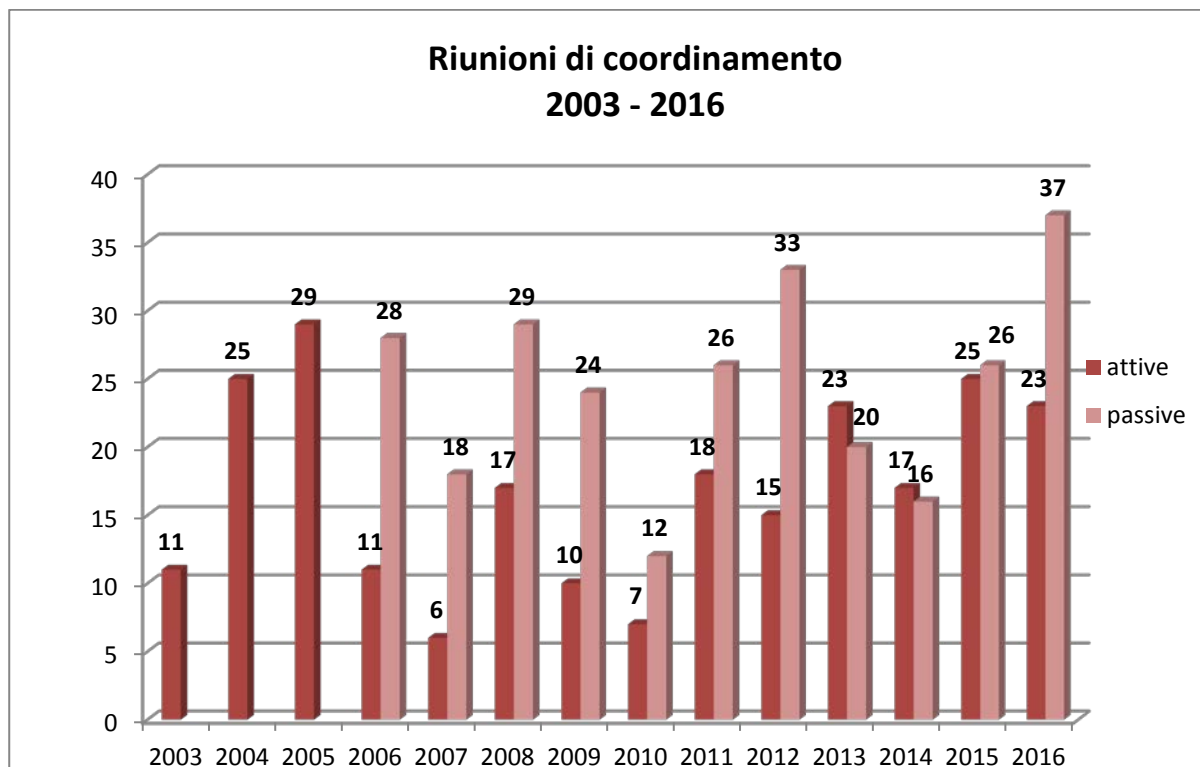
Il grafico sotto riportato è illustrativo del contributo di ciascun Desk nazionale alle attività di coordinamento promosse dall'organismo nel 2016. In esso si segnalano i dati raggiunti dai Desk tedesco e francese (pari a 75 riunioni), seguiti dal Regno Unito (con 72 riunioni):



Anche per quanto concerne tale aspetto operativo, l'impegno dell'Ufficio italiano è stato notevole, assicurando il coordinamento investigativo nel 2016 in occasione di complessive **60 riunioni**, cifra che esprime in assoluto il dato più alto nella sua serie storica.

¹⁴ Questa modalità ha caratterizzato, in particolare, l'azione svolta dal Desk italiano di Eurojust a sostegno di indagini condotte dalle DDA di Napoli, Firenze e Roma.

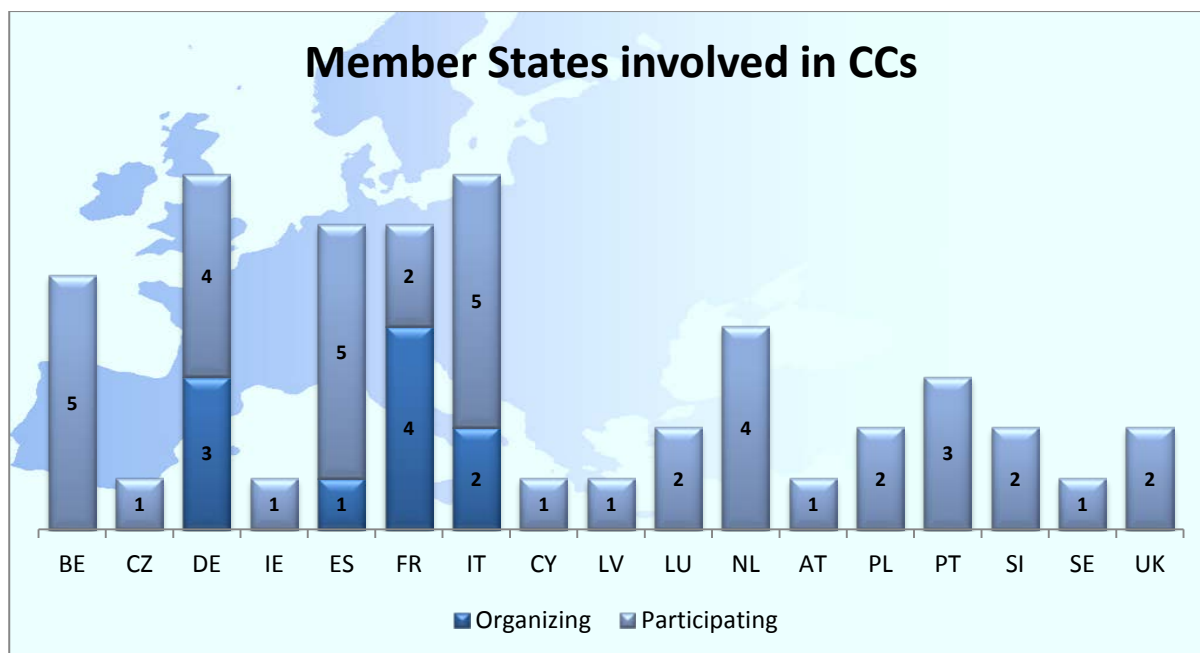
Il grafico che segue è chiaramente rappresentativo di tale impegno che concerne le riunioni in cui è stato coinvolto l'Ufficio italiano dal 2003 al 2016.



Il supporto del Desk italiano nell'azione di coordinamento investigativo a carattere sovranazionale si è manifestato anche attraverso la partecipazione ai c.d. **coordination center** che, con il consenso delle autorità giudiziarie coinvolte nelle indagini, vengono allestiti nella fase finale del procedimento, allo scopo di assicurare il coordinamento delle fasi esecutive finali culminanti nella esecuzione di provvedimenti cautelari personali (solitamente accompagnati dalla esecuzione di MAE), ovvero reali (sequestro, confisca).

Si tratta di iniziative di coordinamento che vengono svolte in completa sinergia con le autorità coinvolte, anche di polizia, e con Europol, e che assicurano una perfetta sinergia operativa e scambi info-operativi, in grado di rimuovere eventuali ostacoli che dovessero verificarsi nelle fasi ultime e più delicate delle citate procedure. Anche la comunicazione mediatica è oggetto di un approccio coordinato tra le autorità dei diversi paesi membri partecipanti.

Il grafico che segue è indicativo di tale ulteriore impegno dell'Ufficio italiano nel 2016:



4) Il lavoro svolto dai magistrati nel 2016 nei casi operativi e la partecipazione alle sedute del Collegio

Con riferimento all'attività svolta dai singoli magistrati del Desk, nel 2016, si riporta il seguente dato quale comunicato dalla segreteria dell'ufficio:

	TOTALE	PASSIVI	ATTIVI
SPIEZIA	143	62	81
CAMELIO	117	58	59
SUCHAN	103	65	38
ROSSI	98	74	24

Tale tabella si riferisce solo alla trattazione dei casi operativi ed alle attività ad essa connesse (gestione dei rapporti con le autorità nazionali, con i desk stranieri, organizzazione di riunioni di secondo livello, partecipazione a riunioni di coordinamento). Essa non tiene conto delle attività di partecipazione al Collegio (di regola riservate al membro nazionale, di cui si darà conto nella sezione successiva), né delle ulteriori attività a carattere strategico svolte, quali la partecipazione gruppi di lavoro interno, missioni di lavoro, etc.).

La partecipazione alle attività del Collegio

Completa il quadro delle attività istituzionali il contributo dell'Ufficio alle attività del Collegio di Eurojust, tanto nelle sedute dedicate alle attività operative (*operational meetings*), quanto in quelle in cui il Collegio è impegnato ad operare per le esigenze di gestione dell'organismo (*management board*).

Si tratta di un impegno assolto in forma pressoché esclusiva da questo membro nazionale, tenuto conto della delicatezza di tale partecipazione, spesso culminata nell'assunzione di scelte anche a carattere strategico adottate da Eurojust, che hanno richiesto l'analisi di numerosi dossier di lavoro (dall'esame del budget per il 2017/2018 ai programmi di lavoro ed ai progetti strategici per gli anni a venire). Tra le questioni esaminate anche quelle relative alla definizione degli assetti dell'Ufficio nella prossima sede di Eurojust (il cui trasferimento è previsto per l'estate del 2017), per i quali lo scrivente ha ottenuto un ampliamento degli spazi riservati al proprio Desk.

Quanto ai temi trattati dinanzi al Collegio, meritano specifica menzione la speciale seduta svoltasi su richiesta di questo membro nazionale in data 5 luglio 2016, per la presentazione dei nuovi strumenti di cooperazione disponibili verso le autorità giudiziarie italiane (conseguenti alla implementazione in Italia di numerosi strumenti, per il cui elenco si rinvia alle informazioni contenute nel cap. 1), e quella svolta per la presentazione della problematica concernente l'attivazione dei c.d. *Trojan Horse* per le captazioni informatiche a distanza (e della loro legittimità alla luce delle prassi normative esistenti nei vari paesi membri).

Tale contributo informativo veniva trasmesso alla Procura Generale della Cassazione, che presentava le informazioni normative e giudiziarie raccolte da Eurojust a corredo della propria memoria illustrativa nel procedimento dinanzi alle Sezioni Unite, culminato con la sentenza pronunciata alla camera di consiglio del 28 aprile 2016 e dep. il 1 luglio 2016, n. 26889, Scurato, con cui veniva enunciato il principio di diritto secondo cui *L'intercettazione di comunicazioni tra presenti mediante l'installazione di un captatore informatico in un dispositivo elettronico è consentita nei soli procedimenti per delitti di criminalità organizzata per i quali trova applicazione la disciplina di cui all'art. 13 del D.L. n. 151 del 1991, convertito dalla legge n. 203 del 1991, che consente la captazione anche nei luoghi di privata dimora, senza necessità di preventiva individuazione ed indicazione di tali luoghi e prescindendo dalla dimostrazione che siano sedi di attività criminosa in atto.*

Si riporta, di seguito, l'elenco delle sedute del Collegio cui ha preso parte l'Ufficio italiano, con accanto le iniziali dei magistrati partecipanti:

Management Board meetings	
M1. 26 January 2016 Management Board meeting.	FS, PS
M2. 22 March 2016 College Management Board meeting.	PS, RDA
M3. 28 June 2016 College Management Board meeting.	FS, RR
M4. 11 October 2016 Management Board meeting	FS
M5. 22 November 2016 Management Board Meeting	
M6. 23 November 2016 Management Board meeting.	FS
M7. 6 December 2016 Management Board Meeting	FS
M8. 13 December 2016 Management Board meeting	FS

Name	Column1
Operational meetings	
01. 12 January 2016 Operational meeting of the College	PS, RDA
02. 19 January 2016 Operational meeting of the College.	PS
03. 2 February 2016 Operational meeting of the College	FS
04. 9 February 2016 Planning Event	FS
05. 16 February 2016 Operational meeting of the College	FS
06. 8 March 2016 Operational meeting of the College	FS
07. 15 March 2016 Operational meeting of the College	FS
08. College _ 22 March 2016 Management Board meeting.	PS, RDA
09. 5 Apr 2016 Operational meeting of the College	TC
10. 12 Apr 2016 Operational meeting of the College	FS
11. 17 May 2016 Operational meeting of the College	FS
12. 24 May 2016 Operational meeting of the College	FS
13. 31 May 2016 Operational meeting of the College	FS
14. 7 June 2016 Operational meeting of the College	FS
15. 21 June 2016 Planning Event	FS
16. 5 July 2016 Operational meeting of the College	FS
17. 12 July 2016 Operational meeting of the College	FS, PS
18. 6 September 2016 Operational meeting of the College	FS
19. 13 September 2016 Operational meeting of the College	FS
20. 4 October 2016 Operational meeting of the College.	FS
21. 25 October 2016 Operational meeting of the College	FS
22. 8 November 2016 Operational meeting of the College	FS
23. 15 November 2016 Operational meeting of the College.	FS
24. 23 November 2016 Operational meeting of the College	FS
25. 6 December 2016 Operational meeting of the College	TC
26. 13 December 2016 Operational meeting of the College	FS

5) Le altre attività

Nel corso del 2016 i componenti del desk italiano ad Eurojust hanno anche partecipato alle attività dei team costituiti all' interno del Collegio di Eurojust, in qualità di loro membri.

I team sono gruppi di lavoro intermedi cui compete l'approfondimento di aspetti tematico-operativi in funzione di supporto al Collegio, anche in vista della preparazione delle delibere collegiali che verranno adottate in seduta plenaria. I team si occupano di aspetti importanti, che vanno da quelli meramente gestionali - come la verifica delle bozze del bilancio dell'organismo, i rapporti con le istituzioni europee - a quelli di natura strategica - come nel caso della individuazione delle priorità di lavoro, e dei rapporti con i paesi terzi etc.

E' questo un aspetto delle attività dell'organismo in cui certamente andrebbe incrementata la presenza e la qualità dell'intervento della delegazione italiana, che, essendo stata quasi integralmente assorbita, nel corso dell'anno, dagli impegni strettamente operativi concernenti i singoli casi, non ha potuto esprimere adeguatamente la propria presenza e contribuire con la propria esperienza e sensibilità giuridica. E ciò a differenza di quanto riescono ad esprimere altre delegazioni nazionali che, avendo più bassi indici di operatività e minor impegno nelle singole procedure di cooperazione, sono in grado di incidere maggiormente nei gruppi di lavoro interni e di orientare, in definitiva, la vita dell'intero organismo. L'auspicato aumento di risorse interne al desk, soprattutto per la componente magistratuale, consentirebbe di ovviare all'inconveniente segnalato.

In dettaglio nel corso dell'anno sono state svolte le seguenti attività:

Il Dott. Filippo Spiezia, Membro Nazionale, ha preso parte alle attività svolte dai seguenti Team:

- Team antiterrorismo;
- Task Force sul futuro di Eurojust;

La Dott.ssa Teresa-Angela Camelio, Primo Assistente del Membro Nazionale, ha preso parte alle attività svolte nell'ambito dei seguenti team:

- Trafficking & Related crimes
- Thematic Group on Migrant Smuggling
- EJM & Liaison Magistrates

Ha inoltre preso parte, in qualità di punto di contatto di Eurojust, alle attività ed iniziative svolte dal FP di Europol sul Crimine organizzato italiano.

- Il Dott. Pietro Suchan, Secondo Assistente del membro nazionale, ha preso parte alle attività svolte nell'ambito dei seguenti team:
 - Judicial Cooperation instruments, in qualità di presidente del team

- Brussels Team
- External Relations.

6) I rapporti con le autorità nazionali ed i corrispondenti nazionali di Eurojust

L'Ufficio italiano di Eurojust ha mantenuto costanti relazioni di interscambio e di collaborazione con il Ministero della Giustizia italiano e con le sue competenti articolazioni interne, ed in particolare con il Capo di Gabinetto e con il Capo Dipartimento per gli Affari di Giustizia, puntualmente aggiornati da questo membro sull'andamento dell'Ufficio. Inoltre, anche nelle procedure di adozione del programma organizzativo dell'Ufficio è stato ottenuto il coinvolgimento dell'autorità ministeriale, alla quale sono state comunicate le disposizioni organizzative integrative. Puntuale è stato anche l'invio alle autorità giudiziarie nazionali di informazioni sugli esiti di attività operative coordinate dall'Ufficio, ove non si siano frapposte esigenze di segretezza del dato investigativo. Particolarmente curata è stata la trasmissione, attraverso la Rete dei Corrispondenti nazionali, di documenti a carattere giuridico/strategico elaborati dall'organismo.

Per migliorare il funzionamento del Desk questo membro nazionale ha anche ripetutamente incontrato il Capo Dipartimento per gli Affari di Giustizia, il Direttore Generale della Giustizia Penale ed il Corrispondente nazionale per Eurojust in servizio presso il Ministero della Giustizia. Tali incontri periodici hanno agevolato un costante scambio informativo per la soluzione di problemi pratici e per l'adozione di ogni iniziativa funzionale al buon andamento dell'Ufficio italiano ed alle esigenze di cooperazione giudiziaria internazionale.

Costanti contatti, anche a distanza ed in videoconferenza, sono stati mantenuti con il Direttore e i magistrati dell'Ufficio II-Cooperazione internazionale della Direzione Generale della Giustizia Penale, concordando procedure e priorità operative. Questo membro nazionale ha poi assicurato la costante attuazione delle Direttive impartite dal Capo Dipartimento per gli Affari di Giustizia ai sensi dell'art. 2 comma terzo legge 41 del 2005 tra cui la Direttiva del 24 aprile 2015 avente ad oggetto "la cooperazione internazionale in materia di terrorismo" e quella del 18 novembre 2015 avente ad oggetto "cooperazione internazionale in materia di terrorismo. Nuova Direttiva".

In attesa della definizione normativa del sistema di coordinamento nazionale di Eurojust di cui all'art. 12 della Decisione n. 187 del 2002 del Consiglio modificata dalla Decisione n. 426 del 2009, tuttora da trasporre nell'ordinamento nazionale, sono state fissate alcune linee guida che l'Ufficio italiano di Eurojust ha seguito nei rapporti con i Punti di contatto della Rete Giudiziaria Europea e con i Corrispondenti Nazionali di Eurojust. Quest'ultimi si sono sviluppati in base alla premessa formulata all'art. 25 a. della menzionata Decisione, secondo cui Eurojust intrattiene rapporti privilegiati con la Rete Giudiziaria Europea, basati sulla concertazione e sulla complementarietà. Al fine di poter focalizzare l'impegno del Desk italiano sui

casi di agevolazione del coordinamento e della cooperazione giudiziaria penale che presentano un *Eurojust profile* (secondo quanto esposto al par. 3 del cap 3), è stata cercata in modo particolare la collaborazione dei Punti di Contatto della Rete Giudiziaria Europea¹⁵. In questo contesto è stato avviato anche un esperimento-pilota, mediante la stipula, in data 15 novembre 2016, di un protocollo di lavoro con la Procura Generale di Milano, corrispondente nazionale di Eurojust ai sensi dell'art. 9 della L. 41/2005 di attuazione della decisione n.187 del 2002 del Consiglio d'Europa (art. 12 paragrafo I), oltre che punto di contatto della Rete Giudiziaria Europea ai sensi dell'art. 1 dell'Azione Comune 98/428/GAI.

I rapporti con la Direzione nazionale Antimafia ed Antiterrorismo e con la Procura Generale della Cassazione

L'ufficio italiano di Eurojust ha mantenuto intense relazioni di collaborazione con la Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo, che svolge le funzioni di Corrispondente Nazionale di Eurojust oltre che Punto di Contatto della Rete Giudiziaria Europea. In considerazione del suo ruolo centrale sul piano del coordinamento nazionale, la DNA rappresenta interfaccia fondamentale dell'Ufficio italiano di Eurojust, poiché le reciproche relazioni di interscambio servono a potenziare e rendere efficaci l'agevolazione ed il rafforzamento del coordinamento di indagini per reati di criminalità organizzata, a carattere transnazionale e di terrorismo internazionale. Nel quadro delle possibilità offerte dall'attuale quadro normativo interno ed internazionale esistente, i due Uffici avevano già stipulato in data 24 aprile 2014 un memorandum di intesa per rafforzare la reciproca collaborazione. Questo membro nazionale italiano si è adoperato per la piena attuazione di tutte le parti di tale protocollo, informando il PNA di ogni caso per il quale sia apparso possibile, ovvero utile, un intervento di quest'ultimo per le finalità di coordinamento nazionale.

Inoltre, su disposizioni di questo membro, la segreteria dell'Ufficio ha inviato al PNA ogni convocazione di riunione di coordinamento svoltasi ad Eurojust in casi di criminalità organizzata e terrorismo internazionale.

Infine, ogni documento di carattere strategico, specie nella materia del terrorismo, è stato condiviso con la D.N.A.A..

Al fine di arricchire la base informativa nei casi di particolare rilevanza (aventi implicazioni sul piano nazionale e transnazionale) e per individuare la portata di tutti i possibili collegamenti, il membro nazionale italiano ha frequentemente inviato al PNA richieste di verifiche e/o di approfondimento informativo in Banca Dati Nazionale.

¹⁵ In particolare, nei casi non riconducibili ad un *Eurojust profile* (per come sopra definito) l'Ufficio ha registrato i relativi atti secondo le procedure interne inviando la rogatoria al competente Punto di Contatto, usando un *format* comune. Il Corrispondente Nazionale/Punto di Contatto si è pertanto raccordato direttamente con la competente autorità giudiziaria straniera ovvero con il relativo Punto di contatto della Rete Giudiziaria, restando l'Ufficio italiano di Eurojust disponibile per eventuali e residue esigenze di cooperazione, qualora non abbiano sortito esito positivo le iniziative assunte in ambito Rete Giudiziaria.

Infine, al fine di dare pieno impulso alle citate direttive del Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia in materia penale, il membro nazionale italiano ha proposto al PNA l'opportunità di estendere formalmente il protocollo sottoscritto in data 24 aprile 2015 alla materia del terrorismo, ed al fine di includervi gli scambi informativi relativi alle squadre investigative comuni.

Questo membro nazionale italiano ha poi avviato intensi rapporti di collaborazione anche con la **Procura Generale della Corte di Cassazione**, consistenti in un interscambio informativo in relazione a casi operativi per i quali è stato utile il supporto del suddetto Ufficio giudiziario. Inoltre è stato concordato con l'Ufficio del Procuratore Generale un interscambio in relazione alle attività ed esperienze maturate dalla Procura Generale della Cassazione nel contesto del Forum dei General Prosecutors e la ricezione costante e tempestiva delle sentenze della Suprema Corte di Cassazione rilevanti nella materia della cooperazione giudiziaria, concordando la stipula di comune protocollo.

Ancora, sono stati avviati rapporti con le autorità di polizia a livello centrale per verificare la praticabilità di scambi informativi con gli organismi centrali di polizia (R.O.S., DIA, SCICO, SCO), per le esigenze del coordinamento investigativo sovranazionale. Infatti, al di là dei casi operativi in cui rappresentanti di tali organismi centrali hanno partecipato alle attività di Eurojust nel contesto di riunioni di coordinamento, è apparso utile stabilire contatti tra l'Ufficio italiano ad Eurojust ed i suddetti Organismi per l'interscambio informativo, per l'accertamento di possibili collegamenti investigativi tra il piano nazionale e quello sovranazionale.

In questo contesto sono state avviate anche forme di collaborazione con la Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, per le esigenze di cooperazione e del coordinamento in indagini per reati in materia di traffico internazionale di stupefacenti.

Allo scopo di promuovere la conoscenza di Eurojust e dei suoi meccanismi operativi, l'ufficio italiano di Eurojust ha anche ospitato la visita di delegazioni italiane al di fuori di contesti operativi legati a riunioni di coordinamento. Tale modalità si sta rivelando efficace mezzo per veicolare la cultura della cooperazione giudiziaria e del coordinamento, avendo offerto ai partecipanti l'occasione per una diretta acquisizione di informazioni sul funzionamento dell'organismo. Nel corso del 2016 sono state organizzate le seguenti riunioni:

- **16 marzo 2016**: visita di una delegazione della Scuola di perfezionamento delle Forze di Polizia e del corso XXXI di alta formazione in viaggio di istruzione con visite agli organismi dell' Unione Europea.

- **14 settembre 2016**: visita di una delegazione del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri.

-**30 settembre 2016**: visita di una delegazione della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati.

-**15 novembre 2016**: visita di una delegazione del Consiglio giudiziario di Milano nel corso della quale il Membro nazionale italiano e il Procuratore Generale di Milano hanno firmato un protocollo di lavoro.

Tali incontri si aggiungono a quelli direttamente promossi dall'organismo, di carattere strategico, a cui sono stati invitati a partecipare magistrati italiani e rappresentanti del desk. Ci si riferisce alle seguenti riunioni:

- "20th Meeting of the Network for Investigation and Prosecution of Genocide, Crimes against Humanity and War Crimes", svoltosi nei giorni **23,24 e 25 maggio 2016**.
- "12th Meeting of National Experts on Joint Investigation Teams", svoltosi nei giorni **15 e 16 giugno 2016**.
- Consultative Forum of Prosecutors General and Directors of Public Prosecutions of the Member States of the European Union, organizzato congiuntamente dalla Presidenza olandese dell'Unione Europea e da Eurojust e svoltosi il **3 giugno 2016**.
- Partecipazione al meeting of EJM contact points and representatives of the Desks, svoltosi **l'8 giugno 2016**.
- Plenary Meeting of The European Judicial Network (EJM), organizzato dalla presidenza olandese e svoltosi ad Amsterdam il **9 giugno 2016**.
- Annual Meeting of the National Experts on Joint Investigation Teams, svoltosi nei giorni **15 e 16 giugno 2016**.
- Tactical meeting on terrorism "Building an effective judicial response to foreign terrorist fighters", svoltosi nei giorni **22 e 23 giugno 2016**.
- 21° riunione della Rete dei Punti di Contatto per il genocidio svoltasi dal **12 al 14 ottobre 2016**.

Capitolo III

Le aree di criminalità nei casi trattati da Eurojust nel 2016

1) Le procedure trattate da Eurojust nel 2016 e le aree di criminalità; 2) Il coinvolgimento di Eurojust negli strumenti di mutuo riconoscimento: le procedure di attuazione dei MAE ; 3) I rapporti di Eurojust con i paesi terzi

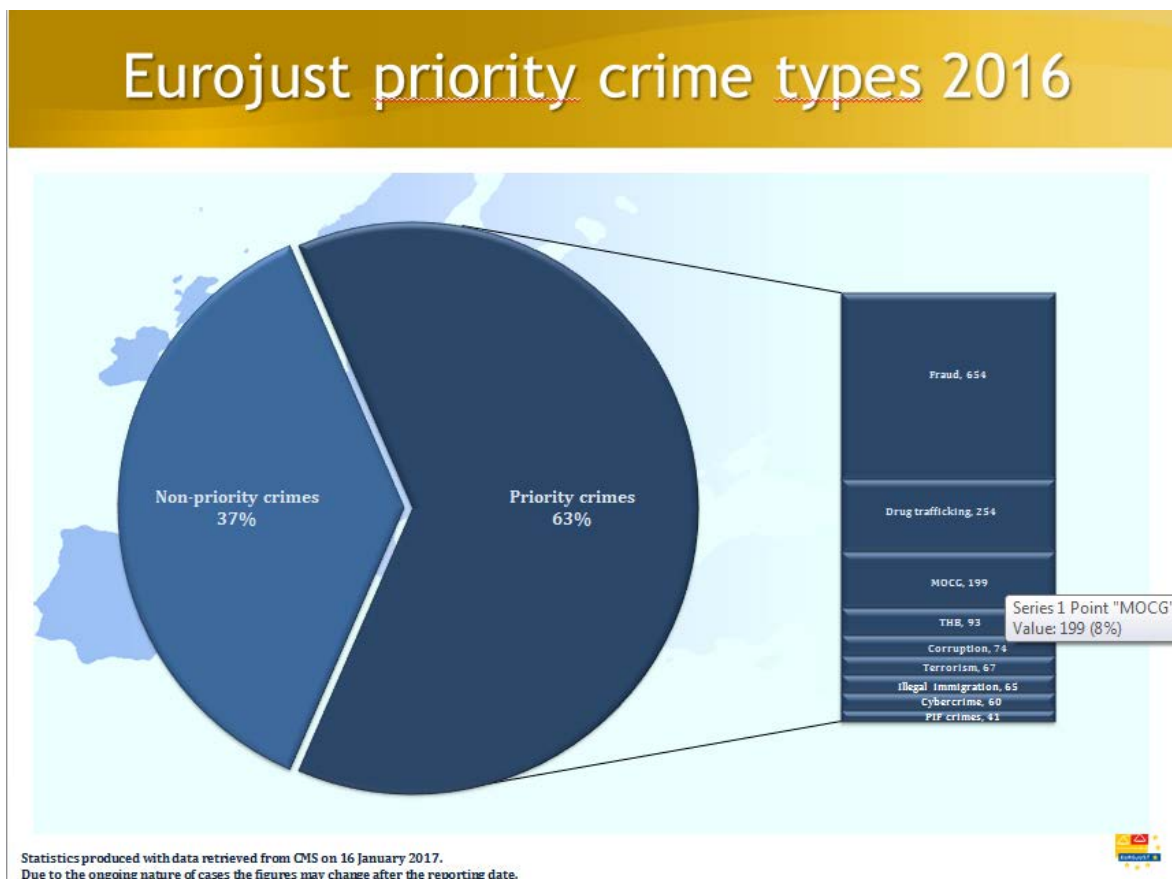
1) Procedure trattate da Eurojust per il 2016 ed aree di criminalità

Nel presente capitolo si intendono analizzare le forme di criminalità per le quali le autorità giudiziarie hanno fatto ricorso ad Eurojust, per come ricavabili dagli atti trattati dall'Ufficio (rogatorie, strumenti basati sul principio del mutuo riconoscimento, scambio di informazioni). Si cercherà, in altri termini, di analizzare dal punto di vista delle fattispecie criminose i procedimenti nei quali Eurojust ha svolto le proprie attività di supporto alla cooperazione giudiziaria ed al coordinamento, per come richieste dalle singole autorità. Da tale analisi si cercherà di verificare se sia possibile anche inferire informazioni sui trend criminali in atto, che si stanno sviluppando a livello sovranazionale, quali osservati dalla prospettiva di lavoro dell'organismo.

Prima ancora di analizzare i dati e le informazioni che riguardano specificatamente l'attività svolta dal desk italiano (oggetto del successivo capitolo), è dunque utile condurre tale tipo di verifica in forma necessariamente **aggregata**, con riferimento al lavoro complessivamente svolto da Eurojust, che, come in precedenza ricordato, ha registrato e trattato 2306 casi operativi nello scorso anno (2016).

Dai dati elaborati emerge che il **65%** delle procedure gestite nel 2016 dall'organismo ha riguardato forme di **criminalità definite prioritarie** (*priority crimes*) in quanto riconducibili alle fattispecie per le quali il Collegio di Eurojust, con decisione del 21 gennaio 2014, ha selezionato le sue priorità operative per il periodo 2014-2017. Esse sono state fissate tenendo in considerazione le indicazioni del Consiglio nella sua seduta del 6/7/ giugno 2013 e trasfuse nelle nove priorità dell'*European Policy Cycle*. Si tratta delle frodi, del traffico internazionale di stupefacenti, di forme di criminalità organizzata aventi ad oggetto il traffico di veicoli rubati e la proprietà privata (MOCG), il traffico di esseri umani, la corruzione, il terrorismo, il favoreggiamento della immigrazione clandestina, le diverse forme di cybercrime e le forme di reato lesive degli interessi finanziari dell'Unione europea (PIF crime).

Il 37 % dell'attività operativa ha invece riguardato altre fattispecie di reato **non costituenti** una priorità secondo il deliberato dell'organismo. Rientrano, pertanto, in tale porzione le procedure che hanno riguardato, ad es., ipotesi di bancarotta, reati colposi, etc., ma anche le condotte di partecipazione ad associazione criminale, per le quali Eurojust viene attivata su specifica richiesta di assistenza. L'immagine sotto riportata è illustrativa della rilevata suddivisione.



Alcune precisazioni terminologiche: come si può notare, nell'attività operativa svolta vi è una netta prevalenza dei casi di frode, espressione ampia che ricomprende sia le truffe (più o meno aggravate), che le frodi fiscali, in particolare quelle c.d. carosello (le c.d. *missing trader intra community fraud* e le connesse fattispecie di riciclaggio), che le forme di frode riconducibili all'operatività di organizzazioni criminali.

Quanto a quest'ultime, va evidenziato che nel sistema di registrazione dei casi (CMS), tale reato è censito innanzitutto come categoria a sé stante (nelle forme della partecipazione ad organizzazione criminale e della direzione e costituzione dell'organizzazione). Inoltre, per l'individuazione delle fattispecie riconducibili all'operatività di gruppi criminali, è necessario considerare anche alcuni reati fine. Pertanto, i reati associativi presenti nelle procedure trattate da Eurojust, si

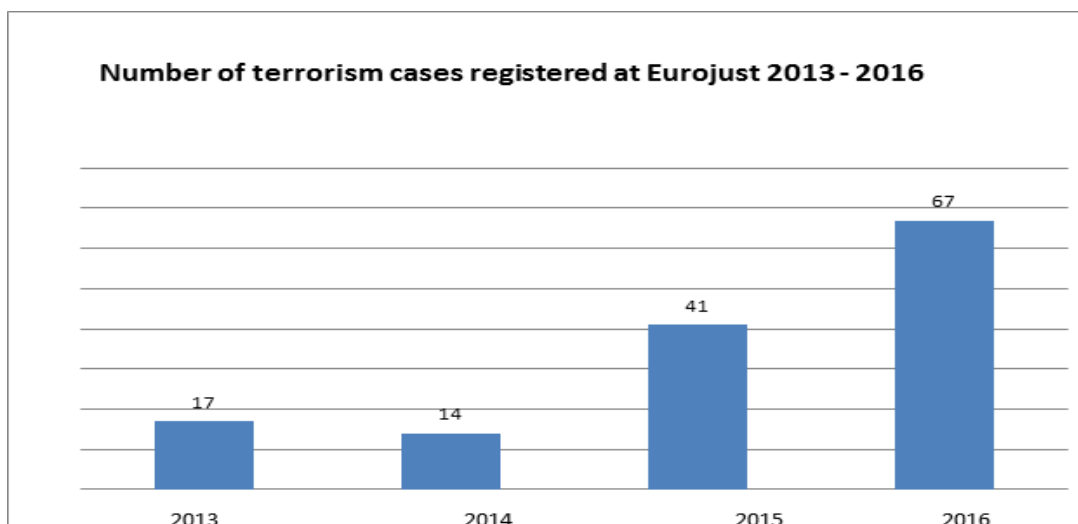
rinvengono anche nei casi di traffico internazionale di droga, di frode, e in quelli censiti sotto la categoria MOCG (*mobile organised criminal group*), che riguarda specificamente i casi nei quali le autorità nazionali hanno investigato gruppi non specificamente stanziati su un determinato territorio (appunto mobili), e dediti in prevalenza a reati predatori. Vanno tenute in considerazione, sotto questo profilo, anche le fattispecie di illecito traffico in beni culturali ed i reati contro il patrimonio (furti e rapine).

Analoga considerazione merita **il reato di riciclaggio, che nel 2016 è stato registrato nel sistema in 295 casi**, spesso aggregato come fattispecie connessa rispetto alle altre forme di reato (*predicate offense*), fonte dei proventi di reato criminosi (**questo è avvenuto in 99 casi operativi, di cui ben 45 riguardano l'Italia come paese richiesto**).

Per queste caratteristiche classificatorie del sistema nella registrazione dei casi, è stato necessario, ai fini della ricostruzione dell'attività svolta specificamente dal desk italiano, procedere ad una analisi anche disaggregata, prendendo in considerazione i singoli atti giudiziari (rogatorie, scambi informativi), inviati a questo Desk dalle autorità giudiziarie nazionali.

Approfondendo l'analisi con riguardo ad alcune specifiche forme di criminalità trattate da Eurojust, ed in particolare i reati di terrorismo, di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e di criminalità informatica, costituenti aree criminali prioritarie nell'Agenda europea per la Sicurezza della Commissione, si osserva che:

- vi è stato nel 2016 un **aumento dei casi di terrorismo, pari a 67 casi registrati**, rispetto ai **41 casi registrati nel 2015** ed ai **14 del 2014**. Tale crescita riflette senz'altro una maggiore necessità da parte della autorità giudiziarie dei paesi membri di rivolgersi ad Eurojust nei casi di indagini per i reati di terrorismo internazionale, ma, come osservato dall'ECTC (*European Counter Terrorism Coordinator*) nei suoi documenti di analisi, tale attitudine allo scambio informativo non è ancora adeguata alla entità della minaccia terroristica e sicuramente vi sono ampi margini per migliorare la qualità e la quantità dello stesso. In tal senso appare totalmente condivisibile il ripetuto invito delle istituzioni europee a fare un uso più ampio delle possibilità operative offerte da Eurojust (in sinergia con le attività svolte da Europol e dal suo centro di coordinamento antiterrorismo). L'immagine sottostante dà conto del quadro descritto.



- Allo stesso modo si registra **un aumento dei casi deferiti ad Eurojust nel settore del favoreggiamento della immigrazione clandestina**. Nel 2016, infatti, sono stati registrati **65 casi**, con un lieve incremento rispetto al 2015 (**60 casi**). Anche qui la tendenza è direttamente correlata alle crisi migratorie in atto che interessano il bacino del Mediterraneo centrale e che hanno riguardato nei primi mesi dell'anno anche l'area balcanica. È anche interessante osservare che i dati – che esprimono i procedimenti penali nei quali sono stati innestati meccanismi di cooperazione giudiziaria - riguardano non solo i paesi che direttamente si affacciano sull'area (Grecia, Italia), ma quelli toccati dai fenomeni in questione come paesi di transito (es. Ungheria) o di destinazione (Germania, Regno Unito).

Analogamente a quanto rappresentato in materia di terrorismo, ritiene lo scrivente membro nazionale che il ricorso alla piattaforma Eurojust ancora non rifletta adeguatamente l'entità dei fenomeni criminosi in questione, atteso che – come risulta documentato in moltissimi casi – dietro ogni evento migratorio vi è sempre l'operatività di un gruppo criminoso o di una sua cellula che si prende cura delle attività del reclutamento dei migranti, della organizzazione del viaggio, del procacciamento dei documenti, dei successivi trasferimenti sino alla destinazione finale. Anche in tale settore migliori sinergie con Europol – presente sul piano operativo nei vari Hot Spot e nell'attività di *secondary check* richiesta dal Consiglio dell'UE nelle sue Conclusioni del mese di Novembre 2015 - oltre che con le autorità giudiziarie nazionali, potranno incrementare il ricorso alle attività di coordinamento assicurate da Eurojust. L'immagine che segue è esplicitiva di quanto esposto:



Seguono info-grafiche relative ai paesi richiedenti e richiesti di assistenza giudiziaria nell'area criminale in questione (favoreggiamento immigrazione clandestina) che esprimono la natura *pan-europea* del fenomeni in questione:





In materia poi di **criminalità informatica sono stati registrati nel sistema operativo di Eurojust 115 casi**, nelle sue diverse forme ed articolazioni (phishing, botnet, child abuse images). Le varie fattispecie di reato sono quasi sempre espressive o sintomatiche del crimine organizzato. Anche dai dati di Eurojust si conferma, dunque, che la cybercriminalità sta sempre di più emergendo *come forma di manifestazione della criminalità organizzata transnazionale, e tra queste è quella che si sta espandendo sempre più rapidamente*. Più di tre quarti degli atti di cybercriminalità sono dunque legati alla criminalità organizzata. Secondo stime attendibili elaborate da organizzazioni internazionali, la cybercriminalità è diventata rapidamente un'attività potenzialmente in grado di rendere oltre 3.000 miliardi di dollari l'anno. In assenza di un'adeguata e comune regolamentazione e vista la capacità insufficiente di molti paesi, si è rivelato difficile combattere il fenomeno. La stessa giurisprudenza italiana si è dovuta cimentare in un'importante opera interpretativa, analizzando le organizzazioni che operano on line e ravvisando nelle stesse quei requisiti tradizionalmente riservati ai reati associativi.

Se dal punto di vista investigativo occorre un impegno globale per assicurare una migliore tutela, servono anche normative più rigide, visto che, sinora, i "cybercriminali" non hanno avuto alcuna difficoltà a eludere la legge sfruttandone le lacune nei paesi meno regolamentati. I perpetratori e le loro vittime possono trovarsi ovunque, ma gli effetti sono visibili nell'intera società, il che pone l'accento sulla necessità di una risposta internazionale urgente e risoluta.

Da tempo il tema della cybersicurezza è al centro delle istituzioni europee che hanno articolato la propria visione intorno a cinque priorità strategiche, illustrate nella comunicazione congiunta del 2013 adottata dalla **Commissione europea e dall'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato**

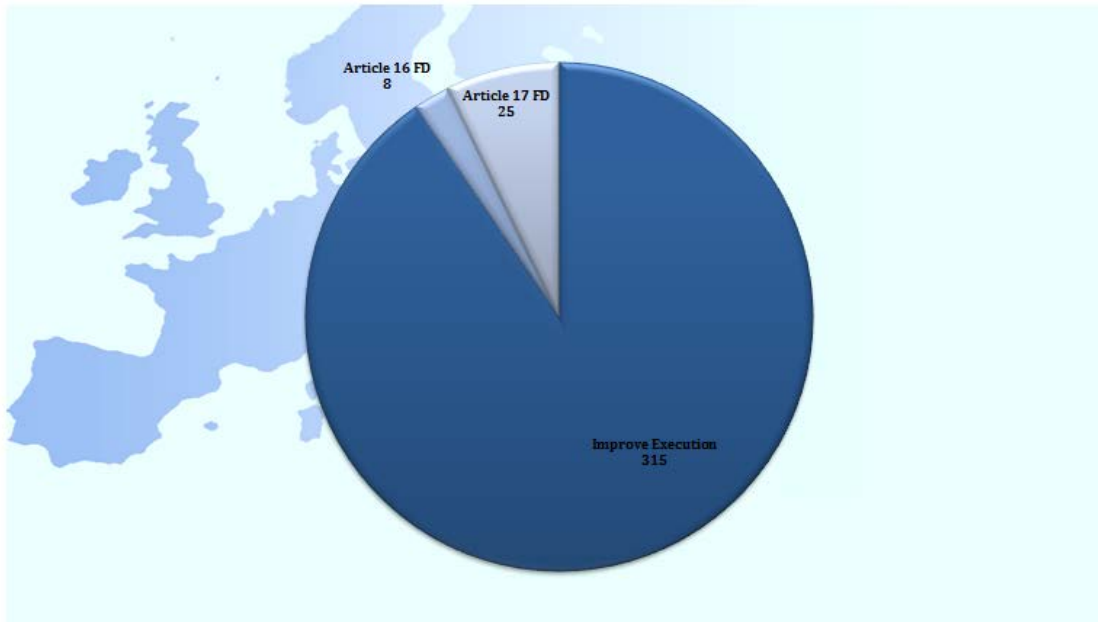
Economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni¹⁶. Esse sono state individuate: a) nel raggiungere la *cyberresilienza* intesa come capacità di contrastare, a livello di sistemi nazionali e di UE, i rischi e le minacce cibernetiche aventi dimensione transfrontaliera, preparando una risposta coordinata in situazioni di emergenza; b) nel ridurre drasticamente il *cybercrime* c) nello sviluppare una politica e capacità di *cyberdifesa* connesse alla Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC); d) nello sviluppare le risorse industriali e tecnologiche per la *cybersicurezza*; e) nel creare una politica internazionale coerente dell'Unione europea sul ciberspazio e promuovere i valori costitutivi dell'UE. Il contrasto al *cybercrime* è dunque uno degli aspetti centrali della politica europea in materia di cybersicurezza. Esso è al centro dell'Agenda di Sicurezza dell'Unione Europea per il triennio 2016-2019 e costituisce obiettivo prioritario delle sue istituzioni, accanto al contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, al terrorismo e alla criminalità organizzata.

2) Il coinvolgimento di Eurojust negli strumenti di mutuo riconoscimento: le procedure di attuazione dei MAE

L'analisi generale sulle attività operative di Eurojust non può prescindere dall'impegno profuso nel settore degli strumenti basati sul principio del mutuo riconoscimento. Se cominciano a trovare applicazione, anche dal lato italiano, le procedure in materia di *freezing order* di cui alla Decisione quadro 2003/577, non vi è dubbio che la gran parte dei casi riguarda procedure di consegna basate sul mandato d'arresto europeo, di cui alla decisione del Consiglio GAI n. 584 del 2002. In tal senso, come è noto, la normativa sovranazionale prevede espressamente il riferimento ad Eurojust nel caso di mandati di arresto europeo concorrenti (ex art. 16 della citata Decisione) ovvero in caso di ritardo nella loro esecuzione (ex art. 17 della Decisione in parola). Va sul punto evidenziato che Eurojust ha registrato nel 2016 un gran numero di casi (pari a 315), nei quali l'esigenza delle autorità giudiziarie nazionali è stata quella di incrementare l'efficacia delle procedure di consegna, con la risoluzione di problemi pratici che riguardano per lo più carenze nella documentazione trasmessa ai fini della convalida. L'alto numero di procedure in cui è stata interessata Eurojust conferma che nonostante il principio in materia sia quello della diretta corrispondenza tra le autorità giudiziarie interessate (autorità emittente ed autorità richiesta dell'esecuzione), è avvertita la necessità di un soggetto "facilitatore". L'intervento di Eurojust è stato dettato anche da esigenze di coordinamento sovranazionale, laddove è stato richiesto all'organismo di assicurare la contestualità nella fase esecutiva di misure cautelari. Appare facile predizione quella per cui analogo supporto sarà necessario anche quando sarà compiutamente trasposta negli ordinamenti nazionali la normativa sull'ordine di indagine europeo, di cui alla Decisione del Consiglio n. 41 del 2014. L'info-grafica sottostante dà conto plasticamente dell'impegno di Eurojust in materia di MAE.

¹⁶ Trattatasi della "Strategia dell'Unione europea per la *cybersicurezza*: un ciberspazio aperto e sicuro, cfr. documento JOIN(2013) 1, finale, della Commissione e dell'Alta Rappresentante dell'Unione europea del 7 febbraio 2013.

EAW cases in 2016



Statistics produced with data retrieved from CMS on 16 January 2017.
Due to the ongoing nature of cases the figures may change after the reporting date.

17



3) I rapporti di Eurojust con i paesi terzi

La decisione del 16 dicembre 2008 ha fissato un quadro giuridico che consente a Eurojust di instaurare e mantenere relazioni di cooperazione, nonché di concludere accordi, non solo con le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'Unione europea – quali Europol¹⁷, OLAF¹⁸, Frontex, Rete europea di formazione giudiziaria¹⁹ – (art. 26 della decisione modificata), ma anche con Stati terzi e organizzazioni internazionali (art. 26- *bis*).

Al fine di agevolare la cooperazione giudiziaria con Paesi non membri dell'UE, un'ulteriore novità è consistita nella possibilità per Eurojust di distaccare magistrati di collegamento presso uno Stato terzo, previa conclusione di un accordo di cooperazione con detto Stato (art. 27-*bis*).

¹⁷ Con l'Europol è stato già concluso un Accordo di collaborazione il 9 giugno 2004 (consultabile in www.eurojust.europa.eu) Il Consiglio dell'UE, peraltro, già con una dichiarazione del 6 giugno 2008, ha sollecitato una revisione urgente di tale accordo, anche in considerazione del riordino della disciplina regolativa delle competenze ed attribuzioni di Europol come entità dell'Unione, a seguito della Decisione del Consiglio del 6 aprile 2009, in *GUUE*, L 121, del 15 maggio 2009, p. 37 s.

¹⁸ Cfr. il recente Accordo pratico sulle modalità di cooperazione fra Eurojust e l'Olaf nella lotta contro le frodi finanziarie, la corruzione e qualsiasi altro reato che leda gli interessi finanziari della Comunità europea, sottoscritto tra i due organismi il 24 settembre 2008. L'accordo è pubblicato in *GUUE*, C 314, del 9 dicembre 2008, p. 3 s.

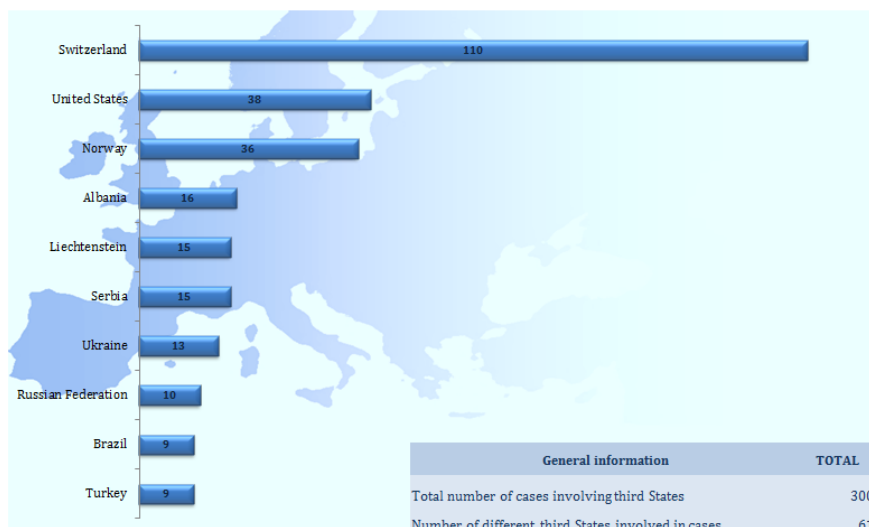
¹⁹ V. il *Memorandum of understanding* stipulato con la Rete europea di formazione giudiziaria del 7 febbraio 2008, in www.eurojust.europa.eu.

Alla luce delle dinamiche della moderna criminalità che ha assunto forme di sviluppo che, nei singoli casi, vanno ben oltre le dimensioni dello spazio giudiziario europeo, è particolarmente importante la potenzialità operativa di Eurojust in direzione dei paesi terzi. Essa viene attuata o attraverso punti di contatto, ovvero nei casi di più intensa cooperazione, attraverso la stipula di accordi di lavoro, che spesso preludono al distacco dei magistrati stranieri presso l'organismo. E' quanto accaduto, ad esempio, nel caso della Svizzera, degli Stati Uniti e della Norvegia. Quanto ai punti di contatto, attualmente Eurojust può vantare collegamenti con 28 punti di contatto, disseminati su scala globale, dalla Cina al Medio Oriente al Sud America, ai quali i membri nazionali possono rivolgersi per lo scambio di informazioni utili a verificare lo stato di attuazione di rogatorie internazionali.

Nel 2016 sono stati conclusi nuovi *agreement* da Eurojust, che ha stipulato accordi di cooperazione con Ucraina e Montenegro. Inoltre, è stato ampiamente discusso nel Collegio ed è stato approvato nel mese di gennaio 2017, il modello di accordo ai fini del distacco di un magistrato di Eurojust presso Stati terzi, creando le premesse per la piena applicazione della normativa del 2009.

Dall'esame dell'operatività effettuata nell'anno in esame emerge che gli Stati terzi con i quali Eurojust ha sviluppato maggiore cooperazione giudiziaria sono la Svizzera, gli Stati Uniti, la Norvegia, l'Albania, il Liechtenstein, la Serbia, l'Ucraina, la Federazione Russa, il Brasile e la Turchia. L'immagine che segue è rappresentativa dei casi trattati con i citati paesi terzi:

Top ten Third States in Eurojust casework 2016



General information	TOTAL
Total number of cases involving third States	300
Number of different third States involved in cases	61

Statistics produced with data retrieved from CMS on 16 January 2017.
Due to the ongoing nature of cases the figures may change after the reporting date.



Capitolo IV

L'attività operativa del Desk italiano: analisi qualitativa dei casi trattati e dei trend criminali

1) Le aree di criminalità desunte dai casi gestiti dal Desk nel 2016;
2) L'impegno dell'Ufficio in materia di squadre investigative comuni;
3) Le attività in materia di terrorismo internazionale; 4) I contributi del membro nazionale ai prodotti strategici di Eurojust sul terrorismo; 5) La nomina del punto di contatto in materia di *cybercime*.

1) Le aree di criminalità desunte dai casi gestiti dal Desk nel 2016.

Si è già dato conto nel capitolo II del rilevante numero di casi trattati dall'Ufficio nel 2016 (pari a 379), che segna un picco di operatività mai raggiunto in precedenza. E' stato evidenziato, in particolare, l'incremento dei casi aventi natura multilaterale, in attuazione di un ben preciso obiettivo operativo posto nel programma organizzativo adottato all'inizio dell'anno.

E' necessario a questo punto completare l'analisi in relazione alle fattispecie di reato emergenti nelle singole procedure (attive e passive). Per la specificità della criminalità di tipo mafioso che affligge il territorio nazionale (ma non solo esso) ci si soffermerà, in primo luogo, sulle **procedure di cooperazione concernenti le fattispecie di criminalità organizzata e quelle per traffico internazionale di stupefacenti**, in cui sono spesso coinvolte le organizzazioni nostrane (ndrangheta e camorra in special modo). Strettamente correlato è il tema delle attività svolte a beneficio delle **squadre investigative comuni** costituite dalle autorità italiane. Saranno poi esaminate le procedure di cooperazione in materia di terrorismo internazionale, analisi in parte già anticipata al capitolo secondo. Completerà la disamina il tema del rapporto con le autorità nazionali.

Analizzando i dati concernenti l'operatività svolta, si conferma nel 2016, anche al livello di Desk italiano, una **netta prevalenza dei casi di frode (75)**. Tali fattispecie, come precisato nella prima parte della presente relazione, riguardano soprattutto i casi di **frode fiscale** secondo lo schema della "frode carosello". Come è noto, nel caso degli acquisti intracomunitari, ovvero realizzati tra paesi appartenenti all'Unione Europea, le "**frodi carosello**" consentono di realizzare un guadagno tramite un fittizio diritto a detrarre l'Iva sugli acquisti. La normativa vigente, infatti, prevede l'applicazione dell'Iva sugli acquisti intracomunitari di beni, effettuati nel territorio dello stato nell'esercizio di imprese, arti o professioni o comunque effettuati da soggetti passivi d'imposta, nel Paese di destinazione del

bene. Il meccanismo fraudolento si basa su **operazioni triangolari** tra paesi membri della Comunità Europea e con l'introduzione di una o più società che fanno da filtro. La condotta fraudolenta è volta ad aggirare la normativa sul regime Iva degli acquisti intracomunitari, realizzando operazioni fittizie con il solo scopo di arrivare a poter detrarre crediti Iva inesistenti.

Il meccanismo fraudolento può essere così sintetizzato: il **fornitore comunitario** fattura la merce alla società cartiera italiana in regime di non imponibilità Iva, ai sensi dell'articolo 41 del D.L. n. 331/93. Naturalmente il fornitore è appartenente ad un paese U.E. diverso da quello in cui avviene la frode; la società interposta, denominata "**cartiera**" acquista il bene e lo rivende immediatamente, applicando l'Iva ordinaria con aliquota 22%, senza versare la relativa Iva esposta in fattura e senza presentare la dichiarazione Iva. Il suo unico scopo è creare fatture per operazioni inesistenti. La titolarità di queste società viene spesso affidata a soggetti prestanome e nullatenenti; il **cessionario nazionale**, reale acquirente della merce, porta in detrazione l'Iva pagata e assolta sull'acquisto, creandosi un indebito credito Iva, ed acquista, di norma, il prodotto ad un prezzo più vantaggioso. La necessaria transnazionalità delle condotte, nei casi in esame, determina la necessità dell'attivazione di meccanismi di cooperazione, di polizia e giudiziaria. Le necessarie concorrenti fattispecie di riciclaggio spiegano anche l'elevato numero di casi registrati per tale titolo di reato (**pari a 45**).

Seguono poi, per rilevanza numerica, i casi di procedure in cui vi è stato il coinvolgimento di **gruppi criminali organizzati (pari a 35)**, di cui **10 riguardano procedure avviate per il solo reato di cui all'art. 416 bis c.p.** mentre le restanti concernono, in prevalenza, indagini per il reato di cui all'art. 74 del D.P.R. 309/90.

La disamina degli atti giudiziari conferma **la proiezione transnazionale delle nostre organizzazioni criminali di tipo mafioso**, capaci di rapportarsi ad altre entità criminali **su scala globale**, specialmente nel settore del traffico internazionale di stupefacenti e del riciclaggio. In tal senso, le attività criminali descritte nelle rogatorie danno conto non solo dello svolgimento di cospicue attività di riciclaggio, all'estero, dei proventi delle attività criminose condotte in Italia, ma di vere e proprie massicce **attività di infiltrazione in alcuni paesi dell'UE**, che hanno interessato in particolar modo la **Spagna (luogo privilegiato degli investimenti dei gruppi appartenenti alla camorra napoletana), il Regno dei Paesi Bassi, la Romania, la Francia, il Regno Unito e la Germania**. L'indiretta conferma di tale capacità di infiltrazione, di cui è fatta menzione negli atti giudiziari pervenuti al desk, si trae non solo dalle cospicue attività economiche e dagli investimenti immobiliari realizzati all'estero (riconducibili a tali organizzazioni criminali ovvero a loro prestanome), **ma anche dalla accertata e prolungata presenza, in territorio straniero, di pericolosi latitanti** che possono contare su diffuse e capillari reti di appoggio per sentirsi sufficientemente protetti ed al riparo dall'azione di cattura.

Sulla base di tali premesse, questo membro nazionale ha cercato di focalizzare i propri sforzi organizzativi ed operativi verso tali forme di criminalità, proponendo agli Uffici giudiziari italiani maggiormente interessati specifiche progettualità nel supporto al coordinamento investigativo, culminate, in diversi casi, nella costituzione di squadre investigative comuni, spesso decise nel contesto di appropriate riunioni con i partner stranieri. Nel corso delle stesse, insieme ai magistrati del pubblico ministero italiani, è stato necessario condurre in primo luogo un'**azione informativa**, per la compiuta rappresentazione alle autorità straniere della minaccia criminale derivante da tali infiltrazioni nei propri territori.

Grazie a ciò è stato possibile orientare più correttamente il punto operativo dei nostri partner, spesso impropriamente alla ricerca della dimostrazione probatoria dei reati c.d. presupposto, in grado di giustificare le illecite forme di accumulo di ricchezza verificate nei propri paesi. E' stato invece adeguatamente rappresentato che determinate aree territoriali dei nostri partner europei sono spesso **direttamente interessate dall' operatività delle medesime organizzazioni, in quei paesi attive ed operative in senso economico-criminale**, al punto da poter assicurare per lunghi anni la latitanza di propri esponenti.

Anche dall'operatività del desk italiano di Eurojust si ha dunque conferma che i proventi illeciti dei reati commessi dalle organizzazioni criminali sono ampiamente riciclati nell'economia legale europea; che tali capitali, una volta reinvestiti nel tessuto sano dell'economia, rappresentano una seria minaccia per la libertà di impresa economica e di concorrenza, per via dei gravi effetti distorsivi. In tal modo i gruppi criminali possono accedere, progressivamente, alla vita politico-amministrativa per conseguire le risorse finanziarie di cui dispone la pubblica amministrazione e condizionarne le attività con la connivenza di politici e funzionari e dell'imprenditoria. Il condizionamento dell'apparato politico-amministrativo si manifesta soprattutto nel settore degli appalti e dei lavori per la realizzazione di opere pubbliche, dei finanziamenti pubblici, dello smaltimento di rottami e rifiuti, nonché dei contratti diretti all'acquisizione di beni di ogni tipo e alla gestione di servizi.

Sotto questo profilo, la mancanza, nei paesi in questione, di una fattispecie penale analoga a quella di cui all'art. 416 bis, ha rappresentato e rappresenta un ostacolo giuridico di non poco momento per l'efficace attivazione di meccanismi di cooperazione giudiziaria, in molti casi superato solo all'esito di ripetuti contatti e scambi informativi che questo Desk ha assicurato a beneficio delle proprie autorità giudiziarie nazionali.

Va pertanto salutata con favore la **Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016 sulla lotta contro la corruzione e il seguito dato alla risoluzione della commissione CRIM (2015/2110(INI))**, con cui la Commissione è stata invitata ad elaborare norme minime concernenti la definizione dei reati e delle sanzioni. Si chiede, in particolare, una nuova proposta legislativa

su un particolare tipo di organizzazione criminale, i cui membri approfittano della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere reati per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, concessioni, autorizzazioni, appalti e servizi pubblici, ovvero per trarre profitto o vantaggi illeciti per sé o per altri. Parimenti è meritevole di approvazione l'invito rivolto alla Commissione ad avanzare una proposta legislativa che istituisca un programma europeo specifico destinato a tutelare i testimoni e i collaboratori di giustizia che denunciano le organizzazioni criminali.

Le info grafiche che seguono appaiono indicative dell'analisi esposta, riferita alle procedure di cooperazione per aree di criminalità. La prima tabella è esplicativa dei casi nei quali l'Italia è stato paese richiedente assistenza giudiziaria:

Crime areas in 2016	
1 - Drug trafficking	24
2 - Cigarette smuggling	1
3 - Illegal immigrant smuggling	9
4 - Trafficking in human beings	7
5 - Motor vehicle crime	2
6 – Terrorism	7
7 - Crimes against life, limb or personal freedom	15
8 - Organized property crime including organised robbery	18
9 - Swindling and fraud	75
10 - Racketeering and extortion	4
12 - Forgery of administrative/ official documents	12

Crime areas in 2016	
13 - Forgery of money and means of payment	11
14 - Illegal trading	4
15 - Corruption	5
16 - Money-laundering and other related criminal offences	45
17 - Cybercrime	10
18 - Criminal offences affecting the European Union's financial interests	2
20 - Organised crime group involved	35
21 - Other offences committed together or in relation to the types of crime mentioned above	4
22 - Other types of criminal offences at the request of a competent authority of a Member State	43
23 - Other offences included in the scope of the EAW Framework Decision (Article 16 – 17 of the EAW Decision).	4

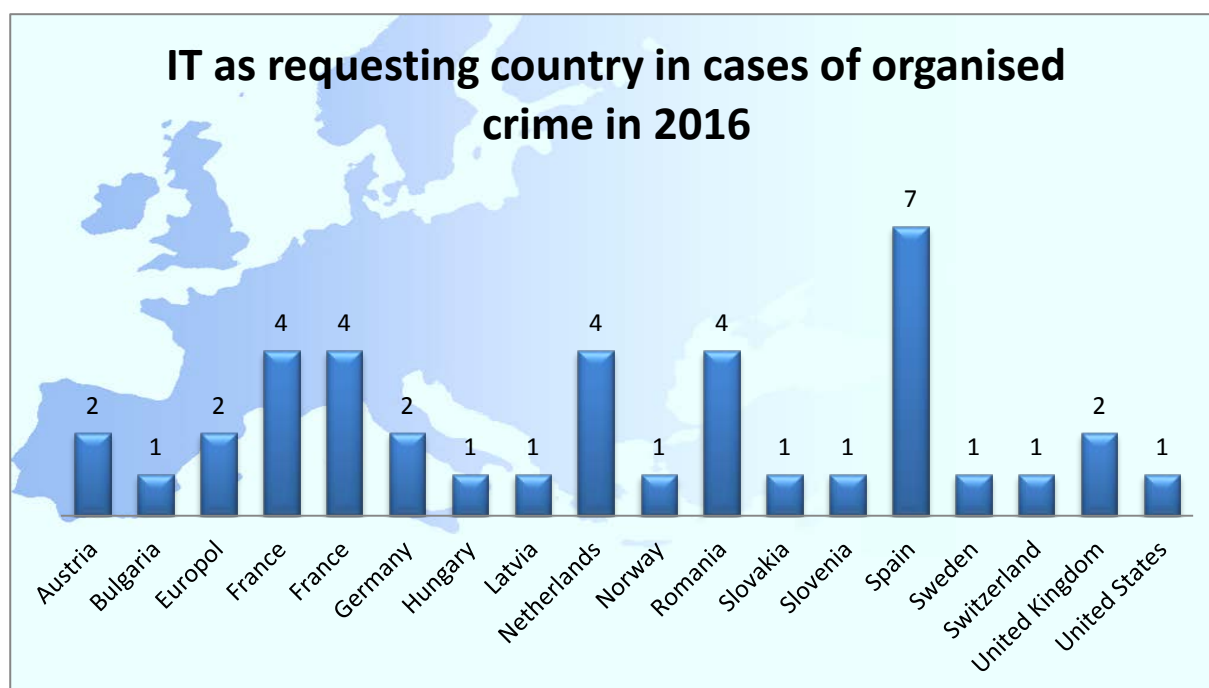
La successiva tabella riguarda i casi nei quali l'Italia ha ricevuto richiesta di assistenza giudiziaria nel 2016:

Crime areas in 2016	
1 - Drug trafficking	24

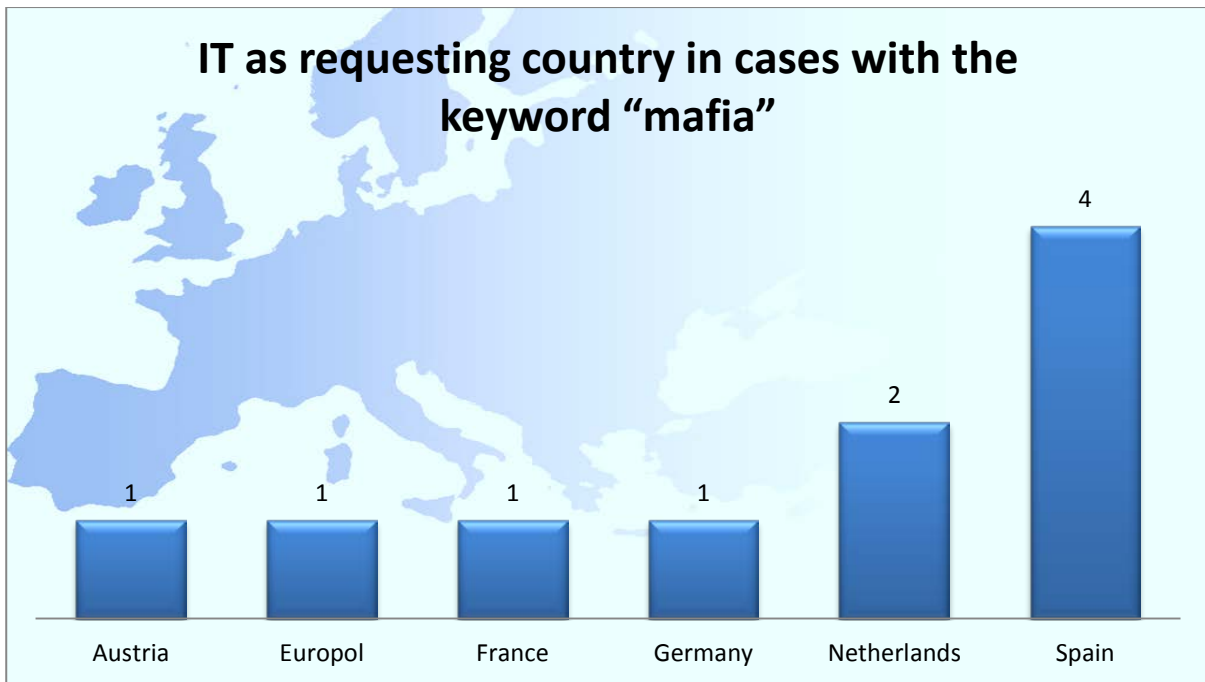
Crime areas in 2016	
2 - Cigarette smuggling	1
3 - Illegal immigrant smuggling	9
4 - Trafficking in human beings	7
5 - Motor vehicle crime	2
6 - Terrorism	7
7 - Crimes against life, limb or personal freedom	15
8 - Organized property crime including organised robbery	18
9 - Swindling and fraud	75
10 - Racketeering and extortion	4
12 - Forgery of administrative/ official documents	12
13 - Forgery of money and means of payment	11
14 - Illegal trading	4
15 - Corruption	5
16 - Money-laundering and other related criminal offences	45
17 - Cybercrime	10
18 - Criminal offences affecting the European Union's financial interests	2

Crime areas in 2016	
20 - Organised crime group involved	35
21 - Other offences committed together or in relation to the types of crime mentioned above	4

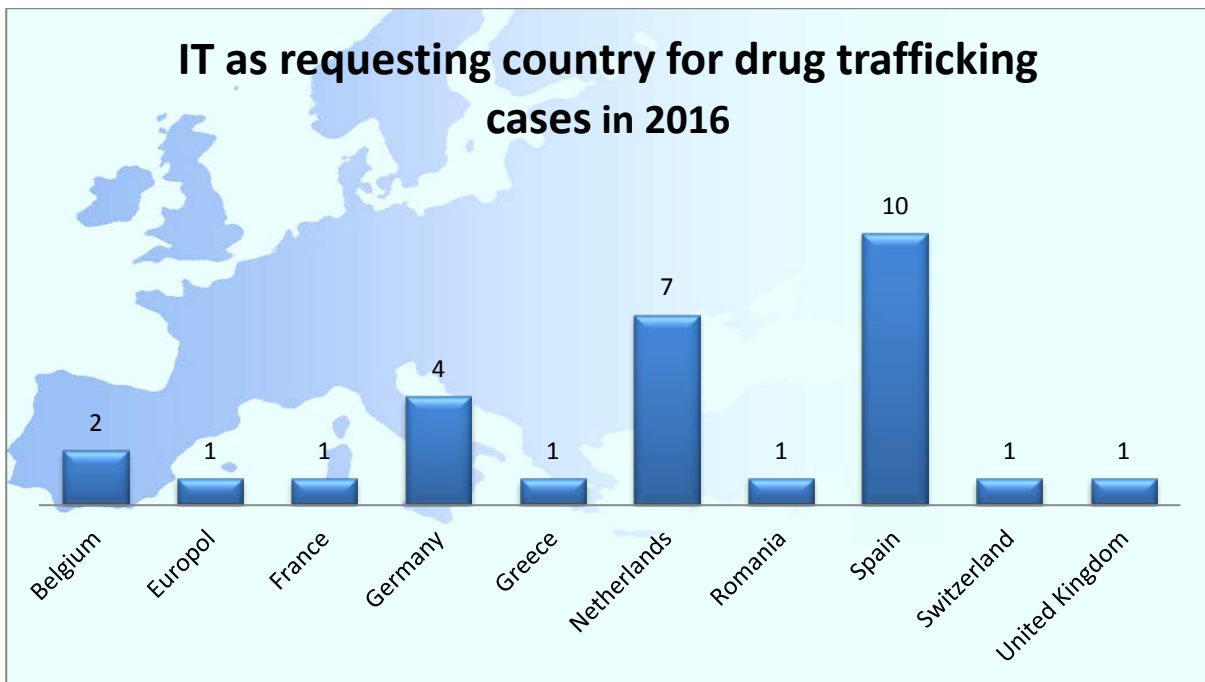
La tabella che segue, invece, fornisce uno spaccato delle procedure di cooperazione che hanno riguardato specificamente le indagini (**censite nel numero di 24 casi**) per reati di criminalità organizzata in senso stretto, a prescindere dai reati fine (ossia per il reato di partecipazione ovvero direzione e costituzione di una organizzazione criminale) ed in base al paese dell'UE verso cui la collaborazione/ovvero il coordinamento è stato cercato .



La successiva info-grafica è rappresentativa dei casi registrati in cui è emerso il diretto riferimento alle fattispecie di cui all'art. 416 bis c.p., selezionate in base ai paesi dell'UE verso cui è stata avanzata richiesta di cooperazione giudiziaria o di coordinamento:



Infine, si riportano i casi nei quali le autorità giudiziarie italiane hanno richiesto assistenza nelle fattispecie di traffico internazionale di stupefacenti, ove si assiste ad una netta prevalenza delle richieste verso la Spagna, l'Olanda e la Francia.



2) L' impegno dell'Ufficio in materia di squadre investigative comuni

Come è noto, con decreto legislativo n. 34 del 2016, è stata data attuazione nel nostro Paese alla Decisione Quadro n. 2002/465/GAI del Consiglio dell'Unione

Europea relativa alle squadre investigative comuni, strumento fondamentale di cooperazione giudiziaria nel contrasto al crimine transnazionale, che costituisce una delle forme più avanzate del principio del coordinamento investigativo sovranazionale. Eurojust ha specifiche competenze in materia di squadre investigative, ai sensi degli articoli 6 e 7 della citata Decisione Quadro, che prevedono la possibilità, rispettivamente, per i membri Nazionali e per il Collegio di Eurojust, di chiedere alle autorità giudiziarie nazionali coinvolte in una indagine a carattere transnazionale, di istituire una squadra investigativa comune. Inoltre, ai sensi dell'art. 13 della successiva Decisione Quadro n. 2009/426/GAI sul rafforzamento di Eurojust, gli Stati membri sono tenuti ad informare i membri Nazionali dell'avvenuta istituzione di una squadra investigativa alla quale partecipi la propria autorità giudiziaria, nonché dei loro risultati. Infine, Eurojust ospita il Segretariato della Rete dei punti di contatto (esperti nazionali) in materia di squadre, deputato a promuovere il supporto, anche finanziario, alle squadre investigative. Le competenze di questo membro nazionale in materia di squadre investigative comuni discendono direttamente dalla legge n. 421 del 2005 di attuazione della Decisione di Eurojust n. 187 del 2002.

In materia va poi tenuto presente che Eurojust è l'unico organismo dell'Unione Europea che può finanziare le squadre investigative comuni (di seguito, SIC). Tanto si ricava dall'art. 9f della Decisione Quadro 2002/187/GAI del Consiglio dell'Unione Europea che istituisce Eurojust, in base al quale – da un lato – i Membri Nazionali sono legittimati a partecipare alle SIC che coinvolgono gli Stati di appartenenza e – dall'altro – i finanziamenti dell'Unione Europea alle SIC sono subordinati all'invito dei Membri Nazionali interessati a partecipare all'attività delle stesse. Scopo del finanziamento da parte di Eurojust è quello di promuovere la costituzione delle SIC, riducendo l'impatto sui bilanci dei singoli Stati membri coinvolti. Le attività finanziate sono, in particolare, le seguenti:

- 1) riunioni delle SIC, partecipazione ad attività d'indagine condotte nel territorio di un altro Stato;
- 2) le traduzioni durante le attività di indagine delle SIC, compresa la traduzione di materiale probatorio, documenti processuali o relativi al caso per cui si procede;
- 3) il trasferimento transfrontaliero di beni sequestrati, materiale probatorio, documenti processuali o relativi al caso per cui si procede.

Per beneficiare del finanziamento, i membri nazionali degli Stati coinvolti devono essere stati invitati a partecipare alle SIC.

Allo scopo di fornire ogni utile supporto alle autorità giudiziarie nazionali interessate, **questo membro nazionale ha dapprima provveduto a svolgere un'azione informativa**, inviando a tutte le autorità giudiziarie nazionali, attraverso i propri corrispondenti nazionali, una serie di documenti, quali: il manuale ad uso delle squadre investigative comuni" ad opera del Segretariato del Consiglio dell'Unione Europea; il modello di accordo volto alla costituzione di una

squadra investigativa comune” ad opera del Segretariato del Consiglio dell’Unione Europea; la guida ai finanziamenti per le squadre investigative comuni” ad opera del Segretariato della Rete delle squadre investigative comuni.

Ancora, con la fattiva collaborazione dei colleghi del Ministero della Giustizia, Ufficio II, è stato affrontato il problema di natura meramente contabile al fine di consentire alle autorità giudiziarie italiane la disponibilità di una scheda di identificazione finanziaria, necessaria per l’accesso ai finanziamenti di Eurojust.

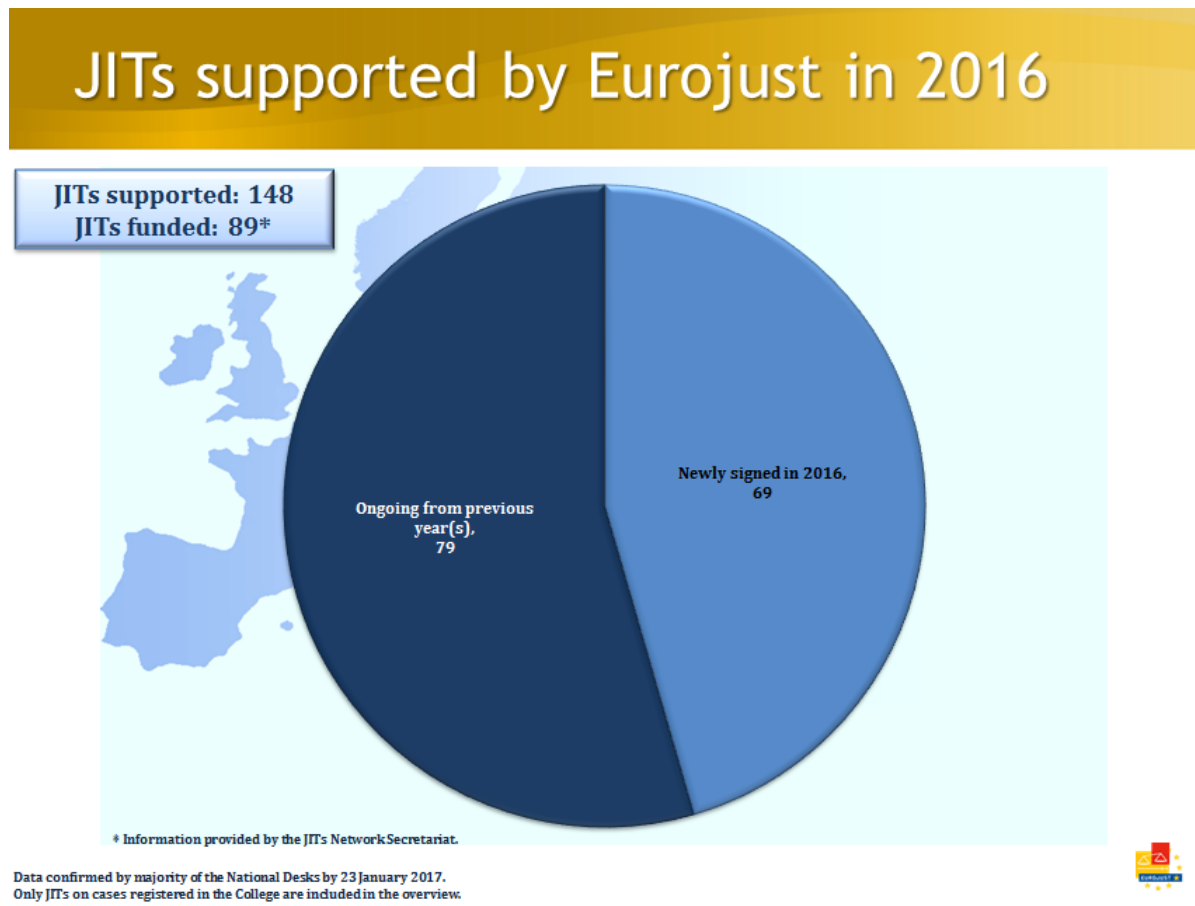
Infine, **specifico impulso è stato dato alle procedure di costituzione di squadre investigative nel contesto di riunioni di coordinamento** promosse dall’Ufficio. Questo è accaduto in **8 casi**, per diverse forme di criminalità a carattere transnazionale, come riportato nella tabella che segue:

NO	EUROJUST ID	LEADING COUNTRY	PARTICIPATING COUNTRIES/ ORGANISATIONS	DATE	FUND BY EJ
1	30347	GERMANY	ITALY, CZECH REPUBLIC	08/06/2016	application sent on 12 July 2016
2	30592	ITALY	SPAIN	26/07/2016	application sent on 8 September 2016
3	32524	ITALY	SPAIN	19/10/2016	application sent on 1 December 2016
4	25143	NETHERLANDS	ITALY, GERMANY	19/10/2016	application sent on 20 October 2016
5	32070	ITALY	ROMANIA	26/10/2016	application sent on 1 December 2016
6	34534	ITALY	NETHERLANDS	08/12/2016	TO BE SENT
7	20429	FINLAND	ITALY, GERMANY	13/12/2016	TO BE SENT
8	30751	ITALY	BELGIUM, OLAF	pending signature by OLAF	TO BE SENT

Tale dato è senz’altro positivo, avuto riguardo al fatto che in Italia è stata appena avviata l’esperienza in materia e tenuto conto del fatto che, a livello generale,

Eurojust ha, nel corso, del 2016 supportato la costituzione di 69 nuove squadre investigative, sicché più del 10% è ascrivibile all'azione del Desk italiano.

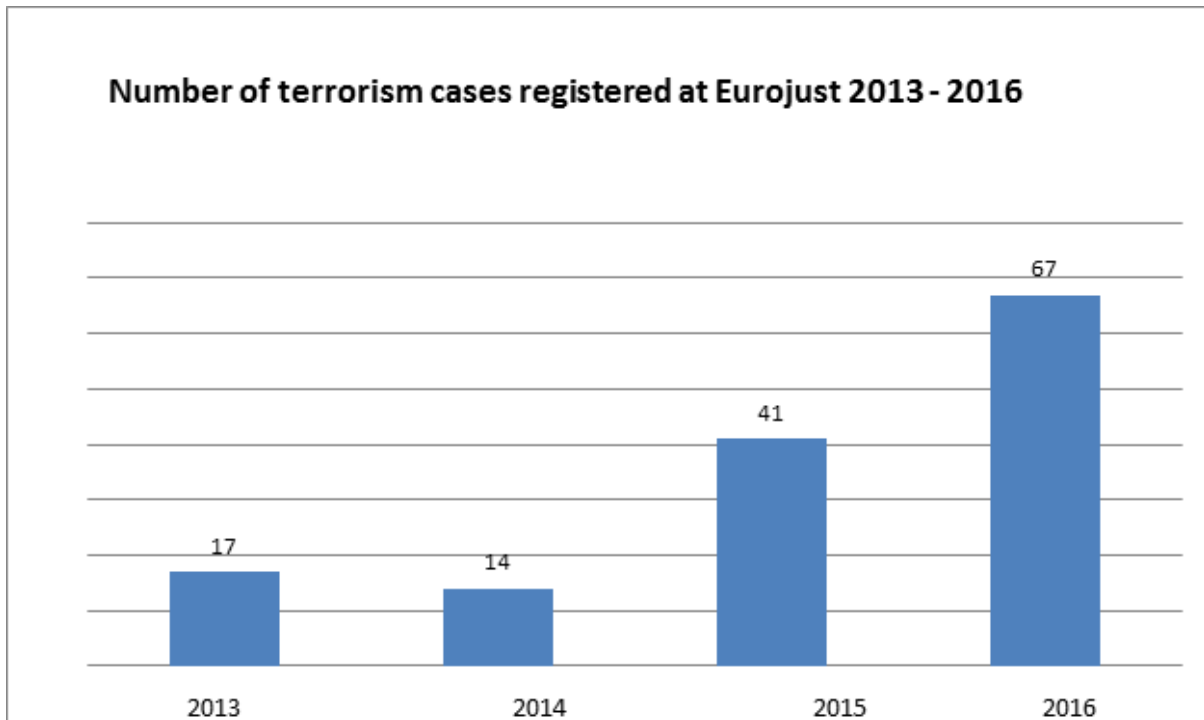
Si riporta al riguardo l'info-grafica che concerne le squadre supportate dall'organismo nel 2016:



3)Le attività operative del Desk in materia di terrorismo internazionale

Nelle attività di cooperazione giudiziaria e di coordinamento di indagini per reati di terrorismo internazionale sono stati già illustrati i dati generali dell'organismo, che esprimono un trend crescente nel ricorso ad Eurojust, che va ulteriormente incoraggiato quale presupposto per organizzare una risposta giudiziaria tempestiva ed efficiente alla sfida posta dalla minaccia terroristica.

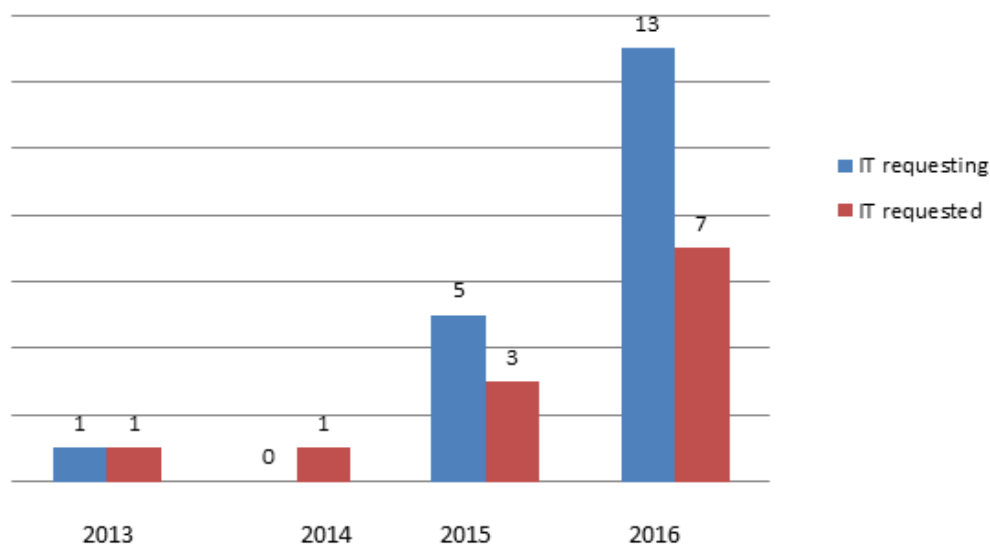
Il grafico che segue riproduce, in sintesi, l'andamento generale relativo al coinvolgimento di Eurojust nei casi di terrorismo nel periodo 2013-2016:



Per quanto concerne il nostro Paese, la progressiva sensibilizzazione delle autorità giudiziarie nazionali, sollecitata da questo membro nazionale anche in occasione degli incontri tecnici svoltisi presso il Ministero della Giustizia, sta determinando un sensibile miglioramento circa il numero dei casi in cui le autorità giudiziarie nazionali hanno fatto ricorso ad Eurojust, in rapporto alle pregresse annualità.

In tal senso è eloquente il grafico sotto-riportato: nel **2016 sono stati registrati 20 casi** relativi a procedure di cooperazione giudiziaria e coordinamento rispetto agli **8 registrati nell'anno precedente**:

**Eurojust terrorism cases:
Italy as requesting/ requested country
2013 - 2016**



Lo scambio di atti e informazioni verso l'Ufficio italiano di Eurojust in materia di terrorismo internazionale sta migliorando anche per effetto di importanti iniziative che hanno consentito, sul piano nazionale, di rimuovere alcuni ostacoli che potevano intralciare la fluidità e tempestività del suddetto scambio.

Infatti, in materia di scambio di informazioni con la D.N.A.A. – corrispondente nazionale di Eurojust - era intervenuta **la risoluzione del C.S.M. del 16 marzo 2016** sull'organizzazione dei rapporti tra gli Uffici di Procura per i delitti commessi in materia o con finalità di terrorismo. In tale circolare si faceva riferimento, al suo punto 7), ai poteri di accesso diretto del P.N.A. alle informazioni contenute nei registri ex art. 117 C.P.P. comma 2 bis c.p.p. detenuti dai competenti Uffici di Procura, escludendo la possibilità di una diretta disposizione di tali informazioni, quando non vengono in rilievo le funzioni di coordinamento del Suo ufficio. Veniva citato, ad esempio, il caso degli accessi richiesti nell'ambito delle attività di cooperazione internazionale, sicché, nei casi di scambio informativo di siffatta natura, non avrebbe potuto prescindersi, secondo la citata risoluzione, dal consenso del competente procuratore della Repubblica.

L'applicazione di tale indirizzo anche verso l'ufficio italiano di Eurojust avrebbe potuto creare uno iato temporale rilevante tra le richieste di scambio attivate da questo membro nazionale verso la D.N.A.A. - originate da dati emergenti a livello internazionale (ottenuti, ad esempio, nei rapporti con gli altri desk) - e la restituzione di appropriati feedback, con pregiudizio per le funzioni di coordinamento.

Tale sistema appariva anche non aderente alle previsioni normative che fissano obblighi giuridici in capo alle autorità giudiziarie per la trasmissione di informazioni ad Eurojust (cfr. Decisione del Consiglio del 2005 n. 671) ²⁰.

Sul piano interno viene anche in rilievo l'art. 7 comma terzo della legge 41 del 2005 che prevede a carico del Procuratore della Repubblica che procede ad indagini transnazionali (che interessano almeno due Stati Membri o uno Stato Membro ed uno Stato terzo), l'obbligo di dare informazione al Membro Nazionale di Eurojust. Ad analoga *ratio* risponde la normativa sovranazionale di cui all'art. 13 della Decisione n. 426 del 2009, secondo cui le *autorità giudiziarie nazionali* dovranno comunicare all'organismo le indagini in cui sia emersa la necessità di istituire una squadra investigativa comune ed i risultati della stessa; i casi in cui siano sorti conflitti di giurisdizione o gli stessi potrebbero sorgere; le indagini in cui vadano disposte consegne controllate riguardanti almeno tre Stati (e coinvolgenti almeno due Membri Nazionali); i casi in cui siano emerse reiterate difficoltà ovvero il rifiuto di eseguire richieste di cooperazione giudiziaria²¹.

Rispetto a tale sistema si pone poi la peculiare posizione della DNAA quale corrispondente nazionale di Eurojust, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 41 del 2005, oltre che punto di contatto della Rete Giudiziaria Europea. Il dialogo e lo scambio informativo fra i due organismi non è solo una "buona prassi", ma è previsto dall'art. 25 bis a) della Decisione 16 dicembre 2008, 2009/426/GAI di rafforzamento dell' Eurojust che prevede l'obbligo per i Membri Nazionali "di informare i Punti di Contatto della Rete Giudiziaria²² dei casi che meglio possono essere trattati dalla Rete. Lo stesso obbligo, speculare, è previsto dall'art. 10 b)

²⁰ Si riportano per stralcio alcuni dei suoi contenuti rilevanti: (*Articolo 2*) Trasmissione di informazioni relative ai reati terroristici all'Eurojust, all'Europol e agli Stati membri (par. 4): Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per garantire che almeno le informazioni di cui al paragrafo 4 riguardanti le indagini penali e le informazioni di cui al paragrafo 5 concernenti le azioni penali o le condanne penali per reati terroristici, che toccano o possono toccare due o più Stati membri, raccolte dall'autorità competente, siano trasmesse:

a) all'Europol, conformemente alla legislazione nazionale e alle disposizioni della Convenzione Europol, per essere elaborate; b) all'Eurojust, conformemente alla legislazione nazionale e nei limiti di quanto consentito nella decisione Eurojust, al fine di consentirle di svolgere le sue funzioni.4. Le informazioni da trasmettere all'Europol, conformemente al paragrafo 3, sono le seguenti: a) i dati per l'identificazione della persona, del gruppo o dell'entità; b) gli atti oggetto dell'indagine e relative circostanze specifiche; c) la qualificazione del reato perseguito; d) il collegamento con altri casi pertinenti; e) il ricorso a tecnologie di comunicazione; f) la minaccia rappresentata dal possesso di armi di distruzione di massa.5. Le informazioni da trasmettere all'Eurojust, a norma del paragrafo 3, sono le seguenti: a) i dati per l'identificazione della persona, del gruppo o dell'entità interessati oggetto di un'indagine o azione penale; b) la qualificazione del reato perseguito e le relative circostanze specifiche; c) informazioni sulle condanne definitive per reati terroristici e le circostanze specifiche relative a tali reati; d) il collegamento con altri casi pertinenti; e) le richieste di assistenza giudiziaria esistenti, comprese le rogatorie, presentate a un altro

²¹ Accanto a queste ipotesi vi è poi l'ulteriore obbligo di comunicazione, a carattere generale, riguardante casi in cui siano coinvolti tre Stati Membri e nei quali siano state trasmesse richieste di assistenza giudiziaria ad almeno due di essi. Perché sorga l'obbligo è necessario che ricorrano ulteriori presupposti: in primo luogo, che il reato per il quale si procede sia punito con una sentenza di condanna o un ordine di carcerazione per un periodo minimo di cinque o sei anni.

²² "I membri nazionali informano i punti di contatto della Rete Giudiziaria Europea, caso per caso, su tutti i fascicoli che ritengono possano essere trattati più opportunamente dalla rete"

della Decisione 16 Dicembre 2008, 2008/976/ GAI istitutiva della Rete dei punti di contatto (articolo 10 b)²³.

Il Procuratore Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo, aderendo alle prospettazioni dello scrivente membro nazionale, con **nota del 3 maggio 2016**, sollecitava al C.S.M. la formulazione di chiarimenti interpretativi delle indicazioni contenute nella citata risoluzione del 16 marzo 2016.

Il Consiglio Superiore della Magistratura, in data 12 ottobre 2016, adottata una nuova delibera con cui definitivamente chiariva *che gli obblighi di cooperazione e di comunicazione al desk italiano di Eurojust costituiscono precisi obblighi derivanti dalla normativa europea ed internazionale. Di converso può chiarirsi che il rappresentante nazionale ad Eurojust, pur con le sue peculiarità, può considerarsi, ai fini che qui interessano, soggetto in senso lato " interno al sistema informativo requirente" nell'ambito dei compiti e delle funzioni affidategli dalla legge italiana. Ne consegue che per un verso sarà possibile per il PNAA comunicare i dati informativi dei registri penali ad Eurojust senza preventiva autorizzazione del Procuratore della Repubblica per altro sarà lo stesso PNAA all'atto della comunicazione, a ricordare gli obblighi di riservatezza e di segreto investigativo che dovranno essere superati esclusivamente al Procuratore competente che ne ha la disponibilità. Spetterà poi al Rappresentante italiano di Eurojust curare correttamente il trattamento dei dati di cui ha avuto disponibilità.*

Il miglioramento dello scambio informativo tra autorità giudiziarie in materia di terrorismo internazionale, risponde anche a precise indicazioni che provengono dalle istituzioni dell'Unione. **Il coordinatore antiterrorismo dell'Unione** ha presentato nel mese di giugno 2016 la sua relazione "Condivisione di informazioni nel contesto antiterrorismo: uso di Europol e di Eurojust" (Doc. 9795/16, 7 giugno 2016). Essa segue ad una prima valutazione sull'uso di banche dati europee e internazionali che il CTC EU ha fornito al Consiglio il 14 aprile 2016 (Doc. ID 7726 & ID 16). La relazione riconosce il valore aggiunto degli strumenti operativi di Eurojust come le riunioni e i centri di coordinamento citando anche il primo centro di coordinamento condotto dalle autorità italiane di Eurojust (operazione JWEB) come un esempio del valore aggiunto apportato da Eurojust in materia di lotta al terrorismo.

Tuttavia, riflettendo sull'utilizzo effettivo da parte degli Stati membri degli strumenti operativi quale Eurojust, il CTC EU conclude che "**Eurojust è sottoutilizzata al fine di contrastare il terrorismo**" (p. 13). A questo proposito, invita gli Stati membri "a valutare ulteriormente i vantaggi operativi che possono

²³ Inoltre, il Progetto di regolamento di Eurojust riafferma l'obbligo di cui sopra per i membri nazionali e aggiunge che Eurojust e i punti di contatto della Rete possono "possono usufruire dell' Eurojust National Coordination System (ENCS) quando una richiesta richiede l'assistenza di Eurojust o della Rete Giudiziaria Europea ...". (Articolo 39 (d)).

Ancora : il Progetto di regolamento Eurojust ha rafforzato il ruolo dei ENCS affermando che il "Membro nazionale dell'Eurojust è informato di tutte le riunioni dei ENCS in cui le questioni relative a casi operativi vengono discusse e vi possono partecipare, se necessario." (Articolo 20 (4 bis) .

trarre dal migliore utilizzo dei sistemi e degli strumenti a loro disposizione in Europol e Eurojust” (p. 12). Ancora, nella nota presentata dal CTC EU al Consiglio il 14 aprile 2016 (Doc. 7726/16, 14 aprile 2016), è stato ricordato che “i capi di Stato o di governo dell’Unione europea e il Consiglio GAI hanno ripetutamente richiesto di rafforzare la condivisione delle informazioni e il massimo utilizzo di strumenti dell’UE in questo contesto. Nonostante questa sia una priorità politica e nonostante siano stati compiuti alcuni progressi, ***l’attuale implementazione a livello di Stato membro rimane irregolare e la condivisione delle informazioni non rispecchia ancora la minaccia***” (p. 1). In particolare il CTC UE, considerate le indicazioni costanti che “il numero dei sospetti terroristi coinvolti hanno un passato criminale e le reti criminali sono usate per l’approvvigionamento di armi e documenti falsi e altro supporto logistico”, invita a **“una migliore osservanza degli Stati membri con gli obblighi derivanti dall’articolo 13 della decisione di Eurojust**, in particolare lo scambio di informazioni con Eurojust su casi di traffico illecito di armi da fuoco, su traffico di droga, tratta di immigrati clandestini, cybercriminalità e altri reati gravi, per consentire l’identificazione di legami con casi di terrorismo e, ove opportuno, il rilevamento delle reti criminali” (p. 3).

Il Coordinatore europeo ha concluso rilevando ***“c’è poca giustificazione al perché le informazioni relative a tutte le azioni giudiziarie e condanne, i collegamenti con altri casi pertinenti, nonché le richieste di assistenza giudiziaria, comprese le rogatorie e i mandati di arresto europei e le rispettive risposte non vengano trasmessi a Eurojust in tempo utile e in maniera sistematica, come legalmente richiesto dalla decisione del Consiglio 2005/671/GAI”*** (p. 4).

4) I contributi del membro nazionale ai prodotti strategici di Eurojust sul terrorismo

Lo scrivente membro nazionale, nel corso dell’anno, è divenuto anche membro del team antiterrorismo, contribuendo direttamente alla elaborazione di prodotti strategici messi costantemente a disposizione delle autorità nazionali. Ci si riferisce:

-all’elaborazione del ***Terrorist Conviction Monitor***, documento che viene periodicamente messo a disposizione di giudici e pubblici ministeri che si occupano di casi di terrorismo e pubblicato regolarmente dal 2008. Esso fornisce una panoramica regolare su tutte le condanne e assoluzioni collegate al terrorismo in tutta l’Unione europea, aggiornamenti giuridici, nonché analisi giudiziarie delle sentenze pertinenti;

-all’elaborazione del ***Rapporto periodico (pubblicato sin dal 2012) sul fenomeno dei Foreign Fighters*** che contiene la risposta della giustizia penale ai c.d. combattenti terroristi stranieri. Eurojust si è concentrato sul fenomeno dei

combattenti terroristi stranieri in Siria dal novembre 2012 quando la sua assistenza è stata richiesta dalle autorità belghe. Da allora, il lavoro di Eurojust in relazione a combattenti terroristi stranieri è stato effettuato su livelli operativi, tattici e strategici²⁴;

- all'elaborazione **del Memorandum sul finanziamento del terrorismo**, documento di Eurojust con accesso limitato che contiene una panoramica degli strumenti giuridici e delle norme adottate a livello internazionale e comunitario per contrastare il finanziamento del terrorismo, fornendo una sintesi delle loro disposizioni;

- all'aggiornamento del **MANUALE CBRN-E**, che fornisce agli esperti dell'Unione europea assistenza giudiziaria specialistica multi-settoriale in indagini e azioni penali relative alla criminalità transnazionale che coinvolgono sostanze chimiche, biologiche, radiologiche, nucleari e esplosive (CBRN-E). La sua quinta versione è stata prodotta nel giugno 2016.

- al meeting tattico sul terrorismo (giugno 2016)

Eurojust ha tenuto il suo annuale incontro tattico sul terrorismo (*“Costruire una efficace risposta giudiziaria ai combattenti terroristi stranieri”*) il 22 e 23 giugno 2016. L'incontro ha combinato presentazioni sui casi di combattenti terroristi stranieri con discussioni in tre workshop paralleli. I partecipanti all'incontro tattico hanno incluso i corrispondenti nazionali di Eurojust per il terrorismo di 28 Stati membri, pubblici ministeri specializzati contro il terrorismo degli Stati membri e paesi terzi (Svizzera, Norvegia, Stati Uniti, Turchia, Montenegro, Albania, Serbia e Bosnia Erzegovina), il coordinatore antiterrorismo dell'Unione europea, il capo del centro europeo antiterrorismo (ECTC) in Europol e il direttore dell'Intelligence and Situation Centre (INTCEN) dell'UE. Le autorità italiane sono state rappresentate dal membro nazionale per l'Italia a Eurojust e dal procuratore nazionale anti-mafia, dr. Franco Roberti.

²⁴ Per la prima volta nel 2013, Eurojust è stato invitato dal Consiglio GAI a presentare il risultato dei suoi lavori in corso sui combattenti terroristi stranieri e sulla relazione “L'adeguatezza del quadro giuridico negli Stati membri, la risposta della politica criminale, l'uso delle sanzioni amministrative e il rafforzamento dello scambio di informazioni nel contesto di indagini e di azioni penali”, e a presentare raccomandazioni specifiche. Eurojust ha elaborato su richiesta del Consiglio GAI e del CTC dell'EU tre relazioni classificate sulle sue opinioni sul fenomeno dei combattenti terroristi stranieri e la risposta della giustizia penale che sono state presentate al Consiglio GAI rispettivamente nel 2013, 2014 e 2015. Le relazioni sono state inviate anche, fra gli altri, ai corrispondenti nazionali di Eurojust per questioni di terrorismo. La quarta relazione Eurojust sulla risposta della giustizia penale ai combattenti terroristi stranieri è stata pubblicata verso la fine di novembre 2016. Essa ha evidenziato alcuni problemi rimanenti e individuati di recente nelle indagini sui combattenti terroristi stranieri e le azioni penali in tutta Europa, tra cui: i più recenti sviluppi nelle legislazioni nazionali, concentrandosi in particolare sui poteri speciali e di emergenza applicabile in caso di attacchi terroristici; la risposta della giustizia penale alla radicalizzazione (interventi nazionali, programmi, gestione dei trasgressori, formazione del personale, condanne e pratiche di diversione, ecc.); e la necessità di un approccio comune nel contesto di legami identificati tra il terrorismo e la criminalità organizzata, per esempio la tratta di immigrati clandestini, il traffico di armi da fuoco, ecc. Si farà riferimento alle migliori pratiche per affrontare tali sfide e si presenteranno le lezioni apprese dall'esperienza della giurisprudenza.

L'obiettivo di questo incontro è stato lo scambio di informazioni e di migliori pratiche in materia di approcci di politica di diritto penale e le risposte della giustizia penale alla sfida posta dai combattenti terroristi stranieri e dai rimpatriati a livello nazionale, internazionale e a livello di Unione europea. **Lo scrivente ha presieduto il workshop sul tema dell'ammissibilità dell'intelligence e sull'uso delle informazioni raccolte da servizi di intelligence (nazionali ed esteri).** Il tema è stato particolarmente sentito in quanto il rapporto con le fonti di intelligence è considerato di grande importanza per la costruzione di indagini penali in casi di terrorismo, in particolare contro i combattenti terroristi stranieri (FTF). Le informazioni acquisite dai servizi di intelligence sono ritenute cruciali per ottenere notizie approfondite circa le strutture e i membri delle organizzazioni terroristiche attive in Siria o in Iraq, a causa della difficoltà di mantenere attive le relazioni di assistenza giuridica reciproca nella regione. Ancora, gli Stati membri hanno esperienze diverse per quanto riguarda l'ammissibilità di tali informazioni come prova in un procedimento penale.

-ai rapporti con il costituito ECTC. Nel quadro delle relazioni con Europol in materia di terrorismo, lo scrivente membro nazionale ha avuto rapporti di lavoro con il Centro europeo antiterrorismo (ECTC) e l'Unità addetta alle segnalazioni su Internet (IRU) e la collaborazione con l'Ufficiale italiano distaccato presso il suddetto centro, al fine di offrire un contributo sempre più concreto ed efficace a beneficio delle autorità nazionali²⁵.

5) La nomina del punto di contatto in materia di cybercrime

Tra le innovazioni organizzative promosse da Eurojust in materia di criminalità va dato conto che in data 24 novembre 2016 è partita l'attività di un nuovo network giudiziario in materia di *cybercrime* (*European Judicial Cybercrime Network*). Si tratta di un network informale di punti di contatto, che mette capo, quanto al supporto organizzativo ed economico, ad Eurojust che ospiterà anche il relativo segretariato. Esso è stato formalmente istituito con decisione del Consiglio UE del giugno 2016, sulla base di una iniziativa della Presidenza di turno olandese, sostenuta anche da Eurojust (cfr. *9 June 2016 Conclusion of the Council of the*

²⁵ In conformità con le conclusioni del Consiglio a cui hanno aderito i ministri della giustizia e degli affari interni il 20 novembre, l'Europol ha istituito la Comunità europea contro il terrorismo Center (ECTC), che ufficialmente ha iniziato le sue attività il 25 gennaio 2016. L'ECTC è stato concepito per generare fiducia e sensibilizzare le autorità nazionali competenti per la lotta contro il terrorismo circa gli strumenti di cooperazione esistenti a livello di UE, tra cui i servizi e gli strumenti di Europol, massimizzando così la cooperazione operativa e lo scambio di informazioni nel settore della lotta contro il terrorismo. Esso è incaricato di servire come un centro di informazioni avanzato mediante il quale gli Stati membri possono aumentare la condivisione di informazioni e il coordinamento operativo. L'ECTC si concentra su come affrontare i combattenti stranieri, la condivisione di intelligence e competenze in materia di finanziamento del terrorismo (ad esempio attraverso il programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi (TFTP)), la propaganda terroristica online e l'estremismo (attraverso l'Unità addetta alle segnalazioni su Internet (Internet Referral Unit, IRU), il traffico illecito di armi e la cooperazione internazionale per aumentare l'efficacia e la prevenzione.

European Union (10025/16) on the establishment of the European Judicial Cybercrime Network supported by Eurojust).

Il network è destinato - attraverso i contatti tra gli esperti nazionali designati, appartenenti alle magistrature dei paesi membri dell'UE - ad agevolare lo scambio di informazioni a carattere tecnico e/o strategico e di buone pratiche in materia di criminalità informatica. A disposizione del punto di contatto nazionale vi è anche la possibilità di accesso ad una piattaforma informatica che, nel tempo, intende facilitare la condivisione, tra le autorità degli Stati membri, delle informazioni trattate dal network. Nel suo atto costitutivo è precisato che l'azione dell'*European Judicial Cybercrime Network* non potrà sovrapporsi a quella di Eurojust, cui compete lo scambio informativo in singoli casi giudiziari ed operativi, nonché il supporto al coordinamento sovranazionale.

In base al punto 4 delle Conclusioni del Consiglio sopra richiamate, Eurojust ha richiesto agli Stati Membri di voler indicare un magistrato a livello nazionale come punto di contatto per lo Stato interessato. Questo membro nazionale interloquiva con le competenti articolazioni del Ministero della Giustizia ai fini della individuazione e nomina di un punto di contatto nazionale.

Con provvedimento dell'8.11.2016 veniva pertanto designato il collega dr. Francesco Cajani, magistrato esperto nel settore ed in servizio presso la Procura di Milano. Questa rappresentanza nazionale ha da tempo avviato scambi con il dr. Cajani, risultati particolarmente utili per confronti di natura tecnico/giuridica su alcuni aspetti emergenti dalle attività di cooperazione giudiziaria. Nella pratica, potranno essere sperimentate anche nuove forme di collaborazione con tale punto di contatto. Questi, ad esempio, potrà segnalare, d'intesa con le autorità giudiziarie titolari dei relativi procedimenti, casi in materia di criminalità informatica a carattere transnazionale, per i quali potrebbe essere utile il supporto di Eurojust (per le esigenze della cooperazione giudiziaria internazionale e del coordinamento).

CAPITOLO V

1) Illustrazione di alcuni casi trattati dal Desk nel 2016

Premessa: mentre le relazioni inviate negli anni precedenti sono state basate, in prevalenza, nella trasmissione dei dati statistici del Desk e dell'elenco dei casi trattati, si è ritenuto, per il 2016, di seguire un diverso format, nel tentativo di offrire all'attenzione del lettore non soltanto una panoramica sulla attività svolta in termini quantitativi, ma anche un'analisi qualitativa del contributo offerto alle autorità giudiziarie nazionali in materia di cooperazione giudiziaria e coordinamento, ed una panoramica dei problemi emersi in materia.

Tale impostazione è apparsa anche funzionale ad una esigenza di verifica della realizzazione degli obiettivi programmatici ed organizzativi fissati da questo membro nazionale all'inizio dell'anno.

Appare utile, in ogni caso, presentare alcuni esempi di concrete procedure svolte dall'ufficio, per il loro possibile valore esemplificativo e la loro utilità informativa verso i colleghi che ancora non hanno sperimentato il ricorso all'organismo. Nella selezione di tali casi si è fatto riferimento a quelli corrispondenti ad indagini per le quali le esigenze di segretezza degli atti sono cessate all'esito dell'esecuzione di misure cautelari.

In essi è stato accuratamente escluso il riferimento a dati personali e sono state messe in evidenza le caratteristiche di transnazionalità che hanno giustificato il ricorso a Eurojust. Il mancato riferimento ad altri casi non è indice della loro minore rilevanza e significatività, ma risponde all'esigenza di preservare la riservatezza delle indagini nazionali di riferimento.

Caso Eurojust ID 29766 corrispondente ad una indagine coordinata dalla Procura di Modena per frode fiscale (Operazione BARQUEIRO)

La Procura della Repubblica di Modena ha proceduto in una indagine per reati di associazione per delinquere finalizzata alla bancarotta fraudolenta, al riciclaggio internazionale ed a plurimi reati tributari di varia natura. Sono stati coinvolti vari paesi dell'UE (Slovenia, Portogallo, Spagna e Croazia ed anche Paesi terzi quali il Brasile).

Trama criminale: decine di soggetti giuridici, grazie al sistematico ricorso ad una serie di prestanome, sono stati fittiziamente delocalizzati all'estero per drenarne le disponibilità aziendali dalle pretese dei creditori ed evitare conseguenze penali agli imprenditori coinvolti. La Guardia di Finanza, sulla base sia degli esiti dell'analisi dei

dati emersi dall'incisiva e penetrante attività investigativa, sia dell'attivazione di canali rogatoriali con le Autorità giudiziarie dei Paesi europei scelti come basi logistiche dal sodalizio criminale, ha ricostruito i meccanismi fraudolenti utilizzati da un professionista e dall'associazione da lui diretta e promossa per autofinanziarsi e per penetrare il sano tessuto economico nazionale tramite l'acquisizione di attività lecite di ristorazione ed alberghiere, da usare per il riciclaggio del denaro proveniente dalle condotte illecite. L'articolata associazione a delinquere, ramificata in diverse regioni italiane e con una spiccata vocazione transnazionale, era divenuta nel tempo una vera e propria holding del crimine, alla quale altri professionisti e imprenditori italiani si rivolgevano per perfezionare fittizie delocalizzazioni all'estero atte ad eludere la normativa fallimentare in danno dei creditori delle società interessate e spostare capitali dal territorio nazionale ricorrendo a fatturazioni per operazioni inesistenti. Al vertice del sodalizio criminale si trovava un professionista italiano che, con il supporto dei suoi più fidati collaboratori, anch'essi destinatari di ordinanze di custodia cautelare, curava il rientro in Italia di tali somme, riconsegnandole in contanti agli imprenditori coinvolti, attraverso svariate movimentazioni bancarie, anche estero su estero e tra società diverse, al fine di ostacolarne la tracciabilità, divenendo un vero e proprio "traghettatore" e ispirando il nome dell'operazione, ossia "Barqueiro".

Particolarmente lesiva per gli interessi erariali e al contempo remunerativa si è dimostrata, tra le molteplici attività criminali del sodalizio, la compensazione di falsi crediti IVA generati da società cartiere create ad hoc ed amministrate da un altro dei componenti della consorteria criminale, che venivano ceduti a titolo oneroso con formale atto notarile a imprenditori terzi, che li usavano per compensare proprie reali posizioni debitorie, creando così un danno alle casse dello Stato di diversi milioni di euro. Anche in tal caso gli investigatori hanno accertato che il corrispettivo di tali cessioni veniva fatto transitare su conti esteri, prettamente sloveni, dai quali, grazie ad un altro dei sodali colpito da provvedimento restrittivo, venivano dirottati in Portogallo, presso i conti correnti di alcune società gestite dal predetto professionista.

Esigenze di cooperazione giudiziaria e coordinamento investigativo:

In considerazione della vocazione transnazionale dell'associazione criminale, sono stati attivati gli strumenti di cooperazione giudiziaria internazionale con interessamento dei collaterali organi inquirenti esteri e con il ricorso ad Eurojust che ha curato la trasmissione delle richieste rogatorie a Slovenia, Portogallo, Spagna, Croazia e Brasile. Eurojust ha, altresì, assicurato un continuo scambio informativo, anche in assenza di formali rogatorie. E' stato organizzato un Coordination Meeting dal desk italiano (15.3.2016) anche con il coinvolgimento di Europol. Il 31.5.2016 è stato pianificato un *action day* con il supporto di Eurojust per la esecuzione di misure a livello transnazionale. Per tutta la durata delle operazioni è stato in funzione un coordination center, al fine di garantire l'esecuzione coordinata e contestuale dei molteplici provvedimenti cautelari ed investigativi emessi dall'A.G. modenese nei vari Paesi interessati. Il centro di

coordinamento, collegato in tempo reale con le varie autorità giudiziarie e polizie competenti, diretto dalla rappresentanza italiana, ha avuto anche il contributo essenziale degli analisti di Europol.

Risultati dell'*action day* supportato dal coordinamento di Eurojust:

sono state eseguite 6 misure cautelari personali ed è stato sequestrato, in Italia ed all'estero, un patrimonio, mobiliare ed immobiliare, del valore stimato di circa 11 milioni di euro.

Tra i sequestri preventivi 8 società e svariati conti correnti riconducibili all'associazione, due locali di ristorazione, bar e un complesso alberghiero con annesso ristorante.

Sono state eseguite più di 40 perquisizioni, sia in diverse regioni italiane che in Portogallo e Slovenia.

Uno dei destinatari del provvedimento restrittivo, cittadino italiano, latitante da diversi anni, è stato individuato e arrestato in Albania, in forza di una richiesta di estradizione

Caso Eurojust ID 30516 per una indagine della Procura di Verona relativa alla rapina di opere d'arte nel Museo Castel Vecchio di Verona

In data 11 maggio 2016 è stata ufficializzata la notizia relativa al ritrovamento di tutte le 17 opere d'arte trafugate la sera del 19 novembre 2015 al Museo civico di Castelvechio, Verona. La brillante indagine coordinata dalla Procura di Verona ha portato all'individuazione di tutti i correi ed al ritrovamento del patrimonio artistico italiano sfregiato da un gravissimo episodio delittuoso accaduto nel novembre 2015, che portò alla sottrazione di preziosi opere d'arte del Mantegna, Tintoretto, Rubens ecc., che erano esposte nel Museo Castelvechio di Verona, grazie all'esito di serrate indagini condotte dagli organismi investigativi specializzati (Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale dei Carabinieri e Comando Provinciale di Verona, alla Squadra Mobile di Verona ed al Servizio Centrale Operativo (SCO) della Polizia di Stato). Nell'indagine sono state attivate articolate e complesse collaborazioni internazionali sia con l'Autorità giudiziaria e di polizia moldava, e successivamente con quelle ucraine. Per l'*empasse* realizzatosi nei rapporti con l'Ucraina, la cui collaborazione sarebbe stata poi decisiva per il rinvenimento delle opere d'arte, veniva richiesto l'intervento di Eurojust che organizzava una riunione di coordinamento con la partecipazione di tutti i protagonisti della vicenda investigativa, alcuni dei quali presenti in Ucraina e partecipanti al meeting in video conferenza. La ricostruzione dei rapporti di reciproca fiducia e l'individuazione di una concordata strategia operativa consentiva, di lì a poche settimane, la ripresa delle indagini, l'attivazione di autonomo procedimento in Ucraina ed il recupero delle preziosissime opere d'arte in quel paese.

La piena sinergia delle forze impegnate, l'acume investigativo dimostrato dalle forze di polizia, efficacemente coordinate dalla Procura di Verona, e l'assiduo supporto di Eurojust per le esigenze di cooperazione giudiziaria e coordinamento, consentiva un risultato straordinario sul piano investigativo. Al riguardo la stessa Procura di Verona manifestava espressamente gratitudine e riconoscenza per l'azione di supporto al coordinamento svolta da Eurojust. L'autorizzazione alla trattazione del caso da parte del Collegio di Eurojust e la successiva riunione di coordinamento tenutasi a L'Aia, Olanda il 28 Aprile 2016 promossa dal membro nazionale imprimeva alle indagini un ulteriore e decisivo impulso e, nel contempo, offriva una preziosa piattaforma di confronto e collaborazione tra le Autorità giudiziaria e di polizia giudiziaria italiana ed ucraina. L'esito dell'ottenuta collaborazione nel quadro dell'azione di coordinamento svolta consentiva la proficua chiusura delle indagini nella direzione voluta da tutti: il ritrovamento di tutti i quadri.

Il dott. Gennaro Ottaviano, Sostituto procuratore della repubblica presso il Tribunale di Verona, all'esito della restituzione al patrimonio italiano dei quadri rinvenuti in Ucraina, faceva un gradito omaggio al desk inviando una riproduzione di una delle opere rinvenute, che era stata collocata nel Museo durante il periodo di scomparsa del suo originale. Di essa si riporta la relativa immagine (Madonna della Quaglia del "Pisanello").



Caso Eurojust ID 20758 corrispondente ad un procedimento trattato dalla Procura di Parma per i reati di ricettazione e riciclaggio internazionale

Il caso ha visto dal punto di vista della cooperazione internazionale il coinvolgimento delle autorità giudiziarie italiane, belghe, bulgare, francesi e spagnole, che hanno tutte preso parte ad una riunione di coordinamento presso Eurojust in data 25 maggio 2016.

Lo svolgimento di tale riunione è stata determinata oltre che per superare alcune difficoltà riscontrate nelle attività di acquisizione probatoria in via rogatoriale, anche al fine di verificare la possibile sussistenza, tra i fatti indagati dalle varie autorità giudiziarie (in Italia, in Francia ed in Spagna), di possibili situazioni di bis in idem internazionale (con particolare riguardo alle vicende relative a 150 automobili coinvolte nelle attività delittuose).

In tale riunione Eurojust ha offerto alle autorità partecipanti indicazioni per prevenire tale evenienza, suggerendo di trasferire i procedimenti spagnoli e francesi in Italia. In tale procedura è stata fatta applicazione delle norme di cui al Decreto Legislativo del 15 febbraio 2016, n. 29, (sulla prevenzione dei conflitti di giurisdizione) e, all'esito della riunione di coordinamento, è stata emessa da Eurojust una raccomandazione verso le autorità giudiziarie ai sensi dell'art. 6 della Decisione n. 187/2002, volta a favorire il trasferimento dei procedimenti penali.

Caso ID 30461 corrispondente ad una indagine della Procura di Venezia in materia di terrorismo internazionale e traffico di armi

In tale caso l'intervento di Eurojust è stato determinante per sviluppare una rapida ed efficace cooperazione giudiziaria tra le autorità italiane e slovene che hanno preso parte a due riunioni di coordinamento presso Eurojust, in data 19 maggio 2016 e 23 giugno 2016. Il valore aggiunto di Eurojust si è manifestato, in particolare, nella capacità di ottenere la partecipazione ed il coinvolgimento del punto di contatto per la Bosnia Erzegovina, la cui partecipazione ha consentito di superare alcuni ostacoli giuridici che si frapponevano all'estradizione di pericoloso terrorista riconducibile all'ISIS.

Capitolo VI

Considerazioni conclusive e prospettive di lavoro per il 2017

Il 2016 è stato un anno di deciso rilancio del Desk italiano di Eurojust e delle sue attività. La crescita ha riguardato sia il numero di procedure gestite dall'Ufficio, che la qualità dell'operatività messa in campo, essendo stata orientata l'azione dell'Ufficio verso i casi di natura multilaterale e complessa, in coerenza con il mandato legale di Eurojust. E' stata infatti conferita priorità alla trattazione dei casi relativi ad indagini condotte dalle autorità giudiziarie italiane in materia di terrorismo e criminalità organizzata, non solo di tipo mafioso. In tale senso è stata data attuazione a ben precise premesse operative e programmatiche che sono state assunte da questo membro nazionale nell'atto organizzativo adottato nei primi mesi dell'anno, con cui è stata fissata una chiara cornice entro cui si è sviluppata la gestione complessiva.

La predeterminazione dei criteri di assegnazione dei casi operativi, la circolarità delle informazioni all'interno del Desk, la priorità alla trattazione dei casi aventi un *Eurojust profile*, sono solo alcuni degli aspetti qualificanti l'anno appena trascorso dal punto di vista operativo.

Sul piano organizzativo, la dematerializzazione completa dei fascicoli trattati e la riorganizzazione dei servizi hanno rappresentato il necessario pendant, sul piano gestionale, per il conseguimento degli risultati illustrati.

In tal modo il Desk italiano ha svolto un servizio intenso e, si spera, efficace, a beneficio delle autorità giudiziarie italiane e straniere, cercando di venire incontro alle crescenti esigenze di cooperazione giudiziaria e del coordinamento sovranazionale. Tale contributo ha inciso in modo significativo sulla stessa vita dell'organismo, che ha evidentemente tratto beneficio dall'azione svolta dal Desk.

Eurojust si conferma *attore centrale a livello dell'Unione europea* nei meccanismi di cooperazione giudiziaria, indispensabile piattaforma in cui trovano definizione problemi giuridici ed operativi e luogo insostituibile di confronto tra soggetti giudiziari e sottostanti ordinamenti giuridici, ben lungi dal risultare completamente armonizzati. La sua azione resta insostituibile alla luce delle dinamiche sempre più marcatamente transnazionali che la criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro oggi presentano, che richiedono una necessaria e stretta collaborazione tra le autorità nazionali competenti.

Eurojust ha contribuito ad un miglioramento dello scambio di informazioni tra autorità nazionali, in vista dell'adozione di misure efficaci che consentano di lottare contro la corruzione e la criminalità organizzata. Inoltre, il suo ruolo viene esaltato

nel coordinamento investigativo sovranazionale, assunto a modello efficiente di gestione di procedimenti investigativi collegati.

Nonostante tali note certamente positive, molti i problemi che restano da affrontare: la cooperazione transfrontaliera di polizia e giudiziaria resta caratterizzata da procedure eccessivamente lunghe e burocratiche che ne ostacolano l'efficienza e mettono a repentaglio l'efficacia della lotta contro il crimine organizzato. Al riguardo basti pensare al fatto che alcune delegazioni presenti ad Eurojust ancora non accettano la trasmissione di rogatorie con mezzi elettronici; per non parlare dei diversi statuti giuridici dei singoli membri nazionali e delle proprie prerogative sul piano nazionale. Non vi è dubbio che la perdurante eterogeneità degli stessi finisce per condizionare ed abbassare al livello più debole l'azione dell'organismo.

In tal senso l'accordo concluso sul testo del nuovo regolamento di Eurojust si avvia ad essere, purtroppo, una occasione "sciupata" nella misura in cui si conferma la clausola derogatoria per i singoli Stati circa le prerogative da conferire sul piano nazionale ai rispettivi membri di Eurojust.

Ma prima ancora che sul piano giuridico, Eurojust soffre di negative limitazioni operative a causa della non adeguata rappresentazione in seno al Collegio di tutti gli Stati membri, permanendo casi nei quali i Governi nazionali non hanno ancora stabilmente inviato i propri rappresentanti a sedere in via permanente nel Collegio. E' questa una condizione inaccettabile in un contesto operativo che dovrebbe esser basato su un comune impegno e sforzo collegiale, nell'ottica della reciprocità e nello spirito di solidarietà internazionale.

E' necessario dunque richiedere ad alcuni Stati membri un maggiore investimento in Eurojust, quale condizione per poter assicurare un efficace supporto alla cooperazione giudiziaria e la razionalizzazione delle attività svolte dall'organismo.

Nuove importanti "sfide" attendono Eurojust, ed il Desk italiano, in particolare. Nel 2017 entrerà in vigore la nuova normativa sull'ordine di indagine penale europeo di cui alla Direttiva 2014/41/UE. Questo strumento, basato sul principio del mutuo riconoscimento delle decisioni adottate tra autorità giudiziarie, sostituirà l'attuale sistema rogatorio e tende a superare il quadro di frammentazione giuridica ed operativa in cui attualmente operano le autorità nazionali, nello spazio giudiziario europeo. Si tratterà di una innovazione molto importante e di grande impatto pratico, che dovrebbe consentire ai meccanismi di cooperazione giudiziaria di operare quel salto di qualità da tutti auspicato.

Tuttavia sono prevedibili, specie nella prima fase di applicazione, difficoltà operative ed interpretative.

Si tratta infatti di uno strumento che, a differenza delle rogatorie, dilata gli spazi di discrezionalità delle autorità giudiziarie nella fase di riconoscimento ed esecuzione della misura richiesta, contenuta nell'ordine di indagine. Nel disegno di legge italiana di attuazione della decisione n. 41 del 107 tali spazi sono individuabili chiaramente: si pensi ai casi in cui la misura richiesta dall'autorità straniera non sia prevista nell'ordinamento italiano o non ricorrono i presupposti che la legge italiana impone per il suo compimento. O, ancora, quando l'ordine di indagine non appare proporzionato al caso richiesto. Infine, quando per le modalità di esecuzione deriva l'impossibilità di assicurare la riservatezza sui fatti e sul contenuto dell'indagine.

Nelle descritte situazioni si profilano ambiti di consultazione e raccordo tra le autorità giudiziarie interessate, per i quali non è difficile prevedere l'esigenza di un ricorso ad Eurojust che sarà chiamata a fornire il necessario supporto alle singole autorità coinvolte nel meccanismo cooperativo. Analogamente, ulteriore ambito di potenziale intervento di Eurojust è ipotizzabile allorché il Procuratore della repubblica, ricevuta la richiesta di esecuzione dell'ordine di indagine europeo, ritenga di promuovere una squadra investigativa comune.

L'area operativa delle squadre investigative comuni è quella in cui è auspicabile e prevedibile un miglioramento delle prime pratiche sperimentate sul campo, al fine di poter usufruire appieno delle potenzialità insite nell'innovativo strumento. Infatti, attualmente, si registra una certa lentezza nelle fasi di definizione dell'accordo e di avvio della squadra, anche per le note barriere linguistiche.

Inoltre, andranno perfezionati i meccanismi contabili che consentono di attingere sul versante italiano i finanziamenti erogati dal segretariato generale delle squadre investigative comuni ospitato da Eurojust.

Nell'anno in corso (2017) altri cambiamenti sono attesi: la riforma del libro XI del codice di procedura penale troverà attuazione introducendo altri rilevanti modifiche. Ci si riferisce, in primo luogo, alle nuove attribuzioni conferite al procuratore distrettuale per l'esecuzione delle rogatorie passive (formulate da autorità straniera). Se tale prerogativa potrà determinare un dialogo più fecondo e diretto tra le autorità giudiziarie titolari di diretti poteri investigativi – in special modo nelle indagini collegate – si aprono certamente nuovi scenari, con possibile impatto sui meccanismi di coordinamento. Andrà, pertanto, valutata la perdurante utilità della scelta normativa di individuazione, in capo alle Procure Generali presso le Corti di Appello, del ruolo di corrispondenti nazionali di Eurojust o piuttosto l'opportunità di allargare tale ruolo ai procuratori distrettuali, con specifico riferimento alla fase esecutiva delle rogatorie.

La natura sempre più marcatamente transnazionale delle fattispecie criminose accrescerà l'esigenza della preventiva definizione degli ambiti di giurisdizione tra le autorità titolari di indagini collegate. In tal senso Eurojust sarà sempre più chiamata al ruolo di regolatore, "sia pure informale", delle situazioni di potenziale

conflitto tra autorità e avrà modo di collaudare le nuove linee guida adottate nel mese di gennaio 2017 per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti di giurisdizione.

La crescita e complessità della minaccia terroristica ed il persistere di flussi migratori sostenuti da organizzazioni criminali dedite al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani, costituiscono aeree criminali nelle quali è certamente prevedibile un aumento del ricorso a meccanismi di cooperazione giudiziaria e di coordinamento.

L'ulteriore evoluzione della criminalità organizzata transnazionale, oramai sviluppantesi attraverso il costante ricorso alla tecnologia informatica e digitale, imporrà dunque la necessità di accrescere la qualità e la quantità dei "servizi" che Eurojust dovrà mettere a disposizione delle autorità giudiziarie nazionali.

Nel descritto contesto, la struttura organizzativa ed operativa adottata da questo membro nazionale nel 2016 si è rivelata valida piattaforma per il funzionamento dell'ufficio, che ha consentito, con il lodevole impegno di tutti i suoi componenti, di raggiungere i risultati in precedenza descritti. Essa può confermarsi, pertanto, anche per il 2017, salvi alcuni adattamenti di minor rilievo.

Resta tuttavia imprescindibile – se non accresciuta – l'esigenza di un immediato potenziamento dell'Ufficio in termine di risorse umane disponibili. Questo membro nazionale ha già rappresentato tale obiettiva necessità, portandola all'attenzione della competente autorità ministeriale da cui si aspettano risposte alle proposte avanzate (nomina di ulteriore assistente del membro nazionale, richiesta di distacco di esperti nazionali).

L'auspicato potenziamento è indispensabile per poter assicurare la continuità dei servizi, l'attuazione delle progettualità avviate ed il supporto richiesto in modo crescente dalle autorità nazionali.

Nel frattempo, è certo che quest'Ufficio continuerà con il massimo impegno l'attività intrapresa, in spirito di servizio e con senso di responsabilità.

Il membro nazionale italiano