



Ministero della Giustizia
UFFICIO LEGISLATIVO

Prot. n. 9/4-150 AD

SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE CONCERNENTE
“SQUADRE INVESTIGATIVE COMUNI“

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Premessa

Il disegno di legge è diretto a disciplinare l'istituto delle squadre investigative comuni.

Le squadre investigative comuni sono contemplate in diversi strumenti di diritto internazionale, obbligatori per lo Stato italiano e già entrati in vigore sul piano internazionale.

Il ricorso alle squadre investigative comuni trae origine dalla necessità di superare i tradizionali limiti della cooperazione investigativa e giudiziaria, specialmente nel contesto della lotta contro il terrorismo internazionale e dei cd. “*cross-border crimes*” .

La fenomenologia della moderna criminalità organizzata si caratterizza per il ricorso a forme sempre più sofisticate di cooperazione fra gruppi criminali di nazionalità diverse, finalizzata alla gestione di mercati criminali comuni. Basti richiamare l'attenzione sulle organizzazioni criminali transnazionali, dedite al traffico di stupefacenti e di armi, al traffico dei migranti, alla tratta di esseri umani, alla pedopornografia, al terrorismo, alla criminalità informatica. Sicché, mentre da una parte si assiste al potenziamento ed affinamento delle sinergie criminali internazionali, dall'altra, il frazionamento delle attività delittuose in Paesi sottoposti a diverse giurisdizioni nazionali costituisce un oggettivo freno alla capacità investigativa degli organi inquirenti.

La repressione dei reati aventi dimensioni sovranazionali, posti in essere dalle organizzazioni criminali, necessita della diretta partecipazione degli organi titolari dell'azione penale all'attività di indagine da svolgere sul territorio di uno Stato estero.

I più recenti atti di diritto internazionale soddisfano tale esigenza con lo strumento della “squadra investigativa comune”, costituita attraverso un vero e proprio accordo, sottoscritto tra le competenti autorità di ciascuno Stato e che opera sul territorio di uno o più degli Stati parte dell'accordo, per un periodo di tempo predeterminato nell'atto costitutivo.

La squadra investigativa comune rappresenta una nuova figura di cooperazione giudiziaria e di polizia tra gli Stati. Inoltre, limitatamente ai rapporti tra gli Stati membri dell'Unione europea, essa può coinvolgere non soltanto autorità giudiziarie e di polizia, ma anche autorità non statali, come gli ufficiali in servizio presso l'OLAF, presso l'ufficio europeo di polizia (Europol) o presso *Eurojust*.

Il recepimento degli strumenti internazionali sulle squadre investigative comuni risponde alla esigenza di fondo di superare i tradizionali limiti della cooperazione, investigativa e giudiziaria, a connotazione intergovernativa, specialmente nell'azione di contrasto al terrorismo internazionale e alla altre forme della moderna criminalità organizzata.

Le indagini in ordine ai reati a connotazione transnazionale, sovente, devono essere effettuate in un territorio diverso dallo Stato nel quale sta operando la forza di polizia o l'autorità giudiziaria competente, che è generalmente quella che ha avviato le indagini, perché nel suo territorio si è svolta una parte della condotta criminosa. In questi casi, forte è l'esigenza della diretta partecipazione di tali autorità al compimento degli atti di indagine all'estero.

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

È questa la strada che lo Stato italiano ha inteso in questi anni percorrere sia nei rapporti con gli Stati membri dell'Unione europea, sia nei rapporti con Stati terzi.

Per quanto riguarda l'Unione europea, la disciplina delle squadre investigative comuni è stata introdotta con l'articolo 13 della Convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000, relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale, entrata in vigore sul piano internazionale il 23.08.05, e con la successiva decisione quadro n. 2002/465/GAI del 13 giugno 2002, il cui termine di attuazione da parte degli Stati membri è scaduto il 31.12.2002. Con la Raccomandazione del Consiglio dell'8 maggio 2003 è stato adottato anche il modello formale di accordo per la costituzione della squadra di indagine comune, che integra e completa le disposizioni contenute sia nell'articolo 13 della Convenzione, sia nella decisione quadro del Consiglio.

Con questi strumenti, l'Unione europea ha dato attuazione alla conclusione n. 45 del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, che indicava, fra le priorità da perseguire nell'ambito delle politiche del terzo pilastro della Unione europea, la costituzione delle squadre investigative comuni, in relazione alle fattispecie criminose connesse alla "criminalità organizzata".

Per quanto riguarda le altre fonti di diritto internazionale, l'istituto della squadra investigativa comune è prevista, nell'articolo XXI del Trattato fra Italia e Svizzera del 10 settembre 1998 in materia di assistenza giudiziaria, ratificato dall'Italia con la legge 5 ottobre 2001, n. 367. Tra le fonti multilaterali, le squadre investigative comuni sono previste dall'articolo 19 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, adottata a Palermo il 12-16 dicembre 2000 e ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2006, n. 146; dall'articolo 5 dell'Accordo di mutua assistenza giudiziaria sottoscritto fra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America il 6 giugno 2003; dall'articolo 49 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003.

L'iniziativa legislativa si propone di integrare disposizioni del codice di procedura penale ed è quindi diretta ad attuare nell'ordinamento giuridico nazionale le disposizioni in materia di squadre investigative comuni contenute negli accordi internazionali sopra indicati.

Il disegno di legge si compone di cinque articoli, che introducono, con la tecnica della novellazione, una serie di modifiche al codice di procedura penale.

Articolato.

L'articolo 1 indica l'obiettivo della legge, vale a dire quello di attuare nell'ordinamento interno la decisione quadro n. 2002/465/GAI del 13 giugno 2002, conformemente all'articolo 34, par. 2 del Trattato sull'Unione europea, e di dare esecuzione agli impegni assunti dallo Stato italiano attraverso gli altri accordi e convenzioni internazionali in materia di squadre investigative comuni, citati in premessa.

L'articolo 2 modifica, integrandolo, l'articolo 56 del codice di procedura penale, riconoscendo la titolarità delle funzioni di polizia giudiziaria anche ai funzionari stranieri distaccati presso le squadre investigative comuni, che operino sul territorio dello Stato italiano, sotto la direzione di un rappresentante dell'autorità giudiziaria nazionale, sempreché compiano atti rientranti nell'ambito della nozione materiale di polizia giudiziaria. L'attività compiuta, di conseguenza, può essere utilizzata esclusivamente nei limiti già previsti dall'ordinamento per gli atti di indagine.

L'articolo 3 introduce i nuovi articoli *371-ter*, *371-quater*, *371-quinquies*, *371-sexies*, *371-septies* e *371-octies* del codice di procedura penale in materia di indagini comuni con altri Stati.

Si tratta di una innovazione importante, in quanto finalizzata ad introdurre nel codice di rito la nuova figura delle indagini comuni fra autorità giudiziarie di differenti Stati per consentire una più incisiva azione di contrasto rispetto a quei fatti criminosi che, sempre più spesso, assumono connotazioni transnazionali.

Si è preferito tenere distinte la procedura di costituzione di squadre investigative comuni quando a richiederla è l'autorità giudiziaria italiana (art. *371-ter*), da quella in cui è quest'ultima a ricevere la richiesta proveniente dallo Stato estero (art. *371-quater*).

In particolare, attraverso l'art. **371-ter** si è disciplinata la richiesta del procuratore della Repubblica di costituzione di una squadra comune, subordinandola alla sussistenza del requisito della particolare complessità delle indagini da compiere all'estero, ovvero della esigenza di assicurare il coordinamento delle indagini comuni di cui siano titolari le autorità giudiziarie di due o più Stati membri dell'Unione europea.

Si è previsto altresì che nei casi di avocazione delle indagini a norma dell'articolo 372 del codice di procedura penale, o nei casi indicati nell'articolo *371-bis*, comma 3, lett. *h*), la richiesta sia formulata rispettivamente dal procuratore generale presso la Corte d'appello ovvero dal procuratore nazionale antimafia. Una volta trasmessa la richiesta di costituzione della squadra investigativa comune alla competente autorità dello Stato estero, l'autorità giudiziaria richiedente deve informare dell'iniziativa il procuratore generale presso la Corte d'appello, ai fini dell'eventuale coordinamento a livello distrettuale, o, per le medesime finalità su scala nazionale, al procuratore nazionale antimafia, se si tratta di delitti di cui all'art. 51, comma *3-bis*, c.p.p.

Nell'articolo **371-quater** si è provveduto a disciplinare l'ipotesi in cui è l'autorità giudiziaria italiana a ricevere la richiesta proveniente dall'autorità straniera. Anche in questo caso, analogamente a quanto previsto nell'articolo *371-ter*, si è previsto che il procuratore della Repubblica ne trasmetta copia al procuratore Generale, ovvero al procuratore nazionale antimafia, se si tratta di indagini relative a delitti di cui all'articolo 51, comma *3-bis*, ai fini dell'eventuale coordinamento investigativo.

L'articolo **371-quinquies** completa la disciplina delle squadre investigative comuni disciplinando i requisiti della richiesta di costituzione della squadra. In generale, le norme relative alle squadre investigative comuni si limitano a regolare il profilo procedurale

dell'accordo ed a fissare i requisiti minimi della richiesta. La costituzione del gruppo di investigazione comune deve risultare da atto scritto fra le competenti autorità dei diversi Stati e deve contenere:

- a) il titolo di reato con la descrizione sommaria del fatto oggetto delle indagini;
- b) i motivi che giustificano la costituzione della squadra;
- c) la prevedibile durata delle indagini;
- d) i nominativi dei membri nazionali e dei membri distaccati che la compongono;
- e) gli Stati, le organizzazioni internazionali e gli altri organismi istituiti, ai quali è richiesta, ai sensi del trattato sull'Unione europea, la designazione di rappresentanti esperti nelle materie dell'indagine comune;
- f) il nominativo del direttore della squadra;
- g) le modalità degli atti da compiersi all'estero;
- h) le modalità di partecipazione ad esse dei rappresentanti e degli esperti eventualmente designati da altri Stati, da organizzazioni internazionali e dagli organismi istituiti nell'ambito dell'Unione europea.

Per quanto concerne il contenuto dell'accordo costitutivo e i limiti dell'azione delle squadre investigative comuni valgono, ovviamente, le disposizioni contenute nello strumento di diritto internazionale, di volta in volta, applicabili, se in vigore per lo Stato italiano. In particolare, con la previsione di cui alle lett. **e)** ed **h)** si è inteso fare riferimento agli ufficiali ed esperti in servizio presso Stati terzi o altre organizzazioni internazionali, presso l'OLAF, presso l'ufficio europeo di polizia (Europol) e presso Eurojust, laddove la loro partecipazione alla squadra investigativa comune sia prevista dallo strumento internazionale.

L'articolo **371-sexies** prevede, fra gli adempimenti esecutivi, l'obbligo per l'autorità giudiziaria di trasmettere la richiesta, attiva o passiva, al Ministro della giustizia e al Ministro dell'interno.

Il secondo comma dell'articolo riconosce al Ministro della giustizia il potere di non dar corso alla costituzione della squadra investigativa comune quando gli atti che essa deve compiere, in base all'accordo costitutivo, siano espressamente vietati dalla legge o contrari ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano o ... (v. 723). Si tratta di un potere di natura residuale, che costituisce una necessaria valvola di sicurezza del sistema di cooperazione internazionale ed è compatibile sia con gli strumenti internazionali in materia di squadre investigative comuni, sia con le legislazioni adottate, in questa materia, da altri Stati.

Il terzo comma del medesimo articolo (...)

L'articolo **quattro** modifica la lettera **c)** dell'articolo 431 del codice di procedura penale completando, sotto il profilo funzionale, la disciplina delle indagini comuni e delle squadre investigative comuni. Viene ribadito il principio secondo il quale i documenti acquisiti all'estero ed i verbali degli atti non ripetibili, ancorché assunti nella forma non rogatoriale, possono essere inseriti nel fascicolo per il dibattimento solo se compiuti con l'osservanza delle norme previste dal codice di procedura penale.

L'articolo **cinque**, attraverso un rinvio normativo, assoggetta gli atti che la squadra investigativa comune compie sul territorio dello Stato alle norme del codice di procedura penale e delle leggi complementari, in virtù del principio della *lex loci* riconosciuto anche dagli strumenti di diritto internazionale indicati in premessa.

L'art.6 (art.1.7 DQ) prevede il caso in cui la squadra investigativa comune debba eseguire sul territorio dello Stato italiano misure investigative, quali perquisizioni,

sequestri, ordini di esibizione o di ingiunzione a produrre dati o documenti, etc. In questa ipotesi, conformemente a quanto previsto negli strumenti normativi dell'Unione europea, il direttore della squadra, e quindi il magistrato o l'ufficiale di polizia giudiziaria italiano, designato nell'atto costitutivo, dovrà applicare la disciplina prevista dal codice di procedura penale. In questo modo, il compimento dell'attività istruttoria è assoggettato allo stesso regime giuridico della indagine preliminare domestica (regola di non discriminazione).

L'art.6 riguarda lo responsabilità, penale e civile, dei membri della squadra investigativa comune, limitatamente ai casi si dia applicazione agli strumenti normativi dell'Unione europea indicati in premessa. La norma intende attuare gli obblighi previsti negli articoli 13 della convenzione e 3 della decisione quadro, stabilendo che se i membri della squadra investigativa, nell'ambito della indagine comune, procurano sul territorio dello Stato danni a terzi, lo Stato italiano è civilmente obbligato al loro risarcimento, alle stesse condizioni, e con i limiti, previsti per i danni cagionati da propri funzionari. In questo caso, lo Stato i cui funzionari abbiano cagionato i danni nel territorio di un altro Stato membro è tenuto a rimborsare integralmente a quest'ultimo le somme versate alle vittime o ai loro aventi diritto; ma ciascuno Stato membro può rinunciare a chiedere ad un altro Stato membro il risarcimento dei danni da esso subiti.