

Il lavoro esamina genesi, natura, morfologia e progressi delle “squadre investigative comuni” (SIC), potente strumento di cooperazione in materia penale, espressione di un inedito paradigma solidaristico, in cui si iscrivono le azioni coordinate e sinergiche di autorità statali (giudiziarie e di contrasto) di due o più Stati membri dell’Unione europea (o anche di Paesi extra UE), che condividono l’attività d’indagine e i suoi risultati.

Sono istituite, per una durata limitata e per uno scopo specifico, in forza di un accordo tra le rispettive autorità competenti nazionali, negoziato sulla base di una cornice normativa assai “rarefatta”: in questo quadro, l’azione investigativa, assecondando logiche operative, può dispiegarsi con indubbia fluidità, superando gli ostacoli frapposti dai confini tra gli Stati e “divorando” lo spazio.

A fronte di tali vantaggi, non mancano numerose criticità, quali il disequilibrato rapporto tra le esigenze di lotta alla criminalità internazionale e il diritto di difesa; l’assetto di poteri investigativi a “geometria variabile”, suscettibile di mutare in relazione al luogo in cui si compie la singola attività e, conseguentemente, il problema dell’ammissibilità delle prove raccolte *ultra fines* nel processo nazionale.

Lo studio analizza tali profili, ricostruisce i rapporti dell’istituto con altri nuovi strumenti di cooperazione in vigore o di prossima adozione nell’ambito dell’Unione europea (MAE, OEI, OPE e OCE), emblematici di paradigmi ontologicamente differenti, approfondisce le interazioni con il nuovo organismo di indagine europeo (EPPO) e, nella prospettiva di un possibile crescente impiego delle squadre investigative, soprattutto nella lotta alla criminalità informatica e nei rapporti di cooperazione *involving Third Countries*, si sofferma su alcune condizioni imprescindibili per migliorare l’efficacia dello strumento e, al contempo, evitare che le garanzie a salvaguardia della posizione delle persone indagate siano “travolte” dall’intesa negoziale tutta interna alle autorità competenti dei Paesi interessati.

LORENZO PULITO è Ricercatore di Diritto processuale penale e docente di Diritto dell’esecuzione penale presso il Dipartimento Jonico dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Avvocato, ha conseguito il dottorato di ricerca in Procedura penale presso l’Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

È autore della monografia “*La rinnovazione istruttoria ‘europea’. Overturnig in appello e giusto processo*” (Cacucci, 2020), di numerosi articoli sulle riviste *Archivio penale*, *Cassazione penale*, *Diritto penale e processo* e *Processo penale e giustizia*, nonché di contributi in opere collettane.

ISBN 979-12-5965-260-7 ISSN 2724-6221



9 791259 652607



9 770272 462219

€ 33,00



L. Pulito Le squadre investigative comuni

12

GIUSTIZIA PENALE DELLA POST-MODERNITÀ

12

Collana diretta da

A. Scalfati - T. Bene - A. De Caro - G. Di Chiara - G. Garuti - S. Lorusso - M. Menna - N. Triggiani - D. Vigoni



Lorenzo Pulito

## LE SQUADRE INVESTIGATIVE COMUNI

Prodromi, retrospettive, avanguardie

CACUCCI  EDITORE  
BARI

In copertina: Clara Luiselli, *Sospensione del giudizio, Installation view* dal Tribunale della Mente, Basilica di Santa Maria Maggiore, Piazza Duomo, Città Alta, Bergamo, 2012.

*GIUSTIZIA PENALE DELLA POST-MODERNITÀ*

12

Lorenzo Pulito

**LE SQUADRE INVESTIGATIVE COMUNI**

Prodromi, retrospettive, avanguardie

CACUCCI  EDITORE  
BARI

*GIUSTIZIA PENALE DELLA POST-MODERNITÀ*

**Direzione**

A. Scalfati – T. Bene – A. De Caro – G. Di Chiara – G. Garuti  
S. Lorusso – M. Menna – N. Triggiani – D. Vigoni

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2023 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

# INDICE

Legenda	XI
Introduzione	XIII

## CAPITOLO I

### COOPERAZIONE INVESTIGATIVA NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA: LINEE DI SVILUPPO

1. Premesse	1
2. Progressione a tappe	2
3. ( <i>segue</i> ): esigenze securitarie e mezzi compensativi	4
4. ( <i>segue</i> ): la cooperazione di polizia come ingranaggio per la costruzione di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	6
5. ( <i>segue</i> ): la semplificazione del quadro istituzionale	9
6. ( <i>segue</i> ): l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol)	10
7. ( <i>segue</i> ): l'evoluzione nel campo dei diritti fondamentali	15
8. Prospettive future	17

## CAPITOLO II

### SOGGETTI, STRUMENTI, PARADIGMI DELLA COOPERAZIONE INVESTIGATIVO-PROBATORIA

1. Rilievi introduttivi	21
2. L'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust)	22
3. Le squadre tra aspirazioni verticali e assetti orizzontali	28
4. Le indagini della Procura europea	30
5. Il criterio della mutua assistenza	36
6. Il parametro del mutuo riconoscimento	41
7. Il paradigma solidaristico	49

## CAPITOLO III

LA DISCIPLINA SOVRANAZIONALE  
SULLE SQUADRE INVESTIGATIVE COMUNI

1. Peculiarità e logica	53
2. La regolamentazione ad opera della Convenzione di Bruxelles e della Decisione quadro del Consiglio n. 2002/465/GAI del 13 giugno 2002	54
3. Ulteriori basi per l'attivazione dell'istituto	56
4. L'iniziativa per avviare i <i>JITs</i>	59
5. ( <i>segue</i> ): i presupposti	62
6. ( <i>segue</i> ): l'atto costitutivo	63
7. I membri del <i>team</i>	68
8. ( <i>segue</i> ): i partecipanti	70
9. La "possibilità" di utilizzare gli elementi acquisiti dal <i>team</i> da parte degli Stati membri	79

## CAPITOLO IV

IL RECEPIMENTO DELLA DECISIONE QUADRO  
NEGLI ALTRI STATI MEMBRI E L'*ITER* DI  
ATTUAZIONE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

1. Il recepimento negli altri Stati membri	85
2. Il contrasto al fenomeno del terrorismo e i disegni di legge di ratifica della Convenzione di Bruxelles	92
3. La proposta elaborata dalla "Commissione Riccio"	97
4. I disegni di legge a cavallo della XVI e XVII legislatura	99
5. La legge di delegazione europea per il 2014	104

## CAPITOLO V

L'IMPLEMENTAZIONE "INTERNA"  
DELLA DECISIONE QUADRO

1. Linee generali	109
2. Iniziativa e presupposti della procedura "attiva" di creazione della squadra investigativa comune	111
3. Il procedimento "passivo": la richiesta del Paese straniero e la sua valutazione	114

4. L'istituzione formale dell' <i>équipe</i> e i contenuti dell'atto costitutivo	116
5. Le regole per lo svolgimento dell'attività di indagine comune	124
6. Il regime di utilizzazione degli atti di indagine	128
7. ( <i>segue</i> ): atti non ripetibili	129
8. ( <i>segue</i> ): atti ripetibili	130
9. L'accesso e l'utilizzazione delle informazioni ottenute dai componenti della squadra	134
10. Scambio, protezione e sicurezza delle informazioni e delle prove da condividere	136
11. L'attività di indagine presso Stati estranei alla squadra	139
12. La responsabilità dello Stato per i danni cagionati dal <i>team</i>	140

## CAPITOLO VI

LE SQUADRE INVESTIGATIVE COMUNI COME  
 “NUOVO” STRUMENTO DELL'ASSISTENZA  
 GIUDIZIARIA ANCHE IN AMBITO *EXTRA-UE*

1. La “nuova” cooperazione giudiziaria in materia penale. La ratifica della Convenzione MAP	141
2. ( <i>segue</i> ): l'articolato della “Commissione Marchetti”	146
3. ( <i>segue</i> ): la previsione di cui all'art. 729- <i>quinquies</i> c.p.p.	150
4. Le norme sulle squadre investigative comuni contenute in altre fonti sovranazionali	154
5. ( <i>segue</i> ): le Convenzioni ONU	154
6. ( <i>segue</i> ): l'accordo sulla mutua assistenza giudiziaria tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America	158
7. ( <i>segue</i> ): l'accordo Italia-Svizzera	159
8. ( <i>segue</i> ): l'accordo Italia-Albania	162
9. Uno sguardo oltre continente: Cina, Nord America e Australia	164

## CAPITOLO VII

INTERAZIONI CON ALTRI ORGANISMI  
 E STRUMENTI DI COOPERAZIONE

1. Istituzione di squadre investigative comuni e indagini della Procura europea	167
---	-----

2. I rapporti delle squadre investigative comuni con l'ordine europeo di indagine	175
3. ( <i>segue</i> ): disallineamento tra le regole applicabili per l'assunzione degli atti	180
4. Squadre investigative e mandato di arresto europeo	182
5. <i>JITs</i> e ordini di produzione e conservazione di prove elettroniche in materia penale	187
6. Criminalità informatica e impiego delle SIC: il secondo Protocollo addizionale alla "Convenzione di Budapest"	193

## CAPITOLO VIII

INVESTIGAZIONI *CONTRA IUS* E  
CIRCOLAZIONE DEI RISULTATI

1. Silenzi normativi, fluidità investigativa e vuoti di tutela	205
2. Deficit nell'attribuzione di facoltà difensive	207
3. Squadre investigative, pre-investigazioni e <i>notitia criminis</i>	213
4. Le attività investigative non previste o difformi dall'accordo	216
5. Il problema della conformità degli elementi acquisiti ai limiti e alle garanzie poste dal diritto nazionale	219
6. Carezza di controllo giurisdizionale sulla trasmigrabilità dei dati	226
7. ( <i>segue</i> ): l'inosservanza sui limiti d'uso delle "informazioni"	227
8. Argini al rischio di dissoluzione delle soglie di tutela individuale contemplate dalla disciplina nazionale	229
9. ( <i>segue</i> ): valorizzazione dei principi prescritti o desunti dalle Carte sovranazionali	231
10. Intervento giudiziario ed effettività del giusto processo	236
11. Condivisione di regole	239
Bibliografia	243

## LEGENDA

CAAS	Convenzione applicativa dell'Accordo di Schengen
CEAG	Convenzione europea di assistenza giudiziaria di Strasburgo del 1959
CGUE	Corte di Giustizia dell'Unione europea
EPPO	European Public Prosecutor's Office
JIT	Joint investigation team
MAE	Mandato di arresto europeo
MAP	Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, Bruxelles 29 maggio 2000
OCE	Ordine di conservazione europeo
OEI	Ordine di indagine europeo
OLAF	Office de lutte anti-fraude
OPE	Ordine di produzione europeo
SIC	Squadra investigativa comune
TUE	Trattato sull'Unione europea
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
UNCAC	Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNTOC	Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale



# INTRODUZIONE

In ambito europeo i confini tra gli Stati, «siepe, che da tanta parte dell'ultimo orizzonte il guardo esclude», sono da tempo sfumati per la criminalità<sup>1</sup>, abile ad “appropriarsi” di dimensioni spaziali sempre più ampie e diverse<sup>2</sup>.

*En pendant* alla libertà di circolazione di persone e mezzi, aleggiano organizzazioni criminali<sup>3</sup> capaci di ramificarsi nel territorio di più Stati e di strumentalizzare filtri esteri<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Alla frantumazione della dimensione spaziale, quanto ad alcuni reati, fa riferimento G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e criminalità transnazionale: l'esigenza del coordinamento investigativo*, in *Giur. mer.*, 2003, p. 2655. V. N. GALANTINI, *La cooperazione internazionale per la ricerca e l'acquisizione della prova*, in O. DOMINIONI (a cura di), *Argomenti di procedura penale internazionale*, Unicopli, Trezzano sul Naviglio, 1982, p. 42.

Le problematiche criminali connesse alla dissolvenza dei confini sono affrontate da E. SELVAGGI, *L'ordine europeo di indagine – EIO: come funziona?*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 44. V. anche F. CORDERO, *Precetti costituzionali e rogatorie ovvero: l'arte della mannaia*, in *Dir. e giust.*, 2001, n. 43, p. 10, che osserva: «sono affare arduo le prove d'accusa da raccogliere o costituire all'estero: spesso l'antagonista è una criminalità dalle tecnologie agguerrite, opulenta, proteiforme, strategicamente radicata, esperta d'adescamenti, pronta alle occasioni, leguleia...»; G. DARAIO, *La circolazione della prova nello spazio giudiziario europeo*, in L. KALB (a cura di), *“Spazio europeo di giustizia” e procedimento penale italiano. Adattamenti normativi e approdi giurisprudenziali*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 504 s.; N. PARISI, *Su taluni limiti nell'attività di ricerca e acquisizione della prova penale di reati informatici*, in P.M. CORSO-E. ZANETTI (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, *Diritto processuale penale e profili internazionali, diritto straniero e diritto comparato*, La Tribuna, Piacenza, 2010, p. 446; M. PISANI, *Criminalità organizzata e cooperazione internazionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, p. 703, che osserva come i teatri operativi del crimine sono andati “oltre” gli Stati e che l'impresa criminale multinazionale percorre «gli itinerari della globalizzazione dell'economia» con spregiudicatezza, «senza regole, senza remore e senza limiti, soltanto prestando obbedienza alla lex maxima del profitto». Nel senso che alla globalizzazione della criminalità deve corrispondere «la globalizzazione dell'azione di contrasto», E. SELVAGGI, *Le nuove forme della cooperazione: un ponte verso il futuro*, in G. LA GRECA-M.R. MARCHETTI (a cura di), *Rogatorie penali e cooperazione giudiziaria internazionale*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 467 s.

<sup>2</sup> Si tratta di una dimensione che costringe i titolari del potere punitivo a nuove modalità di pensare e agire; v. G. LATTANZI, *La nuova dimensione della cooperazione giudiziaria*, in *Doc. giust.*, 2000, n. 6, c. 1037.

<sup>3</sup> Le organizzazioni criminali hanno «imparato a tirare profitto da ogni opportunità loro offerta dalla piena liberalizzazione dei mercati e dei movimenti di persone, capitali, merci e servizi», come evidenziato da L. SALAZAR, *La lotta alla criminalità nell'Unione: passi in avanti verso uno spazio giudiziario comune prima e dopo la Costituzione per l'Europa ed il Programma dell'Aia*, in *Cass. pen.*, 2004, p. 3511.

<sup>4</sup> Sui riflessi che l'organizzazione del circuito criminale internazionale determina sullo sconfinamento nel territorio di più Stati, nonché sulle conseguenze dell'ampliamento dei mercati

Fenomeni crescenti agevolati, negli ultimi tempi, dalla capillare diffusione di sofisticati strumenti tecnologici e informatici<sup>5</sup>, attraverso i quali il superamento di ogni confine fisico e la contaminazione di spazi prima preclusi si susseguono a grandezze vettoriali uguali, polarizzando interessi offesi di matrice eterogenea.

A questo processo non ha fatto seguito, in parallelo, un disinvolto movimento degli apparati di polizia e degli apparati giudiziari<sup>6</sup>, invece trattenuti dalle “cate-  
ne” della sovranità dello Stato, che proprio a quei confini territoriali deve la sua stessa esistenza<sup>7</sup>.

---

economici rispetto ai traffici illeciti, v. B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 40 ss.

<sup>5</sup> Su questi profili, con diversità di prospettive, v. tra i molti M.A. BIASOTTI-M. EPIFANI-F. TURCHI (a cura di), *Trattamento e scambio della prova digitale in Europa*, Esi, Napoli, 2015, con specifico riferimento al rapporto tra l'uso sempre più diffuso delle tecnologie digitali nella vita quotidiana delle persone e quello connesso al compimento di attività illecite (spesso oltre i confini nazionali); C.A. FANEGO, *Prova dichiarativa e proposta di decisione quadro su determinati diritti processuali nel processo penale*, in G. ILLUMINATI (a cura di), *Prova penale e Unione europea*, Atti del Convegno “L'armonizzazione della prova penale nell'Unione europea”, Bologna University Press, Bologna, 2009, p. 119; E. SELVAGGI, *Il mandato europeo di arresto alla prova dei fatti*, in *Cass. pen.*, 2002, p. 2979; L.A. ZAPATERO, *Politica criminale e stato di diritto nelle società contemporanee*, in C.E. PALIERO-F. VIGANÒ (a cura di), *Europa e diritto penale*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 7, ove si legge delle «opportunità del tutto inedite» per le organizzazioni criminali.

Sulle dinamiche con cui l'attività di repressione sfrutta le evoluzioni tecnologiche per trasformarle in formidabili strumenti investigativi si rimanda, tra i molti, a G. DE AMICIS, *Problemi e prospettive della cooperazione giudiziaria penale in ambito europeo: forme e modelli di collaborazione alla luce del titolo VI del Trattato di Amsterdam*, in *Giur. mer.*, 2002, p. 291 s.; G. FIORELLI, *Dimensione transfrontaliera della giustizia penale: l'ordine investigativo europeo*, in R. DEL COCO-E. PISTOIA (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, Cacucci, Bari, 2014, p. 87 s.; A. MACRILLÒ, *Eurojust e l'attuazione degli accordi Onu contro il crimine organizzato transnazionale*, in L. FILIPPI-P. GUALTIERI-P. MOSCARINI-A. SCALFATI (a cura di), *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*, Cedam, Padova, 2010, p. 43 s.; D. VIGONI, *Rogatoria penale internazionale e strumenti alternativi*, in *Ind. pen.*, 1986, p. 480.

<sup>6</sup> Per G. LATTANZI, *Tempi duri in Italia per la cooperazione giudiziaria*, in *Cass. pen.*, 2004, p. 1529, se è vero che le frontiere sono cadute per i criminali, non può dirsi lo stesso per la polizia giudiziaria e l'autorità giudiziaria, in quanto la criminalità «si muove disinvoltamente tra diversi Stati e anche tra diversi continenti, assai più disinvoltamente di quanto possano fare gli apparati di polizia e gli apparati giudiziari, per i quali invece le frontiere continuano a costituire ostacoli rilevanti, che generalmente ritardano e a volte addirittura bloccano le indagini, come avviene quando sono interessati i c.d. paesi non cooperativi, rifugi confortevoli per persone e beni da sottrarre alle attività di giustizia».

<sup>7</sup> Sottolinea lo stretto legame esistente tra la nozione di sovranità e l'idea di confine A. SCCELLA, *Squadre investigative comuni*, in AA.VV., *Investigazioni e prove transnazionali. Atti del XXX Convegno nazionale dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale* (Roma, 20-21 ottobre 2016), Giuffrè, Milano, 2017, p. 142. L'A. ricorda come «sovrano è colui che è chiamato a tracciare le frontiere in linea retta; a *regere fines*, appunto. Il *rex* è investito del massimo potere, proprio perché è investito della missione di delimitare il territorio nazionale e il territorio

Per non cadere nel paradosso di una Europa che “dischiude” le frontiere ai criminali, ma le mantiene serrate alle autorità deputate ad accertare e reprimere i reati, è apparso necessario “mettersi al passo”, cambiare metodi, fisionomie, paradigmi<sup>8</sup>.

In breve: si è inteso ripianificare “l’agenda repressiva” in maniera da tenere conto della “organizzazione”<sup>9</sup> assunta dalla criminalità transnazionale<sup>10</sup> e, seppur

---

straniero, oltre che – metaforicamente – d’indicare la via da seguire, determinando ciò che è, in senso proprio ‘retto’».

V. anche M. ROMANI, *Servizi di polizia internazionale, cooperazione giudiziaria e terzo pilastro dell’Unione europea*, Cedam, Padova, 2009, p. 24 s.

Sulla nozione di sovranità, secondo una prospettiva storica, oltre che per riferimenti bibliografici a riguardo, v. G. STEA, *La cooperazione per la neutralizzazione del crimine transnazionale tra sovranità*, ne bis in idem e cittadinanza, in *Arch. pen. (web)*, 2019, n. 1, p. 2 s.

Inoltre, va ricordato come caratteristica essenziale dello Stato sovrano (l’ordinamento giuridico che sorge a titolo originario e non riconosce alcun ordinamento superiore) sia quella di regolare l’uso della forza, attraverso il suo monopolio: v. in proposito G. CATELANI, *I rapporti internazionali in materia penale*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 1; E.A. IMPARATO, *Sovranità e sicurezza. Un connubio ancora vincente?*, in C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea. Quali prospettive*, in *Federalismi*, 14 gennaio 2019, p. 34 s. Quest’ultimo A. sottolinea il legame tra sovranità e sicurezza: il sovrano protegge i sudditi ed è l’unico a detenere il potere punitivo «giacché il bene, l’ordine e la sicurezza pubblica appaiono una sola cosa con il potere sovrano» (cit., p. 39).

<sup>8</sup> Cfr. E. ANDOLINA, *Cooperazione-integrazione penale nell’Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 2902; L. CAMALDO-F. MANFREDINI, *La cooperazione giudiziaria nell’era delle minacce globali e la riforma del libro XI del codice di procedura penale*, in *Cass. pen.*, 2016, p. 3044; S. D’ARIENZO, *Profili internazionalistici della “videoconferenza”*, in M. CHIAVARIO (a cura di), *Nuove tecnologie e processo penale. Giustizia e scienza: saperi diversi a confronto*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 120 s.; E. SELVAGGI, *Le nuove forme della cooperazione: un ponte verso il futuro*, cit., p. 468.

<sup>9</sup> Le organizzazioni criminali sono capaci di formare «partenariati» abili a sfruttare le differenze giuridiche tra gli Stati, come mette in luce G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e criminalità transnazionale*, cit., p. 2654; la capacità della criminalità organizzata di operare «non solo contro lo Stato, ma anche entro lo Stato, ed oltre lo Stato (oltre i suoi confini territoriali)» è sottolineata da M. PISANI, *Criminalità organizzata e giustizia organizzata*, cit., p. 493. La dimensione sempre più “organizzata” assunta dalla criminalità è evidenziata altresì da G. DARAIO, *La circolazione della prova nello spazio giudiziario europeo*, cit., p. 505; G. DI CHIARA, *Riflessioni ed esperienze in tema di assunzioni probatorie all’estero: spunti per una premessa*, in G. DI FEDERICO-G. DI CHIARA, *Cooperazione tra Stati ed assunzione della prova in territorio straniero*, Lo Scarabeo, Bologna, 1994, p. 6.

<sup>10</sup> Nell’ambito dell’Unione europea è più corretto parlare di criminalità transnazionale piuttosto che di criminalità transfrontaliera, in quanto lo spazio europeo «per definizione, è privo di frontiere interne», secondo la puntualizzazione offerta da S. BUZZELLI, *Le videoconferenze transnazionali*, in *Proc. pen. giust.*, 2017, p. 327. Con «il termine “transnazionalità”» – precisa P. TROISI, *La circolazione di informazioni per le investigazioni penali nello spazio giuridico europeo*, Cedam, Padova, 2012, p. 3 – «si allude, invece, alla cooperazione che gruppi delinquenti di diversa nazionalità instaurano fra di loro per gestire più efficacemente determinati mercati criminali che, avendo ad oggetto beni mobili (quali stupefacenti, armi, esseri umani, denari di illecita provenienza, rifiuti radioattivi o comunque pericolosi, etc.) destinati ad essere trasferiti

progressivamente, da disancorarsi dai consolidati modelli proiettanti il dogma della sovranità territoriale<sup>11</sup>, evitando di renderli testimoni di un potere impotente.

La minaccia terroristica ha provocato movimenti tettonici, che hanno attraversato, scuotendola, la logica contrattuale del *do ut des* tipica dell'assistenza giudiziaria, portando a sviluppare un più incisivo modello cooperativo in cui, superato il principio della domanda, il reciproco riconoscimento è stato elevato – in ambito europeo – a canone primario della collaborazione all'interno dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Parallelamente, sono emersi modelli non riconducibili a tale canone, volti a realizzare una «collaborazione ad “ampio spettro”» tra le autorità giudiziarie e di polizia dei diversi Stati membri<sup>12</sup>.

---

da un paese all'altro, richiedono sinergie e contatti idonei, non solo ad alimentare e sorreggere il traffico, ma anche a potenziare i singoli gruppi».

L. BACHMAIER WINTER, *Transnational Criminal Proceedings, Witness Evidence and Confrontation: Lessons from the ECtHR's Case Law*, in *Utrecht Law Review*, 2013, n. 4, p. 127 s., rileva come il concetto di procedimento penale transnazionale non sia uniformemente inteso.

<sup>11</sup> Su questo aspetto v. E. ANDOLINA, *Cooperazione-integrazione*, cit., p. 2904; M. CHIAVARIO, *Giustizia penale e cooperazione tra Stati: fonti e strutture transnazionali*, in ID., *Diritto processuale penale*, 9<sup>a</sup> ed., Wolters Kluwer Utet, Torino, 2022, p. 908 s.; ID., *Giustizia europea e processo penale: nuovi scenari e nuovi problemi*, in *Leg. pen.*, 2008, n. 4, p. 465, il quale ritiene che il processo di «erosione del dogma della sovranità nazionale come impedimento a certe forme di collaborazione a fini di giustizia» non cancelli «prerogative importanti, che continuano ad essere riservate agli Stati nazionali, i quali, in particolare, non cedono nulla all'Europa quanto ad esercizio della giurisdizione in materia penale» e che, di conseguenza, la «presenza di autorità dello Stato richiedente all'esecuzione degli atti richiesti» e «l'adozione, ai fini di quell'esecuzione, delle forme e delle procedure indicate dallo Stato richiedente» non rappresentino più «un evento eccezionale»; G. DI CHIARA, voce *Rapporti giurisdizionali con autorità straniera*, in *Enc. dir.*, Agg. II, Giuffrè, Milano, 1998, p. 859 s.; G. LA GRECA, *Origine e primi sviluppi della cooperazione giudiziaria internazionale*, in G. LA GRECA-M.R. MARCHETTI (a cura di), *Rogatorie penali e cooperazione giudiziaria internazionale*, cit., p. 1, sulla consapevolezza degli Stati circa la necessità di attualizzare uno sforzo congiunto che vada oltre le frontiere; M. PISANI, *Cooperazione giudiziaria in materia penale e diritti dell'uomo*, in C. ZANGHÌ-L. PANELLA (a cura di), *Cooperazione giudiziaria in materia penale e diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 168; E. SELVAGGI, *La nuova legge sulle rogatorie*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 3252, secondo cui, da una «riflessione profonda sul significato della cooperazione giudiziaria in una società globalizzata», dovrebbe scaturire il superamento del «concetto tradizionale di assistenza giudiziaria», intesa come graziosa concessione di uno Stato verso l'altro, a favore di «un sistema che esprima una comune lotta contro la criminalità».

<sup>12</sup> Così nella *Relazione annuale del Membro nazionale italiano di Eurojust, relativa al 2022*, in *Sist. pen.*, 31 marzo 2023, p. 10: «[I]e squadre, in particolare, esprimono l'essenza di una cooperazione che può andare ben al di là della puntuale risposta ad una singola esigenza di un'Autorità giudiziaria, consentendo una collaborazione 'ad ampio spettro' fra le parti – ivi comprese le forze di polizia – coinvolte; per questo rappresentano uno strumento formidabile che consente, oltre alla conduzione di indagini che diventano, così, effettivamente comuni, anche

Si è compreso che arroccamenti in difesa della propria sovranità possono perversamente finire per indebolirla<sup>13</sup>: questa consapevolezza è stata acquisita non senza fatica, come “trasuda” dal capitolo I del presente volume, che traccia le linee evolutive della cooperazione in ambito investigativo nell’UE, con particolare riferimento alle squadre investigative comuni e ai loro *prodromi* (i *Gemeinsame Ermittlungsgruppen*).

La squadra investigativa comune (SIC) incarna una nuova figura di cooperazione di polizia e giudiziaria tra gli Stati. Inoltre, essa può coinvolgere non soltanto queste autorità, ma anche quelle non statali, come gli ufficiali in servizio presso l’OLAF, Europol o Eurojust.

Istituzioni queste ultime su cui, insieme alle possibilità di un loro “intreccio” con le SIC, si sofferma il capitolo II, in cui si delineano altresì i tratti paradigmatici dell’istituto, ponendoli in risalto mediante il loro raffronto con quelli del modello rogatorio e del reciproco riconoscimento.

Per quanto riguarda l’Unione europea, la disciplina delle squadre investigative comuni è stata introdotta con l’art. 13 della Convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000, relativa all’assistenza giudiziaria in materia penale, entrata in vigore sul piano internazionale il 23 agosto 2005, e con la successiva Decisione quadro 2002/465/GAI del 13 giugno 2002, il cui termine di attuazione da parte degli Stati membri scadeva il 31 dicembre 2002: l’analisi di entrambe le fonti costituisce oggetto del capitolo III.

All’attuazione di quest’ultima fonte si è provveduto adottando, il 15 febbraio 2016, il decreto legislativo n. 34: un travagliato *iter*, durato ben quattordici anni, durante i quali non sono mancati tentativi di implementazione, effettuati mentre nel resto d’Europa si era via via già adempiuto (*retrospettive* di cui dà conto il capitolo IV).

Lo strumento soddisfa l’esigenza, particolarmente avvertita nell’accertamento e nella repressione dei reati aventi dimensioni sovranazionali, della diretta partecipazione degli organi titolari dell’azione penale all’attività di indagine da svolgere sul territorio di uno Stato estero. La squadra investigativa comune è costituita attraverso un vero e proprio accordo, sottoscritto tra le competenti autorità di ciascuno Stato, e opera sul territorio di uno o più degli Stati parte dell’intesa, per un periodo di tempo predeterminato nell’atto costitutivo. Attraverso le squadre investigative comuni si individua uno specifico ambito di azione comune che

---

la risoluzione di problematiche di carattere ‘strategico’ quali, ad esempio, quelle connesse alla giurisdizione».

<sup>13</sup> N. PARISI, *Su taluni limiti nell’attività di ricerca e acquisizione della prova penale di reati informatici*, cit., p. 447, osserva che il «reciproco rispetto della sovranità nazionale» si traduce «in una diminuita efficacia dell’azione di contrasto al crimine, in un danno che non limita i propri effetti alla sfera spaziale dello Stato richiedente, ma si estende a quella dello Stato richiesto e, tendenzialmente, interessa l’intera comunità internazionale».

consente di operare nei diversi Stati, direttamente e in tempi reali, senza la penalizzazione di ostacoli di carattere formale. Le linee generali dell'istituto, così come disciplinato dal d.lgs. n. 34/2016, unitamente alla procedura "attiva" di creazione della squadra investigativa comune, al procedimento "passivo", ai contenuti dell'atto costituito, al regime di utilizzazione e scambio degli atti d'indagine raccolti e delle informazioni ottenute, sono temi scandagliati nel capitolo V; l'analisi dà contezza di come l'adeguamento non sia sempre risultato "coerente" con gli impegni sovraordinati, circostanza che rende necessario interrogarsi su eventuali soluzioni interpretative adeguate.

L'altra fonte sovranazionale (si allude alla Convenzione di Bruxelles), invece, è stata attuata dall'Italia in tempi più recenti (ad opera del d.lgs. n. 149 del 2017, che ha modificato il Libro XI del codice di procedura penale relativo ai rapporti giurisdizionali con autorità straniera e ha introdotto l'art. 729-*quinquies* c.p.p., in materia di squadre investigative comuni).

In tal modo, come messo in luce nel capitolo VI, si è reso stabile l'impiego delle squadre investigative comuni nell'ordinamento, sia per quanto attiene ai rapporti con i Paesi membri dell'Unione, sia nei rapporti con le autorità giudiziarie di Stati extraeuropei, nei casi previsti e alle condizioni stabilite dai relativi accordi internazionali (alcuni dei quali oggetto di esame nel medesimo capitolo).

Emerge uno dei tratti maggiormente distintivi dello strumento: la sua capacità "inclusiva", cioè di coinvolgere anche autorità di Paesi extraeuropei<sup>14</sup>.

Questa qualità dei *joint investigation teams (JITs)* fa il paio con un'altra parimenti rilevante: quella di poter interagire con gli altri strumenti di cooperazione espressivi del principio di riconoscimento reciproco (quali, in particolare, l'ordine di indagine europeo), quasi completandosi a vicenda o, comunque, ampliando il catalogo da cui le autorità inquirenti possono selezionare il mezzo ritenuto più adeguato alla fattispecie concreta. Il capitolo VII è specificatamente dedicato a ricostruire tali intersezioni non solo in chiave oggettiva, ma anche soggettiva, ovvero tra le SIC e gli altri organismi investigativi (come la Procura europea, che, nello svolgimento di indagini transfrontaliere di sua competenza che coinvolgono Stati membri non aderenti all'EPPO – acronimo di *European Public Prosecutor's Office* – o Paesi terzi, può servirsi dell'istituto delle squadre investigative comuni).

Alla luce di ciò pare potersi affermare che, nonostante nuovi istituti e organismi si siano affacciati sulla scena della cooperazione e nonostante le incerte

---

<sup>14</sup> Così nelle parole del Membro nazionale italiano di Eurojust nella propria *Relazione annuale, relativa al 2022*, cit., p. 11: «[i]l fatto che possano essere coinvolte nelle SIC anche autorità di paesi extraeuropei, grazie alla base giuridica offerta dalla disposizione di cui all'art. 729-*quinquies* c.p.p. – che a sua volta rimanda ai molteplici accordi internazionali che disciplinano lo strumento cui l'Italia ha aderito – rende poi evidente le potenzialità di tale strumento, concepito per fronteggiare le sfide poste da un tessuto criminale che presenta un carattere sempre più transnazionale».

fortune iniziali dello strumento, questo non appaia affatto destinato al declino e al superamento, ma sia invece vivo e sempre più citato dalle fonti (oltre che praticato)<sup>15</sup>. Conquistando nuovi spazi operativi e momenti di una certa “popolarità collettiva”<sup>16</sup>, si va collocando in posizione avanzata nella lotta alla criminalità informatica e nei rapporti di cooperazione *involving Third Countries*: sono le più recenti *avanguardie*.

Parola, quest’ultima, che evoca il reparto (*avant-garde*) che precede, in genere a scopo di sicurezza, le truppe in movimento: ebbene, le SIC potrebbero stare al primo, come l’avvento di una polizia europea centralizzata alle seconde<sup>17</sup>.

I mutamenti profondi, del resto, non avvengono quasi mai all’improvviso: assai più spesso sono il risultato di movimenti fatti con gradualità, con circospezione.

<sup>15</sup> A riguardo, si legga l’analisi prospettica di A. NAGY, *Future trends in criminality JITs and EU Policy Cycle as answers for evolving security threats*, in S. JACIMOVSKI (a cura di), *Archibald Reiss Days*, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrado, 2019, p. 147 ss.

Sottolinea come, dopo iniziali difficoltà, gli Stati membri europei, grazie al supporto di Eurojust e Europol, abbiano fatto crescente ricorso alle squadre investigative comuni I. SZIJÁRTÓ, *Behind the Efficiency of Joint Investigation Teams*, in *Pécs Journal of International and European Law*, 2020, n. 1, p. 75 ss.

<sup>16</sup> Il riferimento è alla recente creazione di una squadra investigativa comune su presunti gravi crimini internazionali commessi in Ucraina, sostenuta da Eurojust. Il 25 marzo le autorità nazionali competenti di Lituania, Polonia e Ucraina hanno firmato un accordo istitutivo di una SIC per consentire lo scambio di informazioni e agevolare le indagini su crimini di guerra, crimini contro l’umanità e altri crimini gravi. La partecipazione alla SIC è stata successivamente estesa a Estonia, Lettonia, Slovacchia, Romania e – per la prima volta – anche alla Corte penale internazionale dell’Aia. Pertinenti informazioni possono rinvenirsi alla pagina del sito istituzionale di Eurojust, appositamente dedicata: <https://www.eurojust.europa.eu/eurojust-and-the-war-in-ukraine>.

Per garantire il perseguimento degli autori di tali reati l’Unione europea ha rafforzato il ruolo di Eurojust, adottando il *Regolamento (Ue) 2022/838 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 che modifica il Regolamento (Ue) 2018/1727 per quanto riguarda la preservazione, l’analisi e la conservazione presso Eurojust delle prove relative a genocidio, crimini contro l’umanità, crimini di guerra e reati connessi*, pubblicato in *G.U.U.E.*, 31 maggio 2022, L 148. Il rafforzamento dell’Agenzia consiste nell’attribuzione del compito di sostenere le azioni degli Stati Membri nella lotta al genocidio, ai crimini contro l’umanità e di guerra, e ai reati connessi, anche «preservando, analizzando e conservando» le relative prove, consentendone lo scambio o comunque mettendole in altro modo a diretta disposizione delle competenti autorità nazionali e internazionali, e in particolare della Corte penale internazionale (art. 1, n. 1). Per un inquadramento, V. VASTA, *Novità sovranazionali – Il Regolamento (Ue) 2022/838 che modifica il Regolamento (Ue) 2018/1727 per quanto riguarda la preservazione, l’analisi e la conservazione presso Eurojust delle prove relative a genocidio, crimini contro l’umanità, crimini di guerra e reati connessi*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, p. 1054 s.

<sup>17</sup> Già alcuni anni fa J.A.F. LOPES DE LIMA, *Europol as the Director and Coordinator of the Joint Investigation Teams*, in *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2007, p. 328, affermava che «*the refusal by certain states to establish a centralised and powerful European police will not exist long*».

Se tendenzialmente la cooperazione tra le forze dell'ordine diviene sempre più *multi-territoriale*, a tale espansione non corrisponde quella riguardante le garanzie soggettive, che restano nell'orbita di una dimensione per lo più *nazionale*.

Occorre evitare pericolosi asservimenti alle prerogative efficientistiche, trovando un equilibrio tra queste e le esigenze di protezione dei diritti delle persone indagate.

Sotto questo profilo, si addensano zone d'ombra.

Si fa ricorso pressoché esclusivo alle leggi domestiche dei vari Stati membri quale criterio unico per determinare la disciplina applicabile all'attività investigativa della squadra, lasciando sostanzialmente immutata la disomogeneità normativa riscontrabile tra i sistemi processuali nazionali in tema di ricerca della prova: di conseguenza, non solo potrebbe accadere che le risultanze delle indagini condotte dal *team* in uno Stato membro non riescano a essere "spendibili" davanti all'organo giurisdizionale presso cui s'incardina il processo ma, peggio ancora, che lo siano a discapito delle garanzie della difesa. Sussiste poi il rischio che si alimentino prassi devianti, come quella del cosiddetto *forum shopping*.

Le fonti, sovranazionali e interne, non sono affatto prodighe di enunciazioni riguardanti le situazioni patologiche che potrebbero verificarsi e presentano vuoti di legalità e carenze nell'ottica difensiva, cui non corrispondono divieti d'uso processuale.

In tale rarefatto panorama normativo l'intervento inquirente può dispiegarsi con incontrollabile fluidità.

Non è casuale che l'esigenza (come la difficoltà) dello sfioramento *ultra fines* sia stata avvertita maggiormente in relazione alla fase investigativa<sup>18</sup>, lì dove troppo spesso si concentra una «abnorme quantità di poteri cumulati nelle mani del pubblico ministero, che finiscono con il caratterizzare l'andamento successivo del procedimento», riuscendo spesso a determinarne «le sorti tramite la raccolta del materiale investigativo», in molti casi a scapito dell'indagato, a causa del consumarsi di «vasti margini del diritto alla prova della difesa»<sup>19</sup>.

Se la condizione depotenziata in cui versa l'indagato si registra "normalmente" quando è soggetto al potere d'indagine di un solo ordinamento, può ben immaginarsi quanto lo svantaggio si acuisca quando si trovi sottoposto alla concomitante azione investigativa di più Stati.

---

<sup>18</sup> S. ALLEGREZZA-F. NICOLICCHIA, *L'acquisizione della prova all'estero e i profili transnazionali*, in G. CANZIO-L.D. CERQUA-L. LUPÀRIA (a cura di), *Diritto penale delle società*, t. II, *I profili processuali*, Cedam, Padova, 2014, p. 1250, mettono in evidenza la problematicità della «carenza di legittimazione nel compiere attività d'indagine oltre frontiera».

<sup>19</sup> Pregnanti, sia pur con riferimento alla realtà italiana, le riflessioni di C. VALENTINI, *The untouchables: la fase delle indagini preliminari, l'ufficio del pubblico ministero e i loro misteri*, in *Arch. pen. (web)*, 2022, n. 2, p. 4, da cui sono tratte le parole in virgolettato.



Di qui la necessità di interrogarsi (capitolo VIII) sui possibili rimedi contro le situazioni patologiche innescate dall'utilizzo dello strumento, di cui – oltre agli indiscutibili pregi – se ne coglie il pericolo, insito in quella che, in assenza di armonizzazione delle norme sostanziali e processuali dei diversi ordinamenti e di una rete di solide garanzie votate al rispetto dei diritti fondamentali degli individui, potrebbe di fatto risultare «una precipitosa fuga in avanti»<sup>20</sup>: quegli «interminati spazi» che si dischiudono grazie allo strumento dei *JITs* e davanti ai quali – per riprendere l'idillio leopardiano – «per poco il cor non si spaura», riguardati con gli occhi dell'indagato, non trasmettono un senso di «quiete».

---

<sup>20</sup> A. SCELLA, *Squadre investigative comuni*, cit., p. 151 s., che avverte come «farsi gioco dei confini può essere molto pericoloso».

## *GIUSTIZIA PENALE DELLA POST-MODERNITÀ*

### **Direzione**

A. Scalfati – T. Bene – A. De Caro – G. Di Chiara – G. Garuti  
S. Lorusso – M. Menna – N. Triggiani – D. Vigoni

1. **Teresa Bene** (a cura di), *Informazione e giustizia penale*, 2018.
2. **Clelia Iasevoli** (a cura di), *La cd. legge ‘spazzacorrotti’. Croniche innovazioni tra diritto e processo penale*, 2019.
3. **Vania Maffeo**, *Tempi e nomina juris nelle indagini preliminari. L’incertezza del controllo*, 2020.
4. **Danila Certosino**, *Persona in vinculis e diritto al colloquio*, 2020.
5. **Elga Turco**, «Tenuità del fatto» e processo penale, 2020.
6. **Rosa Maria Geraci**, *Il mutuo riconoscimento nella cooperazione processuale: genesi, sviluppi, morfologie*, 2020.
7. **Paolo Troisi**, *Le investigazioni digitali sotto copertura*, 2022.
8. **Antonio Vele**, *La prova documentale nel processo penale*, 2022.
9. **Nicola Triggiani** (a cura di), *Informazione e giustizia penale. Dalla cronaca giudiziaria al “processo mediatico”*, 2022.
10. **Luciano Calò**, *Proporzionalità e cautele reali*, 2022.
11. **Marilena Colamussi**, *Detenzione e maternità*, 2023.
12. **Lorenzo Pulito**, *Le squadre investigative comuni. Prodromi, retrospettive, avanguardie*, 2023.