

# **Intervento del Ministro della Giustizia Andrea Orlando al plenum del CSM**

*17 gennaio 2018*

Introduzione

Signor Vice Presidente,

Signori Consiglieri,

rivolgo innanzitutto al Presidente della Repubblica il mio deferente saluto e il ringraziamento per l'attenzione con cui Egli segue l'azione del mio Dicastero.

Sono lieto di questo invito che, alla fine del mio mandato, mi offre l'occasione per fare il punto sulle attività svolte nella cooperazione giudiziaria internazionale, settore sempre più cruciale per le politiche della giustizia, e per avviare una riflessione sulle prospettive future.

Consentitemi di iniziare con un sentito ringraziamento a questo Consiglio per avere costantemente condiviso, negli ultimi quattro anni, un metodo di lavoro basato sul dialogo e sulla cooperazione che, ne sono certo, continuerà a dare frutti. Un metodo perseguito dal mio Dicastero anche attraverso l'apertura di tavoli di lavoro con la Magistratura associata, l'Avvocatura e tutti gli ordini professionali, con la Magistratura onoraria e, non in ultimo, con le rappresentanze sindacali del personale giudiziario.

Il rafforzamento della cooperazione giudiziaria internazionale è una sfida di grande rilievo nell'era della globalizzazione, in cui il crimine organizzato pone crescenti minacce. Ciò suscita preoccupazioni, anche nell'opinione pubblica, e richiede risposte all'altezza della sfida, anche per le politiche giudiziarie e della sicurezza, che sono al cuore di ogni ordinamento statale.

Sempre più si governa, su un piano globale, tramite gli organismi europei, tramite convenzioni, strumenti di tipo negoziale, accordi intergovernativi, meccanismi decisionali fondati sulla condivisione dei poteri, da cui sempre più dipendono anche le caratteristiche del diritto interno.

È in questo quadro che siamo chiamati ad operare. E ciò avviene non per ragioni ideali, o per nobili aspirazioni universalistiche, ma per la forza stessa delle cose, dei processi materiali, economici, sociali, che richiedono una sempre più efficace e tempestiva risposta di governo.

Nell'ultimo decennio la criminalità transfrontaliera è cresciuta esponenzialmente in ambiti quali il terrorismo, il traffico di stupefacenti e di armi, la tratta di esseri umani, il traffico di migranti, la criminalità informatica, il riciclaggio, la pedo-pornografia, la contraffazione. Attività illecite sovranazionali commesse da gruppi mobili e flessibili. L'utilizzo sempre più sofisticato di internet e dei social network aggiunge aspetti di complessità finora sconosciuti all'azione di prevenzione e contrasto.

Per fronteggiare queste minacce globali occorre una risposta internazionale coordinata, poiché per i singoli Stati è sempre più difficile individuarle e combatterle da soli.

L'articolo 11 della nostra Costituzione, in condizione di reciprocità con gli altri Stati, consente limitazioni della nostra sovranità a favore di istituzioni sovranazionali che si prefiggono di creare un'integrazione sempre più stretta tra i popoli. Nel caso dell'Unione europea, ciò diventa il progetto di creare uno spazio unico europeo di libertà, giustizia e sicurezza, nel quale l'obbligo del legislatore italiano di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione è sancito anche

dall'articolo 117 della nostra Carta fondamentale.

Le minacce che affrontiamo, per dirla con Ulrich Beck, sono delocalizzate, incalcolabili e non compensabili. Delocalizzate perché le cause e gli effetti non sono delimitabili ad una singola area geografica. Incalcolabili nel senso che la volontà di sapere cresce nella società più della possibilità di sapere, e genera così dubbi e paure che mettono a rischio gli ordinamenti democratici. Infine non compensabili, nel senso che si profilano come minacce in grado di provocare mutamenti irreversibili, il che naturalmente accentua la necessità di misure di carattere preventivo.

In un simile scenario, il rafforzamento della cooperazione giudiziaria, sia a livello europeo che con i Paesi terzi, è una necessità.

Ho ascoltato con interesse dai precedenti relatori la sintesi delle numerose attività internazionali svolte nel corso di questa consiliatura, che testimoniano l'impegno a potenziare i rapporti con gli Organismi di autogoverno della magistratura operanti negli altri Paesi, anche attraverso la partecipazione alle attività delle Rete Europea dei Consigli di Giustizia, così come la partecipazione ai progetti UE finalizzati a sostenere i Paesi di nuovo o prossimo accesso all'Unione Europea, nello sforzo di adeguare gli ordinamenti e le istituzioni nazionali ai parametri comuni agli altri Stati europei.

In tale quadro, auspico il rafforzamento del coordinamento tra le attività internazionali di competenza del CSM, del Ministero, della Scuola Superiore della Magistratura e degli Uffici Giudiziari, anche attraverso la Struttura permanente di Consultazione sulle attività internazionali del Consiglio Superiore della Magistratura, istituita con il Protocollo d'Intesa che abbiamo firmato nel dicembre 2016. Per perseguire, nel rispetto delle relative sfere di autonomia, obiettivi strategici condivisi.

Un passo significativo è stato il Protocollo d'intesa che ho firmato a Tirana il 12 dicembre scorso con il Ministro della Giustizia albanese, finalizzato ad accompagnare l'Albania nel processo di piena attuazione della riforma del sistema giudiziario e di consolidamento dello stato di diritto, a cui il CSM sta fornendo un importante contributo attraverso la partecipazione alle procedure di vetting.

Il Protocollo ci consentirà non solo un efficace scambio di esperienze, informazioni e competenze tra Dicasteri, ma favorirà la collaborazione e il dialogo tra tutti i principali attori istituzionali del settore della giustizia dei due Paesi, nell'ambito delle rispettive sfere di autonomia. È un passo importante, poiché inaugura una forma di collaborazione a 360 gradi sulla giustizia, in cui l'Italia potrà assistere non solo l'Albania, ma anche altri Stati di importanza strategica.

### **Contrasto al terrorismo internazionale**

Un'esperienza italiana particolarmente apprezzata all'estero è quella normativa e investigativa di contrasto al terrorismo internazionale, soprattutto per il sapiente bilanciamento tra efficacia delle misure di prevenzione e repressione rispetto alla tutela delle libertà fondamentali.

Con le leggi 43 del 2015 e 153 del 2016, l'Italia ha in buona parte anticipato il contenuto della nuova Direttiva sulla lotta al terrorismo adottata dall'Unione europea nel marzo 2017, mostrando di essere all'avanguardia in Europa. Siamo riusciti a far recepire, in sede di negoziato della Direttiva, molte delle istanze da noi formulate.

Dobbiamo, tuttavia, continuare a perseguire l'affinamento degli strumenti di cooperazione per il contrasto al terrorismo. Stiamo partecipando al gruppo di lavoro guidato dalla Commissione europea per assicurare una omogenea ed efficace trasposizione della nuova Direttiva negli

ordinamenti nazionali, che dovrà avvenire entro l'8 settembre 2018.

Vorrei, altresì, ricordare che il Ministero è stato intensamente impegnato nel 2015, in sede di Consiglio d'Europa, nel processo di negoziato del Protocollo addizionale alla Convenzione per la prevenzione del terrorismo, specificamente dedicato ai foreign fighters. L'impegno è proseguito nel 2016 e nel 2017 con la presidenza italiana del gruppo di lavoro incaricato di redigere una Raccomandazione innovativa sui cosiddetti "lupi solitari". Tale strumento verrà adottato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella prossima primavera.

Un altro successo per l'Italia è stata l'adozione, nel luglio scorso, della nuova Raccomandazione del Consiglio d'Europa sulle speciali tecniche di indagine in materia di terrorismo.

Per completare il quadro, vorrei menzionare il notevole impegno profuso dal Ministero nelle attività del GAFI e a sostegno della partecipazione dell'Italia, lo scorso anno, al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che ci hanno visto da ultimo occupati nel negoziato della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza sui foreign terrorist fighters adottata lo scorso 20 dicembre.

Le sconfitte militari del "Califfato" registrate negli ultimi tempi hanno, infatti, determinato l'elaborazione di nuove strategie da parte dei gruppi terroristici, i quali soffrono di un numero elevato di abbandoni da parte di combattenti decisi a tornare nei Paesi di provenienza o a trasferirsi in Paesi terzi. Questo ha comportato il sorgere di questioni inedite che abbiamo voluto affrontare, anche in sede ONU.

Sulla lotta al finanziamento del terrorismo, abbiamo attivamente partecipato al negoziato della nuova Convenzione del Consiglio d'Europa per potenziare la cooperazione giudiziaria penale nel contrasto al traffico illecito di beni culturali. Ho firmato questa Convenzione a Strasburgo il 24 ottobre scorso.

### **Contrasto ai reati d'odio online e acquisizione della prova elettronica**

Al tema della prevenzione e repressione della propaganda terroristica e dei reati motivati dalla discriminazione sociale e religiosa, dal razzismo e dalla xenofobia si lega quello del contrasto alla diffusione on line di messaggi di odio, che riveste carattere prioritario per il Ministero che rappresento.

L'impegno dell'Italia s'inserisce coerentemente nel quadro delle iniziative internazionali per la prevenzione e il contrasto dei reati d'odio. Solo l'adozione di misure condivise e armonizzate può, infatti, consentire di affrontare efficacemente la minaccia di un utilizzo inappropriato del web.

A questo proposito, con l'adozione da parte della Commissione europea, a maggio 2016, del Codice di condotta sull'illecito incitamento all'odio online, le aziende informatiche si sono impegnate ad affiancare la Commissione europea e gli Stati membri, assumendo formali impegni pubblici, tra cui la definizione di procedure per esaminare le segnalazioni riguardanti forme illegali di incitamento all'odio nei servizi da loro offerti, in modo da poter rimuovere tali contenuti o disabilitarne l'accesso.

Per monitorare i risultati ottenuti a seguito di questo impegno, a partire dall'ottobre 2016 è stato avviato dalla Commissione europea un ciclo di monitoraggi, l'ultimo dei quali si è concluso il 15 dicembre scorso. Nell'attesa di conoscere i risultati di quest'ultima fase di reporting, che verranno presentati dalla Commissaria Jourovà il 26 gennaio prossimo al Consiglio GAI informale, posso già segnalare che l'intenzione comunicata dalla Commissione il 15 settembre 2017, è stata quella di proporre, nella prima parte del 2018, misure legislative volte a migliorare la cooperazione tra

autorità giudiziaria e di polizia degli Stati membri e le piattaforme informatiche.

Sul piano nazionale, investendo sulla prevenzione, è stato stimolato il confronto con la società civile. Con decreto ministeriale del dicembre scorso, si è costituito un gruppo di lavoro permanente per il contrasto ai crimini d'odio e ai discorsi d'odio, che svolgerà attività consultiva rispetto agli interventi e alle iniziative del Ministero in questo settore, stimolando efficaci contro-narrative rispetto alla propaganda d'odio.

Vorrei, altresì, ricordare la discussione in corso a Bruxelles sull'individuazione di più efficaci strumenti di cooperazione internazionale volti alla rapida acquisizione di dati e informazioni da parte delle autorità giudiziarie nazionali presso gli internet service providers. A questo proposito, rimangono irrisolti i problemi sulla localizzazione e trasferibilità della prova elettronica (e-evidence) e i possibili conflitti di giurisdizione tra Stati membri, in particolare quello del cittadino titolare dei dati e quello del luogo in cui i dati sono conservati. Su questo tema, stiamo partecipando ai gruppi di lavoro di esperti nazionali istituiti dalla Commissione europea.

### **Contrasto alla corruzione internazionale**

Analogamente, prioritaria attenzione è stata riservata al fenomeno della corruzione internazionale. Vorrei, innanzitutto, ricordare che in sede di Consiglio d'Europa, in particolare nell'ambito del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), abbiamo ricevuto ampio riconoscimento circa l'adequazione del nostro sistema di prevenzione e lotta alla corruzione.

In particolare, per i temi della prevenzione della corruzione nei confronti dei membri del Parlamento e della magistratura, il 19 gennaio 2017 è stato pubblicato il Rapporto del IV ciclo di valutazione, conclusosi con un totale di sole 12 raccomandazioni, 6 per ciascun tema, su cui l'Italia sarà tenuta a riferire entro il 30 aprile 2018.

In relazione al terzo ciclo di valutazione, relativo ai temi delle nuove incriminazioni e del finanziamento ai partiti politici, la discussione nel dicembre del 2016 del secondo rapporto di valutazione della "conformità" alle contestazioni ricevute, si è tradotta in un ampio riconoscimento dell'attuazione di buona parte delle raccomandazioni ricevute dal GRECO.

Per le raccomandazioni giudicate non ancora del tutto implementate, nel marzo 2017 sono state introdotte modifiche legislative idonee a superare la maggioranza dei rilievi mossi sulla lotta alla corruzione nel settore privato.

Sull'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), l'Italia è attualmente sottoposta al "Secondo Ciclo di revisione", inerente i temi della prevenzione e del recupero dei beni di provenienza illecita. Come sapete, la visita dei valutatori ONU nel nostro Paese, che sarà ospitata anche dal CSM, avrà luogo dal 13 al 15 febbraio prossimi.

In sede OCSE, abbiamo continuato ad assicurare ampia ed attiva partecipazione alle riunioni plenarie del Gruppo di lavoro contro la corruzione internazionale - di cui deteniamo la Vice-Presidenza - anche per assicurare adeguati seguiti alla dichiarazione conclusiva della Conferenza Ministeriale tenutasi nel marzo 2016, da me presieduta. Nel giugno 2017, grazie all'approvazione della legge di riforma del codice penale, il Gruppo ha ritenuto, per la prima volta dopo cinque anni, che l'Italia non dovesse più riferire sull'attuazione della raccomandazione relativa alla prescrizione, sollevata nel rapporto del 2012.

Questo successo motiverà ancor più il nostro impegno per monitorare procedimenti giudiziari pendenti in materia di corruzione internazionale.

In linea generale, occorrerà continuare il lavoro nei tavoli multilaterali sopra menzionati, impegnandoci a tradurre gli stimoli innovativi raccolti in tali contesti in misure normative e organizzative per potenziare la risposta giudiziaria alla corruzione. Si dovrà, inoltre, continuare a partecipare attivamente alle procedure di valutazione svolte dalle Organizzazioni internazionali, garantendo la presenza di esperti italiani tra i valutatori e contribuendo a individuare i temi dei prossimi esercizi di apprezzamento.

### **Cooperazione giudiziaria nel settore penale**

Recepimento di strumenti internazionali e riforma del Libro XI

All'efficacia dell'azione di contrasto dei più gravi fenomeni criminali transnazionali contribuirà la riforma dei profili processuali della cooperazione giudiziaria in campo penale.

La normativa europea prevede importanti strumenti di cooperazione giudiziaria, come il mandato d'arresto europeo, ormai entrato nella pratica quotidiana dei tribunali, che ha sostituito le lunghe procedure di estradizione tra gli Stati membri dell'UE. Altri fondamentali strumenti in materia di cooperazione giudiziaria previsti dalla legislazione europea non erano tuttavia ancora stati recepiti nel nostro ordinamento.

Per il penale, vorrei ricordare che nel corso del mio mandato abbiamo azzerato l'arretrato relativo all'attuazione nell'ordinamento nazionale di decisioni quadro e di direttive adottate dall'Unione europea nel settore della cooperazione giudiziaria. Alcuni dei testi approvati introducono, in particolare, meccanismi di semplificazione dei rapporti tra autorità giudiziarie e di polizia, nelle indagini che coinvolgono più Stati. Penso alle squadre investigative comuni. Ma penso anche all'ordine europeo di indagine penale, introdotto nel nostro ordinamento nel giugno 2017: uno strumento globale e di ampia portata, destinato a sostituire l'attuale quadro giuridico frammentato per l'acquisizione delle prove, e sulla cui attuazione il 30 ottobre scorso il Dipartimento per gli Affari di Giustizia del Dicastero che dirigo ha emanato una circolare.

Nell'aprile 2017 è stata finalmente attuata nel nostro ordinamento la Convenzione di Bruxelles del 2000 o Convenzione M.A.P., relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, che consentirà di rafforzare e facilitare l'assistenza tra le autorità giudiziarie, di polizia e delle dogane. Essa entrerà in vigore il prossimo 20 febbraio. Auspico che possa rapidamente procedersi anche alla ratifica del II Protocollo addizionale alla Convenzione Europea di assistenza giudiziaria penale di Strasburgo del 1959 firmato nel 2001, strumento di estremo rilievo.

Sempre sul fronte del potenziamento degli strumenti normativi in materia di cooperazione giudiziaria penale, vorrei ricordare che nel luglio 2016 è stata conferita la delega al Governo per la modifica del libro XI del codice di procedura penale relativamente ai rapporti giurisdizionali con le autorità straniere, attuata il 3 ottobre scorso col decreto legislativo n. 149.

Tra le principali novità del testo vorrei ricordare la piena attuazione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni degli Stati membri: l'autorità giudiziaria italiana, nei casi previsti dalla legge, potrà dare esecuzione alle decisioni giudiziarie degli altri Stati dell'Unione, e chiedere a sua volta a questi ultimi l'esecuzione dei propri provvedimenti, senza sindacato di merito delle decisioni stesse, ma con garanzia del pieno rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo.

In secondo luogo, abbiamo rimediato alla profonda consunzione delle previgenti forme processuali dell'assistenza giudiziaria, ormai inidonee a riflettere pienamente le istanze di semplificazione della cooperazione internazionale. In terzo luogo, abbiamo depoliticizzato il più possibile il sistema

dell'assistenza giudiziaria, nell'area circoscritta dagli accordi internazionali stipulati tra Stati dell'Unione. Si è lasciato, cioè, al dialogo diretto tra autorità giudiziarie di Paesi diversi la prerogativa di adottare autonomamente i singoli atti di assistenza giudiziaria richiesti.

Quanto all'extradizione, la procedura è stata semplificata e accelerata. I meccanismi di interlocuzione diretta dell'autorità giudiziaria con le competenti autorità dello Stato richiedente sono stati potenziati, nel rigoroso rispetto delle garanzie giurisdizionali e del principio del contraddittorio. Infatti, ogni passo in direzione di una più ampia e flessibile cooperazione tra Stati membri deve sempre sposarsi non solo con un livello elevato di protezione dei diritti fondamentali, secondo le preziose indicazioni della Corte di Strasburgo, ma anche con un'esigenza imprescindibile di armonizzazione della cornice normativa.

### **Procura europea**

A questo proposito, vorrei ricordare che dopo un negoziato lungo e complesso è stato adottato il 12 ottobre scorso dall'Unione europea il regolamento che istituisce l'Ufficio del Pubblico Ministero Europeo.

Come noto, in virtù del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'Ufficio del Pubblico Ministero Europeo avrà il compito di indagare e portare a giudizio i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

L'Italia è stata da subito tra i più convinti sostenitori del progetto, che è fondamentale per raggiungere l'obiettivo che l'Unione si è data di stabilire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in Europa, e che ha avuto grande rilievo nel programma e nell'azione della nostra Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione nel 2014.

Abbiamo, pertanto, seguito il negoziato con apprensione in alcune fasi, con soddisfazione in altre, ma sempre con la massima partecipazione ed il massimo impegno. Vorrei ricordare che è stato proprio durante una riunione da noi organizzata a Roma nell'aprile 2017, nell'ultima e decisiva fase dei lavori negoziali, alla quale hanno partecipato Francia, Spagna, Germania ed alcuni rappresentanti della Commissione europea, che sono stati affrontati e risolti i nodi critici che suscitavano in noi maggior perplessità, in particolare quelli sulla competenza per materia di EPPO e sull'obbligo di informazione da parte delle autorità nazionali.

Siamo, pertanto, oggi soddisfatti per l'adozione di un testo caratterizzato da un migliore bilanciamento tra la competenza di EPPO e quella delle autorità nazionali, con riferimento ai reati relativi alla protezione dell'interesse finanziario dell'Unione e a quelli di altra tipologia a questi indissolubilmente connessi.

Questo risultato deve costituire il punto di partenza comune per costruire una Procura europea efficace anche contro la criminalità organizzata e il terrorismo transnazionale. Il Presidente della Commissione europea, nel suo discorso del 13 settembre sullo Stato dell'Unione, ha condiviso la nostra prospettiva e ha evidenziato l'opportunità di incaricare la Procura europea di perseguire i reati di terrorismo transfrontaliero, per rafforzare lo spazio comune di libertà e giustizia fondato sulla fiducia reciproca.

La Commissaria Jourovà ci ha informato, inoltre, che la Commissione presenterà una Comunicazione a settembre del prossimo anno su un possibile ampliamento delle attribuzioni della nuova Procura europea per includere la lotta al terrorismo, in prospettiva del 2025. Sono stati importanti riconoscimenti del progetto politico che abbiamo promosso.

La Procura europea assumerà i compiti di indagine e azione penale a una data che sarà stabilita con decisione della Commissione, su proposta del Procuratore capo europeo, che non potrà essere anteriore al 20 novembre 2020.

A tale riguardo, l'11 gennaio scorso la Commissione europea ha riferito al Parlamento di voler rendere operativa la Procura europea non più tardi di questa data e ha ottenuto l'appoggio e l'incoraggiamento dei deputati europei in tal senso.

Ha indicato, in particolare, che le procedure per la selezione del Procuratore capo europeo e dei Procuratori europei degli Stati membri che hanno aderito alla cooperazione rafforzata dovrebbero auspicabilmente giungere a termine entro l'estate del 2019, avviando prima quella relativa al Procuratore Capo europeo e poi quella relativa ai Procuratori europei degli Stati membri.

La Commissione ha, inoltre, chiarito che la Procura europea avrà una propria struttura organizzativa a Lussemburgo, composta da 115 posizioni in organico che verranno gradualmente coperte a partire dal 2019 fino al 2023. Si tratterà di incarichi di natura temporanea, una parte dei quali sarà ricoperta da esperti provenienti dagli Stati membri.

Come noto, il Procuratore Capo europeo verrà nominato dal Parlamento europeo e dal Consiglio di comune accordo e le candidature verranno presentate dagli interessati direttamente all'Unione europea, senza necessità di alcuna designazione da parte degli Stati membri.

Gli Stati saranno, invece, chiamati ad indicare una terna di candidati per la designazione, da parte del Consiglio, del proprio Procuratore europeo, che posseggano le qualifiche necessarie per essere nominati ad alte funzioni a livello di procura o giurisdizionali nei rispettivi Stati membri e vantino una rilevante esperienza pratica in materia di sistemi giuridici nazionali, di indagini finanziarie e di cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale.

Ogni Stato dovrà, altresì, designare i propri Procuratori europei delegati, che agiranno sul territorio nazionale con il doppio cappello. A seguito di tale designazione, su proposta del Procuratore Capo europeo, sarà il Collegio di EPPO a nominare i Procuratori europei delegati.

Vorrei ricordare che i Procuratori europei delegati saranno assunti dall'Unione come consiglieri speciali, rimanendo tuttavia membri attivi delle procure o della magistratura dei rispettivi Stati membri che li hanno designati, per tutta la durata dell'incarico.

Le autorità nazionali competenti avranno, inoltre, l'obbligo di agevolare l'esercizio delle loro funzioni e astenersi da qualsiasi azione o politica che possa incidere negativamente sulla loro carriera o sul loro status nel sistema giudiziario nazionale.

Il breve riepilogo di questi primi passi che ci attendono mi consente di soffermarmi sulla complessità della realizzazione di questo progetto che richiederà, a mio avviso, un costante e fattivo confronto tra il Ministero e il CSM, per analizzare innanzitutto fino in fondo l'impatto istituzionale, processuale ed ordinamentale che l'attuazione della Procura europea è destinata ad avere sul nostro sistema giudiziario.

Penso, in primo luogo, alla necessità di individuare una procedura istituzionalmente conforme alle previsioni della nostra Costituzione sull'autonomia della Magistratura da un lato, e sul potere di indirizzo politico del Governo dall'altro, che consenta di selezionare la terna di candidati che l'Italia dovrà proporre per la nomina del proprio Procuratore europeo.

Ma penso anche all'esigenza di fissare i criteri che dovranno regolare la decisione su quanti e quali dovranno essere nel nostro Paese i Procuratori europei delegati, tenendo conto dei limiti di budget messi a disposizione dall'Unione per l'esercizio delle loro funzioni.

Penso, inoltre, alla necessità di raccordare e rendere compatibili con il nostro ordinamento le norme del Regolamento che disciplinano il potere disciplinare dell'Unione nei confronti dei magistrati italiani che rivestiranno funzioni giudiziarie nell'ambito della Procura europea, così come quelle che ne disciplinano la rimozione da parte del Collegio di EPPO o – nel caso dei Procuratori europei delegati – anche da parte dello Stato membro.

Penso ancora alla sfida di elaborare un sistema ordinamentale e processuale che riconduca ad armonia le previsioni interne sull'attività di coordinamento investigativo svolte dalle Autorità requirenti nazionali e quelle del Procuratore europeo.

Penso, infine, ma gli spunti potrebbero essere ancora molti, all'esigenza di raccordare il nostro sistema delle impugnazioni con le previsioni del Regolamento, che non hanno dedicato particolare attenzione a questo aspetto, limitandosi a disciplinare il solo momento della proposizione del ricorso in appello ma non anche la competenza a seguire il procedimento nella fase del giudizio di censura di merito o legittimità.

La complessità e la delicatezza dei temi tratteggiati mi porta a ritenere indispensabile l'intervento del legislatore per ricondurre ad armonia le previsioni del Regolamento europeo con la normativa nazionale.

Sede naturale dell'esercizio di tale potere normativo sarebbe, a mio avviso, la prossima legge di delegazione europea, che va presentata alle Camere quanto prima, la quale potrebbe prevedere i criteri di delega al Governo per l'attuazione delle riforme necessarie a rendere operativa la Procura europea sul territorio nazionale.

La definizione dei contenuti dell'esercizio di tale delega dovrà certamente avvenire in un clima di dialogo e costante confronto con il CSM, rispetto al quale il Ministero della Giustizia esprime fin d'ora piena e completa disponibilità.

Vorrei, infine, ricordare che tra qualche mese verrà adottato anche il nuovo Regolamento europeo che modificherà la normativa su Eurojust, rendendone le funzioni sempre più di natura giurisdizionale. Tra le tante novità in tal senso, mi limito a menzionare il conferimento al membro nazionale del potere di emettere direttamente richieste di assistenza giudiziaria o un ordine di indagine europeo o ancora di partecipare a squadre comuni di inchiesta. Credo che la novella europea imporrà una riflessione a largo spettro sulle interazioni tra la Procura europea, Eurojust e le autorità giudiziarie nazionali, che potrà consentire di modulare le misure normative da adottare sulla base delle caratteristiche proprie di ciascuna figura.

### **Cooperazione giudiziaria penale bilaterale**

Sull'attività internazionale bilaterale con Stati non appartenenti all'Unione europea, segnalo che durante il mandato di questo Governo è stata svolta un'intensa attività negoziale tesa alla conclusione di accordi di cooperazione giudiziaria penale in materia di estradizione, assistenza giudiziaria e trasferimento delle persone condannate.

Nel 2017, con la finalità di estendere l'applicazione dell'extradizione a paesi con i quali la cooperazione si fonda sulla cortesia internazionale con assicurazione di reciprocità e di contrastare nello stesso tempo il fenomeno del c.d. forum shopping, sono stati negoziati accordi bilaterali con

Capo Verde, Egitto, Hong Kong, Repubblica Dominicana, Senegal, Uruguay e Tunisia.

È stato parafato l'accordo di estradizione con il Senegal e si è giunti alla firma, nel 2017, di quelli con l'Uruguay e con la Serbia. Sono in corso, inoltre, le attività relative alla ratifica degli accordi bilaterali in materia di estradizione con Ecuador, Nigeria, Costa Rica, Macedonia, Bosnia Erzegovina, Kazakistan e Kenya.

Di particolare rilievo è stata l'attività svolta nel 2017 in materia di assistenza giudiziaria. Sono state aperte circa 2600 procedure aventi ad oggetto attività di acquisizione probatoria, sia attiva che passiva.

Per quanto attiene alla materia della assistenza giudiziaria, sono in avanzata fase organizzativa incontri bilaterali con Kuwait, Seychelles e Uruguay, mentre è stato firmato nel 2017 quello con la Serbia e da ultimo, il 4 gennaio scorso, quello con il Senegal.

Sempre in tema di iniziative volte a promuovere accordi bilaterali, si sono tenuti degli incontri nel 2017 con il Ministero della Giustizia del Canada e con il Ministero della Giustizia dell'Albania e la Procura Generale di Tirana.

In continuità coi traguardi finora raggiunti, la prospettiva anche per il 2018 deve essere, in primo luogo, quella di portare a compimento gli accordi di cooperazione attualmente in negoziato bilaterale, nonché di giungere alla firma di quelli già parafati.

Dovrà infine essere rafforzato il quadro della cooperazione con Paesi appartenenti ad aree strategiche per il contrasto al terrorismo, al crimine organizzato, al traffico clandestino di esseri umani ed alla corruzione.

A questo proposito vale la pena menzionare il complesso negoziato con gli Emirati Arabi in materia di estradizione e di assistenza giudiziaria. Dopo due anni dalla mia visita ad Abu Dhabi, persistono forti difficoltà ad ottenere dalle Autorità emiratine concrete conferme dell'annunciata volontà di collaborazione. Dal 17 al 19 ottobre scorsi si è recata ad Abu Dhabi una missione tecnica di funzionari del Ministero della Giustizia e della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, che ha lavorato con la controparte emiratina per raggiungere un'intesa finalizzata a favorire la ripresa, da parte italiana, dell'iter parlamentare di ratifica.

Quanto alle procedure di trasferimento dei detenuti (circa 900 fascicoli sono stati aperti nel 2017), va segnalato il sempre più frequente ricorso a questo strumento. Esso consente di trasmettere – generalmente allo Stato, membro della UE, di cittadinanza della persona condannata – l'esecuzione della sentenza penale emessa dalle Autorità Giudiziarie nazionali.

Le iniziative di sensibilizzazione degli operatori assunte dal Ministero nel corso di questi anni, le intese intervenute con alcune Autorità centrali e la circolare emanata dalla Direzione generale della giustizia penale nel settembre 2015 hanno consentito al nostro Paese di collocarsi ai primissimi posti nella classifica europea degli Stati che utilizzano questo strumento con successo, con un significativo primato sul versante del rimpatrio dei condannati rumeni che, nel contesto dell'Unione, rappresentano la maggior parte della popolazione straniera detenuta in Italia a titolo definitivo. Risultati incoraggianti ma non ancora soddisfacenti, il cui miglioramento deve fare i conti con i problemi di sovraffollamento carcerario che affliggono molti Paesi del contesto UE ed extra UE.

Al fine di rendere ancor più esteso il ricorso a questa procedura, sono stati negoziati nel corso del

2017 accordi bilaterali di trasferimento delle persone condannate con Kosovo, Uruguay e Tunisia, è stato parafato quello con il Senegal e firmato quello con l'Argentina.

### **Cooperazione giudiziaria civile**

Vorrei, altresì, ricordare l'impegno che è stato attribuito alla cooperazione giudiziaria in materia civile, all'interno dell'attenzione strategica che è stata riservata nel mio mandato alla giustizia civile.

Abbiamo, pertanto, partecipato attivamente, con riferimento alla materia dell'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale, ai negoziati intrapresi a seguito della pubblicazione della proposta della Commissione (giugno 2016) di revisione del Regolamento Bruxelles II-bis del 2003, finalizzata a conferire maggiore certezza e stabilità ai provvedimenti adottati in ciascuno Stato membro, così favorendo la mobilità dei cittadini dell'Unione e la fiducia reciproca tra Autorità giudiziarie. I temi affrontati sono di particolare rilevanza sociale, come la sottrazione internazionale dei minori.

Il negoziato ha portato a completare la prima lettura del testo. I lavori di seconda lettura proseguiranno sotto la presidenza della Bulgaria, iniziata il primo gennaio di quest'anno.

In linea con l'impegno del Ministero sulle attività relative alla tutela della famiglia e dei bambini, la nostra delegazione ha presentato diverse proposte di riscrittura dei testi ed un importante dibattito si è svolto sulla questione relativa all'ascolto del minore nei procedimenti giurisdizionali che lo riguardano e sulla questione relativa alla abolizione dell'exequatur.

In questo settore, come in altri, il Ministero ha sempre di mira una "giustizia europea a misura di cittadino" che non crei barriere e ostacoli burocratici bensì regole certe e chiare.

Altra iniziativa legislativa alla quale dovrà essere dedicata la massima attenzione è quella promossa dalla Commissione europea nel contesto della strategia per il Mercato Unico Digitale, per eliminare le barriere allo sviluppo del commercio elettronico transfrontaliero. In qualità di Dicastero capofila continueremo ad assicurare il coinvolgimento nel negoziato di tutte le Amministrazioni interessate, anche attraverso l'azione di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di raggiungere soluzioni condivise.

Sulla cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale, continueremo ad assicurare la partecipazione dell'Italia alla Rete giudiziaria europea, costituita allo scopo di fluidificare l'interazione tra le autorità amministrative e giurisdizionali degli Stati membri, potenziando il coinvolgimento nelle attività di quest'ultima dei membri nazionali italiani, quali il Consiglio nazionale forense, il Consiglio nazionale del Notariato, l'Ufficio UNEP e il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

Procederemo inoltre nel monitoraggio, con le autorità giudiziarie nazionali, dell'applicazione degli strumenti di cooperazione giudiziaria già esistenti.

Un impegno significativo è già stato profuso e sarà assicurato per il futuro nelle attività di transizione che stanno portando il Regno Unito ad uscire dall'Unione Europea: presso il Ministero è già stato tenuto un primo incontro tra rappresentanti inglesi e italiani, per discutere della cooperazione giudiziaria "dopo la Brexit", con l'intento di salvaguardare al massimo i valori della certezza del diritto e della collaborazione tra Stati.

È imminente, infine, l'apertura dei negoziati di revisione di due importantissimi strumenti di

cooperazione giudiziaria civile, il Regolamento sulla raccolta delle prove e il Regolamento sulle notificazioni, a cui il Ministero contribuirà attivamente.

### **Partecipazione a progetti UE**

Sui progetti in materia di cooperazione internazionale, il Ministero – condividendo la linea prescelta dal CSM – continuerà ad ampliare la sfera della propria presenza in progetti di assistenza tecnica a favore di Paesi terzi promossi dall’Unione europea o da altre organizzazioni internazionali quali l’UNODC, con cui è stata già avviata una proficua collaborazione soprattutto con riguardo al fenomeno terroristico.

Ciò avverrà, peraltro, in linea di continuità rispetto all’attivo contributo finora apportato ad iniziative intraprese con Tunisia, Algeria, Serbia e Kosovo e a progetti IPA (con il Montenegro), per sostenere la formazione del personale giudiziario e dei magistrati in questi Paesi e a rafforzare l’efficienza dei loro sistemi giudiziari nazionali e il riconoscimento dell’indipendenza ed autonomia della magistratura.

Sulla scorta degli ottimi risultati ottenuti con il finanziamento dei progetti proposti sul contrasto alla radicalizzazione violenta, continueremo a promuovere la nostra partecipazione a progetti sovvenzionati in maniera diretta dall’Unione europea, in particolare sul contrasto al terrorismo, il potenziamento della cooperazione giudiziaria o la manutenzione ed integrazione di piattaforme informatiche.

Inoltre, in America Latina stiamo ora partecipando al progetto “El Pacto”, in cui ci è stato assegnato il ruolo centrale di gestione del pilastro di assistenza penitenziaria.

**Andrea Orlando**

*Ministro della Giustizia*