

**Bruxelles, 10 dicembre 2024
(OR. en)**

**15834/1/24
REV 1**

LIMITE

**COPEN 492
JAI 1691
CATS 107
EJN 32
EVAL 27
EUROJUST 89**

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	RELAZIONE FINALE SUL DECIMO CICLO DI VALUTAZIONI RECIPROCHE sull'attuazione dell'ordine europeo di indagine (OEI)

In linea con l'articolo 2 dell'azione comune 97/827/GAI del 5 dicembre 1997¹, il comitato di coordinamento nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (CATS) ha convenuto, in esito a una procedura informale avviata a seguito della riunione del 10 maggio 2021, che il decimo ciclo di valutazioni reciproche si sarebbe incentrato sull'attuazione della direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale ("direttiva").

La relazione finale, elaborata dal segretariato generale del Consiglio a nome della presidenza, sintetizza le principali risultanze, conclusioni e raccomandazioni contenute nelle singole relazioni per paese e formula raccomandazioni rivolte agli Stati membri e alle istituzioni e agli organi dell'UE. La relazione finale evidenzia inoltre alcune migliori pratiche individuate nel quadro delle valutazioni reciproche che possono essere condivise tra gli Stati membri.

¹ Azione comune del 5 dicembre 1997 adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea che istituisce un meccanismo di valutazione dell'applicazione e dell'attuazione a livello nazionale degli impegni internazionali in materia di lotta contro la criminalità organizzata.

A seguito della riunione del 5 novembre 2024 e delle successive procedure scritte,
il 21 novembre 2024 il CATS ha approvato la relazione finale.

Il Coreper/Consiglio è informato dei risultati del 10° ciclo di valutazioni reciproche, quali figurano
nella relazione finale riportata nell'allegato.

Conformemente all'articolo 8, paragrafo 4, della suddetta azione comune, la relazione finale sarà
trasmessa anche al Parlamento europeo per informazione.



**RELAZIONE FINALE SUL
DECIMO CICLO DI VALUTAZIONI RECIPROCHE
sull'attuazione dell'ordine europeo di indagine (OEI)**

Indice

1. SINTESI	7
2. INTRODUZIONE	11
3. AUTORITÀ COMPETENTI	13
3.1. Autorità di emissione e di esecuzione	13
3.2. Diritto della persona sottoposta a indagini, dell'imputato o della vittima di richiedere un OEI....	15
4. AMBITO DI APPLICAZIONE DELL'OEI E RELAZIONE CON ALTRI STRUMENTI... ..	18
4.1. Relazione tra l'OEI e altri strumenti	18
4.2. Relazione tra l'OEI e lo scambio di informazioni	20
4.3. Relazione tra l'OEI e le diverse fasi del procedimento	21
5. CONTENUTO E FORMA.....	23
5.1. Sfide generali	23
5.2. Regime linguistico e questioni relative alla traduzione	26
6. TRASMISSIONE DELL'OEI E CONTATTO DIRETTO	29
6.1. Individuazione dell'autorità di esecuzione competente.....	29
6.2. Mezzi di trasmissione.....	31
6.3. Contatto diretto	33
6.4 Obbligo di informazione – Allegato B.....	33
7. NECESSITÀ, PROPORZIONALITÀ E RICORSO A UN DIVERSO TIPO DI ATTO DI INDAGINE	35
8. RICONOSCIMENTO ED ESECUZIONE DI UN OEI, FORMALITÀ E AMMISSIBILITÀ DELLE PROVE.....	37
8.1. Riconoscimento ed esecuzione in linea con il principio del riconoscimento reciproco	37
8.2. Rispetto delle formalità e ammissibilità delle prove	38
8.3. Termini e urgenza	39
8.4. Costi	41
9. REGOLA DELLA SPECIALITÀ	43

9.1. Utilizzo delle prove in altri procedimenti da parte dello Stato di emissione	43
9.2. Avvio di nuove indagini penali a seguito dell'esecuzione di un OEI.....	44
10. MOTIVI DI NON RICONOSCIMENTO O DI NON ESECUZIONE.....	46
10.1. Osservazioni generali.....	46
10.2. Doppia incriminabilità.....	49
10.3. <i>Ne bis in idem</i>	50
10.4. Immunità o privilegi	50
10.5. Diritti fondamentali	52
11. MEZZI D'IMPUGNAZIONE.....	54
11.1. Mezzi d'impugnazione nello Stato di emissione e nello Stato di esecuzione	54
11.2. Le sentenze <i>Gavanozov</i>	55
12. DETERMINATI ATTI DI INDAGINE	59
12.1. Osservazioni generali.....	59
12.2. Trasferimento temporaneo.....	60
12.3. Audizione mediante videoconferenza.....	62
12.3.1. Audizione della persona sottoposta a indagini/dell'imputato nelle fasi di indagini e del processo a fini probatori.....	63
12.3.2. Audizione mediante videoconferenza per garantire la partecipazione dell'imputato al processo principale.....	65
12.3.3. Audizione mediante videoconferenza senza l'emissione di un OEI.....	68
12.3.4. Sfide pratiche.....	69
12.4. Audizione mediante teleconferenza.....	70
12.5. Informazioni relative a conti bancari e altri conti finanziari nonché a operazioni bancarie e ad altre operazioni finanziarie.....	71
12.6. Intercettazione di telecomunicazioni	73
12.6.1. Significato e portata di "intercettazione di telecomunicazioni"	74
12.6.2. Meccanismo di notifica di cui all'articolo 31	75
12.6.3. Trasmissione delle intercettazioni	77

12.7. Osservazioni transfrontaliere	78
12.8. Operazioni di infiltrazione	79
13. DATI STATISTICI.....	82
14. FORMAZIONE.....	84
15. ELENCO DELLE RACCOMANDAZIONI	89
15.1. Raccomandazioni agli Stati membri	89
15.2. Raccomandazioni alla Commissione, all'RGE, alla REFG ed a Eurojust	94

1. SINTESI

Il decimo ciclo di valutazioni reciproche si è incentrato sulla direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale ("direttiva")². La direttiva è stata una risposta all'esigenza pratica chiaramente individuata di disporre di un sistema globale, basato sul riconoscimento reciproco, per l'acquisizione di prove nei casi aventi una dimensione transfrontaliera. Ha sostituito il precedente sistema frammentario di acquisizione di prove, tenendo conto nel contempo della flessibilità del sistema tradizionale di assistenza giudiziaria reciproca.

L'obiettivo della valutazione era quello di esaminare non solo le questioni giuridiche, ma anche gli aspetti pratici e operativi connessi all'attuazione della direttiva. Questo esercizio ha costituito una preziosa opportunità per individuare sia i settori in cui sono necessari miglioramenti che le migliori pratiche da condividere tra gli Stati membri³.

Dal ciclo di valutazioni in oggetto è emerso che la direttiva è spesso utilizzata dagli Stati membri e, in generale, funziona bene nella pratica, principalmente grazie all'approccio pragmatico e flessibile delle autorità competenti nell'applicazione dell'ordine europeo di indagine (OEI). L'impegno degli Stati membri teso a garantire il funzionamento efficiente di questo strumento è evidente dalle numerose migliori pratiche individuate nel corso delle valutazioni, che sono tutte volte a rafforzare la cooperazione giudiziaria nell'acquisizione di prove.

Cionondimeno, sono stati individuati settori chiave in cui sono necessari miglioramenti e sviluppi che devono essere affrontati a livello nazionale e dell'UE.

Una delle principali conclusioni della valutazione è che le questioni critiche riportate in appresso trarrebbero beneficio da chiarimenti o interventi nella legislazione dell'UE.

² La direttiva è stata modificata due volte: dalla direttiva (UE) 2022/228 per quanto riguarda l'allineamento alle norme dell'Unione in materia di protezione dei dati personali e dalla direttiva (UE) 2023/2843 per quanto riguarda la digitalizzazione della cooperazione giudiziaria.

³ L'OEI non si applica alla Danimarca e all'Irlanda, che pertanto non hanno fatto parte di questo ciclo di valutazioni.

Applicazione (o meno) della regola della specialità. Attualmente alcuni Stati membri ritengono necessario ottenere il consenso dello Stato di esecuzione per utilizzare le prove acquisite tramite un OEI in procedimenti penali diversi; altri Stati membri ritengono che la regola della specialità non si applichi nel contesto dell'OEI. Al fine di garantire la coerenza su questa importante questione, la Commissione è invitata a chiarire se la regola della specialità si applichi o meno nel contesto dell'OEI presentando, se del caso, una proposta legislativa volta a modificare la direttiva.

Intercettazione di telecomunicazioni. Le valutazioni hanno confermato che gli Stati membri seguono approcci divergenti per quanto riguarda la questione di includere o meno gli atti di osservazione effettuati con mezzi tecnici, quali il tracciamento GPS e l'intercettazione ambientale dei veicoli, nella nozione di "intercettazione di telecomunicazioni". Tale incertezza dà adito a notevoli difficoltà, in particolare nell'applicazione del meccanismo di notifica di cui all'articolo 31 della direttiva. I gruppi di valutazione hanno pertanto invitato la Commissione a presentare una proposta legislativa volta a modificare la direttiva e a chiarire il concetto di "intercettazione di telecomunicazioni". Tuttavia, la grande maggioranza degli operatori e degli esperti è del parere che gli atti di osservazione, quali il tracciamento GPS e l'intercettazione ambientale dei veicoli, debbano essere assistiti da un meccanismo di notifica analogo a quello previsto all'articolo 31 della direttiva per i casi in cui non sia necessaria l'assistenza tecnica dello Stato membro in cui si trova il destinatario dell'atto.

Osservazione transfrontaliera e articolo 40 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen (CAS). Il rapporto tra la direttiva e l'articolo 40 della CAS si è rivelato piuttosto problematico nel settore dell'osservazione transfrontaliera. Sussistono differenze tra gli Stati membri quanto alla questione di stabilire se, e in quale misura, l'osservazione transfrontaliera costituisca un atto di cooperazione di polizia o di cooperazione giudiziaria. Gli operatori e gli esperti hanno convenuto sulla necessità di una modifica legislativa per chiarire se la direttiva si applichi all'osservazione transfrontaliera effettuata ai fini dell'acquisizione di prove nei procedimenti penali.

L'OEI in relazione agli scambi di informazioni. Una lacuna nella direttiva evidenziata da alcuni Stati membri durante le valutazioni riguarda l'assenza di una disposizione che disciplini la procedura in base alla quale un OEI può essere emesso ed eseguito per richiedere e concedere il consenso all'utilizzo di informazioni precedentemente condivise tra le autorità di contrasto, o mediante lo scambio spontaneo di informazioni, come prova nell'ambito di procedimenti penali. Ciò è particolarmente rilevante nei casi in cui la *lex fori* impone di ottenere il consenso per utilizzare come prova nell'ambito di procedimenti penali le informazioni già fornite nell'ambito della cooperazione di polizia.

Allegato A. Gli operatori di diversi Stati membri hanno chiesto un intervento normativo per rendere l'allegato A più facile da usare e hanno proposto una serie di possibili modifiche che, a loro avviso, faciliterebbero la compilazione dell'allegato A e migliorerebbero la comunicazione tra autorità di emissione e autorità di esecuzione.

Un altro argomento discusso in dettaglio durante le valutazioni riguarda il ricorso alla videoconferenza per garantire la partecipazione dell'imputato al processo da un altro Stato membro. Alcuni Stati membri emettono ed eseguono OEI al fine di garantire la partecipazione a distanza dell'imputato al processo mediante videoconferenza, mentre altri Stati membri ritengono che ciò non rientri nell'ambito di applicazione della direttiva, in quanto non è (sempre) connesso all'acquisizione di prove. Inoltre, alcuni Stati membri hanno formulato riserve in merito alla compatibilità della partecipazione a distanza dell'imputato a un processo mediante videoconferenza con il diritto a un equo processo e con i principi generali dei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali. Dalle valutazioni è tuttavia emerso che tale argomento merita di essere ulteriormente approfondito per trovare possibili soluzioni legislative a livello dell'UE.

Sebbene la direttiva sia stata adottata con l'intenzione di disporre di un unico strumento per l'acquisizione di prove, gli operatori riscontrano spesso OEI emessi (parzialmente) per altri scopi. Sussistono inoltre situazioni in cui la finalità dell'atto richiesto non è precisa ovvero può cambiare durante l'indagine, ad esempio nel caso di beni sequestrati ai fini dell'acquisizione di prove che, in un secondo momento, possono essere oggetto di congelamento a fini di confisca. Gli Stati membri gradirebbero maggiori indicazioni a livello dell'UE sull'ambito di applicazione dell'OEI e sulla sua interrelazione con altri strumenti di cooperazione giudiziaria in materia penale.

Sono state inoltre rivolte alcune raccomandazioni operative agli Stati membri ai fini di una maggiore fiducia reciproca e una più agevole applicazione dell'OEI. A tale riguardo, gli Stati membri sono stati incoraggiati, tra l'altro, a promuovere la specializzazione in seno alle rispettive autorità competenti; fare in modo che le autorità di emissione forniscano una descrizione chiaramente strutturata e comprensibile dei fatti e degli atti richiesti nell'allegato A, nonché una traduzione adeguata; adottare un regime linguistico più flessibile; favorire il contatto diretto tra le autorità di emissione e di esecuzione e la piena attuazione delle procedure di consultazione previste dalla direttiva nonché migliorare il rispetto dei termini per l'esecuzione dell'OEI e delle formalità richieste dalle autorità di emissione.

Infine, è opportuno notare che, durante le valutazioni, gli operatori hanno segnalato pochissimi casi in cui sono stati adottati motivi di non riconoscimento o di non esecuzione nel contesto dell'OEI. Il motivo di non esecuzione in ordine alla violazione dei diritti fondamentali — che solo ora, per la prima volta, è previsto in uno strumento di riconoscimento reciproco —, non è stato quasi mai applicato. Tuttavia, mentre i motivi di non esecuzione contenuti nella direttiva sono tutti facoltativi, vari Stati membri li hanno resi in tutto o in parte obbligatori nella propria normativa di recepimento. In aggiunta, alcuni Stati membri hanno introdotto ulteriori motivi di non esecuzione non previsti dalla direttiva. È stato raccomandato agli Stati membri di allineare la propria normativa di recepimento alla direttiva.

2. INTRODUZIONE

Con l'adozione dell'azione comune 97/827/GAI del 5 dicembre 1997⁴ ("azione comune") è stato istituito un meccanismo di valutazione dell'applicazione e dell'attuazione a livello nazionale degli impegni internazionali in materia di lotta alla criminalità organizzata.

In linea con l'articolo 2 dell'azione comune, il comitato di coordinamento nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (CATS) ha convenuto, in esito a una procedura informale avviata a seguito della riunione del 10 maggio 2021, che il decimo ciclo di valutazioni reciproche si sarebbe incentrato sull'OEI.

Individuando le carenze e i settori in cui sono necessari miglioramenti nell'applicazione della direttiva, unitamente alle migliori pratiche, il ciclo di valutazioni in oggetto mira a garantire un'applicazione più efficace e coerente del principio di riconoscimento reciproco in tutte le fasi del procedimento penale in tutta l'Unione.

Il rafforzamento di un'attuazione coerente ed efficace della direttiva rinsalderebbe ulteriormente la fiducia reciproca tra le autorità competenti degli Stati membri e migliorerebbe il funzionamento della cooperazione giudiziaria transfrontaliera in materia penale nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Inoltre, il processo di valutazione potrebbe fornire un utile contributo agli Stati membri in sede di attuazione della direttiva.

Come previsto nell'ordine delle visite negli Stati membri adottato dal CATS il 29 giugno 2022 mediante procedura di approvazione tacita⁵, le visite in loco sono iniziate nel gennaio 2023 e si sono concluse nell'aprile 2024.

⁴ Azione comune del 5 dicembre 1997 adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea che istituisce un meccanismo di valutazione dell'applicazione e dell'attuazione a livello nazionale degli impegni internazionali in materia di lotta contro la criminalità organizzata.

⁵ Doc. ST 10119/22.

Conformemente all'articolo 3 dell'azione comune, la presidenza ha elaborato un elenco di esperti per le valutazioni da effettuare, sulla base della designazione – a cura degli Stati membri – di esperti in possesso di conoscenze approfondite per quanto riguarda il tema oggetto della valutazione. I gruppi di valutazione erano composti di tre esperti nazionali, coadiuvati da uno o più membri del personale del segretariato generale del Consiglio e da osservatori. Per il ciclo di valutazioni reciproche in oggetto è stato convenuto di invitare la Commissione europea e l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) in qualità di osservatori⁶.

La presente relazione, elaborata dal segretariato generale del Consiglio a nome della presidenza, sintetizza le principali risultanze, conclusioni e raccomandazioni contenute nelle singole relazioni per paese e formula raccomandazioni rivolte agli Stati membri e alle istituzioni e agli organi dell'UE, tenendo conto delle raccomandazioni ritenute più pertinenti e/o ricorrenti nelle relazioni sugli Stati membri valutati. Il testo della relazione evidenzia inoltre alcune migliori pratiche individuate nel quadro dell'attuale ciclo di valutazioni reciproche che possono essere condivise tra gli Stati membri.

⁶ Doc. ST 10119/22.

3. AUTORITÀ COMPETENTI

3.1. Autorità di emissione e di esecuzione

L'articolo 2 della direttiva fornisce le definizioni di autorità di emissione e di autorità di esecuzione nel contesto dell'OEI. Conformemente alla direttiva, un'autorità di emissione può essere un giudice, un organo giurisdizionale, un magistrato inquirente o un pubblico ministero o qualsiasi altra autorità competente, definita dallo Stato di emissione, che agisca in qualità di autorità inquirente nel procedimento penale (ad esempio la polizia o un'autorità amministrativa). Se un'autorità di quest'ultima categoria agisce in qualità di autorità di emissione, l'OEI deve sempre essere convalidato da un'autorità giudiziaria prima di essere trasmesso allo Stato di esecuzione⁷. La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha inoltre precisato⁸ che un OEI finalizzato all'acquisizione dei dati relativi al traffico e all'ubicazione connessi alle telecomunicazioni non può essere emesso dal pubblico ministero quando, nell'ambito di una procedura nazionale analoga, l'adozione di un atto di indagine per l'accesso a dati siffatti rientra nella competenza esclusiva del giudice. Tuttavia, si è constatato che alcuni Stati membri si trovano ancora nella fase di modifica della loro legislazione nazionale per conformarsi a tale sentenza e che altri Stati membri, a seguito della stessa, hanno introdotto la pratica di allegare la decisione giudiziaria sottostante che dispone l'atto di indagine o di chiedere allo Stato di emissione di trasmetterla.

Un'autorità di esecuzione è un'autorità competente a riconoscere un OEI e ad assicurarne l'esecuzione conformemente alla direttiva e alle procedure applicabili in un caso interno analogo.

Inoltre, la direttiva offre agli Stati membri la possibilità di designare un'autorità centrale (o più autorità centrali) per assistere le autorità competenti. Uno Stato membro può inoltre affidare alla propria autorità centrale o alle proprie autorità centrali la trasmissione e la ricezione amministrative dell'OEI e della relativa corrispondenza ufficiale (articolo 7, paragrafo 3, della direttiva).

⁷ Cfr. inoltre le sentenze della Corte di giustizia nella causa C-584/19 *PPU Staatsanwaltschaft Wien/A. e a.*, nella causa C-16/22 *Staatsanwaltschaft Graz* e nella causa C-670/22 M.N. (EncroChat).

⁸ Sentenza nella causa C-724/19 – Procedimento penale a carico di HP.

Nel recepimento della direttiva, gli Stati membri differiscono tra loro quanto alle modalità con cui sono organizzate la trasmissione e la ricezione degli OEI. Tuttavia, in termini generali, dalla valutazione è emerso che nella maggior parte degli Stati membri vige un sistema in cui il pubblico ministero è competente a emettere o convalidare un OEI durante la fase preliminare e l'organo giurisdizionale e/o il giudice è competente a emettere un OEI durante la fase processuale. Un approccio analogo si applica all'esecuzione degli OEI, sebbene non sia raro che gli Stati membri designino un'autorità competente a prendere una decisione sul riconoscimento e sull'esecuzione di un OEI (spesso la procura), la quale può trasmetterla a un'altra autorità ai fini dell'esecuzione conformemente alle procedure nazionali.

Vari Stati membri hanno nominato un'autorità centrale o più autorità centrali, ma le loro competenze variano notevolmente. Nel complesso si è osservato che, quando come autorità centrale è stato designato il ministero della Giustizia, la sua competenza si è limitata a compiti statistici o alla facilitazione del contatto diretto tra autorità di emissione e autorità di esecuzione, ove necessario. Vi sono Stati membri che, pur non avendo designato formalmente un'autorità centrale, dispongono di un sistema altamente centralizzato che impone a tutti gli OEI in entrata e in uscita di passare attraverso un'autorità unica, che sovente è una procura; è stato rilevato che questa svolge un ruolo più sostanziale in quanto spesso fornisce controlli di qualità e altri contributi significativi su tutte le questioni relative all'OEI.

Indipendentemente da quali autorità siano ritenute competenti a emettere/eseguire OEI nei diversi Stati membri, dal decimo ciclo di valutazioni reciproche è emerso che un grado di specializzazione elevato influisce in maniera molto positiva sull'efficace applicazione dell'OEI nella pratica. I gruppi di valutazione hanno individuato numerose migliori pratiche al riguardo. La presenza negli Stati membri di pubblici ministeri, giudici, assistenti giudiziari e autorità investigative specializzati nella cooperazione internazionale è stata oggetto di elogio, e la creazione di unità specializzate responsabili dell'emissione e/o dell'esecuzione degli OEI è stata messa in luce come particolarmente utile. Gli operatori che non si occupano quotidianamente di OEI hanno espresso apprezzamento per l'opportunità di chiedere consulenza ai loro colleghi specializzati, garantendo in tal modo un'applicazione corretta e coerente dell'OEI. Inoltre, un certo grado di specializzazione da entrambe le parti apporta benefici per la comunicazione diretta tra le autorità di emissione e le autorità di esecuzione.

D'altro canto, da alcune relazioni per paese è emersa la necessità di una raccomandazione volta ad affrontare la carenza di specializzazione. Sebbene molti Stati membri siano stati elogiati per l'elevato livello di specializzazione in seno a un'autorità competente, trovare lo stesso livello di specializzazione in tutte le altre autorità competenti che si occupano di OEI nello stesso Stato membro ha costituito piuttosto un'eccezione.

Inoltre, il coordinamento tra le varie autorità (specializzate) all'interno dello stesso Stato membro si è rivelato essere altrettanto importante per l'ottenimento di prove nelle indagini transfrontaliere. Spesso, gli OEI che richiedono molteplici atti di indagine devono essere eseguiti da varie autorità di esecuzione diverse a seconda, ad esempio, del tipo di atto richiesto e/o del legame territoriale. Dal punto di vista dell'emissione, gli Stati membri hanno menzionato le sfide poste dagli OEI che richiedono molteplici atti di indagine, ad esempio l'instaurazione di un contatto diretto con tutte le autorità coinvolte nello Stato di esecuzione e l'ottenimento di una panoramica completa dello stato di esecuzione dell'OEI. È stato formulato l'invito a un maggiore coordinamento tra tutte le parti che si occupano di OEI. Un coordinamento approfondito a livello nazionale all'interno dello Stato di esecuzione, non solo tra le varie autorità di esecuzione a livello giudiziario, ma anche a livello di polizia, riveste una grande importanza. Nello stesso spirito, gli Stati membri dotati di disposizioni chiare riguardo all'autorità responsabile per il coordinamento dell'esecuzione degli OEI sono stati elogiati per tale pratica.

3.2. Diritto della persona sottoposta a indagini, dell'imputato o della vittima di richiedere un OEI

A norma dell'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva, l'emissione di un OEI può essere richiesta da una persona sottoposta a indagini o da un imputato, ovvero da un avvocato che agisce per conto di questi ultimi. Non sono stati riscontrati problemi nel recepimento di tale disposizione negli Stati membri. Nonostante le differenze osservate nelle procedure utilizzate, tutti gli Stati membri valutati consentono alle persone sottoposte a indagini o agli imputati di chiedere l'acquisizione di prove, anche mediante un OEI.

Nella pratica, tuttavia, in tutti gli Stati membri la difesa si avvale molto raramente di tale possibilità. Sono stati portati all'attenzione dei valutatori vari motivi all'origine di tale situazione. In primo luogo, i rappresentanti di diversi ordini degli avvocati hanno indicato che, nella fase preliminare, la difesa ha diritti e accesso limitati ai fascicoli, il che restringe l'applicazione pratica di tali richieste. In secondo luogo, il termine entro il quale la difesa può depositare tali richieste è stato talvolta menzionato come fattore limitante. Tuttavia, sembra che la mancanza di consapevolezza tra gli avvocati difensori costituisca il fattore più significativo del perché tali richieste sono presentate così raramente. Vari rappresentanti degli ordini degli avvocati hanno affermato semplicemente di non sapere quando e come presentare le richieste. Di conseguenza, solo pochi Stati membri hanno potuto condividere la loro esperienza pratica al riguardo. In questi Stati membri, tuttavia, gli operatori di entrambe le parti erano generalmente soddisfatti delle procedure in vigore.

La direttiva non contiene disposizioni analoghe che conferiscano alle vittime il diritto di richiedere l'emissione di un OEI. È stata sollevata occasionalmente la questione dell'opportunità di modificare la direttiva in tal senso, ma non è stato trovato un ampio consenso. Tuttavia, si è rilevato che il diritto nazionale della maggior parte degli Stati membri, in un modo o nell'altro, consente alle vittime di presentare richieste di acquisizione di prove e, di conseguenza, di emissione di un OEI. Questa è stata riconosciuta a più riprese come una migliore pratica, in quanto si ritiene che integri il diritto della vittima di fornire elementi di prova ai sensi della direttiva 2012/29/UE.

RACCOMANDAZIONI

- *Si incoraggiano gli Stati membri a mantenere e, ove possibile, aumentare il livello di specializzazione di tutte le loro autorità che operano con strumenti di cooperazione internazionale, tra cui l'OEI. A tal fine, gli Stati membri che non l'hanno ancora fatto potrebbero prendere in considerazione la creazione di uffici e/o unità specializzati in cui operatori specializzati quali pubblici ministeri, giudici, funzionari di polizia e assistenti giudiziari si occupino di tali casi.*
- *Pur ribadendo l'importanza del contatto diretto tra le autorità di emissione e le autorità di esecuzione ai fini di un'esecuzione ottimale degli OEI, si incoraggiano gli Stati membri a garantire che siano predisposte disposizioni giuridiche e/o operative per un coordinamento efficace tra le rispettive autorità nazionali di esecuzione nei casi in cui siano emessi OEI per molteplici atti di indagine che coinvolgono diverse autorità di esecuzione competenti, nell'ottica di migliorare l'efficace applicazione degli OEI e facilitare la comunicazione con l'autorità di emissione.*

4. AMBITO DI APPLICAZIONE DELL'OEI E RELAZIONE CON ALTRI STRUMENTI

4.1. Relazione tra l'OEI e altri strumenti

La direttiva stabilisce che un OEI può essere emesso per uno o più atti di indagine specifici da compiere in un altro Stato membro ai fini di acquisire prove. L'OEI può anche essere emesso per acquisire prove già in possesso delle autorità competenti dello Stato di esecuzione. Inoltre, l'OEI si applica a qualsiasi atto di indagine, tranne all'istituzione di una squadra investigativa comune (SIC), conformemente all'articolo 3 della direttiva.

In realtà, tuttavia, gli Stati membri hanno indicato di ricevere regolarmente OEI per fini diversi dall'acquisizione di prove, ad esempio in situazioni in cui una richiesta di assistenza giudiziaria reciproca sarebbe stata l'opzione corretta. Vi sono anche gli OEI cosiddetti "ibridi", in cui sono richiesti atti di indagine per la raccolta di prove, insieme ad altre misure che, in senso stretto, non rientrerebbero nell'ambito di applicazione della direttiva.

Sebbene sia stata frequentemente sottolineata l'importanza di rispettare l'ambito di applicazione dell'OEI, si è riscontrato che la maggior parte degli Stati membri accetta ed esegue regolarmente OEI quando una richiesta di assistenza giudiziaria reciproca sarebbe stata lo strumento corretto, ad esempio per una richiesta di notifica di atti senza fini probatori. La logica alla base di tale approccio è che l'assistenza giudiziaria reciproca non ha requisiti formali e gli operatori scelgono di accettare l'OEI come assistenza giudiziaria reciproca a condizione che siano soddisfatti tutti i requisiti. Questo atteggiamento flessibile è spesso elogiato come migliore pratica, in quanto contribuisce all'efficienza della cooperazione internazionale in materia penale ed evita richieste supplementari e potenziali costi (di traduzione).

Per quanto riguarda il mandato d'arresto europeo (MAE), molti Stati membri hanno ricevuto MAE parallelamente a OEI. In tali casi, l'OEI è talvolta trasmesso al solo scopo di localizzare una persona, mentre il MAE chiede che la persona sia arrestata. La maggior parte degli Stati membri, tuttavia, ritiene che ciò non sia necessario e sostiene che il MAE consente anche misure per localizzare una persona ai fini del fermo (esecuzione del MAE). Inoltre, a tal fine possono essere utilizzati canali di polizia. D'altro canto, gli Stati membri di norma non rifiutano di eseguire un OEI per localizzare una persona per il suo successivo arresto sulla base di un MAE.

Alcuni operatori hanno dichiarato di valutare abitualmente se l'emissione di un OEI per l'audizione di una persona sottoposta alle indagini/un imputato a fini probatori sia un'alternativa efficace a un MAE. Tale approccio è conforme allo spirito del considerando 26 della direttiva ed è stato elogiato dai valutatori.

Per quanto riguarda il congelamento e il sequestro dei beni, dalla valutazione è emerso che la distinzione tra il sequestro di beni a fini probatori e il congelamento a fini di confisca comporta problemi nella pratica. Un numero considerevole di Stati membri ha riferito di aver ricevuto OEI per sequestrare beni destinati ad essere successivamente confiscati, sebbene tale misura debba essere richiesta mediante un certificato di congelamento a norma del regolamento (UE) 2018/1805. Gli operatori riconoscono che lo scopo del congelamento o del sequestro di beni potrebbe essere misto e può cambiare nel corso dell'indagine. L'uso parallelo/simultaneo di due strumenti può essere un fattore di confusione e ritardo nella pratica. Un'altra difficoltà sollevata riguarda il fatto che un certificato di congelamento è spesso preceduto da un OEI, grazie al quale sono state scoperte l'esistenza e l'ubicazione dei beni pertinenti. Tali questioni si complicano ulteriormente quando le autorità competenti a trattare OEI e quelle competenti per i certificati di congelamento non sono le stesse.

Nel corso di varie visite di valutazione si sono tenute discussioni su beni quali prodotti di lusso e denaro. Alcuni Stati membri hanno sostenuto che questi ultimi non dovrebbero essere sequestrati sulla base di un OEI, mentre per altri Stati membri tali beni potrebbero in alcuni casi avere fini probatori.

Per quanto riguarda le SIC, la maggior parte degli Stati membri non ha incontrato difficoltà. Se all'interno di una SIC diventa necessario ottenere prove da uno Stato membro non partecipante, è considerata buona pratica che l'OEI menzioni sempre che l'indagine è condotta da una SIC e che i risultati dell'esecuzione dell'OEI saranno condivisi tra tutti i partecipanti. In generale, tale pratica non pone problemi per i membri della SIC o per lo Stato di esecuzione non partecipante. Uno Stato membro ha sostenuto che la regola della specialità non si applica nel contesto degli OEI e che pertanto le prove acquisite attraverso un OEI emesso da un membro di una SIC possono essere condivise non solo con gli altri membri della SIC, ma anche al di fuori di essa. Alcuni Stati membri hanno affermato di preferire l'utilizzo di altri strumenti di cooperazione, come l'OEI, piuttosto che una SIC, quando non vi è sufficiente sovrapposizione tra le indagini.

Nel corso delle visite, diversi operatori hanno sottolineato che l'interrelazione con altri strumenti giudiziari può essere problematica e causare ritardi nei procedimenti. Ciò vale in particolare quando l'obiettivo dell'atto cambia nel corso del procedimento penale. Gli esperti e gli operatori hanno tuttavia convenuto che le autorità di emissione dovrebbero sempre indicare nell'allegato A se sono utilizzati altri strumenti giuridici in relazione allo stesso procedimento (si veda anche il capitolo 5).

Si è sostenuto che si dovrebbe prestare maggiore attenzione all'interrelazione tra i vari strumenti al fine di mantenere una relazione armoniosa tra essi, come sottolineato anche dal considerando 34 della direttiva. In alcune relazioni i paesi hanno chiesto un manuale o orientamenti della Commissione e/o maggiori attività di formazione in materia da parte della rete europea di formazione giudiziaria (REFG).

4.2. Relazione tra l'OEI e lo scambio di informazioni

Gli Stati membri riscontrano OEI in entrata e in uscita che richiedono il consenso per utilizzare informazioni precedentemente ottenute attraverso la cooperazione di polizia come prova nell'ambito di procedimenti penali. Gli Stati di esecuzione sono generalmente disposti a fornire il consenso, anche se sorgono difficoltà in merito alla procedura appropriata per dare tale consenso. La direttiva non contiene una siffatta procedura, mentre la decisione quadro 2006/960/GAI e il suo successore, la direttiva (UE) 2023/977, indicano entrambe la possibilità di dare il consenso, ma non le modalità per darlo.

Lo scambio spontaneo di informazioni tra autorità giudiziarie non è stato indicato altrettanto frequentemente dagli Stati membri come un modo di richiedere il consenso per utilizzare informazioni precedentemente ottenute attraverso la cooperazione di polizia. Analogamente, tuttavia, si è sostenuto che anche su tale questione la direttiva non si pronuncia⁹ e gli Stati membri hanno opinioni diverse riguardo alla necessità di emettere sempre un OEI al fine di utilizzare prove acquisite mediante scambio spontaneo.

⁹ Contrariamente, ad esempio, all'articolo 7 della convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea (2000/C 197/01).

Nel complesso, diversi gruppi di valutazione hanno concluso che è necessaria chiarezza in materia e che, di conseguenza, sarebbe utile che la direttiva prevedesse una chiara possibilità di richiedere il consenso all'utilizzo di informazioni precedentemente condivise tra le autorità di contrasto, o mediante lo scambio spontaneo di informazioni tra autorità giudiziarie, come prova nell'ambito di procedimenti penali.

4.3. Relazione tra l'OEI e le diverse fasi del procedimento

La direttiva si applica a tutte le fasi del procedimento penale, compresa la fase processuale. Tuttavia, la valutazione è emersa che non vi è consenso tra gli Stati membri sull'uso dell'OEI dopo la decisione definitiva emessa a seguito del procedimento penale. Alcuni Stati membri ritengono che la direttiva possa essere interpretata in modo tale che un OEI possa includere anche determinati atti successivi alla decisione definitiva, ad esempio l'ottenimento di dati relativi all'ubicazione per contattare una persona condannata, in indagini finanziarie separate volte all'esecuzione di un provvedimento di confisca o in procedimenti relativi all'applicazione di sanzioni sostitutive e di decisioni di sospensione condizionale.

Inoltre, diversi Stati membri hanno sostenuto di non essere mai incorsi in un OEI nel processo di esecuzione di una decisione definitiva ma, in teoria, di non vedere ostacoli all'emissione/all'esecuzione di un OEI in tale fase, purché sia a fini probatori e l'OEI sia effettivamente lo strumento corretto da utilizzare.

D'altro canto, diversi Stati membri hanno espresso la ferma opinione che un OEI non dovrebbe mai essere utilizzato nelle fasi di esecuzione di una decisione definitiva, in quanto non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva, e che a tal fine sono disponibili altri strumenti. Nella pratica, sembra che gli OEI siano utilizzati molto raramente in questa fase, per cui anche l'esperienza (riguardo alle questioni) in tale ambito è limitata. Alcuni Stati membri hanno fornito esempi di occasioni in cui hanno chiesto allo Stato di emissione di utilizzare un altro strumento applicabile per la loro richiesta; solitamente le autorità sono giunte a un accordo tramite consultazioni dirette.

RACCOMANDAZIONI

- *Si invita la Commissione a valutare la pubblicazione di un manuale o di orientamenti sull'OEI e sulla sua interrelazione con altri strumenti di cooperazione giudiziaria in materia penale, tra cui la decisione quadro relativa al MAE e il regolamento (UE) 2018/1805 relativo ai provvedimenti di congelamento e di confisca. Inoltre, la REFG è incoraggiata a incrementare la consapevolezza e il dialogo sul collegamento tra tali strumenti.*
- *Si invita la Commissione a valutare la possibilità di presentare una proposta legislativa volta a modificare la direttiva prevedendo la possibilità di richiedere il consenso all'utilizzo di informazioni precedentemente condivise tra le autorità di contrasto, o mediante lo scambio spontaneo di informazioni tra autorità giudiziarie, come prova nell'ambito di procedimenti penali.*

5. CONTENUTO E FORMA

5.1. Sfide generali

Conformemente all'articolo 5 della direttiva, un OEI può essere emesso solo compilando e firmando il modulo di cui all'allegato A della stessa. L'allegato A, disponibile in tutte le lingue dell'UE, è stato istituito per fornire alle autorità un modo coerente ed efficiente di includere tutte le informazioni pertinenti per lo Stato di esecuzione. Le sezioni e le caselle separate da spuntare mirano a fornire una presentazione del caso e degli atti richiesti. Durante le visite, gli operatori hanno affermato di aver acquisito nel corso degli anni sempre maggiore familiarità con il modulo di cui all'allegato A abituandosi a completarlo. Tuttavia, dalla valutazione è emerso che molti operatori in vari Stati membri incontrano difficoltà con tale allegato. Il presente sottocapitolo intende fornire una panoramica delle sfide più frequenti.

- **OEI incompleti/poco chiari.** Quasi tutti gli Stati membri hanno indicato di ricevere spesso OEI incompleti, incoerenti o poco chiari. Non è raro incorrere in OEI che non contengono informazioni di base sui fatti, né l'ora e il luogo e/o la giustificazione dell'atto richiesto o degli atti richiesti. In alcuni casi, la sintesi dei fatti è difficile da comprendere perché l'autorità di emissione ha semplicemente copiato e incollato frasi lunghe e complesse dai documenti nazionali di base. Si possono registrare errori nei numeri di conto bancario o nei dati relativi alla persona sottoposta a indagini. Talvolta l'autorità di emissione elenca gli atti che desidera vedere compiuti, ma non spunta le caselle corrispondenti nella sezione C. Inoltre, nel testo si osservano discrepanze relative, ad esempio, alla descrizione dello status della persona da ascoltare (testimone/vittima/persona sottoposta ad indagini). In molte relazioni si raccomanda a tutti gli Stati membri di prestare particolare attenzione a garantire che i fatti e gli atti richiesti nell'OEI siano esposti in modo chiaramente strutturato e comprensibile, tenendo presente il lettore. Si è inoltre suggerito che le autorità di emissione utilizzino frasi brevi e un linguaggio preciso per facilitare traduzioni accurate. I gruppi di valutazione hanno sottolineato tuttavia che le lacune nel contenuto dell'OEI, quali informazioni insufficienti o errori di traduzione, non dovrebbero comportare la non esecuzione dell'OEI, ma piuttosto la consultazione con le autorità di emissione.

- **Sezione D.** Questa sezione consente agli Stati membri di informare le autorità di esecuzione che l'OEI è collegato a un OEI precedente. La direttiva non contiene tuttavia una sezione specifica per indicare che l'OEI è connesso ad altre richieste/provvedimenti di cooperazione giudiziaria, quali un MAE, una SIC, un certificato di congelamento o qualsiasi richiesta di assistenza giudiziaria reciproca, sebbene i gruppi di valutazione e gli operatori abbiano spesso convenuto che essere informati in merito ad altre richieste/provvedimenti pertinenti è altrettanto importante per garantire l'effettiva esecuzione dell'OEI. Non è insolito ad esempio che con un OEI si chieda una perquisizione domiciliare che deve essere coordinata con un MAE in cui si richiede l'arresto della persona che vive in tale casa. Ovviamente, le autorità di esecuzione competenti (che possono variare a seconda dello strumento) dovrebbero essere informate di tutte le richieste al fine di coordinare agevolmente l'esecuzione. In diverse relazioni, gli operatori hanno espresso il desiderio di disporre di una sezione nell'allegato A in cui poter dichiarare una relazione con richieste/provvedimenti precedenti. Allo stesso tempo, gli Stati membri sono stati incoraggiati a considerare già la sezione D come uno spazio ove indicare altre richieste pertinenti, indipendentemente dalla loro base giuridica.

- **Facilità d'uso del modulo.** Da diverse relazioni è emersa la necessità di rendere l'allegato A più facile da usare. Alcuni Stati membri hanno affermato che le sezioni C e G spesso si confondono e si sono chiesti se sia opportuno posizionarle una dopo l'altra. La sezione C impone all'autorità di emissione di indicare in primo luogo, all'inizio del modulo, quali atti devono essere compiuti, ma è solo più avanti nel modulo (nella sezione G) che l'autorità di emissione può giustificare tali atti. In alcune relazioni è stato proposto di aggiungere nella sezione C una casella di spunta con altri atti, in particolare riguardo alle perquisizioni, in quanto si tratta di un atto di indagine frequentemente utilizzato. È stato inoltre suggerito di migliorare la sezione G consentendo di spuntare una casella per indicare la fase dell'indagine (fase preliminare o fase processuale). Si è altresì osservato che le sezioni C e H contengono ripetizioni inutili e che gli operatori devono indicare due volte il tipo di atto richiesto. Per quanto riguarda le caselle, diverse autorità preferirebbero separare la persona sottoposta a indagini e l'imputato e creare una casella per i testimoni e le vittime per ogni atto nella sezione C. Vari Stati membri hanno sostenuto che dovrebbe esserci una sezione per le domande da porre al testimone/alla persona sottoposta a indagini/all'imputato o, in alternativa, si potrebbe spuntare una casella che faccia riferimento a un elenco di domande allegato. Si riterrebbe utile al riguardo creare una sezione separata per un elenco di eventuali allegati (ad esempio un provvedimento di un organo giurisdizionale nazionale). Infine, in varie relazioni è stato sottolineato che molti operatori trovano l'allegato A troppo lungo e gradirebbero la possibilità di abbreviare o "nascondere" sezioni che non sono necessarie in casi specifici.

Uno Stato membro ha indicato una particolare questione al momento della firma dell'OEI. Come conseguenza diretta dell'aumento del pericolo rappresentato dalla criminalità organizzata, gli operatori di tale Stato membro hanno deciso di firmare l'OEI in forma anonima utilizzando un numero, nei casi più sensibili, per proteggere la loro identità. Tuttavia, non era chiaro se tale pratica fosse o meno conforme alla direttiva.

Nel corso delle visite è stato chiesto agli Stati membri con che modalità rispondono a situazioni urgenti e se possono compiere atti di indagine sulla base di una telefonata di un collega all'estero. La maggior parte degli Stati membri (con alcune eccezioni) ha dichiarato di non accettare OEI annunciati oralmente e, ad eccezione delle azioni preparatorie, di non agire né compiere alcun atto di indagine prima che l'OEI sia ricevuto in forma scritta.

Nel complesso, dalla valutazione è emerso che le sfide relative al modulo OEI sono duplici. Innanzitutto, è necessario un intervento legislativo per rendere l'allegato A più facile da usare. In secondo luogo, gli Stati membri dovrebbero adoperarsi maggiormente per completare il modulo OEI in modo chiaro e coerente e per fornire informazioni comprensibili.

5.2. Regime linguistico e questioni relative alla traduzione

L'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva stabilisce che ciascuno Stato membro deve indicare la lingua o le lingue ufficiali delle istituzioni dell'UE che possono essere usate, in aggiunta alla lingua o alle lingue ufficiali dello Stato membro interessato, per completare o tradurre l'OEI quando detto Stato membro è lo Stato di esecuzione. Il considerando 14 incoraggia gli Stati membri a includere almeno una lingua comunemente utilizzata nell'Unione diversa dalla loro lingua o lingue ufficiali.

Dalla valutazione è emerso che alcuni Stati membri sono flessibili riguardo al regime linguistico. Ad esempio, uno Stato membro accetta ufficialmente OEI in ben quattro lingue. Un altro Stato membro accetta OEI in tre lingue e, in aggiunta, in qualsiasi altra lingua, a condizione che non vi siano ostacoli alla sua accettazione. L'inglese è la lingua supplementare più comune indicata dagli Stati membri. Tuttavia, dalle visite è emerso che alcuni Stati membri hanno incluso un'altra lingua (spesso l'inglese) nella loro notifica, ma nella pratica non sembrano accettare OEI in tale lingua supplementare.

Nonostante la formulazione dell'articolo 5, paragrafo 2, alcuni Stati membri hanno indicato unicamente la propria lingua ufficiale come lingua in cui accettano OEI. Alcuni Stati membri hanno convenuto di accettare OEI nella lingua dei paesi limitrofi, a condizione di reciprocità.

La maggior parte delle relazioni ha incoraggiato tutti gli Stati membri a includere, oltre alla rispettiva lingua ufficiale, un'altra lingua comunemente utilizzata nell'Unione nella notifica relativa al regime linguistico, nello spirito dell'articolo 5, paragrafo 2, e del considerando 14 della direttiva. Diversi operatori e valutatori hanno indicato che l'inglese è una lingua comunemente utilizzata nella cooperazione giudiziaria internazionale.

Molti Stati membri hanno segnalato difficoltà per quanto riguarda la traduzione degli OEI. Dal punto di vista dell'esecuzione, gli operatori riscontrano traduzioni (automatiche) di qualità molto scadente, che in alcuni casi rendono quasi impossibile comprendere i fatti e l'atto o gli atti richiesti. In tali casi si richiedono solitamente chiarimenti o una nuova traduzione allo Stato di emissione, causando ritardi nell'esecuzione. In alcune relazioni è stata considerata buona pratica allegare alla traduzione la versione originale dell'OEI, in modo che lo Stato di esecuzione stesso potesse tradurre l'OEI (o parti di esso) se necessario. Alcuni Stati membri hanno osservato che avrebbero preferito ricevere un OEI tradotto in (buon) inglese piuttosto che una traduzione scadente nella propria lingua ufficiale.

Dal punto di vista dell'emissione, gli operatori hanno segnalato problemi nel trovare un traduttore qualificato per determinate lingue. Alcune autorità dispongono di servizi di traduzione interni, ma spesso non per tutte le lingue ufficiali parlate nell'UE. Per tale motivo, in alcuni casi, trovare un traduttore qualificato è difficile e costoso. In alcune relazioni sono state persino individuate situazioni in cui sembrava non si potesse emettere OEI in quanto era semplicemente impossibile tradurli nella lingua ufficiale dello Stato di esecuzione.

Con riferimento al capitolo 5.1, è vero che sulla qualità delle traduzioni incidono anche informazioni confuse, incomprensibili e incomplete nella versione originale dell'OEI. D'altro canto, in molte relazioni si invitano tutti gli Stati membri a compiere maggiori sforzi per garantire e migliorare la qualità delle traduzioni.

RACCOMANDAZIONI

- *Si raccomanda alle autorità di emissione degli Stati membri di prestare particolare attenzione a garantire una descrizione chiaramente strutturata e comprensibile dei fatti e degli atti richiesti nell'OEI, cercando di tenere presente il lettore.*
- *Si raccomanda alle autorità di emissione degli Stati membri di indicare nell'allegato A tutte le richieste/i provvedimenti di cooperazione giudiziaria connessi, quali MAE precedenti/paralleli, certificati di congelamento o SIC, al momento dell'emissione di un OEI.*
- *Si invita la Commissione a presentare una proposta legislativa volta a modificare la direttiva rendendo l'allegato A più facile da usare ed efficace, tenendo conto delle carenze individuate.*
- *Si incoraggiano gli Stati membri a indicare, oltre alla loro lingua ufficiale, un'altra lingua comunemente utilizzata nell'Unione nella loro dichiarazione relativa al regime linguistico nello spirito dell'articolo 5, paragrafo 2, e del considerando 14 della direttiva.*
- *Si raccomanda alle autorità di emissione degli Stati membri di garantire una buona qualità delle traduzioni e di allegare alla traduzione la versione originale dell'OEI.*

6. TRASMISSIONE DELL'OEI E CONTATTO DIRETTO

Nel corso di questo ciclo di valutazioni sono stati affrontati due temi principali riguardanti la trasmissione dell'OEI: i) l'individuazione dell'autorità competente dello Stato di esecuzione a cui deve essere inviato l'OEI; ii) i mezzi di trasmissione, vale a dire se la trasmissione elettronica dell'OEI sia sufficiente e a quali condizioni o se sia necessario trasmettere (anche) l'OEI cartaceo originale.

Sebbene siano state segnalate alcune difficoltà occasionali, dalle valutazioni è emerso in generale che l'individuazione dell'autorità di esecuzione competente non pone problemi significativi.

La questione della sicurezza dei mezzi di trasmissione si è rivelata più difficile: le relazioni hanno evidenziato l'esistenza di opinioni e approcci diversi e talora divergenti tra gli Stati membri, il che potrebbe avere un impatto critico sulla corretta applicazione dell'OEI. Ciò che è emerso chiaramente da questo ciclo di valutazioni è che la piena attuazione del sistema elettronico per la comunicazione sicura tra le autorità competenti degli Stati membri, ossia il sistema digitale di scambio di prove elettroniche (e-EDES), dovrebbe migliorare notevolmente l'efficienza, la velocità e la sicurezza della trasmissione degli OEI.

6.1. Individuazione dell'autorità di esecuzione competente

Le valutazioni hanno confermato che l'atlante giudiziario della rete giudiziaria europea (atlante dell'RGE) è una risorsa fondamentale. Le autorità di emissione degli Stati membri utilizzano regolarmente e attivamente l'atlante dell'RGE per individuare le autorità di esecuzione competenti di altri Stati membri e stabilire contatti diretti con le stesse. Tuttavia, è stato sottolineato che le informazioni sulle autorità competenti presenti nell'atlante dell'RGE sono talvolta incomplete o non aggiornate. Gli operatori hanno sottolineato che tali informazioni dovrebbero sempre includere gli indirizzi di posta elettronica e i numeri di telefono corretti delle autorità competenti affinché sia più semplice contattarle direttamente.

Gli operatori di uno Stato membro hanno suggerito che l'RGE dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di rendere disponibile l'atlante in tutte le lingue ufficiali dell'UE. Inoltre, in una relazione l'RGE è stata invitata a valutare la possibilità di migliorare l'atlante per quanto riguarda i casi in cui è emesso un OEI per l'esecuzione di molteplici atti di indagine.

Considerando che, secondo l'opinione unanime degli operatori, l'atlante dell'RGE si è rivelato uno strumento prezioso e data l'importanza di stabilire un contatto diretto ai sensi della direttiva, è stato raccomandato agli Stati membri di garantire che le informazioni sulle autorità competenti contenute nell'atlante dell'RGE siano corrette, complete e aggiornate.

Tuttavia, le autorità di emissione incontrano talvolta difficoltà nel determinare l'autorità di esecuzione, in particolare negli Stati membri che non dispongono di un punto centrale per ricevere gli OEI, nei casi in cui siano necessari più atti di indagine e nello Stato di esecuzione vi siano autorità competenti diverse, o quando il luogo in cui deve essere eseguito l'atto richiesto non sia noto. Qualora sorgano difficoltà in tali casi, le autorità di emissione ricorrono a una serie di fonti diverse, in linea con l'articolo 7, paragrafo 5, della direttiva.

Secondo i risultati di questo ciclo di valutazioni, le autorità emittenti spesso chiedono assistenza ai punti di contatto dell'RGE o, in casi più complessi, agli uffici nazionali competenti di Eurojust. Possono chiedere informazioni anche alle autorità centrali, se designate, al ministero della Giustizia o ai magistrati di collegamento presenti nel loro Stato membro o distaccati all'estero. In diversi Stati membri vi sono gruppi, unità o reti di operatori altamente specializzati nella cooperazione giudiziaria pronti ad assistere i loro colleghi nelle questioni relative ai casi transfrontalieri, compresa l'individuazione dell'autorità di esecuzione competente. Per individuare l'autorità di esecuzione competente sono talora utilizzati i canali della polizia.

È opportuno osservare che, nei casi in cui le autorità che ricevono un OEI nello Stato di esecuzione non sono competenti a riconoscerlo ed eseguirlo, esse si conformano generalmente all'articolo 7, paragrafo 6, della direttiva e trasmettono l'OEI d'ufficio all'autorità di esecuzione competente. Di fatto, salvo poche eccezioni, gli operatori non hanno segnalato casi in cui l'OEI è stato restituito all'autorità di emissione perché era stato inviato a un'autorità dello Stato di esecuzione non competente a riconoscerlo o ad eseguirlo. In alcune relazioni, il rispetto scrupoloso dell'articolo 7, paragrafo 6, è stato considerato una migliore pratica e raccomandato a tutti gli Stati membri.

6.2. Mezzi di trasmissione

La maggior parte degli Stati membri ha recepito quasi alla lettera nella propria legislazione l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva, secondo cui l'OEI deve essere trasmesso dall'autorità di emissione all'autorità di esecuzione con mezzi che consentano di conservare una traccia scritta in condizioni che permettano allo Stato di esecuzione di stabilirne l'autenticità.

In generale, gli operatori concordano sul fatto che la trasmissione elettronica degli OEI sia una soluzione di gran lunga migliore rispetto all'invio di documenti per posta, che è naturalmente più lento e comporta costi più elevati. Tuttavia, poiché l'obbligo per le autorità competenti degli Stati membri di comunicare ai fini di un OEI attraverso un sistema informatico decentrato non è ancora in vigore¹⁰, le autorità competenti continuano a riscontrare problemi riguardanti la sicurezza dei canali, la protezione dei dati e l'autenticità.

Le autorità competenti della maggior parte degli Stati membri inviano generalmente gli OEI per posta elettronica e accettano gli OEI trasmessi per posta elettronica, a condizione che possano accertarne l'autenticità (che può essere garantita, ad esempio, mediante una firma elettronica o una forma di verifica equivalente).

Alcuni Stati membri hanno chiarito che, in qualità di autorità di esecuzione, accettano gli OEI inviati per posta elettronica, a meno che non sorgano dubbi o problemi riguardo all'autenticità; in tali casi, essi chiedono all'autorità di emissione di inviare l'OEI con altri mezzi alternativi concordati.

Tuttavia, alcuni Stati membri insistono sulla necessità di ricevere l'OEI originale per posta, a meno che l'OEI non sia trasmesso attraverso canali sicuri, come quelli di Eurojust. In casi urgenti, è possibile avviare l'esecuzione di un OEI prima che sia ricevuto per posta, sulla base di una copia trasmessa per via elettronica. A tale riguardo, alcuni gruppi di valutazione hanno incoraggiato gli Stati membri ad accettare gli OEI inviati per via elettronica, purché siano conformi all'articolo 7 della direttiva, e non solo quelli inviati per posta.

Le autorità di emissione competenti di diversi Stati membri hanno riferito di continuare a inviare gli OEI originali per posta o corriere, anche dopo averli trasmessi per via elettronica. Pochi Stati membri sono particolarmente rigidi al riguardo e non inviano gli OEI per posta elettronica a causa della mancanza di canali sicuri e per ragioni legate alla protezione dei dati.

¹⁰ A norma dell'articolo 26, paragrafo 3, del regolamento sulla digitalizzazione.

Va inoltre osservato che non sono solo le autorità competenti dei diversi Stati membri ad adottare approcci diversi alla questione della trasmissione; anche gli operatori di uno stesso Stato membro hanno talvolta opinioni divergenti sulle modalità da utilizzare per l'invio e la ricezione degli OEI. In uno Stato membro, durante la visita in loco, la maggior parte degli operatori ha dichiarato di ritenere sufficiente l'invio degli OEI per posta elettronica, mentre altri operatori hanno affermato che gli OEI dovrebbero essere inviati per via elettronica solo se trasmessi tramite Eurojust.

I problemi relativi alla trasmissione sicura degli OEI dovrebbero essere risolti dopo la piena attuazione del sistema informatico decentrato sulla base del quadro giuridico uniforme creato dal regolamento sulla digitalizzazione¹¹. A partire dal 17 gennaio 2028, la comunicazione transfrontaliera ai sensi della direttiva avverrà di norma attraverso tale sistema informatico decentrato. Gli Stati membri possono scegliere di sviluppare o adattare i propri sistemi informatici nazionali per connettersi al sistema informatico decentrato o di utilizzare il software di implementazione di riferimento che la Commissione svilupperà a tal fine. Dati i vantaggi che un mezzo di comunicazione sicuro può apportare, è stato raccomandato che, fino a quando il sistema informatico decentrato per l'OEI previsto dal regolamento sulla digitalizzazione non sarà operativo, gli Stati membri utilizzino e-EDES, un sistema sviluppato dalla Commissione per favorire gli scambi ai sensi della direttiva. L'e-EDES, strumento attualmente utilizzato su base volontaria, dovrebbe diventare il software di implementazione di riferimento ai sensi del regolamento sulla digitalizzazione.

Al momento, l'e-EDES è utilizzato su base volontaria: non tutti gli Stati membri hanno aderito al progetto pilota e non tutte le autorità degli Stati membri coinvolti nel progetto pilota sono collegate. Gli Stati membri che hanno partecipato al progetto pilota sull'e-EDES sono stati elogiati per questo motivo dai gruppi di valutazione, che li hanno incoraggiati anche a collegare tutte le autorità competenti al sistema, il che in alcuni Stati membri sembra essere piuttosto difficile a causa della mancanza di infrastrutture digitali adeguate.

Gli operatori che utilizzano l'e-EDES hanno segnalato alcune difficoltà riscontrate e alcune caratteristiche del sistema che potrebbero essere migliorate (ad esempio, hanno definito problematico l'obbligo di compilare il modulo dell'OEI direttamente nell'e-EDES; hanno inoltre indicato che l'e-EDES non tiene conto della necessità di conservare gli OEI nelle banche dati giudiziarie nazionali). I gruppi di valutazione hanno pertanto invitato la Commissione a prendere in considerazione la possibilità di migliorare il sistema, affrontando le criticità individuate e tenendo conto dei suggerimenti formulati durante questo ciclo di valutazioni.

¹¹ Regolamento (UE) 2023/2844 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2023, sulla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria e dell'accesso alla giustizia in materia civile, commerciale e penale a livello transfrontaliero e che modifica taluni atti nel settore della cooperazione giudiziaria.

6.3. Contatto diretto

Dopo la trasmissione dell'OEI, nella stragrande maggioranza dei casi la comunicazione avviene direttamente tra l'autorità di emissione e l'autorità di esecuzione, nella maggior parte dei casi per posta elettronica o telefonicamente. In alcune relazioni, i gruppi di valutazione hanno elogiato le autorità competenti degli Stati membri interessati per aver sempre cercato di stabilire un contatto diretto durante l'esecuzione di un OEI al fine di risolvere eventuali dubbi o problemi. È stato inoltre suggerito agli Stati membri di assicurarsi che la persona o le persone di contatto menzionate nell'OEI parlino l'inglese a un livello sufficiente a consentire una comunicazione diretta efficace (si veda anche il capitolo 14).

I contatti avvengono tramite Eurojust, l'RGE o l'autorità centrale o con la loro assistenza quando sorgono problemi di comunicazione, in caso di ritardi, in casi complessi o urgenti o quando vi è una particolare necessità di coordinamento (ad esempio, per OEI riguardanti molteplici atti di indagine o atti di indagine da eseguire in diversi Stati membri). Il valore aggiunto di Eurojust e dell'RGE nel facilitare la comunicazione e il coordinamento, in particolare nei casi complessi e/o multilaterali, è stato spesso sottolineato dagli operatori durante questo ciclo di valutazioni.

6.4 Obbligo di informazione – Allegato B

L'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva impone allo Stato di esecuzione di accusare ricevuta dell'OEI entro una settimana dalla ricezione dello stesso, compilando e inviando il modulo di cui all'allegato B. La finalità dell'allegato B è informare lo Stato di emissione della corretta ricezione dell'OEI; si tratta di un elemento fondamentale per stabilire un contatto diretto tra l'autorità di esecuzione e l'autorità di emissione.

La maggior parte degli Stati membri ritiene che l'allegato B sia adatto allo scopo, anche se alcune relazioni contengono suggerimenti di modifica, ad esempio propongono di rendere obbligatoria l'indicazione di un indirizzo di posta elettronica o di eliminare la necessità di firmare il modulo. Poiché il modulo contiene uno spazio riservato alle ulteriori informazioni che siano ritenute utili per l'autorità di emissione ai fini del buon esito della procedura di cooperazione, si ritiene che tale spazio possa essere utilizzato per segnalare all'autorità di emissione l'incompletezza o inesattezza della compilazione del modulo di cui all'allegato A, invitando l'autorità di emissione ad apportare tutte le integrazioni e/o correzioni necessarie o opportune.

Stando a quando dichiarato da alcuni Stati membri, le informazioni di contatto inserite dallo Stato di esecuzione si sono rivelate spesso incomplete o errate. Le relazioni precisano inoltre che alcuni operatori hanno scelto di accusare ricevuta con mezzi diversi dal modulo di cui all'allegato B, ad esempio inviando semplicemente un messaggio di posta elettronica.

Sebbene alcuni operatori abbiano ammesso di aver talvolta dimenticato di inviare l'allegato B, a causa del carico di lavoro o di altri fattori, la principale e paradossale conclusione sull'argomento è che, a quanto pare, l'allegato B viene sempre inviato ma mai ricevuto. Le autorità di emissione di diversi Stati membri hanno riferito di aver spesso dovuto inviare solleciti allo Stato di esecuzione a seguito della mancata ricezione dell'allegato B.

Data l'importanza dell'allegato B per stabilire un contatto diretto, molte relazioni hanno invitato tutti gli Stati membri a trasmettere sistematicamente tale allegato e a fornire informazioni di contatto complete e corrette allo Stato di emissione.

RACCOMANDAZIONI

- *Gli Stati membri dovrebbero garantire che le informazioni contenute nell'atlante giudiziario dell'RGE siano corrette, complete e aggiornate, al fine di facilitare l'individuazione dell'autorità di esecuzione competente e consentire un contatto diretto tra l'autorità di emissione e l'autorità di esecuzione.*
- *Si incoraggiano le autorità competenti degli Stati membri a inviare gli OEI per via elettronica, ove possibile, e ad accettare gli OEI ricevuti per via elettronica, purché siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 7 della direttiva.*
- *Fino a quando il sistema informatico decentrato per l'OEI previsto dal regolamento sulla digitalizzazione non sarà operativo e se, ai fini del regolamento sulla digitalizzazione, gli Stati membri prevedono di utilizzare il software di implementazione di riferimento, si raccomanda a tali Stati membri di accelerare l'attuazione del progetto pilota sull'e-EDES e di collegare tutte le autorità competenti a tale sistema, al fine di garantire la trasmissione rapida e sicura degli OEI, nonché delle comunicazioni e prove correlate.*
- *Le autorità di esecuzione degli Stati membri e, se del caso, le autorità centrali dovrebbero trasmettere sistematicamente l'allegato B. Inoltre, dovrebbero includere informazioni di contatto corrette e complete nell'allegato B, specificando sempre un indirizzo di posta elettronica.*

7. NECESSITÀ, PROPORZIONALITÀ E RICORSO A UN DIVERSO TIPO DI ATTO DI INDAGINE

Conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva, l'autorità di emissione può emettere un OEI solo se l'emissione è necessaria e proporzionata ai fini del procedimento e se l'atto o gli atti di indagine avrebbero potuto essere emessi alle stesse condizioni in un caso interno analogo. La direttiva lascia all'autorità di emissione il compito di valutare se tali condizioni siano soddisfatte (articolo 6, paragrafo 2). Se ha motivo di ritenere che le condizioni di cui al paragrafo 1 non siano state rispettate, l'autorità di esecuzione può consultare l'autorità di emissione, ma la direttiva lascia all'autorità di emissione la facoltà di decidere se ritirare o meno l'OEI dopo tale consultazione, il che significa che ciò non dovrebbe costituire un motivo di non esecuzione (articolo 6, paragrafo 3).

Dalla valutazione è emerso che la maggior parte degli Stati membri applica più o meno gli stessi criteri nel valutare se l'emissione di un OEI sia necessaria e proporzionata. Gli elementi più importanti di tale valutazione sono, in generale, la gravità del reato, l'intrusività dell'atto, l'eventuale possibilità di ottenere le prove con altri mezzi e l'importanza delle prove ai fini dell'indagine. In alcuni Stati membri si applica il principio della legalità e ciò può influire sulla necessità e sulla proporzionalità dell'emissione di un OEI. Tali Stati membri prevedono generalmente eccezioni al principio della legalità che tuttavia consentono loro di effettuare una valutazione adeguata.

Gli Stati membri che dispongono di un sistema in cui un'autorità inquirente è competente a emettere un OEI con una successiva procedura di convalida si trovano occasionalmente di fronte a casi in cui l'autorità di convalida nutre dubbi sul rispetto dei principi di necessità e proporzionalità. In tali casi, l'autorità di convalida può decidere di non convalidare l'OEI ma, secondo gli operatori, ciò avviene raramente nella pratica, in quanto le autorità possono generalmente concordare insieme la via da seguire. Alcuni Stati membri dispongono di un sistema centralizzato e richiedono che tutti gli OEI da emettere siano inviati tramite un ufficio specializzato, spesso presso la procura. È stato osservato che operatori specializzati possono consigliare i loro colleghi su questioni relative alla necessità e alla proporzionalità, e ciò è stato spesso elogiato dai valutatori.

Sebbene occasionalmente le autorità di esecuzione si trovino di fronte a casi in cui, a loro avviso, la necessità e la proporzionalità degli OEI sono discutibili, dalla valutazione è emerso che nella maggior parte dei casi la procedura di consultazione viene seguita e gli OEI sono comunque eseguiti dall'autorità di esecuzione, in alcuni casi dopo aver concordato una soluzione alternativa con l'autorità di emissione. Tuttavia, talvolta le autorità di esecuzione si sono anche rifiutate di eseguire un OEI sulla base della propria valutazione del principio di proporzionalità, in modo esplicito o implicito.

Inoltre, l'articolo 10 della direttiva consente all'autorità di esecuzione di ricorrere a un diverso tipo di atto di indagine quando l'atto di indagine non è previsto nello Stato di esecuzione o non è disponibile in un caso interno analogo oppure quando l'atto scelto dall'autorità di esecuzione assicuri lo stesso risultato con mezzi meno intrusivi. In tutti questi casi, l'articolo 10, paragrafo 4, impone all'autorità di esecuzione di informare preventivamente l'autorità di emissione, la quale può decidere di ritirare o integrare l'OEI.

Tuttavia, diverse relazioni hanno sottolineato che le autorità di esecuzione non sempre informano l'autorità di emissione quando decidono di ricorrere a un atto meno intrusivo. Gli operatori hanno spiegato di non ravvisarne la necessità, in quanto l'atto meno intrusivo ha permesso di ottenere esattamente lo stesso risultato dell'atto richiesto. Tuttavia, come sottolineato dai valutatori, tale pratica potrebbe avere conseguenze impreviste nello Stato di emissione e i gruppi di valutazione hanno pertanto più volte raccomandato di informare sempre l'autorità di emissione a norma dell'articolo 10, paragrafo 4.

RACCOMANDAZIONI

- *Le autorità di esecuzione degli Stati membri dovrebbero sempre informare l'autorità di emissione in caso di ricorso a un altro atto di indagine, conformemente all'articolo 10, paragrafo 4, della direttiva.*

8. RICONOSCIMENTO ED ESECUZIONE DI UN OEI, FORMALITÀ E AMMISSIBILITÀ DELLE PROVE

8.1. Riconoscimento ed esecuzione in linea con il principio del riconoscimento reciproco

Conformemente all'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva, l'autorità di esecuzione deve riconoscere l'OEI senza ulteriori formalità e assicurarne l'esecuzione come se l'atto di indagine fosse stato disposto nello Stato di esecuzione. Dalla valutazione è emerso che la maggior parte degli Stati membri non distingue tra riconoscimento ed esecuzione e si limita a decidere di eseguire l'OEI senza ulteriori formalità, a meno che non sussistano motivi di non riconoscimento, di non esecuzione o di rinvio. Alcuni Stati membri operano una distinzione tra riconoscimento ed esecuzione, il che spesso si traduce in due decisioni formali. In alcune relazioni è stato evidenziato che, in presenza di motivi di non riconoscimento o di non esecuzione, dovrebbe essere adottata una decisione esplicita che indichi i motivi applicabili al caso.

La trasmissione della decisione giudiziaria nazionale di base è stata spesso discussa durante le visite. La direttiva non prevede l'obbligo per l'autorità di emissione di allegare la decisione giudiziaria nazionale all'OEI.

Infatti, molti operatori hanno sottolineato che, in virtù del principio della fiducia reciproca, la trasmissione della decisione giudiziaria di base non dovrebbe essere richiesta e sarebbe sufficiente un semplice riferimento ad essa nell'allegato A. Tuttavia, nella pratica sembra che alcuni Stati di esecuzione richiedano la decisione giudiziaria di base e subordinino l'esecuzione dell'OEI al suo ricevimento. Ciò può causare ritardi e confusione, soprattutto nei casi in cui non esiste una decisione giudiziaria. In diverse relazioni, i gruppi di valutazione hanno ritenuto necessario raccomandare alle autorità di esecuzione di non richiedere la decisione giudiziaria di base come allegato all'OEI, in quanto tale obbligo non può derivare dalla direttiva. Alcune relazioni hanno invitato la Commissione ad affrontare la questione in un manuale sull'OEI.

Nel corso delle visite, molti Stati membri hanno indicato che, quando hanno ricevuto i risultati dallo Stato di esecuzione, è stato spesso difficile stabilire se l'OEI fosse stato eseguito in tutto o in parte, soprattutto perché i risultati sono nella lingua dello Stato di esecuzione e possono essere distribuiti su molte pagine. È stata spesso considerata una migliore pratica, da raccomandare alle autorità di esecuzione, aggiungere all'invio dei risultati una lettera di accompagnamento che spieghi se l'OEI è stato eseguito in tutto o in parte e, in quest'ultimo caso, quali atti di indagine sono ancora in corso. Con riferimento alla procedura di consultazione di cui all'articolo 9, paragrafo 6, della direttiva, gli Stati membri sono stati elogiati anche per la pratica di trasmettere risultati parziali "su base continuativa", in funzione dell'urgenza del caso e delle esigenze dell'autorità di emissione.

8.2. Rispetto delle formalità e ammissibilità delle prove

Come stabilito all'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva, le autorità di esecuzione devono attenersi alle formalità indicate dall'autorità di emissione, purché non siano in conflitto con i principi fondamentali del diritto dello Stato di esecuzione.

Su questo tema, gli Stati membri hanno sollevato una serie di criticità durante le visite. Dal punto di vista dell'emissione, sono stati descritti diversi casi di mancato adempimento di formalità essenziali. Di seguito sono riportati alcuni degli esempi più frequentemente citati:

- lo Stato di esecuzione non ha organizzato la presenza di un giudice, di un difensore o di testimoni durante una perquisizione domiciliare o un'audizione, nonostante ciò costituisca un obbligo ai sensi della legge dello Stato di emissione;
- l'autorità di esecuzione ha modificato, senza previa consultazione, lo status della persona da ascoltare e, di conseguenza, le formalità procedurali connesse allo status (ad esempio testimone/indagato), il che ha inciso negativamente sull'indagine nello Stato di emissione;
- i documenti contenenti diritti o la notifica formale dello status procedurale non sono stati notificati all'interessato, nonostante ciò sia richiesto dalla legge dello Stato di emissione;
- non è stata effettuata un'audizione sotto giuramento, sebbene ciò fosse essenziale per l'ammissibilità di tale audizione come mezzo di prova nello Stato di emissione.

Il mancato adempimento delle formalità richieste ha avuto conseguenze indesiderabili, come la necessità di inviare un altro OEI per ripetere l'atto richiesto, oppure esiti più gravi quali l'inammissibilità delle prove o, ancora peggio, il collasso di un'intera indagine.

Secondo diversi operatori e valutatori, alcune autorità interpretano i "principi fondamentali del diritto" in modo molto ampio, respingendo talune formalità semplicemente perché non esistono nel loro diritto nazionale. Ciò è stato considerato problematico e non in linea con la direttiva.

Dal punto di vista dell'esecuzione, gli operatori hanno descritto alcune formalità come onerose e complesse. Alcuni Stati membri mettono in dubbio il valore della notifica di un atto a una persona, pur non essendo competenti a rispondere alle sue eventuali domande. Inoltre, gli Stati membri hanno sostenuto che talvolta è molto difficile comprendere le formalità richieste dallo Stato di emissione. Il diritto procedurale applicabile può essere completamente differente tra Stati membri e le spiegazioni lunghe, complesse o talvolta insufficienti complicano ulteriormente le questioni.

In molte relazioni si sottolinea l'importanza di espletare le formalità richieste, in quanto sono fondamentali per l'ammissibilità delle prove nello Stato di emissione. È per questo motivo che gli Stati membri sono ripetutamente invitati a rispettare, per quanto possibile, le formalità richieste e a interpretare in maniera restrittiva la nozione di "principi fondamentali del diritto". Allo stesso tempo, tuttavia, si è ritenuto opportuno raccomandare alle autorità di emissione di descrivere chiaramente le formalità richieste e la loro importanza nella sezione I dell'allegato A, tenendo presente che probabilmente il lettore non conosce il diritto processuale penale dello Stato membro in questione.

Oltre alle sfide individuate per quanto riguarda le formalità, la valutazione non ha individuato altre questioni significative in relazione con l'ammissibilità delle prove nel contesto dell'OEI.

8.3. Termini e urgenza

Diversi operatori ritengono che i termini di cui all'articolo 12 della direttiva abbiano notevolmente aumentato la rapidità della cooperazione transfrontaliera rispetto al regime di assistenza giudiziaria reciproca. Gli operatori di diversi Stati membri hanno sperimentato un cambiamento di mentalità e il maggiore coinvolgimento di Eurojust e dei punti di contatto dell'RGE ha contribuito a migliorare il rispetto dei termini.

Sono state tuttavia individuate una serie di criticità. Gli operatori hanno osservato che alcuni Stati membri solitamente rispettano i termini, mentre altri sembrano superare frequentemente i termini previsti dalla direttiva. Inoltre, molte autorità di emissione hanno riscontrato che, in caso di ritardo, raramente sono state informate dei motivi e l'autorità di esecuzione spesso non ha risposto a solleciti o richieste di aggiornamento dello status. In diverse relazioni si sostiene che le autorità di esecuzione dovrebbero rispettare i termini e informare l'autorità di emissione in caso di ritardo, indicandone i motivi. Sembra che i motivi di rinvio di cui all'articolo 15 della direttiva siano raramente applicati nella pratica.

Dal punto di vista dell'esecuzione, gli Stati membri hanno indicato che i termini sono stati talvolta superati a causa della complessità dell'atto richiesto o degli atti richiesti, degli arretrati e della carenza di risorse, o a causa della necessità di informazioni supplementari da parte dello Stato di emissione.

La sezione B dell'allegato A consente allo Stato di emissione di spuntare una casella indicante l'urgenza. Durante le visite, tutti gli Stati membri hanno elencato criteri simili per classificare un OEI come urgente: l'imminenza della data del processo, i termini per la custodia di un indagato, il rischio di distruzione delle prove, ecc. D'altro canto, gli operatori di tutta l'UE sembrano riscontrare le medesime difficoltà nell'esecuzione degli OEI classificati come urgenti. Hanno indicato che, sebbene fosse stata spuntata la casella "urgente", l'urgenza spesso non era stata spiegata e informazioni importanti quali la data del processo o un termine preferito per l'esecuzione non erano in alcuno modo reperibili. In tali casi, i gruppi di valutazione raccomandano a tutti gli Stati membri, quando classificano un OEI come "urgente", di fornire le informazioni pertinenti a sostegno di tale urgenza. Allo stesso tempo, si raccomanda agli Stati membri di fare un utilizzo ragionevole della classificazione "urgente", affinché non perda il suo significato.

Inoltre, in alcune relazioni si sostiene che concedere ai membri nazionali il potere di cui all'articolo 8, paragrafo 3, lettera b), e all'articolo 8, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio (regolamento Eurojust), faciliterebbe notevolmente la risoluzione dei casi urgenti.

8.4. Costi

L'articolo 21 della direttiva stabilisce che i costi di esecuzione di un OEI nel territorio dello Stato di esecuzione sono a carico esclusivo di tale Stato. Tuttavia, il legislatore ha tenuto conto del fatto che l'esecuzione di un OEI può comportare costi eccezionalmente elevati per lo Stato di esecuzione. In tali situazioni, l'autorità di esecuzione può consultare l'autorità di emissione sulla possibilità e le modalità di condivisione dei costi o di modifica dell'OEI. Come sottolineato al considerando 23, i costi eccezionalmente elevati non dovrebbero costituire un motivo di rifiuto aggiuntivo e non dovrebbero essere utilizzati impropriamente per ritardare o impedire l'esecuzione dell'OEI. Infatti, quando non vi è accordo, la direttiva lascia all'autorità di emissione la facoltà di decidere di ritirare (parzialmente) l'OEI o di sostenere i costi considerati eccezionalmente elevati.

Nella pratica, la maggior parte degli Stati membri non ha incontrato difficoltà di rilievo per quanto riguarda i costi eccezionalmente elevati. Nel corso di alcune visite sono stati forniti esempi in cui sono state necessarie consultazioni per trattare questioni relative ai costi, come la richiesta di un elevato volume di dati, di complesse relazioni di periti o di un lungo periodo di intercettazioni. Tali casi sono stati generalmente risolti mediante consultazioni tra l'autorità di esecuzione e l'autorità di emissione. Inoltre, in varie relazioni è stato sottolineato che i costi di nomina del difensore obbligatorio non dovrebbero essere considerati come eccezionalmente elevati. Alcuni Stati membri hanno sostenuto che è difficile definire il termine "costi eccezionalmente elevati" e hanno espresso il parere che potrebbero essere utili orientamenti in materia a livello dell'UE.

RACCOMANDAZIONI

- *Si raccomanda alle autorità di esecuzione degli Stati membri di astenersi dal chiedere allo Stato di emissione di trasmettere la decisione giudiziaria nazionale di base come allegato all'OEI.*
- *Si incoraggiano le autorità di esecuzione degli Stati membri, quando trasmettono i risultati allo Stato di emissione, a presentare una lettera di accompagnamento che indichi se l'OEI è stato eseguito in tutto o in parte. Nel caso di esecuzione parziale, e con riferimento alla procedura di consultazione di cui all'articolo 9, paragrafo 6, della direttiva, si incoraggiano le autorità di esecuzione degli Stati membri a consultare lo Stato di emissione per la trasmissione dei risultati "su base continuativa", in funzione dell'urgenza del caso e delle esigenze dell'autorità di emissione.*
- *Le autorità di esecuzione degli Stati membri dovrebbero assicurare che le formalità richieste siano rispettate per quanto possibile e rifiutate solo se contrarie ai "principi fondamentali del diritto", applicando quest'ultima nozione in modo restrittivo, nel senso che le formalità richieste non dovrebbero essere rifiutate esclusivamente in ragione del fatto che non esistono nel proprio diritto nazionale. Allo stesso tempo, si raccomanda alle autorità di emissione degli Stati membri di descrivere chiaramente, nella sezione I, le formalità richieste e la loro importanza.*
- *Si raccomanda alle autorità di esecuzione degli Stati membri di rispettare i termini previsti dalla direttiva per quanto concerne il riconoscimento e l'esecuzione dell'OEI e, in caso di ritardi, di informarne quanto prima lo Stato di emissione, indicandone i motivi.*
- *Si raccomanda alle autorità di emissione degli Stati membri, quando classificano un OEI come "urgente", di fornire tutte le informazioni pertinenti per motivare l'urgenza. Allo stesso tempo, si raccomanda loro di fare un uso ragionevole della classificazione "urgente", per garantire che non perda il suo significato.*

9. REGOLA DELLA SPECIALITÀ

9.1. Utilizzo delle prove in altri procedimenti da parte dello Stato di emissione

A differenza di altri quadri giuridici, la direttiva non contiene una disposizione generale sulla regola della specialità, con l'unica eccezione della disposizione sul trasferimento temporaneo (articolo 22, paragrafo 8, della direttiva). La mancanza di una disposizione generale potrebbe suggerire che la regola della specialità non si applichi nel contesto della direttiva. Tuttavia, dalla valutazione è emerso chiaramente che gli Stati membri hanno punti di vista divergenti sull'applicazione della regola della specialità nel contesto dell'OEI e persino gli operatori all'interno dello stesso Stato membro potrebbero non essere d'accordo sulla questione dell'applicabilità o meno di tale regola.

Da un lato, un gran numero di Stati membri ritiene che la regola della specialità si applichi nel contesto dell'OEI, sebbene con motivazioni diverse. Alcuni Stati membri ritengono che la regola della specialità sia sancita all'articolo 19, paragrafo 3, della direttiva, sulla riservatezza, e che la regola della specialità sia una forma di riservatezza. Altri Stati membri si basano sulla regola della specialità prevista dal loro diritto nazionale, mentre altri ritengono che si tratti di un principio generale della cooperazione giudiziaria internazionale e si applichi a tutti gli strumenti nel settore della cooperazione in materia penale. I ferventi partigiani della regola della specialità fanno riferimento ai principi di necessità e di proporzionalità per dimostrare che la regola della specialità deve essere di applicazione; altrimenti, le prove potrebbero essere utilizzate nei casi in cui non sarebbe stato necessario e proporzionato emettere un OEI.

Dal punto di vista dell'emissione, la maggior parte delle autorità di emissione di tali Stati membri chiederà il consenso dello Stato di esecuzione quando intende utilizzare le prove fornite dalle autorità di esecuzione in altri procedimenti. Dal punto di vista dell'esecuzione, alcune autorità di questi Stati membri dichiareranno esplicitamente che le prove da trasmettere possono essere utilizzate solo per gli scopi per cui sono state richieste. Altre non specificano tali condizioni, ma si limitano a presumere che le prove non saranno utilizzate per altri scopi. Il modo in cui una richiesta di consenso debba essere valutata varia da uno Stato membro all'altro. In generale si valuta se, qualora la richiesta di consenso fosse un OEI distinto, tale OEI sarebbe eseguito.

D'altro canto, un gruppo di Stati membri ritiene che la regola della specialità non si applichi nel contesto dell'OEI. Alcuni di questi Stati membri applicano la *direttiva (UE) 2016/680 relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio* quando si tratta di utilizzare le prove ricevute in quanto Stato di emissione. A loro avviso, tale direttiva prevede la libera circolazione di dati e consente pertanto l'utilizzo delle prove in altri procedimenti, purché i principi di protezione dei dati siano rispettati e lo Stato di esecuzione non abbia espressamente dichiarato che le prove possono essere utilizzate solo per gli scopi indicati nell'OEI.

Alla luce di tali opinioni divergenti, nella maggior parte delle relazioni per paese si è concluso che la chiarezza su questo tema è importante e necessaria, motivo per cui la Commissione è stata spesso invitata a presentare una proposta legislativa per chiarire se la regola della specialità si applichi nel contesto dell'OEI.

9.2. Avvio di nuove indagini penali a seguito dell'esecuzione di un OEI

Diversi Stati membri hanno indicato che, se durante l'esecuzione di un OEI vengono alla luce informazioni sul fatto che nel territorio di tale Stato membro è stato commesso un reato diverso da quello che ha dato luogo all'emissione dell'OEI (scoperta accidentale), essi avvieranno un'indagine interna. Alcuni di essi sono obbligati a farlo, in quanto sono vincolati dal principio di legalità. Tuttavia, non tutti gli Stati membri informano lo Stato di emissione se è stata avviata un'indagine interna sulla base di un OEI.

Nell'interesse del coordinamento e al fine di evitare possibili danni alle indagini dello Stato di emissione, in varie relazioni si è raccomandato a tutte le autorità di esecuzione di informare l'autorità di emissione qualora venga aperto un procedimento nazionale a seguito della ricezione di un OEI o sulla base delle prove raccolte nel quadro di un OEI, se il caso interno è collegato al caso per cui è stato emesso l'OEI.

RACCOMANDAZIONI

- *Si invita la Commissione a chiarire se la regola della specialità si applichi o meno nel contesto dell'OEI presentando, se del caso, una proposta legislativa volta a modificare la direttiva.*
- *Nell'interesse del coordinamento e al fine di evitare possibili danni all'indagine dello Stato di emissione, si raccomanda alle autorità di esecuzione degli Stati membri di informare lo Stato di emissione qualora venga aperto un procedimento nazionale a seguito dell'esecuzione di un OEI, se il caso interno è collegato al caso per cui è stato emesso l'OEI.*

10.MOTIVI DI NON RICONOSCIMENTO O DI NON ESECUZIONE

10.1. Osservazioni generali

L'articolo 11 della direttiva elenca i motivi di non riconoscimento o di non esecuzione applicabili a tutti gli atti di indagine, mentre altre disposizioni della direttiva disciplinano ulteriori motivi di non riconoscimento o di non esecuzione specifici per determinati atti di indagine.

Gli operatori di tutti gli Stati membri hanno segnalato un numero esiguo di casi in cui sono stati adottati motivi di non riconoscimento o di non esecuzione, sia in qualità di autorità di emissione che di esecuzione. Ciò è confermato anche dai dati statistici sul basso numero di casi di non esecuzione, seppure nel limite degli Stati membri per i quali tali statistiche erano disponibili.

I motivi più frequenti di non esecuzione degli OEI sono motivi di fatto (ad esempio la persona da ascoltare non risiede più nello Stato di esecuzione o non è rintracciabile) e non riguardano nessuno dei motivi di non riconoscimento o di non esecuzione di cui all'articolo 11, né degli ulteriori motivi di non riconoscimento o di non esecuzione specifici per determinati atti di indagine.

Gli operatori hanno inoltre fatto riferimento a casi in cui l'OEI ricevuto era troppo incompleto o inesatto per essere eseguito (ad esempio, erano stati forniti dettagli insufficienti all'identificazione della persona interessata dall'atto o non era chiaro quale atto di indagine avrebbe dovuto essere compiuto) e non erano state fornite informazioni supplementari neppure su richiesta delle autorità di esecuzione, portando in ultima analisi alla non esecuzione. A tale riguardo, i gruppi di valutazione hanno sottolineato in alcune relazioni che le lacune nel contenuto dell'OEI, quali informazioni insufficienti, errori di traduzione o difetti formali (ad esempio l'assenza della firma), non dovrebbero portare a un rifiuto automatico dell'esecuzione dell'OEI, ma piuttosto a consultazioni con le autorità di emissione (cfr. anche il capitolo 5).

Le relazioni di valutazione sui singoli Stati membri offrono un'interessante antologia dei casi (talvolta insoliti) di non esecuzione descritti dagli operatori, sia in qualità di autorità di emissione che di autorità di esecuzione. Per alcuni di questi casi, i gruppi di valutazione hanno espresso riserve in merito alla compatibilità del rifiuto con le disposizioni della direttiva.

I meccanismi di consultazione previsti dalla direttiva (in particolare all'articolo 10, paragrafo 4, e all'articolo 11, paragrafo 4) sembrano essere regolarmente rispettati. Prima di decidere di non riconoscere o non eseguire un OEI, l'autorità di esecuzione consulta generalmente l'autorità di emissione e, se del caso, chiede informazioni supplementari al fine di valutare ulteriormente se sussistano motivi di rifiuto.

Tuttavia, alcune autorità di emissione hanno segnalato casi in cui hanno ricevuto una notifica di rifiuto senza essere state consultate preventivamente. Inoltre, in alcuni casi, l'OEI è stato restituito senza che fosse fornita una decisione formale giustificata, e il motivo di non esecuzione è stato comunicato solo in una corrispondenza successiva. A tale riguardo è stato fatto notare che, in caso di non esecuzione, i motivi e la base giuridica della non esecuzione dovrebbero essere comunicati tempestivamente all'autorità di emissione.

Durante la valutazione è stata spesso sottolineata l'importanza della consultazione preventiva. Secondo l'esperienza di molti operatori, qualora sorgano questioni relative all'eventuale esistenza di motivi di rifiuto, la consultazione diretta spesso consente all'autorità di esecuzione di riesaminare l'applicabilità del motivo di non esecuzione inizialmente addotto (ad esempio ottenendo maggiori informazioni sull'indagine penale e valutando adeguatamente se l'atto richiesto sarebbe autorizzato in un caso interno analogo). In alcune relazioni, i gruppi di valutazione hanno elogiato le autorità di esecuzione degli Stati membri per aver attuato il meccanismo di consultazione in tutti i casi di possibile rifiuto. In una relazione è stato suggerito di estendere l'ambito di applicazione della procedura di consultazione obbligatoria di cui all'articolo 11, paragrafo 4, ad altri motivi di non esecuzione¹².

Nel contesto del ciclo di valutazioni in oggetto è stata spesso affrontata la questione del corretto recepimento delle disposizioni della direttiva relative ai motivi di non riconoscimento o di non esecuzione.

Sebbene i motivi di non riconoscimento o di non esecuzione contenuti nella direttiva siano tutti facoltativi, in sede di recepimento della direttiva vari Stati membri hanno reso l'insieme di tali motivi, o alcuni di essi, obbligatori.

¹² L'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva prevede consultazioni obbligatorie solo nei casi di non riconoscimento/non esecuzione di cui all'articolo 11, paragrafo 1, lettere a), b), d), e) ed f).

I gruppi di valutazione hanno esaminato attentamente le motivazioni addotte dalle autorità degli Stati membri in merito all'opzione di prevedere motivi obbligatori di non riconoscimento o di non esecuzione. Secondo le autorità di alcuni Stati membri, i motivi facoltativi sarebbero incompatibili con i rispettivi quadri giuridici o tradizioni giuridiche nazionali o imporrebbero al legislatore di stabilire criteri dettagliati per l'esercizio della discrezionalità giudiziale. Anche la certezza del diritto è stata menzionata tra le ragioni a favore dei motivi di non esecuzione obbligatori. Inoltre, taluni operatori ritengono che alcuni dei motivi di non esecuzione elencati all'articolo 11 della direttiva siano tali che, una volta stabilita l'applicabilità di uno di essi, l'esecuzione sia impossibile (ad esempio, la violazione dei diritti fondamentali) e una diversa formulazione della legislazione di recepimento ("può" anziché "deve") non porterebbe a un risultato diverso nella pratica.

In aggiunta, la legislazione di recepimento di alcuni Stati membri contiene ulteriori motivi di non riconoscimento o di non esecuzione non previsti dalla direttiva.

Sebbene il recepimento non corretto della direttiva non sembri ancora aver causato gravi problemi sistemici nella pratica, come dimostrato dal basso tasso di rifiuti, il ciclo di valutazioni in oggetto indica che alcuni Stati membri, rendendo obbligatori tutti i motivi di non riconoscimento o di non esecuzione, hanno impedito (o potrebbero impedire) alle autorità competenti di eseguire OEI che, altrimenti, sarebbero probabilmente stati eseguiti.

Durante le visite in loco sono stati forniti alcuni esempi con riferimento, tra l'altro, al mancato consenso della persona detenuta, recepito nella legislazione di alcuni Stati membri quale motivo obbligatorio di non esecuzione degli OEI emessi per il trasferimento temporaneo, o al mancato consenso della persona sottoposta a indagini/dell'imputato agli OEI emessi per un'audizione mediante videoconferenza.

Pertanto, in varie relazioni, i gruppi di valutazione hanno raccomandato agli Stati membri interessati di valutare la possibilità di allineare la loro legislazione di recepimento alla direttiva e di rendere facoltativi tutti i motivi di non riconoscimento o di non esecuzione, nonché di limitare i motivi di non riconoscimento o di non esecuzione a quelli previsti dalla direttiva. È stato sottolineato che, in uno spirito di fiducia e riconoscimento reciproci, l'esecuzione degli OEI dovrebbe essere la norma e il rifiuto dovrebbe essere l'eccezione, da interpretare in senso stretto.

10.2. Doppia incriminabilità

Anche in assenza di dati statistici completi, sembra che il motivo più comune per la non esecuzione degli OEI sia la mancanza di doppia incriminabilità di cui all'articolo 11, paragrafo 1, lettera g), della direttiva. Tale motivo di rifiuto non si applica agli atti di indagine di cui all'articolo 10, paragrafo 2 (atti non coercitivi) e nei casi in cui l'OEI riguardi uno dei reati elencati nell'allegato D, che sono esentati dalla verifica della doppia incriminabilità se il reato è punibile nello Stato di emissione con una pena o una misura di sicurezza detentiva della durata massima di almeno tre anni.

Gli esempi forniti durante la valutazione riguardavano, tra l'altro, infrazioni al codice della strada, casi di violazione delle obbligazioni alimentari e illeciti fiscali.

In generale, gli operatori non hanno riscontrato problemi significativi per quanto riguarda la doppia incriminabilità nel contesto dell'OEI, né in qualità di autorità di emissione né in qualità di autorità di esecuzione. Tuttavia, le autorità giudiziarie di vari Stati membri hanno sottolineato che è fondamentale descrivere il reato in modo chiaro, così da consentire all'autorità di esecuzione di valutare se il fatto costituisca un reato ai sensi del diritto dello Stato di esecuzione.

Ad eccezione di pochi episodi, gli operatori non hanno riscontrato casi in cui sia stata invocata la verifica della doppia incriminabilità in relazione agli atti di indagine elencati all'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva (misure non coercitive).

Gli operatori di alcuni Stati membri hanno indicato un numero limitato di casi in cui la verifica della doppia incriminabilità è stata applicata impropriamente in relazione alle categorie di reati di cui all'allegato D. A tale riguardo, i gruppi di valutazione hanno sottolineato che, conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, lettera g), della direttiva, spetta all'autorità di emissione indicare se il reato rientra in una delle categorie elencate nell'allegato D.

10.3. *Ne bis in idem*

Conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva, il riconoscimento o l'esecuzione di un OEI può essere rifiutato qualora sia contrario al principio del *ne bis in idem*. Non sono stati segnalati problemi significativi per quanto riguarda l'applicazione di tale motivo di rifiuto.

Tutti gli Stati membri dispongono di un registro nazionale dei casellari giudiziali. In vari Stati membri esiste una banca dati centrale dei procedimenti penali passati e in corso, che consentirebbe all'autorità di esecuzione di verificare non solo eventuali violazioni del principio del *ne bis in idem*, ma anche legami e collegamenti con le indagini nazionali in corso. Tuttavia, sulla base dei risultati delle valutazioni, sembra che in alcuni Stati membri le autorità di esecuzione non verifichino regolarmente l'esistenza di decisioni precedenti che costituirebbero una situazione di *ne bis in idem*, né verifichino se siano in corso indagini nazionali nei confronti dello stesso fatto e/o della stessa persona. Gli operatori di alcuni Stati membri hanno fatto notare che il principio del *ne bis in idem* sarebbe un'argomentazione presentata dalla persona sottoposta a indagini/dall'imputato, da cui ci si aspetta che sia sollevata la questione.

Tuttavia, in alcune relazioni, i gruppi di valutazione hanno ritenuto opportuno incoraggiare gli Stati membri a utilizzare i mezzi a loro disposizione per valutare se possa sussistere un'eventuale violazione del principio del *ne bis in idem* e hanno invitato gli Stati membri che non dispongono di una banca dati centrale nazionale riguardante tutti i procedimenti penali in corso e conclusi a istituire una siffatta banca dati.

10.4. Immunità o privilegi

Conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), della direttiva, il riconoscimento o l'esecuzione di un OEI possono essere rifiutati qualora il diritto dello Stato di esecuzione preveda immunità o privilegi che rendono impossibile l'esecuzione dell'OEI, ovvero qualora esistano norme sulla determinazione e limitazione della responsabilità penale relative alla libertà di stampa e alla libertà di espressione in altri mezzi di comunicazione che renderebbero impossibile l'esecuzione dell'OEI.

Come chiarito nel considerando 20 della direttiva, non vi è una definizione comune di ciò che costituisce un'immunità o un privilegio nel diritto dell'Unione; la precisa definizione di tali termini è lasciata al diritto nazionale. Dalle valutazioni è emerso che nemmeno la legislazione di vari Stati membri stabilisce un concetto generale di immunità o privilegio. Le immunità e i privilegi previsti per le persone che svolgono determinate funzioni e professioni sono stabiliti da atti legislativi specifici.

Gli operatori della maggior parte degli Stati membri non hanno riscontrato casi in cui sia stato addotto tale motivo di rifiuto, né in qualità di autorità di emissione né in qualità di autorità di esecuzione. Alcuni operatori hanno menzionato casi in cui l'OEI è stato emesso a fini di perquisizione degli uffici di avvocati, sollevando in tal modo la questione delle tutele di cui gode la professione forense.

Questioni specifiche relative all'applicazione di tale motivo di rifiuto sono state sollevate dallo Stato membro che ospita alcune sedi delle istituzioni dell'UE. Le autorità di esecuzione competenti hanno segnalato casi in cui è stato emesso un OEI per il sequestro della documentazione di una persona attiva come funzionario di un'istituzione dell'UE o per l'audizione di funzionari dell'UE. In tali casi, quando è sorta una possibile questione relativa a immunità e/o privilegi ed è stato necessario contattare l'autorità competente a revocare tali immunità/privilegi, si è rivelato difficile ricevere una risposta dall'istituzione dell'UE in questione. Le autorità di esecuzione hanno deciso di deferire la questione allo Stato di emissione, conformemente all'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva, il quale prevede che, se la revoca del privilegio o dell'immunità compete a un'autorità di un'organizzazione internazionale, spetta allo Stato di emissione farne richiesta all'autorità interessata.

Il gruppo di valutazione ha ritenuto opportuno raccomandare che ciascuna istituzione dell'UE designi un punto di contatto per le autorità competenti degli Stati membri in relazione ai casi in cui l'esecuzione di un OEI richieda la cooperazione di un'istituzione dell'UE, e ha invitato le istituzioni dell'UE a garantire il trattamento di tali richieste e la trasmissione delle risposte allo Stato membro interessato.

10.5. Diritti fondamentali

La direttiva è il primo strumento di riconoscimento reciproco che prevede esplicitamente un motivo di non riconoscimento/non esecuzione connesso a possibili violazioni dei diritti fondamentali. Conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva, il riconoscimento o l'esecuzione di un OEI possono essere rifiutati se sussistono seri motivi per ritenere che l'esecuzione dell'atto di indagine sia incompatibile con gli obblighi dello Stato di esecuzione ai sensi dell'articolo 6 del trattato sull'Unione europea (TUE) e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

È interessante notare che, in base ai risultati delle valutazioni, si può affermare che tale motivo di non esecuzione non è stato quasi mai applicato nella pratica. È stato segnalato un solo caso in cui l'esecuzione di un OEI emesso a fini di trasferimento temporaneo è stata rifiutata a causa delle condizioni di detenzione inadeguate nello Stato di emissione.

La questione dei diritti fondamentali è stata affrontata anche in merito a casi riguardanti l'esecuzione di OEI emessi per l'audizione di un imputato mediante videoconferenza durante il processo principale.

Tuttavia, come fatto notare in alcune relazioni, si tratta di casi in cui le autorità di esecuzione sembrano confondere il motivo generale di non esecuzione legato ai "diritti fondamentali" di cui all'articolo 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva con quello legato ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato di esecuzione (articolo 24, paragrafo 2, lettera b), della direttiva). Le questioni relative alle audizioni mediante videoconferenza sono trattate in maggior dettaglio nel capitolo 12.3. È sufficiente rilevare in questa sede che alcuni Stati membri rifiutano di eseguire gli OEI emessi per l'audizione di un imputato mediante videoconferenza nella fase processuale, anche qualora l'imputato dia il proprio consenso. In tali casi, le autorità di esecuzione ritengono che l'esecuzione degli OEI comporterebbe una violazione del principio di immediatezza e/o di altri principi fondamentali del loro ordinamento giuridico. In tale contesto, la questione del rispetto dei diritti fondamentali dell'imputato è talvolta sollevata per spiegare perché le audizioni mediante videoconferenza siano considerate incompatibili con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato di esecuzione.

RACCOMANDAZIONI

- *Gli Stati membri dovrebbero garantire che, in linea con la direttiva, tutti i motivi di non riconoscimento/non esecuzione siano definiti come facoltativi nella legislazione di recepimento. Inoltre, non dovrebbero essere stabiliti ulteriori motivi di non riconoscimento/non esecuzione diversi da quelli previsti dalla direttiva.*
- *Le autorità di esecuzione degli Stati membri dovrebbero rispettare la procedura di consultazione obbligatoria di cui all'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva. Nei casi in cui le autorità di esecuzione degli Stati membri valutino la possibilità di applicare uno degli altri motivi di non riconoscimento/non esecuzione previsti dalla direttiva, esse sono incoraggiate, prima di decidere di non riconoscere o non eseguire un OEI, a consultare l'autorità di emissione e, se del caso, a chiedere informazioni supplementari, al fine di valutare adeguatamente se sussistano le condizioni per il motivo di non riconoscimento/non esecuzione.*

11.MEZZI D'IMPUGNAZIONE

11.1. Mezzi d'impugnazione nello Stato di emissione e nello Stato di esecuzione

Conformemente all'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva, gli Stati membri devono assicurare che i mezzi d'impugnazione equivalenti a quelli disponibili in un caso interno analogo siano applicabili agli atti di indagine richiesti nell'OEI. Le ragioni di merito dell'emissione dell'OEI possono essere impugnate soltanto mediante un'azione introdotta nello Stato di emissione, fatte salve le garanzie dei diritti fondamentali nello Stato di esecuzione (articolo 14, paragrafo 2).

Sulla base dei risultati del ciclo di valutazioni in oggetto, nel complesso gli Stati membri garantiscono, sia in qualità di Stato di emissione che in qualità di Stato di esecuzione, che i mezzi d'impugnazione disponibili in casi interni analoghi siano applicabili anche agli atti di indagine richiesti ed eseguiti nel contesto dell'OEI.

In qualità di Stato di esecuzione, solo pochi Stati membri prevedono un mezzo d'impugnazione specifico contro la decisione che riconosce o dispone l'esecuzione di un OEI. Nella maggior parte degli Stati membri è l'atto di indagine compiuto per eseguire l'OEI che può essere impugnato dalle parti del procedimento e/o dalla persona interessata dall'atto. In linea con l'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva, la legislazione di recepimento degli Stati membri spesso prevede espressamente che le ragioni di merito che sottendono all'emissione dell'OEI possano essere impugnate soltanto nello Stato di emissione.

I mezzi d'impugnazione variano da uno Stato membro all'altro: se l'atto di indagine è disposto da un pubblico ministero, in molti Stati membri la persona interessata può impugnare la decisione dinanzi a un pubblico ministero di grado superiore o a un giudice; nei casi in cui l'atto di indagine richiede una decisione o un'autorizzazione da parte di un giudice (ad esempio un magistrato inquirente), è possibile presentare ricorso contro tale decisione o autorizzazione dinanzi a un organo giurisdizionale di grado superiore. Alcuni Stati membri prevedono mezzi d'impugnazione contro atti di indagine specifici (ad esempio, le perquisizioni); in altri Stati membri è disponibile un mezzo d'impugnazione generale per valutare la legittimità di qualsiasi atto di indagine o per mettere in questione eventuali violazioni dei diritti della persona interessata.

In qualità di Stato di emissione, la maggior parte degli Stati membri non prevede un mezzo d'impugnazione specifico contro l'emissione di un OEI in quanto tale. È l'ordine sottostante del pubblico ministero o dell'organo giurisdizionale (ad esempio un ordine di perquisizione) che può essere impugnato dalla parte interessata allo stesso modo di un caso interno. Inoltre, gli operatori hanno posto in evidenza che la validità e/o l'ammissibilità delle prove acquisite attraverso un OEI possono essere contestate in diverse fasi del procedimento penale.

In alcune relazioni, i gruppi di valutazione hanno sottolineato che le informazioni sui mezzi d'impugnazione disponibili sono essenziali per consentire alla persona interessata di chiedere un controllo giurisdizionale effettivo. Pertanto, pur riconoscendo che, nel caso di molti atti di indagine, un mezzo d'impugnazione sarebbe disponibile solo ex post, i gruppi di valutazione hanno raccomandato agli Stati membri di garantire che tali informazioni siano sempre fornite tempestivamente, conformemente all'articolo 14, paragrafo 3, della direttiva.

È stato inoltre osservato che la struttura dei mezzi d'impugnazione disponibili nello Stato di esecuzione e la durata dei procedimenti pertinenti non dovrebbero compromettere l'efficiente funzionamento dell'OEI ritardando eccessivamente la trasmissione delle prove acquisite allo Stato di emissione.

Il tema dei mezzi d'impugnazione è stato affrontato nel quadro delle discussioni con gli avvocati difensori. Gli avvocati di alcuni Stati membri hanno sollevato la questione dell'accesso limitato al contenuto dell'OEI nello Stato di esecuzione e dell'insufficienza di informazioni sui mezzi d'impugnazione disponibili nello Stato di emissione. In vari Stati membri, gli avvocati difensori non hanno fornito alcun esempio di impiego dei mezzi d'impugnazione nel contesto dell'OEI. In alcune relazioni è stata evidenziata la limitata conoscenza ed esperienza degli avvocati in merito al quadro giuridico dell'OEI, anche per quanto riguarda i mezzi d'impugnazione.

11.2. Le sentenze *Gavanozov*

Il tema dei mezzi d'impugnazione è stato affrontato anche alla luce delle sentenze pronunciate dalla CGUE in due cause correlate, C-324/17 (*Gavanozov I*) e C-852/19 (*Gavanozov II*), rispettivamente nel 2019 e nel 2021.

Nella prima decisione, la CGUE ha fornito chiarimenti sul tipo di informazioni che dovrebbero essere incluse nella sezione J del modulo di cui all'allegato A. La CGUE ha interpretato l'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva in combinato disposto con l'allegato A, sezione J, e ha concluso che l'autorità giudiziaria dello Stato membro di emissione non è tenuta a includere nella sezione J una descrizione dei mezzi d'impugnazione disponibili nel suo Stato membro contro l'emissione dell'OEI. L'autorità di emissione è tenuta soltanto a indicare "se è stato già fatto ricorso a mezzi d'impugnazione contro l'emissione di un OEI" e, in caso affermativo, a fornire una descrizione del mezzo d'impugnazione, compresi gli eventuali passi da intraprendere e i termini fissati.

Nella sentenza *Gavanozov II*, la CGUE ha stabilito che la legislazione nazionale di uno Stato membro di emissione che non prevede alcun mezzo d'impugnazione contro l'emissione di un OEI per perquisizioni, sequestri o audizioni di testimoni mediante videoconferenza è incompatibile con l'articolo 14 della direttiva in combinato disposto con l'articolo 24, paragrafo 7, della direttiva e con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Di conseguenza, in assenza di mezzi d'impugnazione, l'emissione di un OEI per i suddetti atti di indagine sarebbe contraria all'articolo 6 della direttiva, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta e con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, e lo Stato di esecuzione dovrebbe rifiutare di riconoscere/eseguire l'OEI. Nella sua decisione, la CGUE ha affermato che il mezzo d'impugnazione dovrebbe consentire alla parte interessata di contestare, nello Stato di emissione, la necessità e la legittimità di un OEI, almeno alla luce delle ragioni di merito dell'emissione di tale OEI.

Immediatamente dopo la sentenza *Gavanozov II*, gli operatori degli Stati membri hanno espresso serie preoccupazioni circa l'impatto potenzialmente significativo della decisione sul funzionamento dell'OEI, in particolare se i principi affermati dalla CGUE dovessero essere applicati ad altri atti di indagine.

Sebbene la situazione rimanga fluida e soggetta a ulteriori sviluppi, la conclusione principale della presente valutazione in materia è che la sentenza *Gavanozov II* non ha avuto finora un impatto significativo sull'effettiva applicazione dell'OEI.

La maggior parte degli Stati membri non intende introdurre modifiche legislative a seguito della decisione *Gavanozov II* in quanto ritiene che la legislazione e le pratiche nazionali siano in linea con i principi affermati dalla CGUE.

Per quanto riguarda gli OEI emessi per l'esecuzione di perquisizioni e sequestri, gli Stati membri, in qualità di Stato di emissione, prevedono mezzi d'impugnazione che consentono di contestare le ragioni di merito alla base dell'ordine di perquisizione o sequestro. Per quanto riguarda altri atti di indagine, tra cui l'audizione di un testimone mediante videoconferenza, alcuni Stati membri hanno fatto riferimento alla possibilità di presentare un ricorso costituzionale in caso di violazione dei diritti fondamentali o un procedimento civile contro lo Stato per il risarcimento dei danni subiti a causa della violazione. Tuttavia, la legislazione nazionale di vari Stati membri prevede che una persona interessata da azioni o decisioni emesse durante l'indagine possa presentare un ricorso in merito a tali azioni e decisioni.

I gruppi di valutazione hanno espresso riserve in merito all'effettiva disponibilità di mezzi d'impugnazione contro l'emissione di OEI per misure non coercitive in alcuni Stati membri, compresa l'audizione di testimoni mediante videoconferenza. Tuttavia, è difficile prevedere in che modo i pubblici ministeri e gli organi giurisdizionali degli Stati membri applicheranno nella pratica i principi della sentenza *Gavanozov II* e permangono alcune incertezze riguardo al concetto e alla portata di un ricorso giurisdizionale effettivo, almeno per quanto riguarda l'audizione di testimoni mediante videoconferenza e altre misure non coercitive.

Per quanto riguarda l'impatto della sentenza *Gavanozov II*, le autorità competenti degli Stati membri non hanno segnalato, né nella loro capacità di emissione né in quella di esecuzione, casi in cui l'esecuzione di un OEI sia stata rifiutata a causa dell'assenza di mezzi d'impugnazione contro l'emissione dell'OEI nello Stato di emissione.

In qualità di autorità di emissione, gli Stati membri hanno segnalato alcuni casi in cui, a seguito della sentenza *Gavanozov II*, le autorità di esecuzione hanno chiesto loro di fornire informazioni sull'esistenza di mezzi d'impugnazione nello Stato di emissione. Tuttavia, tali richieste di informazioni supplementari non sono sfociate nel rifiuto di eseguire l'OEI.

In qualità di autorità di esecuzione, gli operatori hanno fatto notare che, sulla base della decisione *Gavanozov I* e del principio di fiducia reciproca, quando ricevono un OEI per una perquisizione o un sequestro o per l'audizione di un testimone mediante videoconferenza, non chiedono all'autorità di emissione di fornire informazioni sui mezzi d'impugnazione disponibili nello Stato di emissione. Alcuni operatori hanno sostenuto che se le autorità di esecuzione esaminassero sistematicamente i mezzi d'impugnazione applicabili nello Stato di emissione, ciò sarebbe in contrasto con l'idea stessa del riconoscimento reciproco. L'autorità di esecuzione dovrebbe chiedere informazioni supplementari sui mezzi d'impugnazione disponibili solo se sussistono motivi specifici di preoccupazione in un caso particolare.

A seguito della decisione *Gavanozov II*, solo uno Stato membro ha introdotto un mezzo d'impugnazione specifico contro l'emissione di un OEI stesso: qualora la persona interessata presenti un ricorso, l'organo giurisdizionale competente deve esaminare se sono soddisfatte le condizioni per l'emissione dell'OEI. Lo Stato membro direttamente coinvolto nella causa *Gavanozov II* ha riferito di aver modificato la propria legislazione al fine di garantire il rispetto della sentenza della CGUE. Un altro Stato membro si trova ancora nella fase di valutazione delle eventuali modifiche alla propria legislazione. È opportuno aggiungere che in alcuni Stati membri, sebbene non siano state apportate modifiche legislative a seguito della decisione *Gavanozov II*, nella pratica l'applicabilità dei mezzi d'impugnazione già esistenti è stata estesa agli OEI emessi per l'audizione di testimoni mediante videoconferenza.

12. DETERMINATI ATTI DI INDAGINE

12.1. Osservazioni generali

Il capo IV (articoli da 22 a 29) della direttiva contiene disposizioni specifiche per determinati atti di indagine. Il capo V (articoli 30 e 31) è dedicato all'intercettazione di telecomunicazioni.

La necessità di una regolamentazione specifica per taluni tipi di atti di indagine deriva, tra l'altro, dalla loro complessità, dal loro impatto sui diritti fondamentali delle persone interessate e dalle notevoli differenze esistenti tra i diritti nazionali degli Stati membri.

Non è quindi un caso che per molti degli atti di indagine in questione la direttiva preveda un ulteriore motivo di non esecuzione, stabilendo che l'esecuzione di un OEI può essere rifiutata qualora l'atto di indagine interessato non sia ammesso in un caso interno analogo.

Il ciclo di valutazioni in oggetto ha dimostrato che la divergenza delle norme procedurali relative a taluni atti di indagine può tuttora costituire un elemento problematico nel contesto della cooperazione giudiziaria. Gli esperti hanno osservato che alcuni ordinamenti interni fissano limiti particolarmente rigorosi per alcuni tipi di atti di indagine. In uno Stato membro, ad esempio, alcune forme di intercettazione di telecomunicazioni possono essere ammesse solo se la persona sottoposta a indagini è nota.

Al fine di consentire alle autorità di emissione competenti di ottenere informazioni generali sulle norme in materia di atti di indagine negli altri Stati membri, è stato raccomandato agli Stati membri di completare e aggiornare correttamente le *Fiches Belges* sugli atti di indagine sul sito web dell'RGE.

È stato inoltre sottolineato in diverse occasioni che è ancora più importante che l'allegato A contenga informazioni sufficienti sul caso penale oggetto di indagine, al fine di consentire alle autorità di esecuzione di valutare facilmente se l'atto di indagine sia ammesso in un caso interno analogo.

Inoltre, con riferimento agli atti e ai casi più complessi, è stato nuovamente sottolineato che il contatto diretto e le consultazioni tempestive tra le autorità competenti e, ove necessario, il coinvolgimento di Eurojust sono di estrema importanza per la proficua esecuzione degli OEI.

Al di là delle questioni derivanti dalle differenze tra le legislazioni nazionali degli Stati membri, da questo ciclo di valutazioni è emerso che alcune delle difficoltà incontrate dagli operatori nell'applicazione dell'OEI in relazione a specifici atti di indagine devono essere affrontate dalla legislazione a livello dell'UE.

12.2 Trasferimento temporaneo

Da questo ciclo di valutazioni è emerso che il trasferimento temporaneo di cui agli articoli 22 e 23 della direttiva è stato applicato in un numero alquanto limitato di casi.

Le autorità competenti di vari Stati membri non hanno avuto alcuna esperienza con questo tipo di atto, né come autorità di emissione né come autorità di esecuzione. Gli operatori hanno sottolineato che le audizioni mediante videoconferenza sono considerate una soluzione più pratica e spesso più proporzionata.

Tuttavia, un OEI per il trasferimento temporaneo può essere emesso per qualsiasi altro atto di indagine che richieda la presenza della persona interessata (ad esempio una ricognizione di persone) e non solo ai fini dell'audizione di una persona detenuta nello Stato di esecuzione. Inoltre, alcuni operatori hanno sottolineato l'importanza di tale atto, in quanto talvolta è fondamentale che un testimone chiave detenuto in un altro Stato membro compaia di persona dinanzi all'organo giurisdizionale.

In alcuni casi, sono insorti problemi nella scelta dello strumento corretto. In linea generale, le autorità competenti distinguono correttamente tra consegna temporanea basata sul MAE ai fini di un procedimento penale e trasferimento temporaneo a titolo dell'OEI ai fini dell'acquisizione di prove.

Come chiarito nel considerando 25 della direttiva, qualora una persona detenuta in uno Stato membro debba essere trasferita in un altro Stato membro ai fini di un procedimento penale, anche per comparire dinanzi a un organo giurisdizionale per essere processata, dovrebbe essere emesso un MAE in conformità della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio. Ai sensi della direttiva, il trasferimento temporaneo ha come unico scopo l'esecuzione di un determinato atto di indagine che richiede la presenza della persona (ad esempio, l'audizione dell'imputato o una ricognizione di persone).

Tuttavia, gli operatori hanno segnalato casi in cui le autorità di emissione e di esecuzione avevano opinioni divergenti in merito alla base giuridica da applicare. In alcuni casi, l'esecuzione di un OEI emesso per garantire la presenza dell'imputato al processo è stata rifiutata perché l'autorità di esecuzione ha giustamente sostenuto che la consegna temporanea avrebbe dovuto essere richiesta con un MAE. Nella maggior parte dei casi, previa adeguata consultazione, le autorità di emissione e di esecuzione hanno concordato lo strumento da utilizzare.

La linea di demarcazione tra i due strumenti può talvolta essere meno chiara e l'autorità di emissione potrebbe avere difficoltà a decidere in merito alla base giuridica, anche considerando i requisiti diversi per il MAE e l'OEI (ad esempio, il mancato consenso dell'imputato è un motivo di non esecuzione nel contesto dell'OEI).

Vale la pena menzionare un caso segnalato da uno Stato membro per illustrare l'interrelazione tra i due strumenti. Lo Stato membro interessato ha ricevuto una richiesta molto urgente ai sensi della direttiva per il trasferimento temporaneo di una persona che stava scontando una pena detentiva nello Stato di esecuzione. L'autorità competente ha eseguito tempestivamente l'OEI. Successivamente è emerso che la stessa autorità di emissione aveva già emesso un MAE ai fini di un procedimento penale nei confronti della stessa persona nello stesso caso e che un'altra autorità competente dello stesso Stato di esecuzione aveva già disposto la consegna della persona, rinviandola però alla fine della pena che la persona in questione stava scontando nello Stato di esecuzione. In questo caso sembra che l'OEI sia stato emesso per evitare il rinvio della consegna disposta nell'ambito dei procedimenti relativi al MAE.

Alla luce delle difficoltà pratiche talvolta incontrate dagli operatori, potrebbe essere utile che la Commissione fornisca un manuale o orientamenti sull'interrelazione tra l'OEI e altri strumenti di cooperazione giudiziaria, compreso il MAE, come raccomandato nel capitolo 4.

L'esecuzione dell'OEI per il trasferimento temporaneo può essere rifiutata se la persona detenuta nega il proprio consenso (articolo 22, paragrafo 2, lettera a), della direttiva). Nelle vesti di autorità di emissione gli Stati membri non dispongono di procedure specifiche per determinare, prima dell'emissione e della trasmissione dell'OEI, se la persona acconsente al trasferimento temporaneo. Il fatto di procedere a consultazioni preliminari con le autorità di esecuzione, compreso il consenso della persona interessata, è stato considerato una migliore pratica.

In contrasto con la direttiva, in alcuni Stati membri il mancato consenso della persona detenuta è un motivo obbligatorio di non esecuzione. I gruppi di valutazione hanno raccomandato agli Stati membri interessati di allineare la propria legislazione di recepimento alla direttiva. Come osservato in alcune relazioni, consentire alla persona detenuta di bloccare il trasferimento può ostacolare la cooperazione giudiziaria. Gli esperti hanno menzionato il caso di un OEI emesso per il trasferimento temporaneo di una persona sottoposta a indagini/un imputato per prendere parte a una ricognizione di persone nello Stato di emissione. Ove il mancato consenso fosse un motivo obbligatorio di non esecuzione, diventerebbe impossibile eseguire l'atto di indagine, il che ostacolerebbe l'acquisizione delle prove e comprometterebbe l'indagine.

La maggior parte degli Stati membri ha dichiarato di non aver incontrato alcuna difficoltà nell'assicurare la detenzione della persona trasferita nello Stato di emissione durante il trasferimento, in quanto l'OEI è considerato una base giuridica sufficiente per la detenzione. In alcuni Stati membri spetta all'autorità competente emettere una misura di sicurezza detentiva nazionale basata sull'OEI.

12.3. Audizione mediante videoconferenza

L'audizione di testimoni, periti, persone sottoposte a indagini e imputati mediante videoconferenza, disciplinata dall'articolo 24 della direttiva, è un atto di indagine che viene spesso richiesto ed eseguito sia nella fase di indagine che in quella del processo.

Come evidenziato in alcune relazioni, lo svolgimento di audizioni mediante videoconferenza nei procedimenti penali è un approccio innovativo, che ha rivoluzionato le modalità di acquisizione e presentazione delle prove, migliorando l'efficienza dei sistemi giudiziari e accelerando la giustizia. Inoltre, durante la pandemia di COVID-19, vari Stati membri hanno introdotto o esteso l'uso della videoconferenza nei casi interni per garantire la continuità della giustizia e hanno altresì adottato le disposizioni tecniche necessarie per migliorare il funzionamento dei sistemi di videoconferenza.

L'articolo 24, paragrafo 2, prevede che oltre che per i motivi di non riconoscimento o di non esecuzione di cui all'articolo 11, l'esecuzione di un OEI per un'audizione mediante videoconferenza possa essere rifiutata se: a) la persona sottoposta a indagini o l'imputato nega il proprio consenso; ovvero b) l'esecuzione di tale atto di indagine in un caso particolare è contraria ai principi fondamentali del diritto dello Stato di esecuzione.

Vari Stati membri hanno recepito il mancato consenso della persona sottoposta a indagini o dell'imputato quale motivo obbligatorio di non esecuzione. Per quanto riguarda gli altri motivi di non esecuzione, i gruppi di valutazione hanno invitato gli Stati membri interessati ad allineare la rispettiva legislazione di recepimento alla direttiva.

I due sottocapitoli che seguono affrontano due temi correlati ma distinti. Il primo riguarda le videoconferenze richieste per l'audizione della persona sottoposta a indagini/dell'imputato ai fini dell'acquisizione di prove (ad esempio l'interrogatorio della persona sottoposta a indagini/dell'imputato da parte del pubblico ministero o dell'organo giurisdizionale), mentre il secondo riguarda le videoconferenze come mezzo per garantire la partecipazione a distanza dell'imputato al processo principale da un altro Stato membro.

12.3.1. Audizione della persona sottoposta a indagini/dell'imputato nelle fasi di indagini e del processo a fini probatori

Nella maggior parte degli Stati membri, le autorità competenti possono emettere ed eseguire OEI per l'audizione di una persona sottoposta a indagini o di un imputato sia durante le indagini sia nella fase del processo. Alcuni Stati membri, dove la presenza fisica dell'imputato al processo è obbligatoria, non possono emettere OEI per l'audizione di un imputato nella fase del processo, ma possono eseguirli.

Alcuni Stati membri, invece, non ammettono in alcun caso l'emissione e l'esecuzione di OEI per l'audizione di un imputato nella fase del processo, indipendentemente dal suo consenso. Gli Stati membri interessati sono del parere che l'audizione dell'imputato mediante videoconferenza nella fase del processo infrangerebbe il principio di immediatezza e costituirebbe una violazione del diritto a un equo processo e del diritto di accesso (immediato) a un difensore.

I gruppi di valutazione hanno rilevato che il principio di immediatezza e i diritti della difesa possono essere soggetti a limitazioni laddove necessario e proporzionato per soddisfare interessi pubblici pertinenti, come confermato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo¹³.

Inoltre, è stato osservato che l'audizione di un imputato mediante videoconferenza a fini probatori non comporta necessariamente violazioni dei suoi diritti della difesa e che possono essere adottate disposizioni efficaci per garantire una comunicazione diretta e riservata tra l'imputato e il suo difensore.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, lettera b), della direttiva, l'esecuzione dell'OEI può essere rifiutata se l'audizione mediante videoconferenza *in un caso particolare* è contraria ai principi fondamentali del diritto dello Stato di esecuzione, il che impone pertanto all'autorità di esecuzione di valutare se *le particolari circostanze del caso* indichino che l'esecuzione dell'OEI comporterebbe violazioni o limitazioni dei diritti dell'imputato che sono incompatibili con i principi fondamentali del diritto dello Stato di esecuzione.

I gruppi di valutazione e vari operatori hanno inoltre sottolineato che l'audizione mediante videoconferenza può costituire un'alternativa proporzionata a misure più intrusive, quali il trasferimento temporaneo e persino la consegna sulla base di un MAE, come suggerito nel considerando 26 della direttiva.

Alla luce di quanto precede, è stato raccomandato agli Stati membri interessati di riconsiderare la loro legislazione e/o le loro pratiche in modo da essere in grado, a seconda delle circostanze del caso, di eseguire gli OEI emessi per l'audizione di un imputato mediante videoconferenza a fini probatori anche durante la fase processuale.

¹³ Si vedano le cause *Marcello Viola/Italia*, ricorso n. 45106/04, del 5 ottobre 2006; *Sakhnovskiy/Russia*, ricorso n. 21272/03, del 2 novembre 2010; *Boyets/Ucraina*, ricorso n. 20963/08, del 30 gennaio 2018; *Dijkhuizen/Paesi Bassi*, ricorso n. 61591/16, del 9 giugno 2021.

12.3.2. Audizione mediante videoconferenza per garantire la partecipazione dell'imputato al processo principale

In questo ciclo di valutazioni si è altresì affrontata la questione di stabilire se sia possibile emettere un OEI per l'audizione mediante videoconferenza al fine di garantire la partecipazione a distanza dell'imputato durante l'intero processo principale da un altro Stato membro.

La questione comprende due aspetti diversi.

In primo luogo, se la partecipazione a distanza dell'imputato al processo mediante videoconferenza sia compatibile con il rispetto del diritto a un equo processo; e, in secondo luogo, se tale partecipazione sia compatibile con l'ambito di applicazione della direttiva, dal momento che la partecipazione dell'imputato al processo principale non è (sempre) connessa all'acquisizione di prove.

Vari Stati membri emettono ed eseguono tali OEI, in particolare se l'imputato acconsente. Il loro approccio si fonda su una serie di considerazioni, alcune delle quali possono essere riassunte come segue.

Tale pratica, secondo questi Stati membri, sembra essere coerente con lo spirito della direttiva. Il considerando 26 prevede espressamente che le autorità di emissione debbano esaminare se un OEI emesso ai fini dell'audizione di una persona sottoposta a indagini/un imputato mediante videoconferenza possa costituire un'alternativa efficace al MAE. Gli operatori hanno infatti sottolineato che l'esecuzione degli OEI emessi per garantire la partecipazione a distanza dell'imputato al processo principale da un altro Stato membro è un mezzo efficace per evitare l'uso sproporzionato dei MAE. Come sostenuto da alcuni operatori, si dovrebbe ricorrere all'emissione di un MAE per garantire la partecipazione dell'imputato al processo solo come "ultima istanza".

Inoltre, se l'imputato acconsente, la sua partecipazione al processo principale mediante videoconferenza da un altro Stato membro è un'opzione di gran lunga migliore rispetto a un processo in contumacia. In tali situazioni, la videoconferenza può essere considerata uno strumento che facilita l'esercizio dei diritti della difesa dell'imputato.

È stato osservato che la legislazione nazionale di vari Stati membri prevede la partecipazione a distanza dell'imputato al processo nei casi interni, ma nel rispetto di condizioni specifiche volte a tutelare i diritti della difesa. Gli operatori di uno Stato membro hanno sottolineato che l'imputato ha il diritto di essere esaminato e di rendere dichiarazioni in qualsiasi momento durante il processo principale ai sensi del diritto nazionale (ad esempio, formulando osservazioni sulle prove fornite dai testimoni). Pertanto, anche un OEI emesso per garantire la partecipazione di un imputato mediante videoconferenza ha fini probatori.

Nel corso delle valutazioni è stata altresì richiamata la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo menzionata nel precedente sottocapitolo, secondo la quale la partecipazione di un imputato a un procedimento penale mediante videoconferenza non è di per sé in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, a condizione che il ricorso a tale misura persegua uno scopo legittimo e che le modalità che ne disciplinano lo svolgimento siano compatibili con i requisiti del rispetto del giusto processo, compreso il diritto a un equo processo e l'esercizio effettivo dei diritti della difesa.

I gruppi di valutazione hanno spesso concordato con queste considerazioni.

È opportuno ricordare che il 4 luglio 2024 la CGUE ha affrontato la questione della partecipazione di un imputato al processo principale mediante videoconferenza in relazione a un rinvio pregiudiziale concernente l'interpretazione dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2016/343¹⁴. Nella sua sentenza, la CGUE ha concluso che l'articolo 8, paragrafo 1, di detta direttiva deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che un imputato possa, su sua espressa richiesta, partecipare alle udienze del proprio processo mediante videoconferenza, dovendo peraltro essere garantito il diritto a un equo processo¹⁵. Pur non rispondendo alla questione relativa alla possibilità di emettere un OEI per garantire la partecipazione a distanza dell'imputato, la sentenza indica che la partecipazione di quest'ultimo al processo mediante videoconferenza non è di per sé in contrasto con il diritto a un equo processo sancito dal diritto dell'Unione.

¹⁴ Direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali.

¹⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 4 luglio 2024, *FP e a.*, C-760/22.

Ciononostante, alcuni Stati membri ritengono e sostengono fermamente che un OEI non possa in alcun caso essere emesso ed eseguito per l'audizione di un imputato mediante videoconferenza al fine di garantirne la partecipazione al processo principale da un altro Stato membro, anche se l'imputato acconsente.

A loro avviso, in linea generale, l'esecuzione di siffatti OEI sarebbe contraria ai principi fondamentali dei rispettivi ordinamenti giuridici e costituirebbe una violazione dei diritti della difesa dell'imputato.

Inoltre, sostengono che l'audizione di un imputato mediante videoconferenza durante tutto il processo principale esula dall'ambito di applicazione della direttiva. A norma dell'articolo 1 della direttiva, un OEI può essere emesso per compiere uno o più atti di indagine nello Stato di esecuzione ai fini di acquisire prove e la partecipazione dell'imputato al processo principale non è (sempre) connessa all'acquisizione di prove. Per quanto riguarda il considerando 26, è stato altresì osservato che esso considera l'OEI quale una possibile alternativa al MAE nei casi in cui l'OEI per l'audizione della persona sottoposta a indagini/dell'imputato sia emesso a fini probatori.

Durante questo ciclo di valutazioni, sia gli esperti che gli operatori hanno osservato da vicino gli sviluppi su tale questione in relazione al rinvio pregiudiziale pendente dinanzi alla CGUE (cause riunite C-255/23 e C-285/23). Alla CGUE è stato chiesto, tra l'altro, se l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva doveva essere interpretato nel senso che l'audizione dell'imputato mediante videoconferenza comprendeva anche la partecipazione dell'imputato al dibattimento mediante videoconferenza in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di residenza.

Il 6 giugno 2024, tuttavia, la CGUE ha concluso che non vi era luogo a statuire sulle domande di pronuncia pregiudiziale presentate, dal momento che il giudice del rinvio non aveva sospeso il procedimento nazionale in attesa della decisione della CGUE¹⁶.

Un'altra domanda di pronuncia pregiudiziale sulla stessa questione è attualmente pendente dinanzi alla CGUE e potrebbe fornire alcuni orientamenti nel prossimo futuro¹⁷.

¹⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 6 giugno 2024, *AVVA e a.*, cause riunite C-255/23 e C-285/23, punto 38.

¹⁷ Presentata il 2 maggio 2024, causa C-325/24, *Bissilli*.

Data la divergenza di opinioni tra gli Stati membri e considerando che, secondo molti operatori, la partecipazione a distanza di un imputato al processo principale da un altro Stato membro può essere uno strumento prezioso per rafforzare la cooperazione giudiziaria e un mezzo efficace per garantire un uso proporzionato di altri strumenti giuridici più intrusivi, i gruppi di valutazione hanno invitato la Commissione ad affrontare tale questione attraverso la legislazione. Alcuni gruppi di valutazione hanno suggerito di modificare la direttiva e di ampliare l'ambito di applicazione dell'articolo 24, mentre altri hanno invitato la Commissione ad affrontare la questione da una prospettiva più generale, tenendo conto anche di altri strumenti, poiché garantire la partecipazione a distanza dell'imputato a un processo da un altro Stato membro non è (sempre) connesso all'acquisizione di prove.

12.3.3. Audizione mediante videoconferenza senza l'emissione di un OEI

In occasione delle visite in loco nell'ambito di questo ciclo di valutazioni si sono tenute discussioni frequenti e talvolta animate sulla pratica di alcuni Stati membri le cui autorità competenti — laddove la persona interessata acconsenta — organizzano audizioni mediante videoconferenza contattando direttamente il testimone, la persona sottoposta a indagini o l'imputato che si trova in un altro Stato membro, al fine di permettere alla persona in questione di partecipare al procedimento e di fornire prove, senza che sia stato emesso un OIE ("videoconferenze dirette"). Il diritto di alcuni Stati membri prevede la possibilità di procedere ad audizioni transfrontaliere mediante videoconferenza senza l'emissione di un OEI. Uno Stato membro ha sottolineato che talvolta l'autorità giudiziaria che ammette la videoconferenza nei casi interni potrebbe non essere a conoscenza del fatto che la persona interessata partecipa alla videoconferenza da un altro Stato membro in cui si trova (temporaneamente). Un altro Stato membro ha sottolineato che la pratica di procedere a un'audizione transfrontaliera senza emettere un OEI si basa sul consenso e sulla cooperazione volontaria della persona interessata ed è simile alle situazioni in cui un testimone/una persona sottoposta a indagini che si trova in un altro Stato membro invia volontariamente documenti per posta elettronica alle autorità investigative.

Alcuni gruppi di valutazione hanno riconosciuto i vantaggi pratici di tale metodo, ma ritengono che questa pratica non sia in linea con la direttiva.

Alcuni Stati membri hanno osservato che tale pratica è in contrasto con il principio di sovranità dello Stato membro in cui si trova la persona da ascoltare.

Inoltre, con riferimento alla questione delle audizioni transfrontaliere senza l'emissione di un OEI, gli esperti e gli operatori erano in attesa di chiarimenti da parte della CGUE. Una delle questioni sottoposte alla CGUE nelle cause riunite C-255/23 e C-285/23 riguardava la possibilità per l'organo giurisdizionale che si occupa della causa di organizzare un'audizione mediante videoconferenza senza emettere un OEI, ma semplicemente inviando alla persona interessata il link per collegarsi alla videoconferenza dallo Stato membro di residenza. Come indicato in precedenza, la CGUE ha ritenuto che non fosse necessario pronunciarsi su tali domande.

Alla luce di quanto precede e in assenza di chiarimenti da parte della CGUE, i gruppi di valutazione hanno raccomandato agli Stati membri interessati di riconsiderare la pratica di procedere ad audizioni mediante videoconferenza di persone che si trovano in un altro Stato membro senza emettere un OEI.

12.3.4. Sfide pratiche

Durante le valutazioni sono state affrontate questioni relative all'organizzazione di audizioni mediante videoconferenza e sono state individuate alcune migliori pratiche.

Sono stati segnalati vari casi in cui si è rivelato estremamente difficile rispettare la data proposta dalle autorità di emissione per l'audizione, in quanto tale data era troppo vicina a quella di ricevimento dell'OEI. È stato pertanto raccomandato che gli OEI per l'audizione mediante videoconferenza siano inviati con largo anticipo, contengano un termine per lo svolgimento dell'audizione e propongano date alternative. Ciò darebbe all'autorità di esecuzione tempo sufficiente per localizzare e convocare la persona da ascoltare nonché per prenotare un'aula di udienza appositamente attrezzata, tenendo conto nel contempo del calendario di lavoro dell'autorità di esecuzione. È stato inoltre raccomandato di indicare, ove possibile, la durata prevista dell'audizione.

Gli operatori hanno inoltre segnalato casi in cui sono state riscontrate difficoltà tecniche nello svolgimento di una videoconferenza a causa dell'incompatibilità dei diversi sistemi o dispositivi di videoconferenza utilizzati dalle autorità di emissione e di esecuzione. Alcuni Stati membri hanno suggerito che sarebbe più vantaggioso disporre di una soluzione tecnica a livello dell'UE per lo svolgimento di videoconferenze, al fine di superare tali problemi tecnici. La Commissione è stata pertanto invitata a esaminare la possibilità di fornire un sistema sicuro e interoperabile di videoconferenza transfrontaliera che possa essere utilizzato da tutti gli Stati membri.

È stata considerata una migliore pratica quella di includere nella sezione H2 dell'allegato A informazioni tecniche e i recapiti di un tecnico al fine di stabilire un collegamento tra autorità di emissione e autorità di esecuzione. È stata inoltre suggerita la possibilità che l'allegato A includa un riquadro specifico riservato ai recapiti e dati tecnici necessari a garantire il corretto svolgimento della videoconferenza.

Uno Stato membro è stato elogiato per aver introdotto all'interno del sistema giudiziario un sistema automatizzato di prenotazione per le videoconferenze, che garantisce anche che i recapiti e i dati tecnici siano inseriti in anticipo e siano esatti.

Un'altra migliore pratica individuata consiste in un modulo standard elaborato dalle autorità di esecuzione di uno Stato membro e inviato alle autorità di emissione per raccogliere tutte le informazioni tecniche necessarie per facilitare lo svolgimento della videoconferenza ed evitare per quanto possibile problemi tecnici.

Sulla base dei risultati di questo ciclo di valutazioni, si può affermare che, in linea generale, gli Stati membri hanno fornito alle autorità competenti attrezzature sicure e adeguate per predisporre e svolgere in modo efficiente le audizioni mediante videoconferenza. Alcuni Stati membri in cui sono state riscontrate carenze sono stati incoraggiati ad adottare ulteriori misure per garantire che le autorità competenti dispongano di strutture e attrezzature adeguate per la videoconferenza.

12.4. Audizione mediante teleconferenza

Gli OEI emessi per l'audizione di una persona in qualità di testimone o di perito mediante teleconferenza ai sensi dell'articolo 25 della direttiva sono molto rari.

La maggior parte degli Stati membri non ha ancora mai fatto ricorso a questo atto di indagine, né come Stato di emissione né come Stato di esecuzione. Come sottolineato durante le valutazioni, dato il crescente ricorso alle audizioni mediante videoconferenza, le audizioni mediante teleconferenza risultano ora in qualche misura obsolete, anche se nella pratica possono essere utili (ad esempio, come soluzione alternativa quando si incontrano problemi tecnici nell'organizzazione di una videoconferenza).

Nei pochi casi in cui tale atto di indagine è stato compiuto, gli Stati membri non hanno incontrato alcuna difficoltà per quanto riguarda le procedure e le formalità delle audizioni mediante teleconferenza.

Alcuni Stati membri possono eseguire un OEI emesso ai fini di un'audizione mediante teleconferenza, ma non lo possono emettere in quanto la teleconferenza non può essere usata come atto di indagine ai sensi della legislazione nazionale. Alcuni Stati membri non hanno recepito l'articolo 25 della direttiva e la loro legislazione non prevede questo atto di indagine. Pertanto, se ricevono la richiesta di procedere a un'audizione per teleconferenza, previa consultazione dell'autorità di emissione, propongono di sostituirla con un'audizione mediante videoconferenza.

12.5. Informazioni relative a conti bancari e altri conti finanziari nonché a operazioni bancarie e ad altre operazioni finanziarie

Se, da un lato, gli articoli 26 e 27 della direttiva disciplinano gli OEI emessi per ottenere le informazioni esistenti, rispettivamente, su conti bancari e altri conti finanziari e su operazioni bancarie e altre operazioni finanziarie, dall'altro, l'articolo 28, paragrafo 1, lettera a), riguarda l'acquisizione di informazioni in tempo reale sulle operazioni da effettuare in futuro (controllo di operazioni bancarie e altre operazioni finanziarie).

Non sorprende che da questo ciclo di valutazioni sia emerso che gli OEI emessi per ottenere informazioni bancarie sono molto comuni nella pratica. È risaputo che un numero crescente di indagini — dalle più semplici alle più complesse e sensibili — si basa ampiamente sulla raccolta di informazioni bancarie.

I quadri giuridici nazionali per questi atti di indagine differiscono notevolmente da uno Stato membro all'altro. In alcuni Stati membri l'acquisizione di informazioni sulle operazioni bancarie necessita di un provvedimento dell'organo giurisdizionale, mentre in altri Stati membri è sufficiente che essi sia disposta dal pubblico ministero o addirittura che ne faccia richiesta la polizia. Nella maggior parte degli Stati membri non sussistono limitazioni legate allo status procedurale (ad es. indagato, testimone o vittima) della persona di cui si richiedono le informazioni finanziarie; l'unica condizione è che le informazioni richieste siano pertinenti per l'indagine. In alcuni Stati membri le informazioni bancarie possono essere fornite solo per un elenco di determinati reati o per reati punibili entro una certa soglia. Alcuni operatori hanno sottolineato che restrizioni tassative all'uso di tali atti di indagine costituirebbero un notevole ostacolo all'efficacia delle indagini sulle forme gravi di criminalità transfrontaliera.

Quasi tutti gli Stati membri dispongono di un registro centralizzato di conti bancari in cui sono elencati tutti i conti bancari detenuti nel paese da persone fisiche e giuridiche. Le autorità di contrasto hanno spesso un accesso diretto a tali registri. L'esistenza di un registro centrale facilita e sveltisce notevolmente l'esecuzione degli OEI. I gruppi di valutazione hanno pertanto incoraggiato gli Stati membri che non vi abbiano ancora provveduto a istituire un registro centralizzato, tenendo conto anche degli obblighi derivanti dalla direttiva (UE) 2015/849¹⁸, e a includervi i dati relativi ai conti detenuti in tutte le banche.

In relazione agli atti di indagine ai fini della raccolta di informazioni bancarie, è stata esaminata la pratica degli OEI contenenti richieste "a cascata". Comunemente, l'autorità di emissione chiede che le sia confermato che la persona sottoposta a indagini detenga un conto bancario e, in caso affermativo, che siano fornite informazioni sulle operazioni bancarie di tale persona; in base ai risultati, saranno chieste informazioni su ulteriori operazioni, al fine di seguire il denaro. Sebbene, in generale, gli Stati membri non abbiano segnalato difficoltà nell'esecuzione di detti OEI, alcuni operatori hanno espresso riserve in merito a tale pratica osservando che questi OEI potevano talvolta essere "eccessivi" e comportare per l'autorità di esecuzione non solo il compimento di atti di indagine ma anche l'obbligo di analizzare le prove raccolte al fine di procedere con gli ulteriori atti di indagine richiesti. In alcuni casi, si è rivelata utile la consultazione dell'autorità di emissione durante l'esecuzione dell'OEI.

Nel corso delle valutazioni, gli operatori hanno formulato alcuni suggerimenti per migliorare l'esecuzione degli OEI emessi ai fini della raccolta delle informazioni bancarie.

¹⁸ Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione.

In alcuni Stati membri le informazioni sui conti bancari e sulle operazioni finanziarie sono solitamente raccolte e trasmesse all'autorità di emissione in formato elettronico. Al fine di garantire la celere trasmissione delle informazioni bancarie, è stato raccomandato che tutti gli Stati membri prendano in esame l'eventualità di consentire alle banche e agli altri istituti finanziari, come anche alle autorità di esecuzione, di trattare le informazioni bancarie in formato elettronico. Questa pratica consente agli organi investigativi dello Stato di emissione di trattare e analizzare in modo più pratico quantitativi, talvolta enormi, di dati. Al riguardo, è stata suggerita l'utilità di disporre nell'allegato A di una sezione specifica sulle informazioni tecniche necessarie per ricevere i dati bancari in formato elettronico.

A norma dell'articolo 19, paragrafo 4, della direttiva, è fatto generalmente obbligo alle banche e agli altri istituti finanziari, per provvedimento delle autorità di esecuzione o per legge, di non divulgare ai loro clienti informazioni relative alla richiesta di dati bancari o alle indagini penali in corso. In alcuni Stati membri la divulgazione non autorizzata di una richiesta ai clienti può costituire un reato. Durante la valutazione sono stati segnalati solo alcuni casi in cui le informazioni sono state divulgate ai clienti delle banche nel contesto dell'esecuzione degli OEI.

Il diritto di alcuni Stati membri non consente alle autorità investigative e giudiziarie di disporre o di chiedere il controllo in tempo reale dei conti bancari, né in casi interni, né in sede di esecuzione di un OEI. Gli operatori hanno indicato che accoglierebbero con favore l'introduzione di siffatta misura in quanto potrebbe essere un mezzo investigativo molto utile. Gli Stati membri interessati sono stati incoraggiati a prendere in esame l'eventualità di modificare la loro legislazione per prevedere espressamente il controllo in tempo reale dei conti bancari.

12.6. Intercettazione di telecomunicazioni

Il diritto nazionale della maggior parte degli Stati membri prevede che l'intercettazione di telecomunicazioni sia autorizzata i) per le indagini su reati gravi (individuati fra i reati figuranti in un elenco o in relazione alla soglia della pena); ii) se vi sono motivi di sospettare che sia stato commesso o si stia commettendo un reato grave; iii) se l'intercettazione è indispensabile o necessaria per acquisire elementi di prova che sarebbero altrimenti impossibili o molto difficili da raccogliere.

Tuttavia, sebbene gli Stati membri condividano questi principi generali, i quadri giuridici nazionali differiscono notevolmente. In alcuni Stati membri alcune forme di intercettazione di telecomunicazioni possono essere autorizzate solo per un numero molto limitato di reati (ad es. terrorismo o reati contro la sicurezza dello Stato). In alcuni Stati membri vigono norme particolarmente rigorose qualora l'intercettazione riguardi persone che non sono sospettate di aver commesso un reato, ma che sono comunque interessate dalle indagini. In alcuni Stati membri è vietato l'uso di spyware.

Nel corso delle valutazioni, gli Stati membri hanno segnalato, in qualità sia di autorità di emissione che di autorità di esecuzione, casi in cui era stata rifiutata l'esecuzione di un OEI per l'intercettazione di telecomunicazioni perché l'atto non sarebbe stato autorizzato in un caso interno analogo.

In alcune relazioni i gruppi di valutazione hanno osservato quanto l'esistenza di norme nazionali molto rigorose sull'autorizzazione delle intercettazioni di telecomunicazioni incida sulla cooperazione giudiziaria in materia penale e possa ostacolare la lotta contro le forme gravi di criminalità transnazionale.

12.6.1. Significato e portata di "intercettazione di telecomunicazioni"

Questo ciclo di valutazioni ha confermato che il problema principale connesso all'applicazione di tale atto di indagine è il concetto di "intercettazione di telecomunicazioni".

La direttiva non definisce il termine "intercettazione di telecomunicazioni" negli articoli 30 e 31 (Intercettazione di telecomunicazioni), né nell'articolo 2 (Definizioni) o nei considerando. Il termine non è definito nemmeno in altri atti legislativi europei. Non sussiste pertanto all'interno dell'Unione europea un'interpretazione uniforme e gli operatori hanno opinioni divergenti sul fatto di applicare gli articoli 30 e 31 della direttiva a determinati atti di indagine, come il tracciamento GPS, l'intercettazione ambientale di veicoli, l'installazione di spyware in dispositivi per l'intercettazione alla fonte delle conversazioni, o l'audio/videosorveglianza.

Alcuni Stati membri hanno adottato un'interpretazione restrittiva secondo cui applicano l'intercettazione di telecomunicazioni soltanto al monitoraggio e alla registrazione delle comunicazioni che avvengono tramite determinati sistemi di telecomunicazioni, come le intercettazioni telefoniche, escludendo così l'intercettazione di comunicazioni tra persone presenti nello stesso luogo effettuata mediante un dispositivo tecnologico (ad es. uno nel quale sia stato installato uno spyware) o un microfono nascosto (cimice). In base a questa interpretazione restrittiva, tali atti rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 28 della direttiva, che disciplina gli atti di indagine che implicano l'acquisizione di elementi di prova in tempo reale. Gli Stati membri che applicano questa interpretazione restrittiva sostengono che gli articoli 30 e 31 si riferiscono alle "telecomunicazioni" e non contemplano pertanto altre "comunicazioni" che avvengono senza l'uso di una qualche tecnologia di telecomunicazione.

Altri Stati membri hanno adottato un'interpretazione più ampia e ritengono che gli articoli 30 e 31 si applichino anche ad altri atti come l'intercettazione di comunicazioni che avvengono tra persone presenti nello stesso luogo, quali l'intercettazione ambientale di veicoli, la sorveglianza tramite spyware installati in dispositivi e l'audio/videosorveglianza in luoghi privati. Alcuni Stati membri includono il tracciamento GPS nel concetto di intercettazione di telecomunicazioni.

Nella sua sentenza nella causa C-670/22, *M.N. (EncroChat)* resa il 30 aprile 2024, la CGUE ha fornito alcuni chiarimenti affermando che l'infiltrazione in apparecchi terminali, diretta a estrarre dati relativi al traffico, all'ubicazione e alle comunicazioni di un servizio di comunicazione basato su Internet, costituisce un'"intercettazione di telecomunicazioni" ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 1, della direttiva.

Tuttavia, ancora non è chiaro se lo stesso valga per altri tipi di atti di indagine, quali l'intercettazione ambientale dei veicoli o il tracciamento GPS.

12.6.2. Meccanismo di notifica di cui all'articolo 31

In tutte le relazioni è stato sottolineato che il principale vantaggio dell'articolo 31 risiede nella possibilità di una notifica "durante i lavori" o "ex post" in forma semplificata (allegato C). Il meccanismo di notifica è fondamentale per consentire agli Stati membri di proseguire un atto di osservazione, come l'intercettazione telefonica, il tracciamento GPS o l'intercettazione ambientale di un veicolo, sul territorio di un altro Stato membro la cui assistenza tecnica non è necessaria e in cui il destinatario dell'atto può spostarsi o si è spostato (talvolta inaspettatamente).

Gli Stati membri che danno all'"intercettazione di telecomunicazioni" un'interpretazione restrittiva non ammettono le notifiche di cui all'articolo 31 per atti che non rientrano in questa loro interpretazione. Pertanto, se un veicolo soggetto a intercettazione ambientale o in cui sia stato installato un dispositivo GPS entra nel loro territorio, essi chiedono che sia emesso un OEI (allegato A), di norma in virtù dell'articolo 28, prima dell'attraversamento della frontiera, in quanto non considerano l'intercettazione ambientale di un veicolo o il tracciamento GPS alla stregua di un'intercettazione di telecomunicazioni. Tuttavia, l'articolo 28 della direttiva non è accompagnato da un meccanismo di notifica analogo a quello previsto all'articolo 31 della direttiva.

I gruppi di valutazione hanno sottolineato che la necessità di un meccanismo di notifica ex post sembra essere tanto più necessaria se si considera che, in molti casi, si viene a conoscenza dell'attraversamento di frontiera da parte di un veicolo soggetto a intercettazione ambientale solo durante e spesso dopo l'intercettazione stessa. In tali casi, l'emissione di un OEI (allegato A) non è praticabile e l'uso di una notifica "durante i lavori" o "ex post" è indispensabile per preservare l'ammissibilità del materiale intercettato come elemento di prova.

Nel corso delle valutazioni gli operatori hanno avanzato varie proposte di modifica della direttiva. È stato proposto di estendere l'ambito di applicazione degli articoli 30 e 31 mediante la sostituzione del termine "telecomunicazioni" con il termine "comunicazioni", così da chiarire che si intendono contemplare tutte le forme di comunicazione; in altri casi, è stato suggerito di introdurre disposizioni specifiche che disciplinino l'intercettazione ambientale dei veicoli e il tracciamento GPS o di prevedere un meccanismo di notifica analogo a quello previsto all'articolo 31 per gli atti di osservazione di cui all'articolo 28.

Tutti i gruppi di valutazione hanno convenuto che la Commissione debba adottare la necessaria iniziativa legislativa per chiarire il concetto di "intercettazione di telecomunicazioni". Inoltre, per tutti gli atti summenzionati, qualora non sia necessaria l'assistenza tecnica dello Stato membro in cui si trova il destinatario dell'atto, dovrebbe essere previsto un meccanismo di notifica analogo a quello previsto all'articolo 31 della direttiva.

12.6.3. Trasmissione delle intercettazioni

L'articolo 30, paragrafo 6, della direttiva prevede che un OEI per l'intercettazione di telecomunicazioni possa essere eseguito a) trasmettendo le telecomunicazioni immediatamente allo Stato di emissione, o b) intercettando, registrando e trasmettendo successivamente il risultato dell'intercettazione delle telecomunicazioni allo Stato di emissione.

Sebbene vari Stati membri abbiano riferito di disporre dei mezzi tecnici per trasmettere le telecomunicazioni intercettate immediatamente allo Stato di emissione, sembra che nella maggior parte dei casi lo Stato di esecuzione raccolga il materiale intercettato e lo trasmetta successivamente allo Stato di emissione. Tuttavia, gli operatori hanno riferito di aver trovato soluzioni ad hoc, tenendo conto delle esigenze dell'autorità di emissione. In alcuni casi, il materiale intercettato è stato trasmesso all'autorità di emissione con un lieve ritardo (ad es. alcune ore).

È stato osservato che la trasmissione immediata delle telecomunicazioni intercettate pone anche problemi giuridici legati al riesame di un'operazione di intercettazione in corso. La legislazione di alcuni Stati membri impone obblighi specifici all'autorità che effettua l'intercettazione delle telecomunicazioni, fra cui l'obbligo di cancellare qualsiasi parte del materiale intercettato relativa alle conversazioni tra persona sottoposta a indagini e difensore o l'obbligo di informare la persona intercettata al termine del procedimento penale. Se le telecomunicazioni intercettate sono trasmesse immediatamente allo Stato di emissione, difficilmente l'autorità di esecuzione può adempiere i suddetti obblighi.

Gli operatori hanno discusso dell'eventualità di trasferire il successivo controllo dell'intercettazione allo Stato di emissione a norma dell'articolo 30, paragrafo 5, della direttiva, in virtù del quale lo Stato di esecuzione può subordinare la propria decisione di eseguire un OEI alle condizioni applicabili in un caso interno analogo. Poiché le opinioni divergono sulla questione, in una relazione il gruppo di valutazione ha invitato la Commissione ad affrontare la questione a livello legislativo al fine di chiarire a quali condizioni sarebbe possibile consentire allo Stato di esecuzione di trasferire i suoi compiti di successivo controllo dell'intercettazione allo Stato di emissione, in particolare nei casi di intercettazioni trasmesse immediatamente allo Stato di emissione.

12.7. Osservazioni transfrontaliere

Il considerando 9 afferma che la direttiva OEI non dovrebbe applicarsi alle osservazioni transfrontaliere di cui alla convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen (CAS).

L'articolo 40 della CAS disciplina l'osservazione transfrontaliera quale atto di cooperazione tra forze di polizia. Esso rientra infatti nel titolo III, capitolo 1, della CAS, dedicato a detta cooperazione. Secondo alcuni Stati membri, l'articolo 40 della CAS non disciplina l'osservazione transfrontaliera disposta dalle autorità giudiziarie, mentre altri Stati membri considerano questa richiesta una domanda di assistenza giudiziaria.

Questo ciclo di valutazioni ha dimostrato chiaramente che il rapporto tra la direttiva OEI e la CAS è alquanto problematico nel settore dell'osservazione transfrontaliera e che gli Stati membri seguono pratiche e approcci diversi. Sussistono differenze tra Stati membri quanto alla questione di stabilire se e in quale misura l'osservazione transfrontaliera costituisca un atto di cooperazione di polizia (articolo 40 CAS) o di cooperazione giudiziaria. Tali differenze hanno indotto vari gruppi di valutazione a raccomandare che la questione sia affrontata al livello legislativo dell'UE.

Alcuni Stati membri considerano l'osservazione transfrontaliera soltanto una forma di cooperazione di polizia e ritengono, di conseguenza, che la direttiva non si applichi. Altri Stati membri sono invece del parere che l'osservazione transfrontaliera possa essere considerata anche un atto di indagine giudiziaria e un mezzo per l'acquisizione di prove e che pertanto la direttiva debba applicarsi. Rifacendosi al considerando 9 della direttiva, alcuni Stati membri hanno espressamente affermato nella legislazione nazionale di recepimento che l'osservazione transfrontaliera non rientra nell'ambito di applicazione dell'OEI.

La maggior parte dei gruppi di valutazione hanno invitato la Commissione ad adottare la necessaria iniziativa legislativa per chiarire l'applicazione della direttiva in relazione all'osservazione transfrontaliera effettuata con mezzi tecnici.

12.8. Operazioni di infiltrazione

Il concetto di "operazioni di infiltrazione" varia notevolmente nella legislazione nazionale degli Stati membri. In alcuni casi contempla un'ampia gamma di atti di indagine che vengono effettuati all'insaputa delle persone coinvolte (fra cui ad es. l'intercettazione di telecomunicazioni).

All'articolo 29 della direttiva, il concetto di operazioni di infiltrazione si riferisce invece soltanto a indagini svolte da agenti infiltrati o sotto falsa identità.

Per quanto l'esperienza in relazione a questo atto di indagine nel contesto dell'OEI appaia limitata, alcuni Stati membri hanno riferito che nell'esecuzione degli OEI per operazioni di infiltrazione le difficoltà incontrate derivano dalle differenze esistenti nel diritto nazionale dello Stato di emissione e dello Stato di esecuzione.

Tutti gli Stati membri prevedono la possibilità di ricorrere ad agenti di polizia infiltrati o sotto falsa identità. Spesso questi atti di indagine vengono compiuti da unità di polizia specializzate e possono essere autorizzati solo per reati gravi. I quadri giuridici nazionali differiscono da uno Stato membro all'altro con riguardo ai reati per i quali possono essere autorizzate le operazioni di infiltrazione, nonché ai tipi di atti/attività che possono essere compiuti da agenti sotto copertura.

Alcuni Stati membri prevedono la possibilità di usare civili come agenti sotto copertura, mentre altri non lo consentono rendendo pertanto difficoltosa nella pratica l'esecuzione di simili OEI.

Alcuni Stati membri hanno chiarito che non emettono un OEI per ricorrere ad agenti stranieri come agenti sotto copertura nelle indagini interne condotte sul territorio nazionale.

RACCOMANDAZIONI

- *Gli Stati membri dovrebbero garantire che le "Fiches Belges" sul sito web dell'RGE includano informazioni giuridiche e pratiche accurate e aggiornate sugli atti di indagine disponibili nei rispettivi sistemi nazionali.*
- *Si invita la Commissione, previa debita valutazione delle risultanze della presente relazione e dopo aver individuato lo strumento giuridico più idoneo, ad affrontare a livello legislativo la questione della partecipazione dell'imputato al processo mediante videoconferenza da un altro Stato membro.*
- *Gli Stati membri dovrebbero riconsiderare la pratica di procedere ad audizioni di testimoni, persone sottoposte a indagini o imputati che si trovano in un altro Stato membro mediante videoconferenza senza emettere un OEI.*
- *Si incoraggiano gli Stati membri a includere nella legislazione nazionale disposizioni che consentano di eseguire OEI emessi ai fini del controllo di operazioni bancarie o altre operazioni finanziarie in tempo reale, di cui all'articolo 28, paragrafo 1, lettera a), della direttiva.*
- *Si invita la Commissione a presentare una proposta legislativa intesa a chiarire il concetto di "intercettazione di telecomunicazioni" ai sensi degli articoli 30 e 31 della direttiva, e in particolare se esso contempli atti di osservazione quali l'intercettazione ambientale di veicoli, il tracciamento GPS e l'installazione di spyware. In caso contrario, si invita la Commissione a presentare, se lo ritiene necessario, una proposta legislativa volta a introdurre specifiche disposizioni che disciplinino tali atti, compreso un meccanismo di notifica analogo a quello previsto all'articolo 31 per i casi in cui non sia necessaria l'assistenza tecnica dello Stato membro in cui si trova il destinatario dell'atto.*

- *Si invita la Commissione a presentare una proposta legislativa intesa a chiarire l'applicazione della direttiva in relazione all'articolo 40 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen. Andrebbero introdotte disposizioni specifiche per chiarire se la direttiva si applichi all'osservazione transfrontaliera effettuata con mezzi tecnici ai fini dell'acquisizione di prove nei procedimenti penali e nel quadro della cooperazione giudiziaria.*

13.DATI STATISTICI

In questo ciclo di valutazioni gli Stati membri sono stati invitati a fornire le statistiche degli ultimi cinque anni riguardanti il numero di OEI in entrata e in uscita, i casi di non riconoscimento e di non esecuzione e i casi in cui l'esecuzione è stata rinviata. A parte alcune lodevoli eccezioni, la maggior parte degli Stati membri non ha potuto fornire dati statistici affidabili e completi sull'applicazione dell'OEI.

Alcuni Stati membri non sono stati in grado di fornire statistiche, ma solo stime del numero annuo di OEI in entrata e in uscita, per via dell'assenza di un sistema centralizzato di registrazione degli OEI emessi e ricevuti. La maggior parte degli Stati membri disponevano solo di cifre annuali complessive sugli OEI in entrata e in uscita, senza ulteriori dettagli sui casi di non riconoscimento o di non esecuzione, sui motivi di non riconoscimento o di non esecuzione, sui casi di rinvio dell'esecuzione e sui tipi di atti di indagine richiesti.

Inoltre, anche per quanto riguarda gli Stati membri che hanno fornito dati più dettagliati, le statistiche non sempre contemplavano tutte le autorità di emissione e di esecuzione competenti (ad es. non includevano gli OEI trattati dagli organi giurisdizionali nella fase processuale o gli OEI emessi dalle autorità amministrative) o includevano gli OEI e altri tipi di richieste in entrata e in uscita a fini di assistenza giudiziaria.

Alla luce di quanto precede, è stato sottolineato come la mancanza di dati statistici affidabili e completi sia stato un problema generale che ha interessato quasi tutti gli Stati membri.

Come sottolineato in diverse relazioni di valutazione, è fondamentale disporre di statistiche complete per analizzare e migliorare la cooperazione tra gli Stati membri individuando lacune e svantaggi nel funzionamento degli strumenti di cooperazione giudiziaria e nella loro attuazione da parte degli Stati membri. Si prevede che la situazione migliorerà leggermente una volta che il sistema informatico decentrato per la comunicazione transfrontaliera e l'e-EDES saranno pienamente operativi. Inoltre, alcuni Stati membri stanno avviando o potenziando i propri sistemi di informazione, il che consentirà la raccolta automatica di dati sul funzionamento dell'OEI.

Tuttavia, i gruppi di valutazione hanno raccomandato agli Stati membri di migliorare la raccolta di dati statistici sull'OEI.

È opportuno ricordare che, nel contesto di questa valutazione, Eurojust ha fornito statistiche tratte dal suo sistema di gestione dei casi in relazione ai fascicoli trattati da Eurojust tra il 2017 e il 2022, che comprendevano informazioni su: i) il numero totale di casi relativi all'OEI presso Eurojust; ii) il numero di casi bilaterali e multilaterali che hanno interessato i singoli Stati membri; e iii) il numero di casi relativi all'OEI in cui ciascuno Stato membro era o "richiedente" o "richiesto"¹⁹. Alla luce di tali statistiche è stato osservato che negli ultimi anni si è registrato un aumento costante del numero di casi Eurojust e quindi anche del sostegno fornito da Eurojust agli operatori degli Stati membri.

RACCOMANDAZIONI

- *Si incoraggiano gli Stati membri a migliorare i loro sistemi di raccolta delle statistiche sull'OEI, al fine di facilitare l'analisi della loro applicazione e migliorare la cooperazione tra gli Stati membri. Si incoraggiano gli Stati membri a raccogliere statistiche più dettagliate comprendenti dati sui casi di non riconoscimento/non esecuzione, sui motivi di non riconoscimento/non esecuzione e sui casi di rinvio dell'esecuzione, e a includere nelle statistiche dati relativi a tutte le autorità di emissione e di esecuzione competenti.*

¹⁹ Per "richiedente" si intende che un'autorità dello Stato membro interessato ha chiesto al proprio ufficio nazionale di aprire un caso presso Eurojust nei confronti di uno o più altri Stati membri; per "richiesto" si intende che un altro ufficio presso Eurojust ha aperto, su richiesta della propria autorità nazionale, un caso nei confronti dello Stato membro interessato.

14.FORMAZIONE

La maggior parte degli Stati membri dispone di sistemi strutturati ed efficaci per la formazione degli operatori nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, compreso l'OEI, e di meccanismi volti a valutare la qualità degli eventi di formazione e a individuare le esigenze degli operatori.

Svariate istituzioni sono incaricate della formazione iniziale e continua di giudici e pubblici ministeri: in alcuni Stati membri esiste un'istituzione *ad hoc* incaricata di fornire formazione a tutti i magistrati (giudici e pubblici ministeri); in altri Stati membri, istituzioni diverse sono responsabili della formazione, rispettivamente, dei giudici e dei pubblici ministeri; in vari Stati membri la formazione per i pubblici ministeri è organizzata presso le procure generali. Le attività di formazione sono spesso organizzate a livello sia centrale che decentrato.

Durante questo ciclo di valutazioni, vari Stati membri hanno fornito ai gruppi di valutazione un resoconto dettagliato delle attività di formazione organizzate nel corso degli ultimi anni sul tema dell'OEI (ad es. workshop, seminari, corsi online, pubblicazione di manuali e linee guida, formazione dei formatori).

Sono state individuate numerose migliori pratiche, alcune delle quali meritano di essere citate.

Alcuni Stati membri sono stati elogiati per aver fornito, nell'ambito della formazione iniziale di tutti i futuri giudici e pubblici ministeri, un programma di formazione obbligatorio sulla cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale che contempla l'OEI. Un'altra pratica ritenuta buona è stata l'organizzazione di iniziative di formazione congiunte che coinvolgono sia giudici che pubblici ministeri. In una relazione, il gruppo di valutazione ha lodato l'organizzazione di corsi di formazione congiunti per giudici, pubblici ministeri e rappresentanti del ministero della Giustizia, sottolineando che tali iniziative offrono, per la loro natura multidisciplinare, non solo l'opportunità di uno scambio di esperienze, ma anche un approccio unificato alle procedure pertinenti.

Un'altra buona pratica individuata consisteva nella pubblicazione e diffusione da parte dell'autorità competente (spesso la procura generale e/o il ministero della Giustizia) di linee guida o manuali, ad uso degli operatori, sul corretto trattamento degli OEI, in cui si poneva un accento particolare sulle questioni pratiche, fra l'altro come compilare un modulo OEI. Tali linee guida e manuali, disponibili anche nell'intranet, sono aggiornati quando necessario. Per quanto riguarda uno Stato membro, il gruppo di valutazione ha espresso particolare apprezzamento per la pubblicazione, da parte della procura generale, di un modulo OEI commentato, inteso a fornire risposte a quesiti che potrebbero sorgere al momento della compilazione. Altrettanto interessante è la pratica posta in atto in alcuni Stati membri di istituire, in via permanente, gruppi/unità/reti di pubblici ministeri/giudici altamente specializzati nella cooperazione giudiziaria internazionale, che fungono da centro di competenza e sono pronti a formare, assistere e consigliare i colleghi nella preparazione e nell'esecuzione degli OEI, condividendo e diffondendo così le loro esperienze su questioni giuridiche e pratiche riguardanti la cooperazione transfrontaliera.

Un'altra iniziativa utile evidenziata durante le valutazioni è stata l'organizzazione periodica in alcuni Stati membri di riunioni in cui gli operatori specializzati nella cooperazione giudiziaria provenienti da diverse regioni/circoscrizioni forniscono informazioni e scambiano opinioni su casi riguardanti l'OEI e altri strumenti giuridici, migliorando in tal modo la cooperazione internazionale e promuovendo un approccio uniforme. Infine, alcuni Stati membri sono stati encomiati per aver organizzato corsi di formazione specializzati sugli strumenti di riconoscimento reciproco, compreso l'OEI, per gli assistenti giudiziari presso i tribunali e le procure. Rafforzando la professionalità e consolidando le conoscenze del personale giudiziario ausiliario si contribuisce al corretto ed efficiente funzionamento degli strumenti di cooperazione giudiziaria.

Nonostante la varietà di migliori pratiche illustrata sopra, questo ciclo di valutazioni ha mostrato che vi sono ancora margini di miglioramento.

Per alcuni Stati membri, i rispettivi gruppi di valutazione hanno ritenuto che, in generale, sia necessario fornire agli operatori una formazione più regolare e strutturata sulla cooperazione giudiziaria in materia penale. Inoltre, anche per gli Stati membri che sono stati elogiati per aver offerto un'ampia gamma di attività formative sulla cooperazione giudiziaria, i gruppi di valutazione hanno sottolineato la necessità di intensificare le iniziative di formazione per alcune categorie di operatori della giustizia. Per taluni Stati membri, i gruppi di valutazione hanno rilevato una formazione insufficiente sull'OEI per i giudici; in altri casi, gli esperti hanno incoraggiato gli Stati membri interessati a fornire una formazione più sistematica agli operatori di polizia e/o al personale ausiliario presso i tribunali e le procure.

Quanto emerge chiaramente è che, sebbene alcune categorie di operatori siano più frequentemente coinvolte nell'applicazione dell'OEI (ad es. i pubblici ministeri e, in alcuni Stati membri, i magistrati inquirenti), tutti i pertinenti operatori della giustizia che si occupano dell'OEI dovrebbero ricevere una formazione adeguata. Come osservato in una relazione, la cooperazione internazionale rimane, dopotutto, uno sforzo congiunto e ciascun anello della catena dovrebbe avere accesso alla formazione.

Alcune relazioni hanno inoltre rilevato che, poiché i contatti diretti e procedure di consultazione agevoli tra le autorità di emissione e di esecuzione sono fondamentali per il buon funzionamento dell'OEI, sarebbe auspicabile migliorare le competenze linguistiche degli operatori. Gli Stati membri sono stati pertanto incoraggiati ad aumentare il numero dei corsi di lingue, almeno per gli operatori che si occupano regolarmente di strumenti di cooperazione giudiziaria.

Come osservato in precedenza, gli Stati membri hanno fornito informazioni dettagliate sulle loro attività di formazione passate e attuali riguardanti l'OEI. Hanno inoltre fornito una panoramica delle iniziative di formazione a livello europeo cui hanno partecipato le rispettive autorità, principalmente attività e progetti guidati dalla REFG, dall'Accademia di diritto europeo e dall'Istituto europeo di amministrazione pubblica, o organizzati in collaborazione con essi. A tale riguardo, in diverse relazioni i gruppi di valutazione, consapevoli del valore aggiunto della REFG per le attività di formazione, hanno chiesto un suo maggiore coinvolgimento nell'organizzazione di iniziative di formazione relative all'OEI, possibilmente in coordinamento con i progetti di formazione nazionali. È stato suggerito che tali attività riguardino l'interrelazione tra i vari strumenti di cooperazione giudiziaria in materia penale, un tema spesso menzionato in questo ciclo di valutazioni.

Durante le valutazioni, gli operatori hanno espresso grande apprezzamento per le note, le raccolte e le linee guida elaborate da Eurojust e dall'RGE su temi pertinenti nel settore dell'OEI, quali la nota congiunta sull'applicazione pratica dell'OEI pubblicata nel 2019 o il questionario e la raccolta di risposte sull'impatto della sentenza *Gavanozov II* pubblicata nel 2022. Eurojust e l'RGE sono state pertanto invitate a continuare a produrre tali note, raccolte e linee guida al fine di fornire agli operatori informazioni e orientamenti aggiornati.

Un'altra questione riguarda la formazione degli avvocati nel settore della cooperazione giudiziaria. In alcuni Stati membri, durante le visite in loco i rappresentanti delle pertinenti associazioni di avvocati hanno ritenuto che agli avvocati difensori debbano essere impartite un maggior numero di formazioni sull'OEI e, in generale, sugli strumenti di cooperazione giudiziaria. Una maggiore consapevolezza e conoscenza degli strumenti di cooperazione giudiziaria consentirebbe loro di orientarsi in modo più efficace nei casi di reati transfrontalieri e di esercitare i diritti previsti dagli strumenti giuridici pertinenti.

Per quanto riguarda l'OEI, gli avvocati difensori sarebbero meglio preparati a esercitare il diritto di richiedere l'emissione di un OEI per conto degli indagati/degli imputati o, se previsto dalla legislazione nazionale, nell'interesse delle vittime, nonché ad attivare adeguatamente i mezzi d'impugnazione disponibili nello Stato di emissione o di esecuzione.

RACCOMANDAZIONI

- *Si raccomanda agli Stati membri di garantire che sia fornita sistematicamente una formazione adeguata sulla cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale che contempli l'OEI a tutti gli operatori coinvolti nel funzionamento dell'OEI, compresi i giudici, i pubblici ministeri, gli operatori di polizia e il personale ausiliario presso i tribunali e le procure. Si incoraggiano inoltre gli Stati membri ad aumentare il numero dei corsi di lingue, almeno per gli operatori della giustizia regolarmente impegnati nelle procedure di cooperazione giudiziaria.*
- *Si invitano gli Stati membri a prendere in esame la possibilità di promuovere iniziative congiunte di formazione sulla cooperazione giudiziaria in materia penale che contemplino l'OEI, destinate a varie categorie di operatori coinvolti nel funzionamento degli strumenti giuridici pertinenti, compresi, ove possibile, gli avvocati, tenendo conto nel contempo dell'indipendenza di cui gode la professione forense conformemente alla legislazione nazionale pertinente.*
- *Si invita la REFG a valutare la possibilità di aumentare il numero di corsi relativi all'OEI, possibilmente in partenariato con progetti di formazione nazionali. La formazione dovrebbe riguardare l'interrelazione tra i vari strumenti di cooperazione giudiziaria in materia penale.*

- *Si invitano Eurojust e l'RGE a continuare a produrre note, raccolte e linee guida su temi pertinenti nel settore dell'OEI e, se del caso, ad aggiornare quelle esistenti.*



15. ELENCO DELLE RACCOMANDAZIONI

La presente sezione comprende una panoramica di tutte le raccomandazioni rivolte agli Stati membri, alla Commissione, all'RGE, alla REFG ed a Eurojust.

15.1. Raccomandazioni agli Stati membri

Capitolo 3

- *Si incoraggiano gli Stati membri a mantenere e, ove possibile, aumentare il livello di specializzazione di tutte le loro autorità che operano con strumenti di cooperazione internazionale, tra cui l'OEI. A tal fine, gli Stati membri che non l'hanno ancora fatto potrebbero prendere in considerazione la creazione di uffici e/o unità specializzati in cui operatori specializzati quali pubblici ministeri, giudici, funzionari di polizia e assistenti giudiziari si occupino di tali casi.*
- *Pur ribadendo l'importanza del contatto diretto tra le autorità di emissione e le autorità di esecuzione ai fini di un'esecuzione ottimale degli OEI, si incoraggiano gli Stati membri a garantire che siano predisposte disposizioni giuridiche e/o operative per un coordinamento efficace tra le rispettive autorità nazionali di esecuzione nei casi in cui siano emessi OEI per molteplici atti di indagine che coinvolgono diverse autorità di esecuzione competenti, nell'ottica di migliorare l'efficace applicazione degli OEI e facilitare la comunicazione con l'autorità di emissione.*

Capitolo 5

- *Si raccomanda alle autorità di emissione degli Stati membri di prestare particolare attenzione a garantire una descrizione chiaramente strutturata e comprensibile dei fatti e degli atti richiesti nell'OEI, cercando di tenere presente il lettore.*
- *Si raccomanda alle autorità di emissione degli Stati membri di indicare nell'allegato A tutte le richieste/i provvedimenti di cooperazione giudiziaria connessi, quali MAE precedenti/paralleli, certificati di congelamento o SIC, al momento dell'emissione di un OEI.*

- *Si incoraggiano gli Stati membri a indicare, oltre alla loro lingua ufficiale, un'altra lingua comunemente utilizzata nell'Unione nella loro dichiarazione relativa al regime linguistico nello spirito dell'articolo 5, paragrafo 2, e del considerando 14 della direttiva.*
- *Si raccomanda alle autorità di emissione degli Stati membri di garantire una buona qualità delle traduzioni e di allegare alla traduzione la versione originale dell'OEI.*

Capitolo 6

- *Gli Stati membri dovrebbero garantire che le informazioni contenute nell'atlante giudiziario dell'RGE siano corrette, complete e aggiornate, al fine di facilitare l'individuazione dell'autorità di esecuzione competente e consentire un contatto diretto tra l'autorità di emissione e l'autorità di esecuzione.*
- *Si incoraggiano le autorità competenti degli Stati membri a inviare gli OEI per via elettronica, ove possibile, e ad accettare gli OEI ricevuti per via elettronica, purché siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 7 della direttiva.*
- *Fino a quando il sistema informatico decentrato per l'OEI previsto dal regolamento sulla digitalizzazione non sarà operativo e se, ai fini del regolamento sulla digitalizzazione, gli Stati membri prevedono di utilizzare il software di implementazione di riferimento, si raccomanda a tali Stati membri di accelerare l'attuazione del progetto pilota sull'e-EDES e di collegare tutte le autorità competenti a tale sistema, al fine di garantire la trasmissione rapida e sicura degli OEI, nonché delle comunicazioni e prove correlate.*
- *Le autorità di esecuzione degli Stati membri e, se del caso, le autorità centrali dovrebbero trasmettere sistematicamente l'allegato B. Inoltre, dovrebbero includere informazioni di contatto corrette e complete nell'allegato B, specificando sempre un indirizzo di posta elettronica.*

Capitolo 7

- *Le autorità di esecuzione degli Stati membri dovrebbero sempre informare l'autorità di emissione in caso di ricorso a un altro atto di indagine, conformemente all'articolo 10, paragrafo 4, della direttiva.*

Capitolo 8

- *Si raccomanda alle autorità di esecuzione degli Stati membri di astenersi dal chiedere allo Stato di emissione di trasmettere la decisione giudiziaria nazionale di base come allegato all'OEI.*
- *Si incoraggiano le autorità di esecuzione degli Stati membri, quando trasmettono i risultati allo Stato di emissione, a presentare una lettera di accompagnamento che indichi se l'OEI è stato eseguito in tutto o in parte. Nel caso di esecuzione parziale, e con riferimento alla procedura di consultazione di cui all'articolo 9, paragrafo 6, della direttiva, si incoraggiano le autorità di esecuzione degli Stati membri a consultare lo Stato di emissione per la trasmissione dei risultati "su base continuativa", in funzione dell'urgenza del caso e delle esigenze dell'autorità di emissione.*
- *Le autorità di esecuzione degli Stati membri dovrebbero assicurare che le formalità richieste siano rispettate per quanto possibile e rifiutate solo se contrarie ai "principi fondamentali del diritto", applicando quest'ultima nozione in modo restrittivo, nel senso che le formalità richieste non dovrebbero essere rifiutate esclusivamente in ragione del fatto che non esistono nel proprio diritto nazionale. Allo stesso tempo, si raccomanda alle autorità di emissione degli Stati membri di descrivere chiaramente, nella sezione I, le formalità richieste e la loro importanza.*
- *Si raccomanda alle autorità di esecuzione degli Stati membri di rispettare i termini previsti dalla direttiva per quanto concerne il riconoscimento e l'esecuzione dell'OEI e, in caso di ritardi, di informarne quanto prima lo Stato di emissione, indicandone i motivi.*
- *Si raccomanda alle autorità di emissione degli Stati membri, quando classificano un OEI come "urgente", di fornire tutte le informazioni pertinenti per motivare l'urgenza. Allo stesso tempo, si raccomanda loro di fare un uso ragionevole della classificazione "urgente", per garantire che non perda il suo significato.*

Capitolo 9

- *Nell'interesse del coordinamento e al fine di evitare possibili danni all'indagine dello Stato di emissione, si raccomanda alle autorità di esecuzione degli Stati membri di informare lo Stato di emissione qualora venga aperto un procedimento nazionale a seguito dell'esecuzione di un OEI, se il caso interno è collegato al caso per cui è stato emesso l'OEI.*

Capitolo 10

- *Gli Stati membri dovrebbero garantire che, in linea con la direttiva, tutti i motivi di non riconoscimento/non esecuzione siano definiti come facoltativi nella legislazione di recepimento. Inoltre, non dovrebbero essere stabiliti ulteriori motivi di non riconoscimento/non esecuzione diversi da quelli previsti dalla direttiva.*
- *Le autorità di esecuzione degli Stati membri dovrebbero rispettare la procedura di consultazione obbligatoria di cui all'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva. Nei casi in cui le autorità di esecuzione degli Stati membri valutino la possibilità di applicare uno degli altri motivi di non riconoscimento/non esecuzione previsti dalla direttiva, esse sono incoraggiate, prima di decidere di non riconoscere o non eseguire un OEI, a consultare l'autorità di emissione e, se del caso, a chiedere informazioni supplementari, al fine di valutare adeguatamente se sussistano le condizioni per il motivo di non riconoscimento/non esecuzione.*

Capitolo 12

- *Gli Stati membri dovrebbero garantire che le "Fiches Belges" sul sito web dell'RGE includano informazioni giuridiche e pratiche accurate e aggiornate sugli atti di indagine disponibili nei rispettivi sistemi nazionali.*
- *Gli Stati membri dovrebbero riconsiderare la pratica di procedere ad audizioni di testimoni, persone sottoposte a indagini o imputati che si trovano in un altro Stato membro mediante videoconferenza senza emettere un OEI.*

- *Si incoraggiano gli Stati membri a includere nella legislazione nazionale disposizioni che consentano di eseguire OEI emessi ai fini del controllo di operazioni bancarie o altre operazioni finanziarie in tempo reale, di cui all'articolo 28, paragrafo 1, lettera a), della direttiva.*

Capitolo 13

- *Si incoraggiano gli Stati membri a migliorare i loro sistemi di raccolta delle statistiche sull'OEI, al fine di facilitare l'analisi della loro applicazione e migliorare la cooperazione tra gli Stati membri. Si incoraggiano gli Stati membri a raccogliere statistiche più dettagliate comprendenti dati sui casi di non riconoscimento/non esecuzione, sui motivi di non riconoscimento/non esecuzione e sui casi di rinvio dell'esecuzione, e a includere nelle statistiche dati relativi a tutte le autorità di emissione e di esecuzione competenti.*

Capitolo 14

- *Si raccomanda agli Stati membri di garantire che sia fornita sistematicamente una formazione adeguata sulla cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale che contempli l'OEI a tutti gli operatori coinvolti nel funzionamento dell'OEI, compresi i giudici, i pubblici ministeri, gli operatori di polizia e il personale ausiliario presso i tribunali e le procure. Si incoraggiano inoltre gli Stati membri ad aumentare il numero dei corsi di lingue, almeno per gli operatori della giustizia regolarmente impegnati nelle procedure di cooperazione giudiziaria.*
- *Si invitano gli Stati membri a prendere in esame la possibilità di promuovere iniziative congiunte di formazione sulla cooperazione giudiziaria in materia penale che contemplino l'OEI, destinate a varie categorie di operatori coinvolti nel funzionamento degli strumenti giuridici pertinenti, compresi, ove possibile, gli avvocati, tenendo conto nel contempo dell'indipendenza di cui gode la professione forense conformemente alla legislazione nazionale pertinente.*

15.2. Raccomandazioni alla Commissione, all'RGE, alla REFG ed a Eurojust

Capitolo 4

- *Si invita la Commissione a valutare la pubblicazione di un manuale o di orientamenti sull'OEI e sulla sua interrelazione con altri strumenti di cooperazione giudiziaria in materia penale, tra cui la decisione quadro relativa al MAE e il regolamento (UE) 2018/1805 relativo ai provvedimenti di congelamento e di confisca. Inoltre, la REFG è incoraggiata a incrementare la consapevolezza e il dialogo sul collegamento tra tali strumenti.*
- *Si invita la Commissione a valutare la possibilità di presentare una proposta legislativa volta a modificare la direttiva prevedendo la possibilità di richiedere il consenso all'utilizzo di informazioni precedentemente condivise tra le autorità di contrasto, o mediante lo scambio spontaneo di informazioni tra autorità giudiziarie, come prova nell'ambito di procedimenti penali.*

Capitolo 5

- *Si invita la Commissione a presentare una proposta legislativa volta a modificare la direttiva rendendo l'allegato A più facile da usare ed efficace, tenendo conto delle carenze individuate.*

Capitolo 9

- *Si invita la Commissione a chiarire se la regola della specialità si applichi o meno nel contesto dell'OEI presentando, se del caso, una proposta legislativa volta a modificare la direttiva.*

Capitolo 12

- *Si invita la Commissione, previa debita valutazione delle risultanze della presente relazione e dopo aver individuato lo strumento giuridico più idoneo, ad affrontare a livello legislativo la questione della partecipazione dell'imputato al processo mediante videoconferenza da un altro Stato membro.*
- *Si invita la Commissione a presentare una proposta legislativa intesa a chiarire il concetto di "intercettazione di telecomunicazioni" ai sensi degli articoli 30 e 31 della direttiva, e in particolare se esso contempli atti di osservazione quali l'intercettazione ambientale di veicoli, il tracciamento GPS e l'installazione di spyware. In caso contrario, si invita la Commissione a presentare, se lo ritiene necessario, una proposta legislativa volta a introdurre specifiche disposizioni che disciplinino tali atti, compreso un meccanismo di notifica analogo a quello previsto all'articolo 31 per i casi in cui non sia necessaria l'assistenza tecnica dello Stato membro in cui si trova il destinatario dell'atto.*
- *Si invita la Commissione a presentare una proposta legislativa intesa a chiarire l'applicazione della direttiva in relazione all'articolo 40 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen. Andrebbero introdotte disposizioni specifiche per chiarire se la direttiva si applichi all'osservazione transfrontaliera effettuata con mezzi tecnici ai fini dell'acquisizione di prove nei procedimenti penali e nel quadro della cooperazione giudiziaria.*

Capitolo 14

- *Si invita la REFG a valutare la possibilità di aumentare il numero di corsi relativi all'OEI, possibilmente in partenariato con progetti di formazione nazionali. La formazione dovrebbe riguardare l'interrelazione tra i vari strumenti di cooperazione giudiziaria in materia penale.*
- *Si invitano Eurojust e l'RGE a continuare a produrre note, raccolte e linee guida su temi pertinenti nel settore dell'OEI e, se del caso, ad aggiornare quelle esistenti.*

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI/GLOSSARIO

ACRONIMI E ABBREVIAZIONI	TERMINE PER ESTESO
Atlante dell'RGE	Atlante giudiziario della rete giudiziaria europea
Azione comune	Azione comune del 5 dicembre 1997 adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea che istituisce un meccanismo di valutazione dell'applicazione e dell'attuazione a livello nazionale degli impegni internazionali in materia di lotta contro la criminalità organizzata
CAS	Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni
CATS	Comitato di coordinamento nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
Direttiva	Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale
e-EDS	Sistema digitale di scambio di prove elettroniche
Eurojust	Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale
MAE	Mandato d'arresto europeo
OEI	Ordine europeo di indagine
REFG	Rete europea di formazione giudiziaria
Regolamento sulla digitalizzazione	Regolamento (UE) 2023/2844 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2023, sulla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria e dell'accesso alla giustizia in materia civile, commerciale e penale a livello transfrontaliero e che modifica taluni atti nel settore della cooperazione giudiziaria
RGE	Rete giudiziaria europea
SIC	Squadra investigativa comune