



Bruxelles, 27 maggio 2019  
(OR. en)

9728/19

JAI 590  
CATS 82  
COPEN 238  
EUROJUST 107  
EJN 50

**NOTA**

---

Origine:	presidenza
Destinatario:	Consiglio
n. doc. prec.:	9317/19
Oggetto:	Via da seguire nell'ambito del riconoscimento reciproco in materia penale - Dibattito orientativo

---

Sotto presidenza austriaca il Consiglio ha adottato conclusioni intitolate "Promuovere il riconoscimento reciproco rafforzando la fiducia reciproca" (GU C 449 del 13.12.2018, pag. 6).

Continuando a lavorare su tale base, la presidenza rumena ha proceduto a una valutazione dell'attuale quadro giuridico dell'UE nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, al fine di analizzare quanto raggiunto finora, valutare se vi siano carenze o lacune ed esaminare come affrontarle in modo efficace.

A tale scopo la presidenza ha pubblicato un documento di riflessione (doc. 6286/19) e ha tenuto discussioni in sede di Gruppo "Cooperazione in materia penale" e di CATS.

La relazione elaborata dalla presidenza sulla base dei contributi raccolti figura nell'allegato.

Si sottolinea che, trattandosi di una relazione della presidenza, il presente documento rispecchia la posizione di quest'ultima. Ciononostante, in seguito alle discussioni con gli Stati membri, da ultimo nella riunione del CATS del 13 maggio 2019, la presidenza confida nel fatto che la presente relazione goda del sostegno di una larga maggioranza di Stati membri. Si noti inoltre che sono anche rispecchiate le posizioni minoritarie.

Si rilevi che dopo la riunione del Coreper del 22 maggio 2019, in cui gli Stati membri hanno convenuto di presentare al Consiglio la relazione della presidenza, sono stati apportati al testo dei piccoli adeguamenti linguistici.

Si invita il Consiglio "Giustizia e affari interni" a procedere a un dibattito orientativo, alla luce di questa relazione, nella sessione del 6-7 giugno 2019.

---

**Relazione della presidenza sulla via da seguire nell'ambito del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie in materia penale**

**I. Introduzione**

• **Contesto**

La cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione europea è in considerevole sviluppo da quando il Consiglio europeo di Tampere (1999) ha deciso che il riconoscimento reciproco dovesse diventare il fondamento.

Oggi l'UE vanta un quadro giuridico di ampio respiro nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, fondato su valori comuni relativi allo Stato di diritto e ai diritti fondamentali. Gli strumenti basati sul principio del riconoscimento reciproco costituiscono il nucleo di tale quadro.

La decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri continua a essere uno degli strumenti giuridici più efficaci in questo settore. Esistono anche vari altri strumenti giuridici, alcuni dei quali sono utilizzati relativamente spesso (ad esempio la decisione quadro 2008/909/GAI sulle pene detentive), mentre altri sono utilizzati meno frequentemente (come la decisione quadro 2008/947/GAI sulle misure di sospensione condizionale e la decisione quadro 2009/829/GAI sulle misure cautelari).

La direttiva 2014/41/UE relativa all'ordine europeo di indagine penale sostituisce l'assistenza giudiziaria reciproca convenzionale con un meccanismo di cooperazione basato sul riconoscimento reciproco per quanto concerne, in particolare, l'acquisizione delle prove. Il regolamento (UE) 2018/1805 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca e la nuova proposta di regolamento relativo agli ordini europei di produzione e di conservazione di prove elettroniche in materia penale completeranno ulteriormente gli strumenti di riconoscimento reciproco dell'UE per la cooperazione giudiziaria in materia penale.

- **Obiettivo della relazione**

Sembrava giunto il momento di procedere a una valutazione dell'attuale quadro giuridico dell'UE nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, al fine di analizzare quanto raggiunto finora, valutare se vi sono carenze o lacune ed esaminare come affrontarle in modo efficiente.

Sotto la presidenza precedente (esercitata dall'Austria), il Consiglio si è concentrato sulla fiducia reciproca quale condizione per il riconoscimento reciproco e sulle questioni a essa correlate. A tale scopo, il 7 dicembre 2018 il Consiglio ha adottato conclusioni intitolate "Promuovere il riconoscimento reciproco rafforzando la fiducia reciproca" (GU C 449 del 13.12.2018, pag. 6).

Alla riunione informale dei ministri della giustizia e degli affari interni a Bucarest, che si è tenuta il 7 e 8 febbraio 2019, i ministri hanno discusso di varie questioni relative al futuro della cooperazione giudiziaria in materia penale all'interno dello spazio giudiziario comune dell'Unione europea.

Per alimentare ulteriormente le discussioni in materia, l'11 febbraio 2019 la presidenza ha pubblicato un documento di riflessione sulla via da seguire nell'ambito del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie in materia penale, rispondendo all'esigenza di evitare l'impunità e di rispettare garanzie procedurali (doc. 6286/19).

Molte delegazioni hanno risposto positivamente ai quesiti presentati dalla presidenza nel documento di riflessione e hanno fornito contributi molto validi e idee interessanti che potrebbero aprire la strada a futuri sviluppi nel settore.

Le risposte scritte fornite da Austria, Bulgaria, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lettonia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Slovenia, Svezia e Ungheria sono state raccolte nel doc. WK 2948/2019 + ADD 1 + ADD 2.

Sulla scorta delle risposte scritte, il 12 marzo 2019 la presidenza ha presentato un ulteriore documento intitolato "Via da seguire nell'ambito del riconoscimento reciproco in materia penale - Scambio di opinioni sulla base di una nota della presidenza" (doc. 6999/19), su cui si sono fondate le discussioni durante la riunione del COPEN del 18 marzo 2019.

La presidenza ha voluto adottare un approccio trasversale, concentrandosi su quattro tematiche di discussione collegate con l'applicazione degli strumenti di riconoscimento reciproco e il principio della fiducia reciproca:

- a) le sfide ravvisate nell'applicazione dei criteri di cui alla sentenza *Aranyosi* o nell'applicazione dei motivi di non riconoscimento previsti dagli strumenti di riconoscimento reciproco;
- b) la formazione e gli orientamenti in materia di strumenti di riconoscimento reciproco;
- c) l'individuazione delle lacune nell'applicazione degli strumenti di riconoscimento reciproco e le possibili soluzioni per colmarle;
- d) il miglioramento del quadro istituzionale che consente il funzionamento corretto della cooperazione giudiziaria in materia penale al livello dell'UE, e l'ampio ricorso a tale quadro istituzionale.

Occorre sottolineare fin dall'inizio che la presente relazione non intendeva fornire una panoramica esaustiva di questa tematica, bensì concentrarsi su questioni relative all'applicazione pratica degli strumenti di riconoscimento reciproco e che sono pertinenti, dal punto di vista della presidenza, nel contesto dei recenti sviluppi al livello dell'Unione per quanto concerne la cooperazione in materia penale. Inoltre, la relazione lascia impregiudicata la portata del nono ciclo di valutazioni reciproche e il suo contenuto non intende anticipare in alcun modo l'esito di tale valutazione *inter pares*.

## II. Temi di riflessione proposti dalla presidenza

### A. Sfide ravvisate nell'applicazione dei criteri di cui alla sentenza *Aranyosi* o nell'applicazione dei motivi di non riconoscimento

Questa tematica si basava sull'idea di conoscere l'opinione degli Stati membri relativamente ai motivi di non riconoscimento o alle altre sfide che emergono nell'applicazione degli strumenti di riconoscimento reciproco. Di conseguenza, la presidenza ha chiesto agli Stati membri di esprimersi in merito all'applicazione pratica dei motivi di non riconoscimento per quanto concerne gli strumenti di riconoscimento reciproco in generale, nonché dei potenziali motivi di non riconoscimento per quanto concerne una violazione dei diritti fondamentali in relazione agli ordini europei d'indagine.

Stando a quanto emerge dalle risposte fornite dagli Stati membri, non sono stati segnalati casi in cui si è invocata una violazione dei diritti fondamentali relativamente all'esecuzione di un ordine europeo d'indagine. Per quanto riguarda altre difficoltà riscontrate in relazione ai motivi di non riconoscimento, alcune delegazioni hanno chiesto maggiore chiarezza sulle norme procedurali minime con riguardo alle sentenze in contumacia.

La principale questione dibattuta nell'attuale configurazione del Gruppo "Cooperazione in materia penale" è stata quella relativa alle condizioni di detenzione nell'ambito dell'esecuzione dei mandati d'arresto europei.

A tale riguardo, per il momento il problema più urgente è rappresentato dall'applicazione pratica della sentenza *Aranyosi*.

Nel 2016 la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha emesso la sentenza *Aranyosi*<sup>1</sup>. L'interpretazione di quest'ultima potrebbe essere estesa anche alla decisione quadro 2008/909/GAI<sup>2</sup> e, di fatto, situazioni di questo tipo sono già state riscontrate nella pratica in alcuni Stati membri.

---

<sup>1</sup> Cause riunite C-404/15(*Aranyosi*) e C-659/15 PPU (*Căldăraru*).

<sup>2</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Y. Bot nelle cause *Aranyosi* e *Căldăraru*, punto 128.

In seguito a tale sentenza, varie altre questioni sono state sottoposte all'attenzione della CGUE in relazione alle condizioni di detenzione. La Corte ha già pronunciato la propria sentenza per alcune cause (si veda ad esempio la sentenza nella causa C-220/18 PPU, *ML*), mentre altre sono pendenti (C-128/18, *Dorobanțu*).

Tali sentenze hanno chiarito i criteri che le autorità giudiziarie dell'esecuzione devono prendere in considerazione nelle decisioni relative ai mandati d'arresto europei. A parere della presidenza, è stato interessante vedere come gli Stati membri interpretino detti criteri e si posizionino rispetto alla possibilità di prendere in considerazione, in futuro, una metodologia di lavoro comune/orientamenti comuni in questo settore specifico.

Il contributo fornito dagli Stati membri si è rivelato molto valido e ha dimostrato che si attendono ulteriori orientamenti dalla CGUE, in particolare in relazione alla sentenza *Dorobanțu* (C-128/18 – ancora pendente).

Conformemente alla sentenza *Aranyosi*, di norma le condizioni di detenzione non costituiscono motivo di non riconoscimento o non esecuzione, ma possono costituire motivo di rinvio dell'esecuzione di un mandato d'arresto europeo e consentire la non esecuzione solo in ultima istanza e in casi eccezionali. Inoltre, la sentenza dovrebbe essere interpretata in modo restrittivo ed essere applicata solo in circostanze eccezionali e caso per caso, piuttosto che a tutti i mandati d'arresto europei pendenti. Si dovrebbe seguire l'approccio in due fasi proposto dalla sentenza *Aranyosi*. La questione sollevata nel corso del dibattito in sede di Gruppo "Cooperazione in materia penale" riguarda le modalità di applicazione della prima fase - ossia la valutazione delle carenze generali dello Stato membro di esecuzione - nella pratica, così che, in una seconda fase, le richieste individuali possano essere inviate allo Stato emittente.

Inoltre, la richiesta di informazioni complementari sulle condizioni di detenzione e la ricezione della documentazione pertinente creano ritardi supplementari nell'effettiva esecuzione del mandato d'arresto europeo e causano il mancato rispetto dei termini fissati attraverso la decisione quadro 2002/584/GAI.

Ovviamente, la soluzione più adeguata per affrontare le sfide connesse all'interpretazione della recente giurisprudenza della CGUE in questo settore sarebbe l'eliminazione delle potenziali violazioni dei diritti fondamentali, soprattutto per quanto riguarda le condizioni di detenzione. Visto che il sovraffollamento sembra essere uno dei problemi più urgenti per quanto concerne le condizioni di detenzione, risolvere tale problema dovrebbe spettare in primo luogo allo Stato emittente, al fine di reinstaurare una forte fiducia reciproca con gli altri Stati membri. In taluni Stati membri in cui si sono riscontrati problemi in questo settore sono già state avviate misure nazionali, di natura legislativa o politica, e si stanno compiendo progressi in tal senso. Purtroppo, una questione così complessa richiede strategie adeguate e risposte pertinenti che, a loro volta, richiedono una considerevole quantità di tempo e di risorse. Numerosi sforzi vengono però compiuti da singoli Stati membri o attraverso l'azione a livello internazionale. Essi includono il rispetto dell'*acquis* sostanziale del Consiglio d'Europa in materia di trattamento dei detenuti e di miglioramento delle condizioni di detenzione. Molti Stati membri hanno inoltre partecipato alla conferenza organizzata dalla presidenza rumena a Sinaia (1° aprile-4 aprile 2019) e alla conferenza di alto livello sul tema "Risposte al sovraffollamento delle carceri" organizzata dal Consiglio d'Europa e dall'UE a Strasburgo (24-25 aprile 2019).

Tenendo presente quanto precede, sembrerebbe quindi più importante, nel breve termine, stabilire criteri comuni chiari che consentano a ogni Stato di esecuzione di porre le stesse domande e a ogni Stato emittente di fornire lo stesso tipo di informazioni, prendendo nel contempo in considerazione le peculiarità dei sistemi penitenziari di ciascuno Stato membro interessato. L'importanza di tali criteri comuni è emersa con certezza dai casi in cui il tipo di informazioni richieste dallo Stato membro di esecuzione e i riferimenti a norme esistenti - siano esse del Consiglio d'Europa o delle Nazioni Unite, o altri tipi di risorse - citati nella valutazione (sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, relazioni del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, ecc.) si sono rivelati notevolmente diversi da uno Stato membro all'altro.

Un numero significativo di delegazioni ritiene che la questione continui a rivestire un'importanza considerevole e che la definizione di alcuni orientamenti comuni non vincolanti possa avere esito positivo.

La presidenza ritiene che occorra affrontare i seguenti aspetti:

- 1. avere un quadro chiaro dell'entità del fenomeno** - questo processo è già in corso in quanto, di recente, è stato lanciato un invito a raccogliere dati statistici sul numero di casi in cui la consegna basata sul mandato d'arresto europeo è stata rifiutata/rinviata a causa delle condizioni di detenzione;
- 2. raccogliere le competenze pratiche degli Stati membri** inerenti all'effettiva applicazione dei criteri stabiliti dalla recente giurisprudenza della CGUE, con riguardo sia alle sfide che alle migliori prassi relative agli Stati emittenti e di esecuzione. Si potrebbe così contribuire all'individuazione dei problemi ricorrenti e delle migliori soluzioni;
- 3. creare una metodologia di lavoro comune/orientamenti comuni** relativamente ai criteri da prendere in considerazione quando si applica nella pratica l'approccio in due fasi di cui alla sentenza *Aranyosi*, e soprattutto quando si richiedono informazioni sulle condizioni di detenzione. Questa metodologia di lavoro comune/questi orientamenti avranno ovviamente carattere non vincolante, ma forniranno comunque preziosi chiarimenti sul modo in cui si potrebbero interpretare le sentenze della CGUE e sul tipo di dati che potrebbero essere richiesti in primo luogo ed essere successivamente forniti dagli Stati membri.

Tuttavia, tali sforzi dovrebbero essere presi in considerazione solo dopo che la CGUE avrà emesso la sua sentenza nella causa *Dorobanțu*, che apporterà, auspicabilmente, maggiore chiarezza in merito alla questione in esame.

Va sottolineato che le misure proposte non creano alcuna duplicazione delle attività previste per il nono ciclo di valutazioni reciproche, che esaminerà la questione nel dettaglio "sul campo", o degli eventuali altri sviluppi portati avanti nel settore dalle istituzioni dell'UE, con particolare riferimento al Consiglio. Al contrario, le proposte avanzate dalla presidenza puntano a fornire un approccio globale sul modo in cui si potrebbero interpretare le sentenze della CGUE al fine di migliorare la cooperazione transfrontaliera e la fiducia reciproca.

## **B. La formazione e gli orientamenti in materia di strumenti di riconoscimento reciproco**

La presidenza ha chiesto alle delegazioni di esprimere il loro parere in merito alle eventuali possibilità di miglioramento delle attività e dei materiali di formazione riguardanti gli strumenti di riconoscimento reciproco, compresi gli orientamenti attualmente disponibili.

Le risposte, molto dettagliate, hanno fornito numerosi spunti di riflessione, tenendo conto del fatto che la strategia del 2011 sulla formazione giudiziaria<sup>3</sup> è attualmente in fase di valutazione e che la prossima strategia sarà preparata dalla Commissione sulla base di tale valutazione. In un contesto in cui la cooperazione giudiziaria a livello di UE assume un ruolo sempre più significativo, la questione sembra quindi rivestire enorme importanza.

Per quanto riguarda la formazione relativa all'applicazione degli strumenti di riconoscimento reciproco, si possono osservare due processi: la formazione organizzata a livello di UE e quella organizzata a livello nazionale. Questi due processi sono complementari e, pertanto, devono essere ben coordinati al fine di evitare una duplicazione degli sforzi e di utilizzare in modo ottimale le risorse esistenti. Esistono poi corsi di formazione regionali di cui beneficiano operatori di due o più paesi vicini. Questi progetti sono molto importanti nell'ambito della cooperazione regionale in materia penale poiché incidono in modo considerevole sulla fiducia reciproca e sulla cooperazione tra operatori.

---

<sup>3</sup> Si veda la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dal titolo "Alimentare la fiducia in una giustizia europea: una nuova dimensione per la formazione giudiziaria europea", COM(2011) 551 definitivo, Bruxelles, 13.9.2011.

Le attività intraprese a livello dell'UE, segnatamente dalla rete europea di formazione giudiziaria (REFG), da CEPOL e dall'Accademia di diritto europeo (ERA), così come quelle condotte al di fuori dell'UE dalla piattaforma HELP del Consiglio d'Europa, sono di elevata qualità e hanno ricevuto un riscontro positivo da parte degli operatori del settore. Anche la formazione erogata a livello nazionale dalle scuole per magistrati ha riscosso il favore dei partecipanti, che la descrivono come molto utile e in linea con gli standard richiesti. Eurojust e la rete giudiziaria europea (RGE) svolgono inoltre un ruolo importante nella diffusione delle loro conoscenze tecniche e competenze attraverso la partecipazione a seminari di formazione, anche in collaborazione con la REFG. In particolare, i punti di contatto della RGE svolgono i loro compiti previsti all'articolo 4, paragrafo 3, della decisione 2008/976/GAI del Consiglio relativa alla Rete giudiziaria europea.<sup>4</sup>

Tuttavia, nonostante i riscontri positivi, sembra che la formazione a livello sia nazionale che dell'UE in materia di riconoscimento reciproco possa essere migliorata su certi punti, in particolare per quanto riguarda le attuali sfide poste dall'applicazione della legislazione UE in materia di riconoscimento reciproco e le buone pratiche. Trattandosi di un settore molto dinamico, è estremamente importante che i formati e i materiali di formazione siano costantemente aggiornati. Di fatto, gli Stati membri hanno sottolineato la necessità di compiere sforzi a livello sia nazionale che dell'UE in questo settore.

### **La presidenza ritiene che occorra affrontare i seguenti aspetti:**

#### **1. Maggiore consapevolezza**

Come possono gli operatori venire a conoscenza dell'effettiva esistenza di corsi di formazione dedicati agli strumenti di riconoscimento reciproco? Devono sapere *dove* andare a cercare un particolare corso o materiale di formazione, oppure devono ricevere le informazioni in un flusso continuo. A nostro avviso, le autorità nazionali svolgono un ruolo importante in questo settore ed è loro compito assicurare un coordinamento adeguato con i loro omologhi dell'UE. Oltre alla formazione iniziale, anche le attività di formazione continua rivestono grande importanza.

---

<sup>4</sup> GU L 348 del 24.12.2008.

Sarebbe inoltre molto utile riunire tutti i pertinenti corsi di formazione dell'UE, ossia raccogliere in un unico spazio tutte le informazioni relative alla formazione. In tale contesto, la futura piattaforma di formazione europea (PFE) all'interno della sezione "formazione" del portale europeo della giustizia elettronica consentirà di porre rimedio alla mancanza di informazioni complete e coerenti sui corsi di formazione giuridica disponibili nei diversi Stati membri dell'UE per tutte le categorie di operatori della giustizia e di superare l'attuale frammentazione.

## **2. Razionalizzare le categorie dei beneficiari di formazione e le tematiche**

L'attuale strategia conferisce priorità ai giudici e ai procuratori. A quanto pare, tuttavia, si avverte ancora la necessità di coinvolgere maggiormente i giudici nelle attività di formazione. In molti paesi non è possibile ottenere, a livello di tribunale, una specializzazione nella cooperazione giudiziaria in materia penale e, in alcuni paesi, l'assegnazione aleatoria dei casi richiede che i giudici operanti nel settore penale siano in grado di destreggiarsi con un numero considerevole di strumenti UE applicabili alla cooperazione in materia penale a livello dell'Unione.

Tra i gruppi che dovrebbero beneficiare maggiormente delle attività di formazione figurano i funzionari addetti alla sorveglianza di individui in libertà provvisoria e il personale penitenziario, da un lato, e - per quanto possibile - il personale giudiziario e i membri di altre professioni giuridiche, dall'altro. Le autorità nazionali competenti e gli organismi professionali coinvolti nelle attività di formazione potrebbero valutare più da vicino le esigenze specifiche di tali gruppi, tenendo conto delle circostanze nazionali. È stato ricordato che sia il Consiglio d'Europa - che ha adottato orientamenti in materia di assunzione, selezione, formazione e sviluppo del personale penitenziario e di sorveglianza di individui in libertà provvisoria - sia la rete delle accademie europee di formazione penitenziaria (EPTA) sono attivi in questo settore.

Per quanto riguarda i temi su cui andrebbero particolarmente incentrate le attività di formazione in futuro, appare opportuno esaminare le questioni pratiche derivanti dall'applicazione delle misure di sospensione condizionale e cautelari (decisione quadro 2008/947/GAI e decisione quadro 2009/829/GAI), nonché la recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, in particolare nell'ambito dell'applicazione della decisione quadro 2002/584/GAI. Alcune delegazioni hanno inoltre espresso l'esigenza che la formazione relativa alla direttiva sull'ordine europeo d'indagine (OEI) continui a essere organizzata in modo sistematico. È stata inoltre menzionata espressamente la necessità di rendere il personale penitenziario maggiormente consapevole delle disposizioni della decisione quadro 2008/909/GAI.

**3. Aggiornare costantemente i materiali di formazione e metterli a disposizione di una vasta gamma di operatori della giustizia attraverso la continua digitalizzazione dei programmi di formazione.**

Si tratta di una questione ricorrente. Alla luce dei continui sviluppi della giurisprudenza a livello europeo, nonché dell'introduzione di nuovi strumenti (ad esempio l'ordine europeo di indagine e, nel prossimo futuro, il nuovo quadro normativo in materia di congelamento e di confisca (regolamento (UE) 2018/1805)), i materiali di formazione devono essere aggiornati su base regolare. Per raggiungere un pubblico più ampio, i materiali di formazione UE devono inoltre essere tradotti non solo in francese e inglese, ma in più lingue dell'Unione.

La costante espansione dei formati di formazione a distanza e digitali potrebbe produrre risultati positivi. I partecipanti possono seguire tali corsi al proprio ritmo semplicemente utilizzando un computer collegato a Internet, senza dover viaggiare (un processo che, il più delle volte, si rivela dispendioso in termini di tempo e risorse). Tuttavia, la formazione frontale continua a essere essenziale per lo scambio di buone pratiche, la creazione di reti tra operatori e, in ultima analisi, il rafforzamento della fiducia reciproca e il miglioramento della cooperazione giudiziaria.

Tutte queste misure consentirebbero una diffusione più ampia della documentazione agli operatori che non hanno una buona conoscenza dell'inglese o del francese. La Commissione europea, Eurojust e la RGE hanno inoltre fornito materiali e manuali molto utili, che sono utilizzati quotidianamente dagli operatori del settore. La Commissione pubblicherà prossimamente un nuovo manuale sulla decisione quadro 2008/909/GAI. Gli specialisti della cooperazione UE in materia penale devono essere regolarmente aggiornati in merito agli sviluppi nel settore del riconoscimento reciproco e della fiducia reciproca, e in tal senso sono stati profusi sforzi significativi da parte della Commissione e di Eurojust. Tra i documenti che gli operatori utilizzano su base regolare a tal fine figurano ad esempio il "Manuale sull'emissione e l'esecuzione del mandato d'arresto europeo" elaborato dalla Commissione, gli orientamenti per decidere "quale giurisdizione deve essere competente ad avviare un'azione penale", la decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri e i documenti di Eurojust che forniscono una "Panoramica aggiornata della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea". Nel medio termine la Commissione potrebbe utilmente esaminare la possibilità di redigere nuovi manuali sugli ordini europei d'indagine e sulle misure di sospensione condizionale e cautelari, una volta che vi sarà un numero di casi sufficiente a sostenere l'avvio di tali iniziative.

In tale contesto, la piattaforma di formazione europea (PFE) consentirà, tramite il portale europeo della giustizia elettronica, di avere facilmente accesso (per via elettronica) ai corsi di formazione giuridica nazionali e dell'UE in tutta l'Unione, nonché ai materiali di formazione di una serie di erogatori di formazione per gli operatori della giustizia nell'UE, compresa la REFG. Gli operatori della giustizia potranno trovarvi non solo attività di formazione, ma anche materiale di autoapprendimento e materiale di formazione autonoma sui temi di interesse.

Da ultimo, ma non per importanza, accanto ai manuali diffusi a livello dell'UE è fondamentale che anche le autorità nazionali competenti degli Stati membri pubblichino manuali o orientamenti analoghi a livello nazionale.

#### **4. Formazione dei formatori e diffusione delle conoscenze a livello nazionale**

La legislazione dell'UE sulla cooperazione in materia penale e gli strumenti di riconoscimento reciproco dovrebbero essere integrati nei corsi di formazione nazionali. Inoltre, i formatori dovrebbero essere formati non solo in merito a tali disposizioni legislative o a tali strumenti, ma anche all'ordinamento giuridico del paese in cui si svolge la formazione (o, nel caso dei corsi di formazione internazionali, agli ordinamenti giuridici dei paesi pertinenti per i partecipanti), in modo che i partecipanti abbiano una migliore comprensione delle caratteristiche specifiche dell'ordinamento giuridico in questione. Si potrebbero inoltre prendere in esame soluzioni in base a cui coloro che hanno beneficiato di una formazione possano divulgare le conoscenze acquisite ad altri colleghi interessati, ad esempio redigendo sintesi, inoltrando i materiali di formazione e formando a loro volta i colleghi a livello locale. Sarebbe altresì utile mettere le conoscenze di queste persone, che sono altamente qualificate nel campo degli strumenti di riconoscimento reciproco, a disposizione dei colleghi, a livello nazionale o dell'UE (ad esempio ricorrendo a forum online riservati agli operatori, in cui potrebbero essere offerte opzioni giuridiche a partire da quesiti specifici).

### **C. Individuazione delle lacune nell'applicazione degli strumenti di riconoscimento reciproco e possibili soluzioni per colmarle**

La presidenza ha cercato di trattare due aspetti differenti del tema: in primo luogo, i motivi della minore applicazione di taluni strumenti di riconoscimento reciproco, in particolare la decisione quadro 2008/947/GAI (sospensione condizionale) e la decisione quadro 2009/829/GAI (misure cautelari); in secondo luogo, l'eventuale necessità di ulteriori proposte legislative nel settore dei diritti procedurali nei procedimenti penali e del trasferimento dei procedimenti penali.

#### **i) Utilizzo meno frequente della decisione quadro 2008/947/GAI e della decisione quadro 2009/829/GAI**

La maggior parte delle delegazioni ha rilevato che l'applicazione meno frequente della decisione quadro 2008/947/GAI (sospensione condizionale) e della decisione quadro 2009/829/GAI (misure cautelari) sarebbe stata oggetto di esame nel nono ciclo di valutazioni reciproche e che, quindi, non fosse il momento opportuno per discuterne. Inoltre, lo stesso tema è stato discusso in occasione della 51<sup>a</sup> riunione plenaria della rete giudiziaria europea tenutasi il 21-23 novembre 2018 a Vienna e le sue conclusioni sono state messe a disposizione nel documento 14574/18.

Tuttavia, poiché varie delegazioni hanno fornito un contributo significativo sulla questione, la presidenza ritiene che, fatti salvi i risultati del nono ciclo di valutazioni reciproche, risulterebbe comunque utile presentare brevemente i pareri di tale delegazioni, anche come metodo di controllo incrociato. Come di seguito dimostrato, le conclusioni tratte dalla presidenza dopo l'attento esame delle risposte fornite dalle delegazioni coincidono in larga parte con le conclusioni raggiunte durante la 51<sup>a</sup> riunione plenaria della RGE.

**La presidenza ritiene che occorra affrontare i seguenti aspetti:**

- è importante determinare se l'applicazione meno frequente delle due decisioni quadro (2008/947/GAI e 2009/829/GAI) sia dovuta al fatto che gli operatori non sono a conoscenza delle possibilità giuridiche che queste offrono/non hanno sufficiente esperienza nella loro applicazione oppure al fatto che per gli operatori le decisioni quadro non costituiscono strumenti adeguati di cooperazione che possano soddisfare le loro esigenze pratiche. A titolo di esempio, una delegazione ha fatto riferimento alle misure cautelari in cui il giudice deve stabilire l'affidabilità delle informazioni fornite dall'accusato; quando si ricevono tali informazioni dal potenziale Stato di esecuzione, l'imputato potrebbe già essere stato condannato, rendendo superflua la richiesta. Sembra quindi che in molti casi i tempi aggiuntivi necessari per lo scambio di informazioni supplementari comportino un notevole allungamento dei procedimenti, oltre i limiti temporali stabiliti dagli strumenti in questione, e che di conseguenza le misure non possano più essere applicate;
- è altresì importante determinare se l'applicazione meno frequente delle due decisioni quadro non possa semplicemente essere la conseguenza di un'armonizzazione insufficiente delle disposizioni procedurali sostanziali e di differenze nei processi di recepimento, che rendono di fatto impossibile riconoscere le decisioni (ad esempio, una delegazione ha fatto preciso riferimento alle differenze tra i sistemi giuridici che rendono gli strumenti inutilizzabili).

La presidenza è del parere che questa ipotesi di lavoro sarà verificata nel nono ciclo di valutazioni reciproche.

- ii) Per quanto riguarda la questione dell'eventuale necessità di ulteriori atti legislativi nel settore dei diritti procedurali nei procedimenti penali, varie delegazioni hanno commentato che nelle questioni in materia di diritto processuale penale permangono notevoli differenze tra gli Stati membri, il che giustificherebbe un'ulteriore analisi volta a stabilire se sarebbe raccomandabile e necessario intraprendere azioni legislative al riguardo. Altri Stati membri, tuttavia, hanno affermato chiaramente che non vi sarebbe la necessità di ulteriori azioni legislative nel settore, almeno non in questa fase. La presidenza ritiene che occorra proseguire le discussioni.

### **iii) Possibili proposte legislative relative alla cooperazione giudiziaria in materia penale**

Per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale a livello di UE, e in particolare gli strumenti di riconoscimento reciproco, è opinione comune degli operatori che la legislazione dell'UE sia sufficientemente completa e copra un'ampia gamma di aspetti. È tuttavia necessario rafforzare l'applicazione degli strumenti esistenti e migliorare le conoscenze degli operatori con attività di formazione continua e di sensibilizzazione.

Relativamente al trasferimento dei procedimenti penali, attualmente gli Stati membri dell'UE effettuano i trasferimenti dei procedimenti penali tra loro utilizzando strumenti del Consiglio d'Europa o sulla base della reciprocità. Due convenzioni, in particolare, sono state spesso citate dagli Stati membri in quanto forniscono soluzioni valide qualora sia necessario trasferire un procedimento a un altro Stato - la Convenzione europea sul trasferimento delle procedure penali (Strasburgo, 1972) e l'articolo 21 ("Denuncia ai fini di perseguimenti") della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (Strasburgo, 1959).

A un primo sguardo l'utilizzo di tali strumenti dovrebbe essere sufficiente. In effetti vi sono Stati membri che ritengono che il quadro giuridico sia sufficientemente completo e che funzioni in modo soddisfacente; d'altro canto, il numero concreto di casi cui sono confrontati alcuni Stati membri dimostra che talvolta non sia così. Inoltre, solo 13 Stati membri sono parte della Convenzione europea sul trasferimento delle procedure penali, e l'unica altra opzione valida, ossia che gli Stati membri facciano richiesta di trasferimento di un procedimento in base alla reciprocità, è possibile soltanto se entrambi gli Stati consentono tale cooperazione nell'ambito di un regime di reciprocità. Anche l'utilizzo dell'articolo 21 della Convenzione di assistenza giudiziaria in materia penale del 1959 presenta dei limiti. Pertanto, senza entrare nei dettagli dell'argomento, la presidenza, sostenuta anche da alcuni Stati membri, ritiene che uno strumento apposito applicabile a livello di UE potrebbe avere maggiori ambizioni rispetto a questi due strumenti, adottati molto tempo fa. Potrebbe altresì presentare migliori soluzioni riguardo al grado di armonizzazione o di ravvicinamento esistente a livello di UE, il che produrrebbe più esiti positivi rispetto all'attuale regime del Consiglio d'Europa.

Il trasferimento di procedimento può essere utilizzato in situazioni in cui, per esempio, sia ovvio che l'obiettivo del sistema di giustizia penale possa essere meglio conseguito nello Stato di esecuzione (ad esempio se occorre trasferire le prove allo Stato di esecuzione in quanto la persona vi risiede, o perché il reato è stato commesso prevalentemente nel territorio dello Stato di esecuzione, o ancora perché vi si trova già la maggior parte delle prove). Il trasferimento di procedimento può essere utilizzato anche quando la consegna basata sul mandato d'arresto europeo non può essere completata. L'applicazione del principio "*aut dedere aut judicare*" in questo contesto rappresenta una valida alternativa per assicurare che le finalità del processo di giustizia penale siano soddisfatte e che sia applicato il concetto di giusta punizione.

Una proposta di questo tipo non è nuova: nel 2009, durante la presidenza svedese, è stata presentata una proposta di decisione quadro relativa al trasferimento dei procedimenti penali, ma non si è raggiunto un accordo su tale iniziativa lanciata da 15 Stati membri.

Tuttavia, la presidenza ritiene che ora possa essere venuto il momento di rivalutare la situazione in questo particolare settore. Si tratta di un processo che potrebbe iniziare gradualmente, e si potrebbero affrontare i seguenti aspetti in futuro, nel medio termine:

- a) ottenere una chiara valutazione dell'applicazione concreta del principio *aut dedere aut judicare* a livello di UE nel quadro delle procedure del mandato di arresto europeo, quale mezzo per evitare l'impunità e in relazione ai mandati di arresto europei rifiutati; inoltre, per i casi in cui il mandato di arresto europeo è stato emesso a fini di esecuzione di una condanna, valutare se gli Stati membri, in quanto Stati di esecuzione, sono in grado, fatto salvo il quadro giuridico applicabile, di assumere l'esecuzione della condanna emessa nei confronti delle persone ricercate;
- b) esaminare ulteriormente nel medio termine la necessità di presentare una proposta legislativa sul trasferimento dei procedimenti penali in un contesto più ampio, compresa la valutazione delle disposizioni della decisione quadro 2009/948/GAI sui conflitti di giurisdizione. Ciò potrebbe partire da una chiara valutazione in futuro del numero di casi attualmente oggetto di trasferimento di procedimento e dell'applicazione pratica degli strumenti alternativi (non dell'UE).

## **D. Miglioramento del quadro istituzionale che consente il funzionamento corretto della cooperazione giudiziaria in materia penale**

La discussione su questa tematica ha rivelato che gli Stati membri concordano sul fatto che Eurojust e la RGE svolgono un ruolo cruciale nella promozione della cooperazione giudiziaria in materia penale, come dimostrato dai risultati che hanno raggiunto a partire dalla loro istituzione. Gli Stati membri hanno sottolineato la necessità di preservare lo status quo per quanto concerne la partecipazione di Eurojust e della RGE alle attività del Gruppo DROIPEN.

La maggior parte delle delegazioni ritiene che il sito web della RGE funzioni molto bene e che i suoi strumenti elettronici (ad esempio l'atlante giudiziario, le *Fiches Belges*, la biblioteca legale) siano estremamente utili e di semplice utilizzo per giudici, procuratori e rappresentanti delle autorità centrali. In effetti, si è messo in evidenza il sito web della RGE quale migliore risorsa dove i professionisti dell'UE possono trovare informazioni pertinenti sugli strumenti di riconoscimento reciproco applicabili a livello dell'UE.

Molte delegazioni hanno menzionato in modo specifico Eurojust e la RGE come esempi di successo.

Ciononostante, è necessario menzionare vari punti che potrebbero migliorare le attività sia di Eurojust che della RGE.

### **1. Per quanto concerne sia Eurojust che la Rete giudiziaria europea:**

- Eurojust e la RGE dovrebbero continuare a svolgere un ruolo attivo nell'affrontare gli ostacoli e nell'individuare le migliori prassi nell'applicazione degli strumenti di riconoscimento reciproco;
- i documenti elaborati da Eurojust e dalla RGE in merito all'applicazione pratica degli strumenti di riconoscimento reciproco sono molto utili per i professionisti. Si è fatto specifico riferimento alla sintesi della giurisprudenza della CGUE relativa alla decisione quadro sul MAE e alle relazioni sul recupero dei beni, nonché alle conclusioni della RGE sull'ordine europeo d'indagine.

2. Per quanto concerne **Eurojust**:

- occorre garantire che Eurojust stesso abbia accesso alle piattaforme esistenti e future, come la piattaforma sicura per lo scambio di prove elettroniche messa a punto dalla Commissione;
- occorre garantire che Eurojust disponga di risorse finanziarie appropriate che gli consentano di continuare a operare come minimo a condizioni pari a quelle odierne.

3. Per quanto concerne la **rete giudiziaria europea**:

- è importante che il segretariato generale divulghi con regolarità le conclusioni della riunione plenaria della RGE presso le delegazioni degli Stati membri. Le conclusioni vanno anche divulgate a livello nazionale da ogni Stato membro, affinché un'ampia gamma di professionisti possa utilizzarne le informazioni;
- è inoltre necessario fornire a Eurojust risorse adeguate affinché mantenga intatto il funzionamento della RGE.

4. Per quanto concerne il **COPEN**:

in seguito alle consultazioni tenute dalla presidenza in merito al ruolo del COPEN, gli Stati membri coinvolti in questo dialogo attivo hanno fatto circolare varie idee preziose:

- nelle discussioni del COPEN tener conto con regolarità della misura in cui gli strumenti di riconoscimento reciproco sono applicati;
- invitare Eurojust e la RGE nonché, laddove necessario, altre reti giudiziarie alle riunioni del COPEN in cui si discutono aspetti che li interessano direttamente nel quadro della procedura legislativa ordinaria;

- individuare nuove sfide e buone prassi e discutere delle potenziali questioni che emergono da nuove sentenze della CGUE e da problemi pratici ricorrenti;
- prevedere all'ordine del giorno delle riunioni (generali) del COPEN tematiche specifiche e pratiche relative agli strumenti di riconoscimento reciproco e trovare soluzioni a esse correlate.

**5. Per quanto concerne la Commissione:**

varie delegazioni hanno menzionato il prezioso contributo della Commissione a livello istituzionale, segnatamente attraverso l'organizzazione di riunioni di esperti su strumenti dell'UE e, in particolare, sull'applicazione del principio del riconoscimento reciproco a livello dell'UE. Ritengono che in futuro tali riunioni debbano essere tenute sistematicamente per discutere di ogni strumento di riconoscimento reciproco, prime e dopo la sua attuazione.

**La presidenza ritiene che nel quadro di questo punto occorra affrontare i seguenti aspetti:**

1. Eurojust e la RGE dovrebbero continuare a concentrarsi sulle rispettive attività pratiche e operative, e per farlo al meglio delle loro capacità Eurojust dovrebbe poter contare su un bilancio adeguato, nell'ambito del quadro finanziario applicabile, che non dovrebbe ostacolare in nessun modo le sue attività quotidiane, né di conseguenza quelle della RGE. Eurojust e la RGE dovrebbero continuare a lavorare, anche nel quadro del sistema di coordinamento nazionale Eurojust, per determinare chi tra le due entità è la più indicata a occuparsi di casi concreti. Per quanto concerne le proposte legislative future per le quali saranno necessari riscontri da parte dei professionisti, Eurojust e la RGE, o qualsiasi altre rete giudiziaria pertinente, potrebbero essere invitati alle riunioni del COPEN sin dalle prime fasi, a seconda delle esigenze, per presentare la loro preziosa opinione in modo tempestivo nel quadro del processo di consultazione.
2. Il COPEN dovrebbe mantenere la propria metodologia di lavoro attuale, ma dovrebbe valutare periodicamente, partendo dallo specifico contesto concreto, l'opportunità di tenere riunioni generali più di una volta a semestre.