

Verso un'efficace amministrazione della giustizia nell'Unione europea. L'ordinamento italiano recepisce sette Decisioni Quadro per il rafforzamento della cooperazione giudiziaria in materia penale.

di Maria Francesca Cucchiara e Lorenzo Roccatagliata

Sommario. 1. Introduzione - 2. D. lgs. 34/2016. La costituzione di squadre investigative comuni - 3. D. lgs. 35/2016. L'esecuzione dei provvedimenti di blocco dei beni e di sequestro probatorio - 4. D. lgs. 36/2016. Il riconoscimento alle misure alternative alla detenzione cautelare - 5. D. lgs. 37/2016. Il riconoscimento alle sanzioni pecuniarie - 6. D. lgs. 38/2016. Il riconoscimento delle sentenze di condanna con pena sospesa - 7. D. lgs. 31/2016. Il rafforzamento dei diritti processuali nel mutuo riconoscimento delle decisioni *in absentia* - 8. D. lgs. 29/2016. La prevenzione e la risoluzione dei conflitti di giurisdizione in materia penale - 9. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

I drammatici attacchi terroristici che hanno recentemente sconvolto l'Europa e che rischiano di minare alla base l'ideale di uno Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, ci inducono a riflettere sulla necessità di sviluppare nuovi e più efficaci meccanismi di cooperazione processuale in materia penale. Un primo passo in questo senso potrebbe consistere nel fare un effettivo impiego degli strumenti già esistenti che, pur con alcuni limiti, agevolano la collaborazione tra le autorità giudiziarie e di polizia degli Stati membri.

In questa direzione sembrano porsi alcuni recenti provvedimenti normativi adottati dal legislatore italiano. Nel marzo scorso sono infatti entrati in vigore, a seguito della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, ben 7 decreti legislativi con i quali l'Italia ha recepito, pur con grande ritardo, alcune importanti Decisioni Quadro nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale. Si tratta di atti adottati prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nell'ambito dell'ex Terzo Pilastro dell'Unione europea, e che avrebbero dovuto essere recepiti da diversi anni (da più di un decennio, in alcuni casi). Il recepimento, imposto dalla Legge di delegazione europea 2014 (L. 9.07.2015, n. 114, art. 18), è dunque quanto mai opportuno, non



solo perché mette il nostro ordinamento al passo con gli altri Stati UE che già avevano provveduto alla trasposizione delle Decisioni Quadro, ma anche perché pone l'Italia al riparo dal rischio di incorrere nella procedura di infrazione ⁽¹⁾.

Senz'altro, dal punto di vista contenutistico, le citate Decisioni Quadro risentono del meccanismo legislativo che caratterizzava l'ex Terzo Pilastro. Infatti, si tratta di atti del Consiglio UE, organo rappresentativo degli interessi nazionali, che in questa materia godeva di un potere decisionale esclusivo, deliberando all'unanimità. Tale regola di voto ha inevitabilmente condotto a soluzioni di compromesso, necessarie per mettere d'accordo tutti gli Stati membri, mentre il coinvolgimento del Parlamento europeo, spesso portatore di istanze garantiste, era in questo settore estremamente circoscritto.

Nonostante questi limiti, le misure recepite con i provvedimenti di seguito commentati costituiscono indubbiamente un passo avanti nella direzione di una più efficiente amministrazione della giustizia nell'Unione, facilitando la cooperazione tra le autorità giudiziarie e di polizia nel corso della fase investigativa, la circolazione e lo scambio di prove tra Stati membri, nonché l'esecuzione dei provvedimenti cautelari e delle decisioni giudiziarie.

2. D. lgs. 34/2016. La costituzione di squadre investigative comuni

Il D. Lgs. 15.02.2016, n. 34, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 10 marzo scorso ed entrato in vigore il 25 marzo, recepisce con ben 13 anni di ritardo la Decisione Quadro 2002/465/GAI sulle squadre investigative comuni. Tale Decisione Quadro consente la formazione di squadre investigative multi-nazionali, operanti simultaneamente in più Stati membri. Recependola, il D. Lgs. 34/2016 introduce dunque, almeno in via potenziale, uno strumento rivoluzionario

¹ Come noto, la competenza della Corte di Giustizia con riferimento agli atti dell'ex Terzo Pilastro è stata, fin dal Trattato di Maastricht, soggetta a diversi limiti e a regole specifiche. In particolare, non era prevista la possibilità per la Commissione europea di intraprendere la procedura di infrazione in caso di mancato o erroneo recepimento di tali atti da parte degli Stati membri. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (nel 2009) le materie in passato collocate all'interno del Terzo Pilastro sono state sottoposte a una disciplina transitoria che ha prorogato per 5 anni tali limiti alle attribuzioni della Corte di Giustizia e della Commissione europea (Protocollo n. 36). Venuto meno, il 1 dicembre 2014, il regime transitorio previsto dal Trattato di Lisbona, si è quindi aperta la possibilità per la Commissione di esperire una procedura di infrazione nei confronti degli Stati membri inadempienti anche con riferimento a tali atti.



volto ad agevolare l'accertamento e la repressione dei crimini transnazionali e a consentire il superamento del complesso meccanismo delle rogatorie (²).

Autorità competente a inoltrare e a ricevere la richiesta di costituire una squadra investigativa comune, secondo la disciplina introdotta dal D. Lgs. 34/2016, è il Procuratore della Repubblica. L'art. 2 prevede che il Procuratore della Repubblica possa agire di propria iniziativa, presentando una richiesta di istituzione di una squadra investigativa comune, qualora proceda a indagini relative a una serie di gravi delitti (³), ovvero ogniqualvolta vi sia comunque *"l'esigenza di compiere indagini particolarmente complesse sul territorio di più Stati membri o di assicurarne il coordinamento"*. Nel caso di richiesta proveniente dall'autorità giudiziaria di un altro Stato membro, invece, è prevista la possibilità di non dar corso alla richiesta qualora il Procuratore della Repubblica che riceve la domanda rilevi che essa comporti *"il compimento di atti espressamente vietati dalla legge o contrari ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano"* (art. 3, co. 4).

Concretamente, la composizione della squadra e la finalità delle investigazioni comuni dovranno essere stabilite, di volta in volta, in un atto costitutivo, sottoscritto di comune accordo dalle autorità competenti degli Stati coinvolti. A tale atto deve essere inoltre allegato un *"piano d'azione operativo"*, contenente le misure organizzative e le modalità di esecuzione delle operazioni (art. 4). Poco opportunamente il legislatore italiano ha ritenuto tuttavia di non cogliere la possibilità, offerta dalla Decisione Quadro 2002/465/GAI (art. 1, comma 12), di consentire la partecipazione anche di *"persone diverse dai rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri che costituiscono la squadra"*, quali, ad esempio, i membri di Europol o dell'OLAF.

Sul piano dell'utilizzabilità degli atti di indagine compiuti e delle informazioni acquisite dalle squadre investigative comuni, si pone inoltre il problema dell'efficacia degli atti com-

² La portata innovativa del provvedimento si comprende con maggior evidenza se si considera che l'Italia non ha, ad oggi, ancora ratificato la *Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea*, firmata a Bruxelles il 29.05.2000, che già consentiva a sua volta la costituzione di squadre investigative comuni tra Stati UE.

³ Si tratta dei delitti di cui agli articoli 51, commi 3-bis, 3-quater e 3-quinquies, e 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, o di altri delitti per i quali sia prevista la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a cinque anni.



piuti all'estero. A norma dell'art. 6, co. 3, del Decreto essi hanno la medesima efficacia "*degli atti corrispondenti compiuti secondo le disposizioni del codice di procedura penale e sono utilizzabili secondo la legge italiana*". In proposito, sebbene il D. Lgs. 34/2016 non faccia cenno ai diritti di partecipazione della difesa al compimento di taluni atti d'indagine, si deve ritenere che il richiamo alle norme del codice di procedura penale comprenda altresì le norme poste a tutela delle garanzie difensive, con conseguente inutilizzabilità degli atti compiuti all'estero ai quali la difesa non sia stata posta in grado di assistere, analogamente a quanto già avviene con riferimento all'istituto della rogatoria internazionale (art. 431, lett. f), c.p.p.). In questa prospettiva, pur se non espressamente previsto dal D. Lgs. 34/2016, è auspicabile che, nel redigere gli accordi costitutivi delle squadre investigative comuni e gli annessi piani d'azione operativi, l'autorità giudiziaria italiana si premuri di ricercare modalità condivise di acquisizione probatoria, al fine di evitare di compiere atti che risultino poi del tutto inutilizzabili in sede processuale.

3. D. lgs. 35/2016. L'esecuzione dei provvedimenti di blocco dei beni e di sequestro probatorio

Anche il D. Lgs. 15.02.2016, n. 35, pubblicato in Gazzetta Ufficiale l'11 marzo scorso ed entrato in vigore il 26 marzo, costituisce uno strumento finalizzato al superamento del meccanismo delle rogatorie. Esso, infatti, dà trasposizione, con più di 10 anni di ritardo, alla Decisione Quadro 2003/577/GAI, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni e di sequestro probatorio. Tale Decisione Quadro si fonda sul principio del mutuo riconoscimento e della esecuzione immediata dei provvedimenti tra le autorità giudiziarie dei diversi Stati membri e costituisce una notevole semplificazione rispetto alla rogatoria, non prevedendo alcun intervento di autorità centrali extra-giudiziarie portatrici di valutazioni e interessi extra-giuridici.

In generale, sono da ritenersi ricompresi nell'ambito di applicazione del D. Lgs. 35/2016 sia il sequestro probatorio del corpo del reato e delle cose ad esso pertinenti, sia il sequestro preventivo finalizzato alla confisca. Rispetto alla definizione molto vaga di "*provvedimento di blocco o di sequestro*" presente nella Decisione Quadro, il legislatore nazionale fornisce alcune precisazioni, facendo espresso riferimento alle nozioni di corpo del reato e cose pertinenti al reato, nonché ai casi e ai limiti previsti dall'art. 240 c.p. per quanto concerne le cose che possono costituire oggetto di confisca (art. 2).



Il presupposto del reciproco riconoscimento e dell'immediata esecuzione dei provvedimenti di sequestro è costituito, in via di principio, dalla doppia incriminazione, ovvero dalla previsione come reato, sia nello Stato membro che ha emesso la misura, sia nello Stato che riceve la richiesta di esecuzione, dei fatti per cui si procede. Tale regola, tuttavia, subisce importanti deroghe per una serie di gravi reati, come l'associazione per delinquere, il terrorismo, il traffico di stupefacenti, purché puniti nello Stato di emissione della misura con una pena non inferiore nel massimo ai tre anni (art. 3). Un'altra rilevante deroga riguarda i reati tributari, con riferimento ai quali l'esecuzione del provvedimento di blocco o di sequestro proveniente da altro Stato non può essere rifiutata per il solo fatto che la legge italiana non imponga lo stesso tipo di tasse o imposte o per altra divergenza normativa tra la legislazione italiana e quella dello Stato di emissione (art. 6, co. 4, lett. e).

Il legislatore nazionale si è preoccupato principalmente di disciplinare le modalità di esecuzione in Italia del provvedimento emesso dall'autorità giudiziaria di un altro Stato membro. Autorità competente a provvedere sulle richieste provenienti da Stati terzi è il Procuratore della Repubblica, il quale provvede con decreto. Il Procuratore può rifiutare di eseguire il provvedimento emesso in un altro Stato membro qualora non ricorrano i presupposti sopra descritti per il riconoscimento della misura, oppure nel caso manchino o siano incomplete le informazioni relative al provvedimento straniero, nel caso di immunità del destinatario della misura, o, ancora, nel caso di violazione del divieto del *ne bis in idem* (art. 5). Disposizioni specifiche sono previste per il caso in cui il provvedimento di blocco o sequestro sia stato emesso a fini di confisca, così confermandone l'esecuzione alle pertinenti regole processuali italiane. In primo luogo, nei casi in cui si applica il principio della doppia incriminazione, il riconoscimento e l'esecuzione del provvedimento hanno luogo soltanto qualora i fatti per cui si procede configurino un reato per il quale la legge italiana consente il sequestro preventivo *ex art. 321, co. 2, c.p.p.* (art. 3, co. 3). In secondo luogo, coerentemente con quanto previsto per il sequestro preventivo dall'art. 321 c.p.p., il Procuratore della Repubblica che riceva la richiesta di riconoscimento del provvedimento di blocco o di sequestro a fini di confisca, presenta le proprie richieste in merito al Giudice per le indagini preliminari, il quale decide secondo i criteri sopra descritti (art. 5, co. 2).

Infine, il D. Lgs. 35/2016 estende opportunamente ai decreti di riconoscimento ed esecuzione dei provvedimenti di blocco o di sequestro la disciplina delle impugnazioni reali di



cui agli artt. 324, 322 *bis* e 325 c.p.p., precisando che, ovviamente, resta preclusa la contestazione in tale sede dei motivi di merito sui quali si fonda il provvedimento.

4. D. lgs. 36/2016. Il riconoscimento alle misure alternative alla detenzione cautelare

Il D. Lgs. 15.02.2016, n. 36, pubblicato in Gazzetta Ufficiale l'11 marzo scorso ed in vigore dal 26 marzo, recepisce la Decisione Quadro 2009/829/GAI che impone agli Stati membri il reciproco riconoscimento delle decisioni esecutive emesse da ogni Stato europeo, le quali dispongono misure cautelari personali alternative alla custodia.

Il procedimento di mutuo riconoscimento anzitutto riguarda solo le decisioni esecutive di alcune misure cautelari, in particolare: a) l'obbligo della persona di comunicare ogni cambiamento di residenza; b) il divieto di frequentare determinati luoghi, posti o zone definite nello Stato di emissione o di esecuzione; c) l'obbligo di rimanere in un luogo determinato, eventualmente in ore stabilite; d) le restrizioni del diritto di lasciare il territorio dello Stato di esecuzione; e) l'obbligo di presentarsi nelle ore stabilite presso una determinata autorità; f) l'obbligo di evitare contatti con determinate persone (art. 8). E dell'esecuzione di tali misure può essere inoltrata richiesta allo Stato membro in cui l'interessato risiede legalmente e abitualmente nei casi in cui lo stesso, informato delle misure in questione, acconsenta a ritornare in detto Stato (art. 9).

Inoltre, la procedura prevede la presentazione da parte dello Stato di emissione della decisione stessa, contestualmente al certificato allegato alla Decisione Quadro debitamente compilato con tutte le informazioni necessarie all'espletamento degli atti necessari all'esecuzione (art. 10). Dal canto suo, lo Stato di esecuzione riconosce la decisione entro venti giorni lavorativi e adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di garantire l'esecuzione e la sorveglianza della misura (art. 12). Inoltre, poiché la legge applicabile alla fase di sorveglianza è quella dello Stato di esecuzione (art. 16), qualora la misura richiesta dallo Stato di emissione sia incompatibile con tale normativa, lo Stato di esecuzione può adattare la misura al tipo di misure cautelari che si applica nel proprio ordinamento a reati equivalenti, a patto che essa corrisponda, il più possibile, alla misura cautelare disposta nello Stato di emissione e che in ogni caso non risulti più severa (art. 13).



Il riconoscimento della decisione avviene senza verifica della doppia incriminazione del fatto, se la misura è disposta per determinati reati ⁽⁴⁾, specificati dalla Decisione Quadro, a patto che gli stessi siano punibili nello Stato di emissione con una pena detentiva o una misura privativa della libertà personale della durata massima non inferiore a tre anni (art. 14).

Infine, lo Stato di esecuzione può negare il riconoscimento qualora risultino disattese le regole del procedimento, in particolare gli artt. 9 e 10 della Decisione Quadro, risulti violato il principio di *ne bis in idem*, o i fatti contestati risultino prescritti, oppure ancora l'interessato non risulti punibile nello Stato di esecuzione per motivi di età o immunità (art. 15). In ogni caso, il riconoscimento non può essere rifiutato in materia di tasse o di imposte, di dogana e di moneta, in base al fatto che la legislazione dello Stato di esecuzione non impone lo stesso tipo di tasse o di imposte. Infine la Decisione pone una serie di regole sulla continuità della sorveglianza in capo allo Stato di esecuzione e sui rapporti e le comunicazioni tra i due Stati fintanto che la misura rimane in vigore (artt. 17-22).

Il D. Lgs. 36/2016 recepisce le norme appena descritte, le quali sono dunque inserite nell'ordinamento italiano. In particolare esso rende il procedimento applicabile a tutte le misure già previste dalla Decisione Quadro, con l'aggiunta della misura del divieto temporaneo di esercitare determinate attività professionali (art. 4, D. Lgs. 36/2016). Inoltre, il Decreto stabilisce la competenza del Pubblico Ministero presso il giudice che ha emesso il provvedimento ad inoltrare all'estero la richiesta di riconoscimento per il tramite del Ministero della Giustizia (art. 3 e 7), mentre rende competente la Corte d'Appello nel cui distretto l'interessato ha la propria residenza legale o abituale (o abbia manifestato la volontà di trasferirsi per l'esecuzione della misura) per il riconoscimento delle richieste provenienti dall'estero.

Infine, le regole disposte con riferimento alla procedura in sé, alle condizioni per il riconoscimento, ai motivi di diniego e via dicendo, paiono modellate sulle norme della Decisione Quadro, senza che si notino particolari scollamenti.

⁴ A titolo esemplificativo, si citano: l'associazione per delinquere, i reati di terrorismo, tratta di esseri umani, traffico di stupefacenti, traffico illecito di armi, corruzione, frode, riciclaggio, criminalità informatica, criminalità ambientale, omicidio volontario e lesioni gravi, truffa, estorsione, nonché varie tipologie di falso.



5. D. lgs. 37/2016. Il riconoscimento alle sanzioni pecuniarie

Il D. Lgs. 15.02.2016, n. 37, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 12 marzo scorso ed in vigore dal 27 marzo, costituisce l'attuazione alla Decisione Quadro 2005/214/GAI in tema di reciproco riconoscimento da parte degli stati membri dell'Unione delle sanzioni pecuniarie.

La Decisione in parola aveva sancito le regole per il riconoscimento nel territorio dell'Unione delle sentenze di applicazione delle sanzioni pecuniarie in via definitiva, a seguito della commissione di illeciti penali o amministrativi, emesse da uno qualunque degli Stati membri.

Nello specifico, per ciò che riguarda il meccanismo di riconoscimento, occorre chiarire che, pur valendo per decisioni penali e civili, lo stesso scatta solamente per quelle decisioni che in ogni caso il condannato abbia potuto (o avrebbe potuto) impugnare avanti l'autorità giudiziaria penale (art. 1). Va inoltre precisato che la nozione di sanzione pecuniaria è invero molto ampia, includendo oltre alla pena in senso stretto, anche: a) ogni somma di denaro dovuta a titolo di risarcimento delle vittime (qualora esse non si siano costituite parte civile nel processo penale); b) ogni somma di denaro dovuta per condanna alle spese di procedimenti giudiziari o amministrativi connessi alla decisione; c) ogni somma di denaro per la quale vi è condanna al versamento in favore di un fondo pubblico o di organizzazioni di assistenza alle vittime imposta nella stessa decisione.

Ciò detto, il procedimento di riconoscimento è così articolato. Lo Stato che emette la decisione, trasmette la richiesta di esecuzione delle sanzioni, mediante presentazione del certificato, come da modello allegato alla Decisione Quadro (all. 1). Lo Stato di esecuzione - individuato come il luogo in cui il condannato al pagamento della sanzione dispone di beni o di un reddito, ha la residenza abituale o la propria sede statutaria-, ricevuta la richiesta, la esegue senza alcuna verifica della doppia punibilità del fatto (artt. 4 e 6), in tutti i casi in cui la condotta che ha dato luogo alla decisione rientri nel novero degli specifici reati previsti dall'articolo 5 §1 (⁵). Qualora al contrario la sanzione pecuniaria sia stata comminata per fatti diversi da quelli previsti dall'art. 5 §1, lo Stato di esecuzione può subordinare il riconosci-

⁵ Si tratta - in gran parte - dei medesimi reati già citati con riferimento al D. Lgs. 35/2016 e al D. Lgs. 36/2016.



mento e l'esecuzione della decisione alla previa verifica della doppia punibilità del fatto (art. 5 §3).

A fronte di questo obbligo generale di riconoscimento, gli Stati possono opporre alcuni motivi di diniego (art. 7), tra i quali a titolo esemplificativo giova citare: a) carenza o vizi formali del certificato emesso dallo stato richiedente; b) sussistenza di una decisione per gli stessi fatti nei confronti della persona in un qualunque Stato europeo; c) maturazione della prescrizione della pena, sempre che il fatto commesso sussista la giurisdizione dello Stato di esecuzione; d) il fatto non costituisce reato nello stato di esecuzione e non è compreso nel novero delle condotte di cui all'art. 5; e) secondo la legge dello stato di esecuzione il fatto è stato commesso interamente o parzialmente nel proprio territorio; f) risulta che il condannato non sia stato debitamente informato del procedimento; g) la sanzione sia di lieve entità (inferiore a euro 70).

Infine, la Decisione Quadro da un lato precisa che il procedimento di esecuzione è regolato dalla legge dello Stato di esecuzione (art. 9), e dall'altro lato stabilisce che, qualora non sia possibile eseguire la sanzione pecuniaria e lo Stato della decisione presti il proprio consenso, lo Stato di esecuzione possa applicare sanzioni alternative - anche privative della libertà - se previste dalla legislazione interna (art. 10).

Orbene, il Decreto Legislativo n. 37/2016 si limita a recepire tutte le regole appena descritte, in modo da renderle effettivamente cogenti nella giurisdizione italiana. Ad esse il Decreto solamente aggiunge alcune precisazioni con riferimento agli organi competenti a formulare le proprie richieste e ad eseguire quelle degli altri Stati. Anzitutto, competente a trasmettere la richiesta di esecuzione è il Pubblico Ministero presso il tribunale che ha emesso la decisione sulle sanzioni pecuniarie, o nel cui circondario ha sede l'autorità amministrativa che si è pronunciata in merito alla sanzione amministrativa (art. 4). Infine, la competenza a decidere sul riconoscimento delle richieste provenienti dall'estero spetta, previa richiesta del Procuratore Generale, alla Corte di Appello nel cui distretto la persona condannata dispone di beni o di un reddito, risiede e dimora abitualmente, ovvero ha la propria sede nel momento in cui il provvedimento è trasmesso dall'estero (artt. 8 e 11).

6. D. lgs. 38/2016. Il riconoscimento delle sentenze di condanna con pena sospesa

Il D. Lgs. 15.02.2016, n. 38, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 14 marzo ed in vigore dal 29 marzo, recepisce la Decisione Quadro 2008/947/GAI, che impone agli Stati membri il reciproco riconoscimento delle decisioni di condanna che dispongano la sospensione condizionale della pena, la liberazione condizionale o l'applicazione di sanzioni sostitutive, nonché la mutua sorveglianza di tali misure.

È anzitutto necessario precisare che la procedura di riconoscimento di tali decisioni presenta notevoli analogie con la Decisione Quadro 2009/829/GAI, già analizzata al paragrafo 3. Infatti, non solo le misure cui si applica sono in gran parte le medesime stabilite da quest'ultima a titolo cautelare (art. 4) ⁽⁶⁾, ma la fase rituale stessa risulta notevolmente simile. E pertanto, il riconoscimento riguarda solo decisioni definitive (art. 2 §1) e può essere richiesto allo Stato membro in cui la persona condannata risiede legalmente o abitualmente, nei casi in cui sia ritornata o voglia ritornare in tale Stato (art. 5 §1). Quanto agli adempimenti tecnici, lo Stato di emissione trasmette, unitamente alla decisione, anche il certificato allegato alla Decisione Quadro debitamente compilato (art. 6). Per parte sua, lo Stato che riceve la richiesta riconosce la decisione adottando i provvedimenti all'uopo necessari (art. 8), e provvedendo agli opportuni adattamenti (in ogni caso non più afflittivi), qualora la misura sia incompatibile con la propria legislazione (art. 9). Tale riconoscimento è effettuato senza verifica della doppia incriminazione, ove la misura sia stata disposta per gli specifici reati già elencati nelle Decisioni Quadro 2005/214/GAI e 2009/829/GAI (art. 10). Infine, lo Stato di esecuzione può opporsi al riconoscimento, invocando uno degli ormai noti motivi di rifiuto (art. 11).

Allo Stato di esecuzione è posto un termine di sessanta giorni dalla ricezione della decisione per pronunciarsi sul riconoscimento (art. 12). Ove la decisione sia riconosciuta, alla misura si applica la legge dello Stato di esecuzione (art. 13), il quale è competente per tutte le ulteriori decisioni ad essa connesse (art. 14). Infine, lo Stato emittente è senza indugio informato dallo Stato di esecuzione, circa il riconoscimento della sentenza, così come di ogni questione relativa all'applicazione e alla sorveglianza della misura applicata e della sua cessazione (art. 18).

⁶ Si veda a tal proposito l'articolo 8, Decisione Quadro 2009/829/GAI.



Il Decreto in commento recepisce le norme descritte, affidando il passaggio “in uscita”, ovvero lo Stato di emissione sia l’Italia, alla competenza del Pubblico Ministero presso il giudice dell’esecuzione (art. 665 c.p.p.) per il tramite del Ministero della Giustizia, e quello “in entrata”, in cui l’Italia gioca invece il ruolo di Stato di esecuzione, alla competenza della Corte d’Appello nel cui distretto la persona condannata ha la residenza legale o abituale, o ha manifestato la volontà di trasferirsi. Il procedimento in sé è recepito senza rilevanti modifiche rispetto alla Decisione Quadro.

7. D. lgs. 31/2016. Il rafforzamento dei diritti processuali nel mutuo riconoscimento delle decisioni *in absentia*

Il D. Lgs. 15.02.2016, n. 31, inserito in Gazzetta Ufficiale lo scorso 8 marzo ed in vigore dal 23 marzo, recepisce la Decisione Quadro 2009/299/GAI, la quale mira a rafforzare i diritti processuali delle persone fisiche e a promuovere l’applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni pronunciate in assenza dell’interessato al processo.

La Decisione Quadro in parola interviene a modificare le precedenti Decisioni Quadro 2002/584/GAI in tema di Mandato d’Arresto Europeo (MAE), 2005/214/GAI in tema di reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie, 2006/783/GAI sul mutuo riconoscimento delle decisioni di confisca, 2008/909/GAI in tema di riconoscimento delle sentenze che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, 2008/947/GAI sul riconoscimento delle decisioni di sospensione condizionale della pena.

Dunque, la Decisione Quadro 2009/299/GAI pone alcune garanzie nelle fasi di esecuzione dei provvedimenti relativi alle materie appena citate, nei casi in cui gli stessi siano stati emessi all’esito di un procedimento *in absentia*. In particolare, la Decisione Quadro stabilisce che lo Stato, a cui è stata formulata una richiesta di esecuzione di uno di detti provvedimenti, può rifiutare di eseguire tale richiesta, se risulta che lo Stato emittente: a) non ha provveduto ad informare l’interessato circa la data e il luogo del processo culminato con la decisione; b) non ha garantito la difesa tecnica di fiducia o d’ufficio; c) non ha debitamente informato l’interessato della possibilità di opporsi alla decisione (e non risulta che l’interessato abbia espressamente dichiarato di non opporsi); d) non informerà l’interessato del diritto a ricorrere contro la decisione o ad un nuovo processo (e dei termini in cui proporre tali mezzi procedurali) nemmeno dopo l’esecuzione del mandato (artt. 2-6).



In verità, il D. Lgs. 31/2016 recepisce solo parzialmente le modifiche della Decisione Quadro. Infatti, esso conforma l'ordinamento interno solo con riferimento alle modifiche alle Decisioni Quadro 2002/584/GAI e 2008/909/GAI. Nello specifico, il Decreto modifica la Legge 69/2005, relativa al MAE, ed il D. Lgs. 161/2010 in tema di riconoscimento delle sentenze di applicazione di pene e misure privative della libertà personale. In tale normativa interna, sono effettivamente inserite le condizioni di informazione e difesa tecnica da garantirsi all'interessato, ai fini dell'esecuzione dei suddetti provvedimenti.

8. D. lgs. 29/2016. La prevenzione e la risoluzione dei conflitti di giurisdizione in materia penale

Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 7 marzo scorso ed entrato in vigore il 22 marzo, il D. Lgs. 15.02.2016, n. 29 recepisce con quasi 4 anni di ritardo la Decisione Quadro 2009/948/GAI, che, a sua volta, costituisce l'insoddisfacente esito di un lungo e travagliato processo politico-normativo in ambito europeo.

L'obiettivo perseguito dalla Decisione Quadro è evitare situazioni in cui la medesima persona sia oggetto, in relazione agli stessi fatti, di procedimenti penali paralleli in Stati membri diversi, così prevenendo altresì il rischio di una violazione del principio del *ne bis in idem*. Nonostante le intenzioni, tuttavia, la tutela avverso il rischio di subire un doppio processo penale rimane tutt'oggi a uno stadio meramente potenziale. La Decisione Quadro, infatti, non ha introdotto criteri comuni di riparto della competenza tra gli Stati membri⁽⁷⁾, ma si è limitata a prevedere una procedura di *dialogo* tra le autorità competenti degli Stati membri, volta ad agevolare il raggiungimento di un accordo in merito alla competenza a conoscere di un determinato processo penale. Più precisamente la Decisione Quadro prevede un meccanismo articolato in due fasi: la prima fase consiste nello scambio di informazioni tra le autorità competenti dei diversi Stati membri, la seconda, soltanto eventuale, qualora sia accertata l'esistenza di procedimenti penali paralleli, consiste nelle consultazioni dirette, al fine di "*perven-*

⁷ Una precisa indicazione in tal senso era invece presente nei documenti di *soft-law* che hanno preceduto l'adozione della Decisione Quadro e in particolare nelle *Linee guida per decidere "a quale giurisdizione compete l'azione penale?"*, Eurojust, *Rapporto annuale*, 2003, pp. 60 e ss e nel *Libro verde sui conflitti di competenza e il principio ne bis in idem nel quadro dei procedimenti penali*, Commissione europea, 23 dicembre 2005 (COM (2005) 696).



re ad un consenso su una soluzione efficace volta ad evitare le conseguenze negative derivanti da tali procedimenti paralleli, che possono eventualmente comportare la concentrazione dei procedimenti penali in un unico Stato membro" (art. 10). Non è previsto un termine entro il quale contenere tale procedura. Tanto meno sono disciplinate le conseguenze nel caso di un mancato accordo.

Nel recepire la norma europea, il D. Lgs. 29/2016 affida al Procuratore Generale presso la Corte d'Appello il ruolo di autorità competente a svolgere le consultazioni dirette. E' previsto, inoltre, il necessario coinvolgimento del Ministro della Giustizia, il quale, ricevuta comunicazione dell'avvio delle consultazioni dirette, può, entro 10 giorni, disporre che non si dia corso alla concentrazione dei procedimenti in altro Stato membro, qualora rilevi che ciò possa compromettere la sicurezza o altri interessi essenziali dello Stato Italiano (art. 8). Il legislatore nazionale, nel tentativo di sopperire alla lacuna della norma europea (e di fornire una guida alle decisioni delle autorità competenti, evitando che si crei un *forum shopping* tra le Procure europee), ha specificato altresì i criteri in base ai quali il Procuratore Generale della Corte d'Appello è tenuto a orientare le proprie valutazioni (art. 8, co 4)⁽⁸⁾. In mancanza di un controllo (sia a livello interno, sia sovranazionale) sulle scelte, pur concordate, operate dalle autorità competenti degli Stati membri, l'effettiva portata di tali indicazioni risulta nondimeno notevolmente ridotta.

Non sono previste, né nella Decisione Quadro, né nel Decreto di recepimento disposizioni che disciplinino la posizione della difesa nel corso delle consultazioni. Si renderà dunque necessario, nella prassi giudiziaria, ricavare dai principi generali in materia di giusto processo le modalità più idonee ad assicurare una partecipazione dell'interessato al procedimento.

Quanto agli effetti processuali della procedura incidentale di consultazione, il D. Lgs. 29/2016 prevede che essa non sospende il procedimento, salvo nell'ipotesi in cui il giudice debba pronunciare sentenza. In tal caso, la sospensione del processo non può avere durata superiore a 20 giorni (art. 10). La previsione di tale termine rischia tuttavia di vanificare lo sco-

⁸ Si tratta, tuttavia, di criteri che esulano talvolta da valutazioni di tipo giuridico e implicano più ampie considerazioni. Si pensi, ad esempio, al criterio della "*prognosi maggiormente favorevole di consegna o di estradizione in altre giurisdizioni*", o ancora della "*maggior tutela delle parti offese e minor sacrificio dei testimoni*".



po della Decisione Quadro, conducendo proprio a un *bis in idem*, e si prospetta sul punto la possibilità di incorrere in una pronuncia pregiudiziale della Corte di Giustizia.

9. Considerazioni conclusive

Come si è visto, nel complesso i provvedimenti in commento costituiscono una fedele traduzione delle Decisioni Quadro da cui traggono origine, limitandosi per lo più a individuare le autorità competenti all'attivazione delle procedure in esse previste all'interno dell'ordinamento nazionale.

Perno del nuovo sistema di misure di cooperazione giudiziaria è il principio del mutuo riconoscimento degli atti assunti e delle decisioni adottate nei diversi Stati membri. A tal fine, sono previste procedure snelle, fondate sulla diretta interazione tra le autorità giudiziarie, senza l'intervento, salvo casi eccezionali, di autorità centrali. Importanti deroghe al principio della doppia incriminazione ⁽⁹⁾ rendono l'esecuzione dei provvedimenti stranieri quasi automatica, mentre i motivi di diniego restano circoscritti a ipotesi di violazioni della procedura di riconoscimento e ad altri casi limite ⁽¹⁰⁾.

Contrappeso al principio del mutuo riconoscimento, in una fase in cui le norme processuali degli Stati membri sono ancora lontane dall'essere compiutamente armonizzate, è la necessaria "adattabilità" degli atti assunti e delle modalità di esecuzione delle decisioni giudiziarie sulla base delle disposizioni in vigore a livello nazionale. Proprio tale profilo costituirà, presumibilmente, il banco di prova per misurare l'efficacia e la funzionalità delle misure adottate.

⁹ In particolare nei D. Lgs. 35/2016, 36/2016 e 37/2016.

¹⁰ Ad esempio nel caso di immunità o violazione del *ne bis in idem*.