



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.11.2009
COM(2009)624 definitivo

LIBRO VERDE

**sulla ricerca delle prove in materia penale tra Stati membri
e sulla garanzia della loro ammissibilità**

LIBRO VERDE

sulla ricerca delle prove in materia penale tra Stati membri e sulla garanzia della loro ammissibilità

1. INTRODUZIONE

Uno degli obiettivi dell'Unione europea consiste nel mantenere e sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in particolare agevolando e accelerando la cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri. Le diversità tra i sistemi giudiziari degli Stati membri e l'assenza di reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie non devono intralciare l'azione della giustizia nella lotta alla criminalità transfrontaliera. A questo proposito è di fondamentale importanza rafforzare la cooperazione effettiva nell'acquisizione delle prove in materia penale.

Svariate normative contemplano già meccanismi che consentono a uno Stato membro di raccogliere prove ammissibili in materia penale in un contesto transfrontaliero. Una cooperazione più stretta in questo settore è decisiva per l'efficienza delle indagini e dei procedimenti penali nell'UE; per questo motivo la Commissione intende promuovere ulteriormente questo tipo di cooperazione. L'obiettivo del libro verde è consultare gli Stati membri e tutte le parti interessate in ordine a determinate questioni attinenti a questo tema.

2. CONTESTO

Dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, numerosi testi hanno chiaramente evidenziato la necessità di agevolare la raccolta di prove in un contesto transfrontaliero e di promuoverne l'ammissibilità dinanzi al giudice.

Secondo le conclusioni di Tampere¹, il principio del reciproco riconoscimento è il fondamento della cooperazione giudiziaria. Rafforzare il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sentenze, ravvicinando le legislazioni, faciliterebbe la cooperazione fra le autorità, come pure la tutela giudiziaria dei diritti dei singoli. Sempre in base alle citate conclusioni, tale principio dovrebbe applicarsi altresì alle ordinanze preliminari, in particolare a quelle che permettono alle autorità competenti di procedere rapidamente al sequestro probatorio e alla confisca di beni facilmente trasferibili; le prove legalmente raccolte dalle autorità di uno Stato membro dovrebbero essere ammissibili dinanzi ai tribunali degli altri Stati membri, tenuto conto delle norme ivi applicabili.

In ordine alle decisioni ai fini della ricerca delle prove, il programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento² stabilisce che l'obiettivo è consentire l'ammissibilità delle prove, impedirne la scomparsa e agevolare l'esecuzione delle decisioni di perquisizione e sequestro per ottenere rapidamente elementi di prova nel quadro di una causa penale.

¹ Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 1999, conclusioni della presidenza, SN 200/1/99 REV 1.

² Programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali (GU C 12 del 15.1.2001, pag. 10).

Il programma dell'Aia³ stabilisce che l'ulteriore sviluppo della cooperazione giudiziaria in materia penale è essenziale per dare seguito adeguato alle indagini delle autorità di contrasto degli Stati membri e dell'Europol. Lo stesso documento raccomanda inoltre di completare il programma globale di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali, che comprende le decisioni giudiziarie prese in tutte le fasi dei procedimenti penali o a essi altrimenti pertinenti, quali la raccolta e l'ammissibilità dei mezzi di prova, i conflitti di giurisdizione e il principio *ne bis in idem* e l'esecuzione delle sentenze definitive di detenzione o altre sanzioni (alternative), nonché di accordare maggiore attenzione ad altre proposte in tale contesto. Il piano di attuazione del programma dell'Aia⁴ comporta inoltre una proposta sulle norme minime relative all'assunzione delle prove nella prospettiva dell'ammissibilità.

La comunicazione della Commissione intitolata "Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini"⁵ prevede tra l'altro la predisposizione di un sistema completo di assunzione delle prove nelle cause transfrontaliere, che renderebbe necessario sostituire gli strumenti giuridici esistenti in questo settore con un nuovo strumento unico, automaticamente riconosciuto e applicabile in tutta l'Unione, col risultato di una cooperazione flessibile e rapida tra gli Stati membri. Oltre a stabilire i termini di esecuzione e a limitare al minimo i motivi di rifiuto, questo strumento potrebbe contenere norme riguardanti le prove elettroniche e un sistema europeo di accompagnamento coattivo che tenga conto delle possibilità offerte dalle tecnologie di videoconferenza. Si potrebbero inoltre prevedere principi minimi volti a facilitare la reciproca ammissibilità delle prove tra gli Stati membri, anche per quanto riguarda le prove scientifiche.

3. NORME VIGENTI SULLA RICERCA DELLE PROVE IN MATERIA PENALE

Le norme sull'acquisizione delle prove in materia penale vigenti nell'Unione appartengono a due categorie. Da un lato si distinguono strumenti basati sul principio dell'assistenza giudiziaria, in particolare la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale⁶, cui si aggiungono l'accordo di Schengen⁷ e la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale⁸ col relativo protocollo. Dall'altro si annoverano strumenti basati sul principio del reciproco riconoscimento, che comprendono in particolare la decisione quadro relativa al mandato europeo di ricerca delle prove⁹. Gli strumenti di assistenza giudiziaria e i loro

³ Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea (GU C 53 del 3.3.2005, pag. 1).

⁴ Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma dell'Aia inteso a rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia dell'Unione europea (GU C 198 del 12.8.2005, pag. 1).

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini, COM (2009) 262.

⁶ Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959

⁷ Convenzione del 19 giugno 1990 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 (GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19).

⁸ Convenzione del 29 maggio 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea (GU C 197 del 12.7.2000, pag. 1).

⁹ Decisione quadro del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativa al mandato europeo di ricerca delle prove diretto all'acquisizione di oggetti, documenti e dati da utilizzare nei procedimenti penali (GU L 350 del 30.12.2008, pag. 72). In questo settore un altro strumento basato sul principio del reciproco riconoscimento è la decisione quadro del Consiglio del 22 luglio 2003 sull'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio (GU L 196 del 2.8.2003, pag.

protocolli riguardano l'assistenza in generale ma contengono anche norme relative a forme specifiche di assistenza, quali l'intercettazione delle telecomunicazioni o l'uso della videoconferenza. Di norma, le richieste di assistenza giudiziaria sono trasmesse direttamente dall'autorità di emissione all'autorità di esecuzione. Alla richiesta viene data esecuzione senza indugio e per quanto possibile entro i termini fissati dall'autorità di emissione, salvo il caso in cui l'autorità di esecuzione adduca un motivo di rifiuto pertinente. Al fine di garantire l'ammissibilità della prova acquisita, le autorità dello Stato richiesto devono rispettare le formalità e le procedure indicate dalle autorità dello Stato richiedente, purché non siano contrarie ai principi fondamentali del diritto dello Stato richiesto.

La decisione quadro relativa al mandato europeo di ricerca delle prove applica il principio del reciproco riconoscimento alle decisioni giudiziarie allo scopo di acquisire prove da utilizzare nei procedimenti penali. Il mandato europeo di ricerca delle prove può essere emesso per acquisire prove già esistenti e direttamente disponibili in forma di oggetti, documenti e dati¹⁰. Il mandato viene emesso in formato standard e tradotto in una lingua ufficiale dello Stato di esecuzione. Le autorità dello Stato di emissione devono accertare che la prova possa essere acquisita anche secondo il diritto nazionale in analogia fattispecie e che risulti necessaria e proporzionata al procedimento in questione. Il mandato deve essere riconosciuto ed eseguito entro un termine prefissato, salvo trovi applicazione un motivo di rifiuto pertinente. L'esecuzione del mandato europeo di ricerca delle prove non è subordinata alla verifica della doppia incriminazione se non è necessario effettuare una perquisizione o un sequestro, ovvero se il reato è punibile con una pena privativa della libertà di almeno tre anni e compare in un elenco di reati contenuto nella decisione quadro. Onde garantire l'ammissibilità della prova acquisita, le autorità dello Stato di esecuzione sono tenute a rispettare le formalità e le procedure indicate dalle autorità dello Stato di emissione, purché non siano contrarie ai principi fondamentali del diritto dello Stato di esecuzione.

4. PROSPETTIVE FUTURE

4.1. Acquisizione delle prove

Si è detto che al momento le disposizioni sull'acquisizione delle prove in materia penale vigenti nell'Unione europea sono costituite da vari strumenti coesistenti basati su principi diversi, ossia l'assistenza giudiziaria e il reciproco riconoscimento. Questa impostazione rende gravosa l'applicazione delle norme e può ingenerare confusione tra gli operatori del diritto, che in alcuni casi non individuano lo strumento più adeguato per la prova ricercata. Tali fattori rischiano quindi, in ultima analisi, di compromettere l'efficacia della cooperazione transfrontaliera. Inoltre, gli strumenti basati sull'assistenza giudiziaria possono essere

45). Tuttavia, l'ambito di applicazione di tale strumento è limitato al sequestro di prove situate in un altro Stato membro. Il successivo trasferimento delle prove negli Stati membri interessati sarebbe disciplinato dagli strumenti di assistenza giudiziaria o dalla decisione quadro relativa al mandato europeo di ricerca delle prove.

¹⁰ In ragione del suo ambito di applicazione limitato, il mandato europeo di ricerca delle prove non può essere emesso, ad esempio, per condurre interrogatori di indiziati o testimoni o per ottenere informazioni in tempo reale, quali le intercettazioni di telecomunicazioni o il controllo dei movimenti su conti bancari, in quanto questi tipi di prova, sebbene direttamente disponibili, non esistono ancora. Inoltre, non è possibile emettere un mandato europeo di ricerca delle prove al fine, ad esempio, di analizzare oggetti, documenti o dati esistenti o acquisire materiale biologico, ivi compresi campioni di DNA o impronte digitali, poiché questi tipi di prova, sebbene già esistenti, non sono direttamente disponibili senza ulteriori indagini o analisi.

considerati lenti e poco efficaci, in quanto non prevedono moduli standard da utilizzare per l'emissione della richiesta di acquisizione di prove che si trovano in un altro Stato membro né fissano i termini per la sua esecuzione. Gli strumenti basati sul reciproco riconoscimento possono ritenersi insoddisfacenti a loro volta, poiché riguardano soltanto tipi di prove specifici e prevedono numerosissimi motivi per rifiutare di eseguire la decisione.

Come esposto nella comunicazione intitolata "Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini", la soluzione più efficace alle difficoltà testé esposte sembrerebbe risiedere nella sostituzione dell'attuale disciplina sulla ricerca delle prove in materia penale con un unico strumento basato sul principio del reciproco riconoscimento esteso a tutti i tipi di prova. Rispetto all'ambito di applicazione della decisione quadro relativa al mandato europeo di ricerca delle prove, questo nuovo strumento includerebbe prove che – pur direttamente disponibili – ancora non esistono, quali dichiarazioni di indiziati o testimoni o ancora informazioni acquisite in tempo reale, ad esempio l'intercettazione di comunicazioni o il controllo dei movimenti di conti bancari. Il mandato riguarderebbe inoltre prove che – sebbene già esistano – non sono direttamente disponibili senza ulteriori indagini o esami, ad esempio analisi di oggetti, documenti o dati esistenti o il prelievo di materiale biologico, tra cui campioni di DNA o impronte digitali. L'attuale consultazione è diretta a confermare la validità di tale approccio.

Occorre poi vagliare l'opportunità di inserire nello strumento disposizioni specifiche per tipi particolari di prova. Ciò è avvenuto nell'attuale strumento sull'assistenza giudiziaria che, oltre alle disposizioni generali valide per tutti i tipi di prova, contiene disposizioni dettagliate in merito alla richiesta di alcune forme specifiche di assistenza, quali l'intercettazione di telecomunicazioni o le audizioni in videoconferenza.

Inoltre, resta da valutare se sia opportuno applicare a tutti i tipi di prova le caratteristiche specifiche degli strumenti di riconoscimento reciproco (ad esempio l'uso di decisioni in luogo di domande di assistenza, moduli standard per l'emissione delle decisioni, termini prefissati per l'esecuzione delle stesse e il contatto diretto tra le autorità competenti). Ad esempio, può risultare inadeguato introdurre moduli standard per l'escussione di testimoni o fissare termini per la creazione di un gruppo comune cui affidare le indagini. Ancora, i motivi di rifiuto previsti dagli strumenti di reciproco riconoscimento possono risultare superflui con riferimento alle prove la cui acquisizione può avvenire senza che sia necessario ricorrere a misure coercitive.

Infine, occorre considerare se sia opportuno corroborare gli strumenti vigenti o di futura adozione con misure non legislative, quali iniziative dirette a sensibilizzare gli operatori del diritto in ordine agli strumenti, fornendo ad esempio orientamenti o corsi di formazione sulla loro applicazione. Altre iniziative, quali sistemi di controllo e valutazione, potrebbero mirare a garantire un corretto utilizzo dello strumento.

4.2. Ammissibilità delle prove

Come rilevato in precedenza, gli strumenti vigenti sull'acquisizione delle prove in materia penale contengono norme dirette ad assicurare l'ammissibilità delle prove acquisite in un altro Stato membro, ovvero a evitare che queste siano considerate inammissibili o che un dato Stato membro ne sminuisca il valore probatorio nell'ambito di un procedimento penale, a causa della modalità con cui sono state raccolte in uno Stato membro diverso. Tuttavia, tali norme affrontano il problema dell'ammissibilità delle prove solo in maniera indiretta, in quanto non predispongono regole comuni per la loro raccolta. Il rischio è quindi che le disposizioni

vigenti in materia funzionino correttamente solo tra Stati membri che dispongono di normative nazionali simili per la raccolta delle prove.

Come osservato nella comunicazione intitolata "Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini", la soluzione migliore al problema sembrerebbe consistere nell'adozione di norme comuni per la raccolta delle prove in materia penale. L'attuale consultazione è altresì diretta a confermare la giustezza di tale approccio.

Ove un'impostazione del genere raccolga il necessario assenso, si deve poi valutare se sia preferibile adottare norme generali valide per tutti i tipi di prova o disposizioni più specifiche formulate a seconda dei diversi tipi di prova. Stanti le caratteristiche dei diversi tipi di prova, il primo approccio si limiterebbe alla ricerca di principi generali condivisi, mentre il secondo consentirebbe di adottare norme di ravvicinamento più specifiche.

5. QUESITI DA SOTTOPORRE AGLI GLI STATI MEMBRI E A TUTTE LE PARTI INTERESSATE

Onde individuare la maniera migliore di procedere, la Commissione prega gli Stati membri e tutte le parti interessate di rispondere ai quesiti seguenti.

5.1. Acquisizione delle prove

1. In linea di principio, sareste favorevoli a sostituire l'attuale disciplina sulla ricerca delle prove in materia penale con un unico strumento basato sul reciproco riconoscimento, valido per tutti i tipi di prova, comprese le prove non ancora esistenti o non direttamente disponibili senza ulteriori indagini o esami? Per quale ragione?
2. A vostro avviso, lo strumento dovrebbe contenere norme specifiche per alcuni tipi di prova? In caso affermativo, quali? Perché?
3. A vostro parere, sarebbe inopportuno applicare le caratteristiche degli strumenti di reciproco riconoscimento a tutti i tipi di prova, comprese le prove non ancora esistenti o non direttamente disponibili senza ulteriori indagini o esami? In caso affermativo, a quali tipi di prova andrebbe riservato un trattamento specifico? Per quale ragione?
4. A vostro avviso, sarebbe utile rafforzare lo strumento con misure non legislative? In caso affermativo, quali? Perché?
5. Ritenete che vi siano altre questioni da affrontare? In caso affermativo, quali? Perché?

5.2. Ammissibilità delle prove

6. In linea di principio, sareste favorevoli a introdurre norme comuni per la raccolta delle prove? Per quale ragione?
7. Preferireste che si adottassero norme generali valide per tutti i tipi di prova o norme più specifiche formulate a seconda dei diversi tipi di prova? Per quale ragione?
8. Se ritenete che si debbano adottare norme comuni, quali prevedereste? Perché?

9. Ritenete che vi siano altre questioni da affrontare? In caso affermativo, quali? Perché?

6. TERMINE PER PRESENTARE LE RISPOSTE

Gli Stati membri e le parti interessate sono pregati di inoltrare le risposte al libro verde entro e non oltre il 22 gennaio 2010. Le risposte devono essere inviate al seguente indirizzo:

Per posta

Commissione europea
Direzione generale Giustizia, libertà e sicurezza
All'att.ne del sig. Anders AAGAARD
MO59 03/096
B-1049 Bruxelles
Belgio

Via e-mail

JLS-CRIMINALJUSTICE@ec.europa.eu

I contributi verranno pubblicati in Internet. Per informazioni sul trattamento dei dati personali e dei contributi, si consiglia vivamente di leggere l'informativa sulla privacy allegata alla presente consultazione. Le organizzazioni professionali sono invitate a iscriversi nel Registro dei rappresentanti di interessi (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Il registro è stato istituito nel quadro dell'Iniziativa europea per la trasparenza, onde fornire alla Commissione e all'opinione pubblica in generale informazioni riguardanti gli obiettivi, il finanziamento e la struttura dei rappresentanti di interessi.