



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0005788 P-4.22.25

del 20/06/2018



20134995

Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero della Giustizia
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Interno
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari esteri e della
Cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme armonizzate sulla nomina di rappresentanti legali ai fini dell'acquisizione di prove nei procedimenti penali - COM(2018) 226.*

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero della Giustizia in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Coordinatore del Servizio
dott. Gaetano De Salvo

Relazione
ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

Oggetto dell'atto:

Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme armonizzate sulla nomina di rappresentanti legali ai fini dell'acquisizione di prove nei procedimenti legali

- **Codice della proposta:** COM(2018) 226 final del 18 aprile 2018
- **Codice interistituzionale:** 2018/0107(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della giustizia

Premessa: finalità e contesto

La proposta di Direttiva in esame si inserisce in un importante pacchetto di interventi (che comprende anche una proposta di Regolamento) finalizzato a rendere più semplice la circolazione transfrontaliera delle prove digitali, nell'ambito dei procedimenti penali all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

L'iniziativa è stata fortemente voluta dalle più importanti istituzioni europee e rappresenta la conclusione di un percorso avviato già nel 2015, nell'ambito dei lavori per la sicurezza ritenuti di importanza fondamentale dalla Commissione.

Gli attentati terroristici di Bruxelles del 2016 hanno poi dato impulso a questo percorso, posto che nel consiglio Gai e nell'ambito delle altre istituzioni europee si è messa in risalto la necessità di *"trovare.....modalità per assicurare e ottenere il più rapidamente ed efficacemente prove digitali, intensificando la cooperazione con i paesi terzi e con i fornitori di servizi operanti nel territorio europeo"* (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM (2015) 185 final).

Non solo la Commissione ha dunque ritenuto essenziale trovare una soluzione per risolvere il problema, ma anche il Consiglio ha ritenuto di sostenere questa iniziativa, sollecitando la Commissione ad intervenire. Sono state quindi avviate le consultazioni ed il Consiglio ed il Parlamento europeo hanno invitato la Commissione ad intervenire.

Il quadro sul quale la proposta interviene è quindi quello delineato dal sempre più frequente utilizzo di social media, di posta elettronica, di servizi di messaggistica e di applicazioni, strumenti che servono per facilitare le comunicazioni in ambito lavorativo, ma anche sociale e di semplice scambio di informazioni.

Se è vero che la comunicazione ha conosciuto, tramite l'uso di questi strumenti, un forte impulso in senso positivo, è altresì innegabile che essi possono costituire mezzi per la commissione o anche la semplice agevolazione di reati, talvolta anche di matrice terroristica.

E' palese che le comunicazioni realizzate per il tramite degli strumenti di cui sopra devono poter essere utilizzate dagli inquirenti per poter svolgere indagini, per rinvenire indizi e prove da poter utilizzare nella fase processuale e per scoprire gli autori dei crimini.

Trattasi di strumenti che non conoscono frontiere e che possono avere una utilizzazione in qualsiasi parte del mondo. Non è neanche possibile identificare un luogo di conservazione dei dati.

Ne consegue che, nell'ambito di un procedimento penale, la

richiedono l'accesso ai dati che potrebbero essere utilizzati come prove e che risultano conservati in un altro Stato membro o, addirittura, in Stati terzi.

Se è vero che per fronteggiare queste esigenze sono nati gli strumenti di cooperazione giudiziaria tra vari paesi, è pur vero che essi subiscono varie pressioni (nonostante vari aggiustamenti nel corso del tempo) a causa della necessità di adattarli alle esigenze, sempre più frequenti, di accesso alle prove elettroniche. Da ciò è nata la necessità di ampliare gli strumenti nazionali con la conseguente frammentazione giuridica che ne è derivata, insieme ad una generale incertezza del diritto.

La **finalità** è quindi propriamente quella di eliminare gli ostacoli che gli inquirenti e in generale le autorità competenti incontrano nel rivolgersi ai prestatori di servizi, offrendo una soluzione omogenea a livello unionale, tramite l'indirizzo a singoli rappresentanti legali dei prestatori di servizi, limitatamente al campo in questione (in particolare, prevedendo che singole richieste di acquisizione di prove vengano rivolte ad organi appositamente a ciò delegati). In questo modo si tende non solo a migliorare l'attività di perseguimento dei reati, ma anche a rimuovere ostacoli al principio della libera prestazione dei servizi.

Gli **elementi qualificanti ed innovativi** della proposta possono essere così riassunti:

- è previsto l'obbligo, in capo agli Stati membri, di provvedere affinché alcune categorie di providers nominino almeno un rappresentante legale, persona fisica o giuridica, addetto alla ricezione, al rispetto ed alla esecuzione delle decisioni e degli ordini emessi dalle autorità nazionali ai fini della acquisizione di prove penali;
- il rappresentante legale deve risiedere in uno Stato membro dove il provider abbia la sede o fornisca le sue prestazioni;
- il rappresentante deve essere dotato di poteri e di risorse idonee per poter espletare i suoi compiti;
- sono previste responsabilità per il rappresentante.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

In virtù del **principio di attribuzione**, l'Unione europea può agire *"esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi determinati (art. 5, par 1 e 2 TUE). L'unione europea, pertanto, dispone delle competenze normative che le sono conferite dal TUE e dal TFUE, mentre qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri"* (art. 4, par. 1, 5 par 2 TUE).

La direttiva viene adottata sulla base giuridica rappresentata dagli artt. 53 e 62 TFUE. Tali disposizioni prevedono l'adozione di misure di coordinamento delle disposizioni normative e amministrative nazionali concernenti lo stabilimento e la prestazione di servizi. A norma dell'art. 56 TFUE, poi, l'obbligo di nominare un rappresentante legale contribuirebbe al miglioramento della libera prestazione dei servizi.

E' rispettato il principio di attribuzione, sebbene non possa essere tralasciato che la proposta in esame, di fatto, influisce in maniera consistente su principi penalistici, su cui ci si soffermerà in seguito.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

Se la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione, *"l'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità"* (art. 5, par. 1).

Stabilisce l'art. 5 citato (par. 3) che in *"in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi della azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri..... ma possonoessere conseguiti meglio a livello dell'Unione"*.

E' evidente che la proposta mira, garantendo la presenza di norme comuni, idonee ed efficaci, a fornire un quadro comune nel settore della acquisizione delle prove penali, evitando fenomeni di frammentazione tra i vari ordinamenti nazionali, a scapito della certezza del diritto.

Una singola iniziativa degli Stati membri, quindi, non raggiungerebbe lo scopo sopra descritto ed in questo senso deve ritenersi rispettato il **principio di sussidiarietà**, risultando necessaria una decisione a livello unionale che, peraltro, incentiva la prestazione di servizi nella UE.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

L'ultimo dei principi richiamati dall'art. 5 TFUE è quello di **proporzionalità** in virtù del quale *"il contenuto e la forma dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati"*. (Anche il principio in esame, come quello di sussidiarietà, attiene alla modalità di esercizio delle competenze dell'Unione).

La proposta in esame deve ritenersi rispettosa di questo principio in quanto si limita a ciò che è necessario per il conseguimento degli obiettivi.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La proposta in esame merita di essere valutata **positivamente**.

Essa infatti consente di rafforzare l'attuale quadro degli strumenti posti a tutela della ricerca della prova in ambito penale, specie transfrontaliero (tenuto presente l'ampia diffusione di strumenti di comunicazione digitale), in modo da renderli più omogenei, e quindi più efficaci, nel caso di violazioni transfrontaliere.

Quanto alla **tempistica**, sarebbe opportuna una approvazione in tempi abbastanza rapidi, tenuto conto della circostanza che si tratta di un progetto che potrà avere effetti positivi per il nostro Paese.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi **conformi all'interesse nazionale**, in quanto finalizzate ad assicurare strumenti generalizzati ed omogenei di ricerca della prova in ambito transfrontaliero e quindi ad incidere sul corretto funzionamento del mercato unionale.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Nulla da rilevare, per quanto di competenza di questa amministrazione.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Per il **bilancio UE** è previsto che la proposta non avrà alcuna incidenza.

Per il **nostro Paese**, per quanto di competenza di questa amministrazione, l'impatto determinato dalle nuove disposizioni sul bilancio dello Stato non ha alcun impatto.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Non v'è dubbio che la proposta potrebbe portare ad una **semplificazione delle procedure**, oltre che ad una più attenta tutela degli interessi in ambito transfrontaliero.

A parere di questa amministrazione, occorre comunque valutare che le nuove disposizioni determinano la necessità di adeguare la disciplina nazionale in tema di rappresentanza e di notifiche.

Sotto il primo profilo, non va sottaciuto che la creazione di un organo, all'interno di ogni servizio provider, come previsto dalla direttiva, che abbia di poteri di rappresentanza al solo fine dell'acquisizione di richieste probatorie nei procedimenti penali, comporterà la coesistenza di almeno due organi all'interno di ogni impresa: il primo deputato alla ricezione delle richieste probatorie ed il secondo con i normali poteri di rappresentanza legale (secondo le regole attualmente vigenti nel nostro ordinamento).

Occorrerà poi adattare la normativa interna in tema di notifiche. Se, infatti, vige il generale principio per cui le notifiche nel processo penale vanno rivolte alla persona giuridica (e in mancanza al suo rappresentante legale ai sensi dell'art. 154, comma 3, c.p.p.), in tema di ricezione di ordini probatori la proposta di direttiva prevede la nuova figura del rappresentante abilitato a ricevere questi atti.

Non va poi sottaciuto che il nostro ordinamento prevede il principio della libera ricerca delle prove che sarà quindi necessario coordinare con il diverso principio, indicato dalla proposta, per il quale le prove vanno richieste ad una persona determinata, ossia al rappresentante delegato appositamente alla ricezione della richiesta.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma **non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali** ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

La proposta è stimata in **termini positivi** sotto il profilo del suo impatto sulla pubblica amministrazione, risultando comunque semplificate le procedure per l'acquisizione dei mezzi di prova.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

La proposta di direttiva in esame può ritenersi di impatto positivo sui cittadini, consentendo una omogeneità nei procedimenti di acquisizione dei mezzi di prova e quindi una maggiore certezza del diritto.

Essa contribuirà in modo positivo sulla attività di impresa e sul mercato, impedendo situazioni di incertezza che potrebbero influire negativamente sul libero mercato.

Altro

Nulla da rilevare.