

# Linee guida per decidere “Quale giurisdizione dovrebbe procedere?”



# Linee guida per decidere “Quale giurisdizione dovrebbe procedere?”

## PARTE I: INFORMAZIONI DI BASE

Negli anni, l'incremento dei reati transfrontalieri ha portato a sempre più casi in cui diversi Stati membri, ai sensi della loro legislazione nazionale, hanno giurisdizione per perseguire i reati ed esercitare l'azione penale.

In conformità con il suo mandato, sin dalla sua istituzione, Eurojust ha affrontato la questione di quale giurisdizione sia il luogo migliore per perseguire casi transfrontalieri in cui un procedimento potrebbe essere o è stato avviato in due o più giurisdizioni.

Per prevenire e agevolare la risoluzione di conflitti di giurisdizione che potrebbero determinare una violazione del principio del *ne bis in idem* e garantire che le pratiche più efficaci riguardo ai procedimenti penali siano in atto nell'Unione europea (UE), nel 2003 Eurojust ha pubblicato le *Linee guida per decidere “Quale giurisdizione dovrebbe procedere?”*. Le *Linee guida* suggeriscono fattori da tenere in considerazione in casi multi-giurisdizionali. Fin dalla loro adozione sono state di aiuto per le autorità nazionali competenti nella determinazione di quale giurisdizione sia la migliore per procedere in casi transfrontalieri.

Le *Linee guida* aiutano anche Eurojust, che potrebbe fornire consulenza alle autorità nazionali competenti in questo ambito. Inoltre, fin dalla loro pubblicazione, le *Linee guida* sono state usate da alcuni Stati membri come punto di riferimento nello sviluppo della loro legislazione o delle loro linee guida.

Eurojust pubblica una versione rivisitata delle sue *Linee guida*, alla luce degli sviluppi nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'UE, dell'esperienza operativa acquisita da Eurojust in oltre dieci anni di attività e dei bisogni degli operatori, espressi in diverse occasioni.

Poiché la maggioranza degli Stati membri non ha definito criteri per decidere quale sia il luogo migliore dove procedere in caso di conflitti di giurisdizione transfrontaliera e poiché nessuno strumento legale “orizzontale” dell'UE esiste a tale riguardo, le *Linee guida* fungono da strumento flessibile per le autorità competenti per stabilire e ricordare i fattori da considerare. Esse rappresentano un punto di partenza condiviso sulla base di cui si possono raggiungere decisioni. Le *Linee guida* non costituiscono regole vincolanti e non pregiudicano l'applicazione della legge nazionale, europea e internazionale.

“Le autorità giudiziarie” cui queste *Linee guida* fanno

riferimento sono giudici, magistrati o qualsiasi altra autorità competente secondo la legge nazionale.

## Quadro normativo dell'UE

Le *Linee guida* prendono in considerazione il quadro normativo dell'UE rilevante, in particolare:

- ▶ La decisione quadro 2009/948/GAI del 30 novembre 2009 sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione in procedimenti penali è attualmente l'unico strumento dell'UE dedicato a questo ambito. Essa prevede un meccanismo per le consultazioni dirette tra le autorità competenti al fine di raggiungere una soluzione efficace ed evitare conseguenze negative derivanti dai procedimenti paralleli. Nel preambolo (considerando 9) viene fatto riferimento ad alcuni fattori rilevanti che devono essere considerati dalle autorità competenti, compresi quelli delle *Linee guida* di Eurojust del 2003.
- ▶ Altri strumenti giuridici in ambito penale, in particolare testi relativi a reati specifici, come la decisione quadro 2002/475/GAI del 13 giugno 2002 sulla lotta contro il terrorismo (articolo 9) e la decisione quadro 2008/841/GAI del 24 ottobre 2008 sulla lotta contro la criminalità organizzata (articolo 7), comprendono disposizioni che fanno riferimento ai fattori da considerare, con l'obiettivo di centralizzare i procedimenti in un singolo Stato membro quando più di uno Stato membro può validamente procedere sulla base degli stessi fatti.
- ▶ Le disposizioni collegate all'assistenza di Eurojust nella facilitazione della cooperazione e del coordinamento tra le autorità nazionali comprendono:
  - articolo 85, par. 1, lett. c) del Trattato sul funzionamento dell'UE;
  - articoli 6, 7 (raccomandazioni ed opinioni non vincolanti di Eurojust) e 13, par. 7 (obbligo degli Stati membri di informare Eurojust in casi in cui sono emersi o potrebbero emergere conflitti di giurisdizione) della decisione del Consiglio 2002/187/GAI per l'istituzione di Eurojust, come modificata dalla decisione del Consiglio 2009/426/GAI;
  - articolo 12 e considerandi 4, 9, 10 e 14 della decisione quadro 2009/948/GAI; e
  - articolo 7 della decisione quadro 2008/841/GAI.

## PARTE II: LINEE GUIDA PRATICHE

### Principi chiave

- ▶ Il “*Ne bis in idem*” è un principio base del diritto penale regolamentato a livello nazionale, internazionale e dell’UE, secondo il quale un imputato non dovrebbe essere perseguito più di una volta per la stessa condotta criminosa, indipendentemente dal fatto che il primo procedimento ha portato alla condanna o all’assoluzione. Nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell’UE le principali fonti legali di questo principio sono gli articoli 54 – 58 della Convenzione di applicazione dell’Accordo di Schengen (CAS) e l’articolo 50 della Carta dei Diritti fondamentali dell’UE, da interpretare alla luce della rispettiva giurisprudenza della Corte di giustizia dell’UE. (Per una panoramica della giurisprudenza della Corte di giustizia riguardo al principio del *ne bis in idem* si veda il documento di Eurojust “*The principle of ne bis in idem in criminal matters in the case-law of the Court of Justice of the European Union – Il principio del ne bis in idem in materia penale nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea*”).

Queste *Linee guida* aderiscono pienamente e approvano il principio del *ne bis in idem*.

- ▶ In linea con la decisione quadro 2009/948/GAI (considerando 12), le Linee guida supportano pienamente l’idea che, all’interno di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell’UE, il principio dell’obbligatorietà dei procedimenti che governa la procedura penale dei vari Stati membri dovrebbe considerarsi rispettato quando uno Stato membro garantisce il perseguimento di un particolare reato.
- ▶ Ogni caso è unico e di conseguenza qualsiasi decisione presa riguardo a quale giurisdizione sia la migliore per procedere dovrebbe essere basata sui fatti e meriti di ogni singolo caso. Tutti i fattori reputati rilevanti dovrebbero essere presi in considerazione nel migliore interesse della giustizia.
- ▶ Quando si raggiunge una decisione, le autorità giudiziarie dovrebbero soppesare attentamente ed equamente tutti i fattori pro e contro l’avvio di un procedimento in ogni giurisdizione.
- ▶ Le autorità giudiziarie devono identificare ogni giurisdizione in cui il procedimento non solo è possibile ma in cui la promozione del procedimento è una prospettiva realistica.
- ▶ Alla base delle discussioni sulla risoluzione di questi casi, le autorità giudiziarie devono considerare tutte le possibilità fornite dalle attuali convenzioni internazionali e dagli strumenti dell’UE, ad esempio, per

ottenere prove transfrontaliere, trasferire procedimenti o consegnare persone.

- ▶ La decisione deve sempre essere equa, indipendente e oggettiva e deve essere presa considerando la Convenzione europea dei diritti dell’uomo e la Carta dei Diritti fondamentali dell’UE, assicurando che garanzie procedurali di ogni imputato o di potenziali imputati siano tutelate.

### Cosa fare?

- ▶ Non appena vengono scoperti procedimenti paralleli, le autorità competenti degli Stati membri coinvolti devono mettersi in contatto. Nell’ambito del suo mandato, la Rete giudiziaria europea (RGE) può fornire assistenza alle autorità competenti, per esempio favorendo la comunicazione, identificando e ottenendo i recapiti delle autorità competenti.
- ▶ Dopodiché, le autorità competenti coinvolte devono iniziare a cooperare e coordinare le loro azioni per evitare lo spreco di risorse, la duplicazione di lavoro o il rischio di violazioni del principio del *ne bis in idem*. Nella maggior parte dei casi, il dialogo, la fiducia reciproca e il coordinamento tra le autorità competenti riescono a trovare una soluzione.
- ▶ Quando i procedimenti paralleli sono coordinati, le autorità competenti devono valutare la collocazione di tutti i procedimenti in una giurisdizione, ammesso che questo sia possibile, prendendo in considerazione l’effetto che il procedimento a carico di un imputato in una giurisdizione potrebbe avere su qualsiasi procedimento in una seconda o terza giurisdizione. Ogni sforzo deve essere fatto per evitare che un procedimento incida sull’altro.
- ▶ La decisione su dove procedere dovrebbe essere presa il prima possibile, già nella fase delle indagini, consultando le rispettive autorità di ogni giurisdizione.
- ▶ Eurojust è in una posizione privilegiata per offrire assistenza alle autorità coinvolte nello sforzo di cooperare per trovare soluzioni in qualsiasi momento delle fasi precedenti e addirittura per identificare casi pendenti in Stati membri in cui tali conflitti potrebbero emergere (si veda *infra*).

### Fattori principali

Diversi fattori vanno considerati quando si prende una decisione su quale giurisdizione dovrebbe procedere.

Tutti i fattori possono influenzare la decisione finale. La priorità e il peso che dovrebbe avere ogni fattore sono diversi per ogni caso.

Alcuni fattori da considerare sono:

### **Territorialità**

Premesso che un procedimento dovrebbe avere luogo nella giurisdizione in cui la maggioranza – o la parte più importante – dei reati ha avuto luogo o in cui la maggioranza – o la parte più importante – di perdite è stata sostenuta, dovrebbero essere tenute in considerazione sia la dimensione quantitativa (“la maggioranza”) sia la dimensione qualitativa (“la parte più importante”).

### **Luogo del/dei sospettato/i/della/e persona/e accusata/e**

Vari elementi possono essere considerati in collegamento con questo fattore, quali:

- ▶ il luogo in cui il soggetto sospettato/accusato si trova;
- ▶ la nazionalità o il domicilio abituale del soggetto sospettato/accusato;
- ▶ i possibili forti legami personali con uno Stato membro o altri interessi del soggetto sospettato/accusato;
- ▶ la possibilità di consegnare o estradare il soggetto sospettato/accusato a un'altra giurisdizione; e
- ▶ la possibilità di trasferire i procedimenti nella giurisdizione in cui si trova il soggetto sospettato/accusato.

In situazioni in cui sono identificabili vari coimputati, non è solo rilevante il numero, ma anche il rispettivo ruolo nella commissione del reato e il luogo in cui si trovano. Ancora una volta, contano sia la dimensione quantitativa sia quella qualitativa.

La valutazione di questi elementi dovrebbe tenere conto di tutti gli strumenti giuridici dell'UE, notoriamente quelli relativi al principio del reciproco riconoscimento. La loro applicazione può influenzare la valutazione di questo fattore e, di conseguenza, la decisione finale su dove procedere. Ad esempio, l'applicazione della decisione quadro sul reciproco riconoscimento delle sentenze che prevedono condanne detentive (2008/909/GAI), in combinazione con la decisione quadro del mandato di arresto europeo (2002/584/GAI), può fare del luogo del soggetto sospettato/accusato un criterio di importanza secondaria, perché in una fase successiva il soggetto condannato può essere trasferito a un altro Stato membro per scontare la condanna detentiva.

### **Disponibilità e ammissibilità delle prove**

Le autorità giudiziarie possono esercitare l'azione penale solo usando prove affidabili, credibili e ammissibili. Il luogo e la disponibilità delle prove raccolte validamente, così come la loro ammissibilità e accettazione da parte del tribunale dovrebbero essere considerati. Anche la quantità e la qualità delle prove negli Stati

membri coinvolti dovrebbero essere prese in considerazione, anche se è prevedibile che il quadro giuridico introdotto dall'ordine europeo d'indagine (direttiva 2014/41/UE) possa favorire la raccolta di prove in diversi Stati membri.

### **Ottenimento di prove da testimoni, esperti e vittime**

Le autorità giudiziarie dovranno considerare la possibilità di ottenere prove da testimoni, esperti e vittime, inclusa, se necessario, la disponibilità per essi di recarsi in un'altra giurisdizione per fornire tali prove. Dovrebbe essere vagliata anche la possibilità di ottenere le prove in forma scritta o con altri mezzi, come in remoto tramite conferenze telefoniche o videoconferenze.

### **Protezione dei testimoni**

Le autorità giudiziarie devono sempre cercare di assicurare che i testimoni o coloro che forniscono assistenza nella fase delle indagini non siano in pericolo. Quando si prende una decisione sulla giurisdizione in cui procedere, i fattori da considerare possono comprendere, ad esempio, la possibilità che una giurisdizione offra un programma di protezione dei testimoni, mentre un'altra giurisdizione no.

### **Interessi delle vittime**

In conformità con la direttiva 2012/29/UE sui diritti delle vittime, le autorità giudiziarie devono prendere in considerazione gli interessi delle vittime, compresa la loro protezione e se possano essere pregiudicati da un procedimento svolto in una giurisdizione piuttosto che in un'altra. Tale considerazione comprende la possibilità per le vittime di richiedere un indennizzo.

### **Fase dei procedimenti**

La fase dello sviluppo dei procedimenti penali negli Stati membri coinvolti dovrebbe essere considerata. Quando un'indagine è già in una fase avanzata in una giurisdizione, trasferire il caso a un'altra giurisdizione potrebbe non essere appropriato.

### **Durata dei procedimenti**

Anche se il tempo non dovrebbe essere il fattore determinante nella decisione su quale giurisdizione dovrebbe procedere, quando altri fattori vengono soppesati, le autorità giudiziarie dovrebbero considerare la durata del procedimento in una giurisdizione particolare (“giustizia rinviata equivale a giustizia negata”).

### **Requisiti legali**

Il quadro giuridico esistente, compresi obblighi e requisiti imposti in ogni giurisdizione, dovrebbero essere considerati tanto quanto tutti i possibili effetti di una decisione di procedere in una giurisdizione piuttosto che in un'altra e il possibile esito in ogni giurisdizione. Tuttavia, le autorità giudiziarie non dovrebbero decidere di procedere in una giurisdizione piuttosto che in

un'altra semplicemente per evitare il rispetto di obblighi legali che si applicano in una giurisdizione ma non in un'altra.

### **Poteri discrezionali**

Sebbene gli Stati debbano garantire che le pene riflettano la concreta gravità della condotta criminosa oggetto del procedimento, le autorità giudiziarie non dovrebbero scegliere una giurisdizione piuttosto che un'altra semplicemente perché le possibili pene sono più alte. Similmente, i poteri discrezionali dei tribunali in diverse giurisdizioni non dovrebbero essere un fattore determinante nella decisione di quale giurisdizione debba procedere.

### **Proventi di un reato**

Gli strumenti giuridici internazionali e dell'UE applicabili, notoriamente il reciproco riconoscimento nell'UE dei provvedimenti di blocco e di confisca, dovrebbero

essere considerati quando si valutano i poteri disponibili per limitare, recuperare, sequestrare e confiscare i proventi di un reato. Tuttavia, le autorità giudiziarie non dovrebbero decidere di procedere in una giurisdizione piuttosto che in un'altra solo perché il recupero dei proventi del reato è più rapido.

### **Costi e risorse**

Anche se le autorità giudiziarie dovrebbero essere attente ai costi e alle risorse, i costi per perseguire un caso o l'impatto sulle risorse di una Procura non dovrebbero essere un fattore per la decisione su quale giurisdizione debba procedere, a meno che tutti gli altri fattori siano equamente bilanciati.

### **Priorità degli Stati membri**

Le autorità giudiziarie non dovrebbero rifiutarsi di perseguire un caso nella loro giurisdizione perché non è considerato una priorità nel loro Stato membro.

## **IL SUPPORTO DI EUROJUST**

- ▶ L'assistenza di Eurojust può essere richiesta in qualsiasi momento da qualsiasi autorità giudiziaria coinvolta.
- ▶ Nell'ambito del suo mandato e preferibilmente in una fase precoce Eurojust può favorire i contatti preliminari e le consultazioni tra le autorità competenti, coordinare le loro azioni, incoraggiare e velocizzare lo scambio di informazioni per ottenere un'immagine completa dei casi, garantire un'applicazione armoniosa degli strumenti di cooperazione giudiziaria, chiarire collegamenti tra diverse parti di reti criminali e favorire le successive decisioni su quale giurisdizione dovrebbe procedere. In casi in cui Eurojust non è stata ancora coinvolta e le autorità competenti non sono state in grado di raggiungere un consenso su una soluzione efficace nel contesto di consultazioni dirette sulla base della decisione quadro 2009/948/GAI la questione, ove opportuno, dovrà essere comunicata a Eurojust da un'autorità competente.
- ▶ Eurojust può rilevare rapidamente procedimenti paralleli e fornire il suo supporto alle autorità nazionali in modo proattivo, grazie alle informazioni sui casi in cui sono emersi o potrebbero emergere conflitti di giurisdizione, ricevuti da Stati membri in conformità con la decisione del Consiglio relativo a Eurojust.
- ▶ Nell'ambito di riunioni di coordinamento organizzate da Eurojust, le autorità competenti degli Stati membri interessati possono incontrarsi e discutere le problematiche in questione con il supporto dei Membri Nazionali. Inoltre, le squadre investigative comuni (SIC) possono essere uno strumento utile per prevenire e risolvere conflitti di giurisdizione, poiché nel contesto di una SIC le autorità competenti possono concordare anche quale giurisdizione deve procedere e per quali reati.
- ▶ Infine, agendo attraverso i suoi Membri Nazionali (individualmente o congiuntamente) o come Collegio, Eurojust può formulare raccomandazioni e opinioni non vincolanti chiedendo alle autorità competenti di accettare che una di esse possa essere nella posizione migliore per intraprendere un'indagine o perseguire reati specifici.



**Eurojust**, Johan de Wittlaan 9, 2517 JR The Hague, Netherlands  
Phone: +31 70 412 5000 - E-mail: [info@eurojust.europa.eu](mailto:info@eurojust.europa.eu) - Website: [www.eurojust.europa.eu](http://www.eurojust.europa.eu)

Print: *Catalogue no. QP-04-17-737-IT-C* • ISBN 978-92-9490-204-7 • doi 10.2812/208877  
PDF: *Catalogue no. QP-04-17-737-IT-N* • ISBN 978-92-9490-144-6 • doi 10.2812/37621