

**Opinione ECBA su alcuni punti chiave della
Proposta di regolamento sul trasferimento dei procedimenti
COM (2023) 185 definitivo - 2023/0093 (COD)**

L'European Criminal Bar Association (ECBA) è un'associazione di avvocati penalisti indipendenti, con membri provenienti dagli Stati membri dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa, e non solo, fondata nel 1997. L'associazione è completamente indipendente e libera da influenze esterne. Il suo scopo principale è quello di rappresentare un'Avvocatura indipendente ed esperta in materia penale in Europa che promuove e tutela i diritti fondamentali degli indagati, degli imputati e dei condannati. Per ulteriori informazioni, consultare il sito web www.ecba.org.

I. Panoramica

Il 5 aprile 2023, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento sul trasferimento dei procedimenti penali COM(2023) 185 definitivo (di seguito "proposta COM"). Pur non affrontando il problema di fondo dei conflitti positivi di giurisdizione¹, la proposta rappresenta uno strumento per migliorare i casi in cui possono sorgere potenziali conflitti di giurisdizione, sia nell'interesse di un'efficiente amministrazione della giustizia penale sia nell'interesse dei cittadini e delle persone giuridiche interessate.

Nel dicembre 2023 il Consiglio ha espresso il suo orientamento generale sul progetto di regolamento,² e, nel gennaio 2024, il Parlamento europeo (PE) ha adottato la relazione della sua Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE).³

Alla luce di queste relazioni e dei negoziati di trilogia in corso, la presente dichiarazione si concentra su due aspetti:

¹ Cfr. art. 82(1)(2)(b) e art. 85(1)(c) TFUE. 85, paragrafo 1, lettera c), del TFUE.

² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15657-2023-INIT/en/pdf>.

³ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0008_EN.pdf

(1) Il diritto a un ricorso effettivo.

(2) Il diritto dell'indagato o dell'imputato di chiedere il trasferimento del procedimento.

L'ECBA esorta i negoziatori a tenere conto delle seguenti considerazioni nelle prossime discussioni su questo strumento legislativo.

I. Diritto a un ricorso effettivo

Il diritto a un ricorso effettivo è un diritto fondamentale sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali (CDFUE), dall'art. 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e da altri strumenti internazionali sui diritti umani, come l'art. 2(3) del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), l'articolo 8 della Dichiarazione universale dei diritti umani e le costituzioni di alcuni Stati membri.⁴

La Corte di giustizia (CGUE) ha riconosciuto il diritto a un ricorso effettivo come principio generale del diritto dell'Unione sin dalla sentenza del 15 maggio 1986 (causa 222/84 Johnston, Racc. 1986, pag. 1651).⁵ Secondo la Corte, questo principio generale del diritto dell'Unione si applica anche agli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione.

Questo diritto è stato riconosciuto esplicitamente anche nei Trattati.⁶ L'art. 47 CDFUE, prevede il ricorso a un tribunale, non ad una qualsiasi autorità giudiziaria.

Trasposto nel contesto del trasferimento dei procedimenti penali, ciò implica che i ricorsi contro una decisione di trasferimento devono essere decisi da uno o più giudici. Ciò è conseguenza del fatto che la decisione di trasferire un procedimento penale avrà un impatto significativo sulla posizione delle persone interessate, in quanto comporta una modifica delle leggi penali sostanziali e procedurali applicabili. In molti casi incide

⁴ Ad esempio, l'art. 19(4) Costituzione tedesca, Art. 24 della Costituzione spagnola, l'articolo 24 della Costituzione italiana, l'articolo 78 della Costituzione polacca e l'articolo 20, paragrafo 1, della Costituzione portoghese.

⁵ Si veda anche la sentenza del 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens, Racc. 1987, pag. 4097 e la sentenza del 3 dicembre 1992, causa C-97/91, Borelli, Racc. 1992, pag.

⁶ Ad esempio, l'art. 19 TUE e art. 263(4) TFUE.

anche sulla libertà della persona interessata, nel qual caso un ricorso davanti a un giudice o a un tribunale é anche un requisito previsto dall'Art. 6 CDFUE e dall'art. 5(4) CEDU.

La proposta lascia alle autorità coinvolte una notevole discrezionalità nel decidere se un caso debba essere trasferito o meno. È quindi ancora più importante che la tutela giuridica dell'indagato o dell'imputato sia almeno garantita da un'effettiva possibilità di controllo giurisdizionale sia nello Stato membro richiedente che in quello richiesto.

Per quanto riguarda la questione dei rimedi giuridici, sono necessarie ulteriori e precise disposizioni di legge, come richiesto dal Rapporto del PE (cfr. art. 15c), al fine di garantire un'effettiva possibilità di ricorso in conformità con i requisiti del diritto europeo, in particolare l'art. 13 CEDU e l'art. 47 CDFUE. 13 CEDU e 47 CDFUE. I prerequisiti per avvalersi efficacemente di tale rimedio sono

- il diritto di prendere visione dei fascicoli del caso, al fine di decidere con cognizione di causa se presentare o meno ricorso e per quali motivi, e
- un'udienza obbligatoria davanti al giudice competente, per garantire che le argomentazioni addotte siano esaminate e considerate nella successiva decisione del tribunale.

Un diritto uniforme in tutta l'UE di consultare gli atti del fascicolo è di fondamentale importanza per il diritto a una difesa efficace e un prerequisito di base per l'affermazione di tutti i diritti di cui all'articolo 6 della proposta di Regolamento.

L'ECBA sostiene, pertanto, con forza la proposta di articolo 15 quater, paragrafo 3, ripresa nella relazione del PE, in cui si afferma che: "Gli Stati membri garantiscono che gli indagati, gli imputati e le vittime [...] abbiano il diritto di accedere a tutti i documenti che hanno costituito la base per la decisione di acconsentire ad un trasferimento ai sensi del presente regolamento".

Ciò è anche in linea con la Direttiva 2012/13/UE. Il diritto di prendere visione degli atti è effettivo solo se viene concesso un accesso completo al fascicolo, compresi, ma non

solo, i documenti relativi alla procedura di trasferimento.⁷ L'accesso al fascicolo deve essere consentito prima che venga presa una decisione sul trasferimento. È inoltre essenziale che l'accesso al fascicolo avvenga prima della presentazione di un atto di impugnazione e che non sia compromessa da termini brevi per la sua presentazione. Ciò può essere ottenuto garantendo che i termini per la presentazione dell'impugnazione inizino a decorrere solo dopo che il fascicolo è stato ricevuto dalla persona interessata o dal suo difensore.

L'effetto sospensivo della richiesta di trasferimento dopo che è stata formulata l'imputazione definitiva, proposto dalla Commissione, è accolto con favore. Se la questione fosse lasciata al diritto nazionale, come proposto dal Consiglio, questo renderebbe il rimedio completamente inefficace nei Paesi che non prevedono l'effetto sospensivo. Infatti, l'effetto sospensivo non deve essere previsto solo dopo la formulazione dell'imputazione ma anche prima. In caso contrario, i procedimenti sorti a seguito della impugnazione della decisione sul trasferimento risulterebbero di fatto del tutto inefficaci poiché nel frattempo avverrebbe il trasferimento del procedimento penale in un altro Stato membro. Ciò significherebbe che la tutela legale in questi casi semplicemente non esisterebbe nella pratica.

II. Diritto dell'indagato o dell'imputato di chiedere il trasferimento del procedimento

L'ECBA accoglie con favore il fatto che il legislatore europeo si stia impegnando per migliorare il settore della giustizia penale. L'opportunità di definire una "buona" legislazione sul trasferimento dei procedimenti penali dovrebbe essere sfruttata, ma ciò richiede il rispetto degli standard europei sui diritti umani per garantire l'efficacia dei principi nella pratica giudiziaria.

⁷ Se prima di presentare una richiesta di trasferimento si sono svolte consultazioni tra lo Stato richiedente e quello richiesto, queste devono far parte dei documenti messi a disposizione dell'interessato.

Uno di questi diritti è la parità delle armi. Non solo gli interessi dell'amministrazione della giustizia, ma anche quelli delle persone interessate devono essere considerati. Va sottolineato che le persone interessate non sono state condannate e godono quindi della presunzione di innocenza (art. 6 (2) CEDU). Pertanto, deve essere loro riconosciuto lo stesso diritto di avviare il trasferimento del procedimento qualora ciò sia nel loro interesse. Ciò favorirebbe anche l'amministrazione della giustizia, in quanto è probabile che i cittadini siano posti in una condizione migliore di interazione se il caso viene trattato in una giurisdizione che conoscono bene. In caso di condanna, l'esecuzione della pena nella giurisdizione appropriata migliorerà inoltre le prospettive di riabilitazione sociale della persona interessata.

La proposta della Commissione e la relazione del PE prevedono tale diritto all'art. 5(3). 5(3). Tuttavia, questo diritto è stato ridotto dalla frase successiva "*Le richieste fatte ai sensi del presente paragrafo non creano l'obbligo per lo Stato richiedente o per lo Stato richiesto di richiedere o trasferire un procedimento penale allo Stato richiesto*".

Sebbene questa frase non sia assolutamente errata in quanto tale, non è necessaria dal punto di vista giuridico, poiché le richieste in genere non creano alcun obbligo, se non quello per l'autorità interpellata di decidere in merito alla richiesta entro un termine ragionevole. È un principio di diritto comune che le richieste delle parti interessate debbano essere decise entro un termine ragionevole.

Di conseguenza, una richiesta di trasferimento da parte dell'interessato obbliga naturalmente l'autorità interpellata a fornire una decisione motivata se dar seguito o meno alla richiesta entro un tempo ragionevole. Sostituire il diritto di avviare un trasferimento con un mero diritto di "proporre" un trasferimento rappresenta una seria violazione del principio della parità delle armi e deve pertanto essere respinta.

Amsterdam, 1° marzo 2024

Per conto dell'ECBA

Amedeo Barletta e Vânia Costa Ramos (Vicepresidenti dell'ECBA).

Anna Demenko, Anna Oehmichen, Chad Heimrich e Holger Matt (Gruppo di lavoro ECBA sulle garanzie procedurali - conflitti di giurisdizione).