

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

**N. 234**

## **ATTO DEL GOVERNO**

### **SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE**

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2009/948/GAI sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali

*(Parere ai sensi dell'articolo 18 della legge 9 luglio 2015, n. 114)*

---

**(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 14 novembre 2015)**

---



*Il Ministro  
per le riforme costituzionali  
e i rapporti con il Parlamento*

DRP/I/XVII/D163/15

Roma, 14 novembre 2015

Sen.  
Pietro Grasso  
Presidente del  
Senato della Repubblica  
R O M A

*Gentile Presidente,*

trasmetto, al fine dell'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, lo schema di decreto legislativo recante "Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio del 30 novembre 2009 sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali", approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 13 novembre 2015.

*Cari saluti,*

Maria Elena Boschi

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente schema di decreto legislativo attua, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lett. g) della legge 9 luglio 2015, n. 114, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2014, la decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio del 30 novembre 2009 sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali.

Nell'ambito dell'Unione europea è avvertita da tempo l'esigenza di prevedere meccanismi procedurali volti ad evitare che, in relazione allo stesso fatto, vengano avviati, dinanzi a diverse autorità nazionali europee, paralleli procedimenti penali. In uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia la possibilità che si duplichino le azioni penali comporta un *vulnus* alla libera circolazione delle persone, con pregiudizio dei diritti e degli interessi dei singoli. Basti pensare, invero, agli oneri per le vittime e i testimoni che si vedono citati a comparire in più Paesi per la stessa vicenda e alla dispersione di energie processuali dei singoli Stati impegnati in processi che - in un'ottica di reciproca fiducia – potrebbero essere condotti da uno solo di essi.

Tale obiettivo, indicato nel Trattato sull'Unione europea (art. 31, lettera d), ora art. 82, lettera b) come una delle azioni comuni nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, è stato confermato dalle disposizioni programmatiche contenute nel punto 2.3 del Programma del reciproco riconoscimento del 29 novembre 2000 e nel punto 3.3 del Programma dell'Aja del 4-5 novembre 2004, relativo al rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea. Dopo la decisiva svolta al processo di realizzazione del nuovo Trattato sull'Unione Europea, impressa dal Consiglio europeo di Tampere (15 e 16 ottobre 1999), il tema della prevenzione e risoluzione dei conflitti di giurisdizione tra gli Stati membri è stato inserito dalla Commissione europea nell'agenda delle iniziative da concretizzare nell'ambito del programma sul principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie penali (Comunicazione n. 495 del 26 luglio 2000 della Commissione sul «*riconoscimento reciproco delle decisioni definitive in materia penale*»).

Nella prospettiva seguita dalla Commissione la perdita di sovranità accettata dagli Stati membri nel riconoscere le decisioni di altri Stati membri verrebbe compensata con l'attribuzione di un ambito di competenza "esclusiva" in cui gli Stati hanno la facoltà di applicare le loro norme penali. Come la stessa Commissione europea ha avuto modo di osservare, a fronte della possibilità di sovrapposizione delle giurisdizioni, non sono previste dalle fonti internazionali regole né per dirimere la litispendenza, né per stabilire una gerarchia dei livelli giurisdizionali tra loro potenzialmente concorrenti, essendo soltanto previsto, talora, attraverso un mero invito rivolto agli Stati, il compito di coordinare e, nella misura del possibile, di centralizzare i procedimenti. Si tratta di meccanismi di consultazione e coordinamento tra le competenti autorità nazionali, al fine di centralizzare le azioni in un unico Stato membro e predisporre forme, sia pure in via empirica, di «giurisdizione concordata» quale mezzo di prevenzione della possibile duplicazione di attività di indagine e giudizi in *idem* (così, ad esempio, l'art. 6 della Convenzione del 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee).

Unico limite di ordine giuridico per la celebrazione di processi paralleli è rappresentato dal principio del "*ne bis in idem*", stabilito agli articoli da 54 a 58 della Convenzione di Schengen che, peraltro, inibisce l'esercizio dell'azione penale per la seconda volta sullo stesso caso solo nei confronti della stessa persona e sempre che il procedimento in uno Stato membro si sia già concluso con una decisione che impedisce l'apertura di un nuovo procedimento (*res iudicata*) e, in caso di condanna, "*la pena sia stata eseguita o sia effettivamente in corso di esecuzione attualmente o, secondo la legge dello Stato contraente di condanna, non possa più essere eseguita*".

Peraltro, il principio del "*ne bis in idem*", applicato in assenza di un quadro di regole sull'esercizio della giurisdizione, rischia di privilegiare l'autorità giudiziaria che, per prima e del



tutto casualmente, pervenga ad una decisione definitiva. Attribuire la giurisdizione allo Stato «più veloce» significa legittimare risultati che potrebbero rivelarsi inadeguati (per le difficoltà, ad esempio, di raccogliere la prova nell'effettivo *locus commissi delicti*) e non pare costituire un criterio cui possa riconoscersi un valore obiettivo. Le stesse considerazioni, del resto, possono avanzarsi per le cautele previste dalla disciplina in materia di cooperazione giudiziaria, laddove è contemplata la facoltà di rifiuto in caso di litispendenza o di *ne bis in idem* (artt. 8 e 9 della Convenzione europea di estradizione del 1957).

Una prima risposta al problema della litispendenza internazionale è stata data dal progetto di decisione quadro proposto nell'aprile del 2003 dalla delegazione ellenica che, abbandonando l'idea della Commissione europea di regolare, in via preventiva e generale, i criteri di attribuzione della giurisdizione, perseguiva la finalità di evitare la violazioni del principio del "*ne bis in idem*" internazionale proponendo un meccanismo di cooperazione diretto a dirimere eventuali situazioni di conflitti di giurisdizione.

Venivano, pertanto, in considerazione soltanto casi riguardanti non solo l'*eadem res*, ma anche la stessa persona, come è dato desumere dall'articolo 1, che definiva la «litispendenza» come «il caso in cui è già stata avviata nei confronti di un individuo un'azione penale per un illecito penale ma non è stata ancora pronunciata una sentenza e la causa risulta già pendente dinanzi un tribunale». In buona sostanza, il meccanismo di risoluzione prefigurato dal progetto prevedeva che gli Stati membri, parimenti competenti ad avviare un'azione penale in relazione ad un illecito sulla base dei medesimi fatti, dopo essersi consultati, si accordassero per individuare lo Stato su cui concentrare la giurisdizione. Tale progetto, per quanto di portata più contenuta rispetto alle linee tratteggiate dalla Commissione europea, è naufragato non avendo ricevuto in seno al Consiglio dell'Unione europea un consenso da parte delle delegazioni, verosimilmente non ancora pronte ad accettare procedure «obbliganti» incidenti su una materia così delicata, anche alla luce delle profonde differenze esistenti tra i sistemi giuridici dei singoli Stati.

E' da ricordare, inoltre, come la Commissione europea abbia presentato nel dicembre del 2005 un Libro verde sui conflitti di giurisdizione (COM (2005) 696) che ha proposto di stabilire un meccanismo di attribuzione della giurisdizione al foro più "appropriato", sulla base di una serie di criteri rilevanti da applicare e modulare con flessibilità in ogni singolo caso concreto. Peraltro, la stessa Commissione non ha potuto non rilevare che la principale difficoltà di fondo per l'accettazione di un siffatto meccanismo fosse rappresentata dalla verifica della sua compatibilità con i sistemi costituzionali degli Stati membri («*astenersi dall'esercitare un'azione penale (o interromperne una in corso) potrebbe sollevare problemi per l'ordinamento giuridico degli Stati membri che aderiscono al principio di legalità, in quanto le autorità competenti hanno il dovere di perseguire ogni reato che rientra nella loro competenza. Ciò potrebbe sollevare problemi in particolare se il principio è stabilito dalla Costituzione nazionale*»). Tuttavia, tale fondamentale e pregiudiziale questione veniva superata dalla Commissione con il rilievo che, in uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, il suddetto principio doveva ritenersi soddisfatto quando l'autorità di un altro Stato membro, in relazione a quella fattispecie, eserciti l'azione penale.

Dopo lunghi e complessi negoziati, il 30 novembre 2009, è stata approvata la presente decisione quadro del Consiglio sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali.

La decisione quadro in esame conferma l'impostazione seguita dalla precedente iniziativa ellenica, nel presentarsi quale strumento volto a «prevenire» la violazione del divieto del "*ne bis in idem*" attraverso la previsione di meccanismi procedurali diretti a evitare che, nei confronti della medesima persona e in relazione allo stesso fatto, vengano avviati, dinanzi alle diverse autorità nazionali europee, più procedimenti penali (vedi *considerandum* n. 3 e art. 1).

Lo strumento normativo si concretizza nella messa a punto di un sistema di «consultazione» per pervenire, in caso di litispendenza internazionale, a una soluzione «concordata», anche con l'ausilio di Eurojust, in modo da evitare lo svolgimento di procedimenti penali paralleli. Il valore aggiunto



della decisione quadro risiede essenzialmente nella previsione di una procedura «obbligata», non incidendo, invece, sugli esiti delle consultazioni stesse. Si prevede infatti, in primo luogo, l'obbligo dell'autorità, che ha fondati motivi per ritenere che si stia conducendo un procedimento parallelo in un altro Stato membro, di «prendere contatto» con l'autorità competente dell'altro Stato membro per confermare l'esistenza di un procedimento parallelo. A tale riguardo, inoltre, vengono in considerazione i procedimenti penali in qualunque fase essi si trovino, tanto delle indagini preliminari quanto di quella propriamente processuale (art. 3). Di converso, l'autorità contattata ha l'obbligo di rispondere alla richiesta entro il termine indicato dall'autorità contattante o, se non è stato indicato alcun termine, senza indebito ritardo (in ogni caso la risposta deve essere comunicata con urgenza se l'indagato, o l'imputato, è sottoposto a una misura di custodia cautelare). Una volta accertata l'esistenza di procedimenti paralleli, entrambe le autorità in questione sono tenute a procedere a «consultazioni» finalizzate al raggiungimento di un consenso su una «soluzione efficace» volta a evitare le conseguenze negative derivanti dall'esistenza di procedimenti paralleli.

Sull'individuazione della soluzione efficace la decisione quadro non prende posizione direttamente, evitando così di affrontare l'aspetto saliente, ma anche maggiormente controverso, della questione che aveva interrotto i precedenti negoziati. Si rappresenta che questa potrebbe consistere in «qualsiasi azione» che consenta un'efficiente e ragionevole gestione dei procedimenti, anche sotto l'aspetto della tempestività (preambolo, *considerandum* n. 4), e potrebbe «eventualmente comportare la concentrazione dei procedimenti penali in un unico Stato membro» (art. 10).

E' lasciata dunque alle autorità interessate la massima flessibilità per addivenire a una soluzione «efficace», compatibilmente con i principi del proprio ordinamento. Nel preambolo si sottolinea, infatti, che «nessuno Stato membro dovrebbe essere obbligato a rinunciare o a esercitare la competenza giurisdizionale contro la sua volontà», benché si sia rivolto un invito a modulare il principio di obbligatorietà dell'azione penale, che informa il diritto processuale in vari Stati membri, nel nuovo contesto di reciproca fiducia che lega i Paesi membri dell'Unione europea, così da ritenerlo soddisfatto quando uno tra essi garantisca l'azione penale in relazione a un determinato reato.

Non viene chiarita né la nozione di efficacia che deve guidare la decisione delle autorità coinvolte e nemmeno individuate le conseguenze «negative» che devono essere rimosse. Nel preambolo, invero, se da un lato si evidenzia che obiettivo della decisione quadro è la prevenzione della violazione del *ne bis in idem*, quindi di un principio posto a garanzia dell'individuo - che è stato elevato dall'art. 50 della Carta di Nizza del 7 dicembre 2000 tra i principi fondamentali dell'Unione europea («nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge») e, con la recente entrata in vigore del Trattato di Lisbona, da ritenersi direttamente applicabile -, dall'altro, vengono presi in considerazione altri fattori «negativi», questa volta ricadenti sull'amministrazione della giustizia impegnata in processi paralleli, quali, a titolo esemplificativo, la perdita di tempo e di risorse ovvero le difficoltà nella raccolta della prova.

Conseguentemente la decisione quadro non arriva a stilare un catalogo di criteri che devono essere considerati dalle autorità per raggiungere il consenso: criteri, che, tuttavia, sono indicati nel preambolo. Si tratta, pertanto, di un catalogo «aperto» di criteri puramente orientativi, non vincolanti, né gerarchicamente ordinati, tra cui rileva, soprattutto, l'apprezzamento del luogo in cui si è verificata la maggior parte degli atti criminali o il maggior danno, il luogo di residenza dell'accusato e la possibilità di ottenerne l'extradizione, ma anche altri fattori di incidenza.

Quanto alla procedura, la decisione quadro non va oltre la fase delle consultazioni. Pertanto, tutto il sistema prefigurato poggia essenzialmente sulla facoltatività della decisione assunta agli esiti delle riunioni di consultazione. Né, inoltre, sono previsti correttivi, nell'ipotesi di mancato accordo, se non prevedendo l'ausilio opzionale di Eurojust, al quale, come è noto, è istituzionalmente demandato il compito di «assicurare un coordinamento ottimale delle indagini e delle azioni



*penali*» in relazione alle forme gravi di criminalità, specie se organizzata, in stretta connessione con la generale competenza già delineata per l'Europol (partecipazione ad un'organizzazione criminale, riciclaggio, criminalità informatica e ambientale, corruzione, frodi comunitarie), ai sensi della decisione 2002/187/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 28 febbraio 2002, che istituisce Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità (modificata con la decisione 2009/426/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al rafforzamento dell'Eurojust).

L'attribuzione di tale competenza, sia al collegio dell'Eurojust che al membro nazionale, è, inoltre, esplicitamente contemplata negli artt. 5, comma 2, lett. a), n. 2, e 6 della legge italiana di attuazione dell'Eurojust 14 marzo 2005, n. 41. Il ruolo di Eurojust nell'ipotesi della concorrenza di più giurisdizioni nazionali è stato, tra l'altro, appositamente formalizzato nel Trattato di Lisbona che, all'art. 85, par. 1, lett. c), stabilisce che tra i compiti di Eurojust vi è anche il potenziamento della cooperazione giudiziaria mediante la composizione dei conflitti di competenza.

Per quel che attiene alla valutazione delle possibili ricadute della decisione quadro nel nostro ordinamento, il modello «flessibile» adottato dall'Unione europea sembra aver voluto aggirare i rischi di una possibile tensione degli esiti decisorii dei meccanismi di soluzione dei conflitti di giurisdizione con quei sistemi, come il nostro, in cui vige il principio di obbligatorietà dell'azione penale.

Sotto il profilo della compatibilità di un siffatto meccanismo con il principio fondamentale di cui all'art. 112 Cost., si è ritenuto che il precetto costituzionale non avrebbe la funzione di imporre l'esercizio dell'azione penale in relazione ad ogni *notitia criminis*, quanto piuttosto di sottoporre la mancata instaurazione del processo ad efficaci controlli, al fine di renderla il più possibile oggettiva e trasparente, sì da bandire arbitri e ineguaglianze nella messa in moto della giustizia penale e salvaguardare, al contempo, la fondamentale istanza dello Stato di diritto di ricondurre entro i limitati confini stabiliti dalla legge l'esercizio di ogni potere, e quindi anche il potere di esercitare l'azione penale da parte del pubblico ministero.

Sarebbe, pertanto, in contrasto con il dettato costituzionale un sistema che affidasse l'instaurazione del processo a valutazioni di mera opportunità, ma non quello in cui si evitasse la celebrazione di quest'ultimo qualora si palesasse come oggettivamente superflua o inutile. E tale sarebbe il caso di un'astensione dall'esercizio dell'azione penale quando un altro procedimento penale, in relazione al medesimo fatto, risulti pendente in altro Paese dell'Unione presso il quale si è deciso di concentrare la giurisdizione.

Questa ricostruzione risulterebbe suffragata anche da una pronuncia della Suprema Corte di Cassazione (Sez. Un., n. 34655, 28 giugno 2005 – 28 settembre 20054) che ha stabilito come la regola del *ne bis in idem*, espressamente sancita nell'art. 649 c.p.p., costituisca «l'espressione di un principio più ampio che, anche in assenza di una sentenza irrevocabile, rende la duplicazione dello stesso processo incompatibile con le strutture fondanti dell'ordinamento processuale e ne permette la rimozione con l'impiego di rimedi enucleabili dal sistema». Talché appare plausibile sostenere che, proprio al fine di dare concreta attuazione al principio del *ne bis in idem* europeo, occorra ricomprendere nella nozione di superfluità del processo, che giustifica il provvedimento di archiviazione o l'emissione di una sentenza di non luogo a procedere o della sentenza dibattimentale d'improcedibilità, anche il caso in cui, in relazione al medesimo fatto e alla medesima persona, si stia svolgendo un procedimento dinanzi ad altra autorità giudiziaria europea.

Il presente provvedimento di attuazione della citata decisione quadro 2009/948/GAI si compone di dodici articoli, suddivisi in due Capi. Il primo Capo è dedicato all'introduzione nell'ordinamento interno delle disposizioni previste dalla decisione quadro (obbligo a carico degli Stati membri di prendere contatto e di rispondere per accertare l'esistenza di un procedimento parallelo; obbligo di procedere a consultazioni dirette per addivenire a un consenso; coinvolgimento di Eurojust per la risoluzione del conflitto di giurisdizione; obbligo di informazione sull'esito del procedimento). Il



secondo Capo disciplina l'adeguamento dell'ordinamento interno alle nuove previsioni di fonte europea.

**L'articolo 1** contiene le disposizioni di principio e individua l'ambito di applicazione del decreto legislativo in oggetto.

**L'articolo 2** definisce i termini e i riferimenti normativi utilizzati nel testo.

**L'articolo 3** individua nel Ministro della giustizia e nell'autorità giudiziaria le autorità competenti per lo scambio di informazioni e per le consultazioni con le rispettive autorità degli altri Stati membri coinvolti nella risoluzione dei conflitti sulla giurisdizione.

**L'articolo 4** declina la procedura finalizzata a risolvere l'eventuale conflitto di giurisdizione tra Stati membri. In particolare, viene prevista come obbligatoria una prima fase di presa di contatto tra gli Stati membri ogni qual volta vi sia il fondato motivo di ritenere che presso uno di essi penda un procedimento parallelo al fine di ottenerne la conferma.

**Gli articoli 5, 6 e 7** provvedono a disciplinare la tempistica, le modalità e il contenuto della richiesta e della risposta durante la fase della presa di contatto.

**L'articolo 8** prevede per gli Stati, presso i quali pendono procedimenti penali paralleli, l'obbligo di procedere a consultazioni finalizzate al raggiungimento di un consenso per la concentrazione dei procedimenti in un unico Stato. In assenza di una indicazione tassativa nella parte precettiva della decisione quadro di criteri oggettivi e predeterminati per la risoluzione «caso per caso» del conflitto di giurisdizione, come sopra evidenziato, il comma 4 del presente decreto si è ispirato ai criteri illustrati nel considerando numero 9 della decisione stessa. Vengono, pertanto, indicati i seguenti parametri: a) luogo in cui è avvenuta la maggior parte dell'azione, dell'omissione o dell'evento; b) luogo in cui si è verificata la maggior parte delle conseguenze dannose; c) luogo in cui risiede, dimora o è domiciliato l'indagato o l'imputato; d) prognosi maggiormente favorevole di consegna o di estradizione in altre giurisdizioni; e) maggiore tutela delle parti offese e minor sacrificio dei testimoni; f) omogeneità del trattamento sanzionatorio.

La presa di contatto e le consultazioni sono affidate, rispettivamente, all'autorità giudiziaria procedente e al procuratore generale della corte di appello territorialmente competente, in linea con la volontà di agevolare contatti immediati e diretti tra le diverse autorità giudiziarie dei Paesi dell'Unione.

Si è ritenuto comunque di rimettere al Ministro della giustizia una valutazione sulla risoluzione del conflitto. Si è, dunque, affiancata alla stima di natura tecnico-giuridica dell'autorità giudiziaria, nella figura del procuratore generale della corte d'appello (conformemente alla legge 20 dicembre 2012, n. 237, recante "Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale"), quella di carattere politico preordinata a salvaguardare gli interessi essenziali dello Stato. In questa prospettiva, il Ministro della giustizia, ricevuta la comunicazione dal procuratore generale dell'avvio delle consultazioni dirette, entro dieci giorni, può disporre che non si dia corso alla concentrazione dei procedimenti in altro Stato membro qualora rilevi che dal mancato esercizio della giurisdizione in Italia possano essere compromessi la sicurezza o altri interessi essenziali dello Stato.

**L'articolo 9** prevede il coinvolgimento di Eurojust per il raggiungimento del consenso, qualora non sia stato conseguito all'esito delle consultazioni dirette tra le autorità competenti dei diversi Stati membri.

**L'articolo 10** disciplina gli effetti delle consultazioni sul procedimento pendente nel nostro Paese, prevedendo un meccanismo che comporta la sospensione unicamente dell'attività decisoria, conformemente al considerando n. 11 della decisione quadro e in armonia con i principi costituzionali in materia processuale penale. Si è ritenuto necessario, in ossequio al principio della ragionevole durata del processo, contenere la durata di tale sospensione - da comunicarsi al procuratore generale, in veste di "*dominus*" delle consultazioni - entro il termine massimo di venti giorni, trascorso il quale il giudice emette la sua decisione.



**L'articolo 11** contiene le disposizioni relative agli effetti della concentrazione dei procedimenti. Nell'ipotesi in cui il consenso sia raggiunto sulla giurisdizione italiana, si tiene conto del periodo di custodia cautelare eventualmente sofferta all'estero dall'indagato o dall'imputato, ai fini del computo della durata massima della custodia cautelare, della sospensione dei termini di durata massima della custodia cautelare e della pena espiata senza titolo. Gli atti probatori compiuti mantengono la loro efficacia conformemente alla legislazione nazionale. Viceversa, qualora il procedimento penale venga concentrato in altro Stato membro, il giudice dichiara la sopravvenuta improcedibilità, sulla falsariga di quanto contemplato dalla legge di ratifica n. 367/2001 dell' *"Accordo italo-svizzero che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 e ne agevola l'applicazione, fatto a Roma il 10 settembre 1998, nonché conseguenti modifiche al codice penale ed al codice di procedura penale"*.

Tale soluzione processuale trova, inoltre, modelli di riferimento, sia pure parziali, poiché limitati a specifiche evenienze procedurali, nella legge 14 febbraio 1994, n. 120, recante la conversione in legge del decreto legge 28 dicembre 1993, n. 544, in materia di cooperazione con il Tribunale internazionale competente per le gravi violazioni del diritto umanitario commesse nei territori della ex Jugoslavia, e nella legge 2 agosto 2002, n. 181, recante disposizioni in materia di cooperazione con il Tribunale internazionale competente per le analoghe violazioni commesse nel territorio del Ruanda e degli Stati vicini.

**L'articolo 12** contiene le disposizioni di natura finanziaria.





**DECISIONE QUADRO 2009/948/GAI del Consiglio del 30 novembre 2009 sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali**

**Tabella di concordanza**

<b>Decisione quadro</b>	<b>Legislazione nazionale.</b>  Le disposizioni della presente decisione quadro hanno un contenuto innovativo della normativa vigente.	<b>Commenti conclusivi e norme di attuazione contenute nello schema di decreto legislativo</b>
-------------------------	--	--

<p><b>CAPO I</b></p> <p><b>PRINCIPI GENERALI</b></p> <p><b>Articolo 1</b></p> <p><b>Obiettivo</b></p> <p>1. L'obiettivo della presente decisione quadro è promuovere una più stretta cooperazione tra le autorità competenti di due o più Stati membri che conducono un procedimento penale ai fini di una più efficiente e corretta amministrazione della giustizia.</p> <p>2. Tale più stretta cooperazione è volta a:</p> <p>a) prevenire situazioni in cui la stessa persona sia oggetto, in relazione agli stessi fatti, di procedimenti penali paralleli in Stati membri diversi, che potrebbero dar luogo a una decisione definitiva in due o</p>		<p><i>Non sono contemplate disposizioni da attuare.</i></p>
--	--	---



<p>più Stati membri e costituire in tal modo una violazione del principio «<i>ne bis in idem</i>»; e</p> <p>b) raggiungere un consenso su una soluzione efficace volta ad evitare le conseguenze negative derivanti da tali procedimenti paralleli.</p>		
<p style="text-align: center;"><b>Articolo 2</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Oggetto e ambito di applicazione</b></p> <p>1. Ai fini del conseguimento dell'obiettivo di cui all'articolo 1, la presente decisione quadro stabilisce un quadro concernente:</p> <p>a) una procedura per stabilire contatti tra le autorità competenti degli Stati membri al fine di confermare l'esistenza di procedimenti penali paralleli in relazione agli stessi fatti in cui è implicata la stessa persona;</p> <p>b) lo scambio d'informazioni, attraverso consultazioni dirette, tra le autorità competenti di due o più Stati membri che conducono procedimenti penali paralleli in relazione agli stessi fatti in cui è implicata la stessa persona, qualora esse siano già a conoscenza dell'esistenza di procedimenti penali paralleli, al fine di raggiungere un consenso su una soluzione efficace volta ad evitare le conseguenze negative derivanti da tali procedimenti paralleli.</p> <p>2. La presente decisione</p>		<p style="text-align: center;">Art. 1</p> <p style="text-align: center;">(Disposizioni di principio e ambito di applicazione)</p> <p>1. Il presente decreto attua le disposizioni della decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio, del 30 novembre 2009, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali.</p>



<p>quadro non si applica ai procedimenti contemplati dagli articoli 5 e 13 del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato.</p>		
<p style="text-align: center;"><b>Articolo 3</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Definizioni</b></p> <p>Ai fini della presente decisione quadro si intende per:</p> <p>a) «procedimenti paralleli» procedimenti penali, compresa sia la fase preprocessuale che quella processuale, condotti in due o più Stati membri per gli stessi fatti in cui è implicata la stessa persona;</p> <p>b) «autorità competente» l'autorità giudiziaria o altra autorità che è competente in forza della legislazione del suo Stato membro a svolgere gli atti di cui all'articolo 2, paragrafo 1 della presente decisione quadro;</p> <p>c) «autorità contattante» l'autorità competente di uno Stato membro che contatta l'autorità competente di un altro Stato membro per confermare l'esistenza di procedimenti paralleli;</p> <p>d) «autorità contattata» l'autorità competente cui l'autorità contattante chiede di confermare l'esistenza di</p>		<p style="text-align: center;"><b>Art. 2</b></p> <p style="text-align: center;">(Definizioni)</p> <p>1. Ai fini del presente decreto si intende per:</p> <p>a) «procedimenti paralleli»: procedimenti penali, sia in fase di indagini preliminari che nelle fasi successive all'esercizio dell'azione penale, pendenti in due o più Stati membri per gli stessi fatti nei confronti della medesima persona;</p> <p>b) «autorità competente»: l'autorità giudiziaria o altra autorità legittimata in forza della legislazione dello Stato membro di appartenenza a prendere contatti e a scambiare informazioni al fine di raggiungere un accordo sulla concentrazione dei procedimenti penali paralleli;</p> <p>c) «autorità contattante»: l'autorità di uno Stato membro dinanzi alla quale è in corso un procedimento penale che contatta l'autorità di un altro Stato membro per verificare</p>



<p>procedimenti penali paralleli.</p>		<p>l'esistenza di procedimenti paralleli;  d) «autorità contattata»: l'autorità di uno Stato membro cui l'autorità contattante di altro Stato membro chiede di confermare l'esistenza di procedimenti penali paralleli.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Articolo 4</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Determinazione delle autorità competenti</b></p> <p>1. Gli Stati membri determinano le autorità competenti in modo da promuovere il principio del contatto diretto tra autorità.</p> <p>2. In conformità del paragrafo 1, ciascuno Stato membro comunica al segretariato generale del Consiglio le autorità che, a norma del proprio diritto nazionale, sono competenti ad agire conformemente alla presente decisione quadro.</p> <p>3. In deroga ai paragrafi 1 e 2, ciascuno Stato membro può designare, se necessario a motivo dell'organizzazione del proprio sistema interno, una o più autorità centrali incaricate della trasmissione e della ricezione amministrative delle richieste di informazioni ai sensi dell'articolo 5 e/o di coadiuvare le autorità competenti nel processo di consultazione. Gli Stati membri che intendano avvalersi della possibilità di designare una o più autorità centrali ne informano il</p>		<p style="text-align: center;"><b>Art. 3</b></p> <p style="text-align: center;">(Autorità competenti)</p> <p>1. Le autorità competenti per l'ordinamento italiano sono il Ministro della giustizia e la autorità giudiziaria, secondo le attribuzioni individuate dal presente decreto.</p>



<p>segretariato generale del Consiglio.</p> <p>4. Il segretariato generale del Consiglio mette a disposizione degli Stati membri e della Commissione le informazioni ricevute ai sensi dei paragrafi 2 e 3.</p>		
<p style="text-align: center;"><b>CAPO 2</b> <b>SCAMBIO DI</b> <b>INFORMAZIONI</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Articolo 5</b></p> <p><b>Obbligo di prendere contatto</b></p> <p>1. L'autorità competente di uno Stato membro che abbia fondati motivi per ritenere che si stia conducendo un procedimento parallelo in un altro Stato membro prende contatto con l'autorità competente dell'altro Stato membro per confermare l'esistenza di un siffatto procedimento parallelo al fine di avviare consultazioni dirette secondo quanto previsto all'articolo 10.</p> <p>2. Se non conosce l'identità dell'autorità competente da contattare, l'autorità contattante compie tutti i necessari accertamenti, anche tramite i punti di contatto della Rete giudiziaria europea, al fine di ottenere gli estremi di tale autorità competente.</p> <p>3. La procedura di contatto non si applica qualora le autorità competenti che conducono procedimenti paralleli siano già state informate dell'esistenza di tali</p>		<p style="text-align: center;">Art. 4</p> <p style="text-align: center;">(Obbligo di contattare l'autorità competente di altro Stato membro)</p> <p>1. L'autorità giudiziaria italiana procedente, qualora abbia fondato motivo per ritenere che sia in corso un procedimento parallelo in altro Stato membro, prende contatto, in forma scritta, con l'autorità competente di tale Stato per verificare siffatta contestuale pendenza e, in caso di risposta affermativa, per avviare le consultazioni finalizzate all'eventuale concentrazione dei procedimenti penali in un unico Stato membro.</p> <p>2. Quando è ignota l'autorità competente da contattare, l'autorità giudiziaria procedente compie gli accertamenti necessari, anche tramite i punti di contatto della rete giudiziaria europea.</p>



<p>procedimenti mediante qualsiasi altro mezzo.</p>		<p><i>Si tratta di un principio di carattere generale e, pertanto, introdurre una espressa previsione in tal senso appare superfluo.</i></p>
<p style="text-align: center;"><b>Articolo 6</b> <b>Obbligo di rispondere</b></p> <p>1. L'autorità contattata risponde alla richiesta presentata in conformità dell'articolo 5, paragrafo 1, entro un termine ragionevole indicato dall'autorità contattante o, se non è stato indicato alcun termine, senza indebito ritardo, e comunica all'autorità contattante se siano in corso procedimenti paralleli nel suo Stato membro. Nei casi in cui l'autorità contattante abbia informato l'autorità contattata che l'indagato o imputato è sottoposto ad una misura detentiva preventiva o custodia cautelare, quest'ultima autorità tratta la richiesta con urgenza.</p> <p>2. Se non può fornire una risposta entro il termine stabilito dall'autorità contattante, l'autorità contattata informa prontamente l'autorità contattante delle relative ragioni, indicando il termine entro il quale fornirà le informazioni richieste.</p> <p>3. Se l'autorità che è stata contattata dall'autorità contattante non è l'autorità</p>		<p style="text-align: center;">Art. 5</p> <p>(Obbligo di fornire risposta alla richiesta proveniente dall'autorità di altro Stato membro)</p> <p>1. Quando sono richieste informazioni dall'autorità competente di altro Stato membro sulla esistenza in Italia di un procedimento parallelo, l'autorità giudiziaria italiana risponde entro il termine indicato o, se non è indicato alcun termine, senza indebito ritardo. Se nel procedimento pendente dinanzi all'autorità giudiziaria italiana l'indagato o l'imputato è sottoposto a misura cautelare, la richiesta è trattata con urgenza.</p> <p>2. Quando non è in grado di rispondere entro il termine stabilito, l'autorità giudiziaria italiana ne espone, senza ritardo, le ragioni e indica il nuovo termine di risposta.</p> <p>3. Se il procedimento parallelo non si svolge dinanzi all'autorità giudiziaria italiana contattata, quest'ultima trasmette, senza ritardo, la richiesta all'autorità giudiziaria italiana competente, dandone comunicazione all'autorità</p>



<p>competente ai sensi dell'articolo 4, essa trasmette senza indebito ritardo la richiesta di informazione all'autorità competente e ne informa l'autorità contattante.</p>		<p>contattante.</p>
<p><b>Articolo 7</b> <b>Mezzi di comunicazione</b></p> <p>Le autorità contattante e contattata comunicano con mezzi che consentano di conservare una traccia scritta.</p>		<p><i>Vedi l'articolo 4 (comma 1) dello schema di decreto legislativo sopra riportato.</i></p>
<p><b>Articolo 8</b> <b>Informazioni minime da fornire nella richiesta</b></p> <p>1. Nel presentare una richiesta a norma dell'articolo 5, l'autorità contattante fornisce le seguenti informazioni:</p> <p>a) gli estremi dell'autorità competente;</p> <p>b) una descrizione dei fatti e delle circostanze oggetto del procedimento penale in questione;</p> <p>c) tutti gli elementi rilevanti in merito all'identità dell'indagato o imputato e, se del caso, in merito alle vittime;</p> <p>d) la fase in cui si trova il procedimento penale; e</p> <p>e) se del caso, informazioni in merito alla pena detentiva preventiva o custodia cautelare cui è sottoposto l'indagato o imputato.</p>		<p><b>Art. 6</b></p> <p>(Contenuto della richiesta di informazioni inviata all'autorità di altro Stato membro)</p> <p>1. La richiesta dell'autorità giudiziaria italiana diretta, ai sensi dell'articolo 4, all'autorità competente di altro Stato membro contiene le seguenti informazioni:</p> <p>a) indicazione dell'autorità competente;</p> <p>b) descrizione dei fatti e delle circostanze oggetto del procedimento penale;</p> <p>c) identità dell'indagato o dell'imputato e, se del caso, delle persone offese e di quelle danneggiate dal reato;</p> <p>d) fase, stato e grado del procedimento penale;</p> <p>e) custodia cautelare cui è sottoposto l'indagato o l'imputato;</p> <p>f) ogni altra informazione che si</p>



<p>2. L'autorità contattante può fornire ulteriori informazioni pertinenti in relazione al procedimento penale in corso nel suo Stato membro, per esempio su eventuali difficoltà incontrate in tale Stato.</p>		<p>ritenga opportuno fornire.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Articolo 9</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Informazioni minime da fornire nella risposta</b></p> <p>1. La risposta dell'autorità contattata ai sensi dell'articolo 6 contiene le seguenti informazioni:</p> <p>a) se è in corso o si è svolto un procedimento penale per alcuni o tutti i medesimi fatti oggetto del procedimento penale di cui alla richiesta di informazioni presentata dall'autorità contattante e se è implicata la stessa persona;</p> <p>in caso di risposta affermativa alla lettera a):</p> <p>b) gli estremi dell'autorità competente; e</p> <p>c) la fase in cui si trova il procedimento o, ove sia stata adottata una decisione finale, la natura di tale decisione finale.</p> <p>2. L'autorità contattata può fornire ulteriori informazioni pertinenti sul procedimento penale in corso o svoltosi nel suo Stato membro, in particolare su eventuali fatti connessi oggetto del procedimento penale in detto Stato.</p>		<p style="text-align: center;">Art. 7</p> <p>(Contenuto della risposta da fornire alla richiesta proveniente dall'autorità di altro Stato membro)</p> <p>1. La risposta dell'autorità giudiziaria italiana, contattata dall'autorità competente di un altro Stato membro, alla richiesta di cui all'articolo 5 contiene le seguenti informazioni:</p> <p>a) se è in corso o è stato definito un procedimento penale nei confronti della stessa persona per alcuni o tutti i medesimi fatti oggetto del procedimento parallelo all'estero;</p> <p>b) indicazione dell'autorità competente;</p> <p>c) fase, stato e grado del procedimento e, ove adottata, decisione e suo contenuto.</p> <p>2. L'autorità italiana contattata può fornire ulteriori informazioni.</p>





<p style="text-align: center;"><b>CAPO 3</b> <b>CONSULTAZIONI</b> <b>DIRETTE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Articolo 10</b> <b>Obbligo di procedere a</b> <b>consultazioni dirette</b></p> <p>1. Quando è accertata l'esistenza di procedimenti paralleli, le autorità competenti degli Stati membri interessati avviano consultazioni dirette al fine di pervenire 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.</p> <p>2. Durante il periodo delle consultazioni dirette, le autorità competenti interessate si scambiano informazioni sui provvedimenti procedurali importanti che hanno adottato nei procedimenti.</p> <p>3. Nel corso delle consultazioni dirette, le autorità competenti che vi partecipano</p>		<p style="text-align: center;">Art. 8</p> <p style="text-align: center;">(Obbligo di consultazioni dirette)</p> <p>1. Il procuratore generale presso la corte d'appello nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria contattante o contattata è autorità competente allo svolgimento delle consultazioni dirette, finalizzate alla concentrazione dei procedimenti paralleli in un solo Stato membro.</p> <p>2. Accertata l'esistenza di procedimenti paralleli in base allo scambio di informazioni, ai sensi degli articoli 4 e 6, 5 e 7, il procuratore generale, a tal fine richiesto dall'autorità giudiziaria italiana contattante o contattata, avvia le consultazioni dirette e ne dà notizia al Ministro della giustizia, inviandogli la documentazione pertinente e le proprie osservazioni.</p>



rispondono ogniqualvolta sia ragionevolmente possibile alle richieste di informazioni formulate da altre autorità competenti partecipanti. Tuttavia, un'autorità competente che riceva la richiesta da parte di un'altra autorità competente di fornire informazioni specifiche che potrebbero arrecare pregiudizio a interessi nazionali essenziali in materia di sicurezza ovvero compromettere la sicurezza di una persona non è tenuta a fornire dette informazioni.

3. Il Ministro della giustizia, entro dieci giorni dalla comunicazione dell'avvio delle consultazioni dirette, può disporre che non si dia corso alla concentrazione dei procedimenti in altro Stato membro qualora rilevi che, a seguito del mancato esercizio della giurisdizione in Italia, possano essere compromessi la sicurezza o altri interessi essenziali dello Stato.
4. Durante le consultazioni dirette il procuratore generale tiene conto dei seguenti criteri:
  - a) luogo in cui è avvenuta la maggior parte dell'azione, dell'omissione o dell'evento;
  - b) luogo in cui si è verificata la maggior parte delle conseguenze dannose;
  - c) luogo in cui risiede, dimora o è domiciliato l'indagato o l'imputato;
  - d) prognosi maggiormente favorevole di consegna o di estradizione in altre giurisdizioni;
  - e) maggior tutela delle parti offese e minor sacrificio dei testimoni;
  - f) omogeneità del trattamento sanzionatorio;
  - g) ogni altro fattore ritenuto pertinente.
5. Nel corso delle consultazioni dirette il procuratore generale



scambia con l'autorità competente dell'altro Stato membro interessato informazioni sugli atti rilevanti compiuti nel processo. Può rifiutare la trasmissione di specifiche informazioni quando la loro comunicazione possa compromettere interessi nazionali essenziali in materia di sicurezza o la sicurezza di una persona.

*Sotto quest'ultimo profilo, in relazione all'ordinamento interno, lo schema di decreto prevede:*

Art. 10

(Effetti delle consultazioni sul procedimento)

1. Le consultazioni di cui all'articolo 8 non sospendono il procedimento, ma il giudice non può pronunciare sentenza.
2. La sospensione del processo conseguente al divieto di pronunciare sentenza, di cui è data immediata notizia al procuratore generale, non può avere durata superiore a venti giorni.

Art. 11

(Effetti della concentrazione dei procedimenti)

1. Quando è raggiunto il consenso sulla concentrazione dei procedimenti in Italia, il periodo di custodia cautelare sofferto



		<p>all'estero è computato ai sensi e per gli effetti degli articoli 303, comma 4, 304 e 657 del codice di procedura penale. Gli atti probatori compiuti all'estero mantengono efficacia e sono utilizzabili secondo la legge italiana.</p> <p>2. Nel caso di accordo sulla concentrazione dei procedimenti in altro Stato membro, il giudice dichiara la sopravvenuta improcedibilità.</p> <p>3. Il procuratore generale presso la corte di appello dà in ogni caso comunicazione al Ministro della giustizia dell'esito delle consultazioni dirette.</p>
<p align="center"><b>Articolo 11</b> <b>Procedura per raggiungere un consenso</b></p> <p>Quando procedono a consultazioni dirette su un caso al fine di raggiungere un consenso ai sensi dell'articolo 10, le autorità competenti degli Stati membri esaminano i fatti e il merito del caso e tutti i fattori che ritengono pertinenti.</p>		<p><i>Appare superfluo tradurre in una disposizione normativa interna quanto indicato nella decisione trattandosi di una procedura di comune applicazione.</i></p>
<p align="center"><b>Articolo 12</b> <b>Cooperazione con Eurojust</b></p> <p>1. La presente decisione quadro è complementare e non pregiudica la decisione Eurojust.</p> <p>2. Se non è stato possibile raggiungere un consenso ai sensi dell'articolo 10, la</p>		<p align="center">Art. 9</p> <p align="center">(Cooperazione con Eurojust)</p> <p>1. In ogni momento le autorità competenti italiane e degli altri Stati membri coinvolte nelle consultazioni dirette possono sottoporre la questione sulla</p>



<p>questione è, se del caso, sottoposta a Eurojust da qualsiasi autorità competente degli Stati membri interessati qualora Eurojust sia competente in forza dell'articolo 4, paragrafo 1, della decisione Eurojust.</p>		<p>risoluzione del conflitto di giurisdizione a Eurojust, nei casi di cui all'articolo 4 della decisione 2002/187/GAI che istituisce Eurojust, come modificata dalla decisione 2009/426/GAI.</p>
<p><b>Articolo 13</b> <b>Informazioni sui risultati del procedimento</b></p> <p>Se nel corso delle consultazioni dirette in conformità dell'articolo 10 è stato raggiunto un consenso sulla concentrazione dei procedimenti penali in un unico Stato membro, l'autorità competente di tale Stato membro informa la rispettiva autorità competente o le rispettive autorità competenti dell'altro Stato membro o degli altri Stati membri dei risultati del procedimento.</p>		<p><i>Appare superfluo tradurre in una disposizione normativa interna quanto indicato nella decisione trattandosi di una procedura di comune applicazione.</i></p>
<p><b>CAPO 4</b></p> <p><b>DISPOSIZIONI GENERALI E FINALI</b></p> <p><b>Articolo 14</b> <b>Lingue</b></p> <p>1. Ciascuno Stato membro indica in una dichiarazione da depositare presso il segretariato generale del Consiglio quali lingue, tra le lingue ufficiali delle istituzioni dell'Unione, possono essere usate nel corso della procedura di presa di contatto in conformità del capo 2.</p> <p>2. Le autorità competenti possono convenire di usare qualunque lingua nell'ambito delle loro consultazioni dirette in conformità dell'articolo 10.</p>		<p><i>Non sono contemplate disposizione da attuare.</i></p>



<p style="text-align: center;"><b>Articolo 15</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Relazione con altri strumenti giuridici e altre intese</b></p> <p>1. Qualora altri strumenti giuridici o intese consentano di estendere gli obiettivi della presente decisione quadro o contribuiscano a semplificare o agevolare la procedura in base alla quale le autorità nazionali si scambiano informazioni sui rispettivi procedimenti penali, avviano consultazioni dirette e cercano di raggiungere un consenso su eventuali soluzioni efficaci miranti ad evitare le conseguenze negative derivanti da procedimenti penali paralleli, gli Stati membri possono:</p> <p>a) continuare ad applicare accordi o intese bilaterali o multilaterali vigenti al momento dell'entrata in vigore della presente decisione quadro,</p> <p>b) concludere accordi o convenzioni bilaterali o multilaterali successivamente all'entrata in vigore della presente decisione quadro.</p> <p>2. Gli accordi e le intese di cui al paragrafo 1 non pregiudicano in alcun caso le relazioni con gli Stati membri che non sono parti degli stessi.</p>		<p><i>Non sono contemplate disposizione da attuare.</i></p>
<p style="text-align: center;"><b>Articolo 16</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Attuazione</b></p> <p>Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi alle disposizioni della presente decisione quadro entro il 15 giugno 2012.</p> <p>Entro il 15 giugno 2012 gli Stati membri trasmettono al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione</p>		<p><i>Non sono contemplate disposizione da attuare.</i></p>



<p>il testo delle disposizioni inerenti al recepimento nella legislazione nazionale degli obblighi imposti dalla presente decisione quadro.</p>		
<p><b>Articolo 17</b> <b>Relazione</b></p> <p>Entro il 15 dicembre 2012 la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in cui valuta in quale misura gli Stati membri si siano conformati alla presente decisione quadro, eventualmente accompagnata da proposte legislative.</p>		<p><i>Non sono contemplate disposizione da attuare.</i></p>
<p><b>Articolo 18</b> <b>Entrata in vigore</b></p> <p>La presente decisione quadro entra in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.</p>		<p><i>Non sono contemplate disposizione da attuare.</i></p>



### SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE “DISPOSIZIONI PER CONFORMARE IL DIRITTO INTERNO ALLA DECISIONE QUADRO 2009/948/GAI DEL CONSIGLIO DEL 30 NOVEMBRE 2009 SULLA PREVENZIONE E LA RISOLUZIONE DEI CONFLITTI RELATIVI ALL’ESERCIZIO DELLA GIURISDIZIONE NEI PROCEDIMENTI PENALI”.

Referenti UL Giustizia: dott.ssa Adele Pompei  
magistrato addetto all’Ufficio Legislativo del Ministero della giustizia  
06/68853092 – adele.pompei@giustizia.it

#### PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

##### 1) Obiettivi e necessità dell’intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo

Il presente decreto legislativo attua le disposizioni della decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio, del 30 novembre 2009, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all’esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali, al fine di promuovere una più stretta cooperazione nella amministrazione della giustizia tra le autorità competenti di due o più Stati membri nel caso in cui la stessa persona sia oggetto, in relazione ai medesimi fatti, di procedimenti penali paralleli idonei a dar luogo a una decisione definitiva costituente violazione del principio del «*ne bis in idem*».

Nell’ambito dell’Unione europea è, infatti, avvertita da tempo l’esigenza di prevedere meccanismi procedurali volti ad evitare che, in relazione allo stesso fatto, vengano avviati, dinanzi a diverse autorità nazionali, paralleli procedimenti penali. In uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia la possibilità che si duplichino le azioni penali comporta un *vulnus* alla libera circolazione delle persone, con pregiudizio dei diritti e degli interessi dei singoli. Basti pensare, invero, agli oneri per le vittime e i testimoni che si vedono citati a comparire in più Paesi per la stessa vicenda e alla dispersione di energie processuali dei singoli Stati impegnati in processi che - in un’ottica di reciproca fiducia - potrebbero essere condotti da uno solo di essi.

Il rafforzamento della cooperazione giudiziaria nell’ambito dell’Unione europea in materia penale rappresenta un obiettivo pienamente coerente con il programma di Governo.

##### 2) Analisi del quadro normativo nazionale

Il principio del reciproco riconoscimento costituisce momento necessario della cooperazione giudiziaria fra gli Stati, tanto in materia civile quanto in materia penale.

Decisivo ai fini della ricezione di tale principio è il decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161, che prevede l’attuazione della decisione quadro 2008/909/GAI “*relativa alla applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale ai fini della loro esecuzione nell’Unione europea*”.

Le previsioni contenute nel citato decreto hanno comportato il superamento della norma - secondo cui la sentenza straniera non può essere riconosciuta “*se per lo stesso fatto e nei confronti della stessa persona è in corso nello Stato procedimento penale*” (art. 733, comma 1, lettera g), c.p.p.) - che ha determinato parte della giurisprudenza a ritenere prevalente il principio di territorialità rispetto a quello del “*ne bis in idem*”.



Rimaneva tuttavia aperto il problema della soluzione della litispendenza che costituisce il tassello finale per una piena operatività del divieto del doppio processo. Il presente intervento mira, appunto, a introdurre un meccanismo per pervenire, in caso di litispendenza internazionale, a una soluzione concordata al fine di evitare lo svolgimento di procedimenti penali paralleli.

### **3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti**

Il presente schema di decreto legislativo non introduce modifiche alle leggi vigenti.

### **4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali**

L'intervento normativo è conforme alla disciplina costituzionale.

### **5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali**

Lo schema di decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle Regioni, incidendo su materia (norme processuali penali) riservata alla competenza dello Stato.

### **6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione**

Le disposizioni contenute nell'intervento normativo esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

### **7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa**

Lo schema di decreto legislativo ha ad oggetto materie assistite da riserva assoluta di legge, non suscettibili di delegificazione.

### **8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter**

Non risultano progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

### **9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto**

Le disposizioni contenute nel provvedimento non contrastano con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza anche costituzionale, né risultano giudizi di costituzionalità pendenti sul medesimo oggetto.

## **PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE**

### **10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo**

Lo schema di decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con l'ordinamento europeo ed anzi attua nell'ordinamento interno le disposizioni contenute nella decisione quadro.

**11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto**

Non risultano procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo oggetto.

**12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali**

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

**13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto**

Non risultano procedimenti pendenti avanti la Corte di Giustizia dell'Unione europea aventi il medesimo o analogo oggetto.

**14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto**

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

**15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea**

Considerata l'eterogeneità dei sistemi giuridici penali europei non si hanno indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto all'interno degli Stati membri dell'Unione europea.

**PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO**

**1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso**

Il provvedimento non contiene nuove definizioni normative.

**2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi**

I riferimenti normativi che figurano nel presente schema sono corretti.

**3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti**

Lo schema di decreto legislativo non prevede novelle legislative.

**4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo**

Non sono previste abrogazioni, neppure implicite.

**5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente**

Lo schema di atto normativo non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

**6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo**

Non sono presenti deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

**7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione**

Non sono previsti atti successivi attuativi di natura normativa.

**8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi**

Sono stati utilizzati i dati e i riferimenti statistici in possesso del Ministero della giustizia.



# Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE “DISPOSIZIONI PER CONFORMARE IL DIRITTO INTERNO ALLA DECISIONE QUADRO 2009/948/GAI DEL CONSIGLIO DEL 30 NOVEMBRE 2009 SULLA PREVENZIONE E LA RISOLUZIONE DEI CONFLITTI RELATIVI ALL’ESERCIZIO DELLA GIURISDIZIONE NEI PROCEDIMENTI PENALI”.**

**Referenti UL Giustizia:**

dott.ssa Adele Pompei  
magistrato addetto all’Ufficio Legislativo del Ministero della giustizia  
06/68853092 – adele.pompei@giustizia.it

**ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)**

**SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI**

- A) La rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate**

Il presente decreto attua le disposizioni della decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio, del 30 novembre 2009, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all’esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali, al fine di promuovere una più stretta cooperazione nella amministrazione della giustizia tra le autorità competenti di due o più Stati membri nel caso in cui la stessa persona sia oggetto, in relazione ai medesimi fatti, di procedimenti penali paralleli idonei a dar luogo a una decisione definitiva costituente violazione del principio del «*ne bis in idem*».

Il principio del reciproco riconoscimento costituisce momento necessario della cooperazione giudiziaria fra gli Stati, tanto in materia civile quanto in materia penale.

Decisivo ai fini della ricezione di tale principio è il decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161, che prevede l’attuazione della decisione quadro 2008/909/GAI “relativa alla applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale ai fini della loro esecuzione nell’Unione europea”. Le previsioni contenute nel citato decreto hanno comportato, invero, il superamento della norma - secondo cui la sentenza straniera non può essere riconosciuta “se per lo stesso fatto e nei confronti della stessa persona è in corso nello Stato procedimento penale” (art. 733, comma 1, lettera g), c.p.p.) - che ha determinato parte della giurisprudenza a ritenere prevalente il principio di territorialità rispetto a quello del “*ne bis in idem*”.

Rimaneva tuttavia aperto il problema della soluzione della litispendenza internazionale che costituisce il tassello finale per una piena operatività del divieto del doppio processo.

La capillare pervasività del principio del mutuo riconoscimento nel campo penale non mancava di sollevare perplessità e remore sia in campo politico che in campo dottrinale, nonostante la volontà di procedere su questa via fosse già stata manifestata dagli Stati membri sospinti *in primis* dall'emergenza suscitata dagli episodi di terrorismo del settembre 2001, ma in realtà già avviati sicuramente in questa direzione in tempi precedenti.

Quanto alle perplessità d'ordine politico, esse si radicavano nella convinzione che la potestà penale fosse tra le manifestazioni più pregnanti della sovranità e non potesse, per questo motivo, essere trasferita ad altro ente, pena un'inaccettabile compressione della sovranità stessa.

Le perplessità di tipo giuridico facevano leva sull'asserita carenza di democraticità dell'ordinamento dell'Unione: tale situazione impediva di attribuire alla stessa poteri incidenti in materia penale, dovendosi far fronte all'esigenza di garantire gli individui dall'arbitrio di pubbliche autorità, la cui legittimazione democratica era per varie ragioni messa in discussione. Di conseguenza non si riteneva compatibile con i principi dello stato di diritto sovvertire il carattere territoriale della potestà statale in materia penale (attribuendo all'Unione la competenza ad adottare atti normativi incidenti appunto nel predetto delicato settore), che invece doveva manifestare in modo formale la propria legittimazione democratica.

L'approccio proposto, evidentemente di carattere stato centrico, è stato superato, sul piano del diritto penale, ancorandosi ai principi dello Stato di diritto, ed innanzitutto al principio di legalità, dal momento che le misure adottate dalle autorità nazionali, su impulso di atti normativi dell'Unione, sono suscettibili di mettere in gioco i diritti fondamentali della persona, incidendo sul piano della repressione e della compressione della libertà personale.

In un contesto giuridico democratico tale principio rappresenta, infatti, un punto essenziale di convergenza dei rapporti fra autorità e libertà; ed è perciò il principio che viene reputato per eccellenza il presidio della dignità e delle libertà personali.

Si tratta, in definitiva, di verificare se il principio del mutuo riconoscimento in materia penale come organizzato nell'Unione europea sia in grado di offrire livelli di garanzia - sul piano della tutela - di tali valori primari sanciti costituzionalmente nei singoli Stati membri.

La decisione quadro che in questa sede si intende attuare fornisce, dunque, in tale prospettiva e in un contesto di progressiva maturazione ed elaborazione di un progetto unitario ed organico di cooperazione giudiziaria europea nel settore penale, uno strumento più efficace in quanto si fonda sul principio di legalità, del mutuo riconoscimento e tutti gli Stati membri sono tenuti alla sua osservanza.

Il presente intervento mira, appunto, a introdurre un meccanismo per pervenire, in caso di litispendenza internazionale, ad una soluzione concordata fra gli Stati membri al fine di evitare, in relazione allo stesso fatto e dinanzi a diverse autorità nazionali europee, l'avvio e/o lo svolgimento di procedimenti penali paralleli. Da tempo, infatti, nell'ambito dell'Unione europea è avvertita tale esigenza. In uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia la possibilità che si duplichino le azioni penali comporta evidentemente un *vulnus* alla libera circolazione delle persone, con pregiudizio dei diritti e degli interessi dei singoli. Basti pensare agli oneri per le vittime e i testimoni che si vedono citati a comparire in più Paesi per la stessa vicenda e alla dispersione di energie processuali dei singoli Stati impegnati in processi che - in un'ottica di reciproca fiducia - potrebbero essere condotti da uno solo di essi.

In particolare, per il sistema giuridico italiano ciò comporterà un inevitabile alleggerimento del carico giudiziario, con sostanziali effetti sul sistema carcerario. Senza trascurare il conseguente risparmio di risorse finanziarie che in tal modo, in luogo di essere impiegate per la celebrazione dei processi, potranno essere finalizzate al soddisfacimento di altri primari interessi della collettività.

Gli uffici statistici di questa amministrazione, opportunamente interpellati, hanno riferito che difettano dati statistici attendibili sulla litispendenza paneuropea. I dati riferibili agli accordi in materia di assistenza giudiziaria di natura rogatoria offrono solo un panorama generico ed indifferenziato, comunque verosimilmente ipotizzabile nell'ordine di alcune decine, mentre non può

definirsi il dato numerico relativo alla reciproca interferenza determinata dalla multipendenza della medesima reg Giudicanda.

**B) L'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo**

Nel breve periodo, l'intervento normativo è finalizzato a dare attuazione alla delega normativa, recependo le disposizioni della decisione quadro 2009/948/GAI.

Nel medio periodo, consentirà di ridurre la possibilità di procedimenti penali pendenti per i medesimi fatti nei confronti delle stesse persone in diversi Stati membri dell'Unione europea.

Nel lungo periodo, rafforzerà ulteriormente la cooperazione giudiziaria in materia penale prevenendosi i casi di "*bis in idem*" internazionale.

**C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR**

Le disposizioni di recepimento incidono sulla materia processuale, prevedendo le regole per risolvere i casi di conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali.

Ne consegue che indicatori attendibili per la prescritta verifica saranno tutti i dati statistici relativi ai numeri di procedimenti paralleli concentrati in Italia, ovvero di sentenze di sopravvenuta improcedibilità pronunciate dall'autorità giudiziaria italiana.

**D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio**

Risultano destinatari delle presenti disposizioni, tra i soggetti pubblici, il Ministro della giustizia e gli appartenenti alla magistratura requirente e giudicante. Tra i soggetti privati, sono interessati tutti coloro che sono coinvolti in un procedimento penale parallelo.

**SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO**

Non sono state avviate consultazioni precedenti l'intervento in ragione della natura dello stesso, trattandosi di provvedimento normativo il cui ambito è già delimitato con precisione sia dalla decisione quadro oggetto di attuazione, sia dalla legge di delegazione europea (legge 9 luglio 2015, n. 114).

L'elevato grado di tecnicità dell'intervento, inoltre, ha indotto a non ritenere efficaci e utili consultazioni con altri soggetti diversi dalla Amministrazione della giustizia.

Si osserva, infine, che comunque l'adozione dei testi dei decreti legislativi presuppone sempre un confronto tra tutte le amministrazioni interessate, ciascuna delle quali è portatrice delle istanze proprie del settore di competenza.

**SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO ("OPZIONE ZERO")**

L'opzione di non intervento è stata valutata ma disattesa in quanto l'intervento regolatorio è necessario per dare attuazione alla delega normativa contenuta nella legge di delegazione europea. A tale considerazione, si aggiunga che l'opzione di non intervento avrebbe vanificato l'opportunità normativa di prevedere istituti di rafforzamento del principio del divieto del "*ne bis in idem*", internazionale, fondamentale in materia di cooperazione giudiziaria penale.

## SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

L'ambito delle opzioni alternative risulta fortemente ridotto ed anzi inesistente in ragione della natura circoscritta della delega contenuta nella legge di delegazione europea, degli stringenti principi e criteri direttivi previsti nonché del principio del minimo recepimento di cui all'articolo 32, comma 1, lettere a), e), f) e g), della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

Questa amministrazione non ha operato scelte discrezionali in relazione agli spazi concessi dalla normativa europea, ma anzi in sede di adeguamento dell'ordinamento interno si è attenuta ai modelli di recepimento già sperimentati e collaudati con il decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161, che prevede l'attuazione della decisione quadro 2008/909/GAI "relativa alla applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea", nonché con la legge 22 aprile 2005, n. 69, recante "Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri".

Si è indicato il procuratore generale presso la corte di appello, quale organo già deputato, secondo il vigente sistema processuale, a dirimere conflitti distrettuali. Tali organi sono, infatti, già in grado di esercitare il coordinamento tra i diversi uffici requirenti, in quanto operano quali interlocutori dello stesso Ministero della giustizia in sede di rogatorie internazionali.

## SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE P.M.I.

**A) Gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni**

L'intervento oggetto della proposta non presenta svantaggi, poiché risponde all'esigenza di:

- prevedere un meccanismo per la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali;
- prevenire la formazione di sentenze definitive sui medesimi fatti nei confronti delle stesse persone in diversi Paesi dell'Unione europea;
- rafforzare il principio della libera circolazione delle persone.

Gli effetti dell'intervento non potranno che essere positivi per l'organizzazione e le attività degli uffici giudiziari, trattandosi di una iniziativa normativa anche finalizzata all'eventuale alleggerimento del loro carico di lavoro.

La quantificazione, allo stato, dei possibili effetti processuali del presente intervento normativo appare inesigibile, giacché il sistema giustizia reagirà alle indicate innovazioni in modo non rilevabile attraverso un giudizio prognostico. Può solo prevedersi un complessivo vantaggio nel lungo e medio periodo, dovuto alla probabilità (numericamente non quantificabile) di evitare duplicazioni di imputazioni per il medesimo fatto, nei confronti della stessa persona.

Complessivamente, si ritiene che gli svantaggi dell'opzione prescelta, astrattamente correlati ai nuovi adempimenti posti a carico del Ministro della giustizia e della magistratura, siano meramente

apparenti, trattandosi di attività che saranno svolte anche negli Stati esteri nei quali risultino pendenti i procedimenti penali paralleli.

È evidente che l'intervento non può che presentare analoghi vantaggi per le piccole e medie imprese, al pari di tutti i cittadini persone fisiche.

**B) L'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese**

Alla luce delle considerazioni svolte al precedente punto A), gli effetti dell'opzione prescelta non possono, allo stato, essere oggetto di stima, non potendosi prevedere quanti e quali saranno i procedimenti penali paralleli nei diversi Paesi dell'Unione europea.

**C) L'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese**

Non sono previsti oneri informativi a carico delle categorie sopra indicate.

**D) Le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione**

L'attuazione immediata delle nuove norme avviene tramite le strutture interne e l'organizzazione vigente presso il Ministero della giustizia.

**SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE**

L'eventuale incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del paese è correlata alla maggiore efficienza della giustizia.

**SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE**

**A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio**

Sono soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio il Ministro della giustizia e i magistrati requirenti e giudicanti.

**B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento**

Non sono previste azioni specifiche per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento perché diretto a soggetti specializzati (magistrati, avvocati). Il testo verrà diffuso in rete mediante il sito *web* del Ministero della giustizia.

**C) Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio**

Il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio in esame verrà attuato dal Ministero della giustizia attraverso le risorse in atto, senza l'introduzione di nuove forme di controllo che



implichino oneri per la finanza pubblica. In particolare, si procederà a rilevazioni casistiche sui tempi e sull'esito delle procedure di consultazione.

**D) I meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio**

Non sono previsti specifici meccanismi per la revisione dell'intervento regolatorio.

**E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR**

A cura del Ministero della giustizia verrà effettuata, con cadenza biennale, la prevista V.I.R., nella quale saranno presi in esame i seguenti aspetti:

- verifica dell'efficacia dell'intervento mediante analisi dei flussi e dei provvedimenti di cui alla Sez. I, lettera C).

**SEZIONE 8 - RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA**

L'intervento normativo si adegua al livello minimo di regolazione dell'Unione europea.

## RELAZIONE TECNICA

Le disposizioni contenute nel presente decreto legislativo, mirano ad introdurre uno strumento volto a prevenire la violazione del divieto del *ne bis in idem*, attraverso la previsione di meccanismi procedurali diretti a evitare che, nei confronti della medesima persona e in relazione allo stesso fatto, vengano avviati, dinanzi alle diverse autorità nazionali europee, più procedimenti penali.

Lo strumento si concretizza nella messa a punto di un sistema di “consultazione” per pervenire in caso di litispendenza internazionale a una soluzione “concordata”, anche con l’ausilio di Eurojust, in modo da evitare lo svolgimento di procedimenti penali paralleli.

Il valore della decisione quadro risiede, quindi, nella previsione di una procedura obbligata, non incidendo, invece, sugli esiti delle consultazioni stesse.

Viene infatti previsto l’obbligo dell’autorità che ha fondati motivi per ritenere che si stia conducendo un procedimento parallelo in un altro Stato membro, di prendere contatto con l’autorità competente dell’altro Stato membro per confermare l’esistenza di un procedimento parallelo.

A tale riguardo, vengono in considerazione, i procedimenti penali in qualunque fase essi si trovino, tanto delle indagini preliminari quanto di quella propriamente processuale.

L’autorità contattata ha quindi l’obbligo di rispondere alla richiesta entro il termine indicato dall’autorità contattante o senza indebito ritardo.

Dall’esame del provvedimento non appaiono rilevarsi profili di nuova onerosità a carico della finanza pubblica.

**Articolo 1** (*Disposizioni di principio e ambito di applicazione*). La norma contiene solamente disposizioni di principio ed individua l’ambito di applicazione del decreto legislativo in oggetto. *Non si rilevano profili di onerosità;*

**Articolo 2** (*Definizioni*). La norma definisce i termini ed i riferimenti normativi utilizzati nel testo. Avendo carattere meramente descrittivo e dichiarativo, *si propende per la neutralità finanziaria della disposizione.*

**Articolo 3** (*Autorità competenti*). Viene individuato nel Ministero della giustizia e nelle autorità giudiziarie, le autorità competenti per lo scambio di informazioni e per le consultazioni con le rispettive autorità degli altri Stati membri coinvolti nella risoluzione dei conflitti sulla giurisdizione. *Le relative attività potranno esser svolte facendo ricorso alle ordinarie risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, trattandosi di adempimenti istituzionali già espletati in attuazione di accordi e trattati di cooperazione giudiziaria internazionale.*



**Articolo 4** (*Obbligo contattare l'autorità competente di altro Stato membro*). La disposizione in parola declina la procedura finalizzata a risolvere l'eventuale conflitto di giurisdizione tra Stati membri. In particolare viene prevista come obbligatoria una prima fase di presa di contatto tra gli Stati membri ogni qual volta vi sia il fondato motivo di ritenere che presso uno di essi penda un procedimento parallelo al fine di ottenerne la conferma. *Da tale disposizione non derivano oneri a carico della finanza pubblica anzi da essa possono derivare effetti di risparmio, potendosi evitare l'instaurazione di giudizi paralleli. In ogni caso le attività amministrative derivanti da tale disposizione, potranno esser espletate con le ordinarie risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*

**Articolo 5** (*Obbligo di fornire risposta alla richiesta proveniente dalla autorità di altro Stato membro*); **Articolo 6** (*Contenuto della richiesta di informazioni inviata alla autorità di altro Stato membro*); **Articolo 7** (*Contenuto della risposta da fornire alla richiesta proveniente dall'autorità di altro Stato membro*). Le norme indicate provvedono a disciplinare la tempistica, le modalità ed il contenuto della richiesta durante la fase della presa di contatto. *Da tali norme non si evincono profili di onerosità riguardanti la finanza pubblica. Le relative attività potranno essere espletate facendo ricorso alle ordinarie risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, trattandosi di adempimenti di natura istituzionale.*

**Articolo 8** (*Obbligo di consultazioni dirette*). Tale norma prevede per gli Stati presso i quali esistono procedimenti penali paralleli, l'obbligo di procedere a consultazioni finalizzate al raggiungimento di un consenso per la concentrazione dei procedimenti in un unico Stato. *In ordine alla possibilità di assicurare la consegna o l'estradizione in altre giurisdizioni, si precisa che tali attività possono essere espletate nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio del Ministero della giustizia, dove trovano allocazione le risorse finanziarie destinate all'attuazione di accordi e trattati internazionali in materia di estradizione e cooperazione giudiziaria. In particolare si segnala il capitolo 1380 "Oneri derivanti dalle ratifiche ed esecuzioni di accordi e convenzioni internazionali" - U.d.V. 1.2 "Giustizia civile e penale" che reca uno stanziamento di euro 183.790, per l'anno 2015, euro 192.671 per l'anno 2016 ed euro 192.111,00 per l'anno 2017.*

**Articolo 9** (*Cooperazione con Eurojust*). La norma prevede il coinvolgimento di Eurojust per il raggiungimento del consenso qualora non sia stato conseguito all'esito delle consultazioni dirette tra le autorità competenti dei diversi Stati membri. *Da tale norma non derivano oneri a carico della finanza pubblica, potendo fare fronte alle ordinarie attività con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*

**Articolo 10** (*Effetti delle consultazioni sul procedimento*). La norma disciplina gli effetti delle consultazioni sul procedimento pendente nel nostro Paese, prevedendo un meccanismo che comporta la sospensione dell'attività decisoria conformemente con quanto contenuto nella decisione



quadro, in armonia con i principi costituzionali in materia processuale. *Da tale disposizione, di natura procedimentale, non derivano oneri a carico della finanza pubblica.*

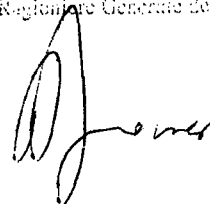
**Articolo 11** (*Effetti della concentrazione dei procedimenti*). L'articolo contiene le disposizioni relative agli effetti della concentrazione dei procedimenti. Quando il consenso sia raggiunto sulla giurisdizione italiana, si tiene conto del periodo di custodia cautelare eventualmente sofferta all'estero ai fini del computo della durata massima della custodia cautelare, della sospensione dei termini di durata massima della custodia cautelare e della pena espiata senza titolo. Viceversa, qualora il procedimento penale venga concentrato in altro Stato membro, è prevista la pronuncia di improcedibilità per cause sopravvenute. *Da tale disposizione, di natura procedimentale, non derivano oneri a carico della finanza pubblica.*

**Articolo 12** (*Disposizioni finanziarie*). La norma contiene la clausola di invarianza per la finanza pubblica, *tesa ad escludere l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri.*

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 1, della legge di bilancio 2009, n. 196 ha avuto esito

POSITIVO  
13 NOV. 2015

NEGATIVO  
Il Ragioniere Generale dello Stato



SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI PER CONFORMARE IL DIRITTO INTERNO ALLA DECISIONE QUADRO 2009/948/GAI DEL CONSIGLIO DEL 30 NOVEMBRE 2009 SULLA PREVENZIONE E LA RISOLUZIONE DEI CONFLITTI RELATIVI ALL'ESERCIZIO DELLA GIURISDIZIONE NEI PROCEDIMENTI PENALI.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

**Visti** gli articoli 76 e 87, quinto comma, della Costituzione;

**Visto** l'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

**Vista** la decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio, del 30 novembre 2009, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali;

**Vista** la legge 9 luglio 2015, n. 114, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2014, e, in particolare, gli articoli 1 e 18, lettera g);

**Vista** la deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del... ;

**Acquisiti** i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

**Vista** la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del... ;

Sulla proposta della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'economia e delle finanze;

Emana

il seguente decreto legislativo

Capo I

Disposizioni e principi generali

ART. 1

*(Disposizioni di principio e ambito di applicazione)*

1. Il presente decreto attua le disposizioni della decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio, del 30 novembre 2009, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali.

ART. 2

*(Definizioni)*

1. Ai fini del presente decreto si intende per:

a) «procedimenti paralleli»: procedimenti penali, sia in fase di indagini preliminari che nelle fasi successive all'esercizio dell'azione penale, pendenti in due o più Stati membri per gli stessi fatti nei confronti della medesima persona;



- b) «autorità competente»: l'autorità giudiziaria o altra autorità legittimata in forza della legislazione dello Stato membro di appartenenza a prendere contatti e a scambiare informazioni al fine di raggiungere un accordo sulla concentrazione dei procedimenti penali paralleli;
- c) «autorità contattante»: l'autorità di uno Stato membro dinanzi alla quale è in corso un procedimento penale che contatta l'autorità di un altro Stato membro per verificare l'esistenza di procedimenti paralleli;
- d) «autorità contattata»: l'autorità di uno Stato membro cui l'autorità contattante di altro Stato membro chiede di confermare l'esistenza di procedimenti penali paralleli.

### ART. 3

#### *(Autorità competenti)*

1. Le autorità competenti per l'ordinamento italiano sono il Ministro della giustizia e l'autorità giudiziaria, secondo le attribuzioni individuate dal presente decreto.

### ART. 4

#### *(Obbligo di contattare l'autorità competente di altro Stato membro)*

1. L'autorità giudiziaria italiana procedente, qualora abbia fondato motivo per ritenere che sia in corso un procedimento parallelo in altro Stato membro, prende contatto, in forma scritta, con l'autorità competente di tale Stato per verificare siffatta contestuale pendenza e, in caso di risposta affermativa, per avviare le consultazioni finalizzate all'eventuale concentrazione dei procedimenti penali in un unico Stato membro.
2. Quando è ignota l'autorità competente da contattare, l'autorità giudiziaria procedente compie gli accertamenti necessari, anche tramite i punti di contatto della rete giudiziaria europea.

### ART. 5

#### *(Obbligo di fornire risposta alla richiesta proveniente dall'autorità di altro Stato membro)*

1. Quando sono richieste informazioni dall'autorità competente di altro Stato membro sulla esistenza in Italia di un procedimento parallelo, l'autorità giudiziaria italiana risponde entro il termine indicato o, se non è indicato alcun termine, senza indebito ritardo. Se nel procedimento pendente dinanzi all'autorità giudiziaria italiana l'indagato o l'imputato è sottoposto a misura cautelare, la richiesta è trattata con urgenza.
2. Quando non è in grado di rispondere entro il termine stabilito, l'autorità giudiziaria italiana ne espone, senza ritardo, le ragioni e indica il nuovo termine di risposta.
3. Se il procedimento parallelo non si svolge dinanzi all'autorità giudiziaria italiana contattata, quest'ultima trasmette, senza ritardo, la richiesta all'autorità giudiziaria italiana competente, dandone comunicazione all'autorità contattante.

### ART. 6

#### *(Contenuto della richiesta di informazioni inviata all'autorità di altro Stato membro)*

1. La richiesta dell'autorità giudiziaria italiana diretta, ai sensi dell'articolo 4, all'autorità competente di altro Stato membro contiene le seguenti informazioni:
  - a) indicazione dell'autorità competente;
  - b) descrizione dei fatti e delle circostanze oggetto del procedimento penale;
  - c) identità dell'indagato o dell'imputato e, se del caso, delle persone offese e di quelle danneggiate dal reato;
  - d) fase, stato e grado del procedimento penale;



- e) custodia cautelare cui è sottoposto l'indagato o l'imputato;
- f) ogni altra informazione che si ritenga opportuno fornire.

#### ART. 7

*(Contenuto della risposta da fornire alla richiesta proveniente dall'autorità di altro Stato membro)*

1. La risposta dell'autorità giudiziaria italiana, contattata dall'autorità competente di un altro Stato membro, alla richiesta di cui all'articolo 5 contiene le seguenti informazioni:
  - a) se è in corso o è stato definito un procedimento penale nei confronti della stessa persona per alcuni o tutti i medesimi fatti oggetto del procedimento parallelo all'estero;
  - b) indicazione dell'autorità competente;
  - c) fase, stato e grado del procedimento e, ove adottata, decisione e suo contenuto.
2. L'autorità italiana contattata può fornire ulteriori informazioni.

#### ART. 8

*(Obbligo di consultazioni dirette)*

1. Il procuratore generale presso la corte d'appello nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria contattante o contattata è autorità competente allo svolgimento delle consultazioni dirette, finalizzate alla concentrazione dei procedimenti paralleli in un solo Stato membro.
2. Accertata l'esistenza di procedimenti paralleli in base allo scambio di informazioni, ai sensi degli articoli 4 e 6, 5 e 7, il procuratore generale, a tal fine richiesto dall'autorità giudiziaria italiana contattante o contattata, avvia le consultazioni dirette e ne dà notizia al Ministro della giustizia, inviandogli la documentazione pertinente e le proprie osservazioni.
3. Il Ministro della giustizia, entro dieci giorni dalla comunicazione dell'avvio delle consultazioni dirette, può disporre che non si dia corso alla concentrazione dei procedimenti in altro Stato membro qualora rilevi che, a seguito del mancato esercizio della giurisdizione in Italia, possano essere compromessi la sicurezza o altri interessi essenziali dello Stato.
4. Durante le consultazioni dirette il procuratore generale tiene conto dei seguenti criteri:
  - a) luogo in cui è avvenuta la maggior parte dell'azione, dell'omissione o dell'evento;
  - b) luogo in cui si è verificata la maggior parte delle conseguenze dannose;
  - c) luogo in cui risiede, dimora o è domiciliato l'indagato o l'imputato;
  - d) prognosi maggiormente favorevole di consegna o di estradizione in altre giurisdizioni;
  - e) maggior tutela delle parti offese e minor sacrificio dei testimoni;
  - f) omogeneità del trattamento sanzionatorio;
  - g) ogni altro fattore ritenuto pertinente.
5. Nel corso delle consultazioni dirette il procuratore generale scambia con l'autorità competente dell'altro Stato membro interessato informazioni sugli atti rilevanti compiuti nel processo. Può rifiutare la trasmissione di specifiche informazioni quando la loro comunicazione possa compromettere interessi nazionali essenziali in materia di sicurezza o la sicurezza di una persona.

#### ART. 9

*(Cooperazione con Eurojust)*

1. In ogni momento le autorità competenti italiane e degli altri Stati membri coinvolte nelle consultazioni dirette possono sottoporre la questione sulla risoluzione del conflitto di giurisdizione a Eurojust, nei casi di cui all'articolo 4 della decisione 2002/187/GAI che istituisce Eurojust, come modificata dalla decisione 2009/426/GAI.



## Capo II

### Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento interno

#### ART. 10

##### *(Effetti delle consultazioni dirette sul procedimento)*

1. Le consultazioni di cui all'articolo 8 non sospendono il procedimento, ma il giudice non può pronunciare sentenza.
2. La sospensione del processo conseguente al divieto di pronunciare sentenza, di cui è data immediata notizia al procuratore generale, non può avere durata superiore a venti giorni.

#### ART. 11

##### *(Effetti della concentrazione dei procedimenti)*

1. Quando è raggiunto il consenso sulla concentrazione dei procedimenti in Italia, il periodo di custodia cautelare sofferto all'estero è computato ai sensi e per gli effetti degli articoli 303, comma 4, 304 e 657 del codice di procedura penale. Gli atti probatori compiuti all'estero mantengono efficacia e sono utilizzabili secondo la legge italiana.
2. Nel caso di accordo sulla concentrazione dei procedimenti in altro Stato membro, il giudice dichiara la sopravvenuta improcedibilità.
3. Il procuratore generale presso la corte di appello dà in ogni caso comunicazione al Ministro della giustizia dell'esito delle consultazioni dirette.

#### ART. 12

##### *(Disposizioni finanziarie)*

1. Dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
2. Le Amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dal presente decreto con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

