

RATIFICA DELLA CONVENZIONE DI BRUXELLES ASSISTENZA GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE

La Camera ha approvato definitivamente, in terza lettura, il provvedimento che autorizza la ratifica della Convenzione di Bruxelles del 2000 – che il Partito democratico sollecitava da tempo¹ – sull'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione e delega il Governo a dettare disposizioni di adeguamento interno.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) del provvedimento “*Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000, e delega al Governo per la sua attuazione. Delega al Governo per la riforma del libro XI del codice di procedura penale. Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero: termine per la consegna e durata massima delle misure coercitive*” AC 1460 – relatori per la maggioranza Donatella Ferranti (PD) per la II Commissione Giustizia e Michele Nicoletti (PD) per la III Commissione Affari Esteri – e ai relativi [dossier](#) del Servizio Studi della Camera dei deputati

La legge approvata si propone di raggiungere due distinti obiettivi di pari importanza per il contrasto multilaterale alla delinquenza transnazionale: da un lato, finalmente, l'attuazione della Convenzione di Bruxelles all'assistenza giudiziaria in materia penale siglata, tra gli Stati membri dell'Unione, nell'ottobre del 2000; dall'altro, la modifica del libro XI del codice di procedura penale in materia di rapporti giurisdizionali con autorità straniera.

Il Ministro della Giustizia Orlando ha espresso grande soddisfazione e ha dichiarato: «L'approvazione definitiva alla Camera della legge delega di riforma del libro XI del codice penale rappresenta un passaggio storico per il nostro Paese in materia di cooperazione internazionale. In una fase in cui le minacce di carattere transnazionale sono sempre più gravi e insidiose, ritengo sia stato fondamentale aggiornare tempestivamente i nostri strumenti di cooperazione giudiziaria con gli altri Paesi. La riforma renderà più snelle e più semplici le procedure e offrirà alla magistratura strumenti efficaci per contrastare il terrorismo, il crimine organizzato e tutti gli altri fenomeni criminali di carattere transnazionale. Sin dall'inizio del mio mandato di Governo ho posto al centro dell'azione del ministero la dimensione transnazionale del contrasto ai fenomeni criminali. Abbiamo colmato ritardi di anni nell'attuazione di decisioni quadro dell'Unione europea, aggiornato

¹ Primo firmatario del primo progetto di legge, a cui è seguito l'abbinamento con altre proposte, è stato Walter Verini; il cofirmatario, Enzo Amendola.

la nostra disciplina antiterrorismo facendone un modello a livello europeo, ratificato convenzioni internazionali in materia di terrorismo e criminalità su cui eravamo in ritardo da più di dieci anni».

Questa ratifica assume rilevanza anche nell'ambito dell'inchiesta sul caso Ustica: permetterà, infatti, di accelerare le rogatorie internazionali, anche quelle riguardanti l'inchiesta sulla strage di Ustica richieste dalla Procura della Repubblica.

Uno dei punti più rilevanti riguarda infatti le rogatorie internazionali per ottenere documenti da altri Stati membri: le richieste potranno essere inoltrate direttamente alle autorità del Paese in questione, eliminando il passaggio del vaglio preventivo da parte della Corte di cassazione e accorciando dunque i tempi. Sono inoltre previste le possibilità di effettuare audizioni in teleconferenza, di realizzare consegne sorvegliate di testimoni, di costituire squadre investigative congiunte con altri Paesi al fine di condurre più agevolmente indagini su organizzazioni operanti a livello transnazionale.

Nello stesso provvedimento, il Parlamento assegna al Governo la delega a disciplinare il rapporto tra custodia cautelare e richiesta di estradizione e lo delega anche a riformare il libro XI del codice di procedura penale relativo ai rapporti giurisdizionali con le autorità straniere².

«Io credo – ha affermato la relatrice Donatella Ferranti (PD) durante la discussione in Aula – di poter stigmatizzare un passo sicuramente fondamentale, in un momento anche critico che riguarda appunto l'Europa ed anche e soprattutto l'evolversi della criminalità, che supera i confini nazionali: questo è uno degli strumenti che ci consentirà di essere più efficaci nella lotta contro la criminalità internazionale».

IL CONTENUTO DEL PROVVEDIMENTO

La legge, dopo le modifiche parlamentari, si compone di 7 articoli:

- dall'articolo 1 al 3 prevede disposizioni che riguardano le previsioni per la ratifica ed esecuzione della Convenzione. Il testo della Convenzione si compone di un preambolo e di 30 articoli, suddivisi in 5 titoli;
- dall'articolo 4 al 7, la riforma del libro XI del codice di procedura penale. In particolare, il Governo dovrà prevedere norme volte a migliorare la cooperazione giudiziaria in materia penale con gli altri membri dell'UE ed assicurare che l'assistenza giudiziaria dell'Italia sia attuata in maniera rapida ed efficace, nel rispetto della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

² Si è scelta la linea dell'ampliamento del contenuto della proposta di legge di ratifica, rispondendo ad un'esigenza di coerenza, in quanto la materia dell'assistenza giudiziaria, che è oggetto della Convenzione da ratificare, è attualmente disciplinata dal codice di procedura penale in materia e non è adeguata rispetto alla criminalità, soprattutto quella organizzata, che ha esteso il raggio di azione ben oltre i confini del territorio di un singolo Stato e sa ben sfruttare tutte le opportunità offerte dalla globalizzazione dei mercati e dalle nuove tecnologie di comunicazione e di gestione dell'informazione. Ratifica e attuazione giungono, peraltro, in notevole ritardo, purtroppo, avvenendo a sedici anni dalla sottoscrizione della Convenzione, e questo ritardo è stato più volte stigmatizzato dalle istituzioni europee.

La delega al Governo per la ratifica

L'articolo 3 delega il Governo ad emanare – entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge – uno o più decreti legislativi per l'attuazione della Convenzione, individuando alcuni principi e criteri direttivi. In particolare, i decreti legislativi dovranno:

- garantire l'**assistenza giudiziaria** anche nei procedimenti per l'applicazione di **sanzioni amministrative**;
- disciplinare la **restituzione delle cose pertinenti del reato**;
- disciplinare la procedura per il **trasferimento a fini investigativi di persone detenute**;
- disciplinare gli effetti processuali delle **audizioni compiute mediante videoconferenza**;³
- prevedere la **possibilità, per pubblici ministeri e polizia giudiziaria, di ritardare i provvedimenti di competenza**, laddove vi siano delitti per i quali è consentita l'estradizione, al fine di poter procedere alla cattura dei responsabili;
- prevedere l'applicazione del **principio di reciprocità nei confronti di Regno Unito e Irlanda** ai quali, in base all'articolo 6 della Convenzione, è consentito di far transitare le richieste di assistenza giudiziaria per le autorità centrali evitando lo scambio diretto tra autorità giudiziarie. Se tali Paesi dovessero avvalersi di questa possibilità, anche le autorità italiane dovrebbero fare altrettanto, in base appunto al principio di reciprocità;
- disciplinare la procedura per svolgere le **intercettazioni all'estero** in attuazione degli articoli da 17 a 22 della Convenzione (procedura che dovrà essere disciplinata nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano);
- prevedere la **responsabilità civile e penale** a carico **dei funzionari stranieri** che, nell'ambito delle consegne sorvegliate sul nostro territorio, **causino danni nell'adempimento della missione**.

La delega al Governo per la riforma del libro XI del codice di procedura penale

L'articolo 4 fissa i criteri di delega al Governo per la riforma del libro XI del codice di procedura penale, in materia di rapporti giurisdizionali con autorità straniere. La modifica di questo settore del codice di rito costituisce una priorità di azione, anche nella prospettiva della ratifica di altre Convenzioni internazionali, che in anni recenti hanno dato il segno di una sempre maggiore volontà di cooperazione nel contrasto ai fenomeni criminali.

È stato anzitutto precisato che nella riforma il Governo dovrà tenere **distinti i rapporti con le autorità di Stati membri dell'Unione europea da quelli con le autorità di Stati diversi**. In relazione ai primi, infatti, la cooperazione giudiziaria in materia penale dovrà essere realizzata nel rispetto dei Trattati e degli atti normativi UE; solo in assenza di

³ Il Senato ha precisato che l'attuazione di questo principio dovrà avvenire tenendo conto dell'art. 205-ter delle disposizioni di attuazione del c.p.p.

disposizioni specifiche, si potranno applicare le Convenzioni internazionali e le norme di diritto internazionale generale e, in via residuale, le disposizioni del codice di procedura.

La distinzione in base alla partecipazione all'UE è ripresa anche dai principi relativi alla disciplina processuale dell'assistenza giudiziaria a fini di giustizia penale. In particolare, sono indicati i **poteri d'intervento del Ministro della giustizia**, prevedendo che nei rapporti con Stati UE possa decidere di non dare corso all'esecuzione della domanda di assistenza giudiziaria solo nei casi e nei limiti stabiliti dalle convenzioni in vigore tra gli Stati ovvero dagli atti adottati dal Consiglio dell'Unione europea (e dal Parlamento europeo); nei rapporti con Stati extra UE potrà esercitare il potere in caso di pericolo per la sovranità, la sicurezza o altri interessi essenziali dello Stato, dandone comunicazione all'autorità giudiziaria.

La delega per la **riforma dell'assistenza giudiziaria** prevede inoltre:

- che se la richiesta ha per oggetto l'**acquisizione di prove** da compiersi davanti al giudice, ovvero attività che secondo il nostro ordinamento non possono svolgersi senza l'autorizzazione del giudice, il PM presenti senza ritardo le proprie richieste al GIP del tribunale del capoluogo del distretto e che negli altri casi il procuratore della Repubblica provveda, senza ritardo, alla richiesta di assistenza giudiziaria con decreto motivato;
- criteri per la **risoluzione dei conflitti** quando gli atti da compiere investano le competenze di distretti giudiziari diversi;
- ipotesi nelle quali l'autorità giudiziaria **può non dare corso alla richiesta** di assistenza⁴;
- che l'autorità giudiziaria italiana possa autorizzare la presenza alle attività da compiersi di **rappresentanti ed esperti dell'autorità richiedente**;
- che l'originaria richiesta di assistenza possa essere integrata se, nel corso delle operazioni, emergono **esigenze ulteriori di indagine**;
- l'impiego della **videoconferenza** per consentire la partecipazione al procedimento a distanza non solo dell'imputato, ma anche del testimone o del perito, nei rapporti con altri Stati UE;
- la possibilità di costituire **squadre investigative comuni** nell'ambito dell'Unione europea o nella cooperazione con paesi terzi;
- la disciplina dell'acquisizione e dell'utilizzazione delle **informazioni trasmesse spontaneamente dall'autorità straniera**;
- che l'eventuale citazione all'estero di un testimone o di un perito possa essere autorizzata dal Ministro della giustizia solo in presenza di **garanzie circa l'immunità della persona citata**;

⁴ Si tratta di una elencazione di casi (atti contrari alla legge o ai principi del nostro ordinamento; fatto con previsto come reato nel nostro ordinamento; procedimento penale che possa essere ritenuto discriminatorio; possibile ostacolo a indagini in corso in Italia) introdotta dal Senato, in presenza dei quali l'assistenza giudiziaria può essere negata.

- che il **trasferimento temporaneo di persone detenute** a fini investigativi debba essere autorizzato dal Ministro della giustizia, sentita l'autorità giudiziaria interessata.

Inoltre si è voluto porre mano alla **riforma dell'extradizione**. A riguardo di questo istituto, va detto che la ricognizione del quadro normativo vigente delle prassi applicative ha fatto ritenere che il sistema italiano di disciplina delle rogatorie cosiddette passive (cioè dell'esecuzione della richiesta di altri Stati di raccolta di prove) siano "troppo pesanti". Nell'intervento legislativo in esame, dunque, si valorizzano i rapporti tra Stati membri dell'Unione europea e il meccanismo della **trasmissione diretta all'autorità giudiziaria competente all'esecuzione della rogatoria**, assicurando la trattazione immediata delle rogatorie urgenti, **eliminando il preventivo vaglio della Corte di cassazione** sulla competenza, che ha provocato e provoca un ulteriore appesantimento del procedimento.

Altra criticità è la difficoltà per un giudice della Corte d'appello di governare materie ed esigenze investigative affidate ordinariamente alle competenze di organi diversi. Va, dunque, privilegiato un modello di soluzioni differenziate, in grado di **garantire la sostanziale depoliticizzazione del sistema dell'assistenza giudiziaria nell'area circoscritta** dall'efficacia degli **accordi internazionali stipulati tra Stati dell'Unione europea**, pur conservando in capo al Ministro della giustizia una funzione di filtro.

Nel dettaglio, nel testo:

- è distinto l'esercizio dei poteri dell'autorità politica e dell'autorità giudiziaria, con l'esplicita attribuzione al Ministro della giustizia di un potere di blocco delle procedure di estradizione avviate su richiesta dell'autorità giudiziaria o delle procedure di estradizione dall'estero;
- sul versante dell'autorità giudiziaria, è attribuita alla Corte d'appello la decisione sulla richiesta di estradizione per l'estero, previa richiesta del Procuratore della Repubblica⁵;
- quanto alla garanzia della specialità dell'extradizione (principio di diritto internazionale che non consente allo Stato richiedente di processare e punire per fatti diversi da quelli indicati nella domanda di estradizione) si prevede l'irrevocabilità del potere di rinuncia, salvo che intervengano fatti nuovi che modificano la situazione di fatto esistente al momento della rinuncia;
- sono poi disciplinati gli effetti processuali del principio di specialità; sono disciplinati i rapporti tra custodia cautelare e domanda di estradizione ed è prevista la riparazione per l'ingiusta detenzione sofferta all'estero a fini estradizionali.

⁵ Il Senato ha esplicitato i presupposti in base ai quali la Corte d'appello può concedere o negare l'extradizione. In assenza di convenzione, l'extradizione dovrà essere concessa se sussistono gravi indizi di colpevolezza, una sentenza irrevocabile di condanna e se, per i medesimi fatti, non è in corso un procedimento penale in Italia, né è già stata pronunciata sentenza irrevocabile. La Corte d'appello dovrà invece, in ogni caso, negare l'extradizione se il fatto per il quale è richiesta è punito con la pena di morte, se il procedimento penale che sarà seguito non assicura il rispetto dei diritti fondamentali, se la sentenza irrevocabile che dovrà essere eseguita contiene disposizioni contrarie ai principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico, se si ritiene che la persona possa essere sottoposta ad atti persecutori o discriminatori.

Quanto ai principi in materia di **riconoscimento di sentenze penali di altri Stati e di esecuzione all'estero di sentenze penali italiane** la delega è ispirata in primo luogo a principi di **massima semplificazione**. Inoltre, è stato precisato che la competenza per il riconoscimento della sentenza straniera è attribuita alla Corte d'appello ed ha individuato una serie di casi in presenza dei quali il riconoscimento dovrà essere negato.

In materia di **mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie nei rapporti con Stati membri** dell'Unione europea si prevede, tra le altre disposizioni, che:

- ai fini della garanzia giurisdizionale la competenza sia attribuita alla Corte d'appello, con il procedimento per il riconoscimento delle sentenze straniere;
- le decisioni giudiziarie emesse dalle competenti autorità degli Stati dell'Unione europea possano essere eseguite nel territorio dello Stato in base al principio del mutuo riconoscimento;
- l'autorità giudiziaria italiana possa essere destinataria diretta delle decisioni giudiziarie da eseguirsi nel territorio dello Stato e possa richiedere alle competenti autorità degli altri Stati dell'Unione europea l'esecuzione di proprie decisioni in conformità al principio del mutuo riconoscimento;
- il mutuo riconoscimento riguarda anche le decisioni assunte nei confronti di persone giuridiche.

Circa la disciplina del **trasferimento dei procedimenti giurisdizionali tra Stati diversi**, è previsto che, se il procedimento deve passare dall'autorità giudiziaria italiana alla giurisdizione di altro Stato, il Ministro della giustizia sia interpellato per potersi opporre. Il trasferimento dovrà comunque assicurare l'idoneità – per legame con il fatto per il quale si procede o con le fonti di prova – della decisione assunta dalla giurisdizione di altro Stato.

Modifiche puntuali alla disciplina dell'extradizione

L'articolo 5 introduce modifiche agli articoli 698, 708 e 714 del codice di procedura penale, in materia di estradizione per l'estero.

In particolare, la modifica all'**art. 698, comma 2, c.p.p.**, introdotta dal Senato, riguarda la tutela dei diritti fondamentali ed è volta a circoscrivere ulteriormente le ipotesi di concessione dell'**extradizione verso uno Stato che potrebbe applicare la pena di morte**. A fronte della formulazione attuale, che consente l'extradizione in presenza di assicurazioni all'autorità giudiziaria e al Ministro della giustizia circa la non esecuzione della pena capitale, la legge ora subordina l'extradizione all'emanazione da parte dell'autorità giudiziaria estera di una decisione irrevocabile che applichi una pena diversa dalla pena di morte o che commuti la pena di morte in altra pena. La verifica è rimessa all'autorità giudiziaria italiana.

La modifica dell'**art. 708, comma 5, c.p.p.**, pone rimedio a una lacuna normativa segnalata dalla Cassazione e prevede un'**ipotesi di sospensione del termine per la consegna**, in caso di sospensione dell'efficacia della decisione del Ministro da parte del competente giudice amministrativo.

La legge interviene poi sull'**art. 714 c.p.p.**, inserendo il comma *4-bis* con la previsione di uno specifico termine massimo di durata (tre mesi) delle misure coercitive per la fase successiva all'emissione del decreto ministeriale. Il termine è sospeso dal deposito del ricorso al giudice amministrativo avverso la decisione del Ministro della giustizia sino alla data di deposito della sentenza che rigetta il ricorso o della decisione che dichiara l'estinzione del giudizio, comunque per un periodo non superiore a sei mesi.

Post scriptum

PRIMA LETTURA CAMERA

AC 1460

[iter](#)

PRIMA LETTURA SENATO

AS 1949

[iter](#)

SECONDA LETTURA CAMERA

AC 1460-B

[iter](#)

[Legge 4 agosto 2016, n. 149](#)

Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000, e delega al Governo per la sua attuazione. Delega al Governo per la riforma del libro XI del codice di procedura penale. Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero: termine per la consegna e durata massima delle misure coercitive.

Publicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 181 del 4-8-2016

Seduta n. 434 del 3/6/2015 - Riepilogo percentuale del voto finale ripartito per Gruppo parlamentare

Gruppo Parlamentare	Favorevoli	Contrari	Astenuti
AP	17 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
FDI-AN	0 (0%)	2 (100%)	0 (0%)
FI-PDL	31 (96.9%)	0 (0%)	1 (3.1%)
LNA	0 (0%)	11 (100%)	0 (0%)
M5S	1 (1.9%)	51 (98.1%)	0 (0%)
MISTO	10 (45.5%)	4 (18.2%)	8 (36.4%)
PD	226 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
PI-CD	7 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
SCPI	19 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
SEL	13 (100%)	0 (0%)	0 (0%)

Fonte: Camera dei deputati