COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE

La presente nota tematica spiega che nell'UE la cooperazione giudiziaria in materia penale si basa sul principio del riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e che include misure per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in vari ambiti. Il trattato di Lisbona offre una base più solida per lo sviluppo di uno spazio di giustizia penale, prevedendo nel contempo nuovi poteri per il Parlamento europeo.

BASE GIURIDICA

— Articoli da 82 a 86 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

OBIETTIVI

Se da un lato la progressiva eliminazione dei controlli alle frontiere all'interno dell'UE ha considerevolmente agevolato la libera circolazione dei cittadini dell'UE, dall'altro ha anche reso più facile la realizzazione di attività criminose su scala transnazionale. Per poter affrontare la sfida della criminalità transfrontaliera, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia prevede misure volte a promuovere la cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri. Il punto di partenza è il principio del riconoscimento reciproco. Sono state adottate misure specifiche per contrastare la criminalità transfrontaliera e il terrorismo e per garantire la tutela dei diritti delle vittime, degli indagati e dei detenuti all'interno dell'UE.

RISULTATI OTTENUTI

A. Principali atti legislativi dell'UE relativi alla cooperazione giudiziaria in materia penale

1. Procedure di adozione

A norma del TFUE, le misure di cooperazione giudiziaria in materia penale sono adottate in gran parte secondo la procedura legislativa ordinaria e sono soggette al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione europea. Tuttavia, a prescindere dalle peculiarità specifiche dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (regole derogatorie per l'Irlanda e la Danimarca, cfr. protocolli 21 e 22 allegati al TFUE) e dal ruolo privilegiato dei parlamenti nazionali (cfr. protocolli 1 e 2), la cooperazione giudiziaria in materia penale e la cooperazione di polizia non sono state completamente integrate nel quadro dell'UE e conservano alcune delle loro caratteristiche originarie presenti prima del trattato di Lisbona:

— la Commissione condivide il diritto di iniziativa con gli Stati membri, a condizione che essi rappresentino un quarto dei membri del Consiglio (articolo 76 TFUE);

— il Parlamento svolge una mera funzione consultiva in merito alle misure di cooperazione giudiziaria in materia penale, che sono adottate all'unanimità dal Consiglio. In mancanza di unanimità in seno al Consiglio, nove o più Stati membri possono comunque cooperare sulla base di una cooperazione rafforzata.

2. Principali atti legislativi adottati secondo la procedura legislativa ordinaria

a. Norme minime comuni relative ai procedimenti penali:

— Direttiva sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali (direttiva 2010/64/UE del 20 ottobre 2010);

— Direttiva sul diritto all'informazione nei procedimenti penali (direttiva 2012/13/UE del 22 maggio 2012);

— Direttiva relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari (direttiva 2023/48/UE del 22 ottobre 2013);

— Direttiva sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali (direttiva (UE) 2016/343 del 9 marzo 2016);

— Direttiva sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali (direttiva (UE) 2016/800 dell'11 maggio 2016);

— Direttiva sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo (direttiva (UE) 2016/1919 del 26 ottobre 2016);

— Regolamento sul trasferimento dei procedimenti penali (regolamento (UE) 2024/3011 del 27 novembre 2024).

b. Lotta al terrorismo:

— Direttiva sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi (direttiva (UE) 2016/681 del 27 aprile 2016);

— Direttiva sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio (direttiva (UE) 2017/541 del 15 marzo 2017);

— Regolamento relativo al contrasto della diffusione di contenuti terroristici online (regolamento (UE) 2021/784 del 29 aprile 2021);

— Regolamento relativo allo scambio digitale di informazioni nei casi di terrorismo, che modifica il regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2005/671/GAI del Consiglio (regolamento (UE) 2023/2131 del 4 ottobre 2023).

c. Lotta alla corruzione, alla criminalità informatica, alle frodi e al riciclaggio di denaro:

— Direttiva relativa agli attacchi contro i sistemi di informazione e che sostituisce la decisione quadro 2005/222/GAI del Consiglio (direttiva sulla criminalità informatica) (direttiva 2013/40/UE del 12 agosto 2013);

- Direttiva relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea (direttiva 2014/42/UE del 3 aprile 2014);
- Direttiva relativa alle sanzioni penali in caso di abusi di mercato (direttiva sugli abusi di mercato) (direttiva 2014/57/UE del 16 aprile 2014);
- Direttiva sulla protezione mediante il diritto penale dell'euro e di altre monete contro la falsificazione e che sostituisce la decisione quadro 2000/383/GAI del Consiglio (direttiva 2014/62/UE del 15 maggio 2014);
- Direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (direttiva (UE) 2017/1371 del 5 luglio 2017);
- Direttiva che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE (direttiva (UE) 2018/843 del 30 maggio 2018);
- Direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (direttiva (UE) 2018/1673 del 23 ottobre 2018);
- Regolamento relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca (regolamento (UE) 2018/1805 del 14 novembre 2018);
- Direttiva relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti e che sostituisce la decisione quadro 2001/413/GAI del Consiglio (direttiva (UE) 2019/713 del 17 aprile 2019);
- Direttiva riguardante il recupero e la confisca dei beni (direttiva (UE) 2024/1260 del 24 aprile 2024);
- Regolamento relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (regolamento (UE) 2024/1624 del 31 maggio 2024).

d. Scambio di informazioni tra gli Stati membri e le agenzie dell'UE:

- Direttiva relativa all'ordine europeo di indagine penale (direttiva 2014/41/UE del 3 aprile 2014);
- Regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA) (regolamento (UE) 2018/1726 del 14 novembre 2018);
- Regolamento sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale (regolamento (UE) 2018/1862 del 28 novembre 2018);
- Regolamento che istituisce un sistema centralizzato per individuare gli Stati membri in possesso di informazioni sulle condanne pronunciate a carico di cittadini di paesi terzi e apolidi (ECRIS-TCN) e integrare il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziali, e che modifica il regolamento (UE) 2018/1726 (regolamento (UE) 2019/816 del 17 aprile 2019; tale regolamento è collegato alla direttiva relativa allo scambio di informazioni sui cittadini di paesi terzi e al sistema

europeo di informazione sui casellari giudiziali (ECRIS), che modifica la decisione quadro 2009/315/GAI del Consiglio (direttiva (UE) 2019/884 del 17 aprile 2019);

- Regolamento che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria, asilo e migrazione (regolamento (UE) 2019/818 del 20 maggio 2019);
- Direttiva relativa allo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri e che abroga la decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio (direttiva (UE) 2023/977 del 10 maggio 2023);
- Regolamento relativo agli ordini europei di produzione e agli ordini europei di conservazione di prove elettroniche nei procedimenti penali e per l'esecuzione di pene detentive a seguito di procedimenti penali (regolamento (UE) 2023/1543 del 12 luglio 2023);
- Direttiva recante norme armonizzate sulla designazione di stabilimenti designati e sulla nomina di rappresentanti legali ai fini dell'acquisizione di prove elettroniche nei procedimenti penali (direttiva (UE) 2023/1544 del 12 luglio 2023).

e. Protezione delle vittime:

- Direttiva sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e protezione delle vittime (direttiva 2011/36/UE del 5 aprile 2011);
- Direttiva relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile (direttiva 2011/93/UE del 13 dicembre 2011);
- Direttiva sull'ordine di protezione europeo (direttiva 2011/99/UE del 13 dicembre 2011);
- Direttiva che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato (direttiva 2012/29/UE del 25 ottobre 2012);
- Direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (direttiva (UE) 2024/1385 del 14 maggio 2024);
- Direttiva che modifica la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime (direttiva (UE) 2024/1712 del 13 giugno 2024).

B. Agenzie per la cooperazione giudiziaria in materia penale e altri organismi connessi

1. Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust)

Eurojust stimola e migliora il coordinamento delle indagini e delle azioni penali, nonché la cooperazione tra le autorità degli Stati membri. In particolare, agevola l'esecuzione delle richieste di assistenza giudiziaria internazionale e reciproca e l'attuazione delle richieste di estradizione. Eurojust sostiene le autorità degli Stati membri in qualsiasi modo possibile, in modo da rendere più efficaci le loro indagini e azioni penali relative alla criminalità transfrontaliera.

Eurojust può assistere uno Stato membro, su sua richiesta, nel quadro di indagini e azioni penali riguardanti lo Stato membro in questione e un paese terzo, se Eurojust

e il paese terzo hanno concluso un accordo di cooperazione o se è stato dimostrato un interesse essenziale.

Eurojust contempla gli stessi tipi di reati per i quali è competente l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol), tra cui il terrorismo, il traffico di stupefacenti, la tratta di esseri umani, la contraffazione, il riciclaggio di denaro, la criminalità informatica, i reati contro il patrimonio o i beni pubblici, compresi la frode e la corruzione, i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE, i reati ambientali e la partecipazione a un'organizzazione criminale. Su richiesta di uno Stato membro, Eurojust può anche fornire assistenza nelle indagini e azioni penali relative ad altri tipi di reati.

A seguito dell'aggressione militare russa contro l'Ucraina, iniziata nel febbraio 2022, dal marzo 2022 è attiva in Ucraina una squadra investigativa comune dell'UE sostenuta da Eurojust. Il 14 aprile 2023 i sette membri della squadra investigativa comune hanno convenuto di indagare non solo sui presunti crimini di guerra, ma anche sui crimini di genocidio commessi in Ucraina. Il Centro internazionale per il perseguimento del crimine di aggressione contro l'Ucraina (ICPA), un polo giudiziario integrato in Eurojust, consente lo scambio di prove e una strategia comune in materia di azione penale. Eurojust ospita inoltre una banca dati delle prove relative ai crimini internazionali fondamentali a sostegno del lavoro della squadra investigativa comune e di altre indagini sui crimini internazionali. Il 2 aprile 2024 Eurojust ha partecipato alla conferenza internazionale "Ripristinare la giustizia per l'Ucraina", tenutasi all'Aia, per fare il punto sui progressi compiuti nelle indagini sui reati, nel perseguimento dei colpevoli e nel coordinamento degli sforzi internazionali. Il 2 ottobre 2025 Eurojust ha ospitato una riunione con il Consiglio d'Europa per presentare i lavori preparatori svolti presso l'ICPA sul prossimo tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina.

Nel settembre 2024 Eurojust ha ospitato l'avvio ufficiale della rete giudiziaria europea per la criminalità organizzata (EJOCN), che funge da polo di competenze specialistiche per sostenere le autorità giudiziarie nella lotta contro la criminalità organizzata.

Nell'aprile 2022 la Commissione ha pubblicato una proposta finalizzata ad ampliare il mandato di Eurojust. Il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo sul mandato riveduto alcune settimane dopo; in virtù di tale accordo, Eurojust può conservare, analizzare, archiviare e condividere le prove dei crimini di guerra, di genocidio e dei crimini contro l'umanità con le autorità giudiziarie competenti degli Stati membri e con la Corte penale internazionale. Il nuovo regolamento Eurojust è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'UE il 31 maggio 2022 ed è entrato in vigore il giorno successivo.

Il precedente quadro giuridico di Eurojust (decisione 2009/426/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al rafforzamento dell'Eurojust) è entrato in vigore il 4 giugno 2009. Il 12 dicembre 2019 ha iniziato ad applicarsi il regolamento (UE) 2018/1727. L'attuale base giuridica di Eurojust è il regolamento (UE) 2022/838 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2022, che modifica il regolamento (UE) 2018/1727 per quanto riguarda la preservazione, l'analisi e la conservazione presso Eurojust delle prove relative a genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e reati connessi.

Eurojust pubblica ogni anno una relazione annuale. Il 15 maggio 2025 Eurojust ha pubblicato la sua relazione annuale 2024. Nel 2024 il lavoro di Eurojust si è concentrato sulla risposta giudiziaria dell'UE alla guerra in Ucraina e all'approfondimento della sua cooperazione con paesi terzi. Nel gennaio 2025 Eurojust ed Europol hanno pubblicato una relazione dal titolo "Common challenges in cybercrime" (Sfide comuni nella criminalità informatica).

Eurojust ha la propria sede all'Aia (Paesi Bassi).

2. Procura europea (EPPO)

Il regolamento del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO (regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017) è in vigore dal 20 novembre 2017. Il Parlamento ha approvato il progetto di regolamento del Consiglio con la sua posizione del 5 ottobre 2017.

L'EPPO è un ufficio indipendente incaricato di svolgere indagini, esercitare l'azione penale e amministrare la giustizia per quanto concerne i reati contro il bilancio dell'UE quali la frode, la corruzione o le frodi transfrontaliere in materia di IVA aventi un valore superiore a 10 milioni di EUR. L'elenco dei reati potrebbe essere esteso in futuro per includere, ad esempio, il terrorismo.

Nel 2019 il Parlamento e il Consiglio hanno nominato di comune accordo la prima procuratrice capo europea, Laura Codruţa Kövesi, per un mandato non rinnovabile di sette anni.

Ad oggi 24 Stati membri hanno aderito all'EPPO e i restanti Stati membri che non vi partecipano potrebbero aderirvi in qualsiasi momento. L'ufficio centrale dell'EPPO ha sede a Lussemburgo, insieme agli uffici della procuratrice capo e al collegio dei procuratori di tutti gli Stati membri partecipanti. Essi gestiscono le indagini penali correnti condotte dai procuratori delegati.

L'EPPO ha avviato le sue attività il 1º giugno 2021 e sta già svolgendo numerose indagini. I lavori procedono anche per quanto riguarda una serie di settori tra cui l'adeguamento dei sistemi giudiziari nazionali ai regolamenti EPPO, la nomina dei procuratori europei delegati e l'assunzione del personale.

Il 19 marzo 2025 l'EPPO ha presentato la sua relazione annuale 2024 in una riunione congiunta della commissione per il controllo dei bilanci e della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo. Alla fine del 2024 l'EPPO contava un totale di 2 666 indagini in corso (il 38 % in più rispetto all'anno precedente), relative a questioni che implicano un danno stimato al bilancio dell'UE di 24,8 miliardi di EUR (il 22,5 % in più rispetto al 2023). Più della metà dei danni stimati (13,15 miliardi di EUR) deriva da frodi transfrontaliere in materia di IVA, con il coinvolgimento quasi sistematico di organizzazioni criminali, il che rappresenta un grave rischio per la sicurezza interna.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento ha svolto un ruolo fondamentale nella definizione della legislazione dell'UE nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, facendo della lotta contro la criminalità e la corruzione una priorità politica. Nell'ambito della cooperazione

giudiziaria in materia penale, lavora su un piano di parità con il Consiglio. La procedura legislativa ordinaria si applica a quasi tutti i settori del diritto penale dell'UE con alcune eccezioni, tra cui, in particolare, la procedura di approvazione relativa all'istituzione dell'EPPO.

Eurojust è lo strumento principale per conseguire la cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri. Nel quadro della riforma di Eurojust, il Parlamento ha sostenuto attivamente un maggior controllo parlamentare e una migliore regolamentazione in materia di protezione dei dati.

Il 1º dicembre 2020 il Parlamento ha organizzato (con partecipazione a distanza, a causa della COVID-19) la prima riunione interparlamentare di commissione sulla valutazione delle attività di Eurojust. La riunione aveva per oggetto una prima valutazione delle attività di Eurojust da parte del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali conformemente all'articolo 85 TFUE e al regolamento (UE) 2018/1727. La seconda riunione interparlamentare di commissione sulla valutazione delle attività di Eurojust è stata organizzata il 1º febbraio 2022, mentre la terza si è tenuta il 30 novembre 2022 e la quarta il 7 novembre 2023 a Bruxelles. La quinta riunione interparlamentare di commissione si è svolta il 2 dicembre 2024 e la sesta riunione si è tenuta il 20 novembre 2025.

Il 20 gennaio 2021 il Parlamento ha adottato una risoluzione sull'attuazione del mandato d'arresto europeo e delle procedure di consegna tra Stati membri (approvando anche una relazione sull'attuazione della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, adottata prima del trattato di Lisbona). In tale risoluzione il Parlamento ha valutato i risultati della procedura giudiziaria di consegna transfrontaliera semplificata, che nel 2004 ha sostituito le lunghe procedure di estradizione dell'UE, sulla base del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie.

Il 6 ottobre 2021 il Parlamento ha approvato una risoluzione sull'intelligenza artificiale nel diritto penale e il suo utilizzo da parte delle autorità di polizia e giudiziarie in ambito penale. Il 13 marzo 2024 il Parlamento ha adottato la sua posizione sulla proposta di regolamento che stabilisce norme armonizzate sull'intelligenza artificiale (il regolamento sull'IA, adottato il 13 giugno 2024).

Il Parlamento ha recentemente elaborato relazioni e risoluzioni sulle seguenti questioni: la prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica; la lotta contro la corruzione; la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime; il trasferimento del procedimento penale; i diritti delle vittime: il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo; la confisca e recupero dei beni; l'incitamento all'odio online; l'individuazione e la rimozione di materiale pedopornografico; la criminalità informatica; la digitalizzazione della giustizia; la cooperazione nell'attività di contrasto; il terrorismo e la radicalizzazione violenta; gli spyware intrusivi.

Il 12 marzo 2024 il Parlamento ha adottato la sua posizione su una nuova direttiva riguardante le violazioni delle sanzioni dell'UE. Nel dicembre 2022, in risposta all'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina, la Commissione ha proposto la suddetta direttiva, che è stata adottata il 24 aprile 2024. Tale legislazione stabilisce

una definizione dei reati e le sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'UE, configurando nel contempo come reato l'elusione delle sanzioni.

Le politiche riguardanti la cooperazione giudiziaria in materia penale sono ancora in via di sviluppo, in particolare per quanto concerne una lotta più efficace ai reati e alle minacce pan-UE. Il Parlamento ha adottato misure specifiche per combattere il terrorismo, la criminalità transnazionale, la corruzione, la frode e il riciclaggio di denaro e per tutelare i diritti delle vittime, degli indiziati e dei detenuti in tutta l'UE. Sono state inoltre adottate diverse misure volte a migliorare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri.

La prima riunione plenaria del forum ad alto livello sul futuro della giustizia penale dell'UE si è tenuta a Bruxelles il 1° e il 2 ottobre 2025.

Il Parlamento esaminerà e voterà le prossime proposte legislative sul futuro di Eurojust e sulle norme in materia di lotta alla criminalità organizzata, come annunciato nel programma di lavoro della Commissione per il 2026.

La presente nota tematica è stata redatta dal dipartimento tematico del Parlamento europeo "Giustizia, libertà civili e affari istituzionali". Per ulteriori informazioni, è possibile consultare il sito web della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni.

Mariusz Maciejewski / Alessandro Davoli
04/2026