



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 19.5.2005  
COM(2005) 195 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL  
PARLAMENTO EUROPEO**

**Comunicazione sul reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie in materia  
penale e il rafforzamento della reciproca fiducia tra Stati membri.**

{SEC(2005) 641}

## **COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO**

### **Comunicazione sul reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie in materia penale e il rafforzamento della reciproca fiducia tra Stati membri.**

#### **1. INTRODUZIONE**

1. Presentato nel 1999 come la “chiave di volta” della costruzione dello spazio giudiziario europeo in occasione del Consiglio europeo di Tampere e sancito nel testo della Costituzione, il principio di reciproco riconoscimento è stato riaffermato come fondamentale nel programma dell’Aia che lega il suo sviluppo al miglioramento della reciproca fiducia tra Stati membri.
2. Quasi 5 anni dopo l’adozione da parte del Consiglio e della Commissione del programma di reciproco riconoscimento destinato ad attuare gli orientamenti del Consiglio europeo di Tampere, la presente comunicazione mira a presentare le riflessioni della Commissione, da un lato sul prosieguo dei lavori di attuazione del principio di reciproco riconoscimento alla luce delle prime esperienze già realizzate e dall’altro sugli elementi di un programma d’azione diretto a rafforzare la reciproca fiducia tra Stati membri.
3. Questa comunicazione si inserisce nell’approccio generale della Commissione di elaborazione del piano di azione per l’attuazione del programma dell’Aia. Pur delineando le prospettive generali per i 5 anni futuri (cfr. SEC(2005)641), essa insiste in particolare sulla prima fase dell’attuazione (2005-2007), consapevole della necessità in futuro di una revisione a metà percorso, in seguito all’entrata in vigore della Costituzione. Inoltre, poiché il programma dell’Aia insiste sull’importanza della valutazione dell’attuazione delle politiche, i risultati delle valutazioni effettuate dovranno essere presi in considerazione e potranno modificare le priorità già definite.

#### **2. CONTINUARE L’ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DI RECIPROCO RICONOSCIMENTO**

4. L’attuazione del principio di reciproco riconoscimento da qualche anno è stato uno dei settori principali di attività dell’Unione europea in materia di giustizia penale e senza dubbio uno dei più promettenti. Dopo oltre quattro anni di applicazione del programma adottato nel dicembre 2000, circa la metà delle misure previste ha prodotto strumenti legislativi adottati o in corso di adozione. Tuttavia, tra questi ultimi, il termine di recepimento negli ordinamenti nazionali è scaduto solo per la decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri<sup>1</sup>.
5. La presente comunicazione si basa sugli aspetti non ancora attuati del programma di reciproco riconoscimento per ridisegnare le priorità future alla luce degli

---

<sup>1</sup> GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1.

orientamenti del programma dell'Aia e dell'analisi delle prime realizzazioni portate a termine.

## **2.1. Il reciproco riconoscimento nella fase che precede il processo penale**

### *2.1.1. Il principio di reciproco riconoscimento e la raccolta della prova<sup>2</sup>*

6. Il programma dell'Aia chiede al Consiglio di adottare la proposta relativa al mandato di ricerca della prova entro il 2005. Dopo l'adozione della decisione quadro sul blocco dei beni<sup>3</sup>, tale testo costituisce la prima tappa importante per l'applicazione del principio di reciproco riconoscimento nella fase di ricerca della prova che precede il processo penale. Tuttavia, il mandato di ricerca della prova non comprenderà tutte le varie prove necessarie. Anche alcune fasi delle indagini come gli interrogatori di sospetti, testimoni, esperti, o il controllo dei conti bancari o l'intercettazione delle linee telefoniche dovranno essere inserite negli strumenti del principio di reciproco riconoscimento. L'obiettivo finale è quello di creare uno strumento legislativo unico che agevoli comunque la ricerca della prova penale sul territorio dell'Unione. Secondo la Commissione, l'applicazione in tale materia del principio del reciproco riconoscimento deve indurre a lasciare il controllo delle indagini allo Stato di emissione, poiché la decisione di ricercare qualsiasi elemento di prova non può essere rimessa in discussione nello Stato membro di esecuzione. Per questo motivo in particolare la Commissione raccomanda l'abbandono del principio di doppia incriminazione in tutte le materie connesse alla ricerca della prova. Per quanto riguarda le modalità di ricerca della prova occorrerà rispettare la normativa nazionale applicabile in ogni Stato membro per il tipo di indagini in questione, fatta salva l'applicazione, già prevista dall'articolo 4, paragrafo 1 della convenzione del 29 maggio 2000, da parte dello Stato membro di esecuzione di talune formalità o procedure espressamente indicate dallo Stato membro di emissione. Infine, l'adozione di elementi minimi di armonizzazione in materia di raccolta della prova (vedi infra 3.1.1.2.) dovrebbe contribuire a fare in modo che gli elementi di prova legittimamente raccolti sul territorio di uno Stato membro possano essere utilizzati dinanzi ai giudici degli altri Stati membri.
7. L'estensione del principio del principio di reciproco riconoscimento all'intero settore della ricerca della prova comporterà un interrogativo sul futuro della convenzione del 29 maggio 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea<sup>4</sup> e del relativo protocollo del 2001<sup>5</sup> che peraltro non sono ancora in vigore, poiché ancora non esistono le ratifiche sufficienti a tal fine. A complemento dell'attuazione di uno strumento globale di reciproco riconoscimento per la ricerca della prova, occorrerà prevedere la ripresa delle rimanenti disposizioni di questi due strumenti, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, con legge o legge quadro europea.
8. Alle difficoltà già individuate, occorre inoltre aggiungere le differenze tra le rispettive competenze delle autorità giudiziarie e di polizia negli Stati membri.

---

<sup>2</sup> Su tale materia vedi anche il Libro verde della Commissione relativo alla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e alla creazione di una procura europea, COM (2001) 715 def. dell'11.12.2001.

<sup>3</sup> GU L 196 del 2.3.2003, pag. 45; termine di recepimento: 2 agosto 2005.

<sup>4</sup> GU C 197 del 12.7.2000.

<sup>5</sup> GU C 326 del 21.11.2001.

Queste ultime possono rendere poco chiari i limiti di ciascuno dei tipi di cooperazione che, sebbene siano complementari, obbediscono a norme diverse. La Commissione formulerà proposte in occasione dell'attuazione del principio di disponibilità delle informazioni in materia repressiva.

### *2.1.2. Il reciproco riconoscimento delle misure cautelari non detentive*

9. Nell'agosto 2004 la Commissione ha pubblicato un Libro verde sul reciproco riconoscimento delle misure cautelari non detentive<sup>6</sup>. Poiché è stato constatato che l'eccessivo ricorso alla detenzione cautelare è una delle cause del sovraffollamento carcerario e che le soluzioni alternative esistenti nell'ordinamento nazionale sono spesso impossibili da attuare quando la persona risiede in un altro Stato membro, il Libro verde prevede soluzioni diverse. Al termine della consultazione, nel 2005 la Commissione formulerà alcune proposte legislative.

## **2.2. Il reciproco riconoscimento delle decisioni definitive**

10. L'applicazione del principio del reciproco riconoscimento implica il fatto che l'esistenza di una decisione definitiva in un uno Stato membro comporta una serie di conseguenze negli altri Stati membri. Oltre al mandato d'arresto europeo, sono stati già trattati due aspetti particolari di tale questione nelle proposte di decisione quadro relative all'applicazione del principio di reciproco riconoscimento rispettivamente per le sanzioni pecuniarie<sup>7</sup> e per le decisioni di confisca<sup>8</sup>. Tuttavia rimangono da analizzare alcuni aspetti fondamentali.

### *2.2.1. La reciproca informazione sulle condanne*

11. Il reciproco riconoscimento delle condanne ha come presupposto una efficace circolazione tra gli Stati membri delle informazioni relative a queste ultime. Riprendendo un'idea che figurava già nelle conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2004, il programma dell'Aia ha invitato la Commissione a presentare proposte "per intensificare lo scambio di informazioni che derivano dai registri nazionali delle condanne e delle interdizioni e decadenze, in particolare quelle riguardanti i reati a sfondo sessuale, affinché il Consiglio possa procedere all'adozione entro la fine del 2005". La Commissione ha presentato nel gennaio 2005 un Libro bianco che analizza le difficoltà principali dello scambio di informazioni sulle condanne penali e formula proposte per la creazione di un sistema informatizzato di scambio di informazioni. Successivamente alle prime discussioni del Consiglio in materia, nel 2005 saranno presentate le prime proposte.

### *2.2.2. Il principio del ne bis in idem*

12. Ai sensi dell'articolo 50 della Carta dei diritti 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". La Carta estende il campo d'applicazione territoriale del principio del ne bis in idem a tutto il territorio dell'Unione, realizzando un progresso rispetto al protocollo n. 7 alla

---

<sup>6</sup> COM(2004) 562 def.

<sup>7</sup> GU L 76 del 22.3.2005, pag. 16.

<sup>8</sup> GU C 184 del 2.8.2002.

convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) che prevedeva la sua applicazione solo al territorio di ogni Stato che ne faceva parte.

13. Tale principio ha dato luogo a due importanti sentenze della Corte di giustizia delle Comunità<sup>9</sup> che ne precisano la portata ai sensi delle disposizioni della convenzione di applicazione degli accordi di Schengen che afferma già il principio del *ne bis in idem* e ne disciplina l'applicazione agli articoli 54-58. Alcuni lavori iniziali relativi all'applicazione del principio del *ne bis in idem* sono stati svolti in base a una iniziativa presentata dalla Grecia<sup>10</sup> e successivamente sospesi poiché strettamente connessi con il problema dei conflitti di competenza (vedi infra). Queste due questioni saranno oggetto di un Libro verde della Commissione nel 2005 e successivamente di una proposta legislativa nel 2006.

#### 2.2.3. *La considerazione delle condanne degli altri Stati membri nei procedimenti penali*

14. Nella maggior parte degli Stati membri, l'esistenza di condanne penali precedenti provoca taluni effetti in occasione di un nuovo procedimento penale: la situazione della recidiva ad esempio può influenzare le norme di procedura applicabili, la qualifica penale adottata, o più spesso modificare la natura e la quantificazione della pena. La Commissione ha appena presentato una proposta di decisione quadro relativa alla considerazione delle decisioni di condanna tra gli Stati membri dell'Unione europea che stabilisce come regola generale che ciascuno Stato membro prevede per una condanna pronunciata in un altro Stato membro gli stessi effetti di una precedente condanna nazionale e precisa talune modalità d'applicazione di tale regola. Peraltro, tale principio di riconoscimento della recidiva era già stato affermato nella decisione quadro del 6 dicembre 2001 sulla protezione dell'euro<sup>11</sup>. Questo nuovo testo costituirà un contributo rilevante di reciproco riconoscimento delle decisioni finali.

#### 2.2.4. *L'esecuzione delle decisioni di condanna*

15. Una condanna pronunciata in uno Stato membro deve poter essere eseguita su tutto il territorio dell'Unione. Nell'aprile 2004 la Commissione ha avviato una consultazione sul ravvicinamento, il reciproco riconoscimento e l'esecuzione delle sanzioni penali in base a un Libro verde<sup>12</sup>. L'Austria, la Svezia e la Finlandia hanno presentato un'iniziativa che mira a permettere l'esecuzione nello Stato membro di cittadinanza o di residenza di una condanna alla pena della reclusione pronunciata in un altro Stato membro. Tale testo dovrebbe inoltre facilitare l'applicazione di talune disposizioni del mandato d'arresto europeo che autorizzano il rifiuto della consegna quando la pena viene eseguita nello Stato d'esecuzione.
16. Tuttavia, esso non affronta né la questione dell'esecuzione delle misure di detenzione, né quella della sospensione e delle eventuali condizioni della revoca in seguito a una pena pronunciata in un altro Stato membro. Nel 2007 la Commissione presenterà alcune proposte legislative su tali questioni.

---

<sup>9</sup> Cause C-187/01 e C-385/01 *Gozütok e Brugge*, dell'11 febbraio 2003 e causa C-469/03 *Miraglia* del 10 marzo 2005.

<sup>10</sup> GU C 100 del 26.4.2003, pag. 24.

<sup>11</sup> GU L 329 del 14.12.2001, pag. 3.

<sup>12</sup> COM (2004) 334 def.

### 2.2.5. *Il riconoscimento reciproco delle interdizioni*

17. Le condanne penali spesso contengono interdizioni o decadenze da diritti (ad esempio a lavorare con i bambini, a partecipare ad appalti pubblici, a guidare) che secondo gli Stati membri risultano sia da disposizioni di legge, sia da decisioni giudiziarie, sia da provvedimenti amministrativi. Si tratta di una questione particolarmente delicata per il carattere molto diverso di tali interdizioni o decadenze e delle difficoltà di circolazione delle informazioni che le riguardano. Potranno essere realizzati progressi rilevanti quando una buona circolazione delle informazioni sulle condanne penali sarà assicurata grazie all'attuazione del sistema informatizzato di scambio di informazioni sulle condanne penali. In generale, la Commissione prevede di adottare in questo settore un approccio settoriale, per tipo di reato e nel 2005 presenterà una comunicazione in materia. Nel novembre 2004 il Belgio ha presentato un'iniziativa relativa al reciproco riconoscimento delle interdizioni a lavorare con i bambini in seguito a condanne per reati che rientrano nella pedopornografia. In questo settore il lavoro proseguirà nel 2006, con la presentazione di una proposta relativa al reciproco riconoscimento delle interdizioni o decadenze dal diritto di guidare.

## **3. RAFFORZARE LA RECIPROCA FIDUCIA**

18. Il rafforzamento della reciproca fiducia è la chiave del buon funzionamento del reciproco riconoscimento. È uno dei messaggi importanti del programma dell'Aia e comporta da un lato un'azione legislativa che mira a garantire un elevato livello di protezione dei diritti delle persone sul territorio dell'UE e dall'altro una serie di azioni pratiche verso gli operatori di giustizia che mira a rafforzare in loro il sentimento di condivisione di una "cultura giudiziaria comune".

### **3.1. Rafforzare la reciproca fiducia con misure legislative**

19. Le prime applicazioni del principio di reciproco riconoscimento, in particolare con il mandato d'arresto europeo, hanno fatto emergere una serie di difficoltà che potrebbero essere in parte risolte con l'adozione a livello dell'Unione, di misure legislative d'armonizzazione. Queste ultime possono articolarsi in due direzioni: da un lato assicurarsi che le decisioni di giustizia che costituiscono l'oggetto del reciproco riconoscimento rispondano a standard elevati in termini di garanzie dei diritti personali, dall'altro assicurarsi che i giudici che hanno pronunciato tali decisioni fossero effettivamente nelle condizioni migliori per poterlo fare. Inoltre, l'approfondimento del reciproco riconoscimento potrà avere come conseguenza la prosecuzione della riflessione su alcune misure di ravvicinamento delle legislazioni di diritto penale sostanziale.

#### *3.1.1. Armonizzazione del diritto processuale penale*

##### 3.1.1.1. Migliorare le garanzie nei procedimenti penali

20. Nell'aprile 2004, la Commissione ha presentato una proposta di decisione quadro in materia di determinati diritti processuali riconosciuti nell'ambito dei procedimenti

penali nel territorio dell'Unione europea<sup>13</sup>. Quest'ultima mira a garantire che le persone sottoposte a procedimenti penali beneficino di diritti minimi definiti e garantiti in tutti gli Stati membri dell'Unione, in materia di accesso alla difesa e agli interpreti, di diritto alla comunicazione, in particolare con le autorità consolari, di informazione sui diritti e di protezione delle persone vulnerabili. Il Consiglio europeo ha chiesto l'adozione di tale decisione quadro prima della fine del 2005.

21. Si tratta solo di una prima tappa. I lavori in questa materia dovranno essere proseguiti in futuro e accompagnare costantemente lo sviluppo del reciproco riconoscimento. In particolare, dovranno costituire l'oggetto dei lavori i seguenti tre settori: la presunzione d'innocenza, la raccolta della prova penale, le decisioni in contumacia<sup>14</sup>. Per ciascuno di questi temi, un lavoro importante di analisi e di consultazione preventiva dovrà aver luogo sia con i 25 Stati membri, che con i professionisti della giustizia penale per selezionare le difficoltà e le soluzioni prevedibili, tenendo conto delle tradizioni giuridiche degli Stati membri.

#### 3.1.1.2. Rafforzare la presunzione d'innocenza.

22. La presunzione d'innocenza costituisce uno dei fondamenti essenziali del diritto penale ed è stato affermato dall'articolo 6 della CEDU e ripreso nell'articolo 48 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; esiste in tutti gli Stati membri, ma non riguarda dappertutto gli stessi concetti. Nel 2005 la Commissione pubblicherà un Libro verde sulla materia, al fine di individuare il contenuto di tale nozione, di esaminarne il rafforzamento e stabilirne gli eventuali limiti.

#### 3.1.1.3. Elaborare norme minime in materia di raccolta della prova

23. L'azione giudiziaria transfrontaliera comporta che elementi di prova raccolti in uno Stato membro possano essere utilizzati in un altro. Il rispetto dei diritti della difesa comporta tuttavia che alcune regole minime relative alla raccolta della prova siano rispettate dappertutto nell'Unione. In base a uno studio<sup>15</sup>, la Commissione pubblicherà nel 2006 un Libro verde per proporre un'armonizzazione minima delle norme relative alla raccolta e alla divulgazione della prova, ai criteri di ammissibilità in un procedimento giudiziario e alle eventuali eccezioni prevedibili.
24. Al termine di una consultazione approfondita sulla base dei due Libri verdi sopra menzionati, la Commissione presenterà una proposta di decisione quadro sulla presunzione d'innocenza e le norme minime in materia di raccolta della prova.

#### 3.1.1.4. Inquadrare le decisioni in contumacia

25. La questione delle decisioni in contumacia è stata spesso oggetto di dibattiti nell'UE e si ritrova regolarmente nei diversi strumenti adottati. Inoltre, nella realtà, essa è ugualmente oggetto di discussione e l'esperienza, come pure la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, mostrano che tale fattispecie provoca problemi. La Commissione proporrà nel 2006 un Libro verde che potrà essere seguito da

---

<sup>13</sup> COM (2004) 328 def.

<sup>14</sup> Su tale materia vedi anche il Libro verde della Commissione sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea, COM (2001) 715, def. dell'11.12.2001.

<sup>15</sup> Study of the laws of evidence in criminal proceedings throughout the EU October 2004.

proposte legislative per superare le difficoltà accertate e rafforzare la certezza del diritto.

#### 3.1.1.5. Assicurare la trasparenza quanto alla scelta della giurisdizione competente

26. In materia penale, quando diversi Stati membri sono competenti per una stessa causa indagini e procedimenti possono essere avviati contemporaneamente da ciascuno di essi. Tali procedimenti multipli possono pregiudicare seriamente i diritti delle persone e l'efficacia dell'azione penale. La messa a punto di una procedura che permetta di stabilire il luogo più adeguato per l'esercizio delle azioni penali si rivela perciò sempre più necessaria e costituirà un elemento essenziale per agevolare l'attuazione del principio di reciproco riconoscimento. Infatti, essa dovrebbe facilitare sia la ricerca della prova nella fase precedente al processo (una volta che gli Stati membri si siano accordati sulla sede di quest'ultimo, che determinerà anche il diritto applicabile) sia l'esecuzione della decisione finale (considerato che gli Stati membri potranno dare per acquisito che il processo si è tenuto nel luogo più adeguato). Essa inoltre dovrebbe contribuire a evitare i casi nei quali il principio del *ne bis in idem* si potrebbe applicare.
27. La Commissione presenterà nel 2005 un Libro verde sui conflitti di competenze e il *ne bis in idem* che pur non riguardando i meccanismi nazionali di determinazione della competenza giurisdizionale, proporrà alcune soluzioni per regolare i conflitti di giurisdizione nell'Unione europea, tenendo conto in particolare del ruolo di Eurojust ai sensi dell'articolo III-273 della Costituzione e delle domande formulate dal programma dell'Aia su tale punto.

#### 3.1.2. *Continuare il ravvicinamento del diritto penale sostanziale*

28. In tale settore, negli anni passati è stato compiuto un importante lavoro di ravvicinamento che va proseguito, tenendo presente l'interesse a promuovere a livello dell'Unione tipi di sanzioni più diversificati, che non si basino solo sulla pena della reclusione. Inoltre, si dovrà porre l'attenzione da un lato sulla valutazione dell'attuazione degli strumenti adottati i cui primi risultati sono deludenti e dall'altro sul funzionamento del meccanismo dell'elenco dei reati che danno luogo all'abolizione del controllo della doppia incriminazione negli strumenti del reciproco riconoscimento, al fine di rimediare per quanto possibile alle eventuali difficoltà individuate.
29. Nel Libro verde sulle sanzioni sono state svolte alcune riflessioni iniziali relative alla necessità di definire a livello dell'Unione concetti come la responsabilità delle persone giuridiche o il ravvicinamento delle ammende. Su tali materie nel 2007 la Commissione presenterà, come seguito del Libro verde, una proposta di decisione quadro.

### **3.2. Rafforzare la reciproca fiducia con misure d'accompagnamento pratiche**

#### 3.2.1. *Rafforzare i meccanismi di valutazione*

30. Il Consiglio europeo ha sottolineato che "ritiene essenziale per l'efficacia dell'azione dell'Unione valutare l'attuazione e gli effetti di tutte le misure". Gli sviluppi futuri del principio di reciproco riconoscimento in materia penale dovranno essere

strettamente collegati a meccanismi di valutazione. Questi ultimi dovrebbero permettere di soddisfare due obiettivi di ordine metodologico, distinti dalla verifica del recepimento corretto e nei termini prescritti degli atti adottati dall'Unione.

- valutare i bisogni concreti della giustizia, in particolare identificare gli ostacoli potenziali, prima dell'adozione di nuovi strumenti; e
- valutare le condizioni pratiche specifiche dell'attuazione degli strumenti adottati dall'UE, in particolare le “migliori pratiche” e il modo in cui essi rispondono alle esigenze individuate nella fase precedente.

Questi due obiettivi dovranno applicarsi a tutti gli strumenti. Per essi occorre un rafforzamento degli strumenti di analisi delle pratiche giudiziarie di cui dispone la Commissione.

31. Un terzo obiettivo, vale a dire procedere a una valutazione più generale delle condizioni nelle quali sono elaborate le decisioni giudiziarie per assicurarsi che rispondano a standard di qualità elevati che permettano di rafforzare la reciproca fiducia tra sistemi giudiziari, senza la quale il reciproco riconoscimento non potrà funzionare, presuppone un'azione più globale e a più lungo termine. Il programma dell'Aia afferma il principio secondo il quale “la fiducia reciproca deve trovare fondamento nella certezza che tutti i cittadini europei hanno accesso ad un sistema giudiziario rispondente a livelli di qualità elevati” e chiede l'attuazione di “un sistema che preveda una valutazione obiettiva e imparziale dell'attuazione delle politiche dell'UE nel settore della giustizia, nel pieno rispetto dell'indipendenza del potere giudiziario”. Per quanto riguarda il rafforzamento della reciproca fiducia con la certezza che i sistemi giuridici che producono decisioni che possono essere eseguite su tutto il territorio dell'Unione rispettino standard di qualità elevati, tale valutazione deve permettere di ricomprendere i sistemi giudiziari nel loro insieme. La credibilità e l'efficacia di un sistema giudiziario devono costituire l'oggetto di una valutazione globale, visto che riguardano contemporaneamente i meccanismi istituzionali e gli aspetti processuali. Si tratta di un passaggio indubbiamente delicato che deve rispettare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità e l'indipendenza dei giudici. Tale esercizio dovrà permettere di produrre relazioni regolari, elaborate secondo criteri rigorosi di indipendenza e trasparenza, in particolare mettendo in luce le buone pratiche.
32. Il Parlamento europeo ha adottato una raccomandazione su tale materia nel febbraio 2005<sup>16</sup> e, dopo una stretta concertazione con le organizzazioni e le istituzioni giudiziarie, la Commissione elaborerà nel 2006 una comunicazione sulla valutazione della qualità della giustizia.
- 3.2.2. *Favorire la messa in rete degli operatori di giustizia e sviluppare la formazione giudiziaria*
33. Il programma dell'Aia insiste sull'importanza di migliorare la comprensione reciproca tra le autorità giudiziarie e i vari sistemi giuridici. Perciò esso prevede in primo luogo lo sviluppo di reti di organizzazioni e istituzioni giudiziarie come la rete

---

<sup>16</sup> Raccomandazione del Parlamento europeo destinata al Consiglio sulla qualità della giustizia penale e l'armonizzazione della legislazione penale negli Stati, doc. A6-0036/2005.

dei Consigli superiori della magistratura e la rete europea delle Corti di cassazione con le quali la Commissione intende sviluppare strette relazioni. Moltiplicando gli incontri tra operatori e favorendo la riflessione in particolare sull'attuazione degli strumenti dell'Unione e sui temi di preoccupazione trasversali come la qualità della giustizia, siffatte reti, che devono comprendere anche gli avvocati, sono destinate a rivestire un ruolo chiave nella formazione progressiva di una "cultura giudiziaria comune".

34. In secondo luogo, il programma dell'Aia insiste sull'importanza della formazione per favorire lo sviluppo della reciproca fiducia. Su domanda del Parlamento europeo, la Commissione, in complemento al programma AGIS, dal 2004 attua un programma di scambi per magistrati, nell'ambito di un progetto pilota. Tale programma proseguirà nel 2005 e sarà oggetto di una valutazione nel 2006 prima di dar luogo a proposte.
35. Lo sviluppo del principio del reciproco riconoscimento ha come conseguenza di dare alla decisione giuridica un impatto che si estende molto al di là dei confini nazionali. Di conseguenza, la dimensione europea della funzione giudiziaria dev'essere pienamente integrata nel percorso di formazione, in tutte le fasi della carriera dei giudici e dei procuratori. La formazione dei magistrati è gestita da enti nazionali responsabili dell'organizzazione e della determinazione dei contenuti di formazione. Questi ultimi sono raggruppati in una rete che funziona attualmente in forma associativa. Il programma dell'Aia insiste sull'importanza di rafforzare tale rete affinché divenga una struttura efficiente per incontri e per la cooperazione tra le autorità giudiziarie. Dopo la consultazione, alla fine del 2005 la Commissione presenterà una comunicazione sulla formazione dei giudici nell'Unione europea.

### 3.2.3. *Sostenere lo sviluppo di una giustizia di qualità*

36. Per le prossime prospettive finanziarie 2007-2012, la Commissione depositerà tre proposte di programmi d'azione che contengono un programma specifico relativo alla giustizia penale. Tale programma deve rafforzare il sostegno dell'Unione alla cooperazione giudiziaria, allo sviluppo del reciproco riconoscimento e al rafforzamento della reciproca fiducia tra Stati membri. In particolare esso mira a favorire i contatti e gli scambi tra operatori, a rafforzare la formazione dei magistrati e a migliorare le condizioni d'accesso dei cittadini alla giustizia.