



Bruxelles, 5.2.2014
COM(2014) 57 final

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

**sull'attuazione da parte degli Stati membri delle decisioni quadro 2008/909/GAI,
2008/947/GAI e 2009/829/GAI relative al reciproco riconoscimento delle sentenze penali
che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, delle decisioni di
sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive e delle misure alternative
alla detenzione cautelare**

{SWD(2014) 34 final}

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Contesto delle decisioni quadro: un pacchetto legislativo coerente e complementare	4
3.	Stato dell'attuazione e conseguenze del mancato recepimento	5
4.	Valutazione preliminare delle legislazioni di recepimento notificate.....	6
4.1.	Ruolo dell'interessato nel processo di trasferimento.....	7
4.2.	Principio della fiducia reciproca: di norma, nessun adattamento della pena.....	7
4.3.	Ulteriori decisioni: differenze nell'esecuzione della pena.....	8
4.4.	Obbligo di accettare un trasferimento, a meno che non siano applicabili motivi di rifiuto	9
4.5.	Termini.....	9
4.6.	Legame tra le decisioni quadro e la decisione quadro sul mandato di arresto europeo.....	10
4.7.	Dichiarazioni sulla disposizione transitoria	11
5.	Un nuovo ambiente giuridico per garantire l'applicazione concreta degli strumenti giuridici del terzo pilastro	11
6.	Conclusione.....	12

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione da parte degli Stati membri delle decisioni quadro 2008/909/GAI, 2008/947/GAI e 2009/829/GAI relative al reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, delle decisioni di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive e delle misure alternative alla detenzione cautelare

1. INTRODUZIONE

In uno spazio comune europeo di giustizia basato sulla fiducia reciproca, l'Unione europea è intervenuta per garantire che le persone sottoposte a procedimento penale non residenti nello Stato del processo non siano trattate in maniera diversa dai residenti, elemento particolarmente importante alla luce del numero rilevante di cittadini dell'Unione detenuti in altri Stati membri.

In tale spirito, nel 2008 e nel 2009 l'Unione europea ha adottato le tre seguenti decisioni quadro complementari, i cui rispettivi termini di recepimento sono scaduti:

- la decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea¹ (*decisione quadro sul trasferimento dei detenuti*), che doveva essere attuata entro il 5 dicembre 2011, la quale, da un lato, consente a uno Stato membro di eseguire una pena detentiva pronunciata in un altro Stato membro nei confronti di una persona che resta nel primo Stato membro e, dall'altro, istituisce un sistema per trasferire i detenuti condannati verso lo Stato membro di cui sono cittadini o in cui risiedono abitualmente (o verso un altro Stato membro con cui hanno stretti legami) al fine di scontare la pena detentiva;
- la decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive² (*decisione quadro sulla sospensione condizionale e sulle sanzioni sostitutive*), che doveva essere attuata entro il 6 dicembre 2011, la quale si applica a molte misure alternative alla detenzione e alle misure che agevolano la liberazione anticipata (ad esempio, il divieto di frequentare determinate località, l'obbligo di svolgere un lavoro o una prestazione socialmente utile, oppure istruzioni riguardanti la residenza, la formazione o l'esercizio di un'attività professionale). La decisione di sospensione condizionale o altra sanzione sostitutiva può essere eseguita in un altro Stato membro purché l'interessato vi acconsenta;
- la decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle

¹ Decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio adottata il 27 novembre 2008 (GU L 327 del 5.12.2008, pag. 27).

² Decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio adottata il 27 novembre 2008 (GU L 337 del 16.12.2008, pag. 102).

decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare³ (*decisione quadro sull'ordinanza cautelare europea*), che doveva essere attuata entro il 1° dicembre 2012, la quale riguarda la libertà provvisoria nella fase pre-processuale. Essa consente di trasferire una misura cautelare non detentiva (ad esempio, l'obbligo di rimanere in un luogo determinato o l'obbligo di presentarsi nelle ore stabilite presso una determinata autorità) dallo Stato membro dove la persona non residente è indagata di un reato verso lo Stato membro dove l'indagato risiede abitualmente, permettendogli, in attesa del processo nello Stato membro straniero, di essere sottoposto a una misura cautelare non detentiva nello Stato membro di origine anziché essere posto in custodia cautelare.

Dall'esame delle numerose risposte al libro verde della Commissione del giugno 2011 sull'applicazione della normativa dell'UE sulla giustizia penale nel settore della detenzione⁴ risulta che la corretta e tempestiva attuazione delle decisioni quadro dovrebbe avere la massima priorità.

Lo scopo della presente relazione è, pertanto, duplice: in primo luogo, valutare lo stato di attuazione delle decisioni quadro nel contesto del potere della Commissione di avviare procedure d'infrazione a decorrere dal 1° dicembre 2014⁵; in secondo luogo, fornire una valutazione preliminare delle legislazioni di recepimento nazionali comunicate alla Commissione.

2. CONTESTO DELLE DECISIONI QUADRO: UN PACCHETTO LEGISLATIVO COERENTE E COMPLEMENTARE

Ogni anno, decine di migliaia di cittadini dell'Unione sono sottoposti a procedimenti penali per presunti reati o condannati in un altro Stato membro dell'Unione europea. Molto spesso gli organi giurisdizionali penali ordinano la detenzione di non residenti per timore che non si presentino al processo, mentre, in una situazione analoga, un indagato residente sarebbe probabilmente sottoposto a una misura cautelare meno coercitiva, come l'obbligo di presentarsi alla polizia giudiziaria o il divieto di espatrio.

Le decisioni quadro vanno viste come un pacchetto di normative coerenti e complementari diretto ad affrontare la questione della detenzione dei cittadini dell'Unione in altri Stati membri e suscettibile di condurre a una riduzione della durata della custodia cautelare o agevolare la riabilitazione sociale dei detenuti in un contesto transfrontaliero. Esistono infatti nessi operativi tra le tre decisioni quadro, nonché tra le decisioni quadro e la decisione quadro relativa al mandato di arresto europeo⁶.

La corretta attuazione della *decisione quadro sull'ordinanza cautelare europea* da parte di tutti gli Stati membri consentirà agli indagati oggetto di mandato di arresto europeo di rientrare rapidamente nel paese di residenza in attesa dell'avvio del procedimento in un altro Stato membro, evitando così una lunga custodia cautelare in

³ Decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio adottata il 23 ottobre 2009 (GU L 294 dell'11.11.2009, pag. 20).

⁴ COM(2011) 327 def.: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm

⁵ Data di fine del periodo transitorio di cui al protocollo 36 del trattato di Lisbona (cfr. sezione 5).

⁶ Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (*decisione quadro sul mandato di arresto europeo*) (GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1).

un paese straniero a seguito dell'esecuzione di un mandato di arresto europeo fino all'effettivo avvio del processo. Inoltre, la corretta attuazione della *decisione quadro sulla sospensione condizionale e sulle sanzioni sostitutive* incoraggerà i giudici – certi che l'interessato sarà adeguatamente sorvegliato in un altro Stato membro – a irrogare una sanzione alternativa da eseguirsi all'estero anziché una pena detentiva.

Sussiste altresì un legame tra la *decisione quadro sull'ordinanza cautelare europea* e la *decisione quadro sulla sospensione condizionale e sulle sanzioni sostitutive*. Infatti, se l'imputato è già stato rimpatriato in forza di un'*ordinanza cautelare europea* nella fase pre-processuale e ha dimostrato di ottemperare alle condizioni impostegli in detta fase, il giudice sarà ovviamente più incline a comminare una sanzione alternativa (in luogo della detenzione), che potrà essere eseguita all'estero dopo il processo.

Inoltre, l'articolo 25 della *decisione quadro sul trasferimento dei detenuti* stabilisce un legame con la *decisione quadro sul mandato di arresto europeo*. Detta disposizione, unitamente all'articolo 4, punto 6, e all'articolo 5, punto 3, della *decisione quadro sul mandato di arresto europeo*, permette a uno Stato membro di rifiutarsi di consegnare propri cittadini, residenti o persone che si trovano nel suo territorio a condizione che lo Stato membro si impegni a eseguire la pena detentiva conformemente alla *decisione quadro sul trasferimento dei detenuti*.

Affinché il potenziale di tale pacchetto normativo sia sfruttato appieno, è necessario che le decisioni quadro siano recepite correttamente nella legislazione nazionale.

3. STATO DELL'ATTUAZIONE E CONSEGUENZE DEL MANCATO RECEPIMENTO

Al momento della stesura della presente relazione, rispettivamente 10, 14 e 16 Stati membri non avevano ancora recepito le decisioni quadro, sebbene il termine di attuazione fosse scaduto da oltre, rispettivamente, 2 anni e 1 anno. Alla Commissione erano state notificate le legislazioni di recepimento nazionali soltanto dai seguenti Stati membri:

- *decisione sul trasferimento dei detenuti*: **DK, FI, IT, LU e UK** entro il termine di attuazione e **AT, BE, CZ, FR, HR, HU, LV, MT, NL, PL, RO, SI e SK** dopo tale termine;
- *decisione sulla sospensione condizionale e sulle sanzioni sostitutive*: **DK e FI** entro il termine di attuazione e **AT, BE, BG, CZ, HR, HU, LV, NL, PL, RO, SI e SK** dopo tale termine;
- *decisione sull'ordinanza cautelare europea*: **DK, FI, LV e PL** entro il termine di attuazione e **AT, CZ, HR, HU, NL, RO, SI e SK** dopo tale termine.

Non sono pervenute le notifiche dei seguenti Stati membri⁷:

- *decisione sul trasferimento dei detenuti*: **BG, CY, DE, EE, EL, ES, IE, LT, PT e SE**;
- *decisione sulla sospensione condizionale e sulle sanzioni sostitutive*: **CY, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, PT, SE e UK**;

⁷

Alcuni Stati membri hanno informato la Commissione dello stato dei lavori di preparazione della pertinente legislazione nazionale. Tuttavia, nessuno di loro l'ha adottata o notificata alla Commissione prima di dicembre 2013.

- *decisione sull'ordinanza cautelare europea*: **BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, PT, SE e UK.**

Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla presente relazione sono riportate una tabella riepilogativa dello stato dell'attuazione delle decisioni quadro e una tabella con le dichiarazioni degli Stati membri al riguardo.

Le decisioni quadro devono essere attuate dagli Stati membri come qualunque altro elemento dell'acquis dell'Unione europea. Per loro natura, le decisioni quadro sono vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da conseguire, ma le autorità nazionali sono libere di scegliere la forma e il metodo di attuazione. Le decisioni quadro non comportano effetti diretti. Tuttavia, il principio di interpretazione conforme si impone riguardo alle decisioni quadro adottate nell'ambito del titolo VI del precedente trattato sull'Unione europea⁸.

Il mancato recepimento delle decisioni quadro da parte di alcuni Stati membri comporta seri problemi, in quanto gli Stati membri che hanno attuato correttamente le decisioni quadro non possono beneficiare delle loro disposizioni di cooperazione nelle relazioni con gli Stati membri che non le hanno recepite per tempo. Il principio del reciproco riconoscimento, pietra angolare dello spazio giudiziario europeo, impone infatti il reciproco recepimento e non può operare se gli strumenti non sono attuati in maniera corretta nei due Stati membri interessati. Pertanto, quando cooperano con uno Stato membro che non ha recepito nei termini previsti una decisione quadro, gli Stati membri che l'hanno recepita dovranno comunque continuare ad applicare le corrispondenti convenzioni del Consiglio d'Europa per trasferire detenuti dell'Unione europea o sanzioni in altri Stati membri.

4. VALUTAZIONE PRELIMINARE DELLE LEGISLAZIONI DI RECEPIMENTO NOTIFICATE

Durante le riunioni con gli esperti degli Stati membri è emerso con chiarezza che alcuni temi e disposizioni giuridiche richiedono maggiore attenzione. Ciò è stato confermato anche da un'analisi preliminare della legislazione attuativa degli Stati membri pervenuta alla Commissione.

La presente relazione si concentra pertanto su determinati articoli chiave delle decisioni quadro alla luce dei loro obiettivi. Poiché la relazione riguarda le tre decisioni quadro, gli articoli sono raggruppati per argomento.

Trattandosi di una valutazione preliminare, è prematuro trarre conclusioni generali sulla qualità dell'attuazione, considerato anche che molti Stati membri non hanno ancora assolto il proprio obbligo di recepire le decisioni quadro.

Inoltre, gli Stati membri sinora hanno poca esperienza pratica nell'applicazione delle decisioni quadro. Al momento della stesura della relazione la Commissione aveva ricevuto informazioni succinte sull'applicazione pratica delle decisioni quadro da tre Stati membri (BE, FI e NL). I pochi dati disponibili dimostrano che la *decisione quadro sul trasferimento dei detenuti* è già applicata, mentre non sono stati effettuati trasferimenti in virtù della *decisione quadro sulla sospensione condizionale e sulle sanzioni sostitutive* e della *decisione quadro sull'ordinanza cautelare europea*.

L'impegno profuso dagli Stati membri che hanno recepito le decisioni quadro in tempo utile è encomiabile e le osservazioni relative a tali Stati membri vanno

⁸ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia europea del 16 giugno 2005 nella causa C-105/03, *Pupino*.

contestualizzate nell'approccio della Commissione diretto a prestare assistenza nel processo di attuazione.

4.1. Ruolo dell'interessato nel processo di trasferimento

(Articolo 6 della decisione quadro sul trasferimento dei detenuti, articolo 5 della decisione quadro sulla sospensione condizionale e sulle sanzioni sostitutive e articolo 9 della decisione quadro sull'ordinanza cautelare europea)

Vista l'importanza della riabilitazione sociale come principio guida delle decisioni quadro, è necessario che la legislazione attuativa degli Stati membri garantisca una corretta consultazione dell'interessato nelle decisioni di trasferimento.

Tuttavia, l'articolo 6 della *decisione quadro sul trasferimento dei detenuti* prevede, in certe circostanze, la possibilità di trasferimento senza il consenso della persona condannata. Trattandosi di un aspetto nuovo rispetto alla convenzione del Consiglio d'Europa del 1983⁹, è importante che gli Stati membri abbiano recepito correttamente tale disposizione. La legislazione attuativa dovrebbe ammettere il trasferimento del condannato senza il suo consenso unicamente nelle tre fattispecie chiaramente indicate in detto articolo. A tal fine, tale legislazione dovrebbe perlomeno contenere disposizioni sull'obbligo di prendere in considerazione il parere del condannato (se si trova ancora nello Stato di emissione) e di fornirgli informazioni, sulla consultazione tra le autorità competenti e sulla possibilità offerta alle autorità dello Stato di esecuzione di formulare un parere motivato.

Da un'analisi preliminare della legislazione attuativa degli Stati membri emerge che non è sempre espressamente previsto che la persona sia informata e gli venga offerta l'opportunità di manifestare il proprio parere, del quale è indispensabile tenere conto.

Nell'ambito della *decisione quadro sulla sospensione condizionale e sulle sanzioni sostitutive*, il consenso della persona condannata è sempre necessario, a meno che questa non sia rientrata nello Stato di esecuzione, nel qual caso il consenso è implicito. Tale elemento è importante perché la decisione quadro non può essere applicata contro la volontà dell'interessato. Ciò si spiega con il fatto che la decisione quadro entra in gioco soltanto se la persona è già stata rilasciata nello Stato di emissione, desidera ritornare nel proprio paese di origine come "persona libera" ed è disposta a cooperare con le autorità di sorveglianza. Lo stesso vale per la *decisione sull'ordinanza cautelare europea*, che riguarda la fase pre-processuale in cui la persona è ancora presunta innocente.

La Commissione verificherà se gli Stati membri hanno fissato correttamente nella rispettiva legislazione attuativa una procedura efficace che riconosca il ruolo del condannato nel processo di trasferimento.

4.2. Principio della fiducia reciproca: di norma, nessun adattamento della pena

(Articolo 8 della decisione quadro sul trasferimento dei detenuti, articolo 9 della decisione quadro sulla sospensione condizionale e sulle sanzioni sostitutive e articolo 13 della decisione quadro sull'ordinanza cautelare europea)

È importante garantire il giusto equilibrio tra il rispetto della pena originariamente irrogata e il rispetto delle tradizioni giuridiche degli Stati membri, onde evitare conflitti che possano nuocere al funzionamento delle decisioni quadro. Poiché le

⁹ Il protocollo addizionale del 1997 di detta convenzione prevedeva già il trasferimento dei detenuti senza il loro consenso in circostanze limitate. Tale protocollo tuttavia non è stato ratificato da tutti gli Stati membri.

decisioni quadro si basano sulla fiducia reciproca nei sistemi giuridici degli altri Stati membri, la decisione del giudice dello Stato di emissione dovrebbe essere rispettata e, di norma, non dovrebbe essere rivista né adattata. Soltanto qualora la durata o la natura della pena sia incompatibile con il diritto nazionale dello Stato di esecuzione (ad esempio, pena massima prevista dalla legge), la pena potrà essere adattata. In tal caso, tuttavia, la pena adattata dovrà corrispondere il più possibile alla pena originaria. L'adattamento non può aggravare, in termini di durata o natura, la pena irrogata nello Stato emittente.

Alcuni Stati membri hanno ampliato le possibilità di adattamento introducendo alcune condizioni aggiuntive (PL e LV) che consentono allo Stato di esecuzione di valutare se la pena irrogata nello Stato di emissione corrisponde a quella che sarebbe stata normalmente comminata per il reato in questione nello Stato di esecuzione, il che è contrario alla finalità e allo spirito delle decisioni quadro.

Per quanto riguarda le pene non detentive, la *decisione quadro sulla sospensione condizionale e sulle sanzioni sostitutive* garantisce la possibilità di trasferire una sanzione alternativa anche se questa non sarebbe comminata per un reato analogo nello Stato membro di esecuzione. Inoltre, poiché è necessario che gli Stati membri prevedano almeno le misure di sospensione condizionale e le sanzioni sostitutive di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della medesima decisione quadro, un altro effetto positivo di tale decisione quadro sarà la promozione e il ravvicinamento delle misure alternative alla detenzione nei vari Stati membri. Da una valutazione preliminare delle legislazioni si evince che alcuni Stati membri non hanno attuato tutte le misure obbligatorie (BG e PL).

Lo stesso dicasi per la *decisione quadro sull'ordinanza cautelare europea*, che impone agli Stati membri di prevedere perlomeno sei misure obbligatorie (indicate all'articolo 8, paragrafo 1). HU permette soltanto il trasferimento di tre misure cautelari.

4.3. Ulteriori decisioni: differenze nell'esecuzione della pena

(Articolo 17 della decisione quadro sul trasferimento dei detenuti, articolo 14 della decisione quadro sulla sospensione condizionale e sulle sanzioni sostitutive e articolo 18 della decisione quadro sull'ordinanza cautelare europea)

Il tempo che il condannato effettivamente trascorre in carcere dipende in larga misura dalle disposizioni in materia di liberazione anticipata o condizionale nello Stato di esecuzione. Le differenze al riguardo tra gli Stati membri sono notevoli: in alcuni il condannato è rilasciato dopo aver scontato due terzi della pena, in altri dopo averne scontato un terzo.

Ai sensi dell'articolo 17 della *decisione quadro sul trasferimento dei detenuti*, l'esecuzione della pena, compresi i motivi per la liberazione anticipata o condizionale, deve essere disciplinata dalla legislazione dello Stato di esecuzione. Tuttavia, tale Stato membro deve, su richiesta, informare lo Stato membro che ha irrogato la pena originaria delle disposizioni applicabili nello Stato di esecuzione in materia di liberazione anticipata o condizionale. Se lo Stato di emissione teme che il trasferimento porti a una liberazione che esso riterrebbe prematura, può decidere di non trasferire l'interessato e ritirare il certificato. È dunque importante che gli Stati membri abbiano introdotto correttamente l'obbligo di fornire, su richiesta, tali informazioni prima del trasferimento e dell'esecuzione della pena, il che non è avvenuto nella legislazione attuativa di alcuni Stati membri.

La Commissione incoraggerà lo scambio di informazioni sulla liberazione anticipata e condizionale attraverso banche dati, in collaborazione con gli Stati membri e le parti interessate.

4.4. Obbligo di accettare un trasferimento, a meno che non siano applicabili motivi di rifiuto

(Articolo 9 della decisione quadro sul trasferimento dei detenuti, articolo 11 della decisione quadro sulla sospensione condizionale e sulle sanzioni sostitutive e articolo 15 della decisione quadro sull'ordinanza cautelare europea)

Uno dei nuovi aspetti delle decisioni quadro è che esse impongono, in linea di principio, l'obbligo di accettare le richieste di trasferimento. Ciò discende dal principio del reciproco riconoscimento sul quale si basano le decisioni quadro e si rispecchia nella disposizione, che le accomuna, secondo cui lo Stato di esecuzione è tenuto a riconoscere la sentenza trasmessa dallo Stato di emissione. Il trasferimento può essere rifiutato soltanto in determinati casi (segnatamente, se sono applicabili i motivi di rifiuto previsti dalle varie decisioni quadro). Viceversa, non sussiste alcun obbligo per lo Stato di emissione di trasmettere una sentenza (si veda l'articolo 4, paragrafo 5, della *decisione quadro sul trasferimento dei detenuti*).

Da un'analisi preliminare della legislazione attuativa degli Stati membri emergono notevoli differenze nel recepimento dei motivi di rifiuto. Alcuni Stati membri non hanno introdotto tutti i motivi di rifiuto indicati nelle decisioni quadro (HU, LU, NL, DK e LV) e altri ne hanno aggiunti di ulteriori (AT, BE e DK). Alcuni Stati membri hanno recepito correttamente i motivi di rifiuto come facoltativi per l'autorità competente (FI, LV e BG), altri li hanno resi obbligatori (AT, IT, MT e SK). Infine, in un terzo gruppo, vi è una commistione di motivi facoltativi e obbligatori (BE, DK, HU, LU, NL e PL).

Introdurre ulteriori motivi di rifiuto e renderli obbligatori sembra contrario alla lettera e allo spirito delle decisioni quadro.

Quanto alla possibilità di applicazione facoltativa dei motivi di rifiuto da parte delle autorità competenti che decideranno in merito al riconoscimento e all'esecuzione, il testo delle decisioni quadro afferma chiaramente che l'autorità competente "può" rifiutare il riconoscimento della sentenza e l'esecuzione della pena se ricorrono motivi di rifiuto. Tale formulazione indica che l'autorità competente deve godere del potere discrezionale di decidere caso per caso se applicare o meno un motivo di rifiuto, tenuto conto dell'aspetto della riabilitazione sociale alla base di tutte e tre le decisioni quadro. Di conseguenza, i motivi di rifiuto dovrebbero essere facoltativi per l'autorità competente.

Tale approccio è nello spirito delle decisioni quadro, secondo cui il trasferimento deve migliorare le prospettive di riabilitazione sociale e può avvenire su esplicita richiesta dell'imputato o del condannato. In tal caso, l'obbligo di rifiutare il trasferimento in presenza di un motivo di rifiuto generalmente non sarebbe nell'interesse del condannato.

4.5. Termini

(Articolo 12 della decisione quadro sul trasferimento dei detenuti, articolo 12 della decisione quadro sulla sospensione condizionale e sulle sanzioni sostitutive e articolo 12 della decisione quadro sull'ordinanza cautelare europea)

Le decisioni quadro stabiliscono un nuovo sistema semplificato e più efficace per il trasferimento delle pene al fine di agevolare e accelerare la cooperazione giudiziaria, e prevedono quindi termini fissi per l'effettuazione del trasferimento.

Gli Stati membri dovrebbero attuare i termini in modo che, come regola generale, l'iter della decisione definitiva, procedura di ricorso compresa, si concluda entro il termine stabilito. Il superamento dei termini potrebbe avvenire soltanto in circostanze eccezionali.

Sebbene sia comunemente ammesso che tutti gli Stati membri dovrebbero garantire ai condannati la possibilità di accedere a una serie di diritti e di mezzi di impugnazione conformemente al diritto nazionale, la legislazione attuativa di AT, HU e LV non fissa un termine massimo per le decisioni degli organi giurisdizionali sulle impugnazioni dei trasferimenti.

Gli Stati membri dovrebbero garantire che l'introduzione di mezzi di ricorso nel loro sistema non vada a discapito dell'importanza del rispetto dei termini stabiliti dalle decisioni quadro¹⁰.

4.6. Legame tra le decisioni quadro e la decisione quadro sul mandato di arresto europeo

(Articolo 25 della decisione quadro sul trasferimento dei detenuti e articolo 21 della decisione quadro sull'ordinanza cautelare europea)

L'articolo 25 della *decisione quadro sul trasferimento dei detenuti*, in combinato disposto con l'articolo 4, punto 6, e l'articolo 5, punto 3, della *decisione quadro sul mandato di arresto europeo*, consente a uno Stato membro di rifiutarsi di consegnare una persona che forma oggetto di un mandato di arresto europeo (o permette una consegna subordinata alla condizione che l'interessato sia rinvio nello Stato membro) qualora la persona ricercata dimori nello Stato membro, ne sia cittadino o vi risieda, se tale Stato si impegna a eseguire la pena detentiva conformemente alla *decisione quadro sul trasferimento dei detenuti*.

Alcuni Stati membri non hanno indicato nella propria legislazione attuativa che le disposizioni nazionali di recepimento della *decisione quadro sul trasferimento dei detenuti* dovrebbero applicarsi nelle succitate fattispecie (DK, HU, LU, LV, MT e SK). AT prevede tale possibilità soltanto quando la richiesta di consegna riguarda i propri cittadini. Anziché rispettare l'obbligo di eseguire la pena così come è stata irrogata nello Stato emittente, NL si è riservato il diritto di procedere a una valutazione per stabilire se la pena detentiva irrogata corrisponde a quella che sarebbe stata comminata nei Paesi Bassi per lo stesso reato. Ciò pare contrario alla lettera e allo spirito delle decisioni quadro.

L'articolo 21 della *decisione quadro sull'ordinanza cautelare europea* prevede la possibilità che sia emesso un mandato di arresto europeo affinché una persona faccia ritorno nel paese qualora sia tenuta a comparire in giudizio o non soddisfi le condizioni imposte dall'ordinanza cautelare europea. Non tutti gli Stati membri hanno attuato l'articolo 21 (HU, LV e PL).

Ciò è motivo di rammarico visto che, per sua natura, l'ordinanza cautelare europea sarebbe molto utile per consentire alle persone in attesa di giudizio per reati relativamente minori di tornare nel proprio paese. Riconoscendo tale realtà,

¹⁰ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 30 maggio 2013 nella causa C-168/13 PPU, *Jeremy F. c/ Primo ministro*.

l'articolo 21 della *decisione quadro sull'ordinanza cautelare europea* espressamente esonera dal normale requisito del mandato di arresto europeo, ovverosia che il reato per il quale è emesso il mandato di arresto europeo sia punibile con una pena massima privativa della libertà di almeno 12 mesi¹¹.

4.7. Dichiarazioni sulla disposizione transitoria

(Articolo 28 della decisione quadro sul trasferimento dei detenuti)

L'articolo 28 della *decisione quadro sul trasferimento dei detenuti* consente agli Stati membri, al momento dell'adozione della decisione quadro, di formulare una dichiarazione secondo cui, per quanto concerne le sentenze definitive pronunciate entro una determinata data (non successiva al 5 dicembre 2011), continueranno ad applicare gli strumenti giuridici vigenti sul trasferimento dei condannati. Detta decisione quadro è stata adottata il 27 novembre 2008.

Secondo le informazioni trasmesse alla Commissione, quattro Stati membri (IE, MT, NL e PL) hanno formulato la succitata dichiarazione. Tuttavia, stando ai dati più recenti IE, MT, e PL l'hanno fatto dopo il 27 novembre 2008, data di adozione della decisione quadro. La Commissione ritiene che tali dichiarazioni non siano valide e che gli Stati membri debbano eliminare immediatamente la limitazione dalla legislazione attuativa vigente o proposta.

5. UN NUOVO AMBIENTE GIURIDICO PER GARANTIRE L'APPLICAZIONE CONCRETA DEGLI STRUMENTI GIURIDICI DEL TERZO PILASTRO

Le decisioni quadro adottate nell'ambito del cosiddetto "terzo pilastro" sono state approvate all'unanimità da tutti gli Stati membri, che si sono impegnati ad attuarle entro il termine di recepimento.

Gli Stati membri hanno pertanto creato un ordinamento giuridico che li vincola come in altri settori del diritto dell'Unione, anche se non saranno disponibili meccanismi coercitivi fino alla scadenza del periodo transitorio di cui al protocollo 36 del trattato di Lisbona.

È comunemente ammesso che la forza esecutiva del diritto dell'Unione, comprese le misure adottate nell'ambito del terzo pilastro, non può variare da uno Stato membro all'altro a seconda del livello di recepimento nell'ordinamento giuridico nazionale senza mettere a repentaglio la realizzazione di un'effettiva cooperazione giudiziaria.

A partire dal 1° dicembre 2014 la Corte di giustizia dell'Unione europea avrà piena competenza, anche a livello di pronunce pregiudiziali sull'interpretazione della legislazione, nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale. La Commissione e gli Stati membri avranno la facoltà di avviare procedure d'infrazione contro gli Stati membri che non hanno recepito il diritto dell'Unione o lo hanno fatto in maniera non corretta.

Queste nuove opportunità saranno particolarmente importanti nei confronti dei principali strumenti legislativi adottati nel settore della giustizia penale prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, incluse, a giudizio della Commissione, le tre decisioni quadro in questione.

¹¹ Cfr. l'articolo 2, paragrafo 1, della *decisione quadro sul mandato di arresto europeo*.

6. CONCLUSIONE

Sebbene si debba riconoscere l'impegno sinora profuso da alcuni Stati membri, il livello di attuazione di questi tre importanti strumenti legislativi è tutt'altro che soddisfacente.

L'obiettivo di sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per tutti i cittadini dell'Unione, sancito dall'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, non può essere conseguito se gli Stati membri non recepiscono correttamente gli strumenti approvati all'unanimità.

Il recepimento parziale e incompleto delle decisioni quadro ostacola l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento nel settore della giustizia penale, tradendo peraltro le aspettative legittime dei cittadini dell'Unione – soprattutto quelli oggetto di mandato di arresto europeo in fase pre-processuale – che sono privati di uno strumento prezioso per ridurre l'impatto negativo sulla loro vita derivante dal fatto di essere indagati o imputati in un altro Stato membro. Parallelamente, tale situazione preclude la possibilità di conseguire l'obiettivo delle decisioni quadro, ossia garantire la giustizia favorendo nel contempo la riabilitazione sociale delle persone indagate o condannate.

Infine, l'attuazione tardiva è deprecabile in quanto le decisioni quadro potrebbero comportare una riduzione delle pene detentive irrogate dai giudici ai non residenti, il che permetterebbe non soltanto una diminuzione del sovraffollamento carcerario – e quindi un miglioramento delle condizioni di detenzione – ma anche, di conseguenza, un risparmio notevole nei bilanci stanziati dagli Stati membri alle strutture detentive.

Ricordando che, a partire dal 1° dicembre 2014, la Commissione potrà avviare procedure d'infrazione, è della massima importanza che tutti gli Stati membri tengano in considerazione la presente relazione e forniscano alla Commissione tutte le ulteriori informazioni pertinenti per assolvere gli obblighi che derivano loro dal trattato. Inoltre, la Commissione incoraggia gli Stati membri che hanno segnalato l'avvio dei lavori preparatori della pertinente legislazione nazionale ad adottare e comunicare quanto prima le rispettive misure. La Commissione esorta tutti gli Stati membri che non hanno ancora provveduto in tal senso ad adottare rapidamente le misure per recepire il più possibile le decisioni quadro e invita gli Stati membri che le hanno recepite in maniera non corretta a rivedere la legislazione attuativa per allinearla alle disposizioni delle decisioni quadro.