

Scheda di lettura n. 98

TITOLO:	Atto comunitario n. 20: 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
NUMERO ATTO	COM(2014) 57
AUTORE	Commissione europea
DATA DELL'ATTO	05/02/2014
ASSEGNATO IL	14/02/2014
COMM.NE DI MERITO	2 ^a
COMM.NI CONSULTATE	1 ^a , 3 ^a e 14 ^a
OGGETTO	La relazione intende valutare lo stato delle decisioni quadro in oggetto nel contesto del potere della Commissione di avviare procedure di infrazione a decorrere dal 1° dicembre 2014, nonché fornire una valutazione preliminare delle legislazioni di recepimento nazionali comunicate alla Commissione.

ANNOTAZIONI:

Le tre decisioni quadro esaminate dalla Commissione, e i cui termini di recepimento risultano scaduti, sono le seguenti:

- la [decisione quadro 2008/909/GAI](#) del Consiglio, del 27 novembre 2008, 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 europea (*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, del 27 novembre 2008, 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 sostitutive (*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, del 23 ottobre 2009, sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare (*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.

Al fine di garantire uno spazio comune europeo di giustizia basato sulla fiducia reciproca, e alla luce del numero rilevante di cittadini dell'Unione detenuti in altri Stati membri, gli interventi legislativi in oggetto, adottati dall'Unione europea nel 2008 e nel 2009, sono stati rivolti a garantire che le persone sottoposte a procedimento penale non residenti nello Stato del processo non siano trattate in maniera diversa dai residenti¹. Le decisioni quadro vanno pertanto viste come un pacchetto di normative **coerenti e complementari** e suscettibile di condurre a una riduzione della durata della custodia cautelare o di agevolare la riabilitazione sociale dei detenuti in un contesto transfrontaliero. La Commissione sottolinea, inoltre, che esistono nessi operativi fra le tre decisioni quadro, nonché fra le decisioni quadro e la decisione quadro relativa al mandato di arresto europeo (**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*)).

Si ricorda che il 14 giugno 2011 la Commissione europea ha pubblicato "**Rafforzare la fiducia reciproca nello spazio giudiziario europeo — Libro verde sull'applicazione della normativa dell'UE sulla giustizia penale nel settore della detenzione**" ([COM\(2011\) 327](#)). Con il Libro verde la Commissione ha inteso esaminare in che misura la detenzione influisce sulla fiducia reciproca, e di conseguenza in generale sul riconoscimento reciproco e sulla cooperazione giudiziaria nell'ambito dell'Unione europea. Dall'esame delle numerose risposte pervenute è giunta alla conclusione che alla "corretta e tempestiva attuazione delle decisioni quadro" dovrebbe essere data la massima priorità.

La relazione pone pertanto in evidenza che:

- la corretta attuazione della *decisione quadro sull'ordinanza cautelare europea* da parte di tutti gli Stati membri consentirebbe 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 in tal modo una lunga custodia cautelare in un paese straniero a seguito dell'esecuzione di un mandato di arresto europeo fino all'effettivo avvio del processo;
- la corretta attuazione della *decisione quadro sulla sospensione condizionale e sulle sanzioni sostitutive* incoraggerebbe i giudici, "certi che l'interessato sarà adeguatamente sorvegliato in

¹ La Commissione rileva in proposito che, 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 evitare che questi 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.

un altro Stato membro", a irrogare una sanzione alternativa da eseguirsi all'estero anziché una pena detentiva;

- l'attuazione della *decisione quadro sull'ordinanza cautelare europea* è strettamente legata all'attuazione della *decisione quadro sulla sospensione condizionale e sulle sanzioni sostitutive*, in quanto, 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 più incline a comminare una sanzione alternativa (in luogo della detenzione), che potrà essere eseguita all'estero dopo il processo;
- l'articolo 25 della *decisione quadro sul trasferimento dei detenuti* stabilisce un legame con la *decisione quadro sul mandato di arresto europeo*, in quanto, 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*.

Al momento della stesura della relazione, risulta che la *decisione sul trasferimento dei detenuti* non è ancora stata recepita da 10 Stati membri, la *decisione sulla sospensione condizionale e sulle sanzioni sostitutive* da 14 Stati membri e la *decisione sull'ordinanza cautelare europea* da 16 Stati membri².

L'Italia ha recepito la decisione quadro 2008/909/GAI con il [Decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161](#).

Vedi la seguente Tabella riassuntiva:

² Il documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla relazione ([SWD\(2014\) 34](#)) contiene una tabella riepilogativa dello stato dell'attuazione delle decisioni quadro e una tabella con le dichiarazioni degli Stati membri al riguardo.

**STATO DI AVANZAMENTO DELL'ATTUAZIONE DELLE TRE DECISIONI QUADRO
NEGLI STATI MEMBRI**

	TRASFERIMENTO DEI DETENUTI (2008/909/GAI)	SOSPENSIONE CONDIZIONALE SANZIONI ALTERNATIVE (2008/947/GAI)	E ORDINANZA CAUTELARE EUROPEA (2008/829/GAI)
<i>Termini per l'applicazione</i>	5.12.2011	5.12.2011	1.12.2012
Austria	✓ (1.1.2012)	✓ (1.8.2013)	✓ (1.8.2013)
Belgio	✓ (18.6.2012)	✓ (23.6.2013)	✗
Bulgaria	✗	✓ (14.3.2012)	✗
Repubblica ceca	✓ (1.1.2014)	✓ (1.1.2014)	✓ (1.1.2014)
Cipro	✗	✗	✗
Germania	✗	✗	✗
Danimarca	✓ (5.12.2011)	✓ (5.12.2011)	✓ (1.12.2012)
Estonia	✗	✗	✗
Grecia	✗	✗	✗
Spagna	✗	✗	✗
Finlandia	✓ (5.12.2011)	✓ (5.12.2011)	✓ (1.12.2012)
Francia	✓ (7.8.2013)	✗	✗
Croazia	✓ (1.7.2013)	✓ (1.7.2013)	✓ (1.7.2013)
Ungheria	✓ (1.1.2013)	✓ (1.1.2013)	✓ (1.1.2013)
Irlanda	✗	✗	✗
Italia	✓ (7.9.2010)	✗	✗
Lituania	✗	✗	✗
Lussemburgo	✓ (1.3.2011)	✗	✗
Lettonia	✓ (1.7.2012)	✓ (1.7.2012)	✓ (1.7.2012)
Malta	✓ (1.1.2012)	✗	✗
Paesi Bassi	✓ (1.11.2012)	✓ (1.11.2012)	✓ (1.11.2013)
Polonia	✓ (1.1.2012)	✓ (1.1.2012)	✓ (1.12.2012)
Portogallo	✗	✗	✗
Romania	✓ (25.12.2013)	✓ (25.12.2013)	✓ (25.12.2013)
Svezia	✗	✗	✗
Slovenia	✓ (20.9.2013)	✓ (20.9.2013)	✓ (20.9.2013)
Slovacchia	✓ (1.2.2012)	✓ (1.2.2012)	✓ (1.7.2013)
Regno Unito	✓ (5.12.2011)	✗	✗
TOTALE:	18	14	12

Effettuando una valutazione preliminare delle legislazioni di recepimento notificate, la relazione si concentra su determinati articoli chiave delle decisioni quadro, alla luce dei loro obiettivi:

- 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*, con riguardo al **ruolo dell'interessato nel processo di trasferimento**.

L'articolo 6 della *decisione quadro sul trasferimento dei detenuti* prevede, in certe circostanze, la possibilità di trasferimento senza il consenso della persona condannata. 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. 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 dovrà verificare se gli Stati membri hanno fissato correttamente nella rispettiva legislazione attuativa una procedura efficace che riconosca il ruolo del condannato nel processo di trasferimento.

- 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*, con riferimento alle garanzie a un **giusto equilibrio fra il rispetto della pena originariamente irrogata e il rispetto delle tradizioni giuridiche** degli Stati membri.

La Commissione sottolinea che 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, corrispondendo tuttavia il più possibile alla pena originaria. Alcuni Stati membri hanno ampliato le possibilità di adattamento introducendo alcune condizioni aggiuntive (PL e LV). Per quanto riguarda le pene non detentive - in merito alle quali 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 - la Commissione rileva che alcuni Stati membri non hanno attuato tutte le misure obbligatorie (BG e PL); così come 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).

- 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*, con riguardo alle **differenze fra gli Stati membri nell'esecuzione della pena**.

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. Non tutti gli Stati membri hanno introdotto correttamente l'obbligo di fornire, su richiesta, tali informazioni.

- 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*, per quanto riguarda **l'obbligo di accettare un trasferimento, a meno che non siano applicabili motivi di rifiuto**.

Le decisioni quadro impongono, in linea di principio, l'obbligo di accettare le richieste di trasferimento, che può essere rifiutato soltanto in determinati casi. 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*). La Commissione rileva notevoli differenze nel recepimento dei motivi di rifiuto³.

- 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*, con riferimento alla previsione di **termini fissi** per l'effettuazione del trasferimento delle pene.

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. La Commissione rileva in proposito che 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 stabiliti⁴.

- Articolo 25 della *decisione quadro sul trasferimento dei detenuti* e articolo 21 della *decisione quadro sull'ordinanza cautelare europea*, per i legami con la **decisione quadro sul mandato di arresto europeo**.

L'articolo 25 consente a uno Stato membro di rifiutarsi di consegnare una persona che forma oggetto di un mandato di arresto europeo⁵ (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*. La Commissione rileva che: alcuni Stati membri non hanno indicato nella propria legislazione attuativa che le disposizioni nazionali di recepimento 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, NL si è riservato il diritto di procedere a una propria valutazione di corrispondenza.

L'articolo 21 della *decisione quadro sull'ordinanza cautelare europea*, che prevede la possibilità di 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 è attuato in tutti gli Stati membri (HU, LV e PL).

- Articolo 28 della *decisione quadro sul trasferimento dei detenuti*.

Tale articolo consente agli Stati membri 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. Quattro Stati membri (IE, MT, NL e PL) hanno formulato tale dichiarazione, ma secondo le informazioni trasmesse alla Commissione, IE, MT, e PL si sono espressi dopo il 27 novembre 2008, data di adozione della decisione quadro. La Commissione pertanto le ritiene non valide.

La Commissione conclude la relazione sottolineando che 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 venendo meno al principio del **reciproco riconoscimento**, "pietra angolare dello spazio giudiziario

³ Alcuni Stati membri non hanno introdotto tutti i motivi di rifiuto (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, si rileva una commistione di motivi facoltativi e obbligatori (BE, DK, HU, LU, NL e PL).

⁴ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 30 maggio 2013 nella causa C-168/13 PPU, *Jeremy F. c/Primo ministro*.

⁵ Vd. articolo 4, punto 6, e articolo 5, punto 3.

europeo"⁶. La Commissione ritiene inoltre "deprecabile" l'attuazione tardiva di tali decisioni in quanto queste potrebbero comportare una riduzione delle pene detentive irrogate dai giudici ai non residenti, consentendo non soltanto una diminuzione del sovraffollamento carcerario, con la conseguenza di un miglioramento delle condizioni di detenzione, ma anche un notevole risparmio per i bilanci stanziati dagli Stati membri alle strutture detentive.

A partire dal 1° dicembre 2014, data di fine del periodo transitorio di cui al [protocollo 36](#) del trattato di Lisbona, la Commissione potrà avviare procedure di infrazione. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede, infatti, che gli strumenti relativi alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, che erano stati adottati nell'ambito del terzo pilastro del trattato di Maastricht del 1992 (circa 130, prevalentemente decisioni quadro), cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona diverranno vincolanti per gli Stati membri. La Corte di giustizia dell'Unione europea avrà quindi 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. A loro volta, la Commissione europea 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.

21 marzo 2014

A cura di Viviana Di Felice

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)

⁶ La Commissione ricorda che, 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.