



N. 59 - marzo 2015

## La decisione quadro 2003/577/GAI e gli obblighi di trasposizione degli atti *ex terzo* pilastro dopo il Trattato di Lisbona

### Contenuto della decisione-quadro

La **decisione quadro 2003/577/GAI** del 22 luglio 2003 regola l'esecuzione sul territorio di uno Stato membro dell'Unione europea dei provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria di un altro Stato membro, che dispongono il blocco o sequestro di beni per finalità probatorie ovvero per la loro successiva confisca. Tale atto costituisce applicazione del principio di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie in materia penale, affermatosi a partire dal Consiglio europeo di Tampere del 1999.

Con particolare riferimento alla materia oggetto di questa nota breve, il Programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali, adottato dal Consiglio il 29 novembre 2000, prevedeva, alla misura 6, l'elaborazione di uno strumento sul riconoscimento delle decisioni di blocco degli elementi di prova per impedire la dispersione delle prove che si trovano nel territorio di un altro Stato membro, e, alla misura 7, l'elaborazione di uno strumento sul riconoscimento reciproco delle decisioni in materia di sequestro dei beni (tale strumento avrebbe dovuto consentire di sequestrare provvisoriamente i beni in casi urgenti senza ricorrere alle procedure dell'assistenza giudiziaria, dando esecuzione alle ordinanze rese dal giudice di un altro Stato membro). Ad entrambe le misure era attribuita la massima priorità.

In attuazione delle misure contenute nel suddetto Programma, il Consiglio ha adottato la decisione quadro 2003/577/GAI, il cui scopo è appunto quello di stabilire le norme secondo le quali uno Stato membro riconosce ed esegue nel suo territorio un provvedimento di blocco o di sequestro emesso da un'autorità giudiziaria di un altro Stato membro (**articolo 1**).

L'obiettivo dell'intervento è quello di superare il tradizionale sistema di assistenza giudiziaria internazionale in materia penale di tipo convenzionale, basato sul sistema delle rogatorie internazionali, sostituendolo con il riconoscimento reciproco dei provvedimenti, effettuato direttamente dalle autorità giudiziarie, senza la mediazione di un'autorità centrale (e, dunque, senza che un'autorità centrale possa esercitare poteri di impulso o di interdizione dell'attività di cooperazione).

Ai sensi dell'**articolo 3**, paragrafo 1, la decisione quadro si applica ai provvedimenti di blocco o di sequestro emessi:

- a) a fini probatori
- b) per la successiva confisca dei beni.

Come si evince anche dalle definizioni di cui all'**articolo 2**, la decisione quadro si riferisce alle sole misure giudiziarie di sequestro relative a "oggetti, documenti o dati che devono essere utilizzati in procedimenti penali". Restano pertanto esclusi, tendenzialmente, i provvedimenti adottati dalla polizia o dalle autorità amministrative. Quanto all'oggetto da sequestrare, è opportuno precisare, come

debba trattarsi di beni mobili e di prove preesistenti, con esclusione quindi di quelle da raccogliere *in fieri*.

**L'articolo 3**, paragrafo 2, reca una elencazione di reati che, se sono punibili nello Stato di emissione con una pena privativa della libertà di almeno tre anni, non richiedono il controllo della doppia incriminabilità (nell'elenco figurano, fra le altre, le ipotesi di partecipazione ad un'organizzazione criminale, terrorismo, corruzione, riciclaggio, frode comunitaria, traffico illecito di armi e stupefacenti, tratta degli esseri umani, criminalità informativa, ecc..).

Il requisito della doppia incriminazione, tuttavia, non scompare del tutto, in quanto è destinato a rivivere nelle ipotesi in cui il provvedimento non abbia ad oggetto una delle fattispecie incriminatrici espressamente individuate nella lista di cui all'articolo 3. Per i reati non compresi in tale elencazione, quindi, lo Stato di esecuzione può subordinare il riconoscimento e l'esecuzione del provvedimento di blocco o di sequestro alla condizione che i fatti per i quali esso è stato emesso costituiscano un reato ai sensi della legge di tale Stato indipendentemente dagli elementi costitutivi o dalla qualifica dello stesso ai sensi della legge dello Stato di emissione (paragrafo 4 dell'articolo 3).

Il provvedimento di blocco o di sequestro è trasmesso dall'autorità giudiziaria che l'ha adottato direttamente all'autorità giudiziaria competente per la sua esecuzione; se questa non è nota, saranno i punti di contatto della Rete giudiziaria europea a dover fornire informazioni (**articolo 4**).

Le autorità giudiziarie competenti dello Stato di esecuzione riconoscono il provvedimento senza che siano necessarie altre formalità e adottano senza indugio le misure necessarie alla sua esecuzione immediata alla stessa stregua di un provvedimento di blocco o di sequestro emanato da un'autorità dello Stato membro di esecuzione (**articolo 5**); ciò a meno che tale autorità non ritenga sussistere

uno dei motivi di non riconoscimento o di non esecuzione previsti all'articolo 7 o uno dei motivi di rinvio previsti all'articolo 8. In ragione dell'esigenza di speditezza, particolarmente importante per le misure in esame, la procedura di riconoscimento è stata volutamente limitata ad un controllo cartolare sulla completezza e sulla regolarità della documentazione inviata, con la previsione di tassative e limitate ipotesi di non riconoscimento o di non esecuzione del provvedimento richiesto.

Tra i motivi di rifiuto del riconoscimento o dell'esecuzione del sequestro, di cui al paragrafo 1 dell'**articolo 7**, oltre ai casi di incompletezza o irregolarità formale (lettera a) e alle altre "ipotesi classiche", della violazione del principio del *ne bis in idem* (lettera c), della sussistenza di forme di immunità o privilegio secondo le regole proprie dello Stato di esecuzione (lettera b), anche la mancanza del requisito della doppia incriminazione, sempre che la misura sia richiesta per un reato non compreso nella lista (lettera d).

E' appena il caso di notare che si tratta di ipotesi che gli Stati membri devono recepire nella legislazione nazionale come motivi facoltativi di rifiuto (paragrafo 1 dell'articolo 7).

**L'articolo 8**, a sua volta, completa la precedente disposizione, relativa all'elencazione dei motivi di rifiuto, enucleando i possibili motivi di rinvio del riconoscimento o dell'esecuzione, tra i quali vanno segnalati, soprattutto il possibile pregiudizio per un'indagine penale in corso (lettera a) e l'avvenuto utilizzo dei beni o della prova interessati nell'ambito di un altro procedimento (lettera b). Anche in questo caso appena venuto meno il motivo del rinvio, l'autorità di esecuzione adotta "senza indugio" le misure necessarie per l'esecuzione del mandato, informandone la competente autorità dello Stato di emissione.

Per quanto riguarda il trattamento dei beni bloccati o sequestrati, **l'articolo 10** della decisione quadri prevede che le richieste tra-

smesse ai sensi dell'articolo 4 debbano essere accompagnate, in alternativa:

a) da una richiesta di trasferimento della fonte di prova nello Stato di emissione;  
b) da una richiesta di confisca che richieda l'esecuzione di un provvedimento di confisca emesso nello Stato di emissione o una confisca nello Stato di esecuzione e la successiva esecuzione di ciascuna di tali provvedimenti;  
c) da specifiche istruzioni volte a mantenere il bene nello Stato di esecuzione in attesa della richiesta di cui alla lettera a) o b). In altri termini, una volta bloccato il bene, lo Stato di emissione è tenuto a trasmettere una apposita richiesta di assistenza giudiziaria intergovernativa, per ottenere il trasferimento del bene. Nell'attesa che l'autorità giudiziaria dello Stato di esecuzione decida sulla destinazione del bene sequestrato, quest'ultimo resta in ogni caso congelato. Gli Stati possono tuttavia fissare un limite temporale del blocco o del sequestro (articolo 6). Specifici mezzi di impugnazione dinanzi ad un organo giurisdizionale dello Stato di esecuzione, infine, devono essere previsti dagli Stati membri a tutela dei legittimi interessi di qualsiasi parte interessata ivi compresi i terzi di buona fede, anche se le ragioni sostanziali poste a fondamento del provvedimento di sequestro possono essere oggetto di impugnativa solo dinanzi ad un'autorità giudiziaria dello Stato di emissione (**articolo 11**, paragrafi 1 e 2). I termini entro i quali promuovere le relative azioni giudiziarie, peraltro, devono essere tali da garantire che i soggetti interessati dispongano di un mezzo di impugnazione effettivo. Ai sensi dell'**articolo 14**, paragrafo 1, gli Stati membri erano tenuti ad adottare le misure di attuazione entro il 2 agosto 2005.

### **La attuazione della decisione quadro: dal mancato esercizio della delega al disegno di legge europea 2014**

E' opportuno segnalare preliminarmente come la questione relativa alla trasposizione della decisione quadro in esame sia stato po-

sto all'attenzione del Parlamento già nella XV legislatura; nel corso della quale le Camere avevano conferito, con l'articolo 30 della legge comunitaria 2007, delega al Governo ad adottare le misure necessarie alla attuazione di tale atto, indicandone peraltro in modo puntuale i principi e i criteri per l'esercizio. Tale delega, mai esercitata, è scaduta il 21 marzo 2009.

L'esigenza di trasporre tale decisione quadro, sottolineata peraltro puntualmente anche nella Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, approvata dalla Commissione bicamerale antimafia, lo scorso 9 aprile, ha spinto l'Esecutivo ad includere nella delega di cui all'articolo 11 del disegno di legge europea (AS 1758), attualmente all'esame del Senato, tale decisione quadro.

Tale delega, per quanto ampia, in quanto volta a consentire al Governo l'adozione di misure di trasposizione con riguardo a diverse e rilevanti decisioni quadro, ancora inattuate non appare però del tutto esaustiva, non ricomprendendo alcuni atti, dei quali si dirà nel paragrafo successivo, per i quali appare ormai improcrastinabile l'attuazione.

### **Gli obblighi ex Terzo pilastro dopo il Trattato di Lisbona**

Il Trattato di Lisbona, come è noto, ha ridisegnato la stessa impalcatura dell'Unione, abolendo la struttura a Pilastri delineata dal Trattato di Maastricht, fondendo l'Unione e la Comunità in un unico soggetto: l'Unione europea e rendendo il metodo comunitario metodo di funzionamento dell'intera Unione e quindi di tutti e tre gli ex Pilastri. Proprio con riguardo alle materie, e in particolare in relazione alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, dell'ex terzo Pilastro (Spazio di libertà, giustizia e sicurezza) il Trattato ha comportato la innovazione più significativa: tali materie infatti, decorso un periodo transitorio di cinque anni (finito lo

scorso 1 dicembre 2014) per gli atti adottati sotto il vecchio regime, sono diventati a pieno titolo diritto dell'Unione. Con lo smantellamento dei tre Pilastri e la conseguente comunitarizzazione della materia penale sostanziale e processuale si ripropongono con riguardo a questi settori tutti i problemi centrali della politica di integrazione europea: dalla ripartizione di competenze legislative e decisionali fra Unione e Stati membri al primato del diritto dell'Unione con gli effetti che ne derivano sul piano degli ordinamenti interni, alla esperibilità - decorso il periodo transitorio citato - della procedura di infrazione nei confronti degli Stati membri per mancata trasposizione delle decisioni quadro, con conseguente sottoposizione alla competenza giurisdizionale della Corte di giustizia (ex art. 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Sono una realtà purtroppo nota il ritardo e le carenze con cui il nostro Paese, nonostante il periodo transitorio concesso dal Trattato di Lisbona, ha recepito gli obblighi ex "terzo Pilastro".

È quindi quanto mai urgente che il legislatore nazionale intervenga per eliminare, nel più breve tempo possibile, le violazioni inerenti alla mancata trasposizione delle decisioni quadro (o alla mancata adozione di misure per adeguarsi ad obblighi posti da altri atti terzo Pilastro, quali, ad esempio, la convenzione del 29 maggio 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea), così da non incorrere in nuovi procedimenti per inadempimento.

*In quest'ottica sarebbe opportuno integrare l'articolo 11 del disegno di legge di delegazione europea 2014, inserendovi la delega anche per il recepimento di tutte le decisioni quadro non ancora attuate o comunque concretamente trasposte in modo frammentario o lacunoso. Per una esaustiva ricognizione degli atti ex terzo Pilastro da attuare sarebbe*

opportuno, senza dubbio, un chiarimento da parte del Governo.

Con riguardo al disegno di legge di delegazione europea si segnala, quindi, l'esigenza di inserire nell'elenco di cui al citato articolo 11, quanto meno i seguenti atti, (per la mancata attuazione di alcuni dei quali sono stati già formulati rilievi da parte della Commissione europea): [la decisione quadro 2008/675/GAI](#) relativa alla considerazione delle decisioni di condanna tra Stati membri dell'Unione europea in occasione di un nuovo procedimento penale; [la decisione quadro 2009/315/GAI](#) relativa all'organizzazione e al contenuto degli scambi tra gli Stati membri di informazioni estratte dal casellario giudiziario e [la decisione quadro 2009/829/GAI](#) sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare. Si tratta di decisioni quadro i cui termini di attuazione sono ampiamente scaduti e della cui mancata trasposizione il nostro Paese sarà chiamato a rispondere a livello europeo.

**a cura di C. Andreuccioli**

**L'ultima nota breve:**

[Pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 marzo 2015 sull'applicazione di un'aliquota ridotta dell'imposta sul valore aggiunto alla fornitura di libri digitali o elettronici: i casi della Repubblica francese e del Granducato di Lussemburgo](#)  
(n. 58- marzo 2015)

**nota breve**

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

progetto grafico the washing machine

[www.senato.it](http://www.senato.it)