PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione giuridica
Il Presidente

On. Jean-Marie Cavada
Presidente
Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni
BRUXELLES

Oggetto: Base giuridica dell'Iniziativa del Regno del Belgio ai fini dell'adozione, da parte del Consiglio, di una decisione quadro relativa al riconoscimento e all'esecuzione nell'Unione europea dei divieti risultanti da condanne per reati sessuali ai danni di bambini (14207/2004 - C6-0244/2004 - 2004/0818(CNS))[1]

Signor Presidente,

con lettera del 6 ottobre 2005 Lei ha consultato la commissione giuridica, a norma dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento, sulla legittimità e sull'opportunità della base giuridica della proposta della Commissione in oggetto.

La commissione ha esaminato la questione nella riunione del 22 novembre 2005.

In generale

Considerando che l'attuale base giuridica è costituita dall'articolo 31, paragrafo 1, lettera a)[2] e dall'articolo 34, paragrafo 2, lettera b), il relatore per la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, on. Sonik, ritiene che l'aggiunta di un riferimento all'articolo 31, lettera c), grazie al quale la base giuridica sarà costituita dall'articolo 31, paragrafo1, lettere a) e c) e dall'articolo 34, paragrafo 2, lettera b), contribuirà a "migliorare l'accesso all'informazione sui divieti (in particolare mediante la registrazione obbligatoria dei divieti nel casellario giudiziario) e (a) far sì che sia obbligatorio applicarli".

Base giuridica

[1] Non ancora pubblicata in GU.
[2] Nell'iniziativa è presente un errore tipografico: l'articolo 31, lettera a) è in realtà l'articolo 31, paragrafo **1**, lettera a).

Tutti gli atti comunitari devono essere fondati su una base giuridica contenuta nel trattato (o in altri testi legislativi). La base giuridica definisce la competenza comunitaria *ratione materiae* e specifica come tale competenza debba essere esercitata, segnatamente lo/gli strumento/i legislativo/i che può/possono essere utilizzato/i e la procedura volta ad adottare la decisione.

Secondo la Corte di giustizia, la scelta della base giuridica non è soggettiva, ma deve essere basata su fattori oggettivi, suscettibili di controllo giurisdizionale[1], come lo scopo e il contenuto della misura in questione[2]. Inoltre, il fattore decisivo dovrebbe essere l'oggetto principale di una misura[3].

In conformità della giurisprudenza della Corte di giustizia, un articolo generale del trattato costituisce una base giuridica sufficiente anche se la misura in questione è volta, in modo subordinato, a conseguire l'obiettivo di cui ad uno specifico articolo[4].

Tuttavia, quando una misura prevede numerosi obiettivi contemporanei che sono indissolubilmente collegati l'uno all'altro senza che alcuno di essi sia secondario o indiretto rispetto ad un altro, la misura deve essere basata sulle pertinenti disposizioni del trattato[5], a meno che ciò non sia impossibile a causa della reciproca incompatibilità delle procedure decisionali di cui alle suddette disposizioni[6].

Le pertinenti disposizioni del trattato UE

Articolo 31

1.L'azione comune nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale comprende:

a) la facilitazione e l'accelerazione della cooperazione tra i ministeri competenti e le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri, ove appropriato anche tramite Eurojust, in relazione ai procedimenti e all'esecuzione delle decisioni;

b) ….

c) la garanzia della compatibilità delle normative applicabili negli Stati membri, nella misura necessaria per migliorare la suddetta cooperazione;

Articolo 34

1. ….

2.Il Consiglio adotta misure e promuove, nella forma e secondo le procedure appropriate di

[1] Causa 45/86, Commissione contro Consiglio [1987] ECR 1439, par. 5.
[2] Causa C-300/89, Commissione contro Consiglio [1991] ECR I-287, par. 10.
[3] Causa C-377/98, Paesi Bassi contro Parlamento europeo e Consiglio [2001] ECR I-7079, par. 27.
[4] Causa C-377/98 Paesi Bassi contro Parlamento europeo e Consiglio [2001] ECR I-7079, par. 27-28; Causa C-491/01 British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco [2002] ECR I-11453, par. 93-94.
[5] Causa 165/87 Commissione contro Consiglio [1988] ECR 5545, par. 11.
[6] Cfr. Causa C-300/89 Commissione contro Consiglio [1991] ECR I-2867, par. 17-21 (Causa biossido di titanio), Case C-388/01 Commissione contro Consiglio [2004] ECR I-4829, par. 58 e Causa C-491/01 British American Tobacco [2002] ECR I-11453, par. 103-111.

cui al presente titolo, la cooperazione finalizzata al conseguimento degli obiettivi dell'Unione. A questo scopo, deliberando all'unanimità, su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione, il Consiglio può:

a) ……

b) adottare decisioni - quadro per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Le decisioni - quadro sono vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Esse non hanno efficacia diretta;

Obiettivo e contenuto della decisione quadro proposta

In conformità della nota esplicativa contenuta nell'iniziativa del regno del Belgio, la presente decisione quadro è intesa a migliorare la cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di protezione dei bambini dagli abusi sessuali, mirando in particolare a garantire un'effettiva esecuzione delle decadenze connesse con le condanne penali per questo tipo di comportamenti inaccettabili.

Attualmente, nulla consente di garantire che la decadenza pronunciata in uno Stato membro sia seguita da effetti giuridici negli altri Stati membri, mentre la persona condannata può circolare liberamente sul territorio dell'Unione europea. Una persona condannata per atti di pedofilia in uno Stato membro e soggetta in questo stesso Stato al divieto di esercitare attività che possano metterla a contatto con bambini può quindi sottrarsi al suddetto divieto stabilendosi in un altro Stato membro.

La decisione quadro proposta prevede l'applicazione del principio di riconoscimento reciproco ai divieti risultanti da condanne straniere per reati sessuali ai danni di bambini. Secondo l'opinione del Regno del Belgio, questa soluzione è giustificata dal fatto che il campo di applicazione materiale è chiaramente definito e limitato ad un settore in cui talune definizioni di reati sono state armonizzate con la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio del 22 dicembre 2003, relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile[1]. E' da sottolineare che la base giuridica per tale decisione quadro è costituita dall'articolo 29, dall'articolo 31, paragrafo 1, lettera c) e dall'articolo 34, paragrafo 2, lettera b) del trattato UE.

Inoltre, la decisione quadro impone esplicitamente agli Stati membri l'obbligo di prevedere nelle rispettive legislazioni nazionali un divieto che corredi le condanne per questo tipo di reati.

L'obiettivo della presente decisione quadro è quindi di migliorare, in questo preciso settore, la cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione europea obbligando lo Stato membro in cui risiede la persona condannata a riconoscere il divieto pronunciato all'estero e ad osservarlo sul suo territorio.

[1] GU L 13 del 20.1.2004, pag. 44.

Per garantire che il principio di reciproco riconoscimento delle decadenze e dei divieti sia effettivamente applicato, lo strumento proposto permetterebbe che le relative informazioni siano diffuse all'interno degli Stati membri affinché possano essere comunicate alle autorità competenti dello Stato in cui si trasferisce la persona condannata. Attualmente, gli Stati membri hanno solo una visione parziale delle condanne di una persona pronunciate all'estero. Soltanto le condanne pronunciate contro i propri cittadini in un altro Stato membro vengono loro comunicate d'ufficio, in applicazione dell'articolo 22 della convenzione europea relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale del 1959 . Questa mancanza di informazione è aggravata dal fatto che numerosi Stati membri non registrano le condanne pronunciate all'estero nei loro casellari giudiziari nazionali. Per quanto riguarda le decadenze e i divieti che corredano tali condanne, la situazione è ulteriormente complicata dal fatto che questo tipo di misure non figura necessariamente nel casellario giudiziario straniero.

Per rimediare a questa situazione e garantire una reale applicazione del principio di reciproco riconoscimento delle decadenze e dei divieti, la presente decisione quadro prevede un certo numero di obblighi minimi in materia di informazione nei confronti degli altri Stati membri dell'Unione.

Un'ultima lacuna individuata nella cooperazione in questo settore nell'Unione europea consiste nel fatto che tale cooperazione resta perlopiù limitata all'ambito ristretto di procedimenti giudiziari successivi e non ha pertanto alcun impatto sulla prevenzione. Conformemente a quanto sottolineato in precedenza, la decadenza è innanzitutto volta ad impedire proprio la commissione di nuovi reati. È quindi essenziale poter conferire immediati effetti giuridici alle decadenze associate a condanne pronunciate all'estero, senza aspettare che siano commessi nuovi reati. In tal senso, la limitazione della consultazione del casellario giudiziario straniero a fini giudiziari è inaccettabile, in quanto l'interesse principale dell'accesso a tali informazioni risiede a livello amministrativo e preventivo. L'obbligo per uno Stato membro di consultare il casellario giudiziario dello Stato di origine deve invece esistere in tutti i casi in cui viene consultato il casellario giudiziario nazionale, anche quando le informazioni estratte dal casellario giudiziario sono richieste per autorizzare lo svolgimento di una data attività nel quadro del campo di applicazione della decisione quadro.

Le principali disposizioni proposte

L'articolo 1 definisce l'oggetto della decisione quadro, ossia fissare le regole in base alle quali uno Stato membro riconosce e esegue nel suo territorio il divieto risultante da una condanna per i reati di cui agli articoli 2, 3 e 4 della decisione quadro GAI del Consiglio, del 22 dicembre 2003, relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile.[1]

[1] Tali reati sono i seguenti:
- costringere un bambino alla prostituzione o alla produzione di spettacoli a carattere pornografico o trarre profitto o sfruttare il bambino sotto qualsiasi forma a tali fini;
- costringere un bambino alla prostituzione o alla produzione di spettacoli a carattere pornografico;
- partecipare ad attività sessuali con un bambino, laddove:
i) si faccia uso di coercizione, forza o minaccia;
ii) si dia in pagamento denaro, o si ricorra ad altre forme di remunerazione o compenso in cambio del coinvolgimento del bambino in attività sessuali; oppure
iii) si abusi di una posizione riconosciuta di fiducia, autorità o influenza nel bambino.
- produzione di pornografia infantile:

L'articolo 2 contiene una serie di definizioni.

Con **l'articolo 3** diventa obbligatorio che ogni divieto (di esercitare, in via temporanea o permanente, attività professionali attinenti alla cura dei bambini e che sia conseguenza di un reato di cui agli articoli 2, 3 e 4 della decisione quadro GAI del Consiglio 2004/68) sia iscritto nel casellario giudiziario

L'articolo 4 prevede che, quando lo Stato membro in cui la persona in questione è stata condannata comunica informazioni sul casellario giudiziario ad un altro Stato membro in virtù delle norme internazionali applicabili all'assistenza giudiziaria in materia penale, menzioni il divieto (e la sua durata) nell'estratto del casellario.

L'articolo 5 prevede che le informazioni sugli estratti del casellario giudiziario siano ottenute dalla competente autorità centrale nazionale.

L'articolo 6 riguarda il riconoscimento e l'esecuzione del divieto nei seguenti termini:

"1.Le autorità competenti dello Stato di esecuzione riconoscono ogni divieto senza alcuna formalità e lo eseguono, a meno che le autorità competenti decidano di avvalersi di uno dei motivi di non riconoscimento o di non esecuzione previsti all'articolo 7.
2.L'autorità dello Stato di esecuzione, se è informata dell'esistenza di un divieto, trasmette tale informazione all'autorità competente ai fini dell'applicazione del paragrafo 1. Quest'ultima formula la sua decisione entro trenta giorni a decorrere dalla data di trasmissione di detta informazione."

L'articolo 7 riguarda i motivi di non riconoscimento o di non esecuzione nei seguenti termini:

"Le autorità competenti dello Stato di esecuzione possono rifiutare di riconoscere o eseguire un divieto soltanto se:

a) vi sia prescrizione della pena in virtù della legislazione dello Stato di esecuzione, purché i fatti siano di competenza di quest'ultimo in virtù della sua normativa penale;

b) la condanna sia stata pronunciata in contumacia e l'interessato non sia stato citato personalmente né altrimenti informato della data e del luogo dell'udienza che ha portato alla pronuncia della condanna in contumacia;

c) una condanna sia stata pronunciata contro l'interessato per gli stessi fatti nello Stato di esecuzione.

L'articolo 8 prevede che, per eseguire un divieto, l'autorità competente dello Stato di esecuzione non esiga formalità supplementari oltre al formulario relativo allo scambio di informazioni estratte dal casellario giudiziario.

L'articolo 9 prevede che gli Stati membri adottino tutte le disposizioni necessarie per garantire che il riconoscimento e l'esecuzione di un divieto possano formare oggetto di ricorso

---

- distribuzione, diffusione o trasmissione di pornografia infantile;
- offerta o messa a disposizione di pornografia infantile;
- acquisto o possesso di pornografia infantile;
- istigazione, favoreggiamento, complicità e tentativo in relazione a tali reati.

non sospensivo da parte della persona condannata e che i motivi che hanno portato alla pronuncia della condanna e della sanzione non possano essere contestati davanti ad un giudice dello Stato di esecuzione.

L'articolo 10 e 11 riguardano, rispettivamente, l'attuazione e l'entrata in vigore.

L'opportuna base giuridica

La commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni ha chiesto se non fosse opportuno aggiungere (come proposto dal relatore nel primo emendamento del suo progetto di relazione) l'articolo 31, paragrafo 1, lettera c) del trattato UE, oltre alla sua lettera a) e all'articolo 34, paragrafo 2, lettera b).

I motivi indicati nel progetto di relazione a tale riguardo sono i seguenti:

"L'obiettivo dello strumento è duplice: migliorare l'accesso all'informazione sui divieti (in particolare mediante la registrazione obbligatoria dei divieti nel casellario giudiziario) e far sì che sia obbligatorio applicarli.

Dato che il diritto penale varia negli Stati membri dell'UE, è necessario garantire un certo livello di compatibilità nelle norme applicabili alle condanne penali."

Come si ricorderà, l'articolo 31, paragrafo 1, lettera c) recita:

[L'azione comune nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale comprende]

"c) la garanzia della compatibilità delle normative applicabili negli Stati membri, nella misura necessaria per migliorare la suddetta cooperazione;"

La questione da appurare è, pertanto, se la decisione quadro proposta vada oltre *"la facilitazione e l'accelerazione della cooperazione tra i ministeri competenti e le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri, ove appropriato anche tramite Eurojust, in relazione ai procedimenti e all'esecuzione delle decisioni",* come previsto dall'articolo 31, paragrafo 1, lettera a).

Poiché non vi sono implicazioni procedurali, questa è l'unico problema da analizzare.

Semplicemente in considerazione dell'obiettivo della decisione quadro, come definito all'articolo 1, - "*Essa ha lo scopo di fissare le regole in base alle quali uno Stato membro riconosce e esegue nel suo territorio il divieto risultante da una condanna per tali reati."* - il ricorso all'articolo 31, paragrafo 1, lettera c) sembrerebbe auspicabile almeno *ex ambundanti cautela.*

Tuttavia, risulta chiaro da un ulteriore esame delle disposizioni della decisione quadro proposta che talune di esse cercano di garantire compatibilità tra le norme applicabili negli Stati membri nel quadro dell'articolo 1, paragrafo 1 lettera c).

Infatti, l'articolo 3 prevede che gli Stati membri adottino *"le misure necessarie affinché ogni divieto sia iscritto nel casellario giudiziario*". A tale riguardo, la nota esplicativa all'iniziativa belga non potrebbe essere espressa in modo più chiaro: *"La decisione quadro impone*

esplicitamente agli Stati membri l'obbligo di prevedere nelle rispettive legislazioni nazionali un divieto che corredi le condanne per questo tipo di reati."

Inoltre, l'articolo 6 impone agli Stati membri di riconoscere *"ogni divieto senza alcuna formalità"* e di eseguirlo. Inoltre, l'articolo 7 definisce un elenco limitato di circostanze in cui le competenti autorità nazionali possono rifiutarsi di riconoscere ed eseguire un divieto. L'articolo 8, a sua volta, subordina l'esecuzione di una disposizione alla presentazione di un particolare formulario. Infine, l'articolo 9 impone agli Stati membri di adottare *"tutte le disposizioni necessarie per garantire che il riconoscimento e l'esecuzione di un divieto […] possano formare oggetto di ricorso non sospensivo da parte della persona condannata. "*

Tutte queste disposizioni vanno oltre la facilitazione e l'accelerazione della cooperazione tra le competenti autorità nazionali ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 1, lettera a) del trattato UE.

Ad esse potrebbero, infatti, essere necessarie modifiche almeno del codice di procedura penale degli Stati membri. Di conseguenza, esse potrebbero essere considerate come concepite per garantire la compatibilità delle disposizioni applicabili negli Stati membri ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 1, lettera c) del trattato CE.

Nella riunione del 22 novembre 2005, la commissione giuridica ha pertanto deciso, all'unanimità[1], di raccomandare che la base giuridica della decisione quadro proposta sia non solo l'articolo 31, paragrafo 1, lettera a) e l'articolo 34, paragrafo 2, lettera b) del trattato UE, ma anche l'articolo 31, paragrafo 1, lettera c).

Voglia gradire, Signor Presidente, i sensi della mia profonda stima.

Giuseppe Gargani

[1] Erano presenti al momento della votazione finale Giuseppe Gargani (presidente), Rainer Wieland (vicepresidente), Antonio López-Istúriz White (relatore per parere), Maria Berger, Bert Doorn, Nicole Fontaine, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Arlene McCarthy, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Michel Rocard, Aloyzas Sakalas, Nicola Zingaretti e Tadeusz Zwiefka.