Traduzione esterna

PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

21.6.2007

DOCUMENTO DI LAVORO

relativo al riconoscimento e alla sorveglianza della sospensione condizionale della pena, delle sanzioni sostitutive e delle condanne condizionali

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatrice: Maria da Assunção Esteves

Introduzione

Nonostante il trattato di Maastricht abbia introdotto nel quadro giuridico comunitario il "terzo pilastro", che conferisce esplicitamente all'Unione il potere di legiferare in una serie di ambiti penali, l'azione comunitaria nel quadro del diritto penale è rimasta limitata fino alla metà degli anni novanta, quando il Consiglio europeo di Cardiff riconobbe che "occorre potenziare la capacità dei sistemi giuridici nazionali di operare in stretto contatto". Fu pertanto introdotta l'idea del principio del riconoscimento reciproco. Da allora l'UE ha adottato, o sta tuttora discutendo, diverse decisioni quadro relative al riconoscimento e all'esecuzione delle sentenze straniere[1].

Tuttavia, la questione dell'assistenza transfrontaliera nell'ambito della sospensione condizionale della pena non è stata affrontata adeguatamente a livello comunitario. Non esistono attualmente disposizioni comunitarie che disciplinino la sorveglianza delle misure condizionali o delle sanzioni sostitutive comminate dalle autorità competenti di altri Stati membri. Sussiste pertanto un vuoto giuridico nelle decisioni quadro precedentemente adottate e/o attualmente in esame. L'unico strumento internazionale che disciplini tale questione è la Convenzione del Consiglio d'Europa per la sorveglianza delle persone condannate o liberate con la condizionale, ratificata soltanto da 12 Stati membri[2].

In uno spazio di giustizia comune europeo senza frontiere interne, occorre garantire una più stretta collaborazione nell'ambito delle procedure di esecuzione delle sanzioni sostitutive delle pene detentive.

Pertanto, la Repubblica federale di Germania e la Repubblica francese hanno promosso un'iniziativa in vista dell'adozione di una decisione quadro del Consiglio relativa al riconoscimento e alla sorveglianza della sospensione condizionale della pena, delle sanzioni sostitutive e delle condanne condizionali. La proposta è volta a consentire alle persone condannate, alle quali è stata imposta la sospensione condizionale della pena o una sanzione

---

[1] I documenti più importanti connessi con l'iniziativa promossa dalla Repubblica federale di Germania e dalla Repubblica francese sono i seguenti:
1) decisione quadro sull'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 (2005/0805(CNS)). La risoluzione del Parlamento europeo è stata adottata il 14 giugno 2006 (relatore on. Varvitsiotis). Il Consiglio ha completato la discussione e il documento è stato inviato al servizio di traduzione.
2) Decisione quadro relativa alla considerazione delle decisioni di condanna tra Stati membri dell'Unione europea in occasione dell'apertura di un nuovo procedimento penale (2005/0018(CNS)). La risoluzione del Parlamento europeo è stata adottata il 27 settembre 2006 (relatore on. Demetriou). La proposta è ancora oggetto di una valutazione da parte del Consiglio.
3) Decisione quadro relativa all'organizzazione e al contenuto degli scambi fra gli Stati membri di informazioni estratte dal casellario giudiziario (2005/0267(CNS)). La risoluzione del Parlamento europeo sarà adottata in occasione della sessione plenaria di Giugno II (relatore on. Diaz de Mera). Il Consiglio prevede di adottare l'accordo politico in occasione del Consiglio GAI di giugno.
4) Decisione quadro sull'ordinanza cautelare europea nel corso delle indagini preliminari tra gli Stati membri dell'Unione europea (2006/0158(CNS)). L'adozione della risoluzione del Parlamento europeo è prevista per il mese di novembre (relatore on. Varvitsiotis). I dibattiti al Consiglio non sono particolarmente attivi.

[2] AT, BE, CZ, EE, FR, IT, LU, NL, SE, SI, SK, PT.

sostitutiva, di ritornare dallo Stato di emissione a quello di residenza abituale, senza effetti avversi sulle misure condizionali irrogate, al fine di favorire il loro reinserimento sociale nonché di migliorare la protezione della società e delle vittime. Una simile cooperazione tra Stati membri contribuisce al raggiungimento di migliori risultati nell'ambito del rispetto delle misure penali nell'Unione europea e all'istituzione di un ordinamento europeo più sicuro ed equo.

Occorre inoltre sottolineare che una cultura giuridica delle sanzioni penali sostitutive, che dovrà essere attuata, richiede l'esistenza dei necessari presupposti. È noto che la pratica giudiziaria non ha ancora assimilato l'importanza delle sanzioni sostitutive, anche a causa dell'incapacità del potere politico di investire negli strumenti necessari per la loro esecuzione.

Contenuto della proposta

Le disposizioni contenute nella proposta semplificano l'imposizione e l'attuazione della sospensione condizionale della pena o delle sanzioni sostitutive nei confronti di non residenti, imponendo agli Stati membri l'obbligo di riconoscere una sentenza e di sorvegliare le misure condizionali e le sanzioni sostitutive irrogate da un altro Stato membro.

La proposta prevede una serie di definizioni intese a tenere conto delle specificità dei singoli Stati membri, nonché un elenco delle misure condizionali e delle sanzioni sostitutive la cui sorveglianza può essere garantita da tutti gli Stati membri. L'elenco in questione è stato inserito nella proposta per consentire la gestione della cooperazione in materia di assistenza nell'ambito della sospensione condizionale della pena, malgrado sussistano divergenze sostanziali tra i sistemi vigenti negli Stati membri. Gli Stati membri dovrebbero indicare le misure che sono in grado di sorvegliare, precisando eventualmente che sono disposti a sorvegliare altri obblighi e istruzioni non indicati nell'elenco. La notifica è richiesta non per limitare il tipo di misure che un'autorità giudiziaria nazionale può irrogare, quanto per precisare quali siano quelle per cui è possibile trasferire la sorveglianza agli Stati di esecuzione.

Al fine di facilitare il trasferimento delle misure allo Stato di esecuzione, la proposta prevede la possibilità di adattare le misure condizionali o le sanzioni sostitutive. A tale riguardo, il fattore determinante è l'incompatibilità della sanzione tra lo Stato di esecuzione e quello di emissione. La misura o sanzione adattata deve corrispondere, il più possibile, alla misura o sanzione irrogata nello Stato di emissione e non deve essere più severa. Onde garantire la massima efficacia delle misure irrogate ed evitare qualsiasi interpretazione fuorviante della sentenza originale, si prevedono consultazioni obbligatorie tra le autorità giudiziarie. Nel caso in cui non sia possibile giungere ad un accordo sull'adattamento delle misure, lo Stato di esecuzione potrà rifiutarne il riconoscimento e la sorveglianza.

Alla stregua degli altri strumenti giuridici relativi al riconoscimento reciproco, la proposta deroga alla verifica della doppia incriminabilità per i reati di cui all'elenco delle 32 fattispecie previste dalla decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo.

Per quanto riguarda la legislazione applicabile alla sorveglianza, la proposta stabilisce il principio generale in base al quale essa è disciplinata dalla legislazione dello Stato di esecuzione, che acquisisce piene competenze da quello di emissione. Tale soluzione è stata scelta al fine di evitare la complessità giuridica derivante dalla ripartizione delle competenze tra

le autorità di emissione e quelle di esecuzione. Solo in caso di condanne condizionali, lo Stato di emissione può riservarsi la competenza per tutte le ulteriori decisioni, affinché la propria legislazione rimanga applicabile. Inoltre, lo Stato di esecuzione può, in singoli casi, rifiutare di assumersi la responsabilità di adottare ulteriori decisioni, mantenendo in tal modo la competenza dello Stato di emissione in questo ambito. Tuttavia, la suddetta decisione non incide sull'obbligo dello Stato di esecuzione di riconoscere la sentenza e di sorvegliare le misure condizionali e le sanzioni sostitutive ivi previste.

Spunti per la discussione

1. Rispetto dei diritti fondamentali e istruzioni per osservarli

Il considerando 5 della proposta prevede un obbligo di rispetto dei diritti fondamentali e dei principi sanciti dall'articolo 6 del trattato sull'Unione europea. Il rispetto dei diritti fondamentali è effettivamente richiesto, anche nel caso di persone già condannate in giudizio. Sussiste sempre l'obbligo di garantire il rispetto della dignità umana e di tutti i diritti pertinenti, anche nella fase di esecuzione di sanzioni penali. Il considerando 5 dovrebbe consistere soltanto nella prima frase. Esso stabilisce inoltre che le autorità competenti rifiutino il riconoscimento e/o la sorveglianza di qualsiasi misura che sia stata irrogata al fine di punire una persona sulla base di criteri discriminatori. Tale affermazione è controversa poiché solleva interrogativi relativamente alla fiducia risposta nei giudici degli Stati membri e alla loro capacità di rispettare i diritti fondamentali, durante l'esercizio delle loro funzioni e l'irrogazione della pena. L'ordinamento giuridico comunitario non può sollevare dubbi sui pilastri fondamentali dello Stato di diritto e l'obiettivo dell'uguaglianza non può condurre ad una mancanza di fiducia nei confronti dei giudici. In una società democratica, si presume che le sentenze emesse dagli organi giurisdizionali siano corrette e possano essere impugnate unicamente nel quadro di un sistema di ricorso. A tale proposito, la relatrice ritiene che occorrerebbe valutare la possibilità di stralciare l'ultima frase del considerando 5.

2. Residenza

L'obiettivo principale è quello di permettere a una persona condannata in un altro Stato membro di ritornare nello Stato di residenza abituale, al fine di favorirne il reinserimento sociale e migliorare la protezione della società e delle vittime. La decisione quadro fa più volte riferimento a una persona la cui "*residenza legale e abituale […] si trova in un altro Stato membro*".

In merito a questa formulazione, non è chiaro se la proposta si riferisca alla residenza legale/registrata o a quella abituale/usuale. Se si interpreta la formulazione in questione, sembra che l'intenzione sia quella di fondere entrambi i criteri, ovvero residenza legale e usuale; è tuttavia opportuno precisare tale enunciazione.

Giacché il principale obiettivo della proposta è favorire il reinserimento sociale della persona condannata, è importante garantire che sussista un legame vero e proprio tra quest'ultima e il paese interessato. Pertanto, non vi è motivo di trasferire una persona nel paese con il quale l'interessato ha soltanto un legame legale (formale).

3. Avvio della procedura

Non è chiaro quale "impulso" inneschi il processo di riconoscimento e sorveglianza delle misure e delle sanzioni sostitutive, ossia se si tratti di una richiesta formulata dalla persona condannata, di una decisione automatica del giudice o di una decisione del giudice basata su una valutazione caso per caso. A tale proposito, è necessario chiarire l'articolo 5, paragrafo 1, precisando se si tratti o meno di una norma vincolante per lo Stato di emissione, di un dovere o di un potere per lo Stato di emissione e in che modo sia conciliabile con il diritto ultimo a un'audizione giudiziaria della persona condannata.

4. Condanna condizionale e sospensione condizionale della pena

Condanna condizionale
Occorre prestare particolare attenzione alla definizione di una condanna condizionale. Il quadro normativo[3] di diversi Stati membri non prevede una misura di questo tipo, e ciò potrebbe in seguito sollevare problemi connessi con il riconoscimento e l'esecuzione della sorveglianza delle condanne condizionali imposte da un altro Stato membro (si veda punto 5.2.).

Sospensione condizionale della pena
Nella decisione quadro, la definizione di "sospensione condizionale della pena" unisce due diverse situazioni: la sospensione condizionale della pena al momento della condanna, da un lato, e la liberazione condizionale dopo aver scontato una parte della pena detentiva, dall'altro.

Giacché si tratta di due strumenti diversi, occorrerebbe prevedere due definizioni distinte per ciascuno di essi. Inoltre, in alcuni Stati, potrebbero essere diverse le autorità decisionali competenti in materia di sospensione condizionale della pena (solitamente si tratta di un giudice di merito che concede la sospensione condizionale di una pena al momento della condanna) o liberazione condizionale (potrebbe trattarsi anche di un'autorità amministrativa che può decretare la liberazione di una persona prima della scadenza della pena detentiva) (si veda punto 7).

Tutti i problemi concettuali succitati costituiscono una sfida nell'ambito della nostra responsabilità di procedere al graduale ravvicinamento del diritto penale degli Stati membri dell'UE (si veda punto 10).

5. Ripartizione delle competenze tra gli Stati membri di emissione e di esecuzione

La proposta stabilisce il principio generale in base al quale la sorveglianza è disciplinata dalla legislazione dello Stato di esecuzione, che acquisisce piene competenze da quello di emissione. È tuttavia necessario esaminare attentamente la questione della ripartizione delle competenze.

5.1. Adattamento delle misure condizionali e delle sanzioni sostitutive

[3] IRL, PT, LV, ESP, SL, SK, FI, SE.

Al fine di facilitare il trasferimento delle misure allo Stato di esecuzione, la proposta prevede la possibilità di adattare le misure condizionali e le sanzioni sostitutive. A tale riguardo, il fattore determinante è l'incompatibilità della misura per quanto attiene alla natura o alla durata (articolo 7). Tuttavia, la relatrice ritiene che l'incompatibilità delle misure o delle sanzioni possa essere valutata unicamente per quanto attiene alla durata e non alla natura; una valutazione di questo tipo sarebbe opportuna soltanto se non esistessero i paragrafi 1 e 2 dell'articolo 5. L'articolo in questione definisce (paragrafo 1) o prevede la definizione (paragrafo 2) delle misure o sanzioni che lo Stato di esecuzione è obbligato (paragrafo 1) o si impegna (paragrafo 2) a riconoscere e sorvegliare. Inoltre, l'articolo 7, paragrafo 3, ha senso soltanto se si stabilisce di non adattare la natura delle misure e delle sanzioni. Nella pratica, sarebbe estremamente difficile valutare l'intensità di misure o sanzioni di natura diversa che siano state adattate.
È dunque necessario chiarire il concetto di "adattamento" per precisare che cosa significhi esattamente nella decisione quadro. Adattare la natura di una misura o sanzione implicherebbe la ridefinizione del diritto penale *in casu*, imponendo il principio di un procedimento leale ed equo.

5.2. Violazione delle misure e competenza per le ulteriori decisioni

La questione della violazione delle misure e delle ulteriori decisioni necessarie è particolarmente problematica per quanto riguarda le condanne condizionali e la sospensione condizionale della pena. La violazione di una condanna condizionale impone al giudice il dovere di deliberare nuovamente, ossia di comminare in via definitiva una pena alla persona condannata. La violazione della sospensione condizionale della pena comporta la revoca della stessa e, di conseguenza, l'applicazione di una pena detentiva. Ciò implica un cambiamento della natura della misura sanzionatoria che, di conseguenza, esula automaticamente dall'ambito di applicazione della decisione quadro. A questo proposito occorre precisare, da un lato, quale sia in questi casi l'autorità competente per l'adozione della decisione successiva e, dall'altro, se lo Stato competente per l'imposizione di una pena in caso di violazione di una condanna condizionale è lo Stato di esecuzione, nel qual caso la legge dello Stato di emissione dovrebbe essere applicabile alla sentenza di cui sopra e a tutti gli ulteriori effetti. Tale soluzione rispetta il principio della coerenza dell'ordinamento giuridico applicabile e, in questo senso, costituisce per certi versi una derivazione del principio di legalità.

5.3. Audizione giudiziaria agli articoli 14 e 15

Gli articoli 14 e 15 descrivono gli obblighi degli Stati membri di emissione e di esecuzione per tutte le ulteriori decisioni. Laddove lo Stato membro di emissione sia competente per le ulteriori decisioni che prevedono l'imposizione di una pena in caso di condanna condizionale o revoca della sospensione condizionale, alla persona condannata deve essere concessa un'audizione giudiziaria. Tuttavia, nei casi in cui lo Stato membro di esecuzione sia competente per le suddette ulteriori decisioni, non si prevedono audizioni giudiziarie per la persona condannata. La relatrice ritiene che sarebbe opportuno stabilire misure analoghe in entrambi i casi, prevedendo sempre l'audizione giudiziaria, in virtù della decisione quadro o degli ordinamenti giuridici interni.

6. Ulteriori decisioni

L'articolo 12 elenca una serie di ulteriori decisioni riguardanti la sospensione condizionale della pena, le sanzioni sostitutive o le condanne condizionali. Il termine "quali" che precede tale elenco può indurre a pensare che si tratta soltanto di un elenco esemplificativo. Occorre tuttavia evidenziare che l'elenco delle ulteriori decisioni deve essere un elenco chiuso. Solo così è possibile rispettare il principio di stretta legalità del diritto penale.

7. Designazione delle autorità competenti

L'articolo 4 impone agli Stati membri di informare il Segretariato generale del Consiglio in merito "all'autorità giudiziaria o alle autorità giudiziarie" che, in forza della legislazione interna, sono competenti ad agire nell'ambito della decisione quadro. È positivo che la decisione quadro adotti quale punto di partenza il principio essenziale della competenza del giudice, per la decisione definitiva sul riconoscimento e la sorveglianza della sentenza e sulla modifica dell'esecuzione. In realtà, in alcuni Stati membri non tutti gli atti necessari per l'attuazione della decisione quadro sono adottati dalle autorità giudiziarie.

8. Ottemperanza da parte degli Stati membri

L'articolo 10, paragrafo 1, stabilisce un termine di 10 giorni entro i quali lo Stato di esecuzione decide sul riconoscimento della sentenza e sul trasferimento della sorveglianza delle misure e delle sanzioni. Il paragrafo 2 stabilisce che, se "in casi specifici" lo Stato di esecuzione non può rispettare il termine di cui al paragrafo 1, esso debba informare lo Stato di emissione. La relatrice ritiene che la formulazione "in casi specifici" debba essere sostituita con l'espressione "in casi eccezionali", poiché lo Stato di esecuzione può esimersi dal rispettare il termine legale previsto soltanto in casi eccezionali.

9. Terminologia giuridica

Occorrerebbe garantire l'uniformità della terminologia giuridica utilizzata nella decisione quadro. Ad esempio, all'articolo 1, paragrafo 1, il riferimento a "tutte le altre decisioni in relazione all'esecuzione della sentenza" dovrebbe essere sostituito con la formulazione "tutte le ulteriori decisioni", utilizzata nell'epigrafe dell'articolo 12. Analogamente, nella versione inglese, all'articolo 15 il riferimento a "*all further decisions*" dovrebbe essere sostituito con la formulazione "*all subsequent decisions*". Questa è soltanto una delle numerose incongruenze terminologiche che dovranno essere esaminate nel corso dei negoziati.

10. Considerazioni finali: condizioni fondamentali per un'efficace cooperazione in materia penale

Negli ultimi anni, la creazione di uno spazio di giustizia comune europeo ha registrato sviluppi significativi. Il riconoscimento reciproco delle decisioni definitive, il coordinamento dei procedimenti, il rafforzamento della fiducia reciproca, il potenziamento di meccanismi quali l'Eurojust, sono stati strumenti importanti che hanno consentito all'Unione europea di raggiungere tale obiettivo.

Le istituzioni europee non possono tuttavia ignorare la condizione essenziale più ovvia

nell'ambito di una cooperazione in questo settore, ossia la necessità di un graduale ravvicinamento del diritto penale sostanziale degli Stati membri, che costituisce la condizione fondamentale per il successo di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia.

Se in tutti gli Stati membri esistesse un quadro uniforme di sanzioni sostitutive, non sussisterebbe gran parte dei problemi procedurali della decisione quadro in questione. Effettivamente, i problemi relativi alla sfera burocratica, all'eccesso di consultazioni, alla mancanza di uniformità nel quadro della terminologia giuridica assumono dimensioni preoccupanti in uno spazio caratterizzato da 27 ordinamenti giuridici diversi.