

Camera Penale di Bologna

Mercoledì 31 marzo 2021

**GLI STRUMENTI ALTERNATIVI ALLA
DETENZIONE IN AMBITO EUROPEO**

**LE DECISIONI QUADRO 2008/947/GAI E
2009/829/GAI: ESECUZIONE, PRASSI E CRITICITÀ**

Ministero della Giustizia
Direzione Generale degli Affari Internazionali
e della Cooperazione Giudiziaria
Ufficio I (Cooperazione Giudiziaria Internazionale)

Gianfranco Criscione

**Le difficoltà nell'attuazione
della decisione quadro 2008/947/GAI e
della decisione quadro 2009/829/GAI:
prospettive di soluzione**

Decisione quadro 2009/829

LE STATISTICHE

La decisione quadro 2009/829 è stata implementata in Italia col decreto legislativo 15.2.2016 n. 36

- **2 CASI ATTIVI** (Italia come Stato di emissione), di cui 1 verso la Slovenia e 1 verso l'Austria
- **14 CASI PASSIVI** (Italia come Stato di esecuzione), di cui
 - ▶ 8 dalla Spagna
 - ▶ 2 dal Portogallo
 - ▶ 1 ciascuno da Slovenia, Olanda, Francia e Regno Unito

La procedura passiva di riconoscimento

- ▶ Il Ministero della Giustizia riceve dall'autorità straniera emittente la richiesta di riconoscimento, formulata mediante trasmissione dell'apposito certificato
- ▶ Il Ministero trasmette il certificato alla Corte d'appello territorialmente competente
- ▶ La Corte decide nel termine (ordinatorio) di 10 giorni
- ▶ In caso di riconoscimento, la Corte trasmette la sua decisione alla locale Procura Generale
- ▶ La Procura Generale controlla l'esecuzione della misura cautelare

Lo scopo della DQ 2009/829

La principale finalità della decisione quadro 829 è quella di evitare che la misura cautelare della custodia in carcere venga applicata al fine di assicurare la presenza al processo dell'imputato non residente nello Stato che procede

Considerando 5: Per quanto concerne la detenzione di persone sottoposte a procedimento penale, esiste il rischio di una disparità di trattamento tra coloro che risiedono e coloro che non risiedono nello Stato del processo: la persona non residente nello Stato del processo corre il rischio di essere posta in custodia cautelare in attesa di processo, laddove un residente non lo sarebbe. In uno spazio comune europeo di giustizia senza frontiere interne è necessario adottare idonee misure affinché una persona sottoposta a procedimento penale non residente nello Stato del processo non riceva un trattamento diverso da quello riservato alla persona sottoposta a procedimento penale ivi residente

Misure cautelari - Tipologie

- ▶ Obbligo di presentarsi in giorni e orari prefissati a una determinata autorità
- ▶ Obbligo d'informare l'autorità incaricata del controllo di ogni eventuale cambio di residenza, anche al fine di consentire il perfezionamento delle notifiche del procedimento dello Stato emittente
- ▶ Obbligo di non lasciare il territorio dello Stato di esecuzione
- ▶ Arresti domiciliari?

Casi Spagna / Italia

- ▶ Tre cittadini italiani accusati in Spagna di tentata rapina, destinatari di obbligo di presentazione, obbligo d'informazione su cambio residenza e divieto di lasciare lo Stato di esecuzione
- ▶ La Corte d'appello di Napoli riconosce la decisione di applicazione delle misure cautelari, **ADATTANDO** alla legislazione italiana in punto di
 1. durata massima della misura (2 anni ai sensi del combinato disposto degli artt. 303 e 308 cpp, anziché fino alla definizione del giudizio nello Stato emittente)
 2. autorità alla quale presentarsi (la polizia giudiziaria ex art. 282 cpp, anziché l'autorità giudiziaria)

Casi Spagna / Italia

- ▶ Quattro soggetti di varie nazionalità residenti in Italia, accusati in Spagna d'illecita detenzione di banconote contraffatte, destinatari di obbligo di presentazione, obbligo d'informazione su cambio residenza e divieto di lasciare lo Stato di esecuzione
- ▶ La Corte d'appello di Milano riconosce la decisione di applicazione delle misure cautelari, **ADATTANDO** alla legislazione italiana, peraltro solo limitatamente all'autorità alla quale presentarsi (la polizia giudiziaria ex art. 282 cpp, anziché l'autorità giudiziaria)

Violazione degli obblighi e/o prescrizioni delle misure cautelari non detentive

- ▶ In tutti i casi sopra menzionati si verifica la ripetuta violazione dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria
- ▶ Le Procure Generali di Napoli e Milano, utilizzando l'apposito modello allegato decisione quadro 829, segnalano le violazioni – tramite il Ministero – alla competente autorità dello Stato emittente, le cui autorità sono le uniche competenti per l'adozione di un provvedimento di revoca o modifica, evidentemente in senso peggiorativo, della misura cautelare (art. 14 comma 3 d.lgs. 15.2.2016 n. 36)
- ▶ Dunque respinta la successiva richiesta della Procura Generale di Napoli che, sulla scorta del ripetersi delle violazioni, aveva chiesto alla Corte l'applicazione degli arresti domiciliari ai sensi dell'art. 276 cpp, valorizzando l'art. 14 comma 1 d.lgs. cit., che stabilisce che la sorveglianza è regolata dalla legge italiana

Caso Italia / Slovenia

- ▶ Cittadino sloveno imputato del reato di cui all'art. 73 dpr 9.10.90 n. 309
- ▶ Condannato alla pena di anni 7 di reclusione
- ▶ In pendenza di appello la misura cautelare della custodia in carcere, applicata per più di 2 anni, è sostituita con quelle dell'obbligo di presentazione alla pg e del divieto di espatrio
- ▶ Il Pm emette il certificato, chiedendo il riconoscimento e l'esecuzione in Slovenia delle misure cautelari non detentive

Caso Italia / Slovenia

La competente autorità giudiziaria slovena rifiuta il riconoscimento, perché per la legge slovena nessuna misura cautelare può avere una durata complessivamente superiore a 2 anni

Lesson learned

Le persistenti diversità che ancora caratterizzano i sistemi giuridici anche all'interno dell'Unione Europea possono costituire un insuperabile ostacolo al mutuo riconoscimento delle misure cautelari non detentive

Una previa consultazione tra le autorità giudiziarie interessate pare opportuna, se non necessaria, per evitare costi superflui e inutili perdite di tempo

Corte di Cassazione

9.3.2017 n. 26526

- ▶ Caso di un cittadino rumeno accusato di riciclaggio per conto dell'associazione mafiosa *Cosa Nostra*, destinatario delle misure cautelari dell'obbligo di dimora e del divieto di espatrio
- ▶ L'interessato sollecita più volte il Pm a chiedere alla Romania il riconoscimento e l'esecuzione delle suddette misure
- ▶ Il Pm ritiene di non emettere il certificato e rigetta l'istanza
- ▶ L'impugnazione di tale decisione viene qualificata come appello cautelare e confermata dal Tribunale della libertà, la cui ordinanza è impugnata davanti alla Corte di Cassazione, che riqualifica il procedimento come incidente di esecuzione

Corte di Cassazione 9.3.2017 n. 26526

Il principio di diritto

L'autorità competente è titolare di un'ampia discrezionalità (il cui esercizio è sindacabile da parte del giudice dell'esecuzione) nel decidere se trasmettere o meno la misura cautelare allo Stato di esecuzione, perché il diritto dell'accusato a una migliore risocializzazione va bilanciato con la tutela della vittima del reato e, più in generale, della sicurezza interna (nel caso di specie il soggetto era accusato di avere reinvestito in Romania ingenti profitti del sodalizio criminale)

Aspetti positivi

- ▶ L'analisi della casistica fa emergere una elevata percentuale di tempestivi riconoscimenti da parte delle Corti d'appello italiane, che dunque hanno dimostrato di saper fare buon uso dello strumento
- ▶ L'adattamento delle misure, nella maggioranza dei casi, è possibile
- ▶ ARRESTI DOMICILIARI?

Aspetti negativi

Bassissimo numero di casi: quali le cause e i rimedi?

Carenza d'informazione ai soggetti cautelati

Carenza di formazione dei *practitioners*

Insoddisfacente funzionamento del «meccanismo di reazione»
alla violazione delle prescrizioni

Miglioramento delle comunicazioni tra le autorità competenti
dei due Stati

Coordinamento con la dq sul mandato d'arresto europeo

Decisione quadro 2008/947

LE STATISTICHE

La decisione quadro 2008/947 è stata implementata in Italia col decreto legislativo 15.2.2016 n. 38

- **19 CASI ATTIVI** (Italia come Stato di emissione), di cui 4 verso Romania e Francia, 3 verso Germania, 2 ciascuno verso Spagna e Belgio e 1 ciascuno verso Olanda, Svezia, Danimarca e Slovenia
- **58 CASI PASSIVI** (Italia come Stato di esecuzione), di cui 19 da Romania, 12 da Spagna, 8 da Francia, 5 ciascuno da Olanda e Polonia, 4 da Slovenia, 2 da Austria e 1 ciascuno da Belgio, Lituania e Slovacchia

La procedura attiva

Il Pm presso il Giudice dell'esecuzione è competente a emettere il certificato e chiedere il riconoscimento e l'esecuzione all'estero della misura o sanzione sostitutiva, previa richiesta dell'interessato e previo consenso dello Stato UE interessato se tale Stato non è quello di residenza legale ed effettiva dello stesso interessato

Misure di sospensione condizionale e sanzioni sostitutive – Tipologie in astratto

- Affidamento in prova al servizio sociale (art. 47 ord. Penit.)
- Affidamento in prova terapeutico (art. 94 dpr 9.10.1990 n. 309)
- Messa alla prova con affidamento al servizio sociale (art. 168-bis cpp)
- Libertà controllata (art. 56 legge 24.11.1981 n. 689)
- Sospensione condizionale della pena subordinata a obblighi e/o prescrizioni (art. 165 cp e 18-bis disp. coord. cp)
- Sospensione condizionale «secca» (CGUE 26.3.2020 in causa C-2/19 Riigikohus)

Misure di sospensione condizionale e sanzioni sostitutive – Tipologie in astratto

- Liberazione condizionale (art. 176 cp)
- Libertà vigilata (art. 228 cp)
- Divieto di soggiorno in determinati comuni o province (art. 233 cp)
- Divieto di frequentazione di osterie *et similia* (art. 234 cp)
- Lavori di pubblica utilità (art. 186 comma 9-bis cds)
- Lavori di pubblica utilità (art. 54 d.lgs. 28.8.2000 n. 274 – durata max 6 mesi per cui problema compatibilità con l'art. 6 comma 1 d.lgs. 15.2.2016 n. 38)
- Lavori di pubblica utilità (art. 73 comma 5-bis dpr 9.10.1990 n. 309)

Misure di sospensione condizionale e sanzioni sostitutive – Tipologie in concreto

- Libertà vigilata (2 casi, peraltro in entrambi con misura caratterizzata da obbligo di ricovero in struttura psichiatrica)
- Libertà controllata (1 caso)
- Pena accessoria (1 caso, avente ad oggetto, in relazione a sottrazione di minore, l'inabilitazione temporanea all'esercizio della potestà genitoriale), ma a ciò osta il considerando 10 della dq 947, nonché l'art. 166 comma 1 cp, che infatti estende la sospensione condizionale della pena alle pene accessorie
- Affidamento in prova al servizio sociale

L'esperienza pratica: criticità

- Assenza di competenza in capo alla Procura Generale, quale Pm presso il Tribunale di Sorveglianza
- Incertezze applicative da parte dei difensori e/o delle autorità emittenti, che spesso si sono attivate ai sensi della dq 2008/909 anziché della dq 2008/947, oppure non hanno dato seguito o hanno dato intempestivo seguito alle sollecitazioni provenienti dagli interessati e/o dai relativi difensori
- Mancato o non adeguato riscontro da parte delle autorità estere, in particolare quelle tedesche

Il positivo apporto interpretativo della Corte di Cassazione

Sentenza 16.5.2018 n. 15091 (2019)

Sentenza 25.5.2020 n. 16942

Sentenza 15.6.2020 n. 20977

Delineano l'ambito applicativo dell'art. 2 della dq 2008/947 e dell'art. 2 d.lgs. 15.2.2016 n. 38 adottando una interpretazione sistematica che vi ricomprende l'affidamento in prova al servizio sociale, qualificato come sanzione sostitutiva

Persistenti criticità

Difficoltà di applicazione dovuta alla necessaria «italianità» della misura alternativa di affidamento in prova disposta dal Tribunale di Sorveglianza (Trib. Sorv. Torino 28.10.2020)

L'iniziativa per il riconoscimento e l'esecuzione all'estero è il frutto di una discrezionale scelta del Pm presso il Giudice dell'esecuzione

Fattore temporale: compatibilità tra la durata della misura o sanzione e la durata del relativo procedimento di riconoscimento ed esecuzione all'estero

La procedura passiva di riconoscimento

- ▶ Il Ministero della Giustizia riceve dall'autorità straniera emittente la richiesta di riconoscimento, formulata mediante trasmissione dell'apposito certificato
- ▶ Il Ministero trasmette il certificato alla Corte d'appello territorialmente competente
- ▶ La Corte decide nel termine (ordinatorio) di 30 giorni
- ▶ In caso di riconoscimento, la Corte trasmette la sua decisione alla locale Procura Generale
- ▶ La Procura Generale controlla l'esecuzione della misura di sospensione o della sanzione sostitutiva

L'adattamento della misura

Il problema può porsi soprattutto in relazione ai trattamenti terapeutici relativi agli stati di alcol-dipendenza e tossico-dipendenza, che in Italia presuppongono necessariamente il consenso della persona interessata

La sorveglianza sull'esecuzione della misura

La sorveglianza spetta allo Stato di esecuzione, per cui, nel caso di violazione degli obblighi e/o delle prescrizioni della misura, l'adozione dei conseguenti provvedimenti è di competenza di tale Stato (l'Italia in caso di procedimento passivo ai sensi dell'art. 14 comma d.lgs. 15.2.2016 n. 38, fermo restando, ai sensi del successivo art. 15, che il Procuratore Generale comunica allo Stato emittente la cessazione del potere di sorveglianza nel caso in cui il soggetto lasci l'Italia)

Quid iuris In caso di revoca del beneficio della sospensione condizionale della pena?

È necessaria l'emissione e trasmissione di un certificato ai sensi della dq 2008/909 per l'esecuzione della pena originariamente inflitta?