



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

Atto del Governo n. 261

Schema di decreto legislativo
recante disposizioni per
conformare il diritto interno alla
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

DOSSIER - XVII LEGISLATURA

febbraio 2016



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 290



SERVIZIO STUDI

Dipartimento giustizia

Tel. 066760-9148 st_giustizia@camera.it -  [@CD_giustizia](https://twitter.com/CD_giustizia)

Atti del Governo n. 262

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

PREMESSA	5
1. LA NORMA DI DELEGA	5
2. LA DECISIONE QUADRO 2008/675/GAI.....	6
3. QUADRO NORMATIVO NAZIONALE VIGENTE E <i>DE JURE CONDENDO</i> . BREVI CENNI	9
4. CONTENUTO DELLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO	10
5. RELAZIONI E PARERI ALLEGATI	12
6. RISPETTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE COSTITUZIONALMENTE DEFINITE.....	12

PREMESSA

Lo schema di decreto legislativo in titolo è volto a dare attuazione alla Decisione quadro 2008/675/GAI del Consiglio del 24 luglio 2008 relativa alla considerazione delle decisioni di condanna tra Stati membri dell'Unione europea in occasione di un nuovo procedimento penale. Il termine per la procedura di adeguamento è scaduto il 15 agosto 2010.

Si ricorda che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le misure disposte nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (ex terzo pilastro) sono state "comunitarizzate": sono quindi ora adottate con la procedura di codecisione tra Consiglio e Parlamento europeo e sono anche soggette alle procedure di infrazione in caso di mancato adeguamento degli Stati. Questo assetto tuttavia - per le misure adottate in precedenza all'entrata in vigore, come quelle previste dalla Decisione quadro in commento - è stato congelato per cinque anni (decorrenti dal 1° dicembre 2009). L'articolo 9 del protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie dispone infatti che "gli effetti giuridici degli atti delle istituzioni ... adottati in base al trattato sull'Unione europea prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona sono mantenuti finché tali atti non saranno stati abrogati, annullati o modificati in applicazione dei trattati". Secondo l'articolo 10 dello stesso protocollo, inoltre, per cinque anni dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in ordine agli atti dell'Unione nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale adottati prima dell'entrata in vigore dello stesso Trattato, le attribuzioni della Commissione ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento (e cioè quelle relative alle procedure di infrazione) non sono applicabili. In base ad un'interpretazione coordinata di queste due disposizioni, risulta che gli "effetti" degli atti dell'ex terzo pilastro adottati prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona rimangono invariati (ad esempio, rimane fermo che le decisioni-quadro non hanno efficacia diretta), mentre - dopo il 1° dicembre 2014 - la mancata attuazione dei suddetti atti da parte degli Stati membri può essere contestata dalla Commissione europea, rendendo così obbligatorio il recepimento.

1. LA NORMA DI DELEGA

Lo schema di decreto legislativo A.G. 261 (*Disposizioni per conformare il diritto interno alla Decisione quadro 2008/675/GAI del Consiglio del 24 luglio 2008 relativa alla considerazione delle decisioni di condanna tra Stati membri dell'Unione europea in occasione di un nuovo procedimento penale*) è adottato **in attuazione della Legge di delegazione europea per il 2014** (legge n. 114 del 2015).

In particolare, l'**articolo 21** della su citata legge delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data in vigore della legge in esame, un decreto legislativo che dia attuazione alla Decisione quadro 2008/675/GAI, in materia di considerazione delle sentenze penali di condanna in ambito UE in occasione di un nuovo procedimento penale.

Il comma 1 dell'articolo 21 detta alle lettere a), b) e c) specifici **principi e criteri direttivi** cui il Governo deve attenersi in sede di attuazione della delega. Con la lettera a) si prevede che la definizione di "**condanna**" fornita dal decreto legislativo **coincida con quella dell'articolo 2 della Decisione quadro** (per "condanna" si intende ogni Decisione definitiva di una giurisdizione penale che stabilisca la colpevolezza di una persona per un reato). Dalla lettera b) è stabilito che siano **prese in considerazione le precedenti sentenze di condanna pronunciate in altri Stati membri nei confronti di una stessa persona, sottoposta a processo penale per fatti diversi (rispetto a quelli oggetto della condanna) e di cui siano ottenute informazioni in virtù di reciproca assistenza giudiziaria; gli effetti giuridici da attribuire a tale precedenti condanne devono essere equivalenti a quelli derivanti da precedenti condanne nazionali** (es. la recidiva), **conformemente al diritto nazionale**.

La lettera c) **esclude** ai sensi della Decisione quadro **che tale presa in considerazione possa interferire con le decisioni già assunte comportandone la revoca o il riesame o possa interferire con le decisioni relative alla loro esecuzione adottate in Italia**.

Dall'attuazione di tale Decisione quadro non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e le amministrazioni interessate vi debbono provvedere con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente (comma 3).

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 21 sullo schema di decreto legislativo deve essere acquisito il **parere delle competenti Commissioni parlamentari della Camera e del Senato**, nel termine di 40 giorni, decorsi i quali i decreti sono emanati anche in mancanza del parere. Il **termine per l'espressione dei pareri** da parte della Commissione Giustizia della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica – cui lo schema di decreto legislativo è stato assegnato il 15 febbraio 2016 – è dunque il **26 marzo 2016**. Si rammenta inoltre che, qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi (articolo 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012).

2. LA DECISIONE QUADRO 2008/675/GAI

La Decisione quadro in titolo, che mira a garantire che siano prodotti effetti giuridici equivalenti alle decisioni di condanna nazionali e alle decisioni di condanna di altri Stati membri, costituisce, insieme alla **Decisione quadro 2009/315/GAI**, che introduce il certificato penale europeo con il quale è possibile chiedere informazioni sulle condanne e le interdizioni iscritte nei

casellari nazionali (*per l'attuazione si veda AG 262*) e alla **Decisione quadro 2009/316/GAI**, che istituisce il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS) per lo scambio di tali informazioni (*per l'attuazione si veda AG 263*), la base giuridica su cui si fonda **la circolazione e l'uso dei curricula criminali nel diritto dell'Unione europea**. L'operatività della Decisione quadro in commento quindi risulta strettamente legata all'entrata in funzione dei sistemi previsti dalle altre due citate Decisioni quadro: solo il funzionamento a regime del "casellario europeo" può infatti consentire un'effettiva parità di trattamento tra i precedenti penali "nazionali" ed "europei".

Uno strumento normativo che consentisse di riavvicinare le legislazioni degli Stati membri in materia di utilizzo – secondo le regole proprie di ciascun sistema penale – dei precedenti penali pronunciati in ordinamenti diversi da quello in cui si svolge un nuovo procedimento era stato auspicato già nel **primo programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali adottato il 29 novembre 2000 dal Consiglio europeo** (G.U.C.E. n. C 012 del 15 gennaio 2001). Successivamente la Commissione europea ha ribadito tale impegno nel **Libro bianco relativo allo scambio di informazioni sulle condanne penali e sull'effetto di queste ultime nell'Unione europea** del 2005. Tale documento concludeva affermando che "al fine di rimediare a queste disfunzioni, la Commissione depositerà un progetto di Decisione quadro sulla presa in considerazione delle decisioni di condanna che permetterà di realizzare gli obiettivi richiamati nella misura 2 del programma del reciproco riconoscimento". Veniva così presentata, il 17 marzo 2005, la proposta di Decisione quadro in esame.

La Decisione quadro 2008/675/GAI, approvata il 24 luglio 2008, **si compone di sei articoli**.

In particolare **l'oggetto della Decisione quadro è definito nell'articolo 1**, che ne limita la finalità "allo stabilire le condizioni secondo le quali, nel corso di un procedimento penale in uno Stato membro nei confronti di una persona, sono prese in considerazione le precedenti decisioni di condanna pronunciate nei confronti della stessa persona per fatti diversi in altri Stati membri".

È esclusa quindi dall'ambito applicativo dell'atto la disciplina delle conseguenze su un nuovo procedimento penale per gli stessi fatti tenuto in altro Stato membro dell'Unione. La regolamentazione di tale ipotesi di ne bis in idem internazionale è demandata all'articolo 54 della Convenzione di Schengen del 14 giugno 1985, resa esecutiva in Italia con la legge n. 388 del 1993.

Il considerando 6 precisa inoltre che "a differenza di altri strumenti, la presente Decisione quadro non **mira** a far eseguire in uno Stato membro decisioni giudiziarie prese in altri Stati membri, quanto **a far sì che, in occasione dell'apertura di un nuovo procedimento penale in un altro Stato membro, si attribuiscono delle conseguenze a una condanna precedentemente comminata in uno Stato membro nella misura in cui, in base al diritto dell'altro Stato membro in questione, siffatte conseguenze vengano**

attribuite alle precedenti condanne nazionali". Pertanto, l'obbligo di prendere in considerazione decisioni di condanna precedenti pronunciate in altri Stati membri è previsto soltanto nella misura in cui le condanne nazionali precedenti siano prese in considerazione in base al diritto nazionale. In tal modo è fatta salva la libertà di ciascuno Stato di scegliere quali effetti far derivare dalle preve decisioni di condanna su un nuovo giudizio contro la stessa persona per fatti diversi.

Ai sensi dell'**articolo 2** della Decisione quadro, **per condanna si intende "ogni Decisione definitiva di una giurisdizione penale che stabilisca la colpevolezza di una persona per un reato"**. Sono quindi **esclusi** dall'ambito di applicazione dello strumento le mere pendenze giudiziarie (**i cd carichi pendenti**).

L'**articolo 3**, paragrafo 1, sancisce- come cardine dello strumento- il **principio di assimilazione**, per il quale **ciascuno Stato membro, nel disciplinare gli effetti che i precedenti penali esplicano in un nuovo procedimento, deve assimilare alle condanne riportate in ambito nazionale quelle riportate negli altri Stati membri**. Il paragrafo 2 prevede che **tale equivalenza copra l'intero procedimento penale, ivi inclusa la fase delle indagini preliminari, nonché la fase dell'esecuzione della pena**. Inoltre, la rilevanza dovrà essere assicurata sia per ciò che concerne gli aspetti processuali, ivi incluse le decisioni in materia di "detenzione cautelare", sia per ciò che concerne gli aspetti di diritto penale sostanziale. I paragrafi 3 e 4 dell'articolo 3 stabiliscono **i limiti entro i quali può darsi rilevanza alla precedente condanna subita in altro Stato membro, affermando che il fatto di prenderla in considerazione nel nuovo o diverso procedimento non potrà comportare interferenza, revoca o riesame del dictum contenuto in tale precedente condanna**. Il paragrafo 4, più nel dettaglio, precisa che **nel nuovo procedimento non potranno spiegarsi verso la precedente condanna riportata all'estero gli effetti di modifica del precedente giudizio che potrebbero conseguire qualora questo fosse stato tenuto in ambito domestico**. La Decisione quadro esclude quindi esplicitamente che i giudici di uno Stato membro possano interferire con il contenuto e gli effetti della Decisione presa in altro Stato membro. L'atto europeo sembra comunque contemplare un'eccezione, puntualizzata dal considerando 14: se infatti l'esecuzione *tout court* della precedente condanna pronunciata in un altro Stato membro è stata trasferita nel diverso Stato ove si svolge il nuovo procedimento penale, la limitazione prevista dall'articolo 3 paragrafi 3 e 4 non trova applicazione.

L'**articolo 4**, nel regolare i **rapporti con altri strumenti giuridici**, stabilisce che la Decisione quadro in esame sostituisce, tra gli Stati membri, l'articolo 56 della Convenzione dell'Aja del 28 maggio 1970 sulla validità internazionale dei giudizi repressivi (ratificata in Italia con legge 16 maggio 1977, n. 305).

Da ultimo gli **articoli 5 e 6** disciplinano rispettivamente il **recepimento** (il cui termine, come ricordato, è scaduto il 15 agosto 2010) e **l'entrata in vigore** della Decisione quadro.

3. QUADRO NORMATIVO NAZIONALE VIGENTE E *DE JURE CONDENDO*. BREVI CENNI

La normativa italiana vigente prevede che **ogni sentenza penale straniera debba essere riconosciuta attraverso la procedura di riconoscimento (articolo 730 del codice di procedura penale)**, prima di essere inserita nel certificato del casellario ed acquisire la stessa valenza delle sentenze italiane. Più nel dettaglio il riconoscimento delle sentenze penali straniere “per gli effetti del codice penale” consente che la sentenza di condanna o di proscioglimento-pronunciata all'estero nei confronti di cittadini italiani o di stranieri o di apolidi residenti nello Stato o nei confronti di persone sottoposte a procedimento penale nello Stato italiano- produca effetti giuridici nel nostro ordinamento, per stabilire la recidiva o altro effetto penale della condanna, per dichiarare l'abitudine, la professionalità o la tendenza a delinquere, per applicare una pena accessoria o una misura di sicurezza, per gli effetti civili. A legislazione vigente quindi **prima del riconoscimento la sentenza straniera non ha valore. Con lo schema di decreto in esame, invece, si dà rilievo, in occasione di un nuovo procedimento penale, a precedenti decisioni di condanna pronunciate in altri Stati membri dell'Unione europea anche in assenza di tale riconoscimento (si veda articolo 3 dello schema).**

Le **finalità del riconoscimento della sentenza penale straniera** sono individuate dall'articolo 12 c.p. nelle seguenti : 1) dichiarazione di recidiva, abitudine, professionalità o altro effetto penale; 2) applicazione di una pena accessoria; 3) applicazione di una misura di sicurezza personale; 4) a fini civili. Le finalità della “assimilazione” disciplinata dalla Decisione quadro in esame sembrano rientrare esclusivamente sotto il n. 1 dell'articolo 12 citato.

Infine, *de jure condendo*, è appena il caso di ricordare come sia attualmente all'esame delle Commissioni riunite 2° e 3° del Senato il **disegno di legge n. 1949** (congiuntamente all'AS 1168) già approvato dalla Camera dei deputati, il quale reca, oltre alla ratifica della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea (cd. Convenzione di Bruxelles), **delega al Governo per la riforma del libro XI del codice di procedura penale relativo ai rapporti giurisdizionali con le autorità straniere**, delineando alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 4 del disegno di legge i principi e criteri direttivi da seguire per le modifiche in materia di riconoscimento di sentenze penali di altri Stati ed esecuzione di sentenze penali italiane all'estero.

4. CONTENUTO DELLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO

Lo schema di decreto legislativo A.G. n. 261, sul quale sono chiamate ad esprimersi le Commissioni giustizia del Senato e della Camera, si compone di **4 articoli**.

Più nel dettaglio **l'articolo 1** delinea la **finalità** dello schema di decreto legislativo: l'attuazione nell'ordinamento interno le disposizioni della Decisione quadro 2008/675/GAI del Consiglio, del 24 luglio 2008, relativa alla considerazione delle decisioni di condanna tra Stati membri dell'Unione europea in occasione di un nuovo procedimento penale.

L'articolo 2 reca la **definizione di condanna**, precisando che con essa si intende "ogni Decisione definitiva di condanna adottata dall'autorità giudiziaria penale di un altro Stato membro nei confronti di una **persona fisica** in relazione a un reato".

E' opportuno in proposito ricordare come la Decisione quadro 2009/315/GAI nel disciplinare la trasmissione delle informazioni estratte dal casellario giudiziario circoscrive l'ambito soggettivo di applicazione di tale meccanismo alle sole persone fisiche, prevedendo una possibile "**futura estensione** dell'ambito di applicazione di tali meccanismi allo scambio di informazioni relative **alle persone giuridiche**" (preambolo, considerando n.7).

L'articolo 3, comma 1, disciplina la rilevanza delle decisioni di condanna stabilendo che le condanne pronunciate per fatti diversi da quelli per i quali procede l'autorità giudiziaria italiana, oggetto di informazioni nell'ambito delle procedure di assistenza giudiziaria o di scambi di dati estratti dai casellari giudiziari, **sono valutate, anche in assenza di riconoscimento, per ogni determinazione inerente alla pena, e in particolare per stabilire la recidiva o un altro effetto penale della condanna ovvero per dichiarare l'abitudine o la professionalità nel reato o la tendenza a delinquere**

In proposito la **relazione illustrativa** che accompagna lo schema di decreto precisa: "la Decisione quadro apre alla possibilità che il giudice, nel determinare il trattamento sanzionatorio, possa tener conto della pena precedentemente irrogata in altro Stato membro, ove questa sia particolarmente elevata, sì da apparire eccessiva, e quindi in qualche modo capace di assorbire una parte del disvalore espresso dal reato in esame presso la giurisdizione italiana. Si tratta, per questa parte, di una valutazione del precedente in senso favorevole all'imputato o condannato. Occorre però considerare che una valutazione *in bonis* dei precedenti, in funzione di mitigazione della pena e non già per apprezzare una maggiore capacità a delinquere, non è contemplata dall'ordinamento penale italiano. Deve allora prendersi atto che l'indicazione della Decisione quadro non può essere recepita, perché è la stessa Decisione quadro, al Considerando n. 9, a subordinare l'adozione di una disciplina in tal senso all'esistenza nel sistema interno di regole applicative dello stesso principio in riferimento ai precedenti costituiti da sentenze emesse dalle autorità giudiziarie nazionali".

Tra gli **effetti penali della condanna** che si spiegano verso un nuovo giudizio si possono ricordare a titolo esemplificativo: l'essere condizione ostativa alla concessione della sospensione condizionale della pena (articolo 164 c.p.), o comportarne la revoca (articolo 168 c.p.); l'escludere l'estinzione della pena, ai sensi dell'articolo 172 comma 7 c.p.; il comportare la revoca della non menzione (articolo 175 comma 3 c.p.). Ancora, con riguardo direttamente alla applicazione della pena, ai sensi degli articoli 132 e 133 del codice penale, il giudice nell'esercizio del potere discrezionale ad esso riconosciuto deve tenere conto "dei precedenti penali e giudiziari e, in genere, dalla condotta e dalla vita del reo, antecedenti al reato" (comma 2, n. 2 dell'articolo 133 c.p.).

E' opportuno osservare come la Decisione quadro non rechi alcun esplicito riferimento a condizioni o procedura perché la sentenza emessa all'estero possa spiegare efficacia in un altro Stato membro; circostanza dalla quale si deduce la volontà del legislatore europeo in favore di un'applicazione estesa del principio del riconoscimento reciproco, tale per cui la previa condanna spiegherebbe sempre i suoi effetti, senza bisogno di previo riconoscimento – e quindi, con riguardo all'ordinamento italiano, dell'applicazione dell'iter previsto dagli articolo 730 e ss c.p.p.- da parte dello Stato membro diverso da quello in cui è stata pronunciata. Proprio in conformità a tale ricostruzione lo schema di decreto in esame prevede la completa assimilazione della Decisione di condanna straniera a quella domestica ai fini della disciplina degli effetti dei precedenti penali ("anche in assenza di riconoscimento"). E' opportuno segnalare comunque che, anche alla luce di quanto previsto nella legge delega, i precedenti penali europei devono essere presi in considerazione dall'autorità giudiziaria nei casi e nei limiti in cui, secondo il diritto italiano, lo sarebbero i precedenti penali nazionali. Laddove quindi, a titolo esemplificativo, il fatto per il quale è stata riportata la condanna non è contemplato o non è più contemplato come reato dalla legge dello Stato che avvia il procedimento, non dovrebbe trovare applicazione il principio della assimilazione con la conseguente produzione di effetti da parte della sentenza di condanna straniera. A ciò si aggiunga quanto affermato nel considerando 6, il quale, come ricordato, nell'escludere esplicitamente che la Decisione quadro obblighi gli Stati membri a prendere in considerazione previe condanne al di là di quanto già previsto dalla legge nazionale in materia, porta ad esempio i casi in cui "una Decisione di condanna nazionale non sia stata possibile riguardo all'atto per cui la condanna precedente è stata emessa, o qualora la pena comminata in precedenza non sia contemplata dall'ordinamento giuridico nazionale".

Ai sensi del comma 2 dell'articolo tali condanne hanno rilevanza anche ai fini delle decisioni da adottare nella fase delle indagini preliminari e nella fase dell'esecuzione della pena.

I precedenti penali registrati nel casellario di un altro Stato membro possono essere infatti presi in considerazione, a titolo esemplificativo, nel giudizio sulla pericolosità sociale dell'imputato ai fini dell'applicazione di una misura cautelare ovvero nell'ambito di un procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione. L'applicazione del principio di assimilazione con riguardo all'intero procedimento penale, ivi inclusa la fase delle indagini preliminari, nonché la fase dell'esecuzione della pena è peraltro esplicitamente prevista dal paragrafo 2 dell'articolo 3 della Decisione quadro (*vedi supra*).

Infine il **comma 3** precisa che la valutazione delle condanne **non comporta in ogni caso la loro revoca o il loro riesame, non ha effetto sulla loro esecutività e non rileva per le determinazioni relative al procedimento di revisione.**

Ai sensi del paragrafo 3 dell'articolo 3 della Decisione quadro (*vedi supra*) l'obbligo di prendere in considerazione i precedenti penali iscritti nei casellari di altri Stati membri non deve comportare alcuna interferenza con il giudicato penale.

L'articolo 4 infine reca la **clausola di invarianza finanziaria**. All'attuazione del provvedimento e agli adempimenti connessi le amministrazioni dovranno far fronte senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

5. RELAZIONI E PARERI ALLEGATI

Il provvedimento è corredato dalla relazione illustrativa, dalla tabella di concordanza, dalla relazione tecnica, dall'analisi tecnico-normativa, dall'analisi dell'impatto della regolamentazione.

6. RISPETTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE COSTITUZIONALMENTE DEFINITE

Lo schema di decreto non presenta aspetti di interferenza con le competenze costituzionali delle Regioni, in quanto incide su una materia, riguardante le norme processuali penali, di competenza legislativa esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, lett. 1), Cost.).