



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 22.12.2008
COM(2008) 885 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

a norma dell'articolo 14 della decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

a norma dell'articolo 14 della decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto

Scopo principale della decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio è stabilire le norme secondo le quali uno Stato membro riconosce ed esegue nel proprio territorio un provvedimento di blocco dei beni o di sequestro probatorio emesso in sede penale da un'autorità giudiziaria di un altro Stato membro. La decisione quadro si basa sul principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie nella fase preprocessuale, in base al quale il provvedimento di blocco o di sequestro viene riconosciuto senza che sia necessaria alcuna formalità, i motivi di diniego sono rigorosamente limitati e il principio della doppia incriminabilità è in parte abolito.

1.2. Comunicazioni inviate dagli Stati membri

Soltanto sette Stati membri (AT, DK, FI, FR, NL, PL, SE) hanno attuato la decisione quadro prima del termine stabilito (2 agosto 2005). Nel corso del 2006 altri otto Stati membri l'hanno recepita (BE, CY, CZ, ES, HU, SI, SK, UK) e hanno trasmesso la legge di attuazione alla Commissione. BG e LT hanno trasmesso i provvedimenti attuativi nel 2007 (BG ha recepito la decisione quadro immediatamente dopo l'adesione avvenuta l'1 gennaio 2007). EE e LV hanno recepito le disposizioni contenute nella decisione e ne hanno dato notifica alla Commissione nel 2008.

A fine ottobre 2008, la Commissione non aveva ricevuto la legislazione attuativa di otto Stati membri (DE, EL, IE, IT, LU, MT, PT, RO). Pertanto, nell'analisi delle misure di recepimento la relazione non farà riferimento a tali Stati.

1.3. Metodo e criteri di valutazione

L'articolo 14 della decisione quadro prevede che la Commissione rediga una relazione scritta sulle misure adottate dagli Stati membri entro il 2 agosto 2005 per conformarsi a tale strumento. Il ritardo nell'elaborazione della presente relazione è dovuto all'esiguo numero di notifiche pervenute entro il termine fissato originariamente dalla decisione.

Per loro natura, 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 di attuazione (i criteri sono la chiarezza, la certezza del diritto, l'efficacia). Esse non hanno efficacia diretta. Tuttavia il principio dell'interpretazione conforme si impone riguardo alle decisioni quadro adottate nell'ambito del titolo VI del trattato sull'Unione europea¹. Poiché la Commissione non ha il potere di intentare una procedura di infrazione contro uno Stato membro a causa della presunta mancata adozione delle misure necessarie per conformarsi alle disposizioni di una decisione quadro del Consiglio adottata nell'ambito del terzo pilastro,

¹ Sentenza della Corte di Giustizia europea del 16 giugno 2005, causa 105/03, Pupino (GU C 193 del 6.8.2005, pag. 3).

l'oggetto e l'obiettivo di questa relazione si limitano alla valutazione dei provvedimenti di recepimento adottati dai diciannove Stati membri.

2. VALUTAZIONE

Articolo 1 - Scopo

Scopo della decisione quadro è 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. Undici Stati membri (BE, BG, CZ, DK, EE, ES, FI, LV, SE, SK e in termini vaghi SI) hanno recepito lo scopo nei loro ordinamenti nazionali, mentre la legge di attuazione di otto Stati membri (AT, CY, FR, HU, LT, NL, PL, UK) non lo contiene. Alcuni Stati membri hanno rappresentato che tale disposizione, essendo di carattere generale, non necessita di essere recepita.

Articolo 2 - Definizioni

La decisione quadro definisce i termini "Stato di emissione", "Stato di esecuzione", "provvedimento di blocco o di sequestro", "bene" e "prova". Le leggi di attuazione degli Stati membri in linea di massima integrano le definizioni della decisione quadro, tuttavia alcune di esse contengono soltanto alcuni degli elementi necessari. La maggioranza degli Stati membri non ha ritenuto opportuno definire cosa si intende per "Stato di emissione" e "di esecuzione". La maggior parte degli Stati membri ha provveduto a definire "provvedimento di blocco o di sequestro" eccetto che LV e PL. BE e FR hanno invocato l'ordinamento nazionale per quel che concerne la definizione di "sequestro" ma non è stata allegata alcuna disposizione.

Articolo 3 – Figure di reato

Tale disposizione fissa un elenco di figure di reato per le quali è stato abolito il controllo della doppia incriminabilità.

Un cospicuo numero di Stati membri (BG, DK, HU, ES, FI, PL, SK, NL, UK) ha attuato l'elenco di cui all'articolo 3, paragrafo 2 in conformità della decisione quadro (AT, EE, LT e LV non hanno trasmesso la loro legislazione). Tuttavia il diritto interno di BE stabilisce che l'aborto e l'eutanasia non rientrano nella fattispecie di reato di "omicidio volontario, lesioni personali gravi". Ciò è in contrasto con la decisione quadro in quanto è l'ordinamento dello Stato di emissione e non dello Stato di esecuzione a stabilire se una fattispecie di reato rientri o meno nell'elenco. Non è stata ricevuta alcuna disposizione attuativa da parte di CY, CZ, SE e SI.

Articolo 4 - Trasmissione dei provvedimenti di blocco o di sequestro

L'articolo 4, paragrafo 1, stabilisce che il provvedimento di blocco o di sequestro, corredato del certificato, deve essere trasmesso dall'autorità giudiziaria che l'ha adottato direttamente all'autorità competente per la sua esecuzione. Secondo l'ordinamento di otto Stati membri (BG, CY, EE, HU, LT, LV, SI e UK), i documenti devono essere trasmessi attraverso un'autorità centrale che di solito è il ministero della Giustizia o la Procura generale. Altri Stati membri o hanno introdotto un esplicito riferimento a un contatto "diretto" tra le autorità giudiziarie (FR, SK, ES, NL, SE) oppure il contatto diretto risulta dall'elenco delle autorità competenti e non c'è un'autorità centrale (PL). In CZ la decisione è trasmessa direttamente all'autorità giudiziaria competente, ma può anche essere inviata attraverso il ministero della Giustizia o la Procura generale. BE ha stabilito che le decisioni riguardanti il blocco o il sequestro debbano essere trasmesse tramite i pubblici ministeri del Re, i quali non possono essere considerati un'autorità centrale" in quanto svolgono soltanto il compito formale di trasmettere le notifiche.

Articolo 5 – Riconoscimento ed esecuzione immediata

In generale, quasi tutte le leggi attuative hanno previsto una esecuzione in tempi brevi delle richieste di blocco o di sequestro.

• Esecuzione "immediata" (articolo 5, paragrafo 1)

Gli Stati membri prevedono termini diversi, per esempio "senza ritardi" (PL, FI) o "provvedimento trasmesso entro 24 ore dalla decisione di esecuzione" (BG), "senza indebiti ritardi" (DK), "senza indugio" (CZ, HU), "senza indugio e possibilmente entro 24 ore" (SE). AT, ES e FR hanno ripreso la formulazione della decisione quadro, che prevede l'esecuzione "immediata". BE ha invocato le disposizioni nazionali in merito (che non sono state allegate). Alcuni Stati membri non hanno fissato alcun termine. EE non ha attuato tale disposizione evidenziando, invece, la presenza di impedimenti formali all'esecuzione. Tali impedimenti riguardano ad esempio il fatto che la "sentenza" su cui si fonda il blocco o il sequestro non sia passata in giudicato, l'imparzialità dell'organo giurisdizionale, lo status speciale dei cittadini estoni. UK ha emanato una disposizione vaga e generica relativamente alla trasmissione del provvedimento di esecuzione.

• Notifica entro 24 ore (articolo 5, paragrafo 3)

Nella maggior parte dei casi la decisione di blocco o di sequestro viene trasmessa "immediatamente". AT e DK hanno adottato il termine previsto dalla decisione quadro ("al più presto e, quando possibile, entro 24 ore"). Alcuni Stati membri hanno previsto un termine differente, come nel caso di BE ("24 ore, al massimo 5 giorni"), BG ("senza indugio"), CZ ("entro 24 ore, altrimenti senza indebiti ritardi"), ES e NL ("immediatamente, entro 24 ore"), FR e LV ("senza ritardi e possibilmente entro 24 ore"), HU ("senza indugio"), EE e LT ("entro 24 ore"), PL ("immediatamente e possibilmente entro un giorno dal ricevimento del provvedimento"), o SK ("entro 24 ore e, ove non è possibile, al più presto"). Alcuni Stati membri non hanno stabilito alcun termine per l'emissione della decisione (FI, SE). SI non ha attuato affatto tale disposizione. Alcuni Stati membri hanno inoltre formulato una disposizione che prevede l'obbligo per l'autorità giudiziaria competente di dichiarare per iscritto le ragioni per le quali non è stata presa la decisione entro i termini previsti.

Per quanto concerne la notifica dell'avvenuta emissione della decisione (articolo 5, paragrafo 3), in generale gli Stati membri non hanno previsto alcun termine e neanche l'obbligo di notifica. Alcuni Stati membri, invece, hanno stabilito i termini, come nel caso di BE ("immediatamente" al pubblico ministero del Re, il quale notifica "senza ritardi" allo Stato membro di emissione), CZ ("senza indugio"), ES ("senza ritardi, entro 24 ore"), FI ("senza ritardi e possibilmente entro 24 ore"), LT ("immediatamente"), SK ("senza ritardi").

Articolo 6 - Durata del blocco o del sequestro

Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, "lo Stato di esecuzione mantiene il bene bloccato o sotto sequestro fino a quando non abbia risposto in maniera definitiva alla richiesta di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettera a) o b)". In conformità del paragrafo 2, la maggior parte degli Stati membri ha stabilito anche la possibilità di limitare la durata del blocco o del sequestro. Il paragrafo 3 stabilisce che la revoca del provvedimento di blocco o di sequestro emessa dall'autorità giudiziaria dello Stato membro di emissione deve essere eseguita al più presto.

Nel complesso, tale articolo è stato recepito correttamente. Alcuni Stati membri non hanno attuato il paragrafo 2 (AT, EE, SI, UK), altri non hanno stabilito un termine e altri hanno indicato un termine differente (BE: "senza ritardi", BG: "immediatamente"; DK: "senza indebiti ritardi", ES: "senza ritardi", HU e SE: "senza indugio"). CY ha soltanto dichiarato che

un provvedimento straniero può essere modificato o riveduto soltanto dall'autorità giudiziaria o da ogni altra autorità competente del paese straniero che lo ha emesso.

Le leggi di attuazione di AT contengono una dichiarazione di carattere generale al riguardo e la procedura stabilita dall'articolo 58 della legge sull'extradizione e l'assistenza giudiziaria di quel paese (ARHG) non è in linea con il disposto della decisione quadro. Inoltre, AT non ha attuato l'articolo 6, paragrafo 3. SI ha attuato soltanto le disposizioni riguardanti le procedure nazionali e non ha fatto cenno alla decisione dello Stato di emissione né alla sua notifica. SE ha recepito soltanto il paragrafo 3. BG non ha indicato alcun termine al riguardo. UK ha recepito in maniera vaga soltanto il primo paragrafo.

Articolo 7 - Motivi di non riconoscimento o di non esecuzione

L'articolo 7 della decisione quadro comprende quattro motivi facoltativi di non riconoscimento o di non esecuzione del provvedimento di blocco o di sequestro. In generale è stata attuata la maggior parte di questi motivi di rifiuto, tuttavia gli Stati membri spesso li hanno recepiti come motivi obbligatori. Molti Stati membri non hanno adottato disposizioni attuative, tuttavia per taluni di essi si applica la Convenzione del Consiglio d'Europa² (ad esempio per CY).

L'articolo 7, paragrafo 2, prevede che si possa imporre un termine entro il quale il certificato deve essere prodotto, completato o corretto; accettare un documento equivalente; qualora le informazioni fornite risultino sufficienti, dispensare l'autorità giudiziaria di emissione dalla presentazione del certificato. Esso è stato attuato dalla maggior parte degli Stati membri (eccetto BE, CY, DK, EE, SI e UK). L'articolo 7, paragrafo 3, relativo al rifiuto di riconoscere o eseguire un provvedimento di blocco o di sequestro non è stato attuato da CY, EE, SI e UK (si applica la Convenzione del Consiglio d'Europa³). L'articolo 7, paragrafo 4, relativo alla notifica dell'impossibilità pratica di eseguire il provvedimento di blocco o di sequestro è stato attuato parzialmente da FI (soltanto nel caso in cui non è possibile localizzare il bene), BG non ha stabilito né il termine né la modalità della notifica.

Oltre ai motivi di non riconoscimento o di non esecuzione riportati nella decisione quadro, quattordici Stati Membri (BE, BG, CY, CZ, DK, ES, FI, FR, HU, LT, NL, SE, SK, UK) hanno introdotto ulteriori motivi di rifiuto nella loro legislazione nazionale. Ciò chiaramente non è conforme alla decisione quadro. I motivi ulteriori riguardano principalmente le questioni relative ai diritti umani (BE, DK, FR), il conflitto con i principi generali degli Stati membri (CY, CZ) o situazioni in cui il diritto interno vieta una misura o è impossibile l'esecuzione ai sensi del diritto nazionale (ES, HU, NL, UK). Alcuni motivi riguardano inoltre il regime linguistico e gli interessi in materia di ordine pubblico nazionale, sicurezza e giustizia. Purtroppo, abbastanza spesso gli Stati membri hanno fatto riferimento alle disposizioni interne senza allegarle.

Articolo 8 - Motivi di rinvio dell'esecuzione

L'articolo 8, lettera a), riguardante il caso in cui un'indagine penale in corso possa essere pregiudicata, è stato recepito dalla maggior parte degli Stati membri (eccetto che da CY, EE, SI). Nel caso di CY, si applica la Convenzione del Consiglio d'Europa.

Molti Stati membri hanno recepito il motivo di rinvio applicabile qualora il bene o la prova interessati abbiano formato oggetto di un provvedimento di blocco o di sequestro nell'ambito

² La Convenzione relativa al riciclaggio, all'individuazione, al sequestro ed alla confisca dei proventi di reato del 1990.

³ Idem.

di procedimenti penali fino alla revoca di tale provvedimento (eccetto CY, DK, FI, SI). Tuttavia soltanto alcuni Stati membri (AT, BG, ES, FR, NL) hanno attuato il motivo di cui alla lettera c) (il bene è già oggetto di un provvedimento di blocco o di sequestro). FR e UK hanno aggiunto altri motivi (rispettivamente: declassificazione o non trasferibilità della prova da UK). Complessivamente il recepimento dell'articolo 8, paragrafi 2, 3 e 4, è abbastanza soddisfacente (soltanto CY, SE, SI e UK non l'hanno attuato).

Articolo 9 - Certificato

L'articolo 9, paragrafo 2, stabilisce che il certificato trasmesso deve essere tradotto nella lingua ufficiale o in una delle lingue ufficiali dello Stato di esecuzione. All'atto dell'adozione della decisione o successivamente, ogni Stato membro può indicare che accetta una traduzione in un'altra o in altre lingue ufficiali dell'Unione europea (articolo 9, paragrafo 3).

La maggior parte degli Stati membri (AT, BG, DK, ES, FR, HU, PL, UK) accetta soltanto la propria lingua madre come lingua in cui il certificato deve essere redatto. Alcuni non hanno fornito nessuna indicazione sul regime linguistico, il che significa che al momento sono riconosciuti soltanto i certificati tradotti nella lingua nazionale dello Stato membro (CY e SI). Alcuni Stati membri accettano la lingua inglese oltre alla propria lingua madre (EE, LT, LV, NL). Altri accettano, su base di reciprocità, anche lingue diverse dalla propria (CZ, SK).

BE accetta certificati in lingua francese, olandese, tedesca e inglese, SE in svedese, danese, norvegese e inglese e FI in finlandese, svedese e inglese (e anche in altre, qualora il magistrato competente approvi e qualora non vi siano motivi ostativi alla sua approvazione).

Articolo 10 - Successivo trattamento del bene bloccato o sotto sequestro

Il presente articolo riguarda gli atti successivi alla decisione di blocco o sequestro, e precisamente la trasmissione delle richieste di trasferimento della fonte di prova o delle richieste di confisca.

AT, BE, BG, DK, FR, HU, LT, NL, PL e SK hanno attuato il presente articolo. CZ, EE, ES, FI, LV, SE, SI, UK l'hanno attuato soltanto in parte. Per quanto riguarda il paragrafo 3, SK si riferisce soltanto alla prova, non al bene. CY non ha attuato il presente articolo.

Articolo 11 – Mezzi di impugnazione

L'articolo 11 stabilisce che gli Stati membri debbano consentire ad ogni parte interessata, compresi i terzi in buona fede, di disporre di efficaci mezzi di impugnazione senza effetto sospensivo a tutela dei propri legittimi interessi nello Stato di emissione o di esecuzione. Allo stesso tempo i motivi di merito possono essere contestati soltanto nello Stato di emissione. Se l'azione è promossa nello Stato di esecuzione, lo Stato di emissione deve essere informato del merito e dell'esito di tale azione.

Le parti interessate possono proporre impugnazione contro l'esecuzione di un provvedimento di blocco o di sequestro in tutti gli Stati membri. Alcuni Stati membri applicano in toto o in parte le disposizioni nazionali al riguardo e questa è la ragione per la quale alcuni hanno attuato soltanto in parte il presente articolo (CY, DK, HU, LT, SI). Alcuni Stati membri hanno fissato i termini entro i quali proporre impugnazione.

Gli Stati membri solitamente prevedono misure senza effetto sospensivo (ad eccezione di BE e in alcuni casi di CZ). Non tutti gli Stati membri hanno attuato il paragrafo 4 relativo all'adozione di misure atte ad agevolare l'esercizio del diritto di impugnazione, segnatamente fornendo le informazioni alle parti interessate. La disposizione che prevede la possibilità di contestare i motivi di merito di un provvedimento di blocco o di sequestro soltanto nello Stato di emissione è stato attuato solo da BE, BG, CZ, ES, FI, LV, NL e SK.

Articolo 12 - Risarcimento

L'articolo 12 prevede il rimborso da parte dello Stato di emissione allo Stato membro di esecuzione degli importi da questo versati a titolo di risarcimento per i danni causati dall'esecuzione di un provvedimento di blocco o di sequestro, tranne se il danno è dovuto esclusivamente alla condotta dello Stato di esecuzione. Tale disposizione lascia impregiudicata la legislazione nazionale relativamente ad azioni di risarcimento di danni promosse da persone fisiche o giuridiche.

Alcuni Stati membri non hanno recepito affatto tale disposizione (LV, SE, SI, UK), altri hanno ritenuto che non fosse necessario attuarla dal momento che in questi casi lo Stato in questione dovrebbe prendere accordi bilaterali (FR, LT). Per BE la disposizione non va recepita, in quanto impone un obbligo al governo. In altri Stati membri si applicano le disposizioni generali nazionali pertinenti.

BG, DK, EE, ES, FI, PL e SK hanno recepito l'articolo 12 in toto o in parte. In alcuni Stati membri (CZ, ES, SK), vige un diverso insieme di norme sul risarcimento, a seconda che tali Stati siano Stati di emissione o di esecuzione.

3. CONCLUSIONI

L'attuazione della decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio nella legislazione nazionale degli Stati membri dell'Unione europea non è soddisfacente. Questa conclusione si basa principalmente sull'esiguo quantitativo di notifiche di disposizioni attuative pervenute, di cui alcune non fanno neanche riferimento alla decisione quadro (disposizioni adottate al fine di recepire altri strumenti di diritto internazionale). CY e UK hanno integrato solo in parte le disposizioni della decisione quadro (CY per il blocco dei beni e UK per il sequestro probatorio). Le norme notificate da SI evidenziano che in questo Stato membro si applica ancora la normativa tradizionale in materia di assistenza giudiziaria relativamente alle richieste di blocco o di sequestro, e non è, pertanto, attuato il principio del reciproco riconoscimento.

Le diciannove disposizioni nazionali ricevute dalla Commissione presentano molte omissioni e interpretazioni erranee. Esistono tuttavia margini di miglioramento soprattutto per quel che concerne il contatto diretto tra le autorità giudiziarie, i motivi di rifiuto di riconoscimento o di esecuzione del provvedimento di blocco o di sequestro e il risarcimento. Sembra tuttavia garantita la rapida esecuzione dei provvedimenti di blocco o di sequestro.

La Commissione invita gli Stati membri a esaminare la presente relazione e con l'occasione a fornirle, insieme al segretariato del Consiglio, ogni altra informazione utile, rispettando così gli obblighi imposti dall'articolo 14 della decisione quadro. Essa sollecita inoltre gli Stati membri che, come comunicato, stanno elaborando la pertinente legislazione, ad adottare e comunicare al più presto le misure nazionali.