

**NUOVI STRUMENTI DI COOPERAZIONE
IN MATERIA PENALE:
LE DECISIONI QUADRO 2008/909 E 2008/947**

LAURA CESARIS*

1. Il 27 novembre 2008 il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato due decisioni quadro particolarmente importanti nell'ambito della cooperazione giudiziaria, l'una dedicata al tema del trasferimento delle persone condannate, l'altra al tema della esecuzione di «decisioni di sospensione condizionale della pena».

Prima di esaminare questi testi, è forse opportuno ricordare che la decisione quadro è uno degli strumenti previsti dal Trattato istitutivo dell'Unione Europea¹ (di seguito indicato come TUE), per la realizzazione di quello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia", che costituisce uno degli obiettivi prioritari della politica europea in una prospettiva di cooperazione intergovernativa. Proprio alla cooperazione è dedicato il Titolo VI TUE più noto come "terzo pilastro"², che ha subito, a seguito del Trattato di Amsterdam, profonde innovazioni volte a meglio definire gli obiettivi, gli strumenti, e le forme di controllo, posto che le azioni del Titolo VI vengono ad incidere pesantemente sulla libertà e i diritti fondamentali della persona. Il risultato è, dunque, una modifica già nella intitolazione, concernente non più la «cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni», bensì la «cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale», la quale è diretta fra l'altro alla «facilitazione e all'accelerazione della cooperazione tra ministeri competenti e le

* Università di Pavia

¹ Il Trattato è stato firmato a Maastricht nel 1992 ed è stato oggetto di un processo di revisione conclusosi con il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, che ha inciso in modo particolare sulle questioni di interesse comune ricomprese nel c.d. "terzo pilastro".

² Il "primo pilastro", costituito dai Titoli II, III, IV, è dedicato alle Comunità europee (la Comunità europea, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, la Comunità europea dell'energia atomica), il "secondo pilastro", costituito dal Titolo V, concerne la

autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione ai procedimenti e all'esecuzione delle decisioni» (art. 31).

Come già si è accennato, le modifiche apportate al Titolo VI hanno riguardato anche gli strumenti mediante i quali perseguire gli obiettivi: l'art. 34 individua 4 categorie di atti che possono essere adottati dal Consiglio dell'Unione quali espressione di un'azione comune, a sua volta delineata nello stesso art. 34 come risultato di un processo di informazione e consultazione fra gli Stati. Proprio «su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione»³, il Consiglio dell'Unione è chiamato all'adozione degli atti, per la quale è richiesta l'unanimità.

Gli atti individuati sono le "posizioni comuni", le «decisioni quadro», le «decisioni» e le «convenzioni». Le decisioni quadro sono un atto tipico del "terzo pilastro", adottate a seguito di una procedura intergovernativa, in cui il Parlamento europeo esprime solo un parere (come del resto risulta anche nell'incipit delle decisioni quadro in esame, dove compare l'espressione «visto il parere»).

La definizione di tale strumento è contenuta nell'art. 34 par. 2 lett. b TUE e investe due diversi piani, quello funzionale e quello formale.

Quanto al primo, si sottolinea nell'art. 34 par. 2 lett. b come la decisione quadro miri al «ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari», cioè, dunque, a uniformare gli ordinamenti nazionali nella prospettiva del conseguimento degli scopi indicati negli artt. 30 e 31 TUE. Il ricorso a tale misura finalizzato al raggiungimento dell'obiettivo sembra vincolato, posto che è la stessa previsione a indicare la finalità. Sotto questo profilo è facile cogliere l'analogia con la direttiva, che è invece atto tipico del primo pilastro, teso egualmente alla armonizzazione delle differenti legislazioni vigenti negli Stati membri. Si noti, tuttavia, come nell'ambito dell'art. 34 par. 2 lett. b il rapporto tra finalità e strumento sia strettamente individuato, tanto che si è ritenuto il ricorso alla decisione quadro «un obbligo stringente» qualora si voglia tendere alla armonizzazione dei sistemi normativi nazionali⁴.

Per quanto concerne il secondo piano, quello formale, le deci-

politica estera e di sicurezza comune.

³ Le due decisioni quadro in esame sono state adottate appunto a seguito dell'iniziativa di Stati membri, ovvero della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia per quanto riguarda il reciproco riconoscimento delle sentenze penali, e della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese per quella in tema di misure sospensive.

⁴ Cfr. sul punto Condinazzi, Commento all'art. 34, in Trattati della Unione Europea e

sioni quadro nello stesso art. 34 par. 2 lett. b sono definite «vincolanti» per gli Stati membri «quanto al risultato da ottenere», ferma restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Anche da questo punto di vista non sfugge l'analogia ancora una volta con le direttive, dato che sono usate le stesse espressioni che ricorrono nell'art. 249 comma 3 TCE. Tuttavia non si può non evidenziare come nelle decisioni quadro si voglia sottolineare proprio lo spazio rilevante attribuito ai singoli Stati nella determinazione della forma e dei mezzi mediante i quali dare attuazione ai principi in esse contenuti. E ciò perché si è voluto conservare la sovranità nazionale in ordine alla funzione normativa. Senonché le decisioni quadro, una volta pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, entrano in vigore, determinando a carico degli Stati l'obbligo di conformarsi a quanto in esse stabilito. A questo proposito si ricorda che grava in capo agli Stati l'obbligo di informare gli organi dell'Unione delle misure adottate per recepire quanto indicato nelle decisioni quadro. Pur mancando una procedura di controllo diretta a verificare se ed in quale misura gli Stati abbiano provveduto ad adeguare la legislazione interna, le decisioni quadro sono risultate uno strumento particolarmente incisivo mediante il quale si è incentivato il processo di armonizzazione normativa in settori molto diversi fra loro del diritto penale. L'art. 34 specifica poi che le decisioni quadro "non hanno efficacia diretta", senza tuttavia chiarire cosa si intenda con questa espressione. La quale è stata intesa in dottrina nel senso che l'esclusione di efficacia diretta non pregiudica «l'obbligo del giudice nazionale di interpretare il diritto interno in modo conforme alla decisione quadro concorrendo a garantire anche per tale via l'attuazione della misura nell'ordinamento nazionale»⁵. Cioè, la decisione quadro, anche se non si fosse provveduto all'adeguamento della legislazione interna, avrebbe il valore di criterio interpretativo per il giudice nazionale.

Questa interpretazione è stata avallata dalla Corte di giustizia⁶, la quale ha affermato «in capo alle autorità nazionali, ed in particolare ai giudici nazionali, un obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale»⁷. Tale pronuncia è di grande importanza per-

della Comunità Europea, a cura di Tizzano, Giuffré, Milano, 2004, p.136.

⁵ Così Condinazzi, op. cit., p. 139.

⁶ Alla Corte è attribuita dall'art. 35 la competenza in ordine alla validità e alla interpretazione delle decisioni quadro (oltre che delle decisioni e delle convenzioni).

⁷ Così Corte di Giustizia CE 16 giugno 2005, C-105/03, Pupino, punto 34. Questa decisione è stata ampiamente commentata: si vedano, fra i molti commenti, quelli di Aprile, *I rapporti tra diritto processuale penale e diritto dell'Unione europea*, dopo la sentenza della Corte di giustizia sul «caso Pupino» in materia di incidente probatorio, in Cass.

ché viene affermato per la prima volta il principio sopra riportato in relazione agli strumenti del "terzo pilastro".

La Corte di giustizia riconosce che gli strumenti individuati nel titolo VI «comportano effetti analoghi a quelli previsti dal Trattato CE» (art. 249 CE) «al fine di contribuire al perseguimento degli obiettivi», essendo destinati a incentivare la cooperazione. Il conseguimento degli obiettivi giustifica, quindi, secondo la Corte, l'adozione di quelle misure che portano alla realizzazione della cooperazione anche nelle materie penali. Ne consegue che «il principio di interpretazione conforme si impone riguardo alle decisioni quadro adottate nell'ambito del titolo VI», così che il giudice nazionale, come già si è rilevato, nell'applicazione della norma interna è tenuto a seguire l'interpretazione più vicina alla lettera e allo scopo della decisione quadro nel rispetto comunque «dei principi generali del diritto e in specie di quelli della certezza del diritto e di non retroattività».

La sentenza in esame, a prescindere dal suo ambito di operatività (concernente una materia assai delicata quale la protezione delle vittime di reato), assume, come già si è affermato, grande rilievo soprattutto per le ricadute sul sistema comunitario e su quello nazionale: da un lato, il principio della interpretazione conforme, affermato anche in relazione alle decisioni quadro, avvicina sempre più questo strumento alle direttive, accentuando il ruolo delle prime nel processo di cooperazione; dall'altro la immediata vincolatività a livello ermeneutico, riconosciuta alle decisioni quadro, ne assicura la prevalenza sul diritto interno e sembra operare anche in relazione alla legge emanata in attuazione della decisione quadro, nel senso cioè che tale legge deve essere interpretata «alla luce della lettera e dello scopo» della decisione quadro cui si riferisce.

2. Le due decisioni quadro in esame si inseriscono nel programma di azione comune, che comprende, secondo la esplicita indicazione dell'art. 31 par. 1 lett. a TUE la cooperazione in ordine ai procedimenti e all'esecuzione delle decisioni. In questo contesto il tema del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziali occupa uno spazio particolarmente rilevante tanto che il Consiglio dell'Unione europea nel 2000, in adempimento delle conclusioni del Consiglio di Tampere, ha adottato un programma di misure per

pen., 2006, 1165; Armone, *La Corte di Giustizia e il terzo pilastro*, in *Foro it.*, 2006, IV, 585 ss; Fabbriatore, *Caso Pupino: sul riconoscimento dell'efficacia diretta delle decisioni quadro*, in *Dir. pen. proc.* 2006, 640; Frigo e Selvaggi, in *Guida dir.* 2005, f. 26, 74 ss; Manes, *L'incidenza delle decisioni quadro sull'interpretazione in materia penale. Profili di diritto sostanziale*, in *Cass. pen.*, 2006, 1150.

l'attuazione di detto riconoscimento da realizzarsi in tutte le fasi del procedimento penale, e dunque anche nella fase esecutiva e penitenziaria⁸. Come si vedrà poi meglio in seguito, le due decisioni quadro mirano ad offrire maggiori opportunità di reinserimento nel contesto sociale, nella prospettiva di un più ampio ed incisivo processo di responsabilizzazione e di rieducazione, insistendo in particolare sui legami familiari (ed affettivi in genere), su quelli culturali e linguistici. Ma, mentre per quanto concerne le persone condannate condizionalmente tali legami assumono una forte valenza risocializzante, nei confronti dei condannati stranieri a pena detentiva, in realtà viene in rilievo l'assenza, o la carenza, di questi legami, che assume una connotazione penalizzante, aggiungendo un quid di afflittività ulteriore, che motiva il trasferimento.

La prima decisione quadro, la 2008/909, è «relativa al reciproco riconoscimento delle sentenze penali, che irrogano pene detentive o misure privative della libertà ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea».

Il tema non è certo nuovo: numerosi al riguardo sono stati gli interventi nella sede del Consiglio d'Europa⁹ e tutti si fondano sulla numerosa presenza di cittadini stranieri nelle carceri degli Stati membri e sulla consapevolezza che le difficoltà linguistiche, le differenze culturali, l'assenza o la scarsità di rapporti con l'ambiente sociale contribuiscono a rendere più pesante la restrizione della libertà personale e soprattutto rischiano di connotare la espiazione della sanzione inflitta in chiave meramente punitiva, privandola di ogni valenza risocializzante¹⁰.

Alla presenza degli stranieri negli istituti penitenziari è riservata attenzione già nelle Regole minime per il trattamento dei detenuti adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa con Res (73) 5 nonché nelle Regole penitenziarie europee adottate con R (87) 3, che, rispettivamente nelle regole 38 e 44, raccoman-

⁸ In attuazione di questo programma sono state emanate la decisione quadro 2005/214/GAI del 24 febbraio 2005 relativa all'applicazione del reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie e la decisione quadro 2006/783/GAI del 6 ottobre 2006 concernente l'esecuzione degli ordini di confisca.

⁹ Si ricorda che il Consiglio d'Europa è una organizzazione intergovernativa istituita nel 1949, con sede a Strasburgo, a cui aderiscono 47 Stati e che si propone di favorire la creazione di uno spazio democratico e giuridico comune in Europa, organizzato nel rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

¹⁰ Si ricorda che nel sistema penitenziario italiano attenzione è dedicata alla situazione degli stranieri detenuti: l'art.35 reg. esec. raccomanda di «tener conto delle difficoltà linguistiche e delle differenze culturali», e di favorire «possibilità di contatto con le autorità consolari» dei Paesi di provenienza e «l'intervento di operatori di mediazione culturale anche attraverso convenzioni con gli enti locali o con organizzazioni di volontariato».

dano che sia garantito ai detenuti stranieri il «diritto di richiedere contatti con la rappresentanza diplomatica e consolare dello Stato cui appartengono» e che siano loro offerte a tal fine «ragionevoli agevolazioni» e ancora che analoghe opportunità siano assicurate ai detenuti cittadini di Stati che non hanno rappresentanze diplomatiche e ai detenuti apolidi o rifugiati; in tema di alimentazione si raccomanda che questa «tenga conto....., nella misura del possibile, delle esigenze religiose e culturali». E più recentemente le Regole penitenziarie europee adottate con R (2006) 2, dopo aver ripreso questi stessi principi, sottolineano nella regola 37.6 che i detenuti stranieri devono essere informati della possibilità di sollecitare il trasferimento in un altro Paese al fine dell'esecuzione della pena.

Non si può in questo contesto dimenticare la Raccomandazione relativa ai detenuti stranieri, emanata, sempre dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il 21 giugno 1984 con R (84) 12, che suggerisce agli Stati di tener conto di quei fattori, quali la lingua, la religione, le abitudini, che possano nuocere al trattamento risocializzante di tali detenuti, e di porre in essere strumenti utili a ridurre l'impatto negativo, e di ricorrere anche al rimpatrio per favorire il reinserimento sociale (artt. 29 e 30).

Non vi è dubbio che il contributo più rilevante per la risoluzione del problema è venuto dalla approvazione nel 1983, ad opera del Consiglio d'Europa, della Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, la quale ha costituito un momento particolarmente importante e significativo, dato che si fa carico per la prima volta in modo compiuto del problema dell'esecuzione di una sentenza di condanna a carico di cittadini stranieri e del significato che l'esecuzione riveste per questi soggetti.

La Convenzione prende atto di tutto ciò e mira a superare le difficoltà riscontrate, predisponendo un meccanismo di trasferimento semplificato rispetto a quello già previsto dalla Convenzione europea sul valore internazionale dei giudicati penali del 1970, secondo cui Stato di condanna e Stato di esecuzione possono chiedere il trasferimento.

Scopi della Convenzione per il trasferimento delle persone condannate sono la buona amministrazione della giustizia e il reinserimento dei condannati, nella consapevolezza che appunto l'esecuzione della sentenza nel Paese d'origine o in cui si coltivano i propri interessi affettivi e lavorativi può meglio perseguire la finalità rieducativa e contribuire al processo di risocializzazione e di reinserimento nel contesto sociale cui si appartiene. Nella impostazione dunque della Convenzione il trasferimento costituisce

un mezzo, anzi il «miglior mezzo» per raggiungere questi obiettivi, come si legge nei Consideranda.

Proprio per questo la Convenzione supera i confini dei Trattati bilaterali e dei confini europei, dato che è multilaterale e soprattutto è rivolta a tutti gli Stati, anche a quelli non aderenti al Consiglio d'Europa, come prevede l'art.19. La stessa intitolazione della Convenzione, priva dell'aggettivo "europea", e il Rapporto esplicativo confermano questa «vocazione universale»¹¹, proprio perché «deve essere aperta a tutti gli Stati democratici non europei», come si legge nel punto 11 del predetto Rapporto esplicativo. E lo spirito della Convenzione è stato recepito dagli Stati, come dimostra l'alto numero di adesioni (ben 64), fra cui quelle dell'Australia, del Canada, degli Stati Uniti¹². Non solo, ma la possibilità di ricorrere alla Convenzione opera anche nel caso in cui uno solo degli Stati interessati al trasferimento sia parte contraente.

Anche sotto il profilo dei destinatari si è operata una scelta diretta a favorire il processo di reinserimento, dato che vengono presi in considerazione non solo i cittadini ma anche coloro che siano residenti in modo regolare e stabile nello Stato interessato, come ha chiarito l'Accordo per l'applicazione della Convenzione adottato nel 1987.

Nella prospettiva risocializzante acquista un significato peculiare il consenso del condannato, giacché è evidente che un trasferimento contro la volontà del diretto interessato non avrebbe alcun senso, anzi potrebbe rivelarsi assai controproducente.

Per quanto riguarda l'oggetto, la Convenzione fa riferimento a «qualsiasi pena o misura privativa della libertà di durata limitata o illimitata», e comunque di durata almeno pari a sei mesi, come chiarisce l'art. 3 (par. 1 lett. c): la fissazione di questa soglia sembra finalizzata, da un lato, a consentire l'espletamento delle procedure e, dall'altro, a raggiungere l'obiettivo del reinserimento nel contesto sociale. La pena deve essere stata inflitta per fatti che costituiscano reato sia nello Stato di emissione sia nello Stato di esecuzione (art. 3 par. 1 lett. e), cioè vale il principio della doppia incriminabilità.

3. La decisione quadro 2008/909 detta linee guida per il reci-

¹¹ Così si esprime Pisani, *Nuovi temi e casi di procedura penale internazionale*, Milano, 2007, p. 301s.

¹² E' interessante ricordare che osservatori del Canada e degli Stati Uniti d'America, il segretario del Commonwealth e un rappresentante della Fondazione internazionale penale e penitenziaria parteciparono ai lavori del Comitato ristretto, istituito nel 1979 dal Comitato europeo per i problemi criminali (CDPC) con il compito di analizzare i problemi posti dalla presenza di cittadini stranieri negli istituti penitenziari e di elaborare una convenzione che consentisse di superare tali problemi.

proco riconoscimento delle sentenze penali e per l'esecuzione delle sentenze, ponendosi nel solco tracciato (seppure in un contesto diverso e da un organo diverso) dalla Convenzione del 1983, di cui è fortemente debitrice per molte delle scelte adottate.

Innanzitutto nei Consideranda si ricorda come il principio del reciproco riconoscimento, approvato dal Consiglio di Tampere, dovrebbe «diventare fondamento della cooperazione giudiziaria» e come in questi anni il Consiglio si sia mosso per incentivare l'adozione da parte degli Stati membri di meccanismi e di misure volti ad estendere tale principio in funzione della esecuzione delle sentenze nello Stato che meglio possa facilitare il reinserimento della persona condannata nel contesto sociale.

La decisione quadro mira a consentire un ricorso più ampio al trasferimento «al fine di favorire il reinserimento sociale della persona condannata», come si legge nell'art. 3. Il riferimento a tale finalità è più volte presente nei Consideranda (ai numeri 8 e 9) e nella stessa decisione quadro nell'art. 4 commi 2 e 6, evidenziando così che questo è l'interesse preminente perseguito.

Per raggiungere tale obiettivo è stato ampliato il concetto di Stato di esecuzione, che può essere, secondo quanto previsto nell'art. 4, lo Stato di cittadinanza in cui la persona condannata «vive», cioè lo Stato in cui la persona svolge attività lavorativa o ha interessi affettivi e sociali, e a questo proposito è interessante ricordare che nei Consideranda (punto 15) si fa salvo il diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri. Il concetto di Stato di esecuzione ricomprende anche lo Stato verso cui la persona verrà espulsa e ancora qualsiasi Stato che dia il consenso al trasferimento per l'esecuzione. Si noti, tuttavia, che l'ampliamento è circoscritto ai confini dell'Unione europea, giacché si parla sempre ed esclusivamente di Stati membri e sotto questo profilo non si può non rilevare che dunque l'ambito di operatività risulta assai limitato giacché, come è noto, gli Stati aderenti all'Unione europea sono in numero nettamente inferiore rispetto a quelli aderenti al Consiglio d'Europa (rispettivamente 27 e 47). Non solo, ma molto più aperta è la previsione della Convenzione per il trasferimento del Consiglio d'Europa, la quale, benché faccia riferimento allo Stato di cittadinanza, tuttavia consente l'esecuzione – come già si è precisato – anche in Paesi non aderenti all'Unione né al Consiglio d'Europa. L'opzione per l'ambito europeo suscita non poche perplessità perché, se è pur vero che la decisione quadro è uno strumento di cooperazione comunitaria, appare comunque riduttiva e sembra destinata a riproporre problemi sul piano dell'esecuzione con Paesi extraeuropei, e soprattutto a creare problemi

con quei Paesi con i quali vige la Convenzione europea, ma non sussistono altri trattati in materia.

Come già nella Convenzione del Consiglio d'Europa del 1983, il trasferimento è subordinato al consenso della persona condannata disciplinato nelle disposizioni dell'art. 6¹³: il che presuppone che la persona sia informata, in una lingua conosciuta, di tale opportunità e della procedura.

La decisione quadro delimita l'ambito di operatività, precisando che la persona deve trovarsi nello Stato che ha emesso il provvedimento o nello Stato di esecuzione, e che le disposizioni contenute riguardano solo l'esecuzione di pene detentive o di misure privative della libertà personale. A questo proposito nell'art. 1 si precisa che per sentenza si intende «una decisione definitiva emessa da un organo giurisdizionale con la quale viene irrogata una pena nei confronti di una persona fisica» e che pena è «qualsiasi pena detentiva o misura privativa della libertà personale, di durata limitata o illimitata, irrogata a causa di un reato in seguito ad un procedimento penale». Si noti che, benché non sia fissata una soglia minima, tuttavia questa è implicitamente indicata laddove si individua nell'art. 9 come causa di rifiuto per lo Stato di esecuzione il fatto che la durata della pena alla data della ricezione sia inferiore a sei mesi (art. 9 par. 1 lett. h). La scelta sembra riecheggiare quella della Convenzione del 1983.

Non osta alla procedura di trasferimento l'eventuale irrogazione di una sanzione pecuniaria, che verrà eseguita secondo le regole e gli strumenti applicabili in materia, tra cui la decisione quadro 2005/214 del 24 febbraio 2005¹⁴.

Le sentenze devono avere il carattere della definitività e della esecutività, e devono essere state inflitte per reati considerati tali sia dalla legge dello Stato di emissione, sia dalla legge dello Stato richiesto (c.d. principio della doppia incriminabilità): nell'art. 7 è contenuto un elenco di reati, che, se punibili con pena detentiva o misura restrittiva della libertà personale non inferiore a tre anni, non richiedono la verifica della doppia incriminabilità.

Nella decisione quadro non viene data alcuna indicazione utile a definire il concetto di «misura privativa della libertà personale», forse per consentire agli Stati ampia discrezionalità in merito. Non

¹³ Il consenso non viene richiesto quando la sentenza sia trasmessa, unitamente al certificato, allo Stato membro di cittadinanza in cui la persona vive o allo Stato membro verso cui la persona verrà espulsa ai sensi dell'art. 6.

¹⁴ A tale decisione quadro, che si riferisce al reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie, si deve aggiungere anche quella 2006/783 GAI in tema di reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca.

vi è dubbio che, con riferimento al sistema italiano, possano essere prese in considerazione le sanzioni sostitutive, ed in particolare la semidetenzione, che comporta per il condannato «l'obbligo di trascorrere almeno dieci ore al giorno» negli istituti o sezioni di cui all'art. 48 comma 2 ord. penit. (cioè dedicati ai semiliberi), e che comporta altresì la sottoposizione, durante questo periodo di permanenza, alle norme previste dall'ordinamento penitenziario. Mentre per quanto concerne le «misure alternative», in particolare l'affidamento in prova al servizio sociale, l'affidamento terapeutico e la detenzione domiciliare, il discorso è più complesso, e non è questa la sede per affrontarlo.

Nulla si dice sullo status della persona condannata, cioè se sia reclusa oppure libera: se si prende in considerazione il meccanismo sospensivo dell'esecuzione, predisposto dal legislatore italiano nell'art. 656 comma 5 c.p.p. per le condanne a pene di entità inferiore a tre anni (o a quattro e sei anni, rispettivamente per la detenzione domiciliare e per l'affidamento terapeutico), destinato a coloro che sono liberi, parrebbe che almeno per questa fascia di pene la procedura di trasferimento investa soggetti liberi. Non solo, dalla possibilità per lo Stato di esecuzione di adottare misure restrittive della libertà personale a carico della persona condannata che si trovi sul suo territorio per assicurarne la disponibilità, si deduce che la persona sia libera. Tuttavia è evidente che nel disciplinare (negli artt. 15 e 16) il trasferimento e il transito è sottinteso che la persona sia privata della libertà personale, al fine di assicurare il buon esito del trasferimento stesso. Del resto nell'art. 16 si precisa che, qualora uno Stato membro, cui sia chiesto di consentire il transito, non sia in grado di assicurare che non verranno adottate «misure restrittive della libertà personale nel suo territorio per reati commessi o condanne pronunciate prima della partenza dal territorio dello Stato di emissione, quest'ultimo può ritirare la domanda. Dal che, quindi, si desume che la persona condannata è soggetta a misure privative della libertà personale adottate dallo Stato di emissione.

A ciò si aggiunga che nell'art. 10 si disciplina l'ipotesi di riconoscimenti e di esecuzioni parziali, da cui si può dedurre che la persona sia già sottoposta ad esecuzione di pena e quindi possa essere detenuta, e ancora che nell'art. 9 par. 1 lett. h si fa riferimento alla durata della pena «ancora da scontare». E tra le cause che incidono sul computo del residuo di pena rientra proprio l'esecuzione.

Non viene chiarito se la persona condannata possa essere trasferita quando si trovi già in esecuzione con modalità diverse dalla detenzione in carcere: la questione non è di poco conto, ove si pensi agli istituti italiani della detenzione domiciliare o dell'affidamento

in prova al servizio sociale. In particolare per il secondo si pongono non pochi problemi, dato che deputati all'affidamento sono solo i centri di servizio sociale, che sono privi di competenza e non operano all'estero; la esecuzione della misura «comporta l'esercizio di poteri autoritativi per il controllo sull'osservanza delle prescrizioni imposte (art. 47 commi 5, 6 e 9 ord. penit.), sotto la vigilanza del magistrato di sorveglianza (art. 47 comma 10 ord. penit.), e con informazione dell'autorità di pubblica sicurezza (art. 58 ord. penit.), che non potrebbero essere esercitati al di fuori del territorio nazionale in mancanza di accordi con le autorità di altro Stato», come ha riconosciuto nell'ordinanza 2001/146 anche la Corte costituzionale¹⁵. La quale, dopo aver ricordato l'esistenza di strumenti convenzionali internazionali, diretti a consentire che cittadini italiani siano trasferiti in altro Stato per essere sottoposti all'esecuzione della sentenza di condanna, sottolinea come tale eventualità sia «diversa da quella della esecuzione di una misura penale, ad opera delle autorità italiane, sul territorio di un altro Stato, comportando piuttosto l'esecuzione della stessa o di analoga misura ad opera delle autorità di un altro Stato».

Nell'art. 3 si afferma un'ulteriore garanzia costituita dall'«obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i principi giuridici fondamentali sanciti nell'art. 6» TUE, come viene affermato anche nei Consideranda al punto 13, dove si precisa che «nessun elemento della decisione dovrebbe essere interpretato» per escludere il rifiuto della esecuzione «qualora sussistano elementi oggettivi per ritenere che la pena sia stata irrogata al fine di punire per motivi legati al sesso, alla razza, alla religione, alla origine etnica, alla nazionalità, alla lingua, alle opinioni politiche o all'orientamento sessuale». Non solo, ma ancora nei Consideranda (al punto 14) si fanno salve «le norme costituzionali» degli Stati membri «relative al giusto processo, alla libertà di associazione, alla libertà di stampa e alla libertà di espressione negli altri mezzi di comunicazione».

Condizioni per la trasmissione della sentenza e del certificato, e quindi per il trasferimento, sono il consenso della persona, la presenza sul territorio, e inoltre che l'autorità competente dello Stato di emissione abbia «la certezza che l'esecuzione abbia lo scopo di favorire il reinserimento sociale».

L'autorità dello Stato di esecuzione riconosce la sentenza trasmessa dalla corrispondente autorità dello Stato di emissione

¹⁵ Cfr. Corte cost. 9 maggio 2001, n. 146, che ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 47 ord. penit. sollevata, in riferimento agli articoli 3, 4, 16 e 27 Cost., in relazione alla mancata previsione di applicazione all'estero dell'affidamento in prova.

entro 90 giorni dal ricevimento della documentazione e adotta i provvedimenti necessari alla esecuzione della pena, a meno che non invochi uno dei motivi di rifiuto elencati nell'art. 9, concernenti ad es. l'incompletezza del certificato, oppure il contrasto con il principio del *ne bis in idem*, la previsione di cause di non punibilità o di non imputabilità¹⁶.

Nelle more della decisione, ma anche prima di ricevere la sentenza ed il certificato, lo Stato di esecuzione – come già si è accennato – può adottare, anche su richiesta dello Stato di emissione, misure restrittive della libertà personale a carico della persona condannata che si trovi sul suo territorio per assicurarne la disponibilità; e sempre nelle more della decisione, lo Stato di emissione può ritirare il certificato, impedendo così l'esecuzione. Il riconoscimento e l'avvio della esecuzione comportano che lo Stato di emissione non possa più procedere all'esecuzione salvo che nei casi di evasione.

La decisione quadro detta regole per adattare la pena, qualora la durata o la natura sia incompatibile con quanto previsto nello Stato di esecuzione, fermo restando che la pena adattata non può essere più grave di quella irrogata dallo Stato di emissione per durata o per natura (art. 8 par. 4).

L'esecuzione è disciplinata, secondo quanto disposto dall'art. 17 par. 1, dalla legislazione vigente nello Stato di esecuzione, le cui autorità sono le sole competenti ad adottare provvedimenti concernenti le modalità di esecuzione e le misure concedibili, comprese la liberazione condizionale o la liberazione anticipata. In relazione a queste misure viene precisato che lo Stato di emissione può chiedere informazioni circa le disposizioni applicabili e possa accettarne l'applicazione o ritirare il certificato (art. 17 par. 3). Le autorità dello Stato di esecuzione provvedono a dedurre «dalla durata totale della privazione della libertà personale da scontare... il periodo complessivo... già scontato» relativo alla pena per la quale è stata emessa la sentenza (art. 17 par. 2). Per quanto concerne la amnistia o la grazia, queste possono essere concesse sia dallo

¹⁶ L'art. 9 prevede altresì le ipotesi che la pena sia caduta in prescrizione ai sensi dello Stato di esecuzione, o che sia stata irrogata nei confronti di «una persona che, in base alla legislazione dello Stato di esecuzione, non poteva considerarsi, a causa della sua età, penalmente responsabile», o la pena comprenda «una misura di trattamento medico o psichiatrico o altra misura privativa della libertà personale chenon può essere eseguita in base al sistema giuridico o sanitario» dello Stato di esecuzione; o ancora che «la sentenza è stata pronunciata in contumacia, a meno che il certificato indichi che la persona è stata citata personalmente o è stata informatadella data e del luogo del procedimento sfociato nella sentenza pronunciata in contumacia, oppure che la persona ha dichiarato ad un'autorità competente di non opporsi al procedimento».

Stato di emissione che da quello di esecuzione, mentre in ordine a eventuali istanze di revisione del processo la decisione è attribuita solo allo Stato di emissione (art. 19).

Al trasferimento per esecuzione si applica il principio di specialità, secondo cui «la persona non è perseguita, condannata o privata della libertà personale per un reato commesso anteriormente al trasferimento diverso da quello che ha dato luogo al trasferimento stesso» fatte salve alcune eccezioni espressamente indicate nell'art.18¹⁷.

4. Con la disposizione contenuta nell'art. 25, la decisione quadro estende l'ambito di operatività anche alle ipotesi in cui sia stato emanato un mandato d'arresto europeo, e uno Stato membro si impegni ad eseguire la pena nei casi indicati nell'art. 4 par. 6 e nell'art. 5 par. 3 della decisione quadro 2002/584/ GAI. Nell'art. 4, concernente i motivi di rifiuto facoltativo del mandato, si fa riferimento alla possibilità per lo Stato d'esecuzione di rifiutare di eseguire il mandato d'arresto europeo se la persona ricercata è suo cittadino, ovvero dimori o risieda sul suo territorio, purché si impegni a provvedere all'esecuzione della pena (par. 6); nell'art. 5, relativo alle garanzie fornite dallo Stato di emissione, si subordina la consegna alla circostanza che la persona cittadina dello Stato di esecuzione o ivi residente, dopo essere stata ascoltata sia rinviata nello Stato di esecuzione (par. 3).

5. Ricalcando lo schema generale delle decisioni quadro, anche in questa è indicato il giorno dell'entrata in vigore, che coincide con quello della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione, cioè il 5 dicembre 2008, così come espressamente indicato nell'art. 30 che chiude il testo in esame. Gli Stati membri sono chiamati ad adeguare, adottando le misure necessarie, la normativa interna alle direttive contenute nella decisione quadro entro il 5 dicembre 2011, data in cui cesseranno di aver vigore la Convenzione sul trasferimento

¹⁷ Le eccezioni riguardano il caso in cui la persona, pur avendone la possibilità, non abbia lasciato il territorio dello Stato di esecuzione nei 45 giorni successivi alla scarcerazione definitiva o vi abbia fatto ritorno dopo averlo lasciato; il caso in cui il «reato non è punibile con una pena detentiva o una misura di sicurezza privativa della libertà personale»; il caso in cui «il procedimento penale non dà luogo alla applicazione di una misura restrittiva della libertà personale»; il caso in cui la persona «sia passibile di una sanzione o misura che non implichi la privazione della libertà personale, in particolare una sanzione pecuniaria o una misura sostitutiva della medesima, anche se la sanzione o misura sostitutiva può restringere la sua libertà personale»; il caso in cui la persona condannata, dopo il trasferimento, abbia «espressamente rinunciato a beneficiare della regola della specialità riguardo a specifici reati anteriori al suo trasferimento»; il caso in cui vi sia consenso al trasferimento.

delle persone condannate del 1983 e il relativo Protocollo, la Convenzione europea per il valore internazionale dei giudicati penali, il titolo III, cap. V, della Convenzione 19 giugno 1990, sull'accordo di Schengen, relativo ai controlli alle frontiere comuni, la Convenzione tra gli Stati membri della Comunità europea sull'esecuzione delle condanne penali straniere del 13 novembre 1991. Nell'art. 26 espressamente si dispone che la decisione quadro «sostituisce» le disposizioni delle Convenzioni appena richiamate, «fatta salva la loro applicazione fra Stati membri e Stati terzi». Questa previsione sembra in qualche modo contribuire a superare il problema, cui si è accennato retro, dell'ambito operativo più limitato rispetto a quello della Convenzione sul trasferimento delle persone condannate del 1983, posto che quest'ultima continua a trovare applicazione tra gli Stati non aderenti all'Unione.

Nelle more dell'adeguamento si continueranno ad osservare le disposizioni già vigenti nelle ipotesi di richiesta di trasferimento pervenute prima del 5 dicembre 2011. Non solo, ma ogni Stato membro può rendere una dichiarazione secondo la quale, nei casi in cui la sentenza sia stata emanata antecedentemente ad una data fissata dallo stesso Stato e che non può essere successiva al 5 dicembre 2011, si continueranno ad applicare gli strumenti giuridici vigenti a quest'ultima data. La dichiarazione è vincolante nei confronti di tutti gli Stati, indipendentemente dal fatto che abbiano o meno reso analoga dichiarazione.

Nell'art. 29 par. 2 è previsto l'obbligo per gli Stati membri di comunicare «al segretario generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni inerenti al recepimento nella legislazione nazionale» dei principi fissati nella decisione quadro; l'adeguamento della legislazione interna sarà oggetto di valutazione da parte del Consiglio dell'Unione Europea, in particolare, poi, per quanto concerne la previsione del ricorso alle disposizioni della decisione quadro nei casi di esecuzione a seguito di un mandato d'arresto europeo (art. 25). A questa previsione, o meglio alle difficoltà della sua applicazione, è dedicata particolare attenzione, posto che nell'art. 29 par. 4 e 5 si prevede la possibilità di modificare la previsione stessa, qualora vengano ripetutamente segnalate difficoltà di applicazione.

6. La seconda decisione quadro, la 2008/947, come già si è accennato, concerne il reciproco riconoscimento di sentenze condizionalmente sospese, irrogate nei confronti di cittadini stranieri. È strettamente correlata con la decisione quadro 909/2008, di cui costituisce un indispensabile complemento, venendo ad integrare

il sistema di cooperazione, come si chiarisce nella stessa decisione quadro 2008/947.

Anche questa materia è stata oggetto di interventi del Consiglio d'Europa, che ha emanato nel 1964¹⁸ la Convenzione europea per la sorveglianza delle persone condannate o liberate condizionalmente, che ha rappresentato un passaggio particolarmente importante perché è diretta ad organizzare un sistema di cooperazione volto ad applicare, nell'ambito del territorio di uno Stato contraente, misure condizionali adottate da un altro Stato firmatario nei confronti di cittadini stranieri o residenti all'estero, che siano stati oggetto di decisioni penali indipendentemente dalla loro età¹⁹. Presupposto della Convenzione è la riluttanza delle autorità nazionali, pur nella convinzione della validità di provvedimenti sospensivi, ad adottare nei confronti dei soggetti indicati misure la cui esecuzione non sia assicurata anche in altri Paesi, per il timore della commissione di altri reati. Si vogliono, quindi, superare le difficoltà di esecuzione di provvedimenti condizionali in un Paese diverso da quello che li ha applicati: si vuole, cioè, consentire, su iniziativa dello Stato di emissione, l'esecuzione sul territorio dello Stato dove il condannato risiede, di misure di sorveglianza e, in caso di violazione delle stesse, di esecuzione della condanna inflitta. Gli Stati contraenti «si impegnano a prestarsi reciproca assistenza», la quale consiste nella sorveglianza dei condannati da attuarsi, da un lato, mediante l'adozione di misure idonee «a facilitare la riabilitazione ed il riadattamento alla vita sociale» della persona condannata, e dall'altro, mediante forme di «controllo della loro condotta» al fine di ripristinare la pena la cui esecuzione era stata sospesa.

Le decisioni di condanna devono avere il carattere della definitività ed esecutività e devono riguardare reati che sono considerati tali sia nello Stato richiedente che nello Stato richiesto.

La Convenzione prende in considerazione tre ipotesi: a) la richiesta di assicurare solo la sorveglianza del condannato; b) la richiesta di assicurare la sorveglianza e di procedere, eventualmente, in caso di revoca della condizionale, alla esecuzione della condanna; c) la richiesta di assicurare la completa applicazione della condanna.

Lo Stato richiesto, di residenza del condannato, è obbligato, alle condizioni previste, a dare seguito alla richiesta. È previsto

¹⁸ Per l'Italia è entrata in vigore il 22 agosto 1975, ben 10 anni dopo la sua adozione, a seguito della ratifica con l. 15 novembre 1973, n. 772: il che ha permesso di raggiungere il quorum necessario per l'entrata in vigore della Convenzione stessa.

¹⁹ Il che comporta che siano esclusi i minori «oggetto di misure senza carattere penale», come si legge nel Rapporto esplicativo.

l'obbligo di reciproca informazione tra gli Stati sulle circostanze che possano avere rilievo ai fini della attuazione delle misure di assistenza richieste.

Il tema era così fortemente sentito che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 1979 ha emanato la Raccomandazione R (79)14 volta a sollecitare innanzitutto la ratifica della Convenzione in esame e a incentivare il ricorso, da parte degli Stati già firmatari, ai principi fissati nella Convenzione stessa e a facilitarne l'applicazione. Tuttavia la Convenzione, benché caratterizzata da una spiccata elasticità quanto alle procedure da seguire e alle misure applicabili, e benché "rafforzata" dalla emanazione della Raccomandazione R (79)14, è stata ratificata da pochi Stati e con non poche riserve²⁰.

Partendo da questa constatazione, cui è fatto esplicito cenno nei Consideranda della decisione quadro al punto 4, e tenuto conto che scopo della cooperazione giudiziaria è il conseguimento di un elevato livello di sicurezza per tutti i cittadini, il Consiglio dell'Unione europea ha ritenuto opportuno dettare linee guida che portino a migliori risultati non solo sul piano della sicurezza della collettività ma anche e soprattutto sul piano del recupero delle persone condannate. Tali obiettivi paiono più facilmente raggiungibili ove si consideri che molte delle sanzioni sostitutive sono comuni agli Stati membri, così come le prescrizioni riguardanti il comportamento, la residenza, l'istruzione e la formazione, le attività ricreative. È interessante osservare che nei Consideranda al punto 11 si suggerisce anche il ricorso a modalità di controllo, quali il «monitoraggio elettronico», per favorire l'applicazione di misure sospensive, che poi non viene invece indicato nel testo della decisione quadro.

Scopo dunque dichiarato nell'art.1 è «la riabilitazione sociale delle persone condannate», la «protezione delle vittime e del pubblico in generale» nonché «l'applicazione di opportune misure di sospensione condizionale e di sanzioni socialmente utili» volte ad evitare la recidiva, sul presupposto del mutuo riconoscimento e della partecipazione di tutti gli Stati. L'importanza del raggiungimento di questi obiettivi è sottolineata dal fatto che si prevede l'intervento dell'Unione europea, in virtù del principio di sussidiarietà, per migliorare la legislazione degli Stati in materia, «in considerazione del carattere transfrontaliero delle situazioni interessate (come si legge nei Consideranda al punto 24 e come si deduce dall'art. 26).

Si noti come proprio nell'articolo di esordio si definiscano gli

²⁰ Sono solo 19 gli Stati che hanno ratificato la Convenzione in esame, e tra quelli che non l'hanno neppure firmata figurano il Regno Unito, la Russia, la Spagna, la Svizzera.

obiettivi della decisione quadro, e si dedichi particolare attenzione al profilo della sicurezza collettiva proprio perché si tratta di sentenze di condanna, la cui esecuzione viene sospesa condizionalmente, o di provvedimenti di liberazione condizionale.

L'ambito di operatività è circoscritto al «riconoscimento delle sentenze e, se del caso, delle decisioni di sospensione condizionale» e «al trasferimento di competenza per la sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive, nonché a tutte le altre decisioni relative ai punti indicati, essendo esclusa l'esecuzione delle sentenze che infliggono pene detentive o misure restrittive della libertà personale, che sono oggetto della decisione quadro 2008/909, e delle sentenze che comportano sanzioni pecuniarie e decisioni di confisca, le quali sono oggetto della decisione quadro 2005/214. Nell'art. 2 si provvede a fornire una dettagliata definizione di «sospensione condizionale», di «condanna condizionale», di «sanzione sostitutiva», di «decisione di sospensione condizionale», di «liberazione condizionale», di «liberazione condizionale», di «misure di sospensione condizionale»²¹. Nell'art. 4 si definisce ulteriormente l'ambito di operatività, precisando che la decisione quadro si applica alle «misure di sospensione condizionale o sanzioni sostitutive», che consistano nell'«obbligo della persona condannata di comunicare a una determinata autorità

²¹ Per «sospensione condizionale della pena» si intende «una pena detentiva o una misura restrittiva della libertà personale la cui esecuzione è sospesa condizionalmente, in tutto o in parte, al momento della condanna attraverso l'imposizione di una o più misure di sospensione condizionale. Tali misure di sospensione condizionale possono essere incluse nella sentenza stessa o determinate in una separata decisione di sospensione condizionale presa da un'autorità competente». Per «condanna condizionale» si intende una sentenza in cui «l'imposizione della pena sia stata condizionalmente differita imponendo una o più misure di sospensione condizionale o in cui una o più misure di sospensione condizionale siano imposte invece di una pena detentiva o di una misura restrittiva della libertà personale. Tali misure di sospensione condizionale possono essere incluse nella sentenza stessa o determinate in una separata decisione di sospensione condizionale presa da un'autorità competente». La «sanzione sostitutiva» viene definita come «una sanzione, diversa da una pena detentiva, da una misura restrittiva della libertà personale o da una pena pecuniaria, che impone un obbligo o impartisce un'istruzione». La «decisione di sospensione condizionale» è «una sentenza o una decisione definitiva di un'autorità competente dello Stato di emissione presa sulla base di tale sentenza» che «assicura la liberazione condizionale», o che «impone misure di sospensione condizionale»; per «liberazione condizionale» si intende «una decisione definitiva di un'autorità competente o derivante dalla legislazione nazionale per la liberazione anticipata di una persona condannata dopo che questa abbia scontato parte della pena detentiva o della misura privativa della libertà, attraverso l'imposizione di una o più misure di sospensione condizionale»; e le «misure di sospensione condizionale» sono definite come «gli obblighi e le istruzioni imposti da un'autorità competente, conformemente al diritto interno dello Stato di emissione, nei confronti di una persona fisica in relazione a una sospensione condizionale della pena, a una condanna condizionale o a una liberazione condizionale».

ogni cambiamento di residenza o di posto di lavoro; nel «divieto di frequentare determinate località, posti o zone definite dello Stato di emissione o dello Stato di esecuzione»; nell'«obbligo contenente restrizioni del diritto di lasciare il territorio dello Stato di esecuzione; in istruzioni riguardanti il comportamento, la residenza, l'istruzione e la formazione, le attività ricreative, o contenenti limitazioni o modalità di esercizio di un'attività professionale; nell'«obbligo di presentarsi nelle ore fissate presso una determinata autorità; nell'«obbligo di evitare contatti con determinate persone»; nell'«obbligo di evitare contatti con determinati oggetti che sono stati usati o che potrebbero essere usati dalla persona condannata a fini di reato»; nell'«obbligo di risarcire finanziariamente i danni causati dal reato e/o obbligo di fornire la prova dell'osservanza di tale obbligo»; nell'«obbligo di svolgere un lavoro o una prestazione socialmente utile»; nell'«obbligo di cooperare con un addetto alla sorveglianza della persona o con un rappresentante di un servizio sociale responsabile riguardo alle persone condannate»; nell'«obbligo di assoggettarsi a trattamento terapeutico o di disintossicazione». E ancora si prevede, nello stesso art. 4 par. 2, che il Consiglio metta «a disposizione di tutti gli Stati membri e della Commissione le informazioni ricevute» in merito a «quali misure di sospensione condizionale e sanzioni sostitutive», oltre a quelle ora riportate, ogni Stato «è disposto a sorvegliare». La previsione mira a incentivare il più possibile il riconoscimento delle decisioni.

Le decisioni devono avere il carattere della definitività e della esecutività, e devono essere state inflitte per reati considerati tali sia dalla legge dello Stato di emissione, sia dalla legge dello Stato richiesto²² (c.d. principio della doppia incriminabilità): nell'art. 10 è contenuto un elenco di reati, che, se punibili con pena detentiva o misura restrittiva della libertà personale non inferiore a tre anni, non richiedono la verifica della doppia incriminabilità, dando luogo al «riconoscimento della sentenze e, se del caso, della decisione di sospensione condizionale e alla sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive».

Benché non sia fissata una durata minima della sospensione o della sanzione sostitutiva, tuttavia questa si ricava implicitamente dai motivi di rifiuto adducibili dallo Stato di esecuzione, tra i quali figura il fatto che la durata sia inferiore a sei mesi (art. 11 par. 1 lett. j).

²² Per «Stato di emissione» si intende ai sensi dell'art. 2 par. 2 n. 9 «lo Stato membro in cui è emessa una sentenza»; per «Stato di esecuzione» «lo Stato membro in cui le misure di sospensione condizionale e le sanzioni sostitutive sono sorvegliate a seguito di una decisione presa conformemente all'articolo 8».

L'ambito di operatività della decisione quadro è definito anche sotto il profilo soggettivo, essendo diretta ad «autori di reato che non risiedono nello Stato di condanna». Si può osservare come assuma valenza fondamentale (peraltro in entrambe le decisioni quadro) l'inserimento nel contesto ambientale, nel quale la persona possa ritrovare legami affettivi, sociali, culturali, così che si mira a favorire la trasmissione della sentenza e della decisione di sospensione condizionale allo Stato «in cui la persona condannata risiede legalmente e abitualmente, nei casi in cui quest'ultima sia ritornata o voglia ritornare in detto Stato» (art. 5 par. 1). Su richiesta della persona condannata ciò può avvenire in relazione ad uno Stato membro «diverso da quello in cui la stessa persona risiede legalmente e abitualmente, previo consenso» dello Stato di esecuzione (art. 5 par. 2). Per quanto concerne questa ipotesi gli Stati sono chiamati, in sede di attuazione, a definire «le condizioni per la trasmissione di una sentenza e, se del caso, di una decisione di sospensione condizionale». Si noti che la competenza dello Stato di esecuzione può cessare, ai sensi dell'art. 20, e la competenza può essere ritrasferita all'autorità competente dello Stato di emissione quando «la persona condannata si sottragga alla giustizia o non abbia più una residenza legale e abituale nello Stato di esecuzione», o quando «nello Stato di emissione sia in corso un nuovo procedimento penale contro la persona in questione».

L'iter è analogo a quello disciplinato nella decisione quadro 2008/909 per il trasferimento dei condannati, con la peculiarità che il termine fissato è più breve (60 giorni ex art. 12) rispetto a quello indicato nella decisione quadro 2008/909.

È accolto anche nel testo in esame il principio secondo cui, una volta eseguito il trasferimento, si applica la legge dello Stato di esecuzione, le cui autorità provvedono ad adattare «la natura o la durata» delle misure sospensive e delle sanzioni sostitutive che siano «incompatibili con la legislazione vigente nello Stato di esecuzione», facendo in modo che la misura di sospensione condizionale, la sanzione sostitutiva o la durata del periodo di sospensione condizionale corrispondano «il più possibile a quella irrogata nello Stato di emissione», e che non sia «più severa» o più lunga di quella originariamente imposta o, al contrario, non sia inferiore al massimo previsto per reati equivalenti nella legislazione dello Stato di esecuzione (art. 9). Le autorità dello Stato di esecuzione sono le sole competenti per ogni decisione connessa con la sospensione condizionale e con la liberazione condizionale, specie in relazione ad eventuali inosservanze, e possono quindi adottare provvedimenti di modifica delle prescrizioni, di revoca della sospensione

della esecuzione della sentenza o di imposizione di pena detentiva, fatta salva la facoltà, per lo Stato di esecuzione, di rifiutare la competenza in ordine alle ultime due ipotesi citate. Vale, tuttavia, il principio secondo cui provvedimenti concernenti amnistia e grazia possono essere adottati da entrambi gli Stati, mentre per quanto concerne la revisione è competente solo lo Stato di emissione (art. 19).

La decisione quadro in esame si chiude con la previsione della sua entrata in vigore nel giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Unione europea (art. 27), e cioè il 6 dicembre 2008, nonché di un termine, fissato al 6 dicembre 2011, entro il quale le disposizioni in essa contenute sostituiranno quelle della Convenzione europea del Consiglio d'Europa per la sorveglianza delle persone condannate o liberate condizionalmente. Tuttavia agli Stati è riconosciuta la facoltà di «continuare ad applicare gli accordi o le intese bilaterali o multilaterali vigenti dopo il 6 dicembre 2008 nella misura in cui consentano di andare oltre gli obiettivi della presente decisione e contribuiscano a semplificare o agevolare ulteriormente le procedure di sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive». Così come è riconosciuta la facoltà di «concludere accordi o intese bilaterali o multilaterali dopo il 6 dicembre 2008 nella misura in cui consentano» di raggiungere ed anzi migliorare gli obiettivi perseguiti.

L'attribuzione di queste facoltà (che compare peraltro in tutte e due le decisioni analizzate) permette margini considerevoli di autonomia, sia pure a senso unico, cioè finalizzata a raggiungere una più ampia ed articolata cooperazione nel settore dell'esecuzione penale, come viene chiaramente indicato proprio dalla espressione usata «nella misura in cui», che delimita appunto lo spazio di operatività: del resto non si può dimenticare che, secondo quanto disposto nell'art. 34, le decisioni quadro sono vincolanti «quanto al risultato da ottenere». In tal modo si sottolinea come la semplificazione delle procedure e una loro più diffusa applicazione siano l'obiettivo che gli Stati sono chiamati a perseguire con ogni mezzo e del cui livello di realizzazione rispondono al Consiglio. Nell'art. 26, infatti, si prevede un meccanismo di controllo ad opera della Commissione, che entro il 6 dicembre 2014 deve redigere «una relazione sulla base delle informazioni ricevute dagli Stati» concernenti le misure adottate per conformarsi alle disposizioni della decisione quadro e comunicate, oltre che alla

stessa Commissione, al segretario generale del Consiglio (art. 25 par. 2), proprio perché quest'ultimo provveda a valutare i provvedimenti normativi emanati dagli Stati e la loro rispondenza alle finalità della decisione quadro in esame.