

# Cassazione penale

direttore scientifico **Domenico Carcano**  
condirettore **Mario D'Andria**  
LV - novembre 2015, n° 11

II

20  
15

| estratto

IL TORMENTATO CAMMINO  
DEL DIRITTO PENALE COMUNITARIO  
ITALIANO TRA PROCEDURE  
DI INFRAZIONE, *PRE-ALERTS* DELLA  
COMMISSIONE E LEGGI DELEGA

*di* Nicola Canestrini

## | 535 IL TORMENTATO CAMMINO DEL DIRITTO PENALE COMUNITARIO ITALIANO TRA PROCEDURE DI INFRAZIONE, *PRE-ALERTS* DELLA COMMISSIONE E LEGGI DELEGA

### *Italy's Though Road Towards a System of European Criminal Justice Between Infringement Procedures, Commission Pre-Alerts and Delegated Laws*

Con la fine del periodo transitorio, i provvedimenti dell'Unione Europea in tema di cooperazione di polizia e cooperazione giudiziaria in materia penale adottati prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sono soggetti ai poteri di controllo della Commissione ed alla giurisdizione della Corte di Giustizia. Il contributo si concentra su 4 relazioni preliminari della Commissione riguardanti la prima l'attuazione delle decisioni quadro sul mandato di arresto europeo, la seconda sul reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, le decisioni di sospensione condizionale e le sanzioni sostitutive e delle misure alternative alla detenzione cautelare, la terza sul rispetto delle decisioni di condanna tra Stati membri dell'Unione europea in occasione di un nuovo procedimento penale e l'ultima sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali.

Ad oggi l'Italia non ha dato attuazione alla maggior parte dei provvedimenti suddetti, anche con la recente l. 9 luglio 2015, n. 114 è stata conferita delega al Governo per il recepimento dei suddetti atti dell'Unione europea.

*With the end of the transitional period, all the EU measures dealing with police and judicial cooperation in criminal matters adopted before the entry into force of the Lisbon Treaty are subject to the enforcement powers of the European Commission and the judicial scrutiny of the Court of Justice of the European Union over legislative measures adopted in these fields.*

*The study focuses on 4 pre-alert reports the Commission has already submitted, regarding the implementation since 2007 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2011), the implementation of Framework Decisions 2008/909/JHA, 2008/947/JHA and 2009/829/JHA on the mutual recognition of judicial decisions on custodial sentences or measures involving deprivation of liberty, on probation decisions and alternative sanctions and on supervision measures as an alternative to provisional detention (2014), the implementation of Framework Decision 2008/675/JHA of 24 July 2008 on taking into account of convictions in the Member States of the European Union in the course of new criminal proceedings (2014) and, finally, the implementation of Framework Decision 2009/948/JHA of 30 November 2009 on prevention and settlement of conflicts of jurisdiction in criminal proceedings (2014).*

*Until nowadays Italy has failed to give implementation to most of the abovementioned legal instruments, but it should be mentioned that Law N. 114/2015 of July 9<sup>th</sup>, 2015 delegates the Italian Government to implement the Framework Decisions in discussion.*

*(Traduzione in inglese a cura dell'Autore)*

di **Nicola Canestrini**  
Avvocato

**Sommario** 1. Introduzione. — 2. La procedura di infrazione (cenni). — 3. Le procedure di infrazione contro l'Italia. — 4. I *pre-alerts* della Commissione. — 4.1. La relazione della Commissione sull'attuazione della decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (COM (2011) 175). — 4.2. La relazione della Commissione sull'attuazione delle decisioni quadro 2008/909/GAI, 2008/947/GAI e 2009/829/GAI relative al reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, delle decisioni di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive e delle misure alternative alla detenzione cautelare (COM(2014)57). — 4.3. La relazione della Commissione sull'attuazione della 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 (COM (2014) 312). — 4.4. La relazione della Commissione sull'attuazione della decisione quadro 2009/948/GAI sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali (COM (2014) 313). — 5. Conclusioni.

## 1. INTRODUZIONE

Come noto, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha segnato la fine del "terzo pilastro" riguardante la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale <sup>(1)</sup>; le relative disposizioni sono state integrate nel titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e sono quindi soggette alle stesse norme che disciplinano tale titolo <sup>(2)</sup>.

Peraltro, al fine di «organizzare la transizione dalle disposizioni istituzionali dei trattati applicabili prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona a quelle previste da detto trattato» <sup>(3)</sup>, il Protocollo sulle disposizioni transitorie allegato al trattato ha previsto, da un lato, che gli atti dell'Unione nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale adottati in precedenza mantenessero i loro effetti giuridici <sup>(4)</sup> e, dall'altro, che fossero soggetti ad una fase transitoria di 5 anni dall'entrata in vigore <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Il Trattato di Maastricht nel 1992 ha modificato i precedenti trattati europei e ha creato un'Unione europea fondata su tre pilastri: le Comunità europee, la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la cooperazione in materia di giustizia e affari interni (GAI), comprensiva, oltre alla materia della cooperazione di polizia e giudiziaria penale, anche della materia della cooperazione giudiziaria civile e di quella relativa a visti, asilo ed immigrazione; il Trattato di Amsterdam del 1999 modifica, *inter alia*, le materie del terzo pilastro che vengono limitate alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (COPEN) con prerogative limitate delle istituzioni europee diverse dal Consiglio.

<sup>(2)</sup> Cosiddetta "lisbonizzazione" o "comunitarizzazione" della cooperazione di polizia e giudiziaria penale.

<sup>(3)</sup> Cfr. "considerando" del Protocollo sulle disposizioni transitorie ("Protocollo 36") del Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

<sup>(4)</sup> Cfr. art. 9 Protocollo 36: «Gli effetti giuridici degli atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione 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». Ciò vale anche per le convenzioni concluse tra Stati membri in base al trattato sull'Unione europea. Gli atti adottati sulla base giuridica del vecchio art. 34 TUE conservano i loro effetti fino a che «non saranno stati abrogati, annullati o modificati in applicazione dei trattati».

<sup>(5)</sup> Sulle conseguenze della fine della fase transitoria cfr. MITSILEGAS, CARRERAA, EISELE "The End of the Transitional Period for Police and Criminal Justice Measures Adopted before the Lisbon Treaty. Who Monitors Trust in the European Justice Area?", 2014 sub [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509998/IPOL\\_STU%282014%29509998\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509998/IPOL_STU%282014%29509998_EN.pdf). Basta consultare l'elenco degli atti dell'Unione nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale adottati prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che cessano di applicarsi al Regno Unito a decorrere dal 1° dicembre 2014 a norma dell'art. 10, par. 4, seconda

La conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona <sup>(6)</sup> aveva peraltro invitato il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, «nell'ambito delle rispettive attribuzioni, ad adoperarsi per adottare, nei casi opportuni e per quanto possibile entro il termine di cinque anni, atti giuridici che modificassero o sostituissero gli atti dell'Unione nel settore della cooperazione giudiziaria e in materia penale adottati prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona» <sup>(7)</sup>.

## 2. LA PROCEDURA DI INFRAZIONE (CENNI)

Lo scorso 1° dicembre 2014 è scaduto il periodo transitorio previsto per lo spazio di giustizia dal Trattato di Lisbona <sup>(8)</sup>. Ciò comporta, fra l'altro, che la Corte di Giustizia ha ora acquistato piena giurisdizione sull'attuazione della normativa in tema di cooperazione giudiziaria e di polizia in

frase, del Protocollo (n. 36) sulle disposizioni transitorie (*sub* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32014Y1201%2803%29>) e l'elenco degli atti dell'Unione adottati prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale che sono stati modificati da un atto applicabile al Regno Unito adottato dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona e che restano pertanto applicabili al Regno Unito, quali modificati o sostituiti (*sub* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32014Y1201%2804%29>) per arrivare facilmente ad oltre 70 atti dell'Unione nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (dall'Azione comune 97/827/GAI, del 5 dicembre 1997, che istituisce un meccanismo di valutazione dell'applicazione e dell'attuazione a livello nazionale degli impegni internazionali in materia di lotta contro la criminalità organizzata alla Decisione 2000/375/GAI del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet; dalla Decisione 2000/641/GAI del Consiglio, del 17 ottobre 2000, che istituisce un segretariato delle autorità di controllo comuni preposte alla protezione dei dati istituite dalla Convenzione che istituisce un ufficio europeo di polizia (Convenzione Europol), dalla Convenzione sull'uso dell'informatica nel settore doganale e dalla Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (Convenzione di Schengen) alla Decisione 2002/187/GAI del Consiglio, del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità; dalla Decisione 2002/348/GAI del Consiglio, del 25 aprile 2002, concernente la sicurezza in occasione di partite di calcio internazionali alla Decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni, dalla Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, alla Decisione 2008/976/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa alla Rete giudiziaria europea, ...).

<sup>(6)</sup> Cfr. Dichiarazione n. 50 delle "Dichiarazioni allegatae all'atto finale della conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007" che può essere consultata, con la versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, *sub* [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2012.326.01.0001.01.ITA#C\\_2012326IT.01033701](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.ITA#C_2012326IT.01033701) ed è pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 326, 26 ottobre 2012 (2012/C 326/01).

<sup>(7)</sup> Ciò è peraltro avvenuto in un numero di casi limitati: si ricorda, ad esempio, la Direttiva 2011/93/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile (da recepire entro il 18 dicembre 2013 con procedura di infrazione contro l'Italia in corso *sub* n. 134/2014; il 16 luglio 2015 è stata indirizzato anche all'Italia un "parere motivato" ex art. 258 TFUE con termine di 2 mesi per notificare alla Commissione tutte le misure adottate per assicurare la piena attuazione della direttiva, comprese quelle per allineare la legislazione nazionale con la normativa dell'UE), e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio; la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime (con termine per il recepimento negli ordinamenti nazionali previsto per il 6 aprile 2013; a seguito del mancato rispetto del termine, la Commissione ha aperto la procedura di infrazione *sub* n. 2013/228, chiusa in data 16/07/2015 a seguito dell'entrata in vigore del d.lg. 4 marzo 2014, n. 24), che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI sulla lotta alla tratta degli esseri umani e la direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato (da recepire entro il 16 novembre 2015) e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale.

<sup>(8)</sup> Protocollo (n. 36) sulle disposizioni transitorie del Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009; ed in particolare il Titolo VII; "Disposizioni transitorie relative agli atti adottati in base ai titoli V e VI del Trattato sull'Unione Europea prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona" che *sub* art. 10 dispone che: «1. A

ambito penale, mentre la Commissione può avviare procedimenti di infrazione nei confronti dello Stato membro che violi il diritto dell'UE.

In sintesi, la procedura d'infrazione mira a rilevare eventuali inadempimenti, da parte degli Stati, degli obblighi ad essi imposti dal diritto dell'Unione europea (artt. 258-260 TFUE).

La prima fase della procedura formale <sup>(9)</sup> – definita «precontenziosa» – si apre con l'invio allo Stato membro ritenuto inadempiente di una *lettera di costituzione in mora* detta di «intimazione» o di «addebito» (“*formal notice*”). Allo Stato interessato è assegnato un **termine** per presentare osservazioni (art. 258.1 TFUE). Valutate tali osservazioni, ovvero decorso vanamente il termine per la loro presentazione, la Commissione può inviare allo Stato un *parere motivato* (“*reasoned opinion*”), indicando le misure che lo stesso dovrebbe adottare per porre fine all'inadempimento e assegnando un *termine* entro il quale provvedere (art. 258.1 TFUE).

Ove il parere sia emesso, se lo Stato non si conforma ad esso nel termine fissato dalla Commissione, quest'ultima può *deferire il caso alla Corte di Giustizia dell'Unione europea*, avviando in tal modo la fase «contenziosa» della procedura (art. 258.2 TFUE). Se la Corte di Giustizia riconosce <sup>(10)</sup> che lo Stato membro in questione è venuto meno ad uno degli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto UE, a tale Stato è fatto divieto di applicare le disposizioni dichiarate in contrasto con il Trattato, mentre, se del caso, esso dovrà adottare tutti i provvedimenti necessari per adempiere ai propri obblighi derivanti dal diritto UE (art. 260.1 TFUE). Di regola, tali provvedimenti non sono indicati dalla sentenza, ma spetta invece allo Stato membro inadempiente individuare le misure necessarie più appropriate. L'esecuzione deve iniziare immediatamente e deve concludersi nel più breve tempo possibile.

### 3. LE PROCEDURE DI INFRAZIONE CONTRO L'ITALIA

Lo stato delle procedure di infrazione e, più in generale, del contenzioso riguardante l'Italia risulta da alcuni anni particolarmente gravoso <sup>(11)</sup>.

---

titolo di misura transitoria e 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 del trattato di Lisbona, le attribuzioni delle istituzioni alla data di entrata in vigore di detto trattato sono le seguenti: le attribuzioni della Commissione ai sensi dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea non sono applicabili e le attribuzioni della Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi del titolo VI del trattato sull'Unione europea, nella versione vigente prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, restano invariate, anche nel caso in cui siano state accettate in forza dell'articolo 35, paragrafo 2 di detto trattato sull'Unione europea. (...) 3. In ogni caso la misura transitoria di cui al paragrafo 1 cessa di avere effetto cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona».

<sup>(9)</sup> La procedura formale segue il vano esperimento della c.d. Risoluzione rapida (c.d. dialogo strutturato o EU Pilot): se la Commissione individua una possibile violazione del diritto dell'UE o quest'ultima viene segnalata in una denuncia, la Commissione cerca di risolvere rapidamente il problema sottostante con lo Stato membro in questione attraverso un dialogo strutturato. Gli Stati membri possono fornire ulteriori informazioni di natura fattuale o giuridica su un potenziale caso di violazione del diritto dell'Unione, con l'intento di trovare una soluzione rapida nel rispetto del diritto dell'UE e quindi evitare di ricorrere a procedimenti formali d'infrazione (cfr., testualmente, [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index\\_it](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_it); per la base giuridica di tale progetto nato come piattaforma online utilizzata dagli Stati membri e dalla Commissione per chiarire il contesto fattuale e giuridico dei problemi derivanti dall'applicazione del diritto dell'Unione, cfr., tra gli altri, Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2014 sulla 29ª relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea (2011) 2013/2119 (INI).

<sup>(10)</sup> La natura della sentenza che accerta l'infrazione è, infatti, meramente dichiarativa (cfr. COSTANZO, MEZZETTI, RUGGERI, *Lineamenti di Diritto costituzionale dell'Unione Europea*, vol. VI, Giappichelli, 2014, p. 355).

<sup>(11)</sup> Testualmente, Dipartimento Politiche Europee, Presidenza Consiglio dei Ministri, <http://www.politicheeuropee.it>, visitato il 24 agosto 2015, che riferisce di un “sensibile miglioramento” negli ultimi anni.

Secondo il Dipartimento delle politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri <sup>(12)</sup>, al 31 agosto 2015 il numero complessivo delle procedure d'infrazione a carico del nostro Paese ammonta a 99 casi, di cui 75 per violazione del diritto dell'Unione e 24 per mancato recepimento di direttive <sup>(13)</sup>.

In estrema sintesi, quanto allo stato della procedura, oltre la metà delle procedure di infrazione sono nella fase della messa in mora, 24 sono nella fase del Parere motivato (per ulteriori 3 è stato emesso un parere motivato complementare), una è sfociata in un ricorso.

Più precisamente, quanto alla materia, nei confronti del nostro Paese sono pendenti 18 procedure di infrazione in materia di ambiente, 12 nei trasporti, 8 nella materia fiscale e doganale, 6 negli affari economici e finanziari, 6 negli affari interni, 6 nel settore della concorrenza e degli aiuti di Stato, 6 nel settore della salute, 5 negli appalti, 4 nel settore dell'energia, 4 nel settore del lavoro e degli affari sociali, 4 nella libera prestazione dei servizi e stabilimento, 4 nel settore della libera circolazione delle merci, 3 nel settore dell'agricoltura, 3 nel settore della libera circolazione delle persone, 2 nel settore degli affari esteri, 2 nelle comunicazioni, 2 nella giustizia, 2 nella tutela dei consumatori, 1 nella libera circolazione dei capitali e 1 nel settore della pesca <sup>(14)</sup>.

Attualmente dunque pendono due procedure in materia di giustizia: *sub* procedura di infrazione n. 4147/2011 pende il ricorso alla CGUE deciso in data 16 ottobre 2014 dalla Commissione (a seguito dello spirare del termine di due mesi previsto dal parere motivato dell'ottobre 2013, che a sua volta scaturiva dalla costituzione in mora del novembre 2011) per attuazione inadeguata delle norme UE in materia di indennizzo delle vittime di reato, come previsto dalla Direttiva 2004/80/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa all'indennizzo delle vittime di reato <sup>(15)</sup>.

Inoltre, come ricordato *supra* <sup>(16)</sup>, *sub* procedura di infrazione n. 134/2014 la Commissione ha inviato nel luglio 2015 il "parere motivato" sul mancato recepimento della direttiva 2011/93/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro

---

<sup>(12)</sup> Cfr. <http://eurinfra.politichecomunitarie.it/ElencoAreaLibera.aspx>.

<sup>(13)</sup> Uno sguardo d'insieme è consultabile *sub* <http://www.politicheeuropee.it/attivita/19397/infrazioni-aggiornamento-del-16-luglio-2015>; i rapporti annuali della Commissione sono consultabili *sub* [http://ec.europa.eu/atwork/applying-egs/annual-reports/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/applying-egs/annual-reports/index_en.htm) (ultimo rapporto 9.7.2015 relativo al 2014 è il "32nd Annual Report on mou-law/infringements-proceedinnitoring the application of EU law (2014)" COM(2015) 329, mentre una riassuntiva scheda paese relativa al 2014 è reperibile *sub* [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual\\_report\\_32/country\\_sheet\\_it\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_32/country_sheet_it_en.pdf). Un elenco delle procedure di competenza della Direzione generale Affari Interni (*Home Affairs*) della Commissione riguardanti l'Italia e del relativo stato è consultabile *sub* [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring/infringements\\_by\\_country\\_italy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring/infringements_by_country_italy_en.htm).

<sup>(14)</sup> Dati tratti dal Dipartimento delle politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri <http://www.politicheeuropee.it/attivita/15141/dati> (aggiornamento al 20 luglio 2015).

<sup>(15)</sup> La Direttiva è reperibile *sub* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32004L0080> ed è entrata in vigore il 26.8.2004 (GU L 261 del 6.8.2004), con termine per il recepimento (*rectius*: "attuazione") previsto per il 1.7.2005 riguardo alla previsione dell'esistenza di un sistema di indennizzo, e per il 1.1.2006 per le restanti previsioni. La "Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia anno 2014 - Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2015" riferisce che in proposito è «rossima la definizione di uno schema di decreto legislativo» ([https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/Anno\\_giudiziario\\_2015\\_Ufficio\\_legislativo.pdf](https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/Anno_giudiziario_2015_Ufficio_legislativo.pdf)).

<sup>(16)</sup> Nota 7. Risulta invece definita nel dicembre 2014, a seguito del d.lg. 4 marzo 2014, n. 32 "Attuazione della direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali", la procedura di infrazione n. 398 del 2013 riguardante la mancata implementazione della Direttiva medesima.

l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile con assegnazione del termine di mesi due per notificare alla Commissione tutte le misure adottate per assicurare la piena attuazione della direttiva, comprese quelle per allineare la legislazione nazionale con la normativa dell'UE.

#### 4. I PRE-ALERTS DELLA COMMISSIONE

Nonostante non siano state attivate procedure di infrazione, risultano di particolare interesse *quattro relazioni (pre-alerts)* della Commissione che fanno il punto sull'attuazione degli obblighi previsti da atti normativi comunitari in materia di giustizia penale <sup>(17)</sup>.

Dette relazioni hanno principalmente (e dichiaratamente) lo scopo di valutare lo stato di attuazione del diritto dell'Unione nel contesto del potere della Commissione di avviare procedure d'infrazione, oltre a fornire un quadro di insieme sul livello di recepimento della normativa comunitaria negli Stati membri <sup>(18)</sup>.

Le relazioni quindi sono (*rectius*: dovrebbero essere) un utilissimo strumento per riconoscere in tempo gli inadempimenti rispetto agli obblighi comunitari, anche per limitare le perdite per mancata erogazione di fondi, da parte dell'Unione, in seguito alla constatazione di inadempimenti agli obblighi "comunitari" (oltre che naturalmente per contenere le onerosissime sanzioni pecuniarie che possono essere irrogate a seguito della conclusione della procedura di infrazione <sup>(19)</sup>).

Si tratta, in particolare, delle relazioni riguardanti l'attuazione delle decisioni quadro sul mandato di arresto europeo (*infra*, 4.1), sul reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, le decisioni di sospensione condizionale e le sanzioni sostitutive e delle misure alternative alla detenzione cautelare (*infra*, 4.2), sulla considerazione delle decisioni di condanna tra Stati membri dell'Unione europea in occasione di un nuovo procedimento penale (*infra*, 4.3) e sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali (*infra*, 4.4).

---

<sup>(17)</sup> Le relazioni qui segnalate non sono peraltro esaustive: si veda, ad esempio, anche la Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale (COM/2014/027 final) *sub* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1441038815132&uri=CELEX:52014DC027>.

<sup>(18)</sup> Cfr. quanto espressamente statuito dalla Relazione sulla detenzione COM (2014) 57, p. 4 (cfr. *infra*, 4.2).

<sup>(19)</sup> Le sanzioni consistono in una somma forfetaria e in una penality di mora, adeguate alla gravità e alla persistenza dell'inadempimento. È noto come la Corte di Giustizia, nella sentenza del 12 luglio 2005 (causa C-304/02, Commissione c. Francia), ha ritenuto che la somma forfetaria e la penality di mora possano essere inflitte cumulativamente qualora la violazione del diritto dell'Unione sia particolarmente grave e persistente.

Le cifre indicate dalla Commissione per l'Italia ammontano a minimo 8.854.000 euro per la somma forfetaria e oscillano da 10.880 a 652.800 euro al giorno per la penality di mora. Una importante modifica introdotta dal Trattato di Lisbona riguarda le sanzioni pecuniarie nei casi di mancato recepimento delle direttive europee. Nel caso in cui uno Stato membro abbia disatteso l'obbligo di comunicare alla Commissione le misure adottate al fine di recepire una direttiva, quest'ultima può chiedere alla Corte, nell'ambito dello stesso ricorso per inadempimento, di comminare il pagamento di una sanzione pecuniaria. In sostanza, con la nuova procedura di cui all'art. 260, par. 3, TFUE, la Commissione può richiedere alla Corte sia di accertare l'avvenuto inadempimento dell'obbligo, sia di condannare lo Stato inadempiente al pagamento della sanzione pecuniaria, senza dover attendere l'esaurimento di un'ulteriore fase precontenziosa.

#### 4.1. La relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'attuazione dal 2007 della decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (COM (2011) 175) <sup>(20)</sup>

La relazione evidenzia la necessità di adattare la legislazione interna alla decisione quadro sul mandato d'arresto europeo, e di recepire gli strumenti ad essa complementari. In sintesi, la relazione dà atto che «malgrado il suo successo operativo, il sistema del mandato d'arresto europeo è lungi dall'essere perfetto».

La relazione si sofferma sugli effetti del mandato di arresto europeo sui diritti fondamentali, anche come conseguenza dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e della natura giuridicamente vincolante della Carta dei diritti fondamentali, nonché sulla perdurante lacunosità in taluni Stati membri, fra i quali l'Italia, nella trasposizione della decisione quadro <sup>(21)</sup>.

Viene evidenziato come 11 Stati membri (tra cui l'Italia) non abbiano apportato le necessarie modifiche alle rispettive legislazioni, benché fossero stati invitati a farlo in precedenti relazioni del Consiglio e della Commissione. Ciò – si nota nella relazione – è ancor più “*deplorable*” (anche) nel caso dell'Italia, che con altri 5 Stati membri era stata espressamente chiamata ad attivarsi per conformarsi pienamente alla decisione quadro del Consiglio già nella precedente relazione del 2007 della Commissione.

#### 4.2. La relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'attuazione da parte degli Stati membri delle decisioni quadro 2008/909/GAI, 2008/947/GAI e 2009/829/GAI relative al reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, delle decisioni di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive e delle misure alternative alla detenzione cautelare (COM (2014) 57) <sup>(22)</sup>

<sup>(20)</sup> La relazione è catalogata anche come SEC(2011) 430 def. ed è reperibile *sub* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1441026929624&uri=CELEX:52011DC0175>. Il documento di lavoro è invece disponibile in inglese *sub* [http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/annex\\_eaw\\_implementation\\_report\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/annex_eaw_implementation_report_2011_en.pdf) (cfr. anche il dettagliato rapporto del Consiglio dell'Unione europea, “*Evaluation report on the fourth round of mutual evaluations “The practical application of the European arrest warrant and corresponding surrender procedures between member states” - Report on Italy*, 5832/2/09 REV 2 CRIMORG 19, reperibile (sempre in inglese) *sub* [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/polju/FR/EJN780.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/polju/FR/EJN780.pdf) con follow up contenuto nel documento del medesimo Consiglio *sub* n. 5832/1/09 REV 1 CRIMORG 19 COPEX 18 EJM 8 EUROJUST 6).

<sup>(21)</sup> Il documento di lavoro allegato alla relazione 175 del 2011 ricorda come i suggerimenti contenuti nei vari rapporti di valutazione non siano stati recepiti, riportandoli in maniera analitica: si va dal suggerimento di implementare corsi di formazione e di lingua a quello di creare un registro dei mandati di arresto europei unificato con quelli nazionali; si consiglia di tenere informati gli uffici SIRENE (*Supplementary Information Requested at the National Entries*) delle modifiche dei M.A.E., di monitorare il rispetto delle garanzie per processi “*in absentia*”, (soprattutto) di modificare la legge 22 aprile 2005, n. 69 “Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri”, limitando ad es. i motivi di rifiuto a quelli previsti nella Decisione Quadro eliminando l'art. 18 (“Rifiuto della consegna”) comma (1) lettere (a), (b), (c), (d) (e), (f), (g), (s), (t), (u) e (v), prendendo inoltre in considerazione i motivi di rifiuto facoltativi come previsti dall'art. 4 della Decisione Quadro, riportando i reati per i quali è prevista la consegna obbligatoria (art. 8 l. 69/05) al testo dell'art. 2(2) della Decisione Quadro ed eliminare l'art. 8 (3) della l. n. 69/2005. Cfr. *l'Implementation report*, cit., part VIII; table XIV. Cfr. *supra* nel testo.

<sup>(22)</sup> *Sub* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32008F0909>. Il Documento di lavoro, le Tabelle «Stato di avanzamento» e le Dichiarazioni allegate, SWD(2014) 34 final del 5.2.2014 sono reperibili (in inglese)

La relazione accorpa l'analisi delle 3 decisioni quadro per evidente affinità di materia: quanto alla prima, l'Italia con il d.lg. 7 settembre 2010, n. 161 (in *G.U.* 1° ottobre 2010) ha recepito la Decisione quadro 2008/909/GAI relativa al reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, che consente a uno Stato membro di eseguire una pena detentiva pronunciata in un altro Stato membro nei confronti di una persona che resta nel primo Stato membro e, dall'altro, istituisce un sistema per trasferire i detenuti condannati verso lo Stato membro di cui sono cittadini o in cui risiedono abitualmente (o verso un altro Stato membro con cui hanno stretti legami) al fine di scontare la pena detentiva.

Per quanto riguarda la Decisione quadro 2008/947/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive <sup>(23)</sup>, questa si applica alle misure alternative alla detenzione e alle misure cautelari non custodiali (ad esempio, il divieto di frequentare determinate località, l'obbligo di svolgere un lavoro o una prestazione socialmente utile, oppure istruzioni riguardanti la residenza, la formazione o l'esercizio di un'attività professionale): l'Italia (con altri 13 Stati membri) non ha neppure fatto pervenire le notifiche <sup>(24)</sup>.

La relazione in commento ricorda infine che l'Italia non ha fatto pervenire alcuna notifica nemmeno in relazione alla Decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare <sup>(25)</sup>, che stabilisce le norme per il reciproco

---

*sub* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52014SC0034>. La decisione, modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio del 26 febbraio 2009 è entrata in vigore il 5.12.2008 con termine per il recepimento il 5 dicembre 2011.

<sup>(23)</sup> *Sub* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32008F0947>; la decisione, modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio del 26 febbraio 2009 è entrata in vigore il 16.12.2008 con termine per il recepimento il 6 dicembre 2011.

<sup>(24)</sup> Si evidenzia peraltro come l'art. 18 l. 9 luglio 2015, n. 114, rubricata "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea - Legge di delegazione europea 2014", abbia delegato il Governo ad adottare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, decreti legislativi recanti le norme occorrenti per l'attuazione delle seguenti decisioni quadro:

- a) decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni;
- b) 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;
- c) decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa al reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie;
- d) decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive;
- e) decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009, che modifica le decisioni quadro 2002/584/GAI, 2005/214/GAI, 2006/783/GAI, 2008/909/GAI e 2008/947/GAI, rafforzando i diritti processuali delle persone e promuovendo l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni pronunciate in assenza dell'interessato al processo;
- f) decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio, del 23 ottobre 2009, sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare;
- g) decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio, del 30 novembre 2009, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali.

<sup>(25)</sup> *Sub* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32009F0829>; la decisione è entrata in vigore il 1° dicembre 2009 con termine per il recepimento il 1° dicembre 2012.

riconoscimento delle misure cautelari da parte dei Paesi dell'Unione europea (UE) nel corso di procedimenti penali <sup>(26)</sup> <sup>(27)</sup>.

#### **4.3. La relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'attuazione negli Stati membri della decisione quadro 2008/675/GAI, del 24 luglio 2008, relativa alla considerazione delle decisioni di condanna tra Stati membri dell'Unione europea in occasione di un nuovo procedimento penale (COM (2014) 312) <sup>(28)</sup>**

La decisione quadro sancisce che nell'ambito di un procedimento penale i Paesi dell'Unione debbano garantire che le decisioni di condanna emesse precedentemente in un altro Paese dell'Unione vengano tenute in considerazione alle stesse condizioni delle decisioni di condanna interne emesse precedentemente. Anche in questo caso, la relazione prende atto della mancata trasposizione nell'ordinamento italiano (*inter alia*), rimarcando come il mancato recepimento o il recepimento parziale e incompleto della decisione quadro ostacoli l'efficace funzionamento dello spazio europeo di giustizia, compromettendo le aspettative legittime dei cittadini dell'UE in quanto non possono beneficiare di questo strumento volto a ridurre la reiterazione del reato dei perpetratori di reato.

Aggiunge, la relazione, che l'attuazione tardiva è deplorabile in quanto la decisione quadro ha il potenziale di aumentare l'amministrazione efficiente della giustizia penale mettendo in atto strumenti giuridici intesi a valutare i precedenti penali dell'autore del reato e, di conseguenza, proteggere le vittime <sup>(29)</sup>.

#### **4.4. La relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'attuazione negli Stati membri della decisione quadro 2009/948/GAI, del 30 novembre 2009, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali (COM (2014) 313) <sup>(30)</sup>**

La decisione mira a prevenire procedimenti penali paralleli superflui riguardanti gli stessi fatti e la stessa persona nell'Unione europea, dato che è nell'interesse di una giustizia penale efficace all'interno dello spazio europeo di giustizia assicurare che i procedimenti penali si svolgano nello Stato membro più adatto, per esempio nello Stato in cui si è verificato per la

---

<sup>(26)</sup> Cfr. peraltro *supra*, nota 24.

<sup>(27)</sup> L'ordinanza cautelare europea riguarda la libertà provvisoria nella fase pre-processuale. Essa consente la possibilità di emanare una misura cautelare non detentiva, in base alla quale una persona sospettata di aver commesso un reato potrà essere trasferita nel Paese dove la persona risiede normalmente. Ciò consentirà a una persona sospettata di essere sottoposta a una misura cautelare nel suo proprio Paese fino a quando non verrà avviato il processo nel Paese esterno, permettendo in tal modo di ridurre il periodo di detenzione pre-processuale dei cittadini non residenti nell'Unione europea.

<sup>(28)</sup> *Sub* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52014DC0312>; la decisione è entrata in vigore il 15 agosto 2008 con termine per il recepimento il 15 agosto 2010.

<sup>(29)</sup> Si evidenzia peraltro come l'art. 21 l. 9 luglio 2015, n. 114, rubricata "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014", abbia delegato il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo recante le norme occorrenti per dare attuazione alla decisione quadro 2008/675/GAI del Consiglio, del 24 luglio 2008.

<sup>(30)</sup> *Sub* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52014DC0313>; la decisione è entrata in vigore il 15 dicembre 2009 con termine per il recepimento il 15 giugno 2012.

maggior parte il fatto costituente reato, in cui si è subita la maggior parte dei danni o in cui l'indagato o l'imputato ovvero le vittime hanno interessi rilevanti. Evidentemente, come ricorda la relazione in commento, la giurisdizione deve essere scelta in modo trasparente e oggettivo al fine di tutelare la certezza del diritto per i cittadini, e migliorare la cooperazione giudiziaria in materia penale tra le autorità che possono esercitare una competenza parallela.

La decisione quadro in discorso ha rappresentato un passo importante nel diritto dell'Unione europea in materia di prevenzione dei conflitti di giurisdizione, regolando una materia che la Corte di giustizia (come la Corte europea dei diritti umani) ha già affrontato in diversi casi <sup>(31)</sup>, e che incide in maniera determinante sui diritti fondamentali <sup>(32)</sup>.

All'atto della relazione, l'Italia come altri 12 Stati, non aveva ancora notificato le misure di attuazione degli obblighi imposti dalla decisione quadro.

Come ricordato, la l. 9 luglio 2015, n. 114, rubricata "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014" ha delegato il Governo ad adottare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, decreti legislativi recanti le norme occorrenti per l'attuazione anche delle decisione quadro 2009/948/GAI.

## 5. CONCLUSIONI

Negli ultimi anni, sono stati compiuti notevoli progressi nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia: il nuovo quadro giuridico introdotto dal Trattato di Lisbona aumenta notevolmente le possibilità di progredire nello sviluppo di una politica penale dell'Unione coerente, che si auspica fondata al contempo su un'applicazione efficace e sulla solida tutela dei diritti fondamentali <sup>(33)</sup>.

È peraltro evidente che il mancato recepimento delle decisioni quadro da parte di alcuni Stati membri comporta problemi assai seri, non solo per gli Stati interessati, che si espongono ad onerose sanzioni, ma anche per quegli Stati membri che hanno attuato correttamente le decisioni quadro/direttive, che non possono beneficiare delle loro disposizioni di cooperazione nelle relazioni con gli Stati membri che non le hanno recepite per tempo.

Il principio del reciproco riconoscimento, pietra angolare dello spazio giudiziario europeo, impone infatti il "reciproco recepimento" e non può operare se gli strumenti non sono attuati in maniera corretta negli Stati membri interessati, anche a migliore tutela dei diritti fondamentali.

---

<sup>(31)</sup> Cfr. ad esempio, le cause della C. giust. UE C-187/01 e C-385/01 Gözütok e Brügge, C-436/04 Van Esbroeck, C-367/05 Kraaijenbrink, C-150/05 Van Straaten, C-297/07 Klaus Bourquain, C-261/09 Gaetano Mantello; più recentemente, C-398/12, M.

<sup>(32)</sup> La relazione ricorda il principio "*ne bis ni idem*" sia contenuto negli artt. 54-58 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen (CAAS), e che la Carta dei diritti fondamentali dell'UE con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona è diventata giuridicamente vincolante, ricordando il diritto a non essere giudicato o condannato due volte in un procedimento penale sancito dall'art. 50 della Carta.

<sup>(33)</sup> Commissione europea, "Verso una politica penale dell'Unione europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale", COM(2011) 573 definitivo, sub [http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/a4f26d6d511195f0c12576900058cac9/fc1b07bae37bf1a2c125791a00345c56/\\$FILE/COM2011\\_0573\\_IT.pdf](http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/a4f26d6d511195f0c12576900058cac9/fc1b07bae37bf1a2c125791a00345c56/$FILE/COM2011_0573_IT.pdf).

