

# XVI LEGISLATURA

## PROPOSTA DI LEGGE

### D'iniziativa dell'On. Ferranti

*“Norme per l'attuazione della decisione quadro 2005/214/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie”*

#### *Relazione*

Onorevoli colleghi! - Nell'ultimo decennio l'attenzione dell'Unione Europea per la giustizia penale è andata progressivamente crescendo. Fra repentine accelerazioni e bruschi rallentamenti, l'Unione Europea ha varato una serie di iniziative legislative volte ad agevolare e rendere più efficace la cooperazione in materia penale (sia sul fronte giudiziario sia su quello di polizia). Dalla Convenzione di Bruxelles del 2000, alle numerosissime decisioni quadro (sul mandato di arresto europeo, sul congelamento dei beni, sul riconoscimento delle sanzioni pecuniarie, sino alle più recenti sul reciproco riconoscimento delle sanzioni detentive e delle misure alternative, sulla composizione dei conflitti di giurisdizione, ecc.), alle decisioni volte a promuovere la cooperazione giudiziaria (per es., la c.d. decisione di Prüm 2008/615/GAI, la decisione 2007/845/GAI), siamo ormai di fronte ad un vero e proprio *corpus* di norme, che presenta una sua autonomia e, volendo, una sua organicità. Come si è ripetutamente osservato, quasi non c'è settore della cooperazione, specie di quella giudiziaria, fra Stati europei che non sia stato toccato da un intervento normativo dell'Unione.

A fronte di questo panorama, la risposta Italiana è stata a dir poco deludente. Sebbene le iniziative legislative dell'Unione obblighino gli Stati membri ad attuare le norme europee all'interno dei singoli ordinamenti nazionali, l'Italia si è mostrata estremamente negligente. Solo due delle molteplici decisioni e decisioni quadro hanno trovato attuazione nel nostro ordinamento: quella sul mandato d'arresto europeo (con legge n. 69 del 2005) e quella sul reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie (con D. lgs. n. 161 del 2010).

A fronte di questo sconcertante panorama, la presente proposta è volta a porre parziale rimedio al colpevole ritardo italiano. Si propone infatti di conferire al Governo la delega per attuare nel nostro ordinamento la decisione quadro 2005/214/GAI del 24 febbraio 2005 con cui si introduce il mutuo riconoscimento delle sanzioni pecuniarie. Si tratta dello strumento in forza del quale le decisioni di condanna ad una sanzione pecuniaria, adottate a seguito di procedimento penale, o di procedimento per infrazione amministrativa, possono essere eseguite e riconosciute in un altro Stato membro, quando in quest'ultimo Stato la persona (anche giuridica) sanzionata abbia la propria residenza abituale (o la propria sede) o vi abbia disponibilità economiche di qualche tipo.

Ai sensi dell'articolo 20, la decisione quadro doveva essere attuata negli ordinamenti nazionali entro il 22 marzo 2007. Nel 2008 la Commissione produceva un primo *report* sull'attuazione nel dicembre 2008 (COM(2008)888, Brussels, 22 dicembre 2008) in cui lamentava l'insoddisfacente livello di attuazione del provvedimento. In un documento del gennaio 2011 sullo stato dell'attuazione della decisione quadro (doc. 16924/2/10, Brussels, 21 Gennaio 2011), il Segretariato Generale del Consiglio dell'Unione Europea segnalava che la decisione è stata attuata in 22 Stati membri e che in quel momento mancavano all'appello solo Italia, Belgio, Grecia, Irlanda e Slovacchia (con la legislazione slovacca che sarebbe dovuta entrare in vigore nell'aprile 2011). Bastano questi dati per comprendere la situazione di grave inadempienza in cui versa lo Stato italiano.

Il mutuo riconoscimento delle sanzioni pecuniarie costituisce un provvedimento estremamente importante nell'ambito della cooperazione giudiziaria fra Stati membri, soprattutto in tempi di crisi economica. Con questa misura si evita che i criminali possano profittare delle barriere nazionali per sottrarsi al pagamento delle somme inflitte a titolo di reato. Al tempo stesso, si assicura anche adeguata effettività alla riscossione delle sanzioni amministrative. Nell'offrire agli altri partners europei la propria cooperazione in questa materia, l'Italia non solo rinsalda i propri vincoli di solidarietà con gli altri Stati membri, ma in aggiunta si predispone a raccogliere ulteriori risorse economiche dall'esecuzione sul proprio territorio delle sanzioni inflitte all'estero.

I punti qualificanti della delega sono i seguenti.

Si prevede anzitutto che l'autorità italiana competente per richiedere all'autorità estera il riconoscimento sia il pubblico ministero competente per l'esecuzione di cui all'articolo 655 del codice di procedura penale (lett e).

In caso di procedura passiva, l'autorità italiana competente per dare esecuzione alla decisione estera è la Corte d'appello del distretto in cui ha sede la persona od in cui si trovano i beni soggetti a sanzione (lett. l).

Si stabilisce poi che la trasmissione (per l'estero) e la ricezione (dall'estero) delle richieste di riconoscimento avvenga tramite contatti diretti fra autorità giudiziarie (lett. g e h). Si tratta di una scelta che in parte diverge rispetto alle soluzioni operate in tema di mandato d'arresto europeo e di riconoscimento delle sanzioni detentive. Essa pare tuttavia giustificarsi alla luce della scelta di non oberare eccessivamente l'autorità centrale. In ogni caso, è previsto che l'autorità straniera possa scegliere di inviare la propria richiesta all'autorità centrale italiana (lett. h), che è individuata nel Ministero della Giustizia (lett. d).

La lettera n stabilisce che il procedimento debba essere improntato alla massima snellezza delle forme, senza necessità di convocare personalmente la persona. Questa previsione va letta congiuntamente con quanto previsto dalla lettera s), in cui si prevede a tutela dell'interessato che questi possa presentare incidente di esecuzione contro la decisione di riconoscimento adottata al di fuori dei casi previsti dalla decisione quadro o in violazione di una delle regole di diniego previste. Ad ulteriore salvaguardia della persona condannata è poi previsto che, ove l'istanza di incidente di

esecuzione fosse dichiarata ammissibile, l'esecuzione della pena pecuniaria venga sospesa sino al termine della decisione.

La lettera *o* conferma il superamento del principio della doppia incriminazione per la lista di reati indicata nell'articolo 5 paragrafo 1. La lista diverge in alcuni punti da quella prevista nell'ambito del mandato d'arresto europeo: vi sono infatti incluse alcune ipotesi che non figuravano nella decisione quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002. Per queste ipotesi spetterà al legislatore delegante trovare un'adeguata modalità di attuazione, forse anche superando la controversa soluzione adottata con la legge n. 69 del 2005 di "ridefinire" i reati menzionati nella lista che ai sensi della decisione quadro esenta dalla verifica della doppia incriminazione.

Alla lettera *p* sono indicati i casi di diniego di riconoscimento, senza alcuna addizione rispetto a quanto previsto nella decisione quadro. Essi sono: 1) la violazione delle forme previste per il certificato che attesta l'autenticità della decisione; 2) la violazione del principio del *ne bis in idem*; 3) la mancanza di doppia incriminazione per i casi in cui il requisito sia tuttora applicabile; 4) la decisione di condanna concerne fatti che ricadono nella giurisdizione italiana e, ai sensi della legge italiana, sussiste una causa di estinzione della pena o il reato è estinto per amnistia; 5) la sanzione è stata inflitta nei confronti di minore che, al tempo dei fatti, non aveva ancora raggiunta la soglia di imputabilità per la legge italiana; 6) la decisione è stata assunta a seguito di un procedimento in cui la persona condannata non è comparsa personalmente e dal certificato non risulta che sia stata debitamente informata secondo la legislazione dello Stato della decisione, salvi i casi in cui la persona abbia espressamente dichiarato di non opporsi al procedimento; 7) la decisione è stata assunta a seguito di procedura scritta senza contraddittorio e dal certificato non risulta che la persona sia stata informata del suo diritto di non opporsi al procedimento e dei termini per farlo; 8) la sanzione pecuniaria è inferiore a 70 euro.

La lett. *p* delega il Governo a prevedere che la Corte d'appello "possa" rifiutare il riconoscimento in questi casi, lasciando così alla discrezionalità del legislatore delegante la possibilità di elidere qualcuna delle summenzionate ragioni di rifiuto.

In ogni caso, si impone al legislatore delegante di obbligare la Corte d'appello a confrontarsi direttamente con l'autorità straniera prima di rifiutare l'esecuzione per ragioni formali o per casi in cui sia possibile ottenere ulteriori chiarimenti.

Con la lettera *r*) si è scelto di consentire al Governo di avvalersi della possibilità, espressamente prevista dalla decisione quadro, per il caso in cui la sanzione pecuniaria estera oggetto di riconoscimento irrogasse una sanzione superiore al massimo previsto dalla legge italiana, qualora i fatti sottostanti fossero punibili anche nello Stato italiano. In questo caso, il Governo potrà consentire che la Corte d'appello possa ridurre l'ammontare della sanzione.

Le ulteriori lettere invitano il legislatore delegante a prevedere le ipotesi di estinzione dell'esecuzione della pena e, nel caso di amnistia, del reato. In particolare, si prevede, in conformità alla decisione quadro, che ove la persona condannata adempia spontaneamente all'obbligazione pecuniaria nello Stato della condanna, cessi immediatamente il procedimento di riconoscimento o l'esecuzione della pena nello Stato italiano.

## ARTICOLO 1

*(Principi e criteri direttivi per l'attuazione della decisione quadro 2005/214/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie).*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione alla decisione quadro 2005/214/GAI del 24 febbraio 2005 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie, nel rispetto delle disposizioni previste dalla decisione quadro medesima, nelle parti in cui non richiedono uno specifico adattamento dell'ordinamento italiano, e sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi, realizzando il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti:

a) prevedere che si possa dare riconoscimento ed esecuzione alle decisioni irrevocabili di condanna ad una sanzione pecuniaria adottate da uno Stato membro contro la persona fisica o giuridica la quale disponga di beni o di un reddito nel territorio italiano, o vi abbia la sua residenza abituale o, nel caso di una persona giuridica, vi abbia la propria sede statutaria;

b) prevedere che l'autorità giudiziaria italiana possa chiedere il riconoscimento delle decisioni irrevocabili di condanna ad una sanzione pecuniaria allo Stato membro in cui la persona fisica o giuridica contro la quale la decisione è adottata disponga di beni o di un reddito, o vi abbia la sua residenza abituale o, nel caso di una persona giuridica, vi abbia la propria sede statutaria;

c) prevedere che le definizioni di «decisione» e di «sanzione pecuniaria» siano quelle di cui all'articolo 1;

d) prevedere che l'autorità centrale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della decisione quadro sia individuata nel Ministero della giustizia;

e) prevedere che l'autorità italiana competente a chiedere il riconoscimento e l'esecuzione all'estero dei provvedimenti ai sensi dell'articolo 4 della decisione quadro sia l'autorità giudiziaria italiana procedente nella figura del pubblico ministero individuato dall'articolo 655 del codice di procedura penale;

f) prevedere che le autorità italiane possano avanzare richiesta di riconoscimento nelle forme previste dall'articolo 4 della decisione quadro e che i requisiti di contenuto del certificato siano conformi al modello allegato alla decisione quadro;

g) prevedere che il pubblico ministero competente per l'esecuzione della pena, quando risulti che la persona nei cui confronti sia stata imposta una sanzione pecuniaria disponga di beni o di un reddito in un altro Stato membro, o vi abbia la sua residenza abituale o, nel caso di una persona giuridica, vi abbia la propria sede statutaria, si possa rivolgere direttamente all'autorità giudiziaria di tale Stato per avanzare la richiesta di riconoscimento e di esecuzione del provvedimento medesimo

e possa, a tal fine, avvalersi dei punti di contatto della Rete giudiziaria europea, anche al fine di individuare l'autorità competente;

h) prevedere che la ricezione dei provvedimenti di riconoscimento delle sanzioni pecuniarie emessi dall'autorità giudiziaria di un altro Stato membro avvenga nelle forme della cooperazione giudiziaria diretta, avvalendosi, se del caso, dei punti di contatto della Rete giudiziaria europea, anche al fine di permettere la più celere individuazione dell'autorità italiana competente; prevedere che l'autorità estera possa scegliere altresì di inviare la richiesta all'autorità centrale italiana;

i) prevedere, nei casi di inoltrato diretto di cui alle lettere g) ed h), adeguate forme di comunicazione e informazione nei riguardi del Ministro della giustizia, anche a fini statistici;

l) prevedere che l'autorità italiana competente per il riconoscimento e l'esecuzione delle sanzioni pecuniarie richieste da uno Stato membro sia la Corte d'appello del distretto in cui risiede o ha sede la persona nei cui confronti deve essere eseguita la sanzione, ovvero dove si trovano i beni o i redditi della persona;

m) prevedere la trasmissione d'ufficio delle richieste provenienti dalle autorità di un altro Stato membro, da parte dell'autorità giudiziaria italiana che si ritiene incompetente, direttamente all'autorità giudiziaria italiana competente, dandone comunicazione all'autorità giudiziaria dello Stato di emissione;

n) prevedere che il procedimento di riconoscimento della sanzione pecuniaria applicata all'estero avvenga senza particolari formalità e senza necessità di contraddittorio orale con l'interessato; prevedere che il riconoscimento debba avvenire nel termine di tre mesi;

o) prevedere che, nei procedimenti di riconoscimento ed esecuzione delle sanzioni pecuniarie, l'autorità giudiziaria italiana non proceda alla verifica della doppia incriminazione nei casi e per i reati previsti dall'articolo 5, paragrafo 1, della decisione quadro;

p) prevedere che, nel rispetto del principio di leale cooperazione, la Corte d'appello competente possa rifiutare l'esecuzione di una sanzione pecuniaria quando:

1) il certificato di cui all'articolo 4 non sia prodotto, sia incompleto o non corrisponda manifestamente alla decisione in questione;

2) esiste in uno degli Stati membri una decisione irrevocabile per gli stessi fatti nei confronti della medesima persona, purché la decisione abbia ricevuto esecuzione o sia in corso di esecuzione o non possa più essere eseguita secondo le leggi dello Stato che ha emesso la condanna;

3) al di fuori dei casi di cui all'articolo 5, paragrafo 1, della decisione quadro, la decisione si riferisce ad atti che non costituirebbero reato ai sensi della legge italiana;

4) la decisione concerne fatti che ricadono nella giurisdizione dello Stato italiano e, ai sensi della legge italiana:

a) la sanzione è caduta in prescrizione o esiste un'altra causa di estinzione della pena;

b) il reato è estinto per amnistia;

5) la sanzione è stata inflitta a una persona fisica che, in base alla legge italiana, non poteva ancora considerarsi, a causa della sua età, penalmente responsabile per gli atti a seguito dei quali è stata emessa la decisione;

6) la decisione è stata assunta a seguito di un procedimento in cui la persona condannata non è comparsa personalmente e dal certificato non risulta che sia stata debitamente informata secondo la legislazione dello Stato della decisione, salvi i casi in cui la persona abbia espressamente dichiarato di non opporsi al procedimento;

7) la decisione è stata assunta a seguito di procedura scritta senza contraddittorio e dal certificato non risulta che la persona sia stata informata del suo diritto di non opporsi al procedimento e dei termini per farlo;

8) la sanzione pecuniaria è inferiore a 70 euro;

q) prevedere che, almeno nei casi di cui ai numeri 1, 3, 4, 6 e 7 della lettera p), prima di decidere di non riconoscere e non dare esecuzione a una decisione, in tutto o in parte, la Corte d'appello consulti con i mezzi appropriati l'autorità competente dello Stato della decisione e, se del caso, le chieda di fornire senza indugio le ulteriori informazioni necessarie;

r) prevedere che, in caso di riconoscimento della sanzione pecuniaria, qualora i fatti sottostanti fossero punibili anche nello Stato italiano e la sanzione risulti superiore al massimo previsto per le equivalenti fattispecie italiane, la Corte d'appello possa ridurre l'ammontare della sanzione;

s) prevedere che l'interessato possa presentare incidente di esecuzione contro la decisione di riconoscimento adottata al di fuori dei casi previsti dalla decisione quadro o in violazione di una delle regole previste dalle lettere p) e r) e che l'esecuzione della pena pecuniaria sia sospesa qualora l'istanza sia giudicata ammissibile;

t) prevedere che lo Stato membro richiedente sia immediatamente informato delle decisioni assunte dalla Corte d'appello, secondo quanto previsto dall'articolo 14 della decisione quadro;

u) prevedere che all'esecuzione della sanzione pecuniaria riconosciuta in Italia si applichino le norme della legislazione italiana;

v) prevedere, in conformità all'articolo 10 della decisione quadro, che la sanzione pecuniaria possa essere convertita in pena detentiva o in altra sanzione alternativa;

z) prevedere che, in conformità all'articolo 11 della decisione quadro, l'amnistia estingua il reato e la grazia estingua la pena, anche quando concesse dalle competenti autorità dello Stato estero;

aa) prevedere come ipotesi di cessazione dell'esecuzione quelle di cui all'articolo 12 della decisione quadro;

bb) prevedere, fatti salvi accordi bilaterali con lo Stato membro richiedente, che le somme ottenute in seguito all'esecuzione delle decisioni estere sul territorio italiano spettino allo Stato italiano;

cc) prevedere la cessazione della procedura di riconoscimento in caso di pagamento spontaneo della sanzione allo Stato di decisione, fatta salva la ripetizione presso lo Stato richiedente delle spese sostenute dallo Stato italiano;

dd) prevedere che possa essere disposta la temporanea sospensione della procedura per effettuare la traduzione del certificato, se in lingua diversa dall'italiano, dall'inglese o dal francese.