

NOVITÀ SOVRANAZIONALI

SUPRANATIONAL NEWS

di Daniela Vigoni

L'ITALIA AUTORIZZA LA RATIFICA DEL PROTOCOLLO ADDIZIONALE ALLA CONVENZIONE EUROPEA SUL TRASFERIMENTO DELLE PERSONE CONDANNATE E DEL RELATIVO PROTOCOLLO DI EMENDAMENTO

1. Oltre a proporsi quale modello per le convenzioni di settore volte all'esecuzione della pena detentiva nel Paese d'origine, al fine di favorire il reinserimento sociale e corrispondere a ragioni umanitarie, la Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, aperta alla firma a Strasburgo il 21 marzo 1983, si segnala per l'incidenza operativa assai ampia (v. in proposito, per una raccolta di atti e documenti, a cura di E. ZANETTI, *Convenzioni sul trasferimento delle persone condannate*, Milano, 1999). Essa è attualmente in vigore fra 46 dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa (solo Monaco non l'ha sottoscritta). Non a caso priva nel titolo dell'aggettivo «europea» (v., sul punto, il relativo *Rapporto esplicativo*, § 11), questa Convenzione multilaterale è stata aperta all'adesione degli Stati che non fanno parte del Consiglio d'Europa, ed è in vigore anche per altri 22 Stati: Australia, Bahamas, Bolivia, Canada, Cile, Costa Rica, Ecuador, Ghana, Giappone, Honduras, India, Israele, Mauritius, Messico, Mongolia, Panama, Repubblica di Corea, Santa Sede, Stati Uniti d'America, Tonga, Trinidad e Tobago, Venezuela [ogni informazione fornita in questo contributo è aggiornata al 1° luglio 2021].

È opportuno subito ricordare che nei Paesi dell'Unione europea opera in materia la Decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea, la quale ha trovato attuazione nell'ordinamento interno con d.lgs. 7 settembre 2010, n. 161 (entrambi gli atti si possono leggere in www.giustiziapenaleeuropea.eu), ma non è stata ancora recepita da Bulgaria, Danimarca, Irlanda, Cipro (in merito a questa Decisione quadro e alla relativa disciplina di attuazione v. D. VIGONI, *Riconoscimento della sentenza straniera ed esecuzione all'estero della sentenza italiana*, Torino, 2013, pp. 74 ss. e 121 ss.).

L'Italia ha firmato la Convenzione sul trasferimento delle persone condannate il 20 marzo 1984, l'ha ratificata a seguito della l. 25 luglio 1988, n. 334 (in *G.U.*, 11 agosto 1988, n. 188, suppl. ord. n. 73), ed essa è entrata in vigore il 1° ottobre 1989 (in *G.U.*, 8 agosto 1989, n. 183), quando era già vigente sul piano internazionale dal 1° luglio 1985.

Il Protocollo addizionale alla Convenzione, aperto alla firma a Strasburgo il 18 dicembre 1997, sottoscritto dall'Italia il 26 maggio 2000 ed entrato in vigore sul piano internazionale il 1° giugno 2000, è stato solo ora oggetto di autorizzazione alla ratifica, con legge 29 marzo 2021, n. 49 (in *G.U.*, 15 aprile 2021, n. 90), unitamente al relativo Protocollo di emendamento (o modificativo, come risulta nella traduzione in italiano riportata nella Gazzetta Ufficiale subito dopo le versioni nelle lingue ufficiali), aperto alla firma a Strasburgo il 22 novembre 2017 e sottoscritto dall'Italia il 20 febbraio 2018. Ai sensi dell'art. 3, § 2 di quest'ultimo, uno Stato parte della Convenzione non può ratificare il Protocollo addizionale «se non ha simultaneamente ratificato» (anche) il Protocollo di emendamento. Tale Protocollo mira ad aggiornare e migliorare il Protocollo addizionale, sia tenendo conto delle difficoltà cui è andato incontro, sia correggendone le criticità al fine di favorire l'effettiva operatività delle procedure di rimpatrio ed esecuzione della pena nel Paese di cittadinanza (sulle novità derivanti dal Protocollo modificativo v. già E. ZANETTI, *in questa Rivista*, 2018, n. 3, p. 460 ss.).

Il Protocollo addizionale è in vigore per la maggior parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa (non per Albania, Andorra, Armenia, Azerbaijan, Bosnia e Erzegovina, Portogallo, Repubblica Slovacca) e, fra quelli non membri, anche per la Santa Sede. Il Protocollo di emendamento al Protocollo addizionale è stato ratificato solo da Austria, Lituania, Paesi Bassi, Svizzera, Ucraina e Santa Sede; è destinato a entrare in vigore a seguito della ratifica di tutti gli Stati parte del Protocollo addizionale e, per questo motivo, è prevista la possibilità di una sua applicazione a titolo provvisorio (artt. 5-6 del Protocollo di emendamento).

La disciplina diretta a facilitare l'applicazione della Convenzione sul trasferimento delle persone condannate risulta dal testo del Protocollo addizionale del 1997, così come integrato e modificato da quello di emendamento del 2017, ed è qui di seguito esposta.

2. In base alla Convenzione multilaterale del 1983, una persona condannata in via definitiva in uno Stato può essere trasferita in un altro Stato di cui è cittadina per l'esecuzione della pena detentiva, sempre che la durata della pena ancora da scontare sia di almeno sei mesi. Il trasferimento è però subordinato sia al consenso – informato, volontario e consapevole – da parte della persona condannata, sia all'accordo dello Stato di condanna e di quello di esecuzione. Entrambi gli Stati possono chiedere il trasferimento; del resto, il rimpatrio delle persone condannate, essendo funzionale a promuovere la riabilitazione del condannato, che non trova ostacoli linguistici e può mantenere i legami culturali, religiosi, familiari e sociali con lo Stato di cui è cittadino, risponde all'interesse del detenuto e degli stessi Stati.

Nell'intento di facilitare l'applicazione della Convenzione e di perseguirne gli obiettivi, il Protocollo addizionale, così come risulta emendato, definisce il quadro normativo nel cui ambito resta affidata alla concorde volontà delle parti la possibilità di cooperare secondo le linee di fondo della stessa Convenzione, la quale «non fa sorgere alcun obbligo per gli Stati contraenti di dar corso ad una richiesta di trasferimento» (così il *Rapporto esplicativo sulla Convenzione*, § 10).

La novità di fondo del Protocollo addizionale è rappresentata dal fatto che il trasferimento, o comunque la presa in carico dell'esecuzione, possa avvenire, a richiesta dello Stato di condanna, in due casi prescindendo dal consenso del condannato. Per vero, tale possibilità, da quanto risulta dalla Relazione tecnica (XVIII Legislatura – Atti parlamentari, Senato della Repubblica, Disegno di legge n. 1239, pp. 7-11), è destinata a coprire un ambito operativo assai ridotto. Infatti, sulla base dei dati forniti dal Dipartimento degli Affari Generali, Ufficio II della Direzione Generale della Giustizia Penale, si stima «che il numero di casi di trasferimenti di detenuti italiani provenienti dall'area geografica di Paesi extra-UE, anche senza consenso, è non superiore a due (2) unità all'anno»; «attualmente, l'Italia è interessata al trasferimento di n. 2 detenuti da Paesi che gravitano nell'area geografica medio orientale, quali la Turchia e la Moldavia», per un onere totale di spese per il trasferimento dei due detenuti (comprehensive anche degli esborsi per viaggio, missione e soggiorno di due accompagnatori, nonché della traduzione di atti e documenti) che supera di poco i 9.000 euro.

Il primo caso, previsto dall'art. 2, per effetto della modifica in chiave estensiva conseguente al Protocollo di emendamento, riguarda non solo, com'era previsto nella rubrica originaria, «persone evase dallo Stato di condanna», ma più in generale, «persone che abbiano lasciato lo Stato di condanna prima di aver completato l'esecuzione della loro pena». Più precisamente, su richiesta dello Stato di condanna lo Stato di cittadinanza può farsi carico dell'esecuzione quando una persona condannata fugge e si rifugia, o comunque ritorna potendo liberamente farvi rientro, nel territorio dello Stato di cui è cittadino, sempre che – come viene precisato per effetto del Protocollo di emendamento – sia a conoscenza del procedimento penale pendente a suo carico (art. 2, § 1, lett. a) o della sentenza di condanna pronunciata nei suoi confronti (art. 2, § 1, lett. b).

Questo primo caso non comporta alcun trasferimento del condannato ma, per l'appunto, la presa in carico dell'esecuzione della condanna e non necessita del consenso espresso del condannato (art. 2, § 3), dato che la scelta di ritornare nel suo Paese d'origine è considerata implicito elemento rivelatore dell'intenzione di rimanervi; per questo motivo, non si è ritenuto necessario provvedere anche all'esplicita previsione del principio di specialità (v. il *Rapporto esplicativo al Protocollo di emendamento*, §§ 20 e 26). Su richiesta dello Stato di condanna, lo Stato di esecuzione può, prima di ricevere la documentazione a sostegno della decisione o nelle more di questa, arrestare il condannato o adottare qualsiasi altra misura idonea ad assicurarne la permanenza nel territorio in attesa della decisione sulla richiesta. A corredo di una richiesta di questo tipo vanno allegate le informazioni previste dall'art. 4 § 3 della Convenzione, e cioè: le generalità della persona condannata; se del caso, il suo indirizzo nello Stato di esecuzione; un'esposizione dei fatti sui quali si basa la condanna; la natura, durata e data d'inizio della condanna. Si prevede che l'arresto del condannato «non può comportare un aggravamento della situazione penale dello stesso» (art. 2, § 2), e, quindi, il periodo di custodia trascorso sulla base di un titolo precautelare o cautelare dovrà essere detratto dalla pena da scontare (v. il *Rapporto esplicativo al Protocollo di emendamento*, § 24).

Il secondo caso, previsto dall'art. 3, § 1, si riferisce invece al trasferimento per l'esecuzione della pena di «persone condannate soggette ad un decreto di espulsione», dopo che il Protocollo di emendamento

ha variato la precedente rubrica «condannati oggetto di un provvedimento di espulsione o di riaccompagnamento alla frontiera». Rispetto all'originaria previsione, relativa alla sola eventualità che la condanna o una decisione amministrativa «presa a seguito di tale condanna», comporti un provvedimento di espulsione o di riaccompagnamento alla frontiera o qualsiasi altra misura in base alla quale il condannato, una volta scarcerato, non possa più soggiornare nel territorio dello Stato di condanna, la nuova disposizione convenzionale ricomprende, più in generale, tutti i casi in cui la persona condannata debba lasciare il territorio dello Stato di condanna, una volta scontata la pena, per effetto della sentenza di condanna o di una decisione amministrativa anche non direttamente conseguente alla condanna, che contenga un ordine di espulsione o imponga un'altra misura in virtù della quale non sia consentita la permanenza nel territorio dopo il rilascio. Non risulterebbe infatti coerente con le finalità di reinserimento della persona condannata trattenerla nello Stato di condanna quando a fine pena dovrebbe comunque lasciare quel territorio (v. il *Rapporto esplicativo al Protocollo di emendamento*, § 27).

In questo secondo caso, se si può prescindere dal consenso del condannato, è però comunque previsto che lo Stato di esecuzione dia il proprio consenso solo dopo aver considerato il parere del condannato riguardo al suo trasferimento (art. 3, § 2). A tal fine, il Protocollo di emendamento prevede che lo Stato di condanna debba fornire allo Stato di esecuzione una dichiarazione contenente il parere «o in alternativa» una dichiarazione che attesti il rifiuto di esprimere tale parere (art. 3, § 3, lett. a). È poi necessaria una copia del provvedimento di espulsione o di riaccompagnamento alla frontiera o di ogni altra misura che escluda la possibilità per il condannato di soggiornare nel territorio dello Stato di condanna dopo la scarcerazione (art. 3, § 3, lett. b). Il Protocollo addizionale, integrato dalle disposizioni di quello modificativo, contempla, quale supplementare tutela, il principio di specialità (art. 3, § 4). Si prevede che la persona trasferita non potrà essere processata, condannata o fermata al fine di eseguire una condanna o una misura cautelare custodiale per un reato anteriore al suo trasferimento e diverso da quello oggetto della condanna, o comunque essere sottoposta a restrizione della libertà personale per qualsiasi motivo, fatte salve le consuete clausole di salvezza: il consenso dello Stato di condanna, la permanenza nel territorio dello Stato di esecuzione o il volontario ritorno in esso. Al riguardo, nella lett. a) del § 4, come riformulata dal Protocollo di emendamento, si prevede che l'eccezione relativa all'autorizzazione da parte dello Stato di condanna di estendere la richiesta di esecuzione della pena anche al reato diverso e anteriore, importa, da un lato, che la domanda sia corredata, oltre che della documentazione necessaria, anche di ogni dichiarazione del condannato raccolta a verbale; dall'altro lato, che per il reato di cui si tratta l'estradiizione sia consentita secondo la legge dello Stato di condanna o sia da escludersi soltanto per ragioni inerenti all'entità della pena. Al fine di velocizzare la procedura di autorizzazione, il Protocollo di emendamento, oltre a sollecitare la tempestività della decisione in merito («il prima possibile»), fissa un termine massimo («non più tardi di 90 giorni»), che decorre dal momento in cui è stata ricevuta la domanda di estensione. È richiesto, poi, allo Stato di condanna, quando non possa provvedere nel termine previsto, di informare lo Stato di esecuzione, giustificando il ritardo e indicando i tempi ritenuti necessari per decidere sull'avanzata richiesta di estensione. L'ulteriore eccezione contemplata nella lett. b) del § 4, è relativa alla permanenza del condannato nel territorio dello Stato di esecuzione, quando abbia avuto la possibilità di lasciarlo, dopo (non più 45 giorni come previsto dal Protocollo addizionale, ma, a seguito del Protocollo di emendamento) 30 giorni dal suo rilascio, oppure il suo volontario ritorno in quel territorio dopo essersi allontanato. È tuttavia previsto che lo Stato di esecuzione possa adottare le misure necessarie per interrompere la prescrizione, compreso il ricorso a un procedimento in contumacia (*rectius*: processo in assenza; nelle lingue ufficiali: *procédure par défaut/proceedings in absentia*) (art. 3, § 5). Viene però espressamente contemplata, nel § 6 dell'art. 3, la possibilità di presentare una dichiarazione che escluda di procedere all'esecuzione di una condanna alle condizioni previste dall'art. 3.

Nel Protocollo addizionale, le clausole convenzionali relative a firma ed entrata in vigore, adesione, applicazione territoriale, applicazione temporale, denuncia e notifiche sono oggetto, rispettivamente, degli artt. 4-9. Nel Protocollo di emendamento, i cui articoli 1 e 2 modificano in parte gli artt. 2 e 3 del Protocollo aggiuntivo, le disposizioni finali sono contenute negli artt. 3-7: l'art. 3 è dedicato a firma e ratifica; l'art. 4 riguarda l'entrata in vigore; rilevano, poi, gli artt. 5-6, che consentono di dichiarare l'applicazione delle disposizioni del Protocollo a titolo provvisorio, e l'art. 7 relativo alle consuete necessarie notifiche agli Stati da parte del Segretario Generale del Consiglio d'Europa.