

NOVITÀ SOVRANAZIONALI

SUPRANATIONAL NEWS

di Elena Zanetti

AUTORIZZATA LA RATIFICA DELL'ACCORDO CON LA REPUBBLICA DEL KOSOVO SUL TRASFERIMENTO DELLE PERSONE CONDANNATE

Il 20 maggio 2021 è entrata in vigore la l. 29 aprile 2021, n. 66 recante *Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica del Kosovo sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Roma l'11 aprile 2019* (in G.U., 19 maggio 2021, n. 118, p. 1). Un nuovo strumento bilaterale si aggiunge dunque a quelli stipulati sino ad ora dal nostro Paese con gli Stati sorti dalla dissoluzione della ex-Jugoslavia nei settori tradizionali della cooperazione giudiziaria in materia penale [tra gli altri, quelli sottoscritti con: Montenegro (Podgorica, 2013); Bosnia Erzegovina (Roma, 2015); Repubblica di Macedonia del Nord (Skopje, 2016); Serbia (Belgrado, 2017)], nell'ottica di un progressivo consolidamento delle relazioni di assistenza con i Paesi dell'area balcanica [v., anche, gli Accordi aggiuntivi stipulati con l'Albania (Tirana, 2007)].

Anche se la questione dello *status* internazionale del Kosovo – dichiaratosi indipendente in modo unilaterale sin dal 2008 – non è ancora del tutto risolta, l'Italia è tra gli Stati (attualmente 116, tra cui 23 Paesi membri dell'Unione Europea) che lo hanno riconosciuto ufficialmente e da tempo intrattiene con esso regolari rapporti sul piano diplomatico e su quello commerciale. In tale ambito, a fronte di significativi flussi di immigrazione verso il nostro Paese, nel 2014 è stato firmato a Roma un Accordo sulla riammissione delle persone che soggiornano senza autorizzazione, affiancato da un Protocollo di attuazione, in vigore dal 2015. L'esigenza di disciplinare nelle relazioni reciproche anche il trasferimento delle persone condannate attraverso l'adozione di un'intesa bilaterale *ad hoc* è stata dettata – come si precisa nella *Relazione introduttiva* al d. l. C. 2314 – dalla mancanza di altri strumenti normativi applicabili, non avendo aderito il Kosovo alla Convenzione del Consiglio d'Europa in materia (Strasburgo, 1983).

Ai sensi dell'art. 24, § 1, l'entrata in vigore dell'Accordo è fissata «trenta giorni dopo la ricezione della seconda delle due notifiche mediante le quali gli Stati contraenti si informano reciprocamente che si sono concluse le rispettive procedure interne di ratifica».

Il contenuto dell'Accordo

L'Accordo – costituito da 24 articoli preceduti da un breve preambolo, in cui si rammentano le finalità dell'istituto – è volto a consentire ai cittadini di ciascuna delle Parti contraenti nei confronti dei quali sia stata pronunciata una sentenza di condanna irrevocabile di essere trasferiti nel proprio Paese di origine ai fini dell'esecuzione della pena, nel luogo che risulti più idoneo a favorirne la riabilitazione e il reinserimento sociale. Nel complesso, il contenuto dell'Accordo ricalca sostanzialmente quello della Convenzione “madre” di Strasburgo, di cui richiama principi generali e soluzioni operative, non discostandosi, inoltre, in modo significativo dai precedenti accordi bilaterali in tema di trasferimento delle persone condannate e dai modelli di accordo bilaterale utilizzati in materia dagli altri Stati membri dell'Unione. Inoltre, va sottolineato come l'Accordo, trattandosi di un'intesa intervenuta dopo il 5 maggio 2016 (data di entrata in vigore della Direttiva UE 2016/680), intenda altresì garantire «il rispetto di livelli di protezione adeguati nel caso di trasferimento di dati personali nel Paese terzo, ai sensi degli articoli 31 e seguenti del decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51, recante attuazione della direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio» (così la *Relazione introduttiva* al d. l. C. 2314).

Come di consueto, aprono il testo dell'articolato le definizioni di alcune espressioni “chiave”, illu-

strate nell'art. 1 – in cui si precisa, tra l'altro, che “Stato di condanna” «*indica lo Stato che ha inflitto la pena alla persona che può essere, o che è stata, trasferita*» e “Stato di esecuzione” «*indica lo Stato in cui la persona condannata può essere, o è stata, trasferita allo scopo di scontare la propria pena*» – e il richiamo ai principi generali, tra i quali si segnala l'impegno delle Parti contraenti «*a prestarsi reciprocamente la più ampia cooperazione, riguardo al trasferimento delle persone condannate*» in conformità alle previsioni dell'Accordo (art. 3, § 1).

Si deve, poi, all'art. 2 la designazione delle Autorità centrali, competenti a ricevere e ad inoltrare, comunicando tra loro direttamente, le richieste di trasferimento (art. 2, § 1), individuate, rispettivamente, per l'Italia nel Ministero della giustizia e per la Repubblica del Kosovo nell'omologo *Ministrja e Drejtësisë* (art. 2, § 2).

Le condizioni per il trasferimento

L'art. 4 elenca, nel § 1, le condizioni – tassative – prescritte per far luogo al trasferimento. Riecheggiando, tra gli altri, l'art. 3 § 1 della Convenzione di Strasburgo, si richiede, nell'ordine, che: *a)* il condannato sia cittadino dello Stato di esecuzione; *b)* la sentenza di condanna sia definitiva; *c)* al momento della ricezione della richiesta di trasferimento l'entità della pena da espiare sia pari almeno ad un anno o si tratti di pena «*a tempo indeterminato*»; *d)* la persona condannata (o il suo legale rappresentante, qualora uno degli Stati interessati lo ritenga necessario in ragione dell'età o delle sue condizioni fisiche e psichiche) consenta al trasferimento; *e)* il fatto che ha dato luogo alla condanna costituisca reato anche per la legge dello Stato di esecuzione; *f)* lo Stato di condanna e lo Stato di esecuzione concordino sul trasferimento. Ai sensi del § 2, in casi eccezionali, gli Stati interessati possono, comunque, consentire al trasferimento anche «*se il tempo che alla persona condannata resta da espiare è inferiore a quello specificato al comma 1, lettera c)*».

Se, quindi, di norma, il consenso “informato” (art. 8, § 1 e § 2) della persona interessata costituisce un presupposto indefettibile del trasferimento, poiché come afferma il *Rapporto esplicativo* alla Convenzione europea sul trasferimento delle persone condannate «*il trasferimento di una persona detenuta senza il suo consenso inciderebbe in modo negativo sul piano della riabilitazione*», in qualche caso da esso è pure possibile prescindere. Si tratta, in primo luogo, dell'ipotesi delle persone in fuga dallo Stato di condanna, considerata dall'art. 11, cui si aggiunge quella delle persone condannate sottoposte a provvedimento di espulsione, regolata dall'art. 12. Nella prima evenienza, se un «*cittadino di uno dei due Stati contraenti*» colpito da «*una pena inflitta nel territorio dell'altro Stato*» con sentenza definitiva «*cerca di evitare l'esecuzione o l'ulteriore esecuzione della pena nello Stato di condanna fuggendo nel territorio del primo Stato prima di aver espiato la pena, lo Stato di condanna può chiedere all'altro Stato di assumere l'esecuzione della pena*» (art. 11, § 1). Nella seconda, su richiesta dello Stato di condanna, lo Stato di esecuzione può «*accettare di trasferire una persona condannata senza il consenso della stessa se la pena inflittale, o una decisione amministrativa, comprende un provvedimento di espulsione o qualsiasi altra misura*» per effetto della quale tale persona «*non sarà più autorizzata a restare nel territorio dello Stato di condanna dopo la sua scarcerazione*» (art. 12, § 1). Prima di prestare il consenso lo Stato di esecuzione dovrà comunque valutare «*il parere della persona condannata*» (art. 12, § 2).

Per incentivare il ricorso all'istituto, l'art. 5 impone allo Stato di condanna il dovere di informare le persone condannate cui possa essere applicato l'Accordo del contenuto di quest'ultimo, nonché delle «*conseguenze legali che derivano dal trasferimento*» (art. 5, § 1). Si sancisce, inoltre, il diritto della persona interessata a ricevere – ma solo a seguito di espressa richiesta – informazioni scritte sull'*iter* della domanda di trasferimento, mentre «*deve essere sempre informata della decisione presa da ciascuno Stato*» in esito ad essa (art. 5, § 2).

Profili procedurali

Passando ad esaminare le modalità per richiedere il trasferimento e la relativa procedura (artt. 6-10), l'art. 6 prevede che la relativa domanda possa essere avanzata sia dallo Stato di condanna, sia da quello di esecuzione e anche dal diretto interessato e da «*parti terze che ai sensi delle leggi di entrambi gli Stati hanno diritto di agire per la persona condannata*» mediante un'apposita «*dichiarazione scritta*» in cui «*è espressa la volontà della persona condannata di essere trasferita*», da indirizzare all'Autorità centrale dello Stato di condanna o di quello di esecuzione, designate a norma dell'art. 2.

Con «*lo specifico intento di prevenire la necessità di richieste di informazioni supplementari o di chiarimenti*»

(v. *Relazione introduttiva* al d. l. C. 2314), l'Accordo regola in modo assai minuzioso le informazioni e la documentazione a sostegno dell'inoltro – da effettuarsi «*senza indugio*» (art. 7, § 1) – di una domanda di trasferimento, che, a seconda dei casi, devono essere fornite ad opera dello Stato di condanna (art. 7, § 2) o da quello di esecuzione (art. 7, § 3). Più gravoso risulta l'onere informativo posto a carico dello Stato di condanna, tenuto a trasmettere a corredo della richiesta: *a)* informazioni sui dati personali della persona condannata e, se possibile, la copia di un documento di identità valido, nonché le impronte digitali; *b)* informazioni sul luogo di residenza o l'indirizzo nello Stato di condanna, se noti; *c)* una dichiarazione relativa ai fatti su cui si basa la pena; *d)* informazioni su natura, durata e data d'inizio dell'esecuzione della condanna; *e)* informazioni sull'eventuale detenzione cautelare, condono o riduzione di pena o «*su ogni altro elemento relativo all'esecuzione della pena*»; *f)* una copia «*debitamente autenticata*» della sentenza definitiva di condanna; *g)* copia delle disposizioni di legge a fondamento della condanna; *h)* se del caso, una relazione medico/sociale sulla persona condannata e informazioni sul trattamento detentivo e medico applicato nello Stato di condanna; *i)* una dichiarazione contenente il consenso al trasferimento da parte dell'interessato; *j)* una dichiarazione con cui lo Stato di condanna manifesta il consenso al trasferimento; *k)* ogni ulteriore informazione o documento che «*lo Stato di esecuzione ritiene necessari per la sua decisione*». Solo se richiesto, lo Stato di esecuzione trasmetterà invece: *a)* una dichiarazione o un documento attestante che la persona condannata è suo cittadino; *b)* copia delle disposizioni di legge da cui si evinca che i fatti per i quali è stata inflitta la pena nello Stato di condanna costituiscono reato anche ai sensi della legge dello Stato di esecuzione; *c)* una dichiarazione che informi sulle conseguenze del trasferimento; *d)* una dichiarazione in cui si esprima il consenso al trasferimento e l'«*impegno a dare esecuzione alla pena residua*»; *e)* ogni ulteriore informazione o documento ritenuto necessario ai fini della decisione da parte dello Stato di condanna. Come espressamente previsto dall'art. 21, § 2, sia la richiesta di trasferimento, sia i documenti che la supportano sono dunque esentati da ogni formalità di legalizzazione, certificazione o autenticazione, con l'unica eccezione costituita dalla copia della sentenza definitiva di condanna ex art. 7, § 2, lett. *f)*. Tale scambio di informazioni e di documentazione viene però omesso, per intuibili ragioni, qualora uno degli Stati interessati dichiari «*immediatamente che non acconsente al trasferimento*» (art. 7, § 4).

Allo Stato di condanna è fatto, inoltre, carico di garantire che la persona interessata abbia espresso il consenso al trasferimento in modo volontario «*e con piena consapevolezza delle conseguenze legali che ne derivano, previo consulto con un legale indipendente*» (art. 8, § 1), riconoscendo allo Stato di esecuzione, ove lo ritenga, l'opportunità di verificare il rispetto di tali condizioni «*attraverso un rappresentante consolare o altro funzionario*» designato di comune accordo (art. 8, § 3). In ogni caso, prima di esprimersi in merito, il condannato deve essere, in particolare, reso edotto «*delle condizioni carcerarie che si applicano al caso di specie nello Stato di esecuzione, nonché sui servizi disponibili e sui programmi in materia di liberazione*» (art. 8, § 2).

Tra i profili che le competenti Autorità degli Stati interessati sono chiamate a valutare ai fini della decisione da adottare in merito alla richiesta di trasferimento, l'art. 9 menziona nel § 1 – a titolo esemplificativo – «*la gravità del reato e le sue conseguenze, eventuali precedenti penali o procedimenti penali pendenti a carico della persona condannata, nonché eventuali legami sociali e familiari che quest'ultima ha conservato nel proprio ambiente sociale di origine, il suo stato di salute e le eventuali esigenze di scurezza o altri interessi dello Stato*». La decisione dello Stato di condanna sul trasferimento potrebbe, inoltre, essere subordinata al pagamento da parte della persona condannata di eventuali pene pecuniarie, spese processuali o altre sanzioni amministrative, «*ovvero al risarcimento, in tutto o in parte, del danno causato alla vittima del reato*» inflitte con la sentenza o all'adempimento di altri obblighi da essa derivanti, previa verifica delle effettive condizioni economiche del condannato e della concreta possibilità di adempiere da parte di quest'ultimo, cui potrebbe essere chiesto, se del caso, di prestare «*un'adeguata garanzia*» (art. 9, § 2).

Ogni decisione assunta circa il trasferimento in esito alla procedura in esame – sia essa di accettazione, differimento o rifiuto – deve essere tempestivamente comunicata all'altro Stato, «*fornendo le motivazioni in caso di rifiuto*» (art. 9, § 3). In caso di accoglimento della richiesta di trasferimento, le modalità operative della consegna della persona condannata e «*ogni altro aspetto relativo all'esecuzione*» sono rimessi, caso per caso, all'accordo tra gli Stati interessati (art. 10, § 1). Lo Stato di esecuzione è comunque onerato della custodia della persona da trasferire e del suo trasferimento dallo Stato di condanna (art. 10, § 2). Coerente con le disposizioni convenzionali vigenti in materia (cfr., tra gli altri, art. 8 Convenzione di Strasburgo), è anche la previsione secondo cui la presa in carico della persona da trasferire da parte delle autorità dello Stato esecuzione sospende «*l'esecuzione della pena nello Stato di condanna*». A

quest'ultimo è, inoltre, precluso – ai sensi dell'art. 13, § 2 – dare esecuzione alla pena allorché lo Stato di esecuzione ritenga che essa «sia stata completata».

La fase esecutiva

In ossequio ai tradizionali assetti operanti in materia (v. art. 9, § 3 Convenzione di Strasburgo), l'esecuzione della condanna è regolata dalla legge del Paese di esecuzione, indicato come l'unico competente «ad adottare eventuali decisioni in materia, compresa quella di concedere alla persona trasferita benefici o modalità particolari di esecuzione della pena» (art. 15, § 2). Tra i possibili metodi attraverso cui procedere all'esecuzione della condanna – continuazione dell'esecuzione (art. 9, § 1, lett. a); art. 10 Convenzione di Strasburgo) e conversione della condanna (art. 9, § 1, lett. b); art. 11 Convenzione di Strasburgo) – l'art. 14 dell'Accordo opta per il regime della continuazione, in via immediata o per il tramite di un provvedimento giudiziario o amministrativo, in linea con la dichiarazione effettuata dall'Italia a margine dell'art. 9 della Convenzione di Strasburgo, ma discostandosi dalla diversa soluzione accolta dall'art. 735, c. 2 c.p.p. Per effetto di tale opzione, le autorità competenti dello Stato di esecuzione sono vincolate al rispetto «della natura giuridica e della durata della pena o della misura di sicurezza privativa della libertà personale determinata nella sentenza dello Stato di condanna» (art. 15, § 1), con il limite derivante dalla incompatibilità di queste ultime con la legge dello Stato di esecuzione. Previo consenso dello Stato di condanna, la pena incompatibile, per natura o per durata, potrà essere comunque “adattata” alla pena prevista dall'ordinamento dello Stato di esecuzione «per lo stesso reato o per un reato della stessa natura» (art. 15, § 3). La pena risultante da tale correttivo dovrà corrispondere, il più possibile, per natura e durata, a quella inflitta con la sentenza nello Stato di condanna, fermo restando che essa, in ogni caso, non potrà aggravare la pena inflitta nello Stato di condanna; eccedere «il massimo previsto dalla legge dello Stato di esecuzione per lo stesso reato o per un reato della stessa natura»; e neppure essere contraria «ai principi fondamentali dello Stato di condanna» (art. 15, § 3).

Si ricorrerà, invece, ad apposite consultazioni tra gli Stati interessati, qualora l'impossibilità di esecuzione riguardi una «particolare misura inflitta ad una persona che nello Stato di condanna è stata giudicata non responsabile penalmente per il reato commesso a causa delle sue condizioni mentali» (art. 15, § 4). Qualora la persona trasferita evada prima che sia completata l'esecuzione della pena, lo Stato di esecuzione «adotta le misure necessarie per scoprirla o arrestarla in modo da assicurare che sia scontata la parte di pena residua» (art. 15, § 5).

I poteri e gli oneri dei Paesi interessati riguardo alle possibili vicende dell'esecuzione sono ripartiti in base alle previsioni degli artt. 16-19. Ciascuno Stato può concedere la grazia, l'amnistia o la commutazione della pena in conformità «alla propria Costituzione ed alle proprie leggi» (art. 16, § 1). Diversamente, spetta al solo Stato di condanna il diritto di decidere in merito ad eventuali domande di revisione della sentenza (art. 17). Lo Stato di esecuzione cessa l'esecuzione della pena non appena sia informato dallo Stato di condanna «di una decisione o misura per effetto della quale la pena cessa di essere eseguibile» (art. 18). Lo Stato di esecuzione provvederà, altresì, ad aggiornare quello di condanna in merito all'esecuzione della pena allorché si verifichi una delle ipotesi elencate dall'art. 19, ovvero: quando ritenga che l'esecuzione stessa sia stata completata; in caso di evasione della persona trasferita prima che sia stata completata l'esecuzione della pena; se lo Stato di condanna «chiede un rapporto speciale».

Sono, inoltre, disciplinati il principio di “specialità”, in forza del quale il soggetto trasferito ai sensi dell'art. 12 «non può essere perseguito penalmente, né essere condannato, né essere detenuto per dare esecuzione a una pena o a un provvedimento cautelare restrittivo della libertà personale, rispetto a un reato commesso prima del proprio trasferimento e diverso da quello per il quale è stata inflitta la pena da eseguirsi» (art. 12, § 4); nonché l'istituto del “transito”, per l'ipotesi in cui uno degli Stati coinvolti abbia concluso con Paesi terzi accordi in materia di trasferimento (art. 20).

Quanto, poi, all'imputazione delle spese originarie dalle procedure di trasferimento, l'art. 21 § 3 stabilisce che esse gravino sullo Stato di esecuzione, ad accezione di quelle che siano sostenute esclusivamente nel territorio dello Stato di condanna e quelle relative al trasporto della persona condannata «fino al confine dello Stato di esecuzione».

Completano, infine, l'Accordo in esame le consuete disposizioni in tema di: *Rapporti con altri accordi internazionali* (art. 22); *Composizione delle controversie* (art. 23); *Entrata in vigore, modifica ed estinzione* (art. 24).