



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 17.08.2004
COM(2004) 562 definitivo

LIBRO VERDE

sul reciproco riconoscimento delle misure cautelari non detentive

(presentato dalla Commissione)

{SEC(2004) 1046}

INDICE

1.	Perché la Commissione presenta un Libro verde.....	3
1.1.	Individuazione del problema.....	3
1.2.	Necessità d'azione.....	3
1.3.	Possibile soluzione.....	4
2.	Il processo di consultazione.....	4
3.	Obiettivi del presente Libro verde.....	5
3.1.	Estendere il dibattito a una platea più ampia.....	5
3.2.	Incentrarsi sul reciproco riconoscimento delle misure cautelari non detentive.....	5
3.3.	Esplorare le possibilità d'azione.....	5

LIBRO VERDE

sul reciproco riconoscimento delle misure cautelari non detentive

Scopo del presente Libro verde è servire come base per una discussione sulla preparazione di una proposta della Commissione per un nuovo strumento legislativo sul reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie relative alle misure cautelari non detentive. Un *documento di lavoro dei servizi della Commissione* associato al Libro verde (SEC(2004) 1046) contiene un'analisi dettagliata del quadro giuridico pertinente in materia e l'opinione della Commissione su come un tale strumento potrebbe essere elaborato.

1. PERCHÉ LA COMMISSIONE PRESENTA UN LIBRO VERDE

1.1. Individuazione del problema

Il ricorso eccessivo (e la durata) della custodia cautelare sono una delle cause principali della sovrappopolazione delle carceri. A causa del rischio di fuga, gli indagati non residenti sono spesso posti in stato di carcerazione preventiva, mentre i residenti sono oggetto di misure alternative.

Secondo i principi generali del diritto, la custodia cautelare in attesa del processo deve essere considerata una misura eccezionale, e dovrebbe essere fatto il maggior ricorso possibile a misure di controllo non detentive. Tuttavia, le varie alternative alla carcerazione preventiva che esistono nel diritto nazionale (ad es. l'obbligo di presentarsi regolarmente alle autorità di polizia o le limitazioni alla libertà di movimento) non possono attualmente essere recepite o applicate oltre frontiera, poiché gli Stati non riconoscono le decisioni di questo tipo emesse da autorità giudiziarie straniere.

L'introduzione di uno strumento giuridico che consenta agli Stati membri dell'Unione europea di riconoscere reciprocamente le misure cautelari non detentive, contribuirebbe a ridurre il numero dei detenuti non residenti in attesa di giudizio nell'Unione europea. Al tempo stesso, l'introduzione di un tale strumento rafforzerebbe il diritto alla libertà e la presunzione d'innocenza nell'Unione europea come insieme (cioè nello spazio *comune* di libertà, sicurezza e giustizia), e farebbe diminuire il rischio di disparità di trattamento nei confronti degli indagati non residenti.

1.2. Necessità d'azione

Vi è un chiaro mandato di intraprendere delle azioni in questo campo alla luce delle misure 9 e 10 del *Programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali* del novembre 2000¹ (in appresso "programma di reciproco riconoscimento"), adottato su richiesta del Consiglio europeo di Tampere. I dettagli di questo mandato sono esposti al punto 2.2.1.3. del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

La necessità di un'azione a livello europeo è stata sottolineata dal Parlamento europeo in diverse risoluzioni, ed è stata riconosciuta da altre organizzazioni di cooperazione regionale

¹ GU C 12 del 15.1.2001, pag. 10.

come il Consiglio d'Europa e il Consiglio degli Stati del Mar Baltico. È stato inoltre messo in evidenza da diverse organizzazioni non governative (ONG) attive in questo campo.

1.3. Possibile soluzione

L'idea principale sottesa a un nuovo strumento di reciproco riconoscimento delle misure cautelari non detentive è quella di sostituire la carcerazione preventiva con una misura di controllo non detentiva, e di trasferire l'applicazione di tale misura nello Stato membro in cui l'indagato risiede normalmente. In questo modo l'indagato sarebbe oggetto di una misura di controllo nel suo ambiente abituale finché il processo non ha luogo nell'altro Stato membro. Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione vengono discussi vari modelli di applicazione di questa idea.

Per garantire l'osservanza di una misura cautelare non detentiva, il nuovo strumento deve contenere, come estrema misura, un meccanismo coercitivo per far tornare, se necessario anche di forza, un indagato non collaborativo nello Stato in cui si celebra il processo. La semplice esistenza di tale possibilità, più che il suo uso effettivo, basterebbe già a garantire il buon funzionamento di un tale strumento. Va sottolineato che, in assenza della possibilità di ricorso a misure coercitive, ci sarebbe il rischio (a breve e a lungo termine) che la categoria di persone interessate non benefici affatto di misure alternative. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione esamina anche i vari aspetti di un tale meccanismo di coercizione.

2. IL PROCESSO DI CONSULTAZIONE

Il presente Libro verde costituisce la *terza fase* del processo di consultazione sulle misure alternative alla detenzione preventiva.

La prima fase è consistita nell'elaborare e diffondere un *questionario* sulla carcerazione preventiva e sulle alternative a tale misura per individuare possibili ostacoli ad una cooperazione fra Stati membri in questo settore. Gli allora 15 Stati membri dell'UE hanno risposto a detto questionario. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione contiene, all'allegato 2, una sintesi delle risposte relative, fra l'altro, alle misure cautelari non detentive (alternative alla custodia cautelare), e alle sanzioni applicabili in caso di non osservanza (come richiesto dalla misura 9 del programma di reciproco riconoscimento).

La *seconda fase* è consistita nel redigere un *documento di discussione* sulla base delle risposte al questionario e nell'organizzare una *riunione di esperti*. Il documento di discussione (del 24 aprile 2003), che è stato inviato a una serie di esperti in materia di custodia cautelare e di misure alternative negli Stati membri dell'UE (e negli allora paesi di prossima adesione) propone, fra l'altro, come misura di controllo non detentiva a livello europeo, l'introduzione di un cosiddetto ordine europeo di presentazione dinanzi a un'autorità. Il documento di discussione esamina inoltre i limiti e le possibilità d'azione nel campo della custodia cautelare in generale. La *riunione di esperti* si è tenuta a Bruxelles il 12 maggio 2003. Vari esperti, compresi rappresentanti di ONG, sono stati invitati a titolo individuale, mentre altri hanno rappresentato i rispettivi Stati membri. Alla riunione sono stati discussi diversi aspetti della custodia cautelare e delle misure alternative, in particolare l'idea della Commissione di introdurre un ordine europeo di presentazione alle autorità. Il Libro verde tiene pienamente conto dei risultati della riunione (per ulteriori dettagli si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione).

3. OBIETTIVI DEL PRESENTE LIBRO VERDE

3.1. Estendere il dibattito a una platea più ampia

Il principale obiettivo del presente Libro verde è quello di estendere il processo di consultazione a una platea più ampia, che includa fra gli altri gli operatori del diritto (come giudici, pubblici ministeri, difensori), operatori dei servizi sociali e addetti al controllo dei soggetti in libertà vigilata, istituti di detenzione preventiva e carceri, organizzazioni professionali, ambienti accademici, ONG competenti e pubbliche autorità.

3.2. Incentrarsi sul reciproco riconoscimento delle misure cautelari non detentive

Il presente Libro Verde è incentrato sul reciproco riconoscimento delle misure cautelari non detentive. Alcuni aspetti rilevanti (assistenza legale, diritto a interpreti e traduttori, gruppi vulnerabili come ad esempio i bambini e i minori, assistenza consolare/diritto alla comunicazione e comunicazione dei diritti) sono già stati trattati nel Libro verde² e nella proposta di decisione quadro del Consiglio in materia di determinati diritti processuali³. Benché tali questioni siano legate al quadro giuridico della carcerazione preventiva e delle alternative a tale misura, il documento di lavoro dei servizi della Commissione non entra nei dettagli riguardo ad esse se non quando ritenuto necessario.

3.3. Esplorare le possibilità d'azione

L'introduzione di un sistema di reciproco riconoscimento per le misure cautelari non detentive a livello dell'Unione europea non deve tuttavia essere dissociata dal quadro giuridico che disciplina la carcerazione preventiva in generale. Va ricordato che queste misure di controllo sono in linea di principio *alternative* alla custodia cautelare. Alcuni principi fondamentali che sono applicabili alla custodia cautelare in generale sono applicabili anche, *mutatis mutandis*, alle misure di controllo non detentive. Nell'elaborare uno strumento sul reciproco riconoscimento e sull'applicazione di misure cautelari non detentive tali principi devono di conseguenza essere tenuti presenti.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione esplora le possibilità d'azione in questo settore alla luce delle Convenzioni, della giurisprudenza e delle legislazioni nazionali esistenti.

² COM(2003) 75 def.

³ COM(2004) 328 def.

La Commissione vi invita a presentare commenti sul presente Libro verde (compreso il documento di lavoro dei servizi della Commissione), riguardo in particolare alle domande elencate in appresso. La Commissione è inoltre interessata a ricevere osservazioni sugli sviluppi recenti nel campo delle misure alternative alla custodia cautelare negli Stati membri (comprese le sanzioni applicabili in caso di non osservanza di un obbligo derivante da una misura di controllo non detentiva).

Per facilitare questo scambio di opinioni è stato creato un sito che contiene il presente Libro verde e una serie di link utili.

http://europa.eu.int/xxx/livre_vert

Le risposte possono essere inviate entro il x x 2004, preferibilmente all'indirizzo seguente:

xxx-livre-vert@cec.eu.int

o per posta a:

Commissione europea

Direzione generale Giustizia e affari interni

Unità D3 – Giustizia penale

B-1049 Bruxelles

Belgio

All'attenzione del sig. Thomas Ljungquist

La Commissione intende organizzare un'audizione pubblica nel 2004.

Domanda 1:

Tenuto conto delle conseguenze negative del quadro giuridico attuale relativo al trattamento degli indagati non residenti per quanto riguarda le alternative alla custodia cautelare:

- (a) Concordate con l'approccio della Commissione riguardo al riconoscimento reciproco delle misure cautelari non detentive, come indicato al punto 4.3 del documento di lavoro dei servizi della Commissione (cioè la possibilità di controllare la persona indagata nel suo paese di residenza abituale e la necessità di introdurre un meccanismo che assicuri la presenza dell'accusato al processo a meno che non possa essere giudicato in contumacia), per garantire la piena applicazione, a livello dell'Unione europea, del diritto alla libertà e della presunzione d'innocenza?
- (b) In caso negativo, esistono soluzioni alternative?
- (c) Si prega di indicarle.

- (d) Un meccanismo di mutuo riconoscimento delle misure di controllo non detentive dovrebbe riguardare anche i reati di minore entità? (Si veda la soglia indicata dall'articolo 2, paragrafo 1 della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo).

Domanda 2:

Ritenete che un meccanismo di reciproco riconoscimento delle misure cautelari non detentive dovrebbe riguardare:

- la situazione in cui una persona indagata, che è già oggetto di queste misure e che, permanentemente o temporaneamente, vuole recarsi in un altro Stato membro, chiede che esse siano applicabili in questo altro Stato membro? (Come descritto al punto 4.2.2.3 del documento di lavoro dei servizi della Commissione)
- se sì, a quali condizioni?
- la situazione in cui l'indagato si è già spostato in un altro Stato membro (come descritto al punto 4.2.3.1, “mancata osservanza, da parte dell'indagato, di un obbligo derivante da una misura cautelare non detentiva” e 4.2.3.2., “richiesta tardiva di applicazione di misure cautelari non detentive”, del documento di lavoro dei servizi della Commissione)?
- se sì, a quali condizioni?

Domanda 3:

- (a) Ritenete che il nuovo strumento debba contenere una disposizione su una specifica misura cautelare non detentiva, come l'ordine europeo di presentazione davanti a un'autorità, eventualmente in combinazione con limitazioni alla libertà di movimento, come sopra descritto?
- (b) È appropriato che sia l'autorità *che emette la decisione* a stabilire quale misura cautelare non detentiva vada applicata durante la fase di controllo (conformemente al suo diritto nazionale) o in quale modo l'indagato debba osservare l'ordine europeo di presentazione a un'autorità (cioè con quale frequenza debba presentarsi, davanti a quale autorità, ecc.)?
- (c) Sarebbe più opportuno affidare all'autorità d'*esecuzione* la scelta della misura coercitiva adeguata conformemente al suo diritto nazionale, lasciando all'autorità che emette la decisione solo il compito di specificare l'obiettivo del controllo?
- (d) Il modello “*Eurobail*” (per la libertà provvisoria) potrebbe essere adeguato?

Domanda 4:

- (a) Ritenete che il nuovo strumento debba contenere motivi di non esecuzione obbligatoria in caso di amnistia, sentenza definitiva e altre decisioni definitive o in considerazione della non imputabilità per causa di età?
- (b) Ritenete che gli altri motivi di rifiuto, contenuti nell'articolo 4 della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo, siano pertinenti nel contesto di una decisione di trasferimento dell'esecuzione di misure alternative?

- (c) In particolare, pensate che l'autorità di esecuzione dovrebbe avere la facoltà di rifiutare l'esecuzione per assenza di doppia incriminazione?

Domanda 5:

Si potrebbe subordinare l'esecuzione di una decisione di trasferimento di misure alternative a condizioni diverse dalle seguenti:

- ritorno nello Stato di residenza per scontare la pena?
- possibilità di revisione della pena in caso di ergastolo?

Domanda 6:

- (a) Ritenete che l'autorità che emette la decisione debba specificare l'obbligo (legato ai tre "rischi classici", ossia l'inquinamento delle prove, la recidiva e la fuga) che l'indagato deve rispettare nell'ambito della misura cautelare non detentiva lasciando (in linea con quanto sopra indicato) all'autorità di esecuzione il compito di decidere misure coercitive diverse dalla detenzione in caso di inosservanza?
- (b) Pensate che l'autorità di esecuzione sia tenuta a riferire qualsiasi violazione (grave) di un obbligo in relazione ai "tre rischi classici"?
- (c) Ritenete che l'autorità d'esecuzione debba essere autorizzata a porre l'indagato in custodia cautelare in caso di inosservanza di un obbligo derivante da una misura di controllo e a tenerlo in detenzione finché non viene celebrato il processo, oppure che debba rinviare immediatamente l'indagato all'autorità che emette la decisione?
- (d) Per quanto riguarda la (sola) questione di stabilire se l'indagato debba essere posto in custodia cautelare nello Stato membro che ha emesso la decisione, potrebbe la partecipazione dell'indagato con collegamento video dallo Stato membro di esecuzione sostituire la sua presenza fisica al procedimento dinanzi all'autorità che ha emesso la decisione?
- (e) Come risolvere una situazione in cui l'autorità che emette la decisione e l'autorità di esecuzione hanno opinioni diverse sulla necessità o meno di porre in custodia cautelare un indagato che ha violato un obbligo, o di imporre un nuovo obbligo per eliminare rischi?
- (f) Ritenete che un meccanismo di rinvio dell'indagato dallo Stato membro di esecuzione nello Stato membro in cui è emessa la decisione debba applicarsi sia nella fase del controllo che nella fase del processo?
- (g) Deve l'autorità che emette la decisione specificare l'obbligo di comparire al processo e/o specificare che l'interessato potrebbe essere giudicato in contumacia in caso di non comparizione? E deve l'interessato accettare l'obbligo stabilito prima di poter beneficiare di una misura alternativa nello Stato membro d'esecuzione?
- (h) Ritenete che l'autorità d'esecuzione, durante la fase del controllo e la fase del processo, debba avere la possibilità di posporre il ritorno dell'indagato?

- (i) In particolare, dovrebbe l'autorità di esecuzione avere la possibilità di posporre il ritorno di una persona sospettata di aver commesso un nuovo reato sul suo territorio?