



Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Strasburgo il 18 dicembre 1997 e Protocollo di emendamento al Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Strasburgo il 22 novembre 2017

A.C. 2522

Nota di verifica n. 251
29 settembre 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto Camera:	2522
Titolo:	Ratifica ed esecuzione dei seguenti Protocolli: a) Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Strasburgo il 18 dicembre 1997; b) Protocollo di emendamento al Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Strasburgo il 22 novembre 2017
Relatore per la Commissione di merito:	De Carlo
Gruppo:	M5S
Relazione tecnica (RT):	presente
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Si
Commissione competente :	III Affari esteri

Finalità

Il disegno di legge ha ad oggetto la ratifica e l'esecuzione dei seguenti Protocolli: a) Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Strasburgo il 18 dicembre 1997; b) Protocollo di emendamento al Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Strasburgo il 22 novembre 2017.

Il testo originario del disegno di legge di ratifica (AS 1239, approvato dal Senato) è corredato di relazione tecnica.

Nella presente Nota sono riportati in sintesi i contenuti dei Trattati che presentano profili di carattere finanziario e le informazioni fornite dalla relazione tecnica (vedi tabella). Vengono quindi esposti gli elementi di analisi e le richieste di chiarimento considerati rilevanti ai fini di una verifica delle quantificazioni riportate nella relazione tecnica.

Oneri quantificati dal provvedimento

(euro)

	Dal 2019
Art. 3, comma 1, del disegno di legge di ratifica	9.189 annui

Verifica delle quantificazioni

DISPOSIZIONI DEI PROTOCOLLI CHE PRESENTANO PROFILI FINANZIARI	ELEMENTI FORNITI DALLA RELAZIONE TECNICA
Si rammenta preliminarmente che la Convenzione del Consiglio d'Europa, firmata a	La relazione tecnica afferma che l'articolo 1 e gli articoli da 4 a 7 non presentano rilievi sotto

Strasburgo il 21 marzo 1983, definisce tutte le condizioni affinché una persona condannata possa essere trasferita, quali ad esempio: che la persona condannata sia cittadino dello Stato di esecuzione, che la sentenza sia definitiva, che la durata della pena ancora da scontare sia almeno pari a sei mesi dalla data di ricevimento della richiesta di trasferimento e che lo Stato di condanna e di esecuzione siano d'accordo sul trasferimento.

In seguito, gli Stati Membri del Consiglio d'Europa hanno firmato:

- il Protocollo addizionale del 18 dicembre 1997 che definisce le procedure applicabili al trasferimento dell'esecuzione della pena concernente i soggetti che, dopo la sentenza, si sottraggono all'esecuzione della pena nello Stato di condanna, rientrando nel territorio dello Stato di origine, nonché stabilisce le regole per il trasferimento dei detenuti oggetto di una misura di espulsione o di riaccompagnamento alla frontiera in ragione della condanna riportata;
- il Protocollo emendativo del 22 novembre 2017 che aggiorna il documento del 1997 alla luce delle recenti prassi giudiziarie sul trasferimento delle persone condannate.

Protocollo addizionale del 18 dicembre 1997, articoli 2 e 3 (come emendato dal Protocollo del 2017): prevede che lo Stato - aderente alla Convenzione del 1983 - in cui il cittadino abbia subito la condanna con sentenza definitiva, possa chiedere allo Stato di nazionalità di tale soggetto, anche senza il suo consenso, di farsi carico dell'esecuzione della pena in determinate ipotesi come quella in cui il condannato sia fuggito o sia tornato nello stato di nazionalità, pur essendo a conoscenza del procedimento penale in corso presso lo Stato di condanna o pur essendo consapevole dell'emissione di una sentenza nei suoi confronti (articolo 2)

Sulle persone condannate soggette ad un decreto di espulsione si prevede che, a seguito di richiesta da parte dello Stato di condanna, lo Stato di esecuzione - con allegata dichiarazione contenente il parere della persona condannata sul suo possibile trasferimento o fornendo, in alternativa, una dichiarazione in cui è precisato che il condannato si rifiuta di fornire tale parere - può accordare il trasferimento della persona condannata senza il suo consenso, soltanto quando la sentenza di condanna includa anche un ordine di espulsione nei confronti di tale soggetto ovvero ogni altra misura limitativa della sua permanenza all'interno dello Stato di condanna una volta che questi sia tornato in

il profilo finanziario, trattandosi di disposizioni ordinarie, di carattere generale o disciplinanti gli strumenti di sottoscrizione, ratifica ed entrata in vigore ed applicazione provvisoria, nonché le notifiche dell'Accordo in esame agli Stati membri.

Inoltre, la RT ribadisce che l'onere totale derivante dal Trattato ammonta a **euro 9.189** annui a decorrere dal 2019. Di questi, euro 5.189 hanno natura di oneri valutati e si riferiscono all'insieme delle spese di missione degli accompagnatori (euro 4.849) e delle spese di trasferimento delle persone detenute (euro 340). La componente autorizzata dell'onere, pari a euro 4.000, si riferisce alle spese di traduzione di atti.

La **relazione tecnica** afferma che le disposizioni in esame lasciano intravedere, quale possibile effetto, l'ampliamento del numero di persone condannate trasferite presso lo Stato di condanna, in quanto nella nuova versione tale possibilità è accordata anche senza il consenso del condannato. Pertanto, sebbene la materia del trasferimento delle persone condannate da o per l'Italia sia disciplinata per i Paesi dell'UE dalla Decisione Quadro 2008/909/GAI attuata nel nostro ordinamento dal D.lgs. n. 161/2010, per gli altri Stati membri del Consiglio d'Europa di area extraeuropea la Convenzione ed i Protocolli in esame trovano applicazione.

Per quanto attiene alla quantificazione dei relativi oneri la relazione tecnica ricorda che il paragrafo 5 dell'articolo 17 della Convenzione di Strasburgo del 1983 prevede che le spese di trasferimento delle persone condannate siano a carico dello Stato di esecuzione, dunque della Parte richiedente il trasferimento. Ciò posto, in relazione ai dati forniti dal Dipartimento degli Affari Generali, Ufficio II della Direzione Generale della Giustizia Penale, si può stimare, in misura forfettaria ed a scopo prudenziale, che il numero di casi di trasferimenti di detenuti italiani provenienti dall'area geografica i Paesi extra-UE, anche

libertà (articolo 3).

senza consenso, è non superiore a due (2) unità all'anno.

In particolare, 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. La stima dei costi di missione è stata calcolata, in via prudenziale, sulla base del maggior onere da sostenere per il trasferimento della persona detenuta in Turchia, Paese verso e da cui sono da affrontare spese di viaggio per i condannati, nonché sempre spese di viaggio e di missione per gli accompagnatori, di importo più elevato.

Pertanto, alla luce di quanto detto sopra, considerato che il passaggio aereo di sola andata Turchia (capitale Ankara) verso l'Italia è pari mediamente a euro 170 (classe economica), l'onere annuo per il solo trasferimento dei condannati secondo la relazione tecnica viene così determinato:

- **euro 340** (spese di viaggio per il trasferimento di due condannati): euro 170 (passaggio aereo sola andata) x 2 (numero condannati annuo);
- **euro 4.849** (spese di missione per gli accompagnatori): (spese di viaggio: euro 2.814,00; spese di missione: euro 995,00; spese di soggiorno: euro 1.040,00).

La relazione tecnica, con riguardo agli accompagnatori, ipotizza un numero di due (2) unità per ciascun detenuto trasferito e una diaria di euro 108,33 (Colonna D della Tabella B del D.M. 13 gennaio 2003, diaria ridotta del 20% ai sensi del D.L. n. 223/2006), da ridurre ulteriormente di un terzo (rimborso spese albergo) per un importo di euro 72,22 (108,33 - 36,11).

Inoltre, la RT precisa che gli accompagnatori rivestono, generalmente, la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria con un grado compreso tra tenente colonnello e maresciallo capo (e gradi corrispondenti), e che le attività di accompagnamento su tratte intercontinentali, come nel caso della Turchia, viene svolto da parte degli operatori dipendenti dal Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia della Direzione Centrale della Polizia Criminale. Per la determinazione dell'importo su cui calcolare gli oneri a carico dello Stato è stata eseguita la seguente procedura:

- alla diaria prevista è sottratta la quota fissa di euro 51,65, pertanto $72,22 - 51,65 = \text{euro } 20,57$;
- su tale quota di euro 20,57 è applicato un coefficiente di lordizzazione di 1,58 determinando un importo imponibile pari a

euro 32,50 su cui sono applicati gli oneri sociali e l'IRAP a carico dello Stato per una percentuale complessiva pari al 32,70% (24,20% oneri sociali + 8,50% Irap), determinando un importo pari a euro 10,63;

- si è proceduto a sommare la diaria di euro 72,22 e gli oneri sociali e l'Irap a carico dello Stato pari ad euro 10,63, determinando un importo complessivo di euro 82,85, onere finale per diaria da corrispondere a ciascun accompagnatore a cui spetta il rimborso delle spese di albergo. Pertanto la diaria giornaliera, al lordo degli oneri sopra richiamati, è stata quantificata in euro 82,85.

Per quanto attiene al costo del biglietto aereo, poiché trattasi di volo transcontinentale della durata superiore alle cinque ore (per gli accompagnatori è ammesso il rimborso del biglietto aereo in classe superiore ex articolo 1, comma 216, della legge n. 266/2005, così come integrato dall'articolo 18 del D.L. n. 138/2011), si esegue il viaggio di andata in classe *business* e il viaggio di ritorno in classe *economy*, unitamente alla persona condannata.

Il costo del biglietto aereo per ciascun accompagnatore è pari quindi a circa euro 500 (prezzo viaggio di andata in *business class*) ed euro 170 (prezzo viaggio di ritorno in *economy class*), per un totale pari a euro 670. A ciascun accompagnatore spetta una maggiorazione del 5% sul prezzo del biglietto ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 836/1973, per un importo totale di euro 703,50.

Pertanto, considerati due accompagnatori per ciascun condannato da trasferire in Italia, una missione di 3 giorni (tempo necessario a svolgere le ordinarie pratiche per il trasferimento del condannato e garantire la massima efficienza psico-fisica del personale impiegato anche durante il volo di linea di ritorno con la persona al seguito, ciò sia in considerazione del particolare fuso orario, dell'assenza di collegamenti aerei diretti e della lunga permanenza nelle aree portuali di partenza, di transito e di arrivo) per due (2) trasferimenti l'anno, l'onere annuo sarà così determinato:

- biglietto aereo Roma - Ankara a/r: euro 703,50;
- spese di viaggio: euro 703,50 x 2 accompagnatori (2 x ogni condannato) x 2 missioni annue = euro 2.814,00;

spese di missione per gli accompagnatori: euro 82,85 (diaria complessiva) x 2 accompagnatori x 3 giorni di missione x 2 missioni = euro 995,00 (arrotondati in eccesso);

- spese di soggiorno per gli accompagnatori: euro 130,00 x 2 accompagnatori x 2 missioni x 2 notti = euro 1.040,00;
- **euro 4.000** (spesa forfettaria annua per traduzione di atti e documenti).

La RT precisa che dal transito del condannato non deriveranno costi per l'erario poiché la custodia verrà eseguita presso strutture gestite dalle forze dell'ordine.

Nel corso dell'esame presso il Senato, il **Governo** ha posto a disposizione della Commissione Bilancio (seduta del 5 febbraio 2020) una **Nota** con la quale ha assicurato l'adeguatezza del metodo di calcolo utilizzato per la quantificazione degli oneri connessi al trasferimento delle persone condannate relativa ai Protocolli in esame e ha confermato che il parametro della Turchia, sul quale è calibrata la misurazione di tali oneri, si basa su un importo medio che permette di considerare le svariate casistiche che si possono manifestare in un *range* di valori compreso tra un minimo e un massimo, permettendo quindi di fronteggiare gli eventuali oneri di maggiore entità.

Voci di costo	Oneri in euro	Natura onere
Spese viaggio trasferimento persone	340,00	Valutato
Spese viaggio per accompagnatori	2.814,00	Valutato
Spese di soggiorno per accompagnatori	1.040,00	Valutato
Spese traduzioni di atti e documenti	4.000,00	Autorizzato
Spese di missione per accompagnatori	995,00	Valutato
Totale	9.189,00	

DISPOSIZIONI DEL DISEGNO DI LEGGE DI RATIFICA CHE PRESENTANO PROFILI FINANZIARI	ELEMENTI FORNITI DALLA RELAZIONE TECNICA
Articolo 3: pone gli oneri derivanti dal <u>Protocollo del 1997</u> , valutati in euro 5.189 annui a decorrere dal 2020 (oneri derivanti all'attuazione degli articoli 2 e 3) e le rimanenti spese pari ad euro 4.000 annui a decorrere dal 2020 (relative alle spese per atti e documenti), a carico del fondo speciale di parte corrente di	La <u>relazione tecnica</u> afferma che l'onere complessivo annuo derivante dal disegno di legge di ratifica del Trattato di trasferimento, da porre a carico del bilancio dello Stato a decorrere dal 2019, è pari a euro 9.189 .

In merito ai profili di quantificazione, si evidenzia preliminarmente che il provvedimento in esame reca l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione del Protocollo addizionale del 18 dicembre 1997, sul trasferimento delle persone condannate, nonché del Protocollo emendativo del 22 novembre 2017.

Nel prendere atto degli elementi di quantificazione forniti dalla relazione tecnica - che appaiono in linea con quelli forniti con riferimento a provvedimenti di analogo contenuto normativo - si osserva come nella RT la stima degli oneri faccia riferimento a dati sulla cui base si ipotizza che il numero di casi di trasferimenti di detenuti italiani provenienti dall'area geografica di Paesi extra-UE, anche senza consenso, non sia superiore a due unità all'anno. In tal senso, la RT ricorda come attualmente l'Italia sia interessata al trasferimento di n. 2 detenuti da Paesi gravitanti nell'area geografica medio orientale, quali la Turchia e la Moldavia.

Nel corso dell'esame presso il Senato, il Governo ha ribadito l'adeguatezza del metodo di calcolo utilizzato e ha confermato che il parametro della Turchia, sul quale è calibrata la stima degli oneri, si basa su un importo medio che permette di considerare le svariate casistiche che si possono manifestare in una gamma di valori, permettendo quindi di fronteggiare gli eventuali oneri di maggiore entità.

Pur tenendo conto degli elementi forniti dal Governo in merito al parametro utilizzato ai fini della stima, e pur considerato che l'articolo 3 del Protocollo subordina il trasferimento del condannato ad una pluralità di requisiti concomitanti, andrebbero acquisiti ulteriori elementi volti a suffragare la prudenzialità del parametro quantitativo relativo all'incremento di 2 unità dei trasferimenti per anno: in proposito si evidenzia come della Convenzione del Consiglio d'Europa sul trasferimento delle persone condannate siano attualmente parti 68 Stati, fra i quali diversi Stati extraeuropei aderenti alla Convenzione – cui risulterebbero applicabili le nuove procedure in esame - come Australia, Canada, Israele, Giappone, Stati Uniti, India e Messico.

Si evidenzia, infine, che nella relazione tecnica si fa riferimento a una spesa forfettaria annua per traduzione di atti e documenti di euro 4.000: tenuto conto che analoghi accordi indicano lo stesso onere non si formulano osservazioni.

Sarebbe comunque utile, visto il carattere ricorrente di tale quantificazione, acquisire elementi in merito alla spesa media per traduzioni riferita ad accordi di analogo oggetto già ratificati, al fine di poter confermare la correttezza delle quantificazioni.

In merito ai profili di copertura finanziaria, si fa presente che il comma 1 dell'articolo 3 provvede alla copertura degli oneri derivanti dalle spese di missione derivanti del Protocollo di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), valutati in 5.189 euro annui a decorrere dall'anno 2020, e delle altre spese derivanti dal medesimo Protocollo, pari a 4.000 euro annui a decorrere dall'anno 2020, mediante corrispondente riduzione dell'accantonamento del fondo speciale di parte corrente, relativo al bilancio 2020-2022, di competenza del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Ciò considerato, non si hanno osservazioni da formulare, poiché l'accantonamento utilizzato reca le occorrenti disponibilità.