



Accordo con il Governo della Repubblica del Kosovo sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Roma l'11 aprile 2019

A.C. 2314

Dossier n° 259 - Schede di lettura
29 gennaio 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2314
Titolo:	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
Iniziativa:	Governativa
Numero di articoli:	24
Date:	
presentazione:	20 dicembre 2019
assegnazione:	21 gennaio 2020
Commissione competente :	III Affari esteri
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia e V Bilancio e Tesoro

Il Kosovo ha una superficie di 10.887 km² e una popolazione di circa 1.895.250 abitanti. Il 92% della popolazione è albanese, l'8% è costituito da minoranze etniche (serbi, bosgnacchi gorani, rom, ashkali, egiziani e turchi). La maggioranza albanese è prevalentemente musulmana e così anche la comunità bosgnacca e turca; la minoranza serba è prevalentemente cristiano-ortodossa. L'albanese e il serbo sono le lingue ufficiali. Al termine di quasi un decennio di mediazioni fallite, il **Kosovo** si è dichiarato **unilateralmente indipendente il 17 febbraio 2008** (indipendenza che Belgrado si rifiuta di riconoscere considerandolo una regione autonoma della Serbia) dandosi una nuova **Costituzione**.

Allo stato attuale il Kosovo è stato riconosciuto da 116 Paesi, tra i quali 23 Stati membri UE ivi inclusa l'Italia; rimane ancora ferma l'opposizione di alcune grandi potenze (Russia, Cina, India, Brasile), così come la netta contrarietà di cinque Stati europei (Spagna, Cipro, Grecia, Slovacchia e Romania).

Rimane come elemento di tensione la situazione nel **Nord del Kosovo a maggioranza serba** dove fino a poco tempo fa operavano le strutture parallele finanziate da Belgrado. **Il Kosovo non fa parte delle Nazioni Unite**.

La **questione dello status del Kosovo** non è ancora pienamente risolta nonostante la proclamazione dell'indipendenza. Resta la **necessità di trovare una soluzione politica della questione**, il cui cammino è stato iniziato con la risoluzione dell'Assemblea Generale ONU del 9 settembre 2010 che ha avviato il "**Dialogo facilitato dall'Unione europea**" (*vedi infra*). Alla normalizzazione dei rapporti tra Serbia e Kosovo nel quadro del Dialogo facilitato dall'UE è peraltro condizionato il percorso di integrazione nell'Unione europea di entrambi i Paesi.

Sin dai tempi del defunto Presidente Rugova, **Roma e Pristina vantano ottimi rapporti bilaterali**. Il 21 febbraio 2008, a pochi giorni dalla proclamazione dell'indipendenza, l'Italia ha riconosciuto la Repubblica del Kosovo in coordinamento con i principali partner internazionali e in linea con la maggioranza dei Paesi UE, stabilendo contestualmente relazioni diplomatiche con Pristina.

Nel **2018 l'interscambio commerciale** è stato pari a € 114 **milioni** circa, con un **saldo attivo** per l'Italia di circa € **98 milioni**. Nel **2017**, secondo dati FMI, **l'Italia è risultata 5° Paese fornitore e 14° Paese cliente del Kosovo**.

Il Paese, nonostante le ridotte dimensioni, **potrebbe costituire un mercato interessante** per le nostre imprese, anche in virtù della vicinanza geografica.

Il volume degli **investimenti italiani** in Kosovo, nonostante le difficoltà a livello normativo e giuridico, risulta in crescita, grazie alla propensione delle società italiane per grandi appalti pubblici (trasporti e settore energetico), agroalimentare, arredamento, metallurgico, tessile e edilizia. Negli ultimi anni, molte imprese italiane hanno effettuato **investimenti** e attivato **forme di collaborazione con partner locali**, con *joint ventures* e produzioni per conto terzi (arredamento e tessile) e collaborazioni industriali (agroalimentare). La presenza italiana rimane tuttavia ben al di sotto del potenziale. **Pesa l'assenza di una banca italiana nel Paese**.

La **conoscenza della lingua e della cultura italiana in Kosovo è poco diffusa, sebbene negli ultimi tempi vi sia un maggior interesse, soprattutto tra i giovani**, tanto che si starebbe valutando l'istituzione di un corso di laurea in lingua italiana.

Il Kosovo, sia prima che dopo l'indipendenza, ha fatto registrare **significativi flussi di immigrazione in Italia**. Secondi fonti locali, la **comunità kosovara in Italia andrebbe rafforzandosi**, grazie anche ai **numerosi ricongiungimenti familiari**. Gli ultimi dati di fonte ISTAT al 31 dicembre 2018 indicano che **i cittadini kosovari residenti in Italia sono 40.508**.

È stato firmato nel 2014 a Roma un **Accordo sulla riammissione delle persone che soggiornano senza autorizzazione**, con relativo Protocollo di attuazione, in vigore dal marzo 2015.

Contenuto dell'accordo

L'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Kosovo, fatto a Roma l'11 aprile 2019, sul trasferimento delle persone condannate è volto a consentire il trasferimento nel proprio Stato dei cittadini detenuti nel territorio dell'altro Stato contraente in modo da permettere di scontare la pena loro irrogata, a seguito di sentenza di condanna irrevocabile, nel proprio Paese di origine.

La sottoscrizione di una convenzione bilaterale tra l'Italia e il Kosovo deriva dalla mancanza di altri strumenti giuridici applicabili alla finalità sopra ricordata, dal momento che il Kosovo non ha aderito alla Convenzione del Consiglio d'Europa sul trasferimento delle persone condannate, aperta alla firma a Strasburgo il 21 marzo 1983.

La [Convenzione sul trasferimento delle persone condannate](#) è fondamentalmente finalizzata a favorire il reinserimento sociale delle persone condannate, permettendo ad uno straniero privato della libertà in seguito a reato penale di scontare la pena nel paese d'origine. Il trasferimento può essere richiesto sia dallo Stato nel quale la condanna è stata pronunciata (Stato di condanna), sia dallo Stato di cittadinanza del condannato (Stato dell'esecuzione) ed è comunque subordinato al consenso degli Stati interessati e a quello del condannato. La Convenzione individua, altresì, la procedura per l'esecuzione della condanna dopo il trasferimento, stabilendo che, quale che sia la procedura scelta dallo Stato di esecuzione, una sanzione privativa della libertà non può mai essere convertita in una sanzione pecuniaria, e che il periodo di privazione della libertà già subito dalla persona condannata deve essere preso in considerazione dallo Stato di esecuzione; la pena o la misura applicata, infine, non deve, né per natura, né per durata, essere più severa di quella pronunciata dallo Stato di condanna. La Convenzione, in vigore dal 1° luglio 1985, alla data del 27 gennaio 2020 risulta essere stata ratificata da 68 paesi, tra i quali tutti i 47 membri del Consiglio d'Europa (con l'eccezione di Monaco). L'Italia ha ratificato la Convenzione con la [legge n. 334/1988](#). Qui il [link](#) allo stato delle ratifiche.

Con riferimento al contenuto, l'Accordo si compone di 24 articoli preceduti da un breve preambolo.

L'**articolo 1** è dedicato alle **definizioni** adottate nel testo.

L'**articolo 2** individua le **Autorità centrali**, competenti a ricevere e inoltrare le richieste di

trasferimento, nel Ministero della Giustizia per l'Italia e nel *Ministrja e Drejtësisë* per il Kosovo.

L'**articolo 3** riguarda i **principi generali** dell'Accordo e impegna le Parti alla più ampia cooperazione nei settori da esso previsti.

L'**articolo 4** detta le **condizioni per il trasferimento** che potrà avvenire soltanto se il condannato sia cittadino dell'altro Stato, la sentenza di condanna sia definitiva, se la parte della condanna ancora da scontare sia pari almeno ad un anno, se il fatto che ha dato luogo alla condanna costituisca un reato anche per la legge dello Stato in cui il detenuto deve essere trasferito, se il detenuto presta il proprio consenso al trasferimento e se lo Stato di condanna e lo Stato di esecuzione siano d'accordo sul trasferimento.

L'**articolo 5** riguarda l'**obbligo di fornire informazioni** alla persona condannata o sottoposta a misure di sicurezza, o al suo rappresentante legale, relativamente alle misure previste dall'Accordo e alle eventuali conseguenze giuridiche del trasferimento, così come sull'*iter* della richiesta di trasferimento e della decisione presa da ciascuno Stato.

La **richiesta di trasferimento (articolo 6)** può essere avanzata dallo «Stato di condanna», dallo «Stato di esecuzione» o dal diretto interessato (ovvero da «parti terze», ossia dal «rappresentante legale» del condannato: sono infatti definite parti terze i soggetti che "ai sensi delle leggi di entrambi gli Stati hanno diritto di agire per conto della persona condannata").

L'**articolo 7** detta una disciplina analitica in relazione allo **scambio di informazioni e di documenti a sostegno** che devono essere presentati da entrambi gli Stati.

L'**articolo 8** prevede che lo Stato di condanna garantisca che il condannato abbia prestato il **consenso** al suo trasferimento **volontariamente** e con la piena **consapevolezza delle conseguenze giuridiche** che ne derivano e che lo Stato di esecuzione debba esser messo in condizione di verificare, attraverso un rappresentante consolare o altro funzionario, dette circostanze.

L'**articolo 9** prevede che ai fini della **decisione** da assumere in ordine al trasferimento, le Autorità degli Stati coinvolti dovranno prendere in considerazione, fra gli altri elementi, la gravità e le conseguenze del reato, gli eventuali precedenti penali e le "pendenze" a carico della persona condannata o sottoposta a misura di sicurezza, i rapporti socio-familiari dalla stessa mantenuti con l'ambiente di origine e le sue condizioni di salute, oltre alle esigenze di sicurezza e gli interessi dello Stato controparte. La decisione potrà essere condizionata all'adempimento di eventuali pene pecuniarie, spese processuali, disposizioni risarcitorie; potrà, altresì, richiedersi la prestazione di idonea garanzia per l'adempimento di detti obblighi. Qualsiasi decisione assunta nelle procedure in esame, sia essa di accettazione, differimento o rifiuto, oltre a dover essere comunicata senza indugio all'altro Stato, dovrà essere motivata.

L'**articolo 10** stabilisce le modalità di **consegna della persona**, mediante accordo tra gli Stati, stabilendo altresì che lo Stato di esecuzione è incaricato della custodia della persona e del suo trasferimento.

L'**articolo 11** disciplina la fattispecie delle **persone in fuga dallo Stato di condanna** stabilendo che se un cittadino di uno dei due Stati contraenti, oggetto di pena inflitta nel territorio dell'altro Stato cerca di evitarne l'esecuzione fuggendo nel territorio del primo Stato, lo Stato di condanna può chiedere all'altro Stato di assumere l'esecuzione della pena; non è richiesto il consenso del condannato al trasferimento dell'esecuzione della pena.

Ai sensi dell'**articolo 12**, le **persone condannate e sottoposte a provvedimenti di espulsione** possono essere trasferite, senza il loro consenso, dallo Stato di esecuzione allo Stato di condanna, su richiesta di quest'ultimo; lo Stato di esecuzione, preventivamente al proprio consenso, è tenuto a valutare il parere della persona condannata.

A norma dell'**articolo 13**, la presa in carico da parte delle autorità dello Stato di esecuzione della persona condannata sospende l'esecuzione della pena nello Stato di condanna.

Le autorità dello Stato di esecuzione sono tenute (**articolo 14**) a continuare immediatamente l'esecuzione della pena.

Ai sensi dell'**articolo 15**, le autorità competenti dello Stato di esecuzione sono tenute al rispetto della natura giuridica e della durata della pena o della misura privativa della libertà personale determinata nella sentenza dello Stato di condanna (paragrafo 1). Ove la pena, per la sua natura o durata, risulti incompatibile con la legge dello Stato di esecuzione, quest'ultimo può, con il consenso dello Stato di condanna, adeguarla alla pena prevista dal proprio ordinamento per lo stesso reato o per un reato della stessa natura. La pena così adattata deve corrispondere il più possibile, per natura e durata, a quella inflitta con la sentenza dello Stato di condanna. In ogni caso, la pena così adattata non deve: a) aggravare, per natura o durata, la pena inflitta nello Stato di condanna; b) eccedere il massimo della pena prevista dalla legge dello Stato di esecuzione per lo stesso reato o per un reato della stessa natura; c) essere contraria ai principi fondamentali dello Stato di condanna (paragrafo 3). Qualora la legge dello Stato di esecuzione non consenta di dare esecuzione a una particolare misura inflitta a una persona che nello Stato di condanna è stata giudicata non responsabile penalmente per il reato commesso a causa delle sue condizioni mentali, i due Stati si consultano per concordare il tipo di misura o di trattamento da applicare al caso concreto nello Stato di esecuzione (paragrafo 4). In caso di evasione, è unicamente lo Stato di esecuzione a dover assumere i provvedimenti conseguenti, potendo lo Stato di condanna procedere alla cattura e alla sottoposizione del condannato all'esecuzione della residua pena (quale, peraltro, determinata nella decisione di riconoscimento dello Stato di esecuzione) solo ed esclusivamente nel caso in cui egli si trovi nel suo territorio (paragrafo 5).

L'**articolo 16** prevede che ciascuno Stato possa concedere **la grazia, l'amnistia o la commutazione della pena** conformemente alla propria Costituzione e alle proprie leggi, informando lo Stato di condanna su ogni decisione adottata.

L'**articolo 17** stabilisce che solo lo Stato di condanna ha diritto di decidere sulle **domande di revisione** delle sentenze.

Ai sensi dell'**articolo 18** lo Stato di esecuzione farà cessare la condanna o la misura di sicurezza non appena informato dallo Stato di condanna della decisione in forza della quale la sentenza cessa di essere eseguibile.

L'**articolo 19** prevede che lo Stato di esecuzione fornisca allo Stato di condanna informazioni sull'esecuzione della pena nel caso che l'esecuzione della condanna sia stata completata, nel caso di evasione della persona condannata o se lo Stato di condanna chiede un rapporto speciale.

Con l'**articolo 20** viene disciplinata l'ipotesi di **transito**, se uno dei due Stati abbia concluso con Stati terzi accordi per il trasferimento delle persone condannate.

In relazione alle **spese (articolo 21)**, è previsto che esse siano sostenute dallo Stato di esecuzione, ad eccezione delle spese sostenute esclusivamente nel territorio dello Stato di condanna e di quelle relative al trasporto della persona condannata fino al confine dello Stato di esecuzione, oppure, in caso di trasporto aereo, fino alla destinazione finale del viaggio; gli Stati possono peraltro accordarsi in modo specifico su casi singoli. Quanto alle informazioni correlate all'applicazione dell'Accordo, esse devono essere trasmesse in **lingua** albanese, serba o inglese se rivolte alla Repubblica del Kosovo, in italiano o inglese se rivolte alla Repubblica italiana.

La stipulazione dell'Accordo non impedisce agli Stati contraenti di cooperare in materia di trasferimento delle persone condannate in conformità ad altri accordi internazionali di cui siano entrambi parte (**articolo 22**).

Le questioni di interpretazione e applicazione dell'Accordo formeranno oggetto di consultazione fra le Autorità centrali, essendo rimessa ai negoziati diplomatici la risoluzione di qualsiasi controversia che non sia stata composta attraverso tali consultazioni (**articolo 23**).

L'**articolo 24**, infine, regola l'entrata in vigore dell'Accordo, che avverrà 30 giorni dopo la ricezione della seconda delle due notifiche, le modifiche al testo e la durata, che è **illimitata** con possibilità di recesso tramite comunicazione in forma scritta ed efficacia dal centoottantesimo giorno successivo alla ricezione di tale comunicazione.

Nella relazione illustrativa viene specificato che trattandosi di intesa stipulata successivamente al 6 maggio 2016, si assicura 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.

Contenuto del disegno di legge di ratifica

Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica 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, si compone di 4 articoli.

Gli articoli 1 e 2 contengono, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione dell'Accordo.

L'**articolo 3** reca la **copertura finanziaria** degli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni dell'Accordo, ammontanti a **9.114 euro annui a decorrere dal 2019**, imputati alle **spese di missione** valutate in **euro 5.114 annui** a decorrere dal 2019 e alle **rimanenti spese**, pari ad **euro 4.000 annui** a decorrere dal 2019. A tali oneri si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente, ai fini del bilancio triennale 2019-2021, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

L'**articolo 4**, infine, stabilisce che la legge entri in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Accompagnano il disegno di legge la relazione illustrativa, l'analisi tecnico-normativa (ATN) e la relazione tecnica che reca una puntuale quantificazione degli oneri: in particolare, il documento precisa che **attualmente risultano ristretti presso le strutture penitenziarie italiane per spiare la condanna definitiva, quarantadue cittadini kosovari**; invece risulta ristretto nel Kosovo un cittadino italiano, che sta scontando una pena a seguito di sentenza definitiva.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento si inquadra nell'ambito delle materie "**politica estera e rapporti internazionali dello Stato**" (art. 117, secondo comma, lettera a) Cost.) riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

