

NOVITÀ SOVRANAZIONALI

SUPRANATIONAL NEWS

di Elena Zanetti

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA DEFINISCE LE SFIDE ATTUALI E LE PROSPETTIVE FUTURE DEL MANDATO DI ARRESTO EUROPEO E DELLE PROCEDURE DI CONSEGNA

L'obiettivo di rendere l'Europa «*un luogo in cui ci si sente liberi e sicuri*» – che continua a rimanere al vertice delle priorità dell'Unione – passa anche dal miglioramento della cooperazione giudiziaria in materia penale attraverso l'incremento dell'utilizzo di strumenti comuni. Muovono da questa presa d'atto le Conclusioni dedicate al futuro del mandato di arresto europeo che il Consiglio dell'Unione europea ha adottato il 1° dicembre 2020 nel quadro dall'agenda strategica 2019-2024 (in *G.U.U.E.*, 4 dicembre 2020, C 419, p. 23 ss.).

A quasi vent'anni dalla sua adozione – avvenuta il 13 giugno 2002 con Decisione quadro 2002/584/GAI – il mandato di arresto europeo continua indubbiamente ad assolvere un ruolo chiave nella cooperazione tra gli Stati membri, che ha contribuito a semplificare e ad accelerare, rivelandosi determinante ai fini della creazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia che l'Unione intende assicurare ai propri cittadini.

Nonostante gli indubbi risultati conseguiti in materia, grazie al processo da tempo in essere tra le istituzioni europee al fine di perfezionare la cooperazione in ambito penale – nel quale si inseriscono, ad esempio, le Conclusioni *Promuovere il riconoscimento reciproco rafforzando al fiducia reciproca* adottate dal Consiglio nel 2018; la relazione di attuazione della Commissione datata 2 luglio 2020; il nono ciclo di valutazioni reciproche in corso al Consiglio; il progetto di relazione della commissione LIBE del Parlamento europeo sull'attuazione del 4 settembre 2020 – è emerso come non manchino ulteriori margini di miglioramento, per accrescere «*l'efficacia del meccanismo di consegna nell'ambito del mandato d'arresto europeo*».

Mettendo ordine tra i diversi spunti forniti dalle molte discussioni avviate, il Consiglio ha individuato cinque ambiti in cui conviene residuino spazi per interventi migliorativi. Si tratta dei seguenti settori: A) *Rafforzare il recepimento a livello nazionale e l'applicazione pratica della decisione quadro relativa al MAE*; B) *Sostenere le autorità dell'esecuzione nello svolgimento di valutazioni dei diritti fondamentali*; C) *Affrontare taluni aspetti della procedura nello Stato membro emittente e in quello di esecuzione*; D) *Trattare le richieste di estradizione di cittadini dell'UE verso Paesi terzi*; E) *Rafforzare le procedure di consegna nell'ambito del mandato di arresto europeo in periodi di crisi*. Per ciascuno di essi vengono indicate alle istituzioni e ai soggetti coinvolti nelle procedure di consegna le azioni virtuose e le vie da seguire per superare le criticità riscontrate. Ne risulta un'interessante visione d'insieme delle prospettive che attendono il MAE nel medio e nel lungo periodo, anche rispetto all'emergenza da COVID-19 in atto.

A) *Rafforzare il recepimento a livello nazionale e l'applicazione pratica della decisione quadro relativa al MAE (§ 6-§ 13)*

Pur riconoscendo gli sforzi compiuti sino ad ora, diversi sono gli interventi che il Consiglio ritiene ancora praticabili per migliorare il recepimento e l'applicazione della decisione quadro 2002/584/GAI sia da parte degli Stati membri, sia da parte della Commissione e di Eurojust.

Poiché l'efficienza e l'efficacia del MAE dipendono essenzialmente dal modo in cui la decisione quadro istituita viene recepita dalle legislazioni nazionali, gli Stati membri sono, in primo luogo, invitati a tenere nel debito conto l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, e ad adeguarsi alle raccomandazioni risultanti dal quarto ciclo di valutazioni reciproche e dal nono tuttora in corso, nonché dalle relazioni di attuazione della Commissione del 24 gennaio 2006, dell'11 luglio 2007, dell'11 aprile 2011 e del 2 luglio 2020. Gli Stati membri sono, altresì, incoraggiati ad agevolare l'applicazione e l'interpretazione della normativa interna di attuazione elaborando orienta-

menti non vincolanti sull'applicazione del MAE. Tali orientamenti potrebbero rivelarsi – ad avviso del Consiglio – di particolare utilità per le autorità giudiziarie emittenti specie «per quanto concerne la verifica del rispetto delle condizioni di emissione del mandato d'arresto europeo e del principio di proporzionalità» (§ 9).

Alla Commissione e ad Eurojust si richiede invece di contribuire all'aggiornamento degli operatori del settore, mediante iniziative *ad hoc*. In tal senso, la Commissione è sollecitata a mettere a punto, nel prossimo futuro, una nuova versione del *Manuale sull'emissione e l'esecuzione del mandato d'arresto europeo* del 2017 (in G.U.U.E, 6 ottobre 2017, C 335), rivelatosi strumento di grande utilità sul piano operativo. Eurojust è invitata ad aggiornare, «ove opportuno e con la massima frequenza possibile», la rassegna *Case law by the Court of Justice of the EU on the EAW* – ferma ad oggi al marzo 2020 – e a continuare «a renderla disponibile per via elettronica in una forma adeguata» (§ 10).

Sul fronte della formazione continua il Consiglio caldeggia la sinergia tra Stati membri, Commissione e Rete europea di formazione giudiziaria al fine di promuovere ulteriori scambi e contatti diretti tra gli operatori finalizzati a rafforzare la fiducia e a promuovere la comprensione reciproche. In tal senso si dovrebbero valutare, in particolare, le possibilità di ospitare «eventi di formazione specifici per operatori del settore provenienti da due o più Stati membri con un elevato numero di casi di interesse comune» (§ 11).

Inoltre, dando atto del contributo fondamentale all'applicazione pratica del MAE fornito da Eurojust e dalla Rete giudiziaria europea (RGE), emerso in tutta evidenza durante la pandemia da COVID-19, il Consiglio incoraggia entrambe ad intensificare «gli sforzi sia per migliorare ulteriormente lo scambio di informazioni, il coordinamento e la cooperazione tra autorità giudiziarie nazionali sia per fornire il miglior sostegno possibile alla cooperazione con la Procura europea (EPPO)» (§ 12).

Si suggerisce, inoltre, alla Rete giudiziaria europea di valutare, di concerto con la Commissione, Eurojust e gli altri soggetti interessati, le possibili opzioni per ampliare e potenziare il sito *web* della RGE, in cui già è raccolta un'ampia gamma di informazioni sul MAE, per rendere disponibile «un portale centralizzato a livello dell'Unione» che fornisca, e costantemente aggiorni, i contenuti riguardanti il mandato che possano facilitarne l'applicazione.

B) Sostenere le autorità dell'esecuzione nello svolgimento di valutazioni dei diritti fondamentali (§ 14-§ 26)

La composizione dei possibili conflitti tra riconoscimento reciproco e tutela dei diritti fondamentali è rimessa, caso per caso, agli operatori. Anche se la decisione quadro istitutiva non considera la violazione di diritti fondamentali quale motivo espresso di rifiuto, la Corte di giustizia dell'Unione europea, nel rispetto dei principi generali, ha già da qualche tempo riconosciuto all'autorità giudiziaria richiesta, «in circostanze eccezionali e a determinate condizioni», il potere di rifiutare l'esecuzione di un mandato di arresto allorché, ad esempio, vi sia il rischio concreto che la consegna esponga l'interessato a trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'art. 4 CEDU (CGUE, 5 aprile 2016, C-404/15, Aranyosi e Căldăraru; CGUE, 25 luglio 2018, C-220/18, PPU; CGUE, 15 ottobre 2019, C-128/18, Dorobantu); o a causa delle condizioni di detenzione nello Stato emittente o per la violazione del diritto ad un giudice imparziale ai sensi dell'art. 47, § 2 CEDU (CGUE, 25 luglio 2018, C-220/18, PPU, ML), o ancora per timori sull'indipendenza della magistratura nello Stato emittente.

Valorizzando gli orientamenti espressi dalla Corte di giustizia, il Consiglio monitora tre aree di potenziale conflitto:

Protezione da trattamenti inumani e degradanti

Ricordato il carattere assoluto della proibizione sancita dall'art. 4 CEDU – strettamente connessa al rispetto della dignità umana di cui all'art. 1 CEDU, che, ai sensi dell'art. 2 TUE incarna uno dei valori fondamentali dell'Unione – gli Stati membri sono esortati ad adottare le misure necessarie a garantire il rispetto delle norme minime e dei parametri di riferimento in tema di condizioni di detenzione contenuti in alcuni strumenti normativi non vincolanti riconosciuti, quali le *Regole penitenziarie europee* del Consiglio d'Europa (*Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee*. Per approfondimenti v., in questa *Rivista*, 2020, n. 6, p. 1313 ss.).

Anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia (CGUE, 5 aprile 2016, C-404/15, Aranyosi e Căldăraru, § 85 e § 87), il Consiglio ribadisce l'importanza di favorire l'accesso degli operatori ad «informazioni obiettive, attendibili, specifiche e debitamente aggiornate», onde consentire loro di valutare in modo adeguato, in una prima fase, se nello Stato emittente sussistano carenze – sistemiche o genera-

lizzate, ovvero limitate a determinati gruppi di persone o centri di detenzione – nelle condizioni di detenzione, nonché, in una seconda fase, se vi siano motivi concreti per ritenere che, qualora consegnata, la persona richiesta «*correrebbe un rischio reale di subire un trattamento inumano o degradante*» (§ 18).

In quest'ottica viene, dunque, valutata con particolare favore la creazione nel 2019 da parte dell'Agencia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) della banca dati sulla detenzione penale, in cui sono raccolte le informazioni sulle condizioni di detenzione in tutti gli Stati membri riferite al periodo 2015-2019. Il Consiglio invita quindi l'Agencia ad aggiornare la banca dati in modo regolare per garantire che le informazioni fornite rispecchino i requisiti definiti dalla Corte di giustizia.

Salvaguardare il diritto ad un processo equo

Gli Stati membri – richiamati al ruolo di garanti della salvaguardia del diritto ad un processo equo, sancito dall'art. 47, § 2 della Carta di Nizza, e in particolare l'accesso ad un tribunale indipendente ed imparziale – vengono sollecitati dal Consiglio ad adottare le misure necessarie a sopperire ad eventuali carenze e a rafforzare la fiducia reciproca, evitando così il rischio di una politicizzazione della cooperazione in materia penale.

Riconoscendo, poi, come la peculiare valutazione da operare in caso di possibile rischio di violazione dell'art. 47, § 2, quale delineata dalla Corte di giustizia (CGUE, 25 luglio 2018, C-216/18, PPU, § 61; § 68 e § 79), non possa prescindere dalla disponibilità di materiali attendibili e aggiornati in modo costante, il Consiglio «*sottolinea l'importanza di fornire agli operatori del settore il sostegno e le informazioni necessari*» (§ 23). Ai fini della seconda fase di tale valutazione, devono essere fornite agli operatori, ai sensi dell'art. 15, § 2 della decisione quadro istitutiva, tutte le informazioni necessarie a verificare, in particolare, se sussistano «*motivi seri e comprovati di credere che la persona interessata, se consegnata, correrebbe tale rischio, tenuto conto della sua situazione personale nonché della natura del reato e delle circostanze di fatto poste alla base del mandato d'arresto europeo*».

In tal senso, la Commissione è invitata, nell'opera di aggiornamento del manuale sul MAE, a fornire agli operatori orientamenti sulle modalità con cui affrontare i casi di presunto rischio di violazione del diritto ad un equo processo, valutando, di concerto con l'Agencia dell'Unione per i diritti fondamentali, in quali modi migliorare l'accesso alle informazioni, nel rispetto dei criteri stabiliti dalla Corte di giustizia.

Garanzie

Ribadito il principio di leale collaborazione enunciato dall'art. 4, § 3, comma 1, TUE e rievocata – quale fondamento del sistema del mandato d'arresto – la fiducia reciproca che deve sussistere tra le autorità giudiziarie degli Stati membri, il Consiglio sottolinea come l'autorità richiesta debba fidarsi delle garanzie fornite dall'autorità emittente in merito al fatto che la persona interessata, in caso di consegna, non subirà violazioni dei suoi diritti fondamentali «*perlomeno in assenza di qualsivoglia elemento preciso che indichi il contrario*» (§ 26).

C) Affrontare taluni aspetti della procedura nello Stato membro emittente e in quello di esecuzione (§ 27-§ 41)

I profili procedurali presi in esame dal Consiglio riguardano:

Rafforzare i diritti procedurali nei procedimenti relativi al mandato d'arresto europeo

Dopo aver ripercorso i progressi compiuti nell'attuazione della tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali (v. Risoluzione del Consiglio del 30 novembre 2009, in *G.U.U.E*, 4 dicembre 2009, C 295) nel quadro del Programma di Stoccolma, il Consiglio invita gli Stati membri interessati a porre rimedio alle carenze riscontrate nelle relazioni di attuazione della Commissione dedicate, rispettivamente, alle direttive 2010/64/UE (diritto all'interpretazione e alla traduzione), 2012/13/UE (diritto all'informazione) e 2013/48/UE (diritto ad avvalersi di un difensore) e a garantire la piena e corretta attuazione delle direttive stesse, anche per non incorrere nelle procedure di infrazione che la Commissione può avviare – come già avvenuto in alcuni casi – ai sensi dell'art. 258 TFUE.

Quale valido contributo per testare l'efficacia pratica dei diritti procedurali nei procedimenti nello Stato emittente e in quello di esecuzione conformemente alla decisione quadro istitutiva, il Consiglio indica la *Relazione* pubblicata il 27 settembre 2019 dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali dal titolo «Attuazione pratica dei diritti: diritto di avvalersi di un difensore e diritti procedurali nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del MAE», che esamina la situazione in otto Stati membri. L'Agenzia dell'Unione per i diritti fondamentali è dunque invitata a considerare la possibilità di continuare lo studio sino al 2022, «estendendolo a tutti gli Stati membri e ponendo particolare enfasi sulle esperienze dei difensori coinvolti in procedure di consegna» (§ 29).

Traduzioni

Sottolineando come la traduzione corretta di un MAE sia condizione indispensabile per l'effettivo funzionamento delle procedure di consegna previste nel quadro del mandato, il Consiglio esorta i Paesi membri a considerare l'eventualità di fare un più ampio ricorso alla possibilità riconosciuta, ai sensi dell'art. 8, § 2 della Decisione quadro istitutiva, allo Stato richiesto di accettare una traduzione in una o più lingue ufficiali delle istituzioni dell'Unione europea, in modo da semplificare e accelerare ulteriormente il relativo procedimento.

Trasferimento dei procedimenti e conflitti di giurisdizione

Nonostante l'adozione della decisione quadro 2009/948/GAI sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali del 30 novembre 2009, che per altro si limita a prevedere disposizioni sullo scambio di informazioni e sulle consultazioni dirette tra le autorità competenti, come evidenziato nella *Relazione* dal titolo «Attività operativa di Eurojust nel settore della prevenzione e risoluzione dei conflitti di giurisdizione» del 16 febbraio 2018, residuano difficoltà specie per quanto riguarda i casi complessi e quelli relativi a conflitti negativi di giurisdizione.

Perdurando, quindi, la mancanza di un quadro giuridico comune relativo al trasferimento dei procedimenti penali tra gli Stati membri e non essendo stato possibile, ad oggi, raggiungere un significativo consenso sull'adozione di uno strumento *ad hoc* da parte dell'Unione, il Consiglio sottolinea come l'introduzione di norme comuni potrebbe, quantomeno in linea di principio, «contribuire notevolmente alla lotta contro la criminalità transfrontaliera aumentando l'efficienza dei procedimenti penali e migliorando la corretta amministrazione della giustizia nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia» (§ 36).

Rivalutata durante la presidenza rumena l'opportunità di presentare una proposta legislativa sul trasferimento dei procedimenti penali in un contesto più ampio (v. Doc. 9728/19), la Commissione ha finanziato uno studio accademico in materia che sarà ultimato nella seconda metà del 2021. Il Consiglio invita, quindi, la Commissione, allorché saranno disponibili i risultati dello studio, a valutare con gli Stati membri, Eurojust e con la Rete giudiziaria europea l'opportunità di formulare una nuova proposta su uno strumento dell'Unione dedicato al trasferimento dei procedimenti penali. In caso di apprezzamento positivo, la Commissione dovrebbe elaborare una valutazione d'impatto ed eventualmente una proposta legislativa.

Promuovere alternative alla detenzione e al ricorso al mandato d'arresto europeo

Sulla scorta delle *Conclusioni* rassegnate dal Consiglio sotto la presidenza finlandese (in G.U.U.E, 16.12.2019, C 422), gli Stati membri sono incoraggiati a vagliare l'opportunità di intensificare il ricorso a sanzioni e misure non privative della libertà personale e di incrementare l'utilizzo di misure di cooperazione diverse dal mandato di arresto.

Le autorità nazionali dovrebbero verificare in tale prospettiva – alla luce delle specifiche circostanze di ogni singolo caso – se l'emissione di un MAE risulti proporzionata, avendo riguardo alle ricadute che la sua esecuzione avrebbe sulla libertà della persona ricercata. Tale accertamento è funzionale a stabilire se il mandato di arresto europeo sia lo strumento più appropriato, ovvero se appaiano più opportune differenti misure di cooperazione (quali, ad esempio, l'ordine europeo di indagine, l'ordinanza cautelare europea, il trasferimento delle persone condannate).

D) *Trattare le richieste di estradizione di cittadini dell'UE verso Paesi terzi (§ 42-§ 46)*

Prendendo spunto dallo scambio sullo stato dei lavori relativi alla gestione delle richieste di estradizione provenienti da Paesi terzi e riguardanti cittadini dell'Unione che non siano cittadini dello Stato richiesto avvenuto durante la videoconferenza informale dei Ministri della giustizia tenutasi il 4 giugno 2020, il Consiglio opera una ricognizione delle implicazioni derivate, in particolare, dalla sentenza della Corte di giustizia nella causa Petruhhin (CGUE, 6 settembre 2016, C-182/15). In proposito, si rileva come nonostante il lavoro compiuto per fornire agli Stati membri opportuni chiarimenti in merito all'applicazione pratica degli orientamenti derivanti da tale sentenza – sintetizzato in alcuni documenti del Consiglio (10429/17; 15786/17; 15207/17) – difetti ancora «una soluzione nel caso in cui lo Stato membro di cittadinanza non possa emettere un mandato d'arresto europeo nei confronti della persona ricercata» (§ 44).

Viene valutata con grande interesse l'analisi condotta da Eurojust e dalla Rete giudiziaria europea sulle modalità di gestione a livello pratico delle domande di estradizione di cittadini dell'Unione da parte di Paesi terzi, i cui risultati il Consiglio intende discutere tempestivamente in vista di possibili ulteriori sviluppi. Rilevato poi come, da una prima analisi di tali esiti, siano emersi casi di richieste di estradizione infondate e abusive presentate da Paesi terzi, la Commissione è invitata a valutare la necessità di intraprendere ulteriori azioni, come suggerire l'adozione di un "approccio comune" per trattare eventuali richieste di ricerca e di estradizione potenzialmente abusive, anche motivate da ragioni politiche, provenienti da Paesi terzi.

E) *Rafforzare le procedure di consegna nell'ambito del mandato di arresto europeo in periodi di crisi (§ 47-§ 51)*

La sezione conclusiva del documento si sofferma sulle conseguenze della situazione epidemiologica in atto sull'andamento della cooperazione giudiziaria in ambito europeo e sugli interventi più opportuni per fronteggiarle.

Poiché le misure restrittive adottate dagli Stati membri per contenere la diffusione della pandemia (quali la chiusura delle frontiere; la sospensione del traffico aereo; l'imposizione di restrizioni in materia di contatti) hanno avuto un impatto notevole sulle procedure di consegna previste dalla decisione quadro istitutiva, il Consiglio rimarca come garantire il corretto funzionamento della cooperazione giudiziaria in materia penale in periodi di crisi risulti essenziale per garantire lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

A parere del Consiglio la pandemia ha posto in risalto l'importanza «di uno scambio coordinato e rapido di informazioni ed esperienze e la necessità di digitalizzare ulteriormente la cooperazione tra gli Stati membri» (§ 48).

Quanto allo scambio di informazioni e di esperienze, un approccio coordinato da parte di tutti i soggetti coinvolti appare indispensabile al fine di «evitare la duplicazione degli sforzi e razionalizzare la raccolta e la diffusione delle informazioni» (§ 49). L'esperienza maturata in proposito ha, infatti, mostrato come per la raccolta delle informazioni *de quibus* si sia rivelato di grande utilità l'impiego di questionari, così come la compilazione regolarmente aggiornata da parte di Eurojust e della Rete giudiziaria europea. Per questo motivo, in futuro dovrebbe essere valutata la possibilità di istituire una «piattaforma elettronica sulla quale poter consultare e aggiornare quotidianamente informazioni utili in periodi di crisi» (§ 49).

Eguale è rilevante, nel contesto pandemico, il ruolo rivestito dalla digitalizzazione, che si auspica «rapida e globale», come evidenziato nelle Conclusioni del Consiglio «Accesso alla giustizia – Cogliere le opportunità della digitalizzazione» approvate durante la presidenza tedesca (in G.U.U.E, 14 ottobre 2020, C 342I). Input significativi a tale proposito sono derivati anche dalla Relazione finale della Commissione sullo studio *Giustizia penale transfrontaliera* pubblicata il 14 settembre 2020, quali tra gli altri: «la creazione di canali di comunicazione elettronica sicura tra le autorità competenti; un approccio armonizzato al riconoscimento e all'uso delle firme elettroniche, o almeno un uso più flessibile dei sistemi esistenti; la creazione di un mezzo sicuro per la trasmissione di file di grandi dimensioni e un migliore allineamento dei sistemi di videosorveglianza, in particolare per quanto riguarda la loro qualità e l'interoperabilità tecnica» (§ 51).