

Traduzione esterna

# PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

---

*Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni*

22.9.2005

## DOCUMENTO DI LAVORO

sul recepimento e l'attuazione del mandato d'arresto europeo da parte degli Stati membri

(relazione della Commissione a norma dell'articolo 34 della decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri - COM(2005) 63 e SEC(2005) 267)

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatrice: Adeline Hazan

Il 1° ottobre 1996 sette magistrati europei lanciavano l'"appello di Ginevra" in cui chiedevano a gran voce la creazione di uno spazio giudiziario europeo nell'ambito del quale i magistrati potessero, senza ostacoli se non quelli dello Stato di diritto, conseguire e scambiare le informazioni utili alle indagini in corso. Essi chiedevano inoltre la trasmissione diretta delle commissioni rogatorie internazionali, "senza interferenze da parte del potere esecutivo e senza ricorso alla via diplomatica".

Il mandato d'arresto europeo (MAE) è stato istituito mediante la decisione quadro del Consiglio 2002/584/JAI del 13 giugno 2002<sup>1</sup> ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2004. Si tratta di una misura innovativa, prevista dal programma di Tampere<sup>2</sup> che faceva del riconoscimento reciproco la pietra angolare della costruzione di uno spazio di sicurezza, libertà e giustizia, destinata ad accelerare la consegna di persone sottoposte a procedimenti penali o che hanno subito una condanna, mediante una serie di modifiche di ampia portata: semplificazione delle procedure, diventate interamente giudiziarie, riconoscimento reciproco delle sentenze, contatti diretti tra le autorità giudiziarie degli Stati membri, o ancora consegna dei cittadini di uno Stato membro.

Il MAE è infatti volto a sopperire alle carenze della procedura tradizionale e persegue l'obiettivo di ridurre i tempi e il numero di rifiuti di eseguire consegne di persone sospette tra gli Stati membri dell'Unione. Esso dovrebbe in tal modo permettere di diminuire il rischio che una persona imputata o condannata sfugga alla giustizia per motivi di "sovranità giudiziaria" o approfittando delle carenze e delle lungaggini della procedura di estradizione, in particolare per motivi politici. Il sistema di estradizione appare spesso troppo lento e complesso di fronte alle esigenze legate alla lotta contro la criminalità internazionale (in cui si trova uno dei fondamenti dell'"appello di Ginevra").

L'adozione del mandato, successiva di alcuni mesi agli attentati dell'11 settembre 2001, ha potuto dare l'impressione che si trattasse di una misura approvata d'urgenza. Senza dubbio, tale contesto drammatico ha contribuito ad accelerarne la presa di coscienza e l'approvazione, ma, in realtà, il lavoro svolto dal Consiglio e dal Parlamento sulla base della proposta della Commissione era già allora in una fase abbastanza avanzata e tale da permettere un'adozione relativamente rapida di detta misura.

Nel febbraio 2005, la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio una prima valutazione dell'attuazione del MAE<sup>3</sup>. Oltre ai criteri generali solitamente utilizzati per valutare le decisioni quadro, la presente valutazione è incentrata su tre criteri specifici del MAE, ossia: la natura giudiziaria della procedura (ovvero la sua "depolicizzazione"), la sua efficacia e la sua rapidità. Questa prima valutazione ha un carattere necessariamente provvisorio e limitato (concerne una durata inferiore a un anno) e dovrà pertanto essere aggiornata a intervalli regolari<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Decisione quadro del Consiglio 2002/584/JAI del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, Gazzetta ufficiale L 190 del 18.7.2002.

<sup>2</sup> Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, 15-16 ottobre 1999, punti 35 e 37.

<sup>3</sup> Relazione della Commissione a norma dell'articolo 34 della decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, COM(2005) 63 e SEC(2005) 267 del 23.2.2005.

<sup>4</sup> Valutazione modificata annunciata dalla Commissione per l'autunno 2005 al fine di includervi l'Italia, ultimo paese ad aver recepito la decisione quadro; seconda valutazione prevista per metà 2006, in particolare sulla base

L'importanza del MAE per la sicurezza dei cittadini europei, ma anche le sue ripercussioni sulle libertà pubbliche<sup>1</sup>, rendono infatti necessaria una sua valutazione approfondita e regolare. Spetta al Parlamento europeo, oltre che ai parlamenti nazionali, svolgere un ruolo attivo nell'ambito di tale valutazione al fine di trasmettere qualsiasi raccomandazione utile ai rispettivi governi. Alla luce di ciò, appare pienamente giustificato che il MAE costituisca l'argomento di una delle sessioni degli *Incontri parlamentari* che riuniranno i membri del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali *i prossimi 17 e 18 ottobre, sul tema "Libertà e sicurezza: come migliorare il controllo parlamentare in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia in Europa?"*.

In seguito alla raccomandazione destinata al Consiglio presentata dal gruppo del PSE a norma dell'articolo 114 del regolamento<sup>2</sup>, la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni ha incaricato la relatrice di redigere una raccomandazione sulla base dell'articolo 94 del regolamento. Prima di procedere alla presentazione formale di tale relazione, la relatrice ha ritenuto necessario esporre e analizzare, nell'ambito di un documento di lavoro, lo stato di attuazione del MAE.

Per il MAE, in quanto primo strumento in materia di riconoscimento reciproco, nonché alla luce del suo valore di esempio per il proseguimento e l'approfondimento della cooperazione giudiziaria, è necessario garantire sia un recepimento di qualità sia un'attuazione senza ostacoli. Questi due aspetti, recepimento e attuazione, sono illustrati nel presente documento di lavoro. L'approccio adottato dalla relatrice è consistito nell'esaminare la valutazione eseguita dalla Commissione, completandola con diverse informazioni sulla situazione negli Stati membri, tra cui decisioni delle Corti costituzionali nazionali, informazioni fornite dai parlamenti nazionali<sup>3</sup> o da contatti con le ONG. Sulla base di tali informazioni, la relatrice ha concentrato la propria attenzione sui due interrogativi seguenti:

- *l'attuazione sul campo del MAE produce o meno buoni risultati?*
- *il recepimento della decisione quadro è stato eseguito dagli Stati membri in condizioni adeguate?*

## **1. L'attuazione del MAE segna un netto progresso**

L'insieme dei miglioramenti apportati dal MAE rispetto al sistema di estradizione ha permesso di conseguire progressi significativi, confermati sia dal numero di consegne sia dalla riduzione dei tempi di consegna.

### *1.1 Un primo bilancio positivo sia per quanto riguarda le consegne eseguite...*

Nonostante alcuni ritardi iniziali nell'attuazione e un recepimento molto lento in alcuni Stati

---

dei dati relativi al 2005 che gli Stati membri devono comunicare entro il 1° maggio 2006; questionari del Consiglio destinati agli Stati membri.

<sup>1</sup> La necessaria tutela dei diritti fondamentali figura ai considerando 12 e 13 del preambolo e all'articolo 1 della decisione quadro, mentre i diritti della persona interessata figurano agli articoli da 11 a 14 e da 26 a 28.

<sup>2</sup> Proposta di raccomandazione destinata al Consiglio a norma dell'articolo 114 del regolamento sulla valutazione del mandato d'arresto europeo (B6-0455/2005).

<sup>3</sup> Ai parlamenti nazionali è stato fornito un questionario, tramite il Centro europeo di ricerca e di documentazione parlamentare (CERDP).

membri<sup>1</sup>, attualmente il MAE è operativo ed il suo impatto, secondo l'analisi della Commissione, appare positivo in base al triplice criterio dell'efficacia, della rapidità e della limitazione dell'intervento delle autorità politiche nelle decisioni.

L'efficacia del MAE può essere provvisoriamente valutata<sup>2</sup> in base a 2603 mandati emessi, 653 persone arrestate e 104 persone consegnate in meno di un anno di attuazione. Secondo la Commissione "il mandato d'arresto ha così progressivamente sostituito l'estradizione fra gli Stati membri, e sembra anche averla superata in volume".

La consegna dei cittadini di uno Stato membro, che costituisce la principale innovazione della decisione quadro rispetto al sistema di estradizione tradizionale, è anch'essa diventata realtà, nonostante alcune difficoltà di ordine costituzionale, senza dubbio transitorie, esistenti in due Stati membri, e malgrado il fatto che la maggior parte degli Stati abbiano scelto di applicare la condizione in base alla quale i rispettivi cittadini debbano scontare la pena sul proprio territorio<sup>3</sup>.

### *1.2. ...sia la riduzione dei termini*

Come indicato dalla Commissione, "contrariamente alla procedura d'estradizione, l'esecuzione del mandato d'arresto è soggetta a **termini** precisi (articoli 17 e 23). Gli Stati membri hanno, in generale, ampiamente rispettato i loro obblighi a questo riguardo. In realtà, la maggior parte delle consegne sembra avere avuto luogo prima delle scadenze previste".

Dopo l'entrata in vigore della decisione quadro, la durata media necessaria all'esecuzione di un mandato è passata da 9 mesi a 43 giorni. In più della metà dei casi, la persona interessata accetta la decisione concernente la consegna e, in tal caso, la durata media si riduce a 13 giorni. Si tratta pertanto di un successo incontestabile che dimostra che uno dei principali obiettivi del MAE è stato conseguito.

A titolo di esempio, è possibile rilevare che la giustizia italiana ha ordinato il 13 settembre 2005 la consegna, entro 10 giorni, alle autorità del Regno Unito di una persona sospettata di essere implicata in un tentativo di attentato a Londra il 21 luglio.

## **2. Sussistono tuttavia alcune difficoltà, spesso legate alle modalità di recepimento adottate, che potrebbero ridurre l'efficacia del MAE**

### *2.1. Modalità di recepimento talvolta contestabili se non contrarie alla decisione quadro*

Alla luce delle informazioni raccolte e analizzate dalla Commissione, talune misure di recepimento adottate dagli Stati membri sollevano alcune difficoltà. Considerato il loro numero e il loro carattere non omogeneo, non è possibile esaminarle in dettaglio in tale contesto; esse saranno trattate in maniera specifica nel progetto di raccomandazione destinato

---

<sup>1</sup> Tra questi figura, in particolare, l'Italia, che è stata l'ultimo Stato a recepire la decisione quadro 2005/584/JAI, persino dopo i nuovi Stati membri e che per tale motivo non è stata presa in considerazione in questa fase della valutazione della Commissione.

<sup>2</sup> Dati relativi a settembre 2004.

<sup>3</sup> Articoli 4, par. 6 e 5, par. 3 della decisione quadro. Le eccezioni sono: IE, SK, UK.

al Consiglio.

Diversi Stati membri tendono infatti a riprendere elementi del sistema di estradizione tradizionale (verifica della doppia incriminazione, varietà delle possibilità di rifiuto di esecuzione...) nonostante gli inconvenienti che ne derivano.

Una delle differenze tra il vecchio sistema di estradizione e il MAE consiste nel fatto che, nella procedura di estradizione classica, il reato in questione deve essere punibile in entrambi gli Stati e poter essere soggetto a procedimento penale sia in base alla legislazione del paese d'origine della persona sospettata, sia in base alla legislazione del paese verso il quale quest'ultima dovrebbe essere estradata. A tale riguardo il MAE apporta numerose semplificazioni per i 32 casi, inseriti in un "elenco positivo", per i quali non è più necessario procedere alla verifica della *doppia incriminazione*. Per gli altri tipi di reati, la doppia incriminazione rimane applicabile come prima dell'entrata in vigore del MAE. A causa segnatamente delle differenze di interpretazione e di traduzione tra i 32 reati previsti ai sensi dell'articolo 2, par. 2 della decisione quadro, che sopprime la verifica della doppia incriminazione, alcuni Stati membri hanno deciso di mantenere in tutto o in parte il principio della doppia incriminazione nei casi in cui la decisione quadro abolisce, pertanto, tale possibilità<sup>1</sup>.

Ai motivi di rifiuto di esecuzione previsti dalla decisione quadro<sup>2</sup>, alcuni Stati membri hanno aggiunto *motivi supplementari di rifiuto* contrari alla decisione quadro, quali motivi politici o motivi concernenti il rispetto dei diritti fondamentali o la sicurezza nazionale.

Il sistema relativo al mandato d'arresto europeo è stato inizialmente concepito per funzionare indipendentemente da qualsiasi tipo di influenza politica e tagliare i ponti con le carenze del sistema di estradizione classica. Tuttavia, in diversi Stati membri la scelta di attribuire, del tutto (DK) o in parte (DE, EE, LV, LT, FI, SE) *poteri decisionali ad autorità esecutive*, non appare conforme alla decisione quadro. In Danimarca infatti, l'esecuzione e l'emissione di un MAE sono di competenza esclusiva del ministero della Giustizia, designato quale autorità giudiziaria competente in materia, cosa che rischia di essere contraria agli obiettivi della decisione quadro.

Numerosi Stati membri hanno escluso dal campo di applicazione del MAE reati *commessi prima di una certa data*<sup>3</sup>, i quali dovranno pertanto continuare ad essere trattati in base al sistema di estradizione. Alcuni Stati (FR, IT, AT) lo hanno fatto in conformità con l'articolo 32 della decisione quadro, altri no (CZ, LU, SI); le richieste di estradizione che questi ultimi presentano per tali reati rischiano pertanto di essere rifiutate dagli altri Stati membri.

Al di là delle soglie minime di pena che autorizzano il ricorso al MAE come un tempo all'extradizione, l'assenza di un'armonizzazione minima fa sì che, di fatto, sussistano notevoli differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda la severità delle diverse pene applicabili.

---

<sup>1</sup> L'articolo 2, par. 2 della decisione quadro stabilisce che: "danno luogo a consegna in base al mandato d'arresto europeo, alle condizioni stabilite dalla presente decisione quadro e *indipendentemente dalla doppia incriminazione per il reato*, i reati seguenti, quali definiti dalla legge dello Stato membro emittente, se in detto Stato membro, il massimo della pena o della misura di sicurezza privative della libertà per tali reati è pari o superiore a tre anni" e definisce di conseguenza un elenco di 32 reati di questo tipo.

<sup>2</sup> Tre motivi di non esecuzione obbligatoria (articolo 3) e sette motivi di non esecuzione facoltativa (articolo 4).

<sup>3</sup> Che non può essere successiva al 7 agosto 2002.

Tali differenze sono state rilevate da alcuni giuristi i quali hanno espresso preoccupazione in merito alla loro incidenza sul funzionamento del MAE e, più in generale, sulla fiducia reciproca indispensabile in uno spazio giudiziario comune.

## 2.2. Ostacoli pratici legati alle esigenze di formulazione, traduzione e trasmissione

Le informazioni concernenti gli ostacoli pratici riscontrati nella messa in atto del MAE sono ancora molto frammentarie. Le più ricorrenti sembrano tuttavia riguardare le esigenze di formulazione, traduzione e trasmissione dei MAE.

Le autorità giudiziarie, e talvolta alcune autorità centrali, hanno esigenze diverse per quanto concerne la precisione delle informazioni contenute nel *formulario* e per quanto attiene ai documenti che vi devono essere allegati, il che è fonte di discussioni tra le autorità dei diversi Stati membri. Talvolta è la legislazione nazionale in vigore che induce le autorità giudiziarie a esigere documenti non previsti dalla decisione quadro.

La *traduzione* compete allo Stato membro emittente. Non è tuttavia possibile conoscere la lingua dello Stato membro di esecuzione nella quale il mandato deve essere tradotto se non quando la persona è stata localizzata sul territorio dell'Unione. Alcuni Stati di esecuzione accettano i MAE in un'unica lingua oppure esigono di disporre della traduzione nella propria lingua in tempi molto brevi (ad esempio 48 ore) e pertanto difficili da rispettare per lo Stato emittente.

Per quanto riguarda la *trasmissione* dei MAE, i nuovi Stati membri, in quanto non facenti ancora parte del sistema d'informazione Schengen (SIS) ed in attesa del SIS II, utilizzano Interpol. Interpol offre la possibilità di trasmettere una copia scannerizzata del mandato, cosa che sarà ugualmente possibile in seguito all'adozione e all'attuazione del SIS II. Alcune autorità giudiziarie esigono tuttavia l'originale del MAE, mentre altre si accontentano di una trasmissione elettronica sicura.