COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.02.2005
COM(2005) 63 definitivo

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

{SEC(2005) 267}

1. METODO

In applicazione 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,[1] la Commissione presenta questa relazione contenente una valutazione dell'applicazione di tale atto (in appresso la "decisione quadro"). La portata di questa valutazione è importante, poiché il mandato d'arresto europeo è la prima misura d'applicazione – e la più simbolica - del principio di reciproco riconoscimento.

I criteri adottati dalla Commissione ai fini della presente relazione sono, da una parte, i criteri generali ormai abitualmente utilizzati per valutare l'attuazione delle decisioni quadro (effettiva efficacia, chiarezza e certezza del diritto, piena applicazione, rispetto del termine di recepimento)[2], e, d'altra parte, criteri specifici per il mandato d'arresto quali, principalmente, il suo carattere giudiziario, la sua efficacia e la sua rapidità.

Per l'elaborazione della presente relazione la Commissione si basa principalmente sulle disposizioni nazionali d'attuazione del mandato d'arresto, in base al testo ad essa trasmesso dagli Stati membri (articolo 34, paragrafo 2), così come sulle informazioni complementari trasmesse dal Consiglio (articolo 34, paragrafo 3), in particolare le risposte disponibili ai questionari indirizzati agli Stati membri dalla Presidenza del Consiglio.[3]

La Commissione ha inoltre cercato di completare le sue informazioni, da un lato, utilizzando le risposte date al questionario della rete giudiziaria europea relativo alla pratica, fino all'1.9.2004, del mandato d'arresto, e dall'altro intrattenendo un dialogo bilaterale con i punti di contatto nazionali designati a tal fine. Sul contenuto della presente relazione e del suo allegato influiscono comunque i numerosi ritardi e carenze nella trasmissione delle informazioni, la qualità disuguale dei dati ottenuti e la brevità del periodo esaminato.[4]

2. VALUTAZIONE

2.1. Una procedura di consegna fra Stati membri divenuta essenzialmente giudiziaria

2.1.1. Un'attuazione tardiva, ma ora quasi generale

Il mandato d'arresto europeo è stato attuato da 24 Stati membri, con un ritardo a volte anche di 8 mesi (CZ, DE). Solo la metà degli Stati ha rispettato il termine fissato (BE, DK, ES, IE, CY, LT, HU, PL, PT, SI, FI, SE, UK). Tale ritardo ha dato origine a temporanee difficoltà.

Al 1° novembre 2004 tutti gli Stati membri avevano comunque recepito la decisione quadro, ad eccezione dell'Italia dove i lavori parlamentari sono ancora in corso. Diversi Stati membri hanno dovuto rivedere la loro Costituzione. Tutti hanno adottato una legislazione specifica. Tuttavia alcuni Stati (in particolare DK e EE)

---

1 GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1.
2 COM(2001)771 del 13.12.2001, § 1.2.2.
3 COPEN 96 del 10.10.2003 e COPEN 94 del 26.7.2004.
4 SEC(2005)267

hanno evitato, per talune disposizioni, delle norme vincolanti, cosa che non soddisfa le esigenze di certezza del diritto.

In pratica, dal 1° gennaio 2004, 8 Stati membri applicavano fra di loro il dispositivo del mandato d'arresto; erano 16 alla data dell'allargamento e sono 24 dal 14.1.2005, ossia con l'applicazione in CZ.

Nel 2004 il mandato d'arresto ha così progressivamente sostituito l'estradizione fra gli Stati membri, e sembra anche averla superata in volume. Rari sono gli Stati membri che ne hanno limitato l'ambito temporale o materiale. Per quanto riguarda il primo aspetto, alcuni l'hanno fatto conformemente alla decisione quadro, dal momento dell'adozione di quest'ultima, escludendone l'applicazione a fatti anteriori a una data determinata (articolo 32 / FR, IT, AT). Altri, tuttavia, hanno introdotto questa limitazione senza rispettare la decisione quadro, sia riguardo alla procedura (articolo 32 / CZ, LU, SI), che al contenuto della limitazione (CZ, LU), oppure anche alla data d'inizio di efficacia (CZ). Le richieste d'estradizione che questi ultimi continuano a presentare rischiano pertanto di essere respinte dagli altri Stati membri.

Hanno violato i loro obblighi anche gli Stati membri che hanno ridotto il campo materiale d'applicazione, o in relazione alle soglie minime di pene richieste (articolo 2 / NL, AT, PL; articolo 4, paragrafo 7, lettera b) / UK), o in relazione a certe categorie di reati per le quali hanno ristabilito (articolo 2 / BE, PL, SI) o hanno corso il rischio di ristabilire (EE, EL, FR) un controllo della doppia incriminazione. Tuttavia, il recepimento dell'elenco delle 32 categorie di reati per i quali è abolita la doppia incriminazione non solleva a questo stadio grosse difficoltà. Si deplora il fatto che alcuni Stati membri abbiano considerato che ciò non riguardi i casi di tentativo e di complicità (articolo 2 / EE, IE).

2.1.2. Una procedura di consegna divenuta essenzialmente giudiziaria

La consegna fra gli Stati membri di persone ricercate, in applicazione della decisione quadro, (articolo 1, paragrafo 1), è diventata interamente giudiziaria. Lo testimonia ad esempio il fatto che la stragrande maggioranza degli Stati membri autorizza i **contatti diretti fra autorità giudiziarie** nelle diverse fasi della procedura (articolo 9, paragrafo 1, articoli 15 e 23). Alcuni Stati membri hanno tuttavia designato un organo esecutivo come autorità giudiziaria competente per tutti gli aspetti (articolo 6/ DK) o per una parte di essi (EE, LV, LT, FI, SE).

Solo una minoranza di Stati membri ha optato per la designazione - autorizzata dalla decisione quadro - di un'**autorità centrale** a cui venga interamente affidata la trasmissione dei mandati d'arresto (articolo 7 / EE, IE, HU, MT, UK). Vanno tuttavia deplorati i casi in cui i poteri decisionali conferiti alle autorità centrali vanno al di là del semplice ruolo di assistenza che la decisione quadro permette di attribuire loro (EE, IE).

2.1.3. Un'articolazione progressiva con il regime esterno dell'estradizione

Se le procedure di consegna fra Stati membri sono ormai disciplinate, essenzialmente, nell'ambito del mandato d'arresto, ci vuole più tempo affinché il meccanismo dell'Unione si inserisca nel sistema delle norme internazionali (articolo 21 / MT; articolo 28 / LT).

Non tutti gli Stati membri hanno notificato finora il loro nuovo regime al Consiglio d'Europa (articolo 28 della Convenzione europea d'estradizione del 13.12.1957). Questa carenza dovrebbe tuttavia essere transitoria.[5]

2.2. Una procedura più efficace e rapida, che rispetti le garanzie fondamentali

2.2.1. Consegne più facilmente accettate

Garanzia di una maggiore efficacia, la decisione quadro limita i motivi di rifiuto di consegna fra Stati membri, scartando ogni decisione basata su ragioni di opportunità politica. In linea generale, il quadro da essa stabilito è stato rispettato. Di fatto, l'efficacia del mandato d'arresto può essere valutata, provvisoriamente, in funzione dei 2603 mandati emessi, delle 653 persone arrestate e delle 104 persone consegnate fino al settembre 2004. Va inoltre osservato che la percentuale dei casi di rifiuto di esecuzione sul totale dei mandati emessi risulta finora modesta. Il quadro reale non può che essere superiore a queste indicazioni provvisorie, basate su dichiarazioni di una ventina di Stati membri soltanto.

Il numero di motivi di non esecuzione obbligatori ripresi dalla decisione quadro oscilla fra i 3 e 10 a seconda degli Stati membri. Tutti gli Stati membri hanno recepito i tre **motivi di non esecuzione** obbligatoria, con qualche eccezione (articolo 3, paragrafo 1 / NL, UK) o lacuna (articolo 3, paragrafo 1 / DK, IE); articolo 3, paragrafo 2 / IE, UK). Le scelte fatte nel recepimento dei sette motivi facoltativi danno luogo invece a situazioni molto diverse da uno Stato membro all'altro: alcuni li hanno ripresi solo in parte o hanno lasciato alle loro autorità giudiziarie un maggior margine di valutazione, altri invece li hanno resi tutti obbligatori. In linea di principio possibile, salvo evoluzione contraria della giurisprudenza[6] (articolo 4, paragrafo 3), questa scelta nel recepimento diventa criticabile quando si spinge fino ad imporre alle autorità giudiziarie d'esecuzione di esercitare esse stesse l'azione penale piuttosto che accettare il mandato d'arresto, mentre è in corso un'azione nello Stato membro emittente (articolo 4, paragrafo 2).

La varietà dei regimi nazionali deriva anche dal fatto che non tutti gli Stati membri hanno optato per la possibilità di subordinare l'esecuzione dei mandati alle tre **garanzie particolari** previste dalla decisione quadro. Tuttavia, quando l'hanno fatto, alcuni Stati membri hanno previsto di richiedere condizioni supplementari (articolo 5, paragrafo 1 / MT, UK; articolo 5, paragrafo 3 / NL). Sembra inoltre che, in pratica, alcune autorità richiedano garanzie non previste nel modello, o addirittura che rifiutino la consegna anche quando sono state fornite garanzie.

La **consegna di propri cittadini** – una grande innovazione della decisione quadro -, è ormai divenuta una realtà, tranne in caso di deroga prevista dalla decisione stessa (articolo 33 / AT). La maggior parte degli Stati membri, tuttavia, tranne alcune eccezioni (IE, SK, UK) hanno scelto di far valere, nei confronti dei propri cittadini, la condizione dell'esecuzione della pena sul loro territorio (articolo 4, paragrafo 6 e articolo 5, paragrafo 3). A tale riguardo la maggior parte degli Stati membri hanno optato per un pari trattamento dei loro cittadini e dei loro residenti.

---

5 Conclusioni del Consiglio, 2-3.10.2003, punto A/5

6 *Gozutok* (C – 187/01) e *Brugge* (C – 385/01), 11.2.2003.

Persistono tuttavia delle difficoltà. Secondo le informazioni della Commissione sarebbe da lamentare la prassi di alcune autorità giudiziarie che si rifiutano di eseguire il mandato d'arresto nei confronti di propri cittadini, invocando la loro competenza, (articolo 4, paragrafo 2 e articolo 4, paragrafo 7), senza però portare a termine esse stesse l'azione penale. Uno Stato membro, inoltre, ha introdotto una clausola di reciprocità e una conversione della pena inflitta ai propri cittadini (articolo 4, paragrafo 6 / CZ). Un altro, a sua volta, ha ritenuto di dover ripristinare, nei confronti dei propri cittadini, il controllo sistematico della doppia incriminazione, e di subordinare la loro consegna alla garanzia di poter convertire la loro pena (articolo 5, paragrafo 3 / NL). Questa condizione, autorizzata dalla Convenzione del 21.3.1983 sul trasferimento delle persone condannate, non è ripresa nella decisione quadro. Inoltre questa Convenzione può servire come base giuridica per l'esecuzione di una pena pronunciata in un altro Stato solo se essa è già cominciata – cosa che generalmente non avviene quando un mandato d'arresto è emesso proprio per l'esecuzione di una pena.

Appare infine preoccupante l'introduzione di motivi non previsti dalla decisione quadro. Il motivo supplementare di rifiuto sulla base del *ne bis in idem* nei confronti della Corte penale internazionale, che permette a certi Stati membri di colmare una lacuna della decisione quadro, non è qui in discussione. Lo stesso vale per la questione dei motivi espliciti di rifiuto per violazione dei diritti fondamentali (articolo 1, paragrafo 3) o discriminazione (considerando 12 e 13), che i due terzi degli Stati membri hanno scelto di introdurre espressamente, in forme diverse. Per quanto legittimi, salvo ad andare al di là della decisione quadro (EL, IE, CY), questi motivi devono essere invocati solo eccezionalmente in seno all'Unione. Maggiormente va sottolineata l'introduzione di altre cause di rifiuto, in contrasto con la decisione quadro (articolo 3 / DK, MT, NL, PT, UK), quali motivazioni politiche, di sicurezza nazionale o implicanti un controllo nel merito del caso.

2.2.2. Consegne effettuate nei più brevi termini

Oltre che sull'accelerazione dovuta a una procedura interamente giudiziaria, la rapidità del mandato d'arresto si basa sulla combinazione di un modello unico, una pluralità di modi di trasmissione e regole per i termini della procedura. Gli Stati membri hanno in generale recepito correttamente questi punti. Di fatto, grazie all'entrata in vigore della decisione quadro, la durata media d'esecuzione di una domanda è passata, secondo una stima provvisoria, da più di 9 mesi a 43 giorni. E questo senza contare i casi frequenti in cui la persona acconsente alla sua consegna, casi in cui la durata media scende allora a 13 giorni.

Tutti gli Stati membri hanno esplicitamente (tranne MT e UK) adottato il **modello unico** e hanno previsto diverse **modalità di trasmissione** possibili. A tale riguardo, vi è una difficoltà che deriva dal fatto che la decisione quadro non prevede di attribuire valore di domanda di arresto provvisorio a una segnalazione Interpol, contrariamente a quanto avviene per una segnalazione SIS (articolo 9, paragrafo 3). Nell'attesa dell'attuazione del secondo sistema di informazione Schengen (SIS II), ciascuno Stato membro potrebbe ovviare a questa difficoltà con una disposizione nazionale.

D'altra parte, le esigenze degli Stati membri variano molto nei dettagli, per quanto riguarda i termini di ricezione dei mandati a decorrere dall'arresto (da 2 a 40 giorni),

le traduzioni (da una sola lingua accettata a più di quattro) e le modalità di autenticazione (dalla richiesta del solo originale a un semplice fax). Queste differenze sono la causa, in pratica, di ritardi nelle consegne, o addirittura di mancate consegne.

Più in particolare, alcuni Stati membri impongono condizioni non stabilite dalla decisione quadro, come obblighi di allegare indicazioni o documenti non previsti dal modello (articolo 8, paragrafo 1/ CZ, MT), o di emettere un mandato specifico per ogni reato contestato (IE). Queste difficoltà dovrebbero tuttavia poter essere riassorbite progressivamente grazie all'uniformazione delle prassi in ogni sistema nazionale e a una migliore conoscenza delle condizioni degli altri sistemi, ma anche grazie a una completa revisione delle segnalazioni già esistenti, a un'estensione dei mezzi sicuri di trasmissione (SIS II) e, più generalmente, a un rafforzamento della fiducia reciproca. Una maggiore accettazione, da parte di ogni Stato membro, di lingue diverse dalle proprie può anche facilitare il lavoro nell'Europa allargata.

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.

Tuttavia, in caso di ricorso, alcuni Stati membri non hanno acconsentito a fissare un termine alle loro giurisdizioni superiori (CZ, MT, PT, SK, UK), oppure hanno stabilito un termine massimo per la procedura che va al di là della regola dei 60 giorni (BE), o anche del massimo di 90 giorni (FR). A tale riguardo va osservato che i ricorsi interni non costituiscono in sé una circostanza eccezionale (articolo 17, paragrafo 7). Per adesso, se i casi significativi di ritardo – di cui Eurojust è stato informato - restano rari, è ancora troppo presto per trarre conclusioni.

2.2.3. Consegne consentite nel rispetto delle garanzie fondamentali della persona

Pur essendo più efficace e più rapido della procedura d'estradizione, il mandato d'arresto resta soggetto al pieno rispetto delle garanzie individuali. Contrariamente a quanto hanno fatto alcuni Stati membri, il Consiglio non ha inteso inserire la violazione della condizione generale di rispetto dei diritti fondamentali come motivo esplicito di rifiuto. È ovvio, tuttavia, che un'autorità giudiziaria può sempre rifiutare l'esecuzione di un mandato d'arresto se constata che la procedura viola l'articolo 6 del trattato sull'Unione europea e i principi costituzionali comuni agli Stati membri – in un sistema basato sulla fiducia reciproca, una tale situazione dovrebbe restare eccezionale.

Tutti gli Stati membri hanno recepito, nell'insieme, le disposizioni della decisione quadro relative ai **diritti del ricercato** (articolo 11). A tale riguardo, i dettagli possono variare da uno Stato membro all'altro, in particolare per quanto riguarda l'espressione del consenso. Le lacune restano tuttavia rare, e dipendono soprattutto da imprecisioni nella procedura (articolo 13 / DK, LV, PL, PT; articolo 14 / DK). Va sottolineato infine che la semplificazione derivante dal mandato d'arresto va anche a vantaggio delle persone interessate, che ormai in pratica acconsentono alla loro consegna in più della metà dei casi riferiti.

La valutazione del mandato d'arresto per quanto riguarda la garanzia dei diritti fondamentali porta in effetti a paragonare la situazione attuale con quella precedente. Meritano di essere sottolineati diversi aspetti positivi. La decisione quadro è più precisa per quanto riguarda il **ne bis in idem**. Ha rafforzato il diritto all'assistenza di un avvocato (articolo 11, paragrafo 2, articolo 13, paragrafo 2, articolo 27, paragrafo 3 e articolo 28, paragrafo 2), all'esame dell'opportunità del mantenimento in custodia cautelare (articolo 12), nonché alla deduzione, dalla durata della condanna, del **periodo di custodia** subito (articolo 26). Più generalmente, per la sua rapidità d'esecuzione, il mandato d'arresto contribuisce a un maggiore rispetto del "termine ragionevole". Per la sua efficacia, in particolare per ottenere la consegna dei cittadini di altri Stati membri, facilita la decisione di rimettere in libertà provvisoria le persone, qualunque sia il loro luogo di residenza nell'Unione europea (articolo 12).

3. CONCLUSIONI

Nonostante un innegabile ritardo, il mandato d'arresto europeo è ormai operativo nella maggior parte dei casi previsti. Il suo impatto appare positivo e gli indicatori disponibili sono orientati favorevolmente, per quanto riguarda il carattere giudiziario della procedura, l'efficacia e la rapidità, il tutto nel rispetto dei diritti fondamentali.

Questo successo complessivo non deve far perdere di vista gli sforzi ancora da compere, sia da parte dell'Italia o di certi Stati membri per conformarsi pienamente alla decisione quadro (in particolare CZ, DK, EE, IE, LU, MT, NL, SI, UK), che da parte dell'Unione per colmare alcune lacune del dispositivo.

Tenuto conto della sua precocità, la presente valutazione resta provvisoria e dovrà essere rinnovata, in particolare sulla base di informazioni più sistematiche. La Commissione si riserva a questo titolo di presentare proposte dirette a modificare la decisione quadro (articolo 34, paragrafo 3), alla luce di una più lunga esperienza.