

Bruxelles, 4 dicembre 2020
(OR. en)

13684/20

JAI 1066
COPEN 366
EUROJUST 156
EJN 106

RISULTATI DEI LAVORI

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Delegazioni
n. doc. prec.:	13214/20 + COR 1
Oggetto:	Conclusioni del Consiglio "Il mandato d'arresto europeo e le procedure di estradizione – Sfide attuali e prospettive future" - Testo approvato dal Consiglio

Si allegano per le delegazioni le conclusioni del Consiglio "Il mandato d'arresto europeo e le procedure di estradizione - Sfide attuali e prospettive future", approvate dal Consiglio mediante procedura scritta il 1° dicembre 2020.

Le conclusioni sono state altresì pubblicate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, cfr. GU C 419 del 4.12.2020, pagg. 23-29.

Conclusioni del Consiglio

"Il mandato d'arresto europeo e le procedure di estradizione – Sfide attuali e prospettive future"

IL CONSIGLIO HA APPROVATO LE SEGUENTI CONCLUSIONI:

1. La priorità fondamentale dell'agenda strategica 2019-2024, adottata dal Consiglio europeo il 20 giugno 2019, è proteggere i cittadini e le libertà. L'Europa deve essere un luogo in cui ci si sente liberi e sicuri. A tale scopo, la lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera deve essere ampliata e intensificata. È opportuno che la cooperazione in materia penale e lo scambio di informazioni rispecchino tali ambizioni e occorre migliorare e sviluppare ulteriormente l'applicazione di strumenti comuni.
2. La decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (2002/584/GAI, decisione quadro relativa al MAE)¹, che rappresenta lo strumento fondamentale della cooperazione giudiziaria in materia penale, ha semplificato e accelerato la cooperazione tra Stati membri e continua a contribuire in modo fondamentale all'obiettivo dell'Unione di offrire ai propri cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

¹ GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1.

3. In varie occasioni si sono svolte discussioni su come migliorare ulteriormente la cooperazione giudiziaria in materia penale. Nel corso di tale processo sono emersi alcuni settori in cui l'efficacia del meccanismo di consegna nell'ambito del mandato d'arresto europeo potrebbe essere ulteriormente aumentata. Pertanto, nel 2018, durante la presidenza austriaca, il Consiglio ha adottato conclusioni sul riconoscimento reciproco in materia penale, dal titolo "Promuovere il riconoscimento reciproco rafforzando la fiducia reciproca"². Nel 2019 la presidenza rumena ha pubblicato una relazione dal titolo "Via da seguire nell'ambito del riconoscimento reciproco in materia penale"³. L'ultima relazione di attuazione della Commissione, del 2 luglio 2020⁴, il nono ciclo di valutazioni reciproche in corso al Consiglio⁵, il progetto di relazione della commissione LIBE del Parlamento europeo sull'attuazione, del 4 settembre 2020⁶, e la conferenza online tenutasi il 24 settembre 2020 nel contesto della presidenza tedesca⁷ hanno impresso nuovo slancio alle discussioni sul futuro del mandato d'arresto europeo.
4. Il 13 giugno 2022 ricorrerà il 20° anniversario dell'adozione della decisione quadro relativa al MAE. Per celebrarlo, gli Stati membri, la Commissione, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), Eurojust, la rete giudiziaria europea (RGE) e gli operatori che lavorano quotidianamente alle procedure di consegna dovrebbero adoperarsi per trovare e attuare soluzioni alle attuali sfide connesse all'applicazione della decisione quadro.

² GU C 449 del 13.12.2018, pag. 6.

³ Doc. 9728/19.

⁴ COM(2020) 270 final.

⁵ Nono ciclo di valutazioni reciproche sugli strumenti giuridici di riconoscimento reciproco nel settore della privazione o limitazione della libertà personale; cfr. il doc. 6333/19 per l'ambito della valutazione.

⁶ Progetto di relazione sull'attuazione del mandato d'arresto europeo e delle procedure di consegna tra Stati membri (2019/2207(INI)), 4 settembre 2020; EPRS, *European Implementation Assessment on the European Arrest Warrant* (Valutazione dell'attuazione a livello europeo del mandato d'arresto europeo), PE 642.839, giugno 2020.

⁷ Cfr. il documento della presidenza 11419/20.

5. Il Consiglio concorda sul fatto che esiste un margine di miglioramento nei seguenti ambiti:
- 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 d'arresto europeo in periodi di crisi.
- A. Rafforzare il recepimento a livello nazionale e l'applicazione pratica della decisione quadro relativa al MAE**
6. L'efficienza e l'efficacia della decisione quadro relativa al MAE dipendono soprattutto dalla legislazione nazionale che recepisce integralmente le prescrizioni del diritto dell'UE. Nonostante i notevoli sforzi già compiuti, vi è ancora un margine di miglioramento, tenuto conto in particolare dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE).
7. Il Consiglio invita gli Stati membri a garantire il corretto recepimento della decisione quadro relativa al MAE, tenendo debitamente conto della giurisprudenza della CGUE e delle raccomandazioni risultanti dal quarto ciclo di valutazioni reciproche e dal nono ciclo in corso⁸, nonché dalle relazioni di attuazione della Commissione del 24 gennaio 2006, dell'11 luglio 2007, dell'11 aprile 2011 e del 2 luglio 2020⁹. Occorre rilevare che la Commissione ha avviato procedure di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE e, ove necessario, continuerà ad avviare tali procedure nel prossimo futuro.

⁸ Cfr. la relazione finale 8302/4/09 REV 4 e il doc. 6333/19.

⁹ COM(2006) 8 definitivo, COM(2007) 407 definitivo, COM(2011) 175 definitivo e COM(2020) 270 final.

8. Il manuale sull'emissione e l'esecuzione del mandato d'arresto europeo¹⁰, aggiornato da ultimo nel 2017, si è dimostrato uno strumento prezioso per gli operatori del settore. In considerazione degli sviluppi intervenuti nel frattempo, con particolare riguardo alle numerose sentenze della CGUE, il Consiglio invita la Commissione ad aggiornare il manuale nel prossimo futuro.
9. Si incoraggiano gli Stati membri a facilitare l'applicazione e l'interpretazione, da parte degli operatori del settore, della legislazione nazionale che attua la decisione quadro relativa al MAE, elaborando orientamenti non vincolanti per l'applicazione del mandato d'arresto europeo. Tali orientamenti, che dovrebbero tenere conto del manuale sul mandato d'arresto europeo ed essere compatibili con lo stesso, potrebbero essere d'aiuto per le autorità giudiziarie emittenti, in particolare per quanto concerne la verifica del rispetto delle condizioni di emissione di un mandato d'arresto europeo e del principio di proporzionalità.
10. La rassegna di Eurojust dal titolo "*Case law by the Court of Justice of the EU on the EAW*" (Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE relativa al mandato d'arresto europeo), aggiornata da ultimo nel marzo 2020, si è rivelata un utile strumento per gli operatori del settore. Il Consiglio invita Eurojust ad aggiornare tale rassegna, ove opportuno e con la massima frequenza possibile, e a continuare a renderla disponibile per via elettronica in una forma adeguata.
11. Il Consiglio incoraggia gli Stati membri, la Commissione e la rete europea di formazione giudiziaria nei loro sforzi intesi a sostenere e potenziare la formazione continua degli operatori coinvolti nelle procedure di consegna nell'ambito del mandato d'arresto europeo e a promuovere ulteriormente gli scambi di opinioni tra operatori di diversi Stati membri. I contatti diretti tra gli operatori di diversi Stati membri rafforzano la fiducia reciproca e contribuiscono in tal modo a migliorare l'applicazione della decisione quadro relativa al MAE. Si dovrebbero esaminare ulteriormente 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, al fine di promuovere la comprensione reciproca.

¹⁰ GU C 335 del 6.10.2017, pag. 1.

12. Eurojust e l'RGE svolgono un ruolo fondamentale nell'applicazione pratica della decisione quadro relativa al MAE, come è emerso con evidenza nel corso della pandemia di COVID-19. Il Consiglio incoraggia Eurojust e l'RGE a proseguire il loro prezioso lavoro e a 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).
13. Al fine di migliorare ulteriormente l'applicazione della decisione quadro relativa al MAE, dovrebbe essere reso disponibile un portale centralizzato a livello dell'Unione in cui siano raccolte e costantemente aggiornate tutte le informazioni del caso che possano facilitare il ricorso al mandato d'arresto europeo da parte degli operatori del settore. A tale scopo si invita l'RGE a valutare, in consultazione con la Commissione, Eurojust e altri pertinenti portatori di interesse, le opzioni per l'ampliamento e l'ulteriore miglioramento del sito web dell'RGE, che fornisce già un'ampia gamma di informazioni sul mandato d'arresto europeo e costituisce pertanto una buona base in tal senso.

B. Sostenere le autorità dell'esecuzione nello svolgimento di valutazioni dei diritti fondamentali

14. Il sistema istituito dalla decisione quadro relativa al MAE è fondato sul principio di riconoscimento reciproco (considerando 6, articolo 82, paragrafo 1, TFUE); mentre l'esecuzione del mandato d'arresto europeo rappresenta la norma (articolo 1, paragrafo 2), il rifiuto di dare esecuzione rappresenta l'eccezione. Detto rifiuto, che potrebbe aumentare il rischio di impunità e compromettere la sicurezza dei cittadini nonché la protezione delle vittime, può essere preso in considerazione, in via di principio, solo nelle circostanze di cui agli articoli 3, 4 e 4 bis della decisione quadro. Sebbene non preveda un motivo di rifiuto in caso di violazioni imminenti dei diritti fondamentali, la decisione quadro non ha l'effetto di modificare l'obbligo degli Stati membri di rispettare i diritti e i principi fondamentali sanciti dall'articolo 6 TUE e dalla Carta dei diritti fondamentali (articolo 1, paragrafo 3, considerando 12 e 13).

15. La CGUE ha riconosciuto che l'autorità giudiziaria dell'esecuzione, in circostanze eccezionali e a determinate condizioni, può rifiutare di dare esecuzione a un mandato d'arresto europeo laddove sussista un rischio reale che la consegna dell'interessato possa portare a trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'articolo 4 della Carta¹¹, a causa delle condizioni di detenzione nello Stato emittente, o a una violazione del diritto fondamentale a un giudice imparziale sancito dall'articolo 47, secondo comma, della Carta¹², a causa di preoccupazioni in merito all'indipendenza della magistratura nello Stato emittente. Agli operatori del settore è stato quindi affidato il difficile compito di trovare caso per caso una soluzione al conflitto tra il riconoscimento reciproco e la tutela dei diritti fondamentali.

Protezione da trattamenti inumani o degradanti

16. La proibizione di pene o trattamenti inumani o degradanti, prevista dall'articolo 4 della Carta, ha carattere assoluto in quanto è strettamente connessa al rispetto della dignità umana, di cui all'articolo 1 della Carta, uno dei valori fondamentali dell'Unione e dei suoi Stati membri, come stabilito dall'articolo 2 TUE¹³.
17. Il Consiglio sottolinea che le questioni relative alle condizioni di detenzione nello Stato membro emittente devono essere affrontate in detto Stato membro e in riferimento a tutte le persone detenute. Evidenzia il fatto che norme minime e parametri di riferimento in materia di condizioni di detenzione, ivi compresa la custodia cautelare, esistono già sotto forma di strumenti normativi non vincolanti riconosciuti, in particolare le "Regole penitenziarie europee" del Consiglio d'Europa¹⁴. Il Consiglio incoraggia gli Stati membri ad adottare le misure necessarie a garantire il rispetto di tali strumenti.

¹¹ 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.

¹² CGUE, 25 luglio 2018, C-216/18 PPU, LM. Si vedano i procedimenti pendenti nelle cause riunite C354/20 PPU e C-412/20 PPU, Openbaar Ministerie e a.

¹³ CGUE, 5 aprile 2016, C-404/15, Aranyosi e Căldăraru, punti 85 e 87.

¹⁴ Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee.

18. Il Consiglio sottolinea l'importanza di fornire agli operatori del settore il sostegno e le informazioni necessari a svolgere la valutazione in due fasi stabilita dalla CGUE¹⁵. Gli operatori devono avere accesso a informazioni obiettive, attendibili, specifiche e debitamente aggiornate al fine di valutare, in una prima fase, se, per quanto riguarda le condizioni di detenzione, nello Stato membro emittente sussistano carenze sistemiche o generalizzate, oppure carenze che colpiscono determinati gruppi di persone o taluni centri di detenzione. Per la seconda fase della valutazione gli operatori, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, della decisione quadro relativa al MAE, devono ricevere tutte le informazioni necessarie relative alle condizioni nelle quali è concretamente previsto che la persona interessata venga detenuta nello Stato membro emittente, così da poter valutare se sussistano motivi seri e comprovati di credere che, se consegnata, tale persona correrebbe un rischio reale di subire un trattamento inumano o degradante.
19. Il Consiglio accoglie con favore il fatto che, al fine di migliorare l'accesso alle informazioni necessarie, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha istituito nel 2019 la banca dati sulla detenzione penale, che riunisce in un posto solo le informazioni sulle condizioni di detenzione in tutti gli Stati membri dell'UE relative agli anni 2015-2019. La FRA è invitata ad aggiornare regolarmente tale banca dati per garantire che le informazioni fornite soddisfino i requisiti definiti dalla CGUE e, a medio termine, a verificare se la banca dati risponde alle esigenze riscontrate nella pratica.
20. Il Consiglio invita la Commissione a concentrarsi in particolare, nell'aggiornamento del manuale sul mandato d'arresto europeo, sul fornire agli operatori orientamenti sulle modalità con cui trattare la questione delle condizioni di detenzione, tenendo conto dei risultati del nono ciclo di valutazioni reciproche attualmente in corso. In tale contesto la Commissione dovrebbe valutare anche l'opportunità di elaborare soluzioni pratiche, quali un modello per richiedere informazioni complementari ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, della decisione quadro relativa al MAE.

¹⁵ CGUE, 5 aprile 2016, C-404/15, Aranyosi e Căldăraru; CGUE, 25 luglio 2018, C-220/18 PPU, punti 88-94; CGUE, 15 ottobre 2019, C-128/18, Dorobantu, punti 52-55.

Salvaguardare il diritto a un processo equo

21. Il diritto a un giudice imparziale, sancito dall'articolo 47, paragrafo 2, della Carta, riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente, del valore dello Stato di diritto¹⁶.
22. Il Consiglio ricorda agli Stati membri la loro responsabilità di garantire il rispetto dello Stato di diritto nell'UE e di salvaguardare il diritto a un processo equo e, in particolare, l'accesso a un tribunale indipendente e imparziale. Gli Stati membri devono adottare le misure necessarie a porre rimedio alle mancanze al fine di rafforzare la fiducia reciproca ed evitare il rischio che la cooperazione in materia penale sia politicizzata. Il Consiglio invita la Commissione ad avvalersi a tal fine della sua funzione di garante dei trattati.
23. Il Consiglio sottolinea l'importanza di fornire agli operatori del settore il sostegno e le informazioni necessari a svolgere la valutazione in due fasi richiesta in caso di presunto rischio di violazione dell'articolo 47, paragrafo 2, della Carta¹⁷, come stabilito dalla CGUE. Gli operatori devono avere accesso a materiale obiettivo, attendibile, specifico e debitamente aggiornato al fine di valutare, in una prima fase, se nello Stato membro emittente sussista un rischio reale – connesso alla mancanza di indipendenza degli organi giurisdizionali a causa di carenze sistemiche o generalizzate – che sia violato il diritto fondamentale a un processo equo. Per la seconda fase gli operatori, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, della decisione quadro relativa al MAE, devono ricevere tutte le informazioni necessarie a valutare 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.

¹⁶ CGUE, 25 luglio 2018, C-216/18 PPU, LM, punto 48.

¹⁷ CGUE, 25 luglio 2018, C-216/18 PPU, punti 61, 68 e 79

24. Il Consiglio invita la Commissione a fornire agli operatori, nell'aggiornamento del manuale sul mandato d'arresto europeo, orientamenti sulle modalità con cui trattare i casi di presunto rischio di violazione dell'articolo 47, paragrafo 2, della Carta e a valutare, in consultazione con la FRA, modi per migliorare il loro accesso alle informazioni e alle fonti di informazione cui possono fare riferimento, tenendo conto dei criteri stabiliti dalla CGUE.

Garanzie

25. In conformità dell'articolo 15, paragrafo 2, della decisione quadro relativa al MAE e del principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, l'autorità dell'esecuzione può chiedere informazioni complementari e l'autorità emittente può fornire garanzie sul fatto che la persona interessata, se consegnata, non subirà una violazione dei suoi diritti fondamentali¹⁸.
26. Il Consiglio sottolinea che l'autorità giudiziaria dell'esecuzione, tenuto conto della fiducia reciproca che deve sussistere tra le autorità giudiziarie degli Stati membri, e sulla quale si fonda il sistema del mandato d'arresto europeo, deve fidarsi di tali garanzie, perlomeno in assenza di qualsivoglia elemento preciso che indichi il contrario¹⁹.

¹⁸ CGUE, 25 luglio 2018, C-220/18 PPU, ML, punti 108-110.

¹⁹ CGUE, 25 luglio 2018, C-220/18 PPU, ML, punto 112.

C. Affrontare taluni aspetti della procedura nello Stato membro emittente e in quello di esecuzione

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

27. Sono stati compiuti considerevoli progressi relativamente ai diritti procedurali delle persone indagate o imputate nei procedimenti penali. Nell'attuazione della tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali²⁰ nel quadro del programma di Stoccolma²¹, requisiti minimi comuni per i procedimenti penali sono stati stabiliti dalla direttiva 2010/64/UE (diritto all'interpretazione e alla traduzione), dalla direttiva 2012/13/UE (diritto all'informazione), dalla direttiva 2013/48/UE (diritto di avvalersi di un difensore), dalla direttiva (UE) 2016/343 (presunzione di innocenza e diritto di presenziare al processo), dalla direttiva (UE) 2016/800 (garanzie procedurali per i minori) e dalla direttiva (UE) 2016/1919 (ammissione al patrocinio a spese dello Stato).
28. Dalle relazioni di attuazione della Commissione, pubblicate il 18 dicembre 2018 in merito alle direttive 2010/64/UE²² e 2012/13/UE²³ e il 27 settembre 2019 in merito alla direttiva 2013/48/UE²⁴, emerge chiaramente la necessità di migliorare il recepimento di dette direttive. Il Consiglio invita gli Stati membri interessati a porre rimedio alle carenze individuate nelle relazioni di attuazione e a garantire la piena e corretta attuazione delle direttive. Occorre rilevare che la Commissione ha avviato procedure di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE e, ove necessario, continuerà ad avviare tali procedure nel prossimo futuro.

²⁰ Risoluzione del Consiglio, del 30 novembre 2009, relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali, GU C 295 del 4.12.2009, pagg. 1-3.

²¹ Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, GU C 115 del 4.5.2010, pagg. 1-38.

²² COM(2018) 857 final.

²³ COM(2018) 858 final.

²⁴ COM(2019) 560 final.

29. Il Consiglio sottolinea la necessità di valutare l'efficacia pratica dei diritti procedurali nei procedimenti nello Stato membro emittente e in quello di esecuzione in conformità della decisione quadro relativa al MAE. La relazione pubblicata dalla FRA il 27 settembre 2019, dal titolo "*Rights in practice: access to a lawyer and procedural rights in criminal and EAW proceedings*" (Attuazione pratica dei diritti: diritto di avvalersi di un difensore e diritti procedurali nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo), che esamina la situazione in otto Stati membri, è un valido contributo a tal proposito. Il Consiglio invita la FRA a valutare la possibilità di proseguire lo studio fino al 2022, estendendolo a tutti gli Stati membri e ponendo particolare enfasi sulle esperienze dei difensori coinvolti in procedure di consegna.

Traduzioni

30. Il Consiglio ricorda che un mandato d'arresto europeo deve essere tradotto in una delle lingue ufficiali o accettate dello Stato membro di esecuzione e sottolinea che una traduzione adeguata è essenziale per l'effettivo funzionamento delle procedure di consegna previste nel quadro del mandato d'arresto europeo.
31. Il Consiglio invita gli Stati membri a valutare, relativamente alla traduzione del mandato d'arresto europeo, l'eventualità di fare un più ampio ricorso alla possibilità di cui all'articolo 8, paragrafo 2, della decisione quadro relativa al MAE di accettare una traduzione in una o più lingue ufficiali delle istituzioni dell'Unione europea, così da semplificare e accelerare la procedura.

Trasferimento dei procedimenti e conflitti di giurisdizione

32. Al fine di evitare l'impunità in un'Europa senza frontiere, ad esempio quando l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo è rifiutata, in presenza di un conflitto di giurisdizione o in caso di procedimenti paralleli condotti in due o più Stati membri in relazione agli stessi fatti, si pone, tra l'altro, la questione di come trasferire efficacemente i procedimenti e di come risolvere i conflitti di giurisdizione.

33. La decisione quadro del Consiglio, del 30 novembre 2009, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali (2009/948/GAI)²⁵ mira a evitare procedimenti paralleli in relazione agli stessi fatti e violazioni del principio "*ne bis in idem*", ma si limita a stabilire disposizioni sullo scambio di informazioni e sulle consultazioni dirette tra le autorità competenti degli Stati membri. Come sottolineato nella relazione "*Eurojust's casework in the field of prevention and resolution of conflicts of jurisdiction*" (Attività operativa di Eurojust nel settore della prevenzione e risoluzione dei conflitti di giurisdizione) del 16 febbraio 2018, permangono difficoltà, in particolare nei casi complessi e in quelli relativi a conflitti negativi di giurisdizione.
34. Attualmente non esiste un quadro giuridico comune per il trasferimento dei procedimenti penali tra Stati membri. Solo 13 Stati membri hanno ratificato la convenzione europea del 15 maggio 1972 sul trasferimento dei procedimenti penali. Gli altri Stati membri applicano la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, del 20 aprile 1959, insieme alla convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, del 29 maggio 2000, o accordi bilaterali o di cooperazione informale.
35. In passato, nonostante i notevoli sforzi profusi, in particolare l'iniziativa del 2009 di 16 Stati membri per una decisione quadro del Consiglio sul trasferimento dei procedimenti penali²⁶, non è stato possibile raggiungere un consenso su uno strumento dell'UE. Tuttavia, come sottolineato nella relazione di Eurojust del 16 febbraio 2018 e nelle conclusioni della 52^a riunione plenaria dell'RGE del 2019²⁷, gli operatori continuano pertanto ad affrontare sfide di natura giuridica e pratica e tendono di conseguenza a sostenere la creazione di uno strumento dell'UE.

²⁵ GU L 328 del 15.12.2009, pagg. 42-47.

²⁶ GU C 219 del 12.9.2009, pagg. 7-17.

²⁷ Doc. 14501/19.

36. Norme comuni tra gli Stati membri sul trasferimento dei procedimenti e sui conflitti di giurisdizione potrebbero, 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.
37. Nella sua relazione "Via da seguire nell'ambito del riconoscimento reciproco in materia penale"²⁸, la presidenza rumena ha suggerito di esaminare ulteriormente la necessità di presentare una proposta legislativa sul trasferimento dei procedimenti penali in un contesto più ampio, compresa la valutazione delle disposizioni della decisione quadro 2009/948/GAI sui conflitti di giurisdizione. Alla luce di tale relazione, la Commissione ha finanziato uno studio accademico sul trasferimento dei procedimenti penali, che sarà ultimato nella seconda metà del 2021.
38. Il Consiglio invita la Commissione, non appena saranno disponibili i risultati dello studio, a discutere con gli Stati membri, con Eurojust e con l'RGE se una nuova proposta di strumento dell'UE sul trasferimento dei procedimenti penali sia fattibile e presenti un valore aggiunto. In caso affermativo, la Commissione è invitata a elaborare una valutazione d'impatto e, se del caso, una proposta legislativa.

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

39. Il Consiglio incoraggia gli Stati membri a vagliare le opportunità per rafforzare, se del caso, il ricorso a sanzioni e misure non privative della libertà, come indicato nelle conclusioni del Consiglio adottate durante la presidenza finlandese sul ricorso a sanzioni e misure non privative della libertà nel settore della giustizia penale²⁹.

²⁸ Doc. 9728/19.

²⁹ GU C 422 del 16.12.2019, pag. 9.

40. Nel valutare le conseguenze che l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo avrà sulla libertà della persona ricercata, l'autorità che lo emette deve stabilire se, alla luce delle particolari circostanze di ciascun caso, l'emissione di un mandato d'arresto europeo sia proporzionata. Tale valutazione stabilisce, in particolare, se il mandato d'arresto europeo sia lo strumento più appropriato o se invece possano essere utilizzate altre misure di cooperazione giudiziaria (ad esempio, ordini europei d'indagine, ordinanze cautelari europee, trasferimento di detenuti).
41. Il Consiglio invita la Commissione e gli Stati membri a considerare, tenendo conto dei risultati del nono ciclo di valutazioni reciproche in corso, l'eventuale necessità di incrementare il ricorso ad altre misure di cooperazione giudiziaria.

D. Trattare le richieste di estradizione di cittadini dell'UE verso paesi terzi

42. Il Consiglio rammenta lo scambio, in occasione della videoconferenza informale dei ministri della Giustizia del 4 giugno 2020, sullo stato dei lavori per quanto riguarda il trattamento delle richieste di estradizione provenienti da paesi terzi e riguardanti cittadini dell'UE che non sono cittadini dello Stato membro richiesto.

43. A seguito delle sentenze della CGUE nella *causa Petruhhin* e di diverse sentenze successive³⁰, nel trattare dette richieste gli Stati membri si trovano di fronte a due obblighi: da un lato, il dovere di conformarsi agli obblighi vigenti derivanti dal diritto internazionale e di contrastare il rischio che il reato in questione resti impunito e, dall'altro lato, per gli Stati membri che non procedono all'estradizione dei propri cittadini, l'obbligo, derivante dai principi della libertà di movimento e di non discriminazione in base alla nazionalità, di proteggere i cittadini di altri Stati membri nel modo più efficace possibile da misure che possano privarli dei diritti di libera circolazione e di soggiorno all'interno dell'UE. A tale riguardo, la CGUE ha chiarito che lo Stato membro richiesto deve verificare se non esista una misura alternativa meno lesiva per l'esercizio del diritto di libera circolazione e che consenta di raggiungere in modo parimenti efficace l'obiettivo consistente nell'evitare il rischio di impunità³¹. Ciò comporta l'obbligo di informare lo Stato membro del quale la persona interessata ha la cittadinanza e, se del caso, su domanda di quest'ultimo Stato membro, di consegnargli la persona richiesta, conformemente alla decisione quadro relativa al MAE, purché detto Stato membro sia competente, in forza del suo diritto nazionale, a perseguire tale persona per fatti commessi fuori dal suo territorio nazionale³².
44. È stato compiuto un lavoro considerevole per fornire chiarimenti sull'applicazione pratica, da parte degli Stati membri, dei principi derivanti dalla sentenza *Petruhhin*³³. Tuttavia, la giurisprudenza esistente non fornisce una soluzione nel caso in cui lo Stato membro di cittadinanza non possa emettere un mandato d'arresto europeo nei confronti della persona ricercata.

³⁰ CGUE, 6 settembre 2016, C-182/15, *Petruhhin*; CGUE, 10 aprile 2018, C-191/16, *Pisciotti*; CGUE, 13 novembre 2018, C-247/17, *Raugevicius*; CGUE, 2 aprile 2020, C-897/19 PPU, *Ruska Federacija*; cfr. la causa pendente C-398/19, *Generalstaatsanwaltschaft Berlin*.

³¹ CGUE, 6 settembre 2016, C-182/15, *Petruhhin*, punto 41 e punti 47-50.

³² CGUE, 6 settembre 2016, C-182/15, *Petruhhin*, punto 41 e punti 47-50.

³³ Cfr. i documenti del Consiglio 10429/17, 15786/17 e 15207/17.

45. Il Consiglio si compiace del fatto che Eurojust e l'RGE abbiano condotto un'analisi estremamente utile delle modalità di trattamento a livello pratico delle domande di estradizione di cittadini dell'UE da parte di paesi terzi. Il Consiglio discuterà tempestivamente i risultati di tale analisi e deciderà in merito all'eventuale necessità di darvi seguito e, in caso affermativo, in quale forma.
46. L'esperienza pratica di diversi Stati membri dimostra che vi sono casi in cui paesi terzi presentano richieste di estradizione infondate e abusive. Il Consiglio invita la Commissione a valutare la necessità, alla luce dei risultati dell'analisi condotta da Eurojust e dall'RGE, di intraprendere ulteriori azioni, come suggerire l'adozione di un approccio comune nel trattamento di richieste di ricerca e di estradizione potenzialmente abusive, anche motivate da ragioni politiche, presentate da paesi terzi. In tale contesto, dovrebbero essere prese in considerazione le migliori pratiche degli Stati membri.

E. Rafforzare le procedure di consegna nell'ambito del mandato d'arresto europeo in periodi di crisi

47. Al fine di prevenire la diffusione della COVID-19, gli Stati membri hanno adottato una serie di misure, quali la chiusura delle frontiere, la sospensione del traffico aereo e l'imposizione di norme rigorose in materia di contatti e distanziamento sociale. Ciò ha avuto un impatto significativo anche sulla cooperazione giudiziaria in materia penale, in particolare sulle procedure di consegna previste dalla decisione quadro relativa al MAE.
48. Il Consiglio sottolinea che garantire il corretto funzionamento della cooperazione giudiziaria in materia penale in periodi di crisi è molto importante per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La COVID-19 ha messo in luce l'importanza di uno scambio coordinato e rapido di informazioni ed esperienze e la necessità di digitalizzare ulteriormente la cooperazione tra gli Stati membri.

49. Per quanto riguarda il necessario scambio di informazioni ed esperienze in periodi di crisi, un approccio coordinato da parte di tutti i soggetti coinvolti è essenziale per evitare la duplicazione degli sforzi e razionalizzare la raccolta e la diffusione delle informazioni. L'uso dei questionari si è rivelato uno strumento prezioso per la raccolta delle informazioni, e la compilazione regolarmente aggiornata da parte di Eurojust e dell'RGE, che combina le informazioni ricevute da Eurojust, dall'RGE e dalla presidenza/dal segretariato generale del Consiglio, si è dimostrata uno strumento prezioso per lo scambio coordinato di informazioni e di grande utilità per gli operatori del settore. In futuro si dovrebbe prendere in considerazione la creazione di una piattaforma elettronica sulla quale poter consultare e aggiornare quotidianamente informazioni utili in periodi di crisi.
50. Il Consiglio sottolinea che la digitalizzazione riveste un ruolo centrale. La pandemia di COVID-19 ha chiaramente dimostrato la necessità di una digitalizzazione rapida e globale della cooperazione giudiziaria transfrontaliera, come sottolineato nelle conclusioni del Consiglio "Accesso alla giustizia -Cogliere le opportunità della digitalizzazione"³⁴, approvate durante la presidenza tedesca. In molti casi, le questioni di ordine pratico possono essere risolte mediante soluzioni digitali.
51. Il Consiglio accoglie con favore la relazione finale della Commissione sullo studio "*Cross-border digital criminal justice*" (Giustizia penale digitale transfrontaliera), pubblicata il 14 settembre 2020. Le misure adottate a seguito di tale studio dovrebbero prestare particolare attenzione ai seguenti aspetti: 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 videoconferenza, in particolare per quanto riguarda la loro qualità e l'interoperabilità tecnica.

³⁴ GU C 342I del 14.10.2020, pagg. 1-7.