



DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO

DIRITTO PENALE
CONTEMPORANEO

Fascicolo
5/2019

DIRETTORE RESPONSABILE Gian Luigi Gatta
VICE DIRETTORI Guglielmo Leo, Luca Luparia

ISSN 2039-1676

COMITATO DI DIREZIONE Alexander Bell, Antonio Gullo, Luca Masera, Melissa Miedico, Alfio Valsecchi

REDAZIONE Anna Liscidini (coordinatore), Francesco Lazzeri (segretario), Alberto Aimi, Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Carlo Bray, Alessandra Galluccio, Stefano Finocchiaro, Erisa Pirgu, Serena Santini, Tommaso Trincherà, Maria Chiara Ubiali, Stefano Zirulia

COMITATO SCIENTIFICO Emilio Dolcini, Novella Galantini, Alberto Alessandri, Jaume Alonso-Cuevillas, Giuseppe Amarelli, Ennio Amodio, Francesco Angioni, Roberto Bartoli, Fabio Basile, Hervé Belluta, Alessandro Bernardi, David Brunelli, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Michele Caianiello, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Francesco Caprioli, David Carpio, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Massimo Ceresa Gastaldo, Mario Chiavario, Luis Chiesa, Cristiano Cupelli, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Ombretta Di Giovine, Massimo Donini, Giovanni Fiandaca, Roberto Flor, Luigi Foffani, Gabriele Fornasari, Loredana Garlati, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Roberto E. Kostoris, Sergio Lorusso, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Jean Pierre Matus, Anna Maria Maugeri, Oliviero Mazza, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Santiago Mir Puig, Vincenzo Mongillo, Adan Nieto Martin, Francesco Mucciarelli, Renzo Orlandi, Íñigo Ortiz de Urbina, Francesco Palazzo, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Vicente Pérez-Daudí, Daniela Piana, Lorenzo Picotti, Paolo Pisa, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Joan Josep Queralt, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Mario Romano, Gioacchino Romeo, Carlo Ruga Riva, Markus Rübenstahl, Francesca Ruggieri, Marco Scoletta, Sergio Seminara, Rosaria Sicurella, Placido Siracusano, Carlo Sotis, Giulio Ubertis, Antonio Vallini, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Costantino Visconti, Matteo Vizzardi, Francesco Zacchè

Diritto Penale Contemporaneo è un periodico on line, ad accesso libero e senza fine di profitto, nato da un'iniziativa comune di Luca Santa Maria, che ha ideato e finanziato l'iniziativa, e di Francesco Viganò, che ne è stato sin dalle origini il direttore nell'ambito di una partnership che ha coinvolto i docenti, ricercatori e giovani cultori della Sezione di Scienze penalistiche del Dipartimento "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano. Attualmente la rivista è edita dall'Associazione "Diritto penale contemporaneo", il cui presidente è l'Avv. Santa Maria e il cui direttore scientifico è il Prof. Gian Luigi Gatta. La direzione, la redazione e il comitato scientifico della rivista coinvolgono oggi docenti e ricercatori di numerose altre università italiane e straniere, nonché autorevoli magistrati ed esponenti del foro.

Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

Le opere pubblicate su "Diritto penale contemporaneo" sono attribuite dagli autori con licenza *Creative Commons* "Attribuzione – Non commerciale 3.0" Italia (CC BY-NC 3.0 IT). Sono fatte salve, per gli aspetti non espressamente regolati da tale licenza, le garanzie previste dalla disciplina in tema di protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio (l. n. 633/1941).

Il lettore può condividere, riprodurre, distribuire, stampare, comunicare al pubblico, esporre in pubblico, cercare e segnalare tramite collegamento ipertestuale ogni lavoro pubblicato su "Diritto penale contemporaneo", con qualsiasi mezzo e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, nei limiti consentiti dalla licenza *Creative Commons* "Attribuzione – Non commerciale 3.0 Italia" (CC BY-NC 3.0 IT), in particolare conservando l'indicazione della fonte, del logo e del formato grafico originale, nonché dell'autore del contributo.

La rivista fa proprio il Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors elaborato dal COPE (Committee on Publication Ethics).

Peer review.

Salvo che sia diversamente indicato, tutti i contributi pubblicati nella sezione *papers* di questo fascicolo hanno superato una procedura di *peer review*, attuata secondo principi di trasparenza, autonomia e indiscusso prestigio scientifico dei revisori, individuati secondo criteri di competenza tematica e di rotazione all'interno dei membri del Comitato scientifico. Ciascun lavoro soggetto alla procedura viene esaminato in forma anonima da un revisore, il quale esprime il suo parere in forma parimenti anonima sulla conformità del lavoro agli standard qualitativi delle migliori riviste di settore. La pubblicazione del lavoro presuppone il parere favorevole del revisore. Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione.

Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Diritto penale contemporaneo*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 1/2017, p. 5 ss.



5/2019

IL MANDATO DI ARRESTO EUROPEO AI TEMPI DELLA BREXIT

di Marta Bargis

Abstract. *Nel suo multiforme caleidoscopio, la Brexit ha coinvolto anche la Corte di giustizia, chiamata a cimentarsi con il primo caso di recesso dall'Unione europea a norma dell'art. 50 t.u.e.: il saggio, dopo una breve premessa esplicativa di contesto, si focalizza sulla sentenza nella causa RO, dedicata ai rapporti fra Brexit e mandato di arresto europeo, per soffermarsi, infine, sugli scenari futuri, analizzando le soluzioni prospettabili nel caso di recesso con accordo.*

SOMMARIO: 1. Anche la Corte di giustizia ha dovuto “fare i conti” con la Brexit: una premessa esplicativa di contesto. – 2. Dubbi su Brexit e mandato di arresto europeo (m.a.e.): le questioni pregiudiziali proposte ai giudici di Lussemburgo nella causa RO. – 3. La soluzione accolta dalla Corte di giustizia, in sintonia con le conclusioni dell’avvocato generale: una scelta non solo ragionevole per colmare un temporaneo “vuoto” di struttura, ma anche attenta alla tutela dei diritti fondamentali. – 4. Gli scenari futuri.

1. Anche la Corte di giustizia ha dovuto “fare i conti” con la Brexit: una premessa esplicativa di contesto.

Negli ultimi tempi, approssimandosi la data del 29 marzo 2019¹, le convulse vicende della Brexit e lo spettro di un recesso senza accordo (c.d. *no deal*) hanno polarizzato il panorama politico, nel Regno Unito e in Europa. Com'è noto, si è giunti inizialmente a una prima proroga, il 21 marzo 2019², e poi a una seconda proroga, il 10

¹ Dato che la notifica da parte del Regno Unito al Consiglio europeo dell'intenzione di recedere dall'Unione (art. 50 § 2 t.u.e.) era avvenuta il 29 marzo 2017, la procedura avrebbe dovuto concludersi con l'entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, entro due anni dopo la notifica, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decidesse all'unanimità di prorogare tale termine (art. 50 § 3 t.u.e.).

² Dopo che la *House of commons* aveva respinto, il 12 marzo 2019, l'accordo di recesso, la dichiarazione sul quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito, nonché gli atti aggiuntivi che erano stati concordati l'11 marzo 2019 (in proposito v. *infra*, § 4), il Consiglio europeo straordinario del 21 marzo 2019, in risposta ad una lettera del Primo Ministro Theresa May del giorno precedente, nella quale si chiedeva una proroga del termine stabilito nell'art. 50 § 3 t.u.e. sino al 30 giugno 2019, aveva accordato «*an extension*» fino al 22 maggio 2019, purché l'accordo di recesso venisse approvato la settimana successiva dalla *House of*



5/2019

aprile 2019³. L'ultimo Consiglio europeo straordinario, riunitosi appunto il 10 aprile 2019, ha concesso una proroga, al fine di consentire la ratifica dell'accordo di recesso, che «non dovrebbe superare la durata minima necessaria e in nessun caso il 31 ottobre 2019»: ma, qualora l'accordo di recesso venisse ratificato dalle due parti prima di tale data, «il recesso avrà luogo il primo giorno del mese successivo»⁴ al completamento delle procedure di ratifica. Con riguardo alle imminenti elezioni europee, nelle conclusioni del Consiglio si sottolinea come occorra evitare che la proroga «comprometta il regolare funzionamento dell'Unione e delle sue istituzioni»: pertanto, se «al 23-26 maggio 2019 il Regno Unito sarà ancora membro dell'UE, ed entro il 22 maggio 2019 non avrà ratificato l'accordo di recesso, dovrà organizzare le elezioni del Parlamento europeo conformemente al diritto dell'Unione»; nel caso in cui «non ottemperi a tale obbligo, il recesso avrà luogo il 1° giugno 2019»⁵. Inoltre, si ribadisce che l'accordo di recesso⁶ «non può essere riaperto e che ogni impegno, dichiarazione o altro atto unilaterale dovrebbe essere compatibile con la lettera e lo spirito dell'accordo di recesso e non deve ostacolarne l'attuazione», e si precisa come, pur non potendo la proroga «essere utilizzata per avviare negoziati sulle future relazioni», qualora «la posizione del Regno Unito dovesse cambiare, il Consiglio europeo è disposto a riconsiderare la dichiarazione politica sulle future relazioni, in linea con le posizioni e i principi stabiliti nei suoi orientamenti e nelle sue dichiarazioni, anche per quanto riguarda il campo di applicazione territoriale delle future relazioni»⁷.

commons; in caso di mancata approvazione, il Consiglio europeo aveva concesso una proroga fino al 12 aprile 2019, chiedendo al Regno Unito di indicare, prima di quella data, quale via intendesse seguire (cfr. *Special meeting of European Council [art. 50], 21 March 2019, Conclusions [EUCO XT 20004/19]*, nonché la *Decisione [UE] 2019/476 del Consiglio europeo adottata d'intesa con il Regno Unito del 22 marzo 2019 che proroga il termine previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE*, in *G.U.U.E.*, 22 marzo 2019, L 80 I; con rettifica in *G.U.U.E.*, 8 aprile 2019, L 97). La procedura di approvazione parlamentare dell'accordo di recesso è regolata dalla *section 13 dell'European Union (Withdrawal) Act 2018* (reperibile a questo [link](#)).

³ Dato che il 29 marzo 2019 la *House of Commons* aveva nuovamente respinto l'accordo di recesso, la proroga accordata dal Consiglio europeo straordinario del 21 marzo 2019 (v. *supra*, nota 2) era divenuta automaticamente limitata al 12 aprile 2019. Per il 10 aprile 2019 è stato convocato un altro Consiglio europeo straordinario e il Primo Ministro Theresa May ha inviato il 5 aprile 2019 al Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk una lettera in cui ha formulato la richiesta di una ulteriore proroga, fino al 30 giugno 2019, che potrebbe ridursi qualora l'accordo di recesso dovesse venire approvato prima di tale data. Il Consiglio europeo ha acconsentito a tale proroga per permettere a entrambe le parti di ratificare l'accordo di recesso: come meglio illustrato nel testo, la proroga «non dovrebbe superare la durata minima necessaria e in nessun caso il 31 ottobre 2019» (c.d. *flexextension*).

Per una ricostruzione dettagliata dei vari passaggi, dall'origine fino agli ultimi sviluppi, v. comunque *Camera dei deputati, Ufficio Rapporti con l'Unione europea, XVIII legislatura, La Brexit*.

⁴ Cfr. *Riunione straordinaria del Consiglio europeo (articolo 50) (10 aprile 2019), Conclusioni (EUCO XT 20015/19)*, p. 1, punto 2. V. altresì il considerando n. 9 della *Decisione (UE) 2019/584 del Consiglio europeo adottata d'intesa con il Regno Unito dell'11 aprile 2019 che proroga il termine previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE*, in *G.U.U.E.*, 11 aprile 2019, L 101.

⁵ *Riunione straordinaria del Consiglio europeo (articolo 50) (10 aprile 2019), Conclusioni*, cit., p. 1, punto 3. Cfr. il considerando n. 10 della *Decisione (UE) 2019/584*, cit.

⁶ In ordine al quale v. *infra*, § 4.

⁷ *Riunione straordinaria del Consiglio europeo (articolo 50) (10 aprile 2019), Conclusioni*, cit., p. 1, punti 4 e 5. V. anche il considerando n. 12 della *Decisione (UE) 2019/584*, cit.



5/2019

La nuova situazione così venuta a determinarsi ha poi reso necessario adattare la data di entrata in vigore dell'accordo di recesso e introdurre alcuni adattamenti⁸: sarà inevitabile ritornare sugli aspetti appena descritti, delineando, in sede conclusiva, i possibili scenari futuri nella materia che qui interessa.

Preme infatti evidenziare che, nel multiforme caleidoscopio della Brexit, un altro soggetto – la Corte di giustizia dell'Unione europea – aveva già dovuto “fare i conti” con il primo caso di recesso dall'Unione, interpretando a più riprese l'art. 50 t.u.e., che tale recesso disciplina. Anche se in questa sede ci occuperemo specificamente della sentenza dei giudici di Lussemburgo nella causa *RO*, del 19 settembre 2018⁹, relativa ai rapporti fra Brexit e mandato di arresto europeo (m.a.e.), che, tra l'altro, configurandosi come la prima in ordine cronologico, ha per certi versi funzionato da “apripista”, un rapido cenno va dedicato ad altre due pronunce.

Con la pronuncia nella causa *Wightman e altri c. Secretary of State for Exiting the European Union*, del 10 dicembre 2018¹⁰, la Corte ha interpretato l'art. 50 t.u.e. nel senso che, qualora uno Stato membro abbia notificato al Consiglio europeo la propria intenzione di recedere dall'Unione, tale disposto consente allo Stato *de quo*, fino a che non sia entrato in vigore un accordo di recesso concluso con l'Unione europea o, in mancanza di accordo, fino a quando non sia scaduto il termine di due anni previsto dall'art. 50 § 3 t.u.e. (eventualmente prorogato), di «revocare unilateralmente la notifica, in maniera univoca e incondizionata, mediante comunicazione scritta al Consiglio europeo, dopo che lo Stato membro interessato abbia assunto la decisione di revoca conformemente alle sue norme costituzionali». La revoca è finalizzata a confermare l'appartenenza dello Stato «all'Unione europea in termini immutati per quanto riguarda il suo *status* di Stato membro e pone fine alla procedura di recesso»¹¹: in altre parole, secondo la Corte, la revoca «riflette la decisione sovrana di tale Stato di mantenere lo *status* di Stato membro dell'Unione», che la iniziale notifica «non ha l'effetto di sospendere o di alterare»¹². Al di là delle critiche che possono formularsi su alcuni

⁸ Cfr. *Decisione (UE) 2019/642 del Consiglio del 13 aprile 2019 che modifica la decisione (UE) 2019/274 relativa alla firma, a nome dell'Unione europea e della Comunità europea dell'energia atomica, dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica*, in G.U.U.E., 25 aprile 2019, L 110 I. In proposito v. *infra*, § 4.

⁹ Corte giust., 19 settembre 2018, *RO*, C-327/18 PPU, sulla quale v. *infra*, §§ 2-4.

¹⁰ Corte giust. (Seduta Plenaria), 10 dicembre 2018, *Wightman e altri c. Secretary of State for Exiting the European Union*, C-621/18. Per un commento v. G. MARCHEGIANI, *La Corte di giustizia e la revocabilità della dichiarazione di recesso ai sensi dell'art. 50 TUE*, in *www.eurojus.it*, 13 gennaio 2019; nonché S. CRESPI, *Spunti di riflessione a margine della sentenza della Corte di giustizia relativa al diritto degli Stati membri di revocare la notifica di recesso dall'Unione europea*, in *www.eurojus.it*, 18 marzo 2019. Per alcuni approfondimenti v. altresì C. MARGIOTTA, *Questa casa non è un albergo! A proposito della sentenza Wightman*, in *www.diritticomparati.it*, 16 gennaio 2019; G. MARTINICO, *Scelte sovrane e doveri nella sentenza Wightman*, in *www.diritticomparati.it*, 15 dicembre 2018.

¹¹ Corte giust. (Seduta Plenaria), 10 dicembre 2018, *Wightman e altri c. Secretary of State for Exiting the European Union*, cit., punto 75, anche per la citazione precedente.

¹² Corte giust. (Seduta Plenaria), 10 dicembre 2018, *Wightman e altri c. Secretary of State for Exiting the European Union*, cit., punto 59, ove si richiama Corte giust., 19 settembre 2018, *RO*, C-327/18 PPU, cit., punto 45 (v. *infra*, § 3).

passaggi della sentenza¹³, non se ne può comunque disconoscere il valore eminentemente “politico”, avendo la Corte di giustizia offerto una via giuridica al Regno Unito per riconsiderare se intendesse davvero abbandonare l’Unione¹⁴. Ma, come già sappiamo, la strada prescelta è stata invece quella di chiedere una proroga ex art. 50 § 3 t.u.e., accordata dal Consiglio europeo una prima volta il 21 marzo 2019 e una seconda volta il 10 aprile 2019¹⁵: appare significativo, peraltro, che sia nelle Conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 10 aprile 2019 sia nella decisione (UE) 2019/584 del Consiglio europeo adottata d’intesa con il Regno Unito, dell’11 aprile 2019, si affermi che il Regno Unito, a norma dell’art. 50 t.u.e., «continuerà durante il periodo di proroga a essere uno Stato membro con tutti i diritti e gli obblighi che ne conseguono, e che ha il diritto di revocare la sua notifica in qualsiasi momento (corsivi aggiunti)»¹⁶.

Con la pronuncia *M.A. e altri c. International Protection Appeals Tribunal, Minister for Justice and Equality, Attorney General, Ireland*, del 23 gennaio 2019¹⁷, la Corte ha interpretato l’art. 17 § 1 regolamento (UE) 604/2013 (che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide) nel senso che «la circostanza che uno Stato membro, determinato come “competente” ai sensi di detto regolamento, abbia notificato il proprio intento di recedere dall’Unione europea», a norma dell’art. 50 t.u.e., «non obbliga lo Stato membro che procede a tale determinazione ad esaminare direttamente, in applicazione

¹³ Una critica si fonda, ad esempio, sull’argomento testuale: dato che l’art. 50 § 3 t.u.e. prevede la possibilità di una proroga del termine a decorrere dal quale i trattati non si applicano più allo Stato membro interessato, decisa all’unanimità dal Consiglio europeo, d’intesa con lo Stato in questione, si è osservato come sia difficile capire perché questa sorta di revoca temporanea «debba essere sottoposta al consenso unanime degli Stati membri, mentre una revoca definitiva possa dipendere dalla sola volontà dello Stato revocante, a prescindere da eventuali interessi contrari fatti valere dagli altri Stati membri» (G. MARCHEGANI, *La Corte di giustizia*, cit., p. 8; nonché S. CRESPI, *Spunti di riflessione*, cit., p. 8, che ritiene «paradossale» questo divario tra le situazioni *de quibus*). Peraltro, la Corte di giustizia ha negato l’analogia tra revoca e domanda di proroga – sostenuta invece dal Consiglio e dalla Commissione – perché solo nel primo caso lo Stato interessato intende mantenere lo *status* di Stato membro dell’Unione: Corte giust. (Seduta Plenaria), 10 dicembre 2018, *Wightman e altri c. Secretary of State for Exiting the European Union*, cit., punto 60. Entra inoltre in gioco il concetto di reciproca fiducia tra gli Stati membri, che opera pure allorché uno Stato membro, dopo un certo periodo di tempo, decida di revocare la propria intenzione di recedere dall’Unione (sul punto v., anche per considerazioni ulteriori sul requisito della conformità della revoca alle norme costituzionali del Paese interessato, G. MARCHEGANI, *La Corte di giustizia*, cit., p. 9 s.). Si sofferma sul rischio dell’«uso strategico» dell’art. 50 t.u.e. nella lettura che vi «scorge il quadro procedurale di un’uscita unilaterale», G. MARTINICO, *Scelte sovrane*, cit.; sul punto v. pure S. CRESPI, *Spunti di riflessione*, cit., p. 8, nonché p. 10, per la precisazione che l’«uso spregiudicato» dell’art. 50 t.u.e. «non deve essere sovrastimato», in quanto la particolare complessità della procedura di recesso potrebbe costituire un «deterrente naturale» alla sua attivazione.

¹⁴ Nel senso del testo cfr. G. MARCHEGANI, *La Corte di giustizia*, cit., p. 11 s. In proposito v. altresì i rilievi di S. CRESPI, *Spunti di riflessione*, cit., p. 9 e di C. MARGIOTTA, *Questa casa non è un albergo!*, cit.

¹⁵ Cfr. *supra*, note 2 e 3.

¹⁶ *Riunione straordinaria del Consiglio europeo (articolo 50) (10 aprile 2019), Conclusioni*, cit., p. 1, punto 6. Cfr. *Decisione (UE) 2019/584 del Consiglio europeo adottata d’intesa con il Regno Unito dell’11 aprile 2019*, cit., considerando n. 10, secondo periodo.

¹⁷ Corte giust., 23 gennaio 2019, *M.A. e altri c. International Protection Appeals Tribunal, Minister for Justice and Equality, Attorney General, Ireland*, C-661/17.



5/2019

della clausola discrezionale»¹⁸ ex art. 17 § 1 regolamento, la suddetta domanda di protezione. In sostanza, la notifica dell'intenzione di recedere dall'Unione da parte di uno Stato membro non muta la sua competenza fissata dal regolamento Dublino III perché la notifica in discorso «non ha l'effetto di sospendere l'applicazione del diritto dell'Unione in detto Stato membro» e, pertanto, «tale diritto continua ad essere pienamente vigente in tale Stato fino al suo effettivo recesso dall'Unione»¹⁹.

2. Dubbi su Brexit e mandato di arresto europeo (m.a.e.): le questioni pregiudiziali proposte ai giudici di Lussemburgo nella causa RO.

Concentrando adesso l'attenzione sui rapporti fra Brexit e m.a.e., ecco i fatti²⁰ che hanno condotto l'*High Court* (Alta Corte, Irlanda) a sottoporre alcune questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia²¹. Le autorità giudiziarie del Regno Unito avevano chiesto la consegna di RO in base a due m.a.e., emessi il 27 gennaio 2016 e il 4 maggio 2016, convalidati per l'esecuzione dalla *High Court* rispettivamente il 1° febbraio 2016 e il 10 maggio 2016, al fine dell'esercizio di un'azione penale per i reati di omicidio, incendio doloso e stupro. RO era stato arrestato in Irlanda il 3 febbraio 2016 in forza del primo m.a.e. e il 4 maggio 2016 sulla base del secondo, rimanendo sempre in stato di custodia. L'interessato si era opposto alla sua consegna al Regno Unito per ragioni fondate sul recesso di tale Stato dall'Unione e sull'art. 3 C.e.d.u., asserendo che, qualora si fosse trovato detenuto nel carcere di Maghaberry in Irlanda del Nord, avrebbe potuto subire trattamenti inumani o degradanti; e sostenendo che non era dato sapere come sarebbero stati garantiti i diritti riconosciuti dalla decisione quadro sul m.a.e., una volta avvenuto il recesso del Regno Unito dall'Unione.

In una sentenza pronunciata il 2 novembre 2017 l'*High Court* ha affrontato la questione concernente il rischio che RO, per le sue condizioni di salute, potesse venire sottoposto a trattamenti inumani o degradanti nel carcere di Maghaberry, chiedendo ulteriori informazioni sul punto al Regno Unito. Il 16 aprile 2018 l'autorità giudiziaria

¹⁸ Corte giust., 23 gennaio 2019, *M.A. e altri c. International Protection Appeals Tribunal, Minister for Justice and Equality, Attorney General, Ireland*, cit., punto 61.

¹⁹ Corte giust., 23 gennaio 2019, *M.A. e altri c. International Protection Appeals Tribunal, Minister for Justice and Equality, Attorney General, Ireland*, cit., punto 54, dove si richiama Corte giust., 19 settembre 2018, *RO, C-327/18 PPU*, cit., punto 45 (v. *infra*, § 3).

²⁰ Sui quali v. le *Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar*, presentate il 7 agosto 2018, punti 13-22.

²¹ La *High Court* (Alta Corte) precisava di sollevare in sostanza le medesime questioni poste dalla *Supreme Court* (Corte suprema) irlandese nel marzo 2018 nella causa *KN c. Minister for Justice and Equality*, ma che le occorreva una risposta più rapida, dato lo stato detentivo di RO, destinatario del m.a.e. Il riferimento è alla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta il 12 marzo 2018 e pervenuta alla Corte il 16 marzo 2018 nella causa C-191/18 (in *G.U.U.E.*, 4 giugno 2018, C 190; in proposito v. D. GIRALDIN, *Mandato d'arresto europeo e Brexit: la parola ai giudici di Lussemburgo*, in *www.eurojus.it*, 26 marzo 2018; C. SÁENZ PÉREZ, *Minister for Justice v. O'Connor: A Decisive Moment for the Future of the EAW in UK*, in *European Papers*, 2018, vol. 3, p. 1017): con ordinanza del Presidente della Corte di giustizia, del 26 ottobre 2018, il caso è stato eliminato dal registro della Corte, in seguito alla sentenza nella causa RO, fatta pervenire alla *Supreme Court*, la quale, di conseguenza, ha ritenuto di non mantenere la propria domanda di pronuncia pregiudiziale.



5/2019

emittente, la Laganside Court (Tribunale di Laganside) di Belfast (Irlanda del Nord), ha fornito le suddette informazioni e, di conseguenza, l'*Hight Court* ha respinto tutti i motivi di opposizione adottati da *RO*, ad eccezione della questione relativa alle conseguenze della Brexit in rapporto all'art. 3 c.e.d.u.

L'*Hight Court* è partita dalla premessa che, se *RO* fosse stato consegnato, con ogni probabilità sarebbe rimasto in carcere nel Regno Unito dopo il 29 marzo 2019, cioè dopo la data in cui era allora previsto il recesso dall'Unione. Ovviamente, si prognosticava che potessero essere conclusi accordi tra l'Unione europea e il Regno Unito in modo da regolamentare le loro relazioni in settori come quelli disciplinati dalla decisione quadro sul m.a.e., ma, nel momento in cui l'*Hight Court* si trovava a dover decidere, non vi era chiarezza al riguardo: in specie, non appariva chiaro se, dopo il recesso del Regno Unito, sarebbe stato ancora sussistente «il diritto di un cittadino dell'Unione europea, il quale sia soggetto alla giurisdizione del Regno Unito, a che, in caso di controversia, le questioni pertinenti di diritto dell'Unione siano decise, in ultima analisi, dalla Corte di giustizia»²².

A fronte del suddetto stato di cose, l'*Hight Court* ha proposto quattro questioni pregiudiziali²³, dopo aver considerato in premessa la notifica dell'intenzione di recedere dall'Unione effettuata dal Regno Unito ai sensi dell'art. 50 t.u.e., l'incertezza sugli accordi che sarebbero intervenuti per disciplinare le relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito dopo il recesso di quest'ultimo e la conseguente incertezza circa la misura in cui la persona destinataria del m.a.e. avrebbe potuto, di fatto, godere dei diritti previsti dai trattati, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione o dalla legislazione applicabile, qualora venisse consegnata al Regno Unito e rimanesse in carcere dopo il suddetto recesso. Con la prima questione, si domandava se il diritto dell'Unione imponesse allo Stato membro richiesto di rifiutare la consegna al Regno Unito di una persona oggetto di un m.a.e. (consegna altrimenti dovuta secondo il diritto interno di tale Stato membro), prospettando una triplice alternativa: i) in ogni caso; ii) in alcuni casi, tenendo conto delle specifiche circostanze della fattispecie; iii) in nessun caso. Con la seconda questione, e ipotizzando che la risposta alla prima questione fosse quella *sub* ii), si domandava quali fossero i criteri o le considerazioni sulla cui base lo Stato membro richiesto deve decidere se la consegna sia vietata. Con la terza questione, si domandava se il giudice dello Stato membro richiesto dovesse rinviare la decisione finale sull'esecuzione del m.a.e. in attesa che si raggiungesse una maggiore chiarezza sul regime giuridico che sarà instaurato dopo il recesso dall'Unione, riproponendo la triplice alternativa poco sopra richiamata. Infine, con la quarta questione, e ipotizzando che la risposta alla terza questione fosse quella *sub* ii), il giudice del rinvio domandava quali fossero i criteri o le considerazioni sulla cui base il giudice dello Stato membro richiesto deve decidere se la decisione finale sull'esecuzione del m.a.e. debba essere rinviata.

²² Cfr. le *Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar*, cit., punto 22.

²³ Per le quali v. le *Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar*, cit., punto 24.

3. La soluzione accolta dalla Corte di giustizia, in sintonia con le conclusioni dell'avvocato generale: una scelta non solo ragionevole per colmare un temporaneo "vuoto" di struttura, ma anche attenta alla tutela dei diritti fondamentali.

Il ragionamento della Corte di giustizia si snoda, come subito vedremo, in modo lineare²⁴, dimostrando inoltre piena sintonia con le conclusioni dell'avvocato generale²⁵. Va posto in luce sin d'ora, peraltro, che l'aspetto più interessante della pronuncia risiede non tanto nell'affermazione di principio – del tutto condivisibile – che il diritto dell'Unione è vigente nello Stato membro che ha manifestato l'intenzione di recedere dall'Unione stessa, *ex art. 50 § 2 t.u.e.*, fino al suo effettivo recesso, quanto, piuttosto, nello specifico apprezzamento riservato ai diritti fondamentali della persona destinataria del m.a.e. dopo il recesso dall'Unione dello Stato membro emittente il mandato.

Riformulando le questioni pregiudiziali, la Corte assume che il giudice del rinvio chiedeva in sostanza se l'art. 50 t.u.e. dovesse venire interpretato nel senso che la notifica da parte di uno Stato membro della propria intenzione di recedere dall'Unione comportasse che, in caso di emissione di un m.a.e. da parte di tale Stato, lo Stato membro di esecuzione dovesse «rifiutare di eseguire» il mandato o «rinviarne l'esecuzione in attesa che venga chiarito il regime giuridico che sarà applicabile nello Stato membro emittente dopo il suo recesso dall'Unione»²⁶.

I giudici di Lussemburgo cominciano con il rammentare che il principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri impone a ciascuno di essi, «per quanto riguarda lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, di ritenere, tranne in circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettino il diritto dell'Unione e, più in particolare, i diritti fondamentali riconosciuti da quest'ultimo»²⁷. E proseguono sottolineando che il sistema di consegna emergente dalla decisione quadro sul m.a.e. è fondato sul principio del reciproco riconoscimento (art. 1 § 2), con la conseguenza che le autorità giudiziarie dell'esecuzione possono, di regola, rifiutare di eseguire il m.a.e. «solo per i motivi di non esecuzione tassativamente elencati dalla decisione quadro» (artt. 3, 4, 4 *bis* e 5) e subordinare l'esecuzione «esclusivamente a una delle condizioni ivi tassativamente» previste: perciò, mentre l'esecuzione del m.a.e. «costituisce il principio, il rifiuto di esecuzione è concepito come un'eccezione che dev'essere oggetto di interpretazione restrittiva»²⁸.

²⁴ La questione pregiudiziale non è stata considerata di tipo ipotetico (in proposito v. D. GIRALDIN, *Mandato di arresto europeo e Brexit. Una prima certezza della Corte di giustizia*, in *www.eurojus.it*, 15 novembre 2018, p. 2 e nota 6) e quindi è stata ritenuta ricevibile, visto che l'art. 50 t.u.e. «produce già effetti giuridici»: cfr. le *Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar*, cit., punto 34.

²⁵ Per un'analisi di tali conclusioni v. A. ROSANÒ, *Brexit, MAE e il cielo d'Irlanda: le conclusioni dell'avvocato generale Szpunar nella causa RO*, in *www.eurojus.it*, 5 settembre 2018.

²⁶ Cfr. Corte giust., 19 settembre 2018, RO, C-327/18 PPU, cit., punto 33.

²⁷ In questi termini Corte giust., 19 settembre 2018, RO, C-327/18 PPU, cit., punto 35.

²⁸ Così Corte giust., 19 settembre 2018, RO, C-327/18 PPU, cit., punto 37. L'art. 3 enuncia i motivi di non esecuzione obbligatoria del m.a.e., gli artt. 4 e 4 *bis* elencano i motivi di non esecuzione facoltativa e l'art. 5 stabilisce le garanzie che lo Stato membro emittente deve fornire in casi particolari (c.d. consegna

Subito dopo, però, la Corte ricorda di avere ammesso che, «in circostanze eccezionali»²⁹, possono venire introdotte «limitazioni ai principi di riconoscimento e di fiducia reciproci tra Stati membri»³⁰, richiamando in proposito la pronuncia nelle cause riunite *Aranyosi e Căldăraru*, del 5 aprile 2016³¹, in tema di trattamenti inumani o degradanti vietati dall'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, e la pronuncia nella causa *Minister for Justice and Equality v. LM*, del 25 luglio 2018³² (relativa

condizionata). Per il richiamo all'interpretazione restrittiva dei motivi di rifiuto, v., tra le pronunce più recenti, Corte giust., 29 giugno 2017, *Popławski*, C-579/15, punto 19; Corte giust., 10 agosto 2017, *Tupikas*, C-270/17 PPU, punto 50; Corte giust. (Grande Sezione), 23 gennaio 2018, *Piotrowski*, C- 367/16, punto 48; Corte giust., 25 luglio 2018 (Grande Sezione), *Minister for Justice and Equality v. LM*, C-216/18 PPU, punto 41; Corte giust., 25 luglio 2018, *ML*, C-220/18 PPU, punto 54; Corte giust., 6 dicembre 2018, C-551/18 PPU, *IK*, punto 41; Corte giust., 13 dicembre 2018, C-514/17, *Sut*, punto 28.

²⁹ Già nel suo *Parere 2/13* (Seduta Plenaria), 18 dicembre 2014, dove si era espressa negativamente sul progetto di accordo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Corte di giustizia aveva affermato che il principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri «riveste, nel diritto dell'Unione, un'importanza fondamentale, dato che consente la creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne»: tale principio impone a ciascun Stato, «segnatamente per quanto riguarda lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, di ritenere, tranne in circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettano il diritto dell'Unione e, più in particolare, i diritti fondamentali riconosciuti da quest'ultimo» (punto 191, corsivi aggiunti). Pertanto, quando attuano il diritto dell'Unione, gli Stati membri possono essere tenuti «a presumere il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli altri Stati membri, sicché risulta ad essi preclusa non soltanto la possibilità di esigere da un altro Stato membro un livello di tutela nazionale dei diritti fondamentali più elevato di quello garantito dal diritto dell'Unione, ma anche, salvo casi eccezionali, quella di verificare se tale altro Stato membro abbia effettivamente rispettato, in un caso concreto, i diritti fondamentali garantiti dall'Unione» (punto 192, corsivi aggiunti). In argomento v. K. LENAERTS, *La vie après l'avis: exploring the principle of mutual (yet not blind trust)*, in *Common Market Law Review*, 2017, vol. 54, p. 805 ss.

³⁰ Corte giust., 19 settembre 2018, *RO*, C-327/18 PPU, cit., punto 39.

³¹ Corte giust. (Grande Sezione), 5 aprile 2016, *Aranyosi e Căldăraru*, cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU. Per un commento v. M. BARGIS, *Mandato di arresto europeo e diritti fondamentali: recenti itinerari "virtuosi" della Corte di giustizia tra compromessi e nodi irrisolti*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2/2017, p. 192 ss., cui si rinvia per le opportune citazioni bibliografiche. Più di recente v. V. COVOLO, *Mutual recognition and absolute standards of effective judicial protection*, in S. ALLEGREZZA, V. COVOLO (edited by), *Effective Defence Rights in Criminal Proceedings. A European and Comparative Study on Judicial Remedies*, Cedam, 2019, p. 187-190; V. FAGGIANI, *Le crisi sistemiche dello Stato di diritto e i loro effetti sulla cooperazione giudiziaria nell'UE*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 2/2019, p. 212 ss.; J. OUWERKERK, *Balancing Mutual Trust and Fundamental Rights Protection in the Context of the European Arrest Warrant. What Role for the Gravity of the Underlying Offence in CJEU Case Law?*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2018, vol. 26, issue 2, p. 103-109.

³² Corte giust., 25 luglio 2018 (Grande Sezione), *Minister for Justice and Equality v. LM*, cit. Al riguardo v. P. BÁRD, W. VAN BALLEGOIJ, *Judicial independence as a precondition for mutual trust? The CJEU in Minister for Justice and Equality v. LM*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2018, vol. 9, issue 3, p. 353 ss.; M. BARGIS, *Mandato di arresto europeo e minorenni nella visione della Corte di giustizia: profili critici del caso Piotrowski*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 2/2019, p. 173-175; V. COVOLO, *Mutual recognition and absolute standards*, cit., p. 190-194; V. FAGGIANI, *Le crisi sistemiche dello Stato di diritto*, cit., p. 218 ss.; H. LABAYLE, *Winter is coming: la Hongrie, la Pologne, l'Union européenne et les valeurs de l'Etat de droit*, in *www.gdr-elsj.eu*, 26 settembre 2018; M. POELEMANS, *Etat de droit et mandat d'arrêt européen: quel rôle pour la Cour de Justice?*, in *www.gdr-elsj.eu*, 26 ottobre 2018; A. ROSANÒ, *Crisi dello Stato di diritto nell'Unione europea e occasioni perdute. La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sulle carenze del sistema giudiziario*, in *www.eurojus.it*, 6 settembre 2018; G. TAUPIAC-NOUVEL, *Derniers développements concernant le mandat d'arrêt européen: la Cour de justice au secours de la construction répressive européenne*, in *www.gdr-elsj.eu*, 28 ottobre 2018.

a carenze del sistema giudiziario)³³, in materia di diritto a un giudice indipendente e imparziale e, quindi, di diritto a un equo processo.

In queste pronunce la Corte si è basata, da un lato, sull'art. 1 § 3 della decisione quadro sul m.a.e., ove si «prevede che quest'ultima non può comportare la modifica dell'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i fondamentali principi giuridici» sanciti agli artt. 2 e 6 t.u.e. e, dall'altro, «sul carattere assoluto del diritto fondamentale garantito» dall'art. 4 della Carta³⁴.

Nel caso di specie, quanto alla problematica relativa a eventuali trattamenti inumani o degradanti, il giudice del rinvio, applicando il *two-step test*³⁵ coniato dalla Corte di giustizia in *Aranyosi e Căldăraru*, ha chiesto all'autorità giudiziaria emittente, a norma dell'art. 15 § 2 della decisione quadro sul m.a.e., le informazioni complementari necessarie per valutare l'esistenza di un rischio concreto che la persona interessata da un euro-mandato sia sottoposta a simili trattamenti. Tuttavia, RO ha sostenuto di correre il rischio che, a causa della notifica da parte del Regno Unito della propria intenzione di recedere dall'Unione, vari diritti riconosciuti dalla Carta e dalla decisione quadro non saranno più rispettati dopo l'avvenuto recesso³⁶.

A questo punto, la questione in realtà si biforca, dovendosi prendere in esame, da una parte, il periodo che intercorre tra la notifica dell'intenzione di recedere dall'Unione (art. 50 § 2 t.u.e.) e l'effettivo recesso; dall'altra, il periodo successivo al verificarsi del recesso. Sul primo aspetto, la risposta della Corte è agevole e va condivisa³⁷: la semplice notifica ad opera di uno Stato membro dell'intenzione di

³³ Nel caso concreto l'autorità giudiziaria dell'esecuzione disponeva di elementi, contenuti nella proposta motivata della Commissione, del 20 dicembre 2017, presentata a norma dell'art. 7 § 1 t.u.e. sullo Stato di diritto in Polonia (COM[2017] 835 final), idonei a dimostrare l'esistenza di un rischio reale di violazione del diritto fondamentale a un processo equo garantito dall'art. 47 § 2 Carta, a causa di carenze sistemiche o generalizzate riguardanti l'indipendenza del potere giudiziario dello Stato membro emittente (v. anche *Risoluzione del Parlamento europeo del 1° marzo 2018 sulla decisione della Commissione di attivare l'articolo 7, paragrafo 1, TUE relativamente alla situazione in Polonia*, in G.U.U.E., 5 aprile 2019, C 129). Il giudice del rinvio chiedeva, in sostanza, se si dovesse applicare interamente il duplice *test* delineato dalla Corte di giustizia in *Aranyosi e Căldăraru*: la Corte ha risposto in senso affermativo (per le ragioni v. punti 69-73), precisando che «soltanto in presenza di una decisione del Consiglio europeo che constati, alle condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 2, TUE, una violazione grave e persistente nello Stato membro emittente dei principi sanciti all'articolo 2 TUE, come quelli inerenti allo Stato di diritto, seguita dalla sospensione da parte del Consiglio dell'applicazione della decisione quadro 2002/584, nei confronti di tale Stato membro, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione sarebbe tenuta a rifiutare automaticamente l'esecuzione di ogni mandato d'arresto europeo emesso da detto Stato membro, senza dover svolgere alcuna valutazione concreta del rischio reale, corso dall'interessato, di lesione del contenuto essenziale del suo diritto fondamentale a un equo processo» (punto 72).

³⁴ Corte giust., 19 settembre 2018, RO, C-327/18 PPU, cit., punto 41.

³⁵ Cfr. S. GÁSPÁR-SZILÁGYI, *Joined Cases Aranyosi and Căldăraru: Converging Human Rights Standards, Mutual Trust and a New Ground for Postponing a European Arrest Warrant*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2016, vol. 24, issue 2-3, p. 207.

³⁶ Corte giust., 19 settembre 2018, RO, C-327/18 PPU, cit., punti 42-43.

³⁷ Secondo G. TAUPIAC-NOUVEL, *Derniers développements*, cit., l'interpretazione della Corte di giustizia «n'est pas surprenante. Elle répond, a minima, à l'exigence d'effectivité du droit de l'Union. Néanmoins, on peut se demander si cette interprétation aurait été la même dans le cas, hypothétique, d'une notification de retrait conformément à l'article 50 TUE de la Pologne par exemple?». Sulle problematiche concernenti lo Stato di diritto in Polonia v. *supra*,

recedere dall'Unione «non ha l'effetto di sospendere l'applicazione del diritto dell'Unione» e quindi tale diritto, «di cui fanno parte le disposizioni della decisione quadro e i principi della fiducia e del riconoscimento reciproci inerenti a quest'ultima, è pienamente vigente in tale Stato fino al suo effettivo recesso»³⁸. Rifiutare di eseguire un m.a.e. in un'evenienza del genere equivarrebbe, come sostenuto dall'avvocato generale³⁹, «a una sospensione unilaterale delle disposizioni della decisione quadro» e contrasterebbe con il suo considerando n. 10, in base al quale spetta solo al Consiglio europeo «constatare una violazione, nello Stato membro emittente, dei principi sanciti» dall'art. 2 t.u.e. ai fini della sospensione dell'applicazione del meccanismo del m.a.e. nei confronti di tale Stato⁴⁰. Insomma, la mera notifica a norma dell'art. 50 § 2 t.u.e. da parte di uno Stato membro «non può essere considerata, in quanto tale, una circostanza eccezionale»⁴¹ che possa giustificare il rifiuto di eseguire un m.a.e. emesso dallo Stato *de quo*.

Tanto assodato, e passando al secondo profilo, i giudici di Lussemburgo osservano come spetti comunque all'autorità giudiziaria dell'esecuzione esaminare, «in esito a una valutazione concreta e precisa del caso di specie, se sussistano ragioni serie e comprovate di ritenere che, dopo il recesso dall'Unione dello Stato membro emittente», la persona oggetto del m.a.e. «rischi di essere privata dei diritti fondamentali e dei diritti derivanti, in sostanza, dagli articoli da 26 a 28 della decisione quadro»⁴² sul m.a.e., così come sostenuto da *RO*. Con riguardo ai diritti fondamentali previsti dall'art. 4 della

nota 33. Va ricordato inoltre che, con riguardo al ricorso per inadempimento presentato dalla Commissione contro la Polonia e concernente la legge di riforma della Corte Suprema, entrata in vigore il 3 luglio 2018 (ricorso proposto il 2 ottobre 2018 - Commissione europea/Repubblica di Polonia, C-619/18), in un primo momento, con l'ordinanza della Vice-presidente della Corte, del 19 ottobre 2018, sono stati adottati provvedimenti provvisori, ordinando alla Polonia di sospendere immediatamente, e con effetto retroattivo, l'applicazione delle disposizioni nazionali relative all'abbassamento dell'età pensionabile dei giudici della Corte Suprema. In seguito, la Corte di giustizia (Grande Sezione) con l'ordinanza del 17 dicembre 2018, in attesa della sentenza definitiva, ha accolto la domanda di provvedimenti provvisori presentata dalla Commissione (per maggiori ragguagli v. *Court of Justice of the European Union, Press Release No 204/18, Luxembourg, 17 December 2018*). L'11 aprile 2019 l'avvocato generale Evgeni Tanchev ha presentato le proprie conclusioni (v. *Corte di giustizia dell'Unione europea, Comunicato stampa n. 48/19, Lussemburgo, 11 aprile 2019*). Il 3 aprile 2019 la Commissione europea ha poi avviato una procedura d'infrazione, inviando «a Letter of Formal Notice to Poland regarding the new disciplinary regime for judges» (v. *European Commission, Press release – Rule of Law: European Commission launches infringement procedure to protect judges in Poland from political control, Brussels, 3 Avril 2019*).

³⁸ Corte giust., 19 settembre 2018, *RO, C-327/18 PPU*, cit., punto 45. Cfr. le *Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar*, cit., punti 52-54.

³⁹ Cfr. le *Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar*, cit., punto 55.

⁴⁰ Corte giust., 19 settembre 2018, *RO, C-327 PPU*, cit., punto 47. Secondo le *Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar*, cit., punto 55, la suddetta «sospensione unilaterale» sarebbe «inoltre incompatibile con il principio generale di diritto dell'Unione in base al quale gli Stati membri non possono sospendere l'applicazione di disposizioni del diritto dell'Unione».

⁴¹ Corte giust., 19 settembre 2018, *RO, C-327 PPU*, cit., punto 48. Cfr. le *Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar*, cit., punto 56. Del resto, se «la notifica di recesso in sé dovesse essere considerata una circostanza eccezionale tale da erodere fatalmente la fiducia reciproca, ciò costituirebbe un giudizio anticipato sui motivi di recesso di uno Stato membro e priverebbe la menzionata disposizione di ogni effetto utile» (*ivi*, punto 53).

⁴² Corte giust., 19 settembre 2018, *RO, C-327 PPU*, cit., punto 49.



5/2019

Carta, corrispondenti a quelli enunciati nell'art. 3 c.e.d.u., la Corte ha buon gioco, inizialmente, ad affermare che il giudice del rinvio – come del resto emerge dal tenore delle sue questioni pregiudiziali – potrebbe, sulla base delle informazioni ricevute dall'autorità giudiziaria emittente, «escludere la sussistenza di un rischio concreto che RO sia sottoposto, nello Stato membro emittente, a un trattamento inumano o degradante» vietato dall'art. 4 della Carta, e dunque non dovrebbe, in linea di principio, rifiutare di eseguire il m.a.e. a questo titolo, fatta salva per l'interessato la possibilità, dopo la consegna, «di esperire nell'ordinamento giuridico dello Stato membro emittente i mezzi di ricorso che gli consentono di contestare, se del caso, la legalità delle sue condizioni detentive in un istituto penitenziario di tale Stato membro»⁴³. Peraltro, aggiunge la Corte, il giudice del rinvio potrebbe «rimettere in discussione tale affermazione sulla base del rilievo che i diritti di cui una persona gode a seguito della sua consegna ai sensi della decisione quadro non sarebbero più garantiti dopo il recesso dall'Unione dello Stato membro emittente»⁴⁴.

A questo proposito la Corte rileva *in primis* che il Regno Unito è parte della c.e.d.u. e ha inserito nel proprio diritto interno le disposizioni dell'art. 3 c.e.d.u., corrispondenti all'art. 4 della Carta: poiché la decisione di recedere dall'Unione non incide sull'obbligo del Regno Unito di rispettare l'art. 3 c.e.d.u., non può giustificare un rifiuto di esecuzione del m.a.e. motivato dal fatto che la persona consegnata corra un rischio di trattamento inumano o degradante⁴⁵. Quanto poi alle disposizioni della decisione quadro, l'obbligo derivante dall'art. 26 (deduzione del periodo di custodia scontato nello Stato di esecuzione)⁴⁶ è anch'esso stato inserito nel diritto interno e viene applicato, a prescindere dal diritto dell'Unione, a chiunque sia estradato nel Regno Unito⁴⁷; mentre gli artt. 27 (principio di specialità) e 28 (consegna o estradizione successiva)⁴⁸ rispecchiano gli artt. 14 e 15 della Convenzione europea di estradizione del 1957, ratificata dal Regno Unito, che ha recepito tali disposizioni nel proprio diritto interno⁴⁹. Ne consegue che, essendo i diritti previsti negli artt. 26-28 della decisione

⁴³ Corte giust., 19 settembre 2018, RO, C-327 PPU, cit., punto 50.

⁴⁴ Corte giust., 19 settembre 2018, RO, C-327 PPU, cit., punto 51.

⁴⁵ Corte giust., 19 settembre 2018, RO, C-327 PPU, cit., punto 52.

⁴⁶ La Corte di giustizia (Corte giust., 18 luglio 2016, C-294/16 PPU, JZ) ha stabilito che la nozione di «custodia» – da intendersi come nozione autonoma del diritto dell'Unione e da interpretare dunque in modo uniforme nell'intero territorio europeo – designa una misura non semplicemente restrittiva, ma privativa della libertà e comprende, oltre alla custodia carceraria, anche altre misure imposte alla persona interessata che per tipologia, durata, effetti e modalità esecutive la privano della sua libertà in modo analogo alla carcerazione.

⁴⁷ Corte giust., 19 settembre 2018, RO, C-327 PPU, cit., punto 58.

⁴⁸ Tuttavia, come notava l'avvocato generale, «solo raramente le disposizioni della decisione quadro relative alla situazione successiva alla consegna sono state oggetto di rinvio pregiudiziale da parte dei giudici nazionali» (cfr. le *Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar*, cit., punto 67): v., con riguardo al principio di specialità, Corte giust., 1° dicembre 2008, C-388/08 PPU, *Leymann e Pustovarov* e, con riferimento alla consegna successiva, Corte giust., 28 giugno 2012, C-192/12 PPU, *West* (per un inquadramento v. M. BARGIS, *Libertà personale e consegna*, in R.E. KOSTORIS [a cura di], *Manuale di procedura penale europea*, III ed., Giuffrè, 2017, p. 357-359).

⁴⁹ Corte giust., 19 settembre 2018, RO, C-327 PPU, cit., punto 57, concludendo che i diritti invocati da RO «in questi ambiti sono, in sostanza, contemplati dalla normativa nazionale dello Stato membro emittente, a

quadro sul m.a.e. e i diritti fondamentali stabiliti nell'art. 4 della Carta «tutelati da disposizioni di diritto interno nei casi non solo di consegna, ma anche di estradizione, essi non sono subordinati all'applicazione della decisione quadro nello Stato membro emittente» e che, salvo la verifica da parte del giudice del rinvio, «non vi sono elementi tangibili atti a dimostrare che RO sarà privato della facoltà di invocare tali diritti dinanzi ai giudici di detto Stato membro dopo il recesso dall'Unione di quest'ultimo»⁵⁰.

In conclusione, come affermato dall'avvocato generale⁵¹, per decidere se dare esecuzione a un m.a.e. è necessario che l'autorità giudiziaria dell'esecuzione possa presumere che nei riguardi della persona da consegnare «lo Stato membro emittente applicherà il contenuto sostanziale dei diritti derivanti dalla decisione quadro applicabili al periodo successivo alla consegna», dopo il recesso di tale Stato dall'Unione⁵². Presunzione che è ammessa se il diritto nazionale dello Stato membro emittente «riprende il contenuto sostanziale di tali diritti», in specie perché partecipa a convenzioni internazionali, come la c.e.d.u. e la convenzione europea di estradizione del 1957 anche dopo il suo recesso dall'Unione: ne deriva che solo «in presenza di elementi concreti atti a dimostrare il contrario»⁵³ le autorità giudiziarie dell'esecuzione possono rifiutare di eseguire il m.a.e.

La presunzione non è dunque assoluta: del resto, si è giustamente evidenziata in dottrina «*la légèreté de cet argument d'appartenance à des conventions internationales pour garantir la sécurité juridique du justiciable et la protection de ses droits fondamentaux dans l'État*

prescindere dal recesso di tale Stato membro dall'Unione».

⁵⁰ Corte giust., 19 settembre 2018, RO, C-327 PPU, cit., punto 59. La Corte puntualizza poi (punto 60) che la sua analisi non è modificata dalla circostanza che «i menzionati diritti non potranno probabilmente, in mancanza di un accordo tra l'Unione e il Regno Unito, essere oggetto di una questione pregiudiziale» dinanzi ad essa, dopo il recesso. Da un lato, infatti, la persona consegnata deve avere la possibilità di far valere i suddetti diritti dinanzi a un giudice del Regno Unito, dall'altro, «il ricorso al meccanismo del procedimento pregiudiziale dinanzi alla Corte non è sempre stato aperto ai giudici chiamati ad applicare» il m.a.e.: è «solo il 1° dicembre 2014, ossia cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, che la Corte di giustizia ha assunto piena competenza a interpretare la decisione quadro, mentre quest'ultima doveva essere attuata negli Stati membri dal 1° gennaio 2004» (cfr. le *Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar*, cit., punti 72-76). Per quanto concerne il Regno Unito, valeva l'art. 10 §§ 4 e 5 del Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie: su questa base il Regno Unito ha esercitato il suo diritto di non adesione e comunicato al presidente del Consiglio che, con riguardo agli atti dell'Unione nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale adottati prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non accettava le attribuzioni delle istituzioni dell'Unione europea. In un momento successivo, peraltro, il Regno Unito ha espresso la propria volontà di partecipare a 35 misure cui in precedenza aveva ritenuto di non aderire: tra queste rientra la decisione quadro sul m.a.e. e perciò dal 1° dicembre 2014 la Corte di giustizia è competente a decidere le questioni pregiudiziali provenienti dal Regno Unito relative a tale decisione quadro. In proposito v. D. GIRALDIN, *Mandato di arresto europeo e Brexit*, cit., p. 5 ss.; A. ROSANÒ, *Brexit, MAE e il cielo d'Irlanda*, cit., p. 2. Sul *block opt-out* del Regno Unito e il suo ripensamento v. S. MONTALDO, *Scadenza del regime transitorio per gli atti del terzo pilastro: il block opt-out del Regno Unito e il suo successivo opt-in per 35 misure*, in *www.eurojus.it*, 1° dicembre 2014. Sullo *status* eccezionale di cui ha beneficiato il Regno Unito e sulle conseguenze di una *soft* o *hard* Brexit, v. A. WEYEMBERGH, *Consequence of Brexit for European criminal law*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2017, vol. 8, issue 3, p. 284 ss.

⁵¹ *Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar*, cit., punto 70.

⁵² Corte giust., 19 settembre 2018, RO, C-327 PPU, cit., punto 61.

⁵³ Corte giust., 19 settembre 2018, RO, C-327 PPU, cit., punto 61.

*d'émission (sortant) après sa remise*⁵⁴. D'altronde, nell'ambito dell'Unione europea l'esperienza ha dimostrato che l'essere parte della c.e.d.u. non sempre assicura un grado sufficiente di affidamento nel sistema di giustizia penale di uno Stato membro⁵⁵: non a caso tutte le direttive preordinate al rafforzamento dei diritti e delle garanzie degli indagati e imputati nei procedimenti penali e dei ricercati nel procedimento di esecuzione del m.a.e. lo hanno rammentato nei loro considerando⁵⁶.

Collocando la pronuncia della Corte nelle sue coordinate temporali, la si può senz'altro apprezzare perché ha fornito una soluzione ragionevole – che continuerà a valere fino all'effettivo recesso del Regno Unito – ad un problema, seppur temporaneo, di tipo strutturale. Tutt'altra questione è stabilire quali scenari riserva il futuro.

4. Gli scenari futuri.

All'interno della vicenda comprensibilmente definita dalla stampa quotidiana come “caos Brexit”, la nostra attenzione si appunta, nell'ambito della tematica delle procedure di cooperazione giudiziaria in materia penale, sul sistema del m.a.e.

Rileggendo le conclusioni dell'avvocato generale nella causa *RO* (presentate il 7 agosto 2018), fa un certo effetto – con il senno di poi – la prosa immaginifica di Maciej Szpunar, che esordiva con la seguente lapidaria affermazione: «Sappiamo di non sapere quasi nulla del futuro rapporto giuridico tra l'Unione europea e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord»⁵⁷. Esaminando in seguito la procedura descritta nell'art. 50 t.u.e., egli così riassumeva: in mancanza di «un accordo di recesso, in generale, e di norme dettagliate sulla procedura di consegna o di estradizione tra l'Unione e il Regno Unito, in particolare, rimane il termine di due anni a decorrere dalla notifica» (29 marzo 2019), mentre «[t]utto il resto è scritto nelle stelle. E non sembra che le stelle siano quelle

⁵⁴ G. TAUPIAC-NOUVEL, *Derniers développements*, cit.

⁵⁵ In argomento v. già M. BARGIS, *La cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea*, in *Processo penale e valori costituzionali nell'insegnamento di Vittorio Grevi a un anno dalla sua scomparsa*, Atti del Convegno, Pavia, 2-4 dicembre 2011, Cedam, 2013, p. 250 s.

⁵⁶ Cfr. il considerando n. 6 della direttiva 2010/64/UE, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali; il considerando n. 7 della direttiva 2012/13/UE, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali; il considerando n. 5 della direttiva 2013/48/UE, del 22 ottobre 2013, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari; il considerando n. 3 della direttiva 2016/800/UE, dell'11 maggio 2016, sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali e il considerando n. 3 della direttiva 2016/1919/UE, del 26 ottobre 2016, sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo. V. altresì il considerando n. 5 della direttiva 2016/343/UE, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, che però non si riferisce espressamente ai procedimenti di esecuzione del m.a.e., probabilmente «in ragione dei principi generali che contiene» (R.E. KOSTORIS, *La tutela dei diritti fondamentali*, in R.E. KOSTORIS [a cura di], *Manuale di procedura penale europea*, III ed., cit., p. 98).

⁵⁷ *Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar*, cit., punto 1.



5/2019

della bandiera europea»⁵⁸. Nelle sue osservazioni finali, poi, l'avvocato generale ribadiva: «La Brexit costituisce terra incognita sotto il profilo del diritto dell'Unione. Si sa poco degli accordi che dovranno intervenire tra l'Unione e il Regno Unito dopo il 29 marzo 2019», sia in genere, sia per il sistema del m.a.e.: ma, «[di] certo, dopo il recesso dall'Unione, la marea ad un certo punto si ritirerà. Il diritto dell'Unione fluirà lungo i fiumi e fuori dagli estuari»⁵⁹.

Un altro aspetto degno di nota nelle conclusioni in parola consisteva nel porre in luce come non sussistessero «indizi concreti nel senso che le circostanze politiche che hanno preceduto, hanno dato luogo o hanno fatto seguito alla notifica di recesso siano tali da non rispettare il contenuto sostanziale della decisione quadro e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta»⁶⁰: per corroborare la sua affermazione, l'avvocato generale richiamava la lettera del Primo Ministro Theresa May al presidente del Consiglio europeo nell'ambito della notifica dell'intenzione di recedere dall'Unione, del 29 marzo 2017, nella quale si sottolineava di volere «assicurare che l'Europa rimanga forte e prospera e sia in grado di trasmettere i suoi valori, assumendo un ruolo guida a livello mondiale e tutelandosi contro le minacce alla sicurezza» e di volere che «il Regno Unito, attraverso un partenariato speciale e profondo con l'Unione europea, svolga appieno il suo ruolo volto al conseguimento di tali obiettivi»⁶¹.

In effetti, nel Libro bianco «*The future relationship between the United Kingdom and the European Union*» presentato dal Primo Ministro britannico al Parlamento nel luglio 2018⁶², nel capitolo 2 - *Security Partnership*, il § 2.3 è dedicato a «*Law Enforcement and criminal justice cooperation*»: dopo aver premesso che l'Unione europea ha sviluppato «*a range of legal, practical and technical capabilities*»⁶³ per combattere le sfide della criminalità transnazionale, soprattutto di tipo terroristico⁶⁴, si affermava che il Regno Unito, appunto ai fini di prevenzione e di tutela della sicurezza, aspirava a mantenere la propria partecipazione ad alcuni strumenti⁶⁵, i quali «*prevent criminals from using*

⁵⁸ Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar, cit., punto 49 (v. altresì *ivi*, nota 36, per il richiamo all'esistenza, all'epoca, solo del testo di una bozza di accordo, «emanata dalla *task force* della Commissione europea per la preparazione e la conduzione o svolgimento dei negoziati con il Regno Unito» a norma dell'art. 50 t.u.e.).

⁵⁹ Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar, cit., punto 79. Quanto alla matrice dell'immagine «fluviale», essa è ripresa dal «compianto Lord Denning», il quale «aveva affermato, nella sentenza *HP Bulmer Ltd & Anor v. J. Bollinger SA & Ors* [1974] EWCA Civ 14, che, «quando si tratta di materie con un elemento europeo, il Trattato è come una marea montante. Fluisce negli estuari e risale i fiumi. Non può essere trattenuto» (*ivi*, nota 80).

⁶⁰ Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar, cit., punto 65.

⁶¹ Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar, cit., nota 53.

⁶² *The future relationship between the United Kingdom and the European Union, Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, July 2018*. In precedenza v. HM GOVERNMENT, *Security, Law Enforcement and Criminal Justice, A Future Partnership Paper*, September 2017 (e il relativo *Annex* dedicato a «*Ongoing police and judicial cooperation in criminal matters*»).

⁶³ Cfr. *The future relationship between the United Kingdom and the European Union*, cit., p. 54, punto 11.

⁶⁴ In questi termini v. *The future relationship between the United Kingdom and the European Union*, cit., p. 54, punto 10.

⁶⁵ Per un'analisi v. A. ROSANÒ, *Brexit, MAE e il cielo d'Irlanda*, cit., p. 1.

international borders to avoid detection and justice, safeguard against threats to public security and protect citizens and victims of crime»⁶⁶.

Un'indubbia rilevanza veniva attribuita, per quanto qui interessa, al sistema del m.a.e.: premesso che la «*swift extradition of wanted individuals to ensure they face prosecution or serve prison sentences is a vital tool in delivering justice and helping to keep communities safe*»⁶⁷, si riconosceva che il m.a.e. «*has streamlined the extradition process within the EU and made it easier to ensure wanted persons are brought to justice, or serve a prison sentence for an existing conviction*»⁶⁸: nel Libro bianco si ricordava che dall'aprile 2009 nel Regno Unito erano state arrestate più di dodicimila persone e che per ogni persona arrestata a seguito di un m.a.e. emesso dal Regno Unito, otto persone erano state arrestate nel Regno Unito sulla base di m.a.e. emessi da altri Stati membri⁶⁹. Dunque, appurato che i trattati di estradizione stipulati con Stati terzi non conseguivano livelli di efficienza pari a quelli propri del m.a.e.⁷⁰, il Regno Unito mostrava interesse a raggiungere con l'Unione europea un accordo che consentisse di utilizzare ancora, dopo il recesso, il meccanismo delle procedure di consegna⁷¹, con risvolti per certi versi paradossali nell'era post- Brexit, ben avvertiti in dottrina⁷².

Peraltro, l'Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea, approvato dal Consiglio europeo il 25

⁶⁶ Così *The future relationship between the United Kingdom and the European Union*, cit., p. 55, punto 11.

⁶⁷ *The future relationship between the United Kingdom and the European Union*, cit., p. 60, punto 42.

⁶⁸ *The future relationship between the United Kingdom and the European Union*, cit., p. 60, punto 42.

⁶⁹ *The future relationship between the United Kingdom and the European Union*, cit., p. 60, punto 43.

⁷⁰ *The future relationship between the United Kingdom and the European Union*, cit., p. 60, punto 44.

⁷¹ *The future relationship between the United Kingdom and the European Union*, cit., p. 60, punti 45 e 46.

⁷² Come osservava V. MITSILEGAS, *European Criminal Law without United Kingdom? The Triple Paradox of Brexit*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2017, vol. 8, issue 4, p. 438, «*the United Kingdom's willingness to continue to reap the security benefits of EU cooperation after Brexit can be accommodated only if the United Kingdom complies fully with the EU acquis, including the acquis on the protection of fundamental rights, part of which it currently is at liberty to disregard under its 'opt-outs' as an EU member state. Brexit will thus bring the United Kingdom in the paradoxical position of having to accept more EU law than it currently does as an EU member state*».



5/2019

novembre 2018⁷³, ora adattato dopo la proroga concessa al Regno Unito l'11 aprile 2019⁷⁴ e ripubblicato⁷⁵, si attesta su ben altre posizioni. Considerato che l'accordo, qualora giunto a buon fine, beneficerebbe di un periodo di transizione, decorrente dalla data di entrata in vigore fino al 31 dicembre 2020 (v. art. 126 accordo)⁷⁶, e che durante tale periodo il diritto dell'Unione si applicherebbe al Regno Unito e nel Regno Unito, salvo diversa disposizione dell'accordo medesimo, l'art. 62 dell'accordo si occupa delle «Procedure di cooperazione giudiziaria in materia penale in corso». Al § 1 lett. *b* si stabilisce che la decisione quadro sul m.a.e. «si applica ai mandati d'arresto europei se il ricercato è stato arrestato prima della fine del periodo di transizione ai fini dell'esecuzione di un mandato d'arresto europeo, che l'autorità giudiziaria dell'esecuzione decida di mantenere il ricercato in stato di custodia o di rimetterlo in libertà». Ma, a norma dell'art. 185 comma 3 dell'accordo, si stabilisce che, al momento della notifica scritta del completamento delle necessarie procedure interne, l'Unione può dichiarare, in relazione allo Stato membro che abbia sollevato «eccezioni inerenti ai principi fondamentali del proprio diritto nazionale, che durante il periodo di transizione, oltre ai motivi di non esecuzione del mandato d'arresto europeo di cui alla decisione quadro 2002/584/GAI, le autorità giudiziarie dell'esecuzione di detto Stato membro possono rifiutare di consegnare i propri cittadini al Regno Unito in forza di un

⁷³ L'accordo è pubblicato in *G.U.U.E.*, 19 febbraio 2019, C 66 I, dove è pubblicata pure la *Dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito*, anch'essa approvata dal Consiglio europeo del 25 novembre 2018: nella Parte III di tale Dichiarazione, intitolata «Partenariato per la sicurezza», è trattata la «Cooperazione delle autorità di contrasto e giudiziarie in materia penale». L'11 gennaio 2019 il Consiglio ha adottato la decisione (UE) 2019/274, relativa alla firma dell'accordo di recesso: v. *Decisione (UE) 2019/274 del Consiglio dell'11 gennaio 2019 relativa alla firma, a nome dell'Unione europea e della Comunità europea dell'energia atomica, dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica*, in *G.U.U.E.*, 19 febbraio 2019, L 47 I (per la sua successiva modifica v. *infra*, nota 74). L'11 marzo 2019 il presidente della Commissione europea ha trasmesso al presidente del Consiglio europeo lo strumento relativo all'accordo di recesso e la dichiarazione congiunta integrativa della dichiarazione politica concordati tra il Primo Ministro Theresa May e il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker e approvati dalla Commissione europea il medesimo giorno: il 21 marzo 2019 il Consiglio europeo ha approvato entrambi i documenti. Si tratta, in particolare, di tre atti aggiuntivi, preordinati a fornire assicurazioni al Regno Unito sulla natura della c.d. clausola di *backstop* per il confine tra Irlanda e Irlanda del Nord: per maggiori dettagli v. *Camera dei deputati, Ufficio Rapporti con l'Unione europea, XVIII legislatura, La Brexit*, cit.

⁷⁴ Cfr. *Decisione (UE) 2019/642 del Consiglio del 13 aprile 2019 che modifica la decisione (UE) 2019/274 relativa alla firma, a nome dell'Unione europea e della Comunità europea dell'energia atomica, dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica*, cit.: ritenuto necessario adattare la data di entrata in vigore dell'accordo di recesso in considerazione del termine previsto dall'art. 50 § 3 t.u.e. prorogato dal Consiglio europeo d'intesa con il Regno Unito (considerando n. 7), è stato, fra l'altro, sostituito il primo comma dell'art. 185 accordo, che disciplina l'entrata in vigore dell'accordo medesimo (considerando n. 8).

⁷⁵ *Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica*, in *G.U.U.E.*, 25 aprile 2019, C 144 I. Ai sensi dell'art. 2 decisione (UE) 2019/642 del Consiglio del 13 aprile 2019, cit., il testo dell'accordo accluso alla decisione (UE) 2019/274 del Consiglio dell'11 gennaio 2019, cit., «è sostituito dal testo dell'accordo adattato accluso alla presente decisione».

⁷⁶ L'art. 132 accordo prevede una proroga di tale periodo, potendo il comitato misto (istituito dall'art. 164 accordo) «adottare, prima del 1° luglio 2020, una decisione unica che proroga il periodo di transizione di un periodo fino a uno o due anni».



5/2019

mandato d'arresto europeo». In tal caso il Regno Unito «può dichiarare, entro un mese dal ricevimento della dichiarazione dell'Unione, che le sue autorità giudiziarie dell'esecuzione possono rifiutare di consegnare i propri cittadini a detto Stato membro». A sua volta, l'art. 62 § 1 lett. *f* (ii) dell'accordo precisa che la decisione quadro 2008/909/GAI⁷⁷ si applica ai fini dell'art. 4 n. 6 o dell'art. 5 n. 3 della decisione quadro sul m.a.e., «quando questa è applicabile in virtù della lettera b) del presente paragrafo», e l'art. 62 § 1 lett. *i* prevede che la decisione quadro 2009/829/GAI⁷⁸ si applica «alle decisioni sulle misure cautelari ricevute prima della fine del periodo di transizione dall'autorità centrale o dall'autorità competente dello Stato di esecuzione, ovvero da un'autorità dello Stato di esecuzione che non è competente a riconoscere la decisione ma che la trasmette d'ufficio all'autorità competente per l'esecuzione».

Nella *Dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito*, al punto 84 si afferma che le future relazioni «dovrebbero contemplare intese in tre ambiti di cooperazione: scambio dei dati; cooperazione operativa fra le autorità di contrasto e cooperazione giudiziaria in materia penale; antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo». Soffermandoci sul secondo di questi ambiti, si esordisce (punto 88) notando che le parti «riconoscono l'importanza di agevolare la cooperazione operativa fra le autorità giudiziarie e di contrasto del Regno Unito e degli Stati membri e collaboreranno quindi per definire i termini della cooperazione del Regno Unito tramite Europol e Eurojust»; e poi si rimarca (punto 89), che le parti «dovrebbero stabilire intese efficaci basate su procedure razionalizzate e termini che consentano al Regno Unito e agli Stati membri di *consegnare persone sospettate e condannate in modo pronto ed efficiente, con la possibilità di derogare al requisito della doppia punibilità, e di determinare l'applicabilità di tali intese ai propri cittadini e in caso di reati politici* (corsivi aggiunti)».

Va ricordato, tuttavia, che a livello europeo ci si preparava a ogni evenienza, dunque pure al recesso del Regno Unito senza accordo, spettro che ha aleggiato sulla Brexit negli ultimi vorticosi sviluppi. In un documento della Commissione⁷⁹, preparatorio al fine di affrontare un simile disastroso scenario, ci si occupava ovviamente anche della cooperazione giudiziaria in materia penale, e, per quanto

⁷⁷ Decisione quadro 2008/909/GAI, del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea. Per le ricadute di tale decisione quadro sulla tematica del m.a.e. v. M. BARGIS, *Libertà personale e consegna*, cit., p. 378 s.

⁷⁸ Decisione quadro 2009/829/GAI, del 23 ottobre 2009, sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare. Sulla funzione complementare rivestita da questa decisione quadro rispetto al meccanismo del m.a.e. v. M. BARGIS, *Libertà personale e consegna*, cit., p. 384 s.

⁷⁹ Il documento, del 20 dicembre 2018, è reperibile a questo [link](#). Nella parte intitolata «*Brexit Preparedness seminar on police and judicial cooperation in criminal matters*» (ivi, p. 6 ss.), si ipotizzava appunto il «*No deal scenario*» (p. 7): v., in particolare, le *slides* n. 1-4, dedicate alla *judicial cooperation in criminal matters* (p. 15-18). Quanto alle procedure in corso e alle richieste pendenti, nella *slide* 2 (p. 16) si chiariva che, dopo il recesso senza accordo, la normativa dell'Unione non verrebbe più applicata e il problema di «*finalise/continue/discontinue cooperation*» diventerebbe «*a matter of national law, in the light of applicable international law*».



5/2019

atteneva in specifico al m.a.e.⁸⁰, si preconizzava il possibile ritorno alla disciplina dell'estradizione.

Qualora, in seguito all'ultima proroga richiesta dal Regno Unito e alle già più volte ricordate determinazioni del Consiglio europeo straordinario del 10 aprile 2019, l'accordo sul recesso dovesse venire ratificato, si era prospettata la possibilità di un accordo particolare tra l'Unione europea e il Regno Unito, sulla falsariga dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia⁸¹ relativo alla procedura di consegna tra gli Stati membri dell'Unione europea e l'Islanda e la Norvegia⁸², la cui firma era stata approvata con decisione del Consiglio del 27 giugno 2006⁸³, e che, dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, è stato approvato con

⁸⁰ Nel documento in oggetto, nella *slide* n. 4 (p. 18) si stabiliva, con specifico riguardo al m.a.e., il possibile *fall-back* alla «CoE Convention on Extradition 4 protocols (3 ratified by UK, limited ratification by EU27 MS of all protocols)». Nella medesima *slide* erano elencati altri strumenti dell'Unione europea e il possibile *fall-back* alle relative Convenzioni del Consiglio di Europa.

⁸¹ Cfr., ad esempio, HOUSE OF LORDS, EUROPEAN UNION COMMITTEE, *7th Report of Session 2016-17. Brexit: Future EU-UK security and police cooperation (published 16 December 2016)*, disponibile a questo [link](#): i punti 124-140 erano dedicati al m.a.e. e i punti 141-142 contenevano *Conclusioni e Raccomandazioni*. Nei punti 129-133 si esaminava, come alternativa al m.a.e., l'accordo concluso tra l'Unione europea e la Repubblica di Islanda e il Regno di Norvegia (su cui v. *supra* nel testo e *infra*, note 82-86), facendone emergere gli aspetti positivi e negativi: nel punto 141 si concludeva comunque che «*the most promising avenue for the Government to pursue may be to follow the precedent set by Norway and Iceland and seek a bilateral extradition agreement with the EU that mirrors the EAW's provisions as far as possible*», pur deprecando che l'accordo in parola, firmato dieci anni prima, non fosse ancora entrato in vigore, in quanto «*an operational gap between the EAW ceasing to apply and a suitable replacing coming into force would pose an unacceptable risk*»; nel punto 142 si notava poi che sebbene «*the EU's agreement with Norway and Iceland contains the option of applying the nationality exception in Article 7, it is non self evident that the UK should seek to negotiate an equivalent provision in any future extradition agreement with the EU, bearing in mind the loophole that such an exemption can create*» e si aggiungeva che «*it is conceivable that the EU-27 may not be willing to waive the right to refuse to extradite their own nationals outside the framework EAW and without the concept of EU citizenship that underpins it*».

⁸² Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia relativo alla procedura di consegna tra gli Stati membri dell'Unione europea e l'Islanda e la Norvegia, in G.U.U.E., 21 ottobre 2006, L 292. Prospettava questa eventualità, nelle sue conclusioni nella causa RO, l'avvocato generale: cfr. *Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar*, cit., nota 79.

⁸³ *Decisione del Consiglio del 27 giugno 2006 concernente la firma dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia relativo alla procedura di consegna tra gli Stati membri dell'Unione europea e l'Islanda e la Norvegia (2006/697/CE)*, in G.U.U.E., 21 ottobre 2006, L 292: l'art. 1 di tale decisione stabiliva la firma dell'accordo, «con riserva della conclusione» dell'accordo stesso. Va notato, peraltro, che, dopo la decisione quadro sul m.a.e., i paesi nordici avevano deciso di adottare un nuovo strumento, cioè il mandato di arresto nordico, in quanto «*the original extradition process between the Nordic countries seemed to be old-fashioned compared with the process under the European Arrest Warrant*» (così A. STRANDBAKKEN, *The Nordic Answer to the European Arrest Warrant: The Nordic Arrest Warrant*, in *EuCrIm*, 2007, p. 139), più avanzato rispetto al m.a.e. (completa eliminazione della clausola della doppia incriminazione, insussistenza di eccezioni alla consegna dei propri cittadini o nel caso di reato politico, minor numero di motivi di rifiuto facoltativi, riduzione dei termini per la decisione definitiva sulla consegna e per la sua esecuzione, diversa regolamentazione del principio di specialità: per un'analisi dettagliata v. A. STRANDBAKKEN, *The Nordic Answer*, cit., p. 139-140). Tant'è vero che il 15 dicembre 2005 la Danimarca, la Finlandia, l'Islanda, la Norvegia e la Svezia hanno firmato la convenzione sulle procedure di consegna tra i paesi nordici (il mandato d'arresto nordico), entrata in vigore il 16 ottobre 2012: v., al riguardo, le notifiche, ai sensi dell'art. 31 § 2 della decisione quadro sul m.a.e., della Danimarca (7 novembre 2012), della Finlandia (2 ottobre 2012) e della Svezia (26 settembre

decisione del Consiglio del 27 novembre 2014⁸⁴. L'accordo, che entrerà in vigore «il primo giorno del terzo mese successivo alla data in cui il segretario generale del Consiglio dell'Unione europea accerta l'adempimento di tutte le formalità previste per l'espressione del consenso delle parti contraenti l'accordo» (art. 38 § 3 accordo), pur ispirandosi alla disciplina risultante dal testo originario della decisione quadro sul m.a.e., contiene ancora residui riferimenti a profili tipici della disciplina estradizionale. Così, ad esempio, la soppressione del controllo sulla doppia incriminazione per le trentadue categorie di reati indicate nell'art. 3 § 4 accordo è facoltativa; quanto al reato politico, la regola secondo cui l'esecuzione non può essere rifiutata adducendo la motivazione che il reato può essere considerato dallo Stato di esecuzione come un reato politico (art. 6 § 1 accordo) può venire applicata solo in rapporto a determinati reati, riconducibili alla matrice terroristica (art. 6 § 2 accordo); similmente, la consegna dei cittadini può venire rifiutata o autorizzata soltanto ad alcune specifiche condizioni (art. 7 § 2 accordo); è mantenuto un coinvolgimento dell'autorità politica (art. 9 § 2 accordo)⁸⁵. A contraltare, però, l'accordo presenta alcuni aspetti d'interesse, quali il costante aggiornamento sull'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia e dei competenti tribunali islandesi e norvegesi relativa alle disposizioni dell'accordo (art. 37 accordo) e il riesame comune dell'accordo nel termine di cinque anni dalla sua entrata in vigore (art. 40 accordo). Viceversa, la composizione delle controversie sull'applicazione o l'interpretazione dell'accordo stesso presenta carattere intergovernativo e non giudiziario (art. 36 accordo)⁸⁶.

Se non si dovesse percorrere l'*iter* dell'accordo specifico, una volta divenuto il Regno Unito uno Stato terzo, non resterebbe che rifluire nella disciplina dell'extradizione, regolata dalla risalente Convenzione del Consiglio di Europa del 1957, ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione europea, e di cui il Regno Unito, dopo il recesso – come del resto rimarcato nella sentenza *RO* – continuerebbe a fare parte. Una scelta del genere costituirebbe sicuramente «un arretramento»⁸⁷ rispetto al meccanismo

2012), nelle quali si puntualizza che la convenzione «prevede una più stretta cooperazione tra i paesi nordici di quella stabilita dalla decisione quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo» e che pertanto nelle procedure di consegna tra Danimarca, Finlandia e Svezia (Stati membri dell'Unione) sarà applicata tale convenzione anziché la decisione quadro sul m.a.e. (per risalire alle notifiche *de quibus v. lo status* d'implementazione della decisione quadro sul m.a.e., reperibile in www.ejn-crimjust.europa.eu).

⁸⁴ *Decisione del Consiglio del 27 novembre 2014 riguardante la conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia relativo alla procedura di consegna tra gli Stati membri dell'Unione europea e l'Islanda e la Norvegia (2014/835/UE)*, in *G.U.U.E.*, 28 novembre 2014, L 343: l'art. 1 di tale decisione ha approvato l'accordo a nome dell'Unione. In proposito, per maggiori dettagli, v. L. ONDOLI, *Dimensione esterna dello spazio di libertà sicurezza e giustizia: l'Unione europea si vincola all'accordo con Islanda e Norvegia per la riforma degli strumenti in materia di estradizione*, in www.eurojus.it, 11 dicembre 2014.

⁸⁵ Al momento della notifica di cui all'art. 38 § 1, «il ministro della giustizia può essere designato quale autorità competente per l'esecuzione di un mandato di arresto a prescindere dal fatto che il ministro della giustizia sia o no un'autorità giudiziaria in base alla legge di detto Stato» (in proposito v., però, la *Dichiarazione dell'Unione europea*, in *G.U.U.E.*, 21 ottobre 2006, L 292, p. 19).

⁸⁶ Infatti, la controversia «può essere deferita da una delle parti della controversia ai rappresentanti dei governi degli Stati membri dell'Unione europea e dell'Islanda e della Norvegia all'uopo riuniti, ai fini di una sua composizione entro un termine di sei mesi».

⁸⁷ A. ROSANÒ, *Brexit, MAE e il cielo d'Irlanda*, cit., p. 3. Sul punto v. pure i rilievi di V. MITSILEGAS, *European*

del m.a.e., sebbene pure su questo versante la Corte di giustizia dell'Unione europea abbia compiuto importanti passi innovativi. Nel caso *Petruhhin*⁸⁸, infatti, i giudici di Lussemburgo hanno risolto due questioni pregiudiziali concernenti gli artt. 18 e 21 t.f.u.e. (che, rispettivamente, vietano qualunque discriminazione in base alla nazionalità e prevedono il diritto di ogni cittadino dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), in rapporto agli istituti dell'extradizione e della consegna. Secondo la Corte, tali disposizioni vanno interpretate nel senso che, quando a uno Stato membro dell'Unione, nel quale si sia recato un cittadino di un altro Stato membro, viene presentata una domanda di estradizione da parte di uno Stato terzo con il quale il primo Stato membro ha concluso un accordo di estradizione, quest'ultimo è tenuto a informare lo Stato membro di cui il soggetto interessato ha la cittadinanza e, se del caso, su domanda di quest'ultimo Stato membro, a consegnargli tale cittadino secondo le disposizioni della decisione quadro sul m.a.e., purché detto Stato sia competente in base al suo diritto interno a perseguire la persona in questione per fatti commessi al di fuori del territorio nazionale⁸⁹. Nel caso concreto, il signor *Petruhhin*, cittadino estone, era stato arrestato in Lettonia e nei suoi riguardi era stata presentata richiesta di estradizione dal procuratore generale della Federazione russa, con la quale l'Unione europea non ha una convenzione di estradizione⁹⁰.

A parere della Corte, «in assenza di norme del diritto dell'Unione disciplinanti l'extradizione tra gli Stati membri e uno Stato terzo», è necessario «attuare tutti i meccanismi di cooperazione e di assistenza reciproca esistenti in materia penale in forza del diritto dell'Unione», allo scopo di tutelare i cittadini europei contro misure che li possano privare dei diritti di libera circolazione e di soggiorno, «lottando al contempo contro l'impunità per i reati»⁹¹. Lo Stato membro ospitante non è tenuto a concedere al

Criminal Law without United Kingdom?, cit., p. 437 s. e le *Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar*, cit., nota 59. V. già HOUSE OF LORDS, EUROPEAN UNION COMMITTEE, *7th Report of Session 2016-17. Brexit*, cit., punti 134-140, concludendo che il m.a.e. «is a critical component of the UK's law enforcement capabilities. We see no reason to revise our assessment – and that of the Government in 2014 – that the 1957 Council of Europe Convention on Extradition cannot adequately substitute for European Arrest Warrant».

⁸⁸ Corte giust. (Grande Sezione), 6 settembre 2016, *Petruhhin*, C-182/15, sulla quale v. M. BÖSE, *Mutual recognition, extradition to third countries and Union citizenship: Petruhhin*, in *Common Market Law Review*, 2017, vol. 54, p. 178; M. JOÃO COSTA, *The emerging EU extradition law. Petruhhin and beyond*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2017, vol. 8, issue 2, p. 92; A. KLIP, *European first!: Petruhhin, an unexpected revolution in extradition law*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2017, vol. 25, issue 3, p. 195. I principi enucleati nel caso *Petruhhin* sono stati ripresi più di recente dalla Corte (Corte giust. [Grande Sezione], 10 aprile 2018, C-191/16, *Pisciotti*, su cui v., ad esempio, S. COUTTS, *From Union citizens to national subjects: Pisciotti*, in *Common Market Law Review*, 2019, vol. 56, p. 521) e applicati a una situazione in cui un accordo internazionale tra l'Unione europea e uno Stato terzo (nella specie tra l'Unione e gli Stati Uniti d'America, del 21 giugno 2003) conferisce allo Stato richiesto la facoltà di non estradare i propri cittadini. Con un'ulteriore pronuncia (Corte giust. [Grande Sezione], 13 novembre 2018, C-247/17, *Raugevicius*), la Corte ha esteso i principi fissati nel caso *Petruhhin*, che concerneva una domanda di estradizione finalizzata all'esercizio dell'azione penale, a una domanda di estradizione presentata da uno Stato terzo preordinata viceversa all'esecuzione di una pena.

⁸⁹ Corte giust. (Grande Sezione), 6 settembre 2016, *Petruhhin*, cit., punto 50.

⁹⁰ Corte giust. (Grande Sezione), 6 settembre 2016, *Petruhhin*, cit., punti 10-17 e 46.

⁹¹ Corte giust. (Grande Sezione), 6 settembre 2016, *Petruhhin*, cit., punto 47.

cittadino di un altro Stato membro che abbia circolato nel suo territorio la stessa protezione contro l'extradizione concessa ai propri cittadini, ma, cooperando con lo Stato membro di cui l'interessato è cittadino e dando priorità all'eventuale m.a.e. rispetto alla domanda di estradizione, «agisce in maniera meno lesiva dell'esercizio del diritto di libera circolazione, evitando al tempo stesso, per quanto possibile, il rischio che il reato perseguito rimanga impunito»⁹².

Inoltre, nel risolvere un'ulteriore questione pregiudiziale, la Corte ha affermato che, qualora a uno Stato membro venga presentata una domanda da uno Stato terzo diretta a ottenere l'extradizione di un cittadino di un altro Stato membro, il primo Stato deve verificare che l'extradizione non rechi pregiudizio ai diritti di cui all'art. 19 § 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, a norma del quale nessuno può essere estradato «verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti»⁹³, richiamandosi, circa le modalità concrete per accertare la violazione dell'art. 19 § 2 della Carta, alla sua pronuncia nelle cause riunite *Aranyosi e Căldăraru*⁹⁴.

In conclusione, il Regno Unito, trasformatosi in uno Stato terzo, per vedere accolte le proprie richieste di estradizione rivolte a uno Stato membro dell'Unione europea dovrebbe assicurare ai diritti fondamentali una tutela analoga a quella stabilita nella Carta, come interpretata dalla Corte di giustizia.

Ma, per le ragioni già evidenziate, la via migliore da percorrere resta quella di stipulare un accordo tra Regno Unito e Unione europea⁹⁵, nel quale riversare – per quanto possibile – le previsioni della decisione quadro sull'euro-mandato.

⁹² Corte giust. (Grande Sezione), 6 settembre 2016, *Petruhhin*, cit., punto 77.

⁹³ Corte giust. (Grande Sezione), 6 settembre 2016, *Petruhhin*, cit., punto 60.

⁹⁴ Corte giust. (Grande Sezione), 6 settembre 2016, *Petruhhin*, cit., punti 55-59.

⁹⁵ Per V. MITSILEGAS, *European Criminal Law without United Kingdom?*, cit., p. 437, lo scenario in cui vengano stipulati «EU-UK agreements on various aspects of criminal justice cooperation» appare «the most desirable in terms of ensuring legal certainty, the establishment of an EU-wide level-playing field for the UK, and operational efficiency to the extent that they have the potential to maintain the United Kingdom's position as close as possible to its current position as an EU member state».