

# SP

SISTEMA  
PENALE

**FASCICOLO**

**3/2020**

**COMITATO EDITORIALE** Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervé Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Maserà, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti

**COMITATO SCIENTIFICO** Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Ennio Amodio, Gastone Andrezza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrococo, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia

**REDAZIONE** Francesco Lazzeri (coordinatore), Alberto Aimi, Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Silvia Bernardi, Carlo Bray, Pietro Chiaraviglio, Stefano Finocchiaro, Beatrice Fragasso, Alessandra Galluccio, Cecilia Pagella, Tommaso Trinchera, Maria Chiara Ubiali

*Sistema penale* (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili).

Il testo completo della licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

**Peer review** I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

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 *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2020, p. 5 ss.

## LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA PENALE NELL'UNIONE AI TEMPI DELLA BREXIT

*Una breve analisi ed una riflessione sugli effetti che il recesso del Regno Unito dall'Unione europea produrrà sulla cooperazione giudiziaria penale*

di Lorenzo Salazar

*Il presente lavoro esamina, ancora "a caldo", la nuova situazione venutasi a creare in Europa, nello specifico settore della cooperazione giudiziaria penale, a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione europea, muovendo dal ruolo avuto da tale importante partner nella costruzione dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia nell'Unione europea, in particolare attraverso la promozione del principio del mutuo riconoscimento, oggi posto a fondamento della cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri. Viene quindi affrontata la situazione che si applicherà nel corso del periodo transitorio che dovrebbe terminare a fine 2020, salvo eventuali proroghe, nel corso del quale non si assisterà a particolari sconvolgimenti nel quadro di cooperazione attuale. Quest'ultima verrà invece a modificarsi profondamente alla scadenza dello stesso quando, in attesa della conclusione di un nuovo accordo di partenariato, la cooperazione degli Stati membri con il Regno Unito tornerà ad essere affidata agli strumenti del Consiglio d'Europa.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il Regno Unito e lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. – 3. Il regime applicabile nel periodo transitorio. – 4. Brexit e Corte di giustizia. – 5. Le future relazioni di cooperazione dell'Unione con il Regno Unito. – 6. Considerazioni conclusive.

### 1. Introduzione.

Il 29 marzo 2017 il Regno Unito, all'esito del referendum consultivo tenuto il 23 giugno 2016, pur non essendo dallo stesso a ciò obbligato notificò ufficialmente la sua intenzione di recedere dall'Unione europea ai sensi dell'articolo 50 del trattato sull'Unione europea ("TUE").

All'esito di lunghe e defatiganti trattative negoziali, il 31 gennaio scorso è stata finalmente pubblicata<sup>1</sup> la Decisione (UE) 2020/135 del Consiglio, del 30 gennaio 2020, relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e

---

<sup>1</sup> [GUUE n. L 29 del 31.1.2020, p. 1.](#)

Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica<sup>2</sup>. Unitamente ad essa sono stati anche pubblicati il testo dell'accordo sul recesso ("l'accordo"), una dichiarazione dell'Unione europea e una nota relativa all'entrata in vigore dell'accordo.

Dalla mezzanotte del 31 gennaio 2020 il Regno Unito ha dunque cessato di far parte dell'Unione europea e da quello stesso momento è cessata anche la sua partecipazione a tutte le istituzioni, organi e organismi dell'Unione ed è venuto altresì a scadere il mandato di tutti i membri britannici all'interno degli stessi, fossero essi nominati, designati od eletti.

Pur con lo sguardo ancora velato dalla tristezza per tale separazione può risultare utile in questa sede fare il punto sui riflessi della Brexit nello specifico settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, d'un lato al fine di evitare il rischio di erronee o precipitose interpretazioni e dall'altro per essere preparati al mutato quadro giuridico, in particolare sotto il profilo della cooperazione giudiziaria.

Va infatti subito detto che i negoziatori hanno considerato di reciproco interesse stabilire un "periodo di transizione" durante il quale il diritto dell'Unione continuerà applicarsi "al" Regno Unito e "nel" Regno Unito, di norma con gli stessi effetti giuridici prodotti negli Stati membri, compresi gli accordi internazionali, e ciò al fine di evitare turbative durante il periodo di negoziazione degli accordi sulle future relazioni tra l'Unione ed il suo ormai ex Stato membro.

Tale periodo di transizione terminerà il 31 dicembre 2020<sup>3</sup>. E' tuttavia prevista una possibilità di proroga di tale termine per una sola volta e per un periodo "fino a uno o due anni" attraverso una decisione che potrà però comunque venire adottata (da parte del Comitato misto istituito dall'art. 164 dell'accordo e responsabile della sua attuazione ed applicazione) solo prima del 1° luglio 2020<sup>4</sup>, essendosi in tal modo voluto escludere *ab initio* lo scenario (e con esso la tentazione) di una proroga sul filo di lana della scadenza del termine fissato ai negoziati.

Occorre dire che il Titolo V del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), dedicato allo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia (SLSG), ed in particolare la cooperazione giudiziaria in materia penale, non sembra aver occupato il centro delle preoccupazioni dei negoziatori di entrambe le parti, essendo di certo prevalse le preoccupazioni legate agli aspetti economici, doganali ed alla libera circolazione delle merci, a cominciare dal c.d. "*backstop*" irlandese. Ciononostante gli effetti della Brexit non mancheranno di essere avvertiti, ed in misura rilevante, anche nelle relazioni reciproche tra le autorità giudiziarie e di polizia di tutti e 28 gli Stati coinvolti e ad essi l'accordo ha comunque dedicato la dovuta attenzione all'interno delle sue disposizioni.

---

<sup>2</sup> In virtù dell'art. 106 bis del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica ("trattato Euratom"), l'art. 50 TUE si applica anche all'Euratom.

<sup>3</sup> V. Art. 126 dell'Accordo.

<sup>4</sup> V. Art. 132 dell'Accordo.

## 2. Il Regno Unito e lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia.

Il Regno Unito, di certo, non è mai stato annoverato tra gli Stati c.d. “Euroentusiasti”.

Tale affermazione appare ancor più incontestabile nel quadro dello SLSG, essendosi l’oramai ex Stato membro sempre strenuamente opposto ai principali avanzamenti in materia di ravvicinamento del diritto penale sostanziale o di maggiore integrazione giudiziaria tra gli Stati membri. Non sembra azzardato affermare che l’approccio britannico ai temi dello spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia è sempre stato prevalentemente orientato in chiave pragmaticamente securitaria a discapito di un più ambizioso disegno di armonizzazione normativa. Esso era in sostanza diretto soprattutto ad ottenere una maggiore disponibilità di dati ed informazioni in materia di cooperazione di polizia e di controllo sui movimenti di persone, ad es. attraverso i dati dei passeggeri<sup>5</sup>, che risultasse profittevole per i propri servizi di informazione. Nella stessa prospettiva, il Regno Unito ha inoltre giocato un ruolo sempre assai attivo e profilato all’interno delle principali agenzie europee di cooperazione nel settore, quali Eurojust ed Europol, in ragione dell’evidente e riconosciuto valore aggiunto fornito dalle stesse alla cooperazione operativa tra autorità giudiziarie e di polizia.

Nello specifico settore dello “Spazio giudiziario europeo” (per richiamare la felice ed immaginifica espressione a suo tempo coniata dal Presidente francese Giscard d’Estaing nell’oramai lontano 1977)<sup>6</sup> il principale contributo offerto da parte britannica allo stesso è stato costituito dall’aver proposto il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie al centro della strategia dell’Unione in materia di cooperazione giudiziaria.

Prima infatti di venire indicato dal Consiglio europeo di Tampere dell’ottobre 1999 quale “fondamento della cooperazione giudiziaria nell’Unione, tanto in materia civile quanto in materia penale...”,<sup>7</sup> il principio del mutuo riconoscimento era stato già proposto al centro dell’attenzione dalle conclusioni del Consiglio europeo di Cardiff<sup>8</sup> del giugno 1998, sotto Presidenza britannica, il cui punto 39 già richiedeva al Consiglio di determinare in quale misura si dovesse estendere il principio del riconoscimento reciproco delle decisioni dei rispettivi tribunali.

Si mutuava in tal modo quanto già in precedenza avvenuto e sperimentato attraverso l’espansione del principio affermato dalla Corte di giustizia nel suo celebre

<sup>5</sup> Il Regno Unito ha infatti aderito alla Direttiva (UE) 2016/681, del 27 aprile 2016, sull’uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi, in GUUE L 119 del 4.5.2016, p. 132.

<sup>6</sup> Cfr. SALAZAR, *La lotta alla criminalità nell’Unione : passi in avanti verso uno spazio giudiziario comune prima e dopo la costituzione per l’Europa ed il programma dell’Aia*, in Cass. Pen., 2004, p. 3513 ; DE GOUTTES, *Vers un droit pénal européen?*, in *Rev. Sc.crim.*,1993, p.643; ADAM, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, fasc. 2-3/98, p. 227 ss., p. 244 ; SALAZAR, *La cooperazione giudiziaria in materia penale*, in *Giustizia e affari interni nell’Unione Europea*, a cura di Parisi e Rinoldi, Torino, 1996, p. 133 ss.

<sup>7</sup> Cfr. Punto 33 delle [Conclusioni](#) del Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999.

<sup>8</sup> Consultabili [qui](#).

arresto “*Cassis de Dijon*”<sup>9</sup> che aveva aperto la strada alla costruzione del mercato unico fondato sulla libera circolazione delle merci anche in assenza di una completa armonizzazione di settore.

Alle conclusioni di Cardiff fece prontamente seguito un piano di azione<sup>10</sup>, adottato nel dicembre dello stesso anno il quale prevedeva l’avvio di un processo diretto a facilitare il mutuo riconoscimento delle decisioni e l’esecuzione delle sentenze in materia penale entro due anni dall’entrata in vigore del nuovo Trattato di Amsterdam (1° maggio 1998).

La scelta strategica appariva pienamente conforme alla più generale visione britannica dell’Unione europea alla stregua di un grande mercato all’interno del quale le decisioni giudiziarie avrebbero potuto circolare liberamente (quasi alla stessa stregua di persone, capitali, merci e servizi) e con esse altrettanto liberamente avrebbero circolato anche le prestazioni ed i servizi resi dai grandi studi professionali d’Oltremania. Essa consentiva peraltro di perseguire anche il contemporaneo e malcelato obiettivo di allontanare lo spettro di un’armonizzazione od anche solo di un più incisivo ravvicinamento normativo tra gli Stati membri, tanto in materia di diritto sostanziale quanto (ed ancor più) in quella del diritto processuale<sup>11</sup>.

A tale specifico riguardo deve in realtà osservarsi come già le conclusioni di Tampere<sup>12</sup>, le successive realizzazioni in materia di ravvicinamento normativo in materia di diritto penale sostanziale e talora processuale, ed infine lo stesso Trattato di Lisbona<sup>13</sup>, hanno sempre accompagnato lo sviluppo del principio di riconoscimento reciproco con quello del ravvicinamento delle legislazioni, posto quest’ultimo in posizione sicuramente subalterna rispetto al primo ma al tempo stesso necessaria ed indefettibile ai fini della sua piena realizzazione.

Ma tant’è... Se il principio del riconoscimento reciproco si trova sempre posto in prima fila già a partire dall’art. 67 TFUE che introduce il Titolo V dedicato allo SLSC, il merito di ciò può venire almeno in parte rivendicato al disegno promosso e sostenuto dal Regno Unito da Cardiff in poi.

Nonostante tale indubbio risultato ad esso favorevole, tuttavia, il Regno Unito iniziò a ritagliarsi, già a partire dal Trattato di Amsterdam, una posizione autonoma in seno allo SLSC, tanto per ciò che riguarda la libera circolazione e lo sviluppo dell’*acquis* di Schengen quanto con riferimento a quei settori, come la cooperazione giudiziaria civile oltre che la politica dei visti, asilo ed immigrazione, che venivano progressivamente trasferiti alla procedura legislativa ordinaria di codecisione con il Parlamento europeo ed a maggioranza qualificata dei voti in Consiglio. Con il Trattato

<sup>9</sup> Sentenza della Corte del 20.2.1979, Causa 120/78, Rewe-Zentral AG contro Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, in Racc. 1979, p. 649.

<sup>10</sup> Action Plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam establishing an area of freedom, security and justice, GUUE C 19, 23.1.1999, p. 1.

<sup>11</sup> Cfr. SALAZAR, *La lotta alla criminalità nell’Unione...*, cit., p. 3512

<sup>12</sup> Cfr. punto 48 delle conclusioni

<sup>13</sup> Cfr. Art. 82 TFUE “La cooperazione giudiziaria in materia penale nell’Unione è fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e include il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei settori di cui al paragrafo 2 e all’articolo 83...”

di Lisbona tale regime di eccezione - in buona parte condiviso con l'Irlanda laddove la Danimarca si sottraeva a sua volta a qualsiasi ulteriore forma di cooperazione nel settore - ebbe ad estendersi, attraverso le disposizioni del protocollo n. 21 sulla posizione dei due Paesi rispetto allo SLSC, anche alla cooperazione giudiziaria penale e di polizia attraverso un complesso sistema di *opt-out/opt-in* che prevedeva, nella sostanza, una partecipazione *à la carte* alle singole iniziative legislative. Tale partecipazione è stata da allora azionata nel caso di rilevanti strumenti di cooperazione, come l'Ordine europeo di investigazione (OEI)<sup>14</sup>, ma non venne invece ad essere esercitata con riferimento agli strumenti in materia di protezione degli interessi finanziari dell'Unione od anche a strumenti in materia di protezione dei diritti degli indagati come la direttiva sull'accesso ad un avvocato<sup>15</sup>.

Per di più, alla scadenza del periodo transitorio di 5 anni previsto dal Protocollo n. 36 al Trattato di Lisbona, il Regno Unito decise di avvalersi della facoltà ad esso solo aperta dal paragrafo 4 dell'art. 10 dello stesso Protocollo non accettando le attribuzioni della Commissione e della Corte di giustizia, introdotte dallo stesso trattato, in ordine al controllo degli atti dell'Unione nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale adottati prima della entrata in vigore del Trattato<sup>16</sup> e che avrebbe potuto condurre all'eventuale apertura di procedure di inadempimento relative agli stessi. Esso rimase così vincolato - ancora una volta grazie alla abilmente negoziata (e forse troppo facilmente concessa dalle generose controparti negoziali) possibilità di poter scegliere alla carta e fior da fiore - a soli 35 strumenti dell'*acquis* SLSC pre-Lisbona rispetto ai ben 130 costituenti lo stesso.

Tanto tuonò che piovve e, nonostante tale particolarissima ed in fondo assai confortevole e poco vincolante posizione all'interno del Titolo V, con la decisione di attivare l'art. 50 del Trattato il riluttante partner d'Oltremarica è venuto oggi ad autoescludersi non più solo da una sostanziale parte dello SLSC ma dall'intero quadro dell'Unione europea.

---

<sup>14</sup> Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale, GUUE L 130, 1.5.2014, p. 1

<sup>15</sup> Direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 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, GUUE. L 294, 6.11.2013, p. 1

<sup>16</sup> Decisione del Consiglio del 27 novembre 2014 che determina taluni adattamenti che ne conseguono e il necessario regime transitorio derivanti dalla cessazione della partecipazione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord a taluni atti dell'Unione nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale adottati prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, GUUE L 343, del 28.11.2014, p. 11



### 3. Il regime applicabile nel periodo transitorio.

Come è già stato indicato in apertura, l'art. 126 dell'Accordo sul recesso stabilisce, tra il 1° febbraio ed il 31 dicembre 2020, un "periodo di transizione", eventualmente prorogabile fino a 2 anni, durante il quale il diritto dell'Unione continuerà applicarsi al Regno Unito e nel Regno Unito.

Grazie a tale disposizione, e cercando di sintetizzare quanto ai nostri limitati fini rileva all'interno di un testo complesso che si compone di 185 articoli ed occupa ben 189 pagine di Gazzetta Ufficiale, potremmo dire che dalla data di entrata in vigore dell'accordo sul recesso e sino alla fine del "periodo di transizione" non vi saranno sostanziali cambiamenti nelle relazioni tra le nostre autorità giudiziarie e quelle del Regno Unito.

E 'in particolare il Titolo V (artt. 62-65) dell'accordo sul recesso ad occuparsi della "Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale in corso", ed all'interno di esso l'art. 62 detta la disciplina transitoria relativa alle procedure di cooperazione giudiziaria penale in corso tra il Regno Unito e gli altri Stati membri ai sensi dei residui strumenti ancora applicabili a seguito del già ricordato *opt-out* effettuato alla scadenza del periodo transitorio.

In linea generale, gli strumenti ad oggi in vigore nelle relazioni reciproche continueranno a trovare applicazione in relazione alle richieste ricevute prima della fine del periodo di transizione. Posto tale principio, si dovrà quindi dettagliare nello specifico in relazione a ciascuno di essi.

E così la convenzione<sup>17</sup> relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea del 2000 ed il suo protocollo<sup>18</sup> del 2001 continueranno ad applicarsi a tutte le richieste di assistenza giudiziaria ricevute prima della fine del periodo di transizione.

Del pari, per i mandati di arresto europei, la decisione quadro 2002/584/GAI<sup>19</sup> si applicherà se il ricercato sarà stato arrestato per l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo prima della fine del periodo di transizione, a prescindere dal fatto che l'autorità giudiziaria dell'esecuzione decida di mantenere il ricercato in stato di custodia od invece di rimetterlo "*in libertà provvisoria*" (secondo il, per l'Italia oramai desueto, linguaggio del testo dell'Unione).

Per ciò che riguarda gli ordini europei di indagine (OIE), la direttiva 2014/41/UE continuerà ad applicarsi agli ordini ricevuti prima della fine del periodo di transizione dall'autorità centrale o dall'autorità di esecuzione e la stessa regola vale per gli ordini di protezione europei emessi ai sensi della direttiva 2011/99/UE<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> GUUE C 197 del 12.7.2000, p. 3.

<sup>18</sup> GUUE C 326 del 21.11.2001, p. 2.

<sup>19</sup> Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, GUUE L 190, del 18.7.2002, p. 1.

<sup>20</sup> Direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, sull'ordine di protezione europeo, GUUE L 338 del 21.12.2011, p. 2.



Le decisioni quadro sul mutuo riconoscimento delle decisioni in materia di blocco e sequestro<sup>21</sup> o in materia di confisca<sup>22</sup>, delle misure alternative alla custodia cautelare<sup>23</sup> e di quelle in materia di sanzioni pecuniarie<sup>24</sup>, continueranno ad applicarsi rispettivamente a tutti i provvedimenti o le decisioni ricevuti prima della fine del periodo di transizione dall'autorità centrale o dall'autorità giudiziaria competente per l'esecuzione.

Ad una situazione più complessa si assiste per ciò che riguarda la decisione quadro 2008/909/GAI sul riconoscimento delle sentenze penali<sup>25</sup> e la conseguente possibilità di trasferimento dei detenuti in altro Stato membro. Di regola generale, essa continuerà ad applicarsi alle sentenze ricevute prima della fine del periodo di transizione. In relazione alle ipotesi di riconoscimento di sentenze conseguenti ad un rifiuto facoltativo di un mandato di arresto europeo c.d. "esecutivo" nei confronti di ricercati che siano cittadini o residenti dello Stato di esecuzione<sup>26</sup> o di consegna subordinata alla condizione che la persona sia rinviata nello Stato di esecuzione per scontarvi la pena eventualmente pronunciata nei suoi confronti nello Stato membro emittente<sup>27</sup>, il riconoscimento sarà comunque possibile a condizione che il mandato di arresto sia eseguibile in virtù della disciplina transitoria già sopra indicata<sup>28</sup>.

In tutti i casi che precedono, quando l'autorità di esecuzione abbia ricevuto tempestivamente le decisioni od i provvedimenti sopra indicati ma sia incompetente al loro riconoscimento, essa potrà comunque trasmettere d'ufficio gli stessi all'autorità giudiziaria competente per l'esecuzione senza pregiudicare l'eseguibilità della misura.

Passando allo scambio di informazioni sulle condanne estratte dai casellari giudiziari attraverso il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari ("ECRIS") istituito con decisione 2009/316/GAI<sup>29</sup>, la decisione quadro 2009/315/GAI<sup>30</sup> continuerà ad applicarsi alle richieste di informazioni ricevute dall'autorità centrale

<sup>21</sup> Decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio, GUUE L 196 del 2.8.2003, p. 45).

<sup>22</sup> Decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 7 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, GUUE L 328 del 24.11.2006, p. 54.

<sup>23</sup> Decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio, 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, GUUE L 294 dell'11.11.2009, p. 20.

<sup>24</sup> Decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie, GUUE L 76 del 22.3.2005, p. 16.

<sup>25</sup> Decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio, 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, GUUE L 327 del 5.12.2008, p. 27.

<sup>26</sup> V. art. 4, p. 6, della decisione quadro 2002/584/GAI

<sup>27</sup> V. art. 5, p. 3, della decisione quadro 2002/584/GAI

<sup>28</sup> Cfr. la lett. f) dell'art. 62 dell'accordo di recesso

<sup>29</sup> Decisione 2009/316/GAI del Consiglio, del 6 aprile 2009, che istituisce il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS) in applicazione dell'articolo 11 della decisione quadro 2009/315/GAI (GUUE L 93 del 7.4.2009, p. 33)

<sup>30</sup> Decisione quadro 2009/315/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009, relativa all'organizzazione e al contenuto degli scambi fra gli Stati membri di informazioni estratte dal casellario giudiziario, GUUE L 93 del 7.4.2009, p. 23.

prima della fine del periodo di transizione; dalla scadenza di quest'ultimo, tuttavia, le risposte alle richieste non potranno più venire trasmesse avvalendosi del sistema informatizzato ECRIS. Per ciò che riguarda poi la decisione quadro 2008/675/GAI, relativa alla c.d. "recidiva europea"<sup>31</sup>, essa continuerà a trovare applicazione per tutti i nuovi procedimenti penali avviati prima della fine del periodo di transizione, procedimenti nel corso dei quali, esemplificando, occorrerà dunque che le autorità giudiziarie italiane continuino a tener conto delle condanne eventualmente pronunziate nel Regno Unito.

L'art. 64 dell'accordo si preoccupa ancora di prevedere che entro 10 giorni dalla fine del periodo di transizione, l'autorità competente che nutra dubbi circa il fatto che l'autorità dell'esecuzione o l'autorità richiesta abbiano ricevuto la richiesta in tempo utile prima della fine dello stesso potrà comunque chiedere conferma dell'avvenuto ricevimento.

Sempre con riferimento alla disciplina transitoria relativa ai mandati di arresto europeo, particolare rilevanza assume il comma 3 dell'art. 185 dell'accordo di recesso il quale prevede la possibilità per l'Unione di dichiarare che già nel corso del periodo di transizione, oltre ai normali motivi di non esecuzione di cui alla decisione quadro, le autorità giudiziarie dell'esecuzione di un qualsiasi Stato membro che abbia sollevato eccezioni inerenti ai principi fondamentali del proprio diritto nazionale, possano rifiutare di consegnare i propri cittadini al Regno Unito in forza di un MAE, legittimando in tal caso anche il Regno Unito ad effettuare una analoga dichiarazione entro un mese a titolo di reciprocità.

La questione dell'effetto Brexit sull'esecuzione dei mandati di arresto europei era già stata sollevata dalla High Court irlandese, in occasione di un rinvio pregiudiziale nell'ambito dell'esecuzione, in Irlanda, di due mandati emessi dal Regno Unito con il quale era stato chiesto alla Corte di giustizia se l'articolo 50 TUE debba essere interpretato nel senso che la notifica da parte di uno Stato membro della propria intenzione di recedere dall'Unione ai sensi di tale articolo comporta che, in caso di emissione da parte di tale Stato membro di un mandato d'arresto europeo nei confronti di una persona, lo Stato di esecuzione deve rifiutare di eseguire il mandato d'arresto europeo 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. A tale questione la Corte di Lussemburgo<sup>32</sup> ebbe a suo tempo a rispondere in senso negativo indicando che, in mancanza di ragioni serie e comprovate di ritenere che la persona oggetto di tale mandato d'arresto europeo rischi di essere privata dei diritti riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla decisione quadro 2002/584/GAI a seguito del recesso dall'Unione europea da parte dello Stato emittente, lo Stato di esecuzione non può rifiutare l'esecuzione del medesimo mandato d'arresto europeo fintanto che lo Stato membro emittente faccia parte dell'Unione europea.

---

<sup>31</sup> Decisione quadro 2008/675/GAI del Consiglio, del 24 luglio 2008, relativa alla considerazione delle decisioni di condanna tra Stati membri dell'Unione europea in occasione di un nuovo procedimento penale, GUUE L 220 del 15.8.2008, p. 32.

<sup>32</sup> Sentenza della Corte del 19 settembre 2018, Causa C-327/18, RO.

La situazione ha oggi subito una evoluzione a seguito dell'entrata in vigore dell'accordo di recesso. Nella "dichiarazione" allegata allo stesso<sup>33</sup>, viene infatti indicato che si sono avvalsi della possibilità da esso aperta tre Stati membri: la Repubblica federale di Germania, la Repubblica d'Austria e la Repubblica di Slovenia, le cui Costituzioni, modificate proprio in occasione della attuazione del mandato di arresto europeo, hanno introdotto deroghe al generale divieto di estradabilità dei propri cittadini con esclusivo riferimento alle relazioni con gli altri Stati membri dell'Unione europea il ché, per l'appunto, il Regno Unito già non è più dal 1° febbraio 2020. In conseguenza di tale avvenuta dichiarazione il Regno Unito potrà dunque dichiarare di avvalersi della condizione di reciprocità.

L'art. 62 detta anche regole transitorie relative alla partecipazione alle squadre investigative comuni (SIC), prevedendo che le autorità competenti del Regno Unito possano continuare a partecipare alle squadre costituite a norma della convenzione MAP del 2000 o della decisione quadro 2002/465/GAI<sup>34</sup> cui già partecipassero prima della fine del periodo di transizione, e aggiungendo inoltre che lo stesso Regno Unito è autorizzato a usare, al massimo per un anno dopo la fine del periodo di transizione, l'applicazione della rete per lo scambio sicuro di informazioni (SIENA) per quanto strettamente necessario all'interno delle SIC.

Per ciò che riguarda Eurojust, il Regno Unito continuerà a partecipare alle attività operative dell'agenzia sino alla fine del periodo di transizione ma, analogamente a quanto avviene anche per Europol, è già cessata invece con effetto immediato al 31 gennaio la sua partecipazione al processo decisionale e alla *governance* di dette agenzie. Eurojust potrà inoltre, su richiesta del Regno Unito, comunicare informazioni estratte dal proprio sistema automatico di gestione dei fascicoli, dati personali compresi, per quanto necessario a completare le procedure in corso relative a strumenti di cooperazione sopra menzionati o le attività delle SIC e del pari le autorità britanniche possono su richiesta comunicare a Eurojust informazioni in loro possesso, per quanto necessario a completare le procedure in corso<sup>35</sup>.

#### 4. Brexit e Corte di giustizia.

Per ciò che riguarda le conseguenze del recesso britannico per la Corte di giustizia dell'Unione europea, vi sono taluni aspetti particolari da segnalare rispetto al generale scenario che ha visto cessare tutti i membri britannici delle Istituzioni alla mezzanotte del 31 gennaio, inclusi il giudici della Corte di giustizia ed i due giudici del Tribunale.

---

<sup>33</sup> V. p. 188 della GUUE.

<sup>34</sup> Decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni, GUUE L 162 del 20.6.2002, p. 1.

<sup>35</sup> V. Art. 62, comma 3, dell'accordo.

In deroga ad esso, la dichiarazione<sup>36</sup> della Conferenza dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri del 29 gennaio 2020 relativa alle conseguenze del recesso del Regno Unito dall'Unione europea sugli avvocati generali della Corte di giustizia, ha indicato che tale recesso non incide sul numero di avvocati generali della Corte di giustizia, fissato a undici dalla decisione del Consiglio del 25 giugno 2013. In attesa quindi della nomina, da parte dei governi degli Stati membri, di un nuovo avvocato generale, l'avvocato generale britannico, la sig.ra Eleanor Sharpston, rimarrà in carica in regime di *prorogatio*, conformemente agli articoli 5 e 8 dello Statuto della Corte, fino a quando il suo successore non avrà assunto le funzioni.

Occorre anche ricordare che, conformemente ai termini dell'accordo di recesso, la Corte di giustizia dell'Unione europea rimane competente a conoscere di qualsiasi procedimento proposto da o contro il Regno Unito prima della fine del periodo di transizione. Essa rimane altresì competente a statuire in via pregiudiziale sulle domande dei giudici del Regno Unito presentate prima della scadenza di detto periodo.

Nel comunicato stampa<sup>37</sup> emesso in occasione del recesso, la Corte di giustizia ha reso omaggio *"al prezioso contributo di tutti gli ex Membri britannici alla costruzione europea in generale e alla giurisprudenza della Corte e del Tribunale in particolare."*

## 5. Le future relazioni di cooperazione dell'Unione con il Regno Unito.

Il 1° marzo 2020 si sono aperti i negoziati per la nuova *partnership* tra Unione europea ed il Regno Unito. La Commissione ha pubblicato la Raccomandazione<sup>38</sup> con la quale ha invitato il Consiglio ad autorizzarne l'avvio, a designare come negoziatore dell'Unione la Commissione stessa, ad impartire direttive a quest'ultima e a designare un comitato speciale che dovrà essere consultato nel corso della conduzione dei negoziati. Tali direttive traggono sì origine da quelle già a suo tempo adottate dal Consiglio europeo<sup>39</sup> del 23 marzo 2018 ma riflettono anch, peraltro in maniera talora quasi sorprendentemente pedissequa, la "Dichiarazione Politica" sulle relazioni future tra Regno Unito ed Unione europea adottata dal Governo britannico il 19 ottobre 2019<sup>40</sup>.

Tutto lascia presagire, senza destare sorpresa, che sarà nuovamente la materia del commercio a giocare la parte del leone nel corso del negoziato che sta per aprirsi.

Dal testo presentato dalla Commissione, tuttavia, si desume che le disposizioni sulla "sicurezza" (che includono in generale la cooperazione riguardante le autorità di *law enforcement* e giudiziarie in materia penale e quella in materia di politica estera, sicurezza e difesa) costituiscono una delle tre componenti principali sulle quali dovrà fondarsi l'"*insieme unico*" del nuovo partenariato.

---

<sup>36</sup> [Doc. XT 21018/20](#).

<sup>37</sup> V. Comunicato stampa della Corte di giustizia, n. 10/20, del 31 gennaio 2020

<sup>38</sup> [COM\(2020\) 35 final](#) del 3.2.2020.

<sup>39</sup> Consultabili [qui](#).

<sup>40</sup> Consultabile [qui](#).

Passando poi a scorrere le direttive di negoziato proposte dalla Commissione al Consiglio, si osserverà che esse muovono dalla premessa che il futuro partenariato per la sicurezza dovrà assicurare la reciprocità e salvaguardare l'autonomia decisionale dell'Unione nonché l'integrità del suo ordinamento giuridico, "*tenendo conto del fatto che uno Stato terzo non può godere degli stessi diritti e benefici di uno Stato membro*"<sup>41</sup>.

Viene quindi posta in luce la necessità che il futuro partenariato sia sostenuto da precisi impegni in materia di tutela dei diritti fondamentali, inclusa la protezione dei dati personali, prospettando altresì l'immediata interruzione delle relazioni di cooperazione giudiziaria e di polizia per il già paventato caso in cui il Regno Unito denunziasse la propria partecipazione alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo o il diritto di ricorso individuale alla Corte di Strasburgo. Dovranno altresì venire garantiti i diritti processuali che garantiscono un giusto processo, operando specifico riferimento al principio del *ne bis in idem* ed al diritto di accesso ad un difensore (non avendo il Regno Unito aderito a suo tempo alla relativa direttiva).

Tanto premesso, le direttive indicano anche la strada di un futuro accordo in materia di consegna facilitata delle persone ricercate o condannate che includa anche la possibilità di eliminazione del principio della doppia incriminazione; il modello di ispirazione appare dunque quello del mandato di arresto europeo anche se, analogamente a quanto avvenuto nelle relazioni con la Norvegia e l'Islanda, difficilmente potrà immaginarsi di rinunciare alla finale determinazione dell'autorità politica.

Anche per ciò che riguarda lo scambio di informazioni tra i casellari, le direttive<sup>42</sup> sembrano indicare la direzione del possibile mantenimento di un sistema migliorativo rispetto alla trasmissione cartacea delle condanne ai sensi della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale<sup>43</sup> del 1959, avvalendosi, nella misura del possibile ed in quanto ciò sia considerato nell'interesse dell'Unione, dell'*acquis* ECRIS in materia di collegamento informatizzato tra i casellari.

Dalla scadenza del periodo di transizione ed in attesa della conclusione dei futuri eventuali accordi di cooperazione, le relazioni tra gli Stati membri dell'Unione ed il Regno Unito saranno comunque governate dagli strumenti del Consiglio d'Europa ed in particolare dalla Convenzione europea di estradizione<sup>44</sup> del 1957 e dalla appena ricordata convenzione di assistenza del 1959, con i loro rispettivi protocolli addizionali, che il Regno Unito ha avuto ben cura di ratificare nella loro intierezza rendendo in tal modo quantomai opportuno che ad analoghe ratifiche procedano sollecitamente anche tutti gli Stati membri dell'UE che non vi abbiano ancora eventualmente provveduto. In relazione a ciò, le proposte direttive di negoziato prevedono anche la possibilità di facilitare e rendere più snello il funzionamento di tali strumenti attraverso il ricorso a moduli standard od alla previsione di scadenze temporali per l'esecuzione delle richieste.

---

<sup>41</sup> Cfr. punto 112 del documento COM(2020) 35 final.

<sup>42</sup> Cfr. punto 120 delle direttive.

<sup>43</sup> ETS n. 30.

<sup>44</sup> ETS n. 24.

In un tale scenario a venire non appare necessario sottolineare come potranno venire di certo ad acquistare rilevanza anche maggiore rispetto alla situazione attuale la figura dei magistrati di collegamento con il Regno Unito, ove esistenti, e le sedi di interpretazione e composizione delle eventuali controversie legate alle convenzioni del Consiglio d'Europa, quali il Comitato di esperti "PC-OC" sul funzionamento delle stesse<sup>45</sup>.

## 6. Considerazioni conclusive.

Superato e messo da parte il fattore emotivo legato alla tristezza di una separazione che priva di certo l'Unione europea di uno dei suoi membri più autorevoli, ancorché non certo tra i più entusiasti, ora che la stessa è oramai divenuta realtà sembra doversi guardare alla Brexit anche come ad una potenziale fonte di opportunità oltre che di indiscutibili problematiche.

Anche se è sicuramente ancora troppo presto per poterne valutare appieno gli effetti, le conseguenze e tutte le implicazioni, la Brexit sembra poter costituire una sorta di *stress-test* per la cooperazione giudiziaria europea. In tal senso essa può permettere, d'un lato, di apprezzare appieno il reale valore aggiunto degli atti sin qui adottati dall'Unione rispetto al preesistente quadro intergovernativo del Consiglio d'Europa e, dall'altro, di valorizzare al massimo le potenzialità di quest'ultimo, anche attraverso una più completa ed uniforme ratifica dei suoi strumenti, al fine di proseguire una efficace cooperazione con il Regno Unito in attesa della conclusione del futuro accordo di partenariato.

Va salutata al riguardo con favore la assai recente ratifica<sup>46</sup> da parte italiana del Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 1959 (che a sua volta molto è stato ispirato dalla Convenzione del 2000 dell'Unione europea), nonché del Terzo e Quarto Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione del 1957. La ratifica ci consentirà infatti di cooperare ad armi pari con il Regno Unito già a partire dalla fine del periodo di transizione anche in caso di mancato raggiungimento di un nuovo accordo entro tale data.

D'altro canto l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea priva di certo di alibi l'eventuale mancato compimento di passi ulteriori nella direzione della costruzione di un autentico e più uniforme SLSC tra gli Stati membri, il cui quadro appare ad oggi tuttora notevolmente frammentato tra diversi strumenti non sempre pienamente

---

<sup>45</sup> Comitato di esperti sul funzionamento delle convenzioni di cooperazione in materia penale denominato "PC-OC", subordinato al Comitato Europeo dei Problemi Criminali – CDPC, il cui interessante sito è accessibile a questo [indirizzo](#) del Consiglio d'Europa.

<sup>46</sup> V. Legge 24 luglio 2019, n. 88, recante Ratifica ed esecuzione dei seguenti Protocolli: a) Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, fatto a Strasburgo l'8 novembre 2001; b) Terzo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione, fatto a Strasburgo il 10 novembre 2010; c) Quarto Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione, fatto a Vienna il 20 settembre 2012, in GURI n. 193 del 19.8.2019.

omogenei tra loro per ciò che ne riguarda la portata ed il livello di ambizione nonché per la semplicità d'uso da parte degli operatori. Sarà in tal modo possibile snidare gli Stati che, facendosi sinora scudo del notorio atteggiamento di ostilità britannica nei confronti di un qualsiasi proseguimento del processo di ravvicinamento delle legislazioni, si oppongono anch'essi in realtà al compimento di nuovi passi in avanti in tale direzione.

Permane tuttora incertezza quanto all'effettiva possibilità di adottare in un prossimo futuro con il partner britannico modelli di accordo già collaudati con altri Stati terzi, come Norvegia ed Islanda, i quali hanno tuttavia, alla pari della Danimarca ed a differenza del Regno Unito, accettato già da molto tempo di costituire parte integrante dello spazio Schengen.

Unico elemento di incoraggiamento, almeno sinora, l'indefettibile attenzione da subito posta all'interno delle direttive di negoziato sulla condizionalità della permanente integrale appartenenza del Regno Unito al sistema della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo per la prosecuzione di qualsiasi rapporto privilegiato di cooperazione giudiziaria con il nostro pur rimpianto ex-Stato membro.