

ISSN 2785-5228



EUWEB

EU-WESTERN BALKANS

Cooperation on Justice and Home Affairs



EUWEB Legal Essays
Global & International Perspectives
Issue 2/2023

EDITORIALE
SCIENTIFICA

ES

EDITOR-IN-CHIEF

Teresa Russo, University of Salerno (Italy)

MANAGING EDITOR

Ana Nikodinovska Krstevska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

ASSOCIATED EDITORS

Francesco Buonomenna, University of Salerno (Italy)

Gaspere Dalia, University of Salerno (Italy)

Erjon Hitaj, University of Vlore “Ismail Qemali” (Albania)

Rossana Palladino, University of Salerno (Italy)

EDITORIAL COMMITTEE

Giuseppe Cataldi, University of Naples “L’Orientale” (Italy)

Angela Di Stasi, University of Salerno (Italy)

Elżbieta Feret, University of Rzeszów (Poland)

Pablo Antonio Fernández Sánchez, University of Sevilla (Spain)

Olga Koshevaliska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Pietro Manzini, Alma Mater Studiorum University of Bologna (Italy)

Nebojsa Raicevic, University of Niš (Serbia)

Giancarlo Scalse, University of Cassino and Southern Lazio (Italy)

Anna Lucia Valvo, University of Catania (Italy)

Jan Wouters, University of KU Leuven (Belgium)

SCIENTIFIC COMMITTEE

Paolo Bargiacchi, KORE University of Enna (Italy)

Ivana Bodrožić, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade (Serbia)

Valentín Bou Franch, University of Valencia (Spain)

Elena Crespo Navarro, University Miguel Hernández Elche (Spain)

Luigi Daniele, University of Roma Tor Vergata (Italy)

Jordi Nieva Fenoll, University of Barcellona (Spain)

Luigi Kalb, University of Salerno (Italy)

Anja Matwijkiw, Indiana University Northwest (United States of America)

Massimo Panebianco, University of Salerno (Italy)

Ioannis Papageorgiou, Aristotle University of Thessaloniki (Greece)

Nicoletta Parisi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

Francisco Pascual Vives, University of Alcalà, Madrid (Spain)

Dino Rinoldi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

REVIEWING COMMITTEE

Ersi Bozheku, University of Tirana (Albania)

Marco Borraccetti, University of Bologna (Italy)

Federico Casolari, University of Bologna (Italy)

Francesco Cherubini, University of Luiss Guido Carli, Rome (Italy)

Jasmina Dimitrieva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Miroslav Djordjevic, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

Jelena Kostić, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

Ivan Ingravallo, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)

Elena Maksimova, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Daniela Marrani, University of Salerno (Italy)

Francesca Martinez, University of Pisa (Italy)

Marina Matić Bošković, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade (Serbia)

Heliona Miço, EPOKA University of Tirana (Albania)
Pietro Milazzo, University of Pisa (Italy)
Stefano Montaldo, University of Turin (Italy)
Giuseppe Morgese, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)
Niuton Mulleti, EPOKA University of Tirana (Albania)
Amandine Orsini, Université Saint-Louis, Brussels (Belgium)
Mario Panebianco, University of Salerno (Italy)
Leonardo Pasquali, University of Pisa (Italy)
Christian Ponti, University of Milano (Italy)
Valentina Ranaldi, University “Niccolò Cusano” of Rome (Italy)
Fabio Spitaleri, University of Trieste (Italy)
Ismail Tafani, University of Barleti (Albania)
Maria Torres Perez, University of Valencia (Spain)
Paolo Troisi, University of Rome Tor Vergata (Italy)

EDITORIAL ASSISTANTS

Stefano Busillo, University of Salerno (Italy)
Miriam Schettini, University of Pisa (Italy)
Gabriele Rugani, University of Pisa (Italy)
Emanuele Vannata, University of Salerno (Italy)
Ana Zdraveva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Rivista semestrale on line EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives

www.euweb.org

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 – Napoli

Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 5 del 23 marzo 2022

ISSN 2785-5228

This issue of the Journal intends to illustrate the activities carried out and share the scientific results achieved within the Jean Monnet Chair *Promoting Public Awareness on Enlargement, EU Values and the Western Balkans' Accession* (EUVALWEB), also collecting some of the essays and speeches delivered by our experts and young speakers.

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Neither the European Union nor EACEA can be held responsible for them.



**Co-funded by
the European Union**



**Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale**

Index
2023, No. 2

EDITORIAL

Teresa Russo

Jean Monnet Chair Promoting Public Awareness on Enlargement, EU Values and the Western Balkans' Accession (EUVALWEB): One Year of Activities 7

ESSAYS

Paolo Bargiacchi

Il contributo di Eurojust al perseguimento dei crimini internazionali commessi in Ucraina 14

Donatella Curtotti, Wanda Nocerino

Transnational Investigations on Encrypted Platforms 29

Nada Doneva

The Incidence of Human Trafficking in the Republic of North Macedonia and Its Readiness to Meet the Minimum Standards in the Fight Against It on the Way to EU 43

Anja Matwijkiw

Governance and the "Grey Zone" Syndrome: Best Practices and Consequences of Failure 68

CONFERENCE SPEECHES

Gaspare Dalia

La tutela dei diritti umani nell'esecuzione delle misure di coercizione nelle procedure di consegna 92

Francesco Mazzei

Fonti europee e fonti nazionali delle norme deontologiche forensi 101

Agnese Stoia

Principio di disponibilità e circolazione dei dati: il valore probatorio delle sentenze straniere nell'ottica del mutuo riconoscimento 112

Fjoralba Zeko

Modifiche alla normativa penale albanese in materia ambientale nel quadro dell'armonizzazione con la normativa dell'Unione europea 127

LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI NELL'ESECUZIONE DELLE MISURE DI COERCIZIONE NELLE PROCEDURE DI CONSEGNA

di Gaspare Dalia*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive sulla principale misura di consegna: il Mandato di arresto europeo. – 2. Il mandato d'arresto ed il controllo di proporzionalità. – 3. La sentenza della Cassazione penale italiana del 3 maggio 2023: quali conclusioni?.

1. Considerazioni introduttive sulla principale misura di consegna: il Mandato di arresto europeo

Con la locuzione procedure di consegna si intende il complesso di istituti contenuti nel Libro XI del Codice di procedura penale¹, pur se la disciplina del Mandato di arresto

* Docente di Diritto processuale penale comparato, Dipartimento di Scienze Giuridiche – Università degli Studi di Salerno. Membro dell'EUVALWEB *Legal Observatory*.

E-mail: gadalia@unisa.it.

Il presente contributo riprende l'intervento svolto – nell'ambito della *Law Clinic "EU Cooperation on JHA and the Western Balkans/Cooperazione dell'Unione europea in materia di giustizia e affari interni e Balcani occidentali"* – alla Conferenza dal titolo "*Security Standards v. Human Rights Standards in Cross-Border Police and Judicial Cooperation/Standard di sicurezza c. standard dei diritti umani nella cooperazione di polizia e giudiziaria transfrontaliera*", tenutasi presso l'Università degli Studi di Salerno l'11 maggio 2023, nel quadro delle attività della Cattedra Jean Monnet "*Promoting Public Awareness on Enlargement Policy, EU Values and The Western Balkans' Accession*" (EUVALWEB).

¹ Il riferimento è dall'art. 696 c.p.c., rubricato "*Prevalenza delle convenzioni e del diritto internazionale generale*" all'art. 746 "*Effetti sull'esecuzione nello Stato*". Per un commento sul Libro XI del Codice di procedura penale, cfr. E. CALVANESE, *La "nuova" assistenza giudiziaria: le rogatorie dall'estero e per l'estero*, in M.R. MARCHETTI, E. SELVAGGI (a cura di), *La nuova cooperazione giudiziaria penale. Dalle modifiche al codice di procedura penale all'ordine europeo di indagine*, Padova, 2019, p. 60 ss; G. DE AMICIS, *Lineamenti della riforma del Libro XI del Codice di procedura penale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 19 aprile 2019; F. RUGGIERI, *Il Libro XI del codice di rito. Guida minima*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 1766 ss.; S. MARCOLINI, *Le modifiche in tema di estradizione*, in F. RUGGIERI (a cura di), *Processo penale e regole europee. Atti, diritti, soggetti e decisioni*, Torino, 2018, p. 116 ss; S. ARASI, "*Nuovi*" rapporti giurisdizionali con le autorità straniere: le modifiche al codice di procedura penale, in *Proc. Pen. E giust.*, 2018, p. 580 ss.; P. MAGGIO, *Commento sistematico del Titolo IV, libro XI CPP. Effetti delle sentenze penali straniere. Esecuzione all'estero di sentenze penali italiane*, in H. BELLUTA, M. GIALUZ, L. LUPARIA (a cura di), *Codice sistematico di procedura penale, Terza edizione*, Torino, 2018, pp. 765-795; *Dossier del Senato della Repubblica italiana, Modifica del libro XI del codice di procedura penale in materia di rapporti giurisdizionali con autorità straniere, Atto del Governo n. 434*, settembre 2017, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01043709.pdf>.

Senza pretesa di esaustività, per una panoramica sulla cooperazione in Italia e nell'Unione europea in materia penale v. V. FAGGIANI, *Le crisi sistemiche dello Stato di diritto e i loro effetti sulla cooperazione giudiziaria nell'UE*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, Fasc. 2, 2019, p. 219 ss; M.A. MARANDOLA, *Cooperazione giudiziaria europea in materia penale*, Milano, 2018; G. DE AMICIS, *Dalle rogatorie all'ordine europeo di indagine: verso un nuovo diritto della cooperazione giudiziaria penale*, in *Cass. Pen.*, 2018, p. 28 ss; S. MONTALDO, *I limiti della cooperazione in materia penale nell'Unione europea*, Napoli, 2015; B. AMOROSO, *Un'Europa possibile: dalla crisi alla cooperazione*, Roma, 2014; F.P.C. IOVINO, *Riconoscimento reciproco dei provvedimenti cautelari*, in AA.VV., *Digesto del Processo Penale*, 2013, pp. 1-13; F. FALATO, *Appunti di cooperazione giudiziaria penale*, 2012; F. PALAZZO, *Corso di diritto penale, Parte generale*, 4^a ed., Torino, 2011, 191 ss.; F. MANTOVANI, *Diritto penale, Parte generale*, 7^a ed., Padova, 2011, 916 ss.; E. APRILE, F. SPIEZIA, *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo*

europeo (MAE) è data dalla legge n. 69/2005² che ha recepito la Decisione quadro 2002/584/GAI.³ Per le loro caratteristiche, tali strumenti di cooperazione giudiziaria sono, per antonomasia, limitativi della libertà personale, senza che ciò, però, possa comportare alcuna abdicazione al serio ed accurato controllo di carattere giurisdizionale che i giudici sono in dovere di effettuare in concreto.

Il discorso non può che partire proprio dal Mandato d'arresto europeo, in quanto l'art. 1, par. 1, della citata decisione quadro, prevede che esso sia emesso “*in vista dell'arresto e della consegna (...) di una persona ricercata*”; inoltre, questo è stato senza dubbio alcuno il primo vero strumento di cooperazione giudiziaria che ha comportato una rilevante, seppur parziale, rinuncia alla sovranità nazionale da parte degli Stati membri dell'Unione europea, in ragione della condivisione (e accettazione) di presupposti comuni per velocizzare la loro esecuzione, scarsamente condizionabili da scelte di opportunità politica, facendo leva su argomentazioni di carattere giuridico.

La vicenda degli indipendentisti catalani (il riferimento è al caso *Puigdemont*)⁴ ne è un esempio, dimostrando quanto l'“automatismo” della decisione sia limitato da

il Trattato di Lisbona, Padova, 2009, p. 21 ss.; G. LATTANZI, E. LUPO, *Codice di procedura penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina. Esecuzione e rapporti giurisdizionali con autorità straniera*, Milano, 2008, p. 601 ss.; C. AMALFITANO, *Conflitti di giurisdizione e riconoscimento delle decisioni penali nell'Unione Europea*, Milano, 2006, p.101 ss.; R.M. GERACI, *In tema di estradizione per l'estero*, in *Cassazione penale*, 2005, pp. 2285-2287; C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Cooperazione giudiziaria in materia penale e diritti dell'uomo*, Torino, 2004; R. ADAM, *La cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni: da Schengen a Maastricht*, in *Riv. Dir. Int.*, n. 2, 1994, p. 225 ss; G. CATELANI, D. STRIANI, *L'extradizione*, Milano, 1983; A. BRANCACCIO, *Metodi di cooperazione e assistenza giudiziaria (lettere e commissioni rogatorie, trasferimento della procedura penale)*, in AA.Vv., *Diritto penale internazionale (Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura)*, nn. 1-2, 1979, p. 104 ss.

² Legge 22 aprile 2005, n. 69, *Disposizioni per conformare il diritto interno alla 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*, in G.U. n. 98 del 29 aprile 2005. Sulle ricadute nell'ordinamento italiano del recepimento della disciplina del Mandato d'arresto europeo, cfr. G. COLAIACOVO, *Mandato d'arresto europeo e diritti fondamentali secondo la Corte di Giustizia*, in *Studium Iuris*, 2019, n. 2, p. 164 ss; M. BARGIS, *Il mandato di arresto europeo dalla decisione quadro del 2002 alle odierne prospettive*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, Fasc. 4, 2015, p. 62 ss.; G. DELLA MONICA, *Il mandato di arresto europeo*, Torino, 2013; M. CHIAVARIO, *Manuale dell'extradizione e del mandato d'arresto europeo*, Padova, 2013; P.F. Iovino, *La costituzionalità del Mandato di arresto europeo*, Roma, 2009; R.M. GERACI, *Applicabilità della disciplina del mandato di arresto europeo nel caso di successivo ingresso di uno Stato nell'Unione europea*, in *Cassazione penale*, 2008, pp. 2810-2811; R.M. GERACI, *La disciplina italiana di attuazione del mandato d'arresto europeo*, parte I, in *Studium Iuris*, 2007, fasc. 1, pp. 43-50; M. Pedrazzi (a cura di), *Mandato di arresto europeo e garanzie della persona*, Milano, 2004.

³ Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri - Dichiarazioni di alcuni Stati membri sull'adozione della decisione quadro, del 13 giugno 2002, in GUUE L 190, del 18 luglio 2002, p. 1.

⁴ La mattina del 25 marzo 2018, Carles Puigdemont, ex presidente della *Generalitat de Catalunya*, è stato arrestato dopo essere entrato nel territorio della Repubblica Federale Tedesca. Puigdemont – trasferitosi a Bruxelles il 28 ottobre 2017 per sfuggire al mandato di arresto del *Tribunal Supremo* spagnolo – si era recato in Danimarca per una conferenza e stava tornando in Belgio passando per la Germania. Nei suoi confronti era stato emesso un Mandato d'arresto europeo per i reati di ribellione (“*rebelión*”: artt. 472 e 473 c.p. spagnolo) e abuso di fondi pubblici (“*malversación de caudales públicos*”: artt. 432 e 252 c.p. spagnolo). Il tribunale regionale superiore dello stato tedesco dello Schleswig-Holstein (*Oberlandsgericht of Schleswig-Holstein*), con la sua decisione (*Beschluss*) del 5 aprile 2018, ha respinto senza esitazione la richiesta di Mandato d'arresto europeo relativa al reato di ribellione: tale reato, infatti, non rientra in alcun modo nell’“Ambito di applicazione del mandato di arresto” descritto dall'art. 2 della Decisione Quadro e anche la richiesta di estradizione appariva a prima vista inammissibile per mancanza di doppia incriminazione. Al contrario, la domanda di Mandato d'arresto europeo in relazione al secondo reato (malversazione di fondi pubblici), secondo la Corte dello Schleswig-Holstein sarebbe ammissibile, in quanto sarebbe riconducibile al reato di corruzione richiamato dalla stessa Decisione quadro. Tuttavia, la richiesta del *Tribunal Supremo* spagnolo – secondo alla Corte tedesca – non conteneva una descrizione

valutazioni pregnanti che lo Stato richiesto è comunque tenuto a fare sulla domanda di consegna⁵.

Tuttavia, è con la prassi “ordinaria” che bisogna misurarsi, analizzando, preliminarmente, i dati legati al ricorso a tale istituto, per comprenderne l'efficacia e l'efficienza, e comprendere, così, quanto sia effettivo quel necessario bilanciamento con i diritti e le garanzie fondamentali che dovrebbe connotarlo.

Già nel 2021, infatti, il Commissario per la Giustizia, Didier Reynders, dichiarava che “*il mandato d'arresto europeo è uno strumento importante che garantisce che la libera circolazione delle persone non vada a vantaggio di coloro che cercano di sottrarsi alla giustizia e che i criminali siano assicurati alla giustizia a livello transfrontaliero. Dalla sua attuazione, nel 2004, il mandato d'arresto europeo ha contribuito allo sviluppo e al mantenimento di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*”⁶.

Analizzando i dati precedenti, nel decennio 2005-2015 sono stati complessivamente emessi 133.977 mandati d'arresto e, di questi, 37.193 hanno trovato esecuzione⁷. Il numero di “eurordinanze” emesse mostra, pertanto, una tendenza in costante crescita, passando progressivamente da 6.894 a 16.144 unità⁸, costituendo una tangibile prova del buon funzionamento del principio del reciproco riconoscimento anche nell'ambito dello spazio penale europeo; inoltre, circa le consegne effettuate, si è passati dall'esecuzione di 836 euromandati nel 2005, ai 5.304 trasferimenti realizzati nel 2015⁹.

Gli ultimi dati attualmente disponibili rilevano che il numero di mandati d'arresto europei emessi negli ultimi anni nei 27 Stati membri è rimasto sostanzialmente stabile, con 20.226 mandati emessi nel 2019 e 17.471 emessi nel 2018, a conferma che il mandato

sufficiente delle circostanze in cui il reato è stato commesso nonché dei motivi del censurato tale da rendere possibile una connessione sufficiente con il comportamento di Puigdemont. Il caso ha recentemente anche coinvolto la Corte di Giustizia, adita direttamente dal catalano con ricorso per annullamento allo scopo di ottenere l'invalidità di un atto del Parlamento europeo volto ad attestare la sua non-qualifica quale europarlamentare (da cui sarebbe derivata l'immunità per il caso di specie), v. CGUE (Tribunale, Sesta Sezione ampliata), sentenza del 6 luglio 2022, causa T-388/19, *Carles Puigdemont i Casamajó e Antoni Comín i Oliveres c. Parlamento europeo*. Per alcuni commenti sul rapporto tra il meccanismo del MAE e sul caso in parola, v. L. FOFFANI, *The Case Puigdemont: The Stress-Test of the European Arrest Warrant*, *European Criminal Law Review*, 2018, p. 196 ss.; S. BRAUM, *The Carles Puigdemont Case: Europe's Criminal Law in the Crisis of Confidence*, in *German Journal*, Vol. 19, n. 6, 2018, p. 1350 ss.; D. SARMIENTO, *The Strange (German) Case of Mr. Puigdemont's European Arrest Warrant*, in *Verfassungsblog*, 11 aprile 2018; A. WEYEMBERGH, *The Puigdemont Case Exposes Challenges in the European Arrest Warrant*, in *CEPS*, 13 dicembre 2017.

⁵ Circa le problematiche dettate da tale automatismo si rimanda, *inter alia*, a G. SORRENTINO, *Mandato d'arresto europeo (M.A.E.): il problema dei diritti fondamentali*, in *Salvis Juribus*, 21 maggio 2022; L. SCOLLO, *La riforma del Mandato d'Arresto Europeo. Meno diritto e più diritti*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2021; V. Picciotti, *La riforma del mandato di arresto europeo. Note di sintesi a margine del d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 10*, in *La Legislazione Penale*, 12 aprile 2021; A. BUSACCA, *Criticità della disciplina del mandato di arresto europeo nella fase antecedente la convalida e disparità di trattamento rispetto alle misure precautelari previste dal codice di procedura penale italiano*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 18 gennaio 2017; V. RANALDI, *Cooperazione giudiziaria in materia penale – Il mandato d'arresto europeo nella giurisprudenza italiana*, Roma, 2013, p.21 ss.; G. PALLADINO, *Il Mandato d'Arresto Europeo, tra appiattimento e preservazione della tutela personale*, in *Diritto.it*, 2 giugno 2007.

⁶ Comunicato stampa della Commissione europea, *Unione della sicurezza: più di 20.000 mandati d'arresto europei emessi nel 2019*, del 9 agosto 2021, Allegato III, https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/unione-della-sicurezza-piu-di-20000-mandati-darresto-europei-emessi-nel_it.

⁷ Commission Staff Working Document, *Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant - Year 2015*, del 28 settembre 2017, SWD(2017) 320 final, https://commission.europa.eu/system/files/2019-09/replies_to_questionnaire_on_eaw_2015_eu_en.pdf.

⁸ Ivi, p. 4.

⁹ *Ibidem*.

d'arresto europeo resta uno strumento essenziale nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale sin dal suo avvio, avvenuto nel 2004¹⁰.

In totale, nel 2019, più di 5.000 persone sono state effettivamente consegnate a livello transfrontalieri (per categorie di reati comunemente identificate in furti e danneggiamenti – i più diffusi –, seguiti dai reati legati alla droga, alla frode e alla corruzione)¹¹.

Il 20 luglio scorso sono stati poi diffusi i risultati dell'ultimo questionario disponibile sul funzionamento dell'istituto¹².

Sulla base delle risposte presentate si possono trarre solo conclusioni generali, in quanto i dati forniti non sono completi; d'altro canto, le conclusioni riflettono ampiamente le stesse tendenze identificate nel 2020¹³, ma con alcune differenze.

In particolare, va evidenziato che: i principali indicatori sul numero di procedimenti avviati, arresti e procedure di consegna effettive sono stati piuttosto stabili, vale a dire che gli arresti e le procedure di consegna sono rimasti sostanzialmente coerenti in percentuale dei procedimenti avviati; alcuni Stati membri non rispettano gli obblighi previsti dalla decisione quadro in merito ai termini per decidere se eseguire un MAE; si è registrato un allungamento della durata delle procedure, probabilmente anche a causa della pandemia di COVID-19 (ovvero, una durata media pari a 56 giorni, che si riducono drasticamente a 14 in caso di consenso alla *traditio* da parte dell'arrestato); infine, l'art. 4, par. 6, della Decisione quadro – in cui lo Stato membro di esecuzione assume l'esecuzione di una pena – rappresenta la percentuale più elevata (31%) di motivi di non esecuzione rispetto ad altri motivi obbligatori e facoltativi previsti dagli artt. 3, 4 e 4-*bis* della Decisione quadro¹⁴.

Nel 2021 la Commissione ha avviato i procedimenti di infrazione nei confronti di tutti gli Stati membri soggetti a tali procedimenti per recepimento incompleto e/o errato della decisione quadro nei loro ordinamenti giuridici nazionali; inoltre, al luglio 2023, la Commissione ha inviato 26 lettere di costituzione in mora nei confronti di tutti gli Stati

¹⁰ Circa il discusso avvio del MAE, cfr. G. MARRA, *Mandato d'arresto europeo, efficienza e diritto penale comunitario*, 2004; M. PANEBIANCO, *L'approvazione parlamentare del mandato d'arresto europeo*, in M. PEDRAZZI (a cura di), *Mandato di arresto europeo e garanzie della persona*, Milano, 2004, 187 ss.; S. MANACORDA, *Il mandato di arresto europeo nella prospettiva sostanzial-penalistica: implicazioni teoriche e ricadute politico-criminali*, in *RIDPP*, 2004, 789 ss.; K. LAPINSKAS, *Le mandat d'arrêt européen du point de vue des Cours constitutionnelles européennes*, in https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pv/586/586174/586174fr.pdf; J. PRADEL, *Le mandat d'arrêt européen, un premier pas vers une révolution copernicenne dans le droit français de l'extradition*, 2004; E. CALVANESE, G. DE AMICIS, *Dalla Convenzione di Parigi al Vertice di Laeken, la lunga strada del mandato d'arresto europeo*, in *Guida al diritto*, n. 5, 2002, p. 106 ss.; L. SALAZAR, *Il mandato d'arresto europeo: un primo passo verso il mutuo riconoscimento delle decisioni penali*, in *Diritto penale e processo*, Fasc. 2, 2002; V. CAIANIELLO, G. VASSALLI, *Parere sulla proposta di decisione - quadro sul mandato di arresto europeo*, in *CP*, 2002, p. 462 ss.

¹¹ Maggiori dettagli sulle statistiche principali afferenti al MAE sono disponibili all'indirizzo https://commission.europa.eu/publications/replies-questionnaire-quantitative-information-practical-operation-european-arrest-warrant_it.

¹² Il questionario, erogato annualmente dalla Commissione agli Stati Membri, riguarda informazioni quantitative provenienti dagli Stati membri che agiscono sia come Stati di emissione che come Stati di esecuzione. Si tratta di dati su una serie di punti, tra cui il numero di MAE emessi ed eseguiti, il numero di persone arrestate, i tipi di reati contemplati, i motivi del rifiuto e la durata della procedura di consegna. Dalle risposte ricevute la Commissione ritiene di poter trarre solo conclusioni generali, in quanto le risposte medesime non forniscono una serie di dati definibile completa. Tant'è che non tutti gli Stati Membri rispondono a tutte le domande presenti nel questionario e i tassi di risposta sono variati nel corso degli anni, rendendo alle volte complessi i confronti statistici.

¹³ Commission Staff Working Document, *Statistics on the practical operation of the European arrest warrant – 2020*, dell'8 dicembre 2022, SWD(2022) 417 final.

¹⁴ Ivi, p. 27.

membri (tranne la Danimarca)¹⁵, con l'auspicio che quelli interessati potranno verosimilmente modificare le loro leggi nazionali per allinearle alla Decisione quadro.

Tuttavia, un parametro fondamentale, incidente sull'interpretazione dei dati statistici, deve essere preso in debita considerazione: le diverse modalità con cui l'eurordinanza può essere trasmessa.

Infatti, le autorità giudiziarie nazionali hanno fatto ampio ricorso alle segnalazioni nel SIS¹⁶, il mezzo più frequentemente utilizzato: spesso, infatti, le autorità di contrasto non conoscono l'esatta localizzazione della persona ricercata e non sono, pertanto, in grado di trasmettere la richiesta di consegna alla corretta autorità giudiziaria, competente territorialmente.

Da ciò deriva la necessità di leggere il dato quantitativo fornito dalla Commissione considerando un altro aspetto: numerosi mandati trasmessi rimangono pendenti per un significativo lasso temporale, cioè fino al rintracciamento dell'individuo sottoposto alla procedura di cooperazione.

2. Il mandato d'arresto ed il controllo di proporzionalità

Pare allora corretto concludere che il legislatore europeo sia riuscito nel proprio intento: assicurare alle autorità di contrasto dei Paesi europei la disponibilità di uno strumento rapido ed efficace, in grado di rispondere alle sempre più pressanti esigenze securitarie dettate dallo sviluppo su scala transnazionale della criminalità.

Proprio alla luce delle esigenze che hanno condotto all'introduzione della procedura semplificata di consegna, è possibile tuttavia muovere un'importante critica alla disciplina contenuta nella Decisione quadro e, soprattutto, al massiccio ricorso che ne è stato fatto negli anni.

Non bisogna dimenticare, invero, che l'approvazione della Decisione quadro 2002/584/GAI ha seguito di poco gli attentati alle *Twin Towers* ed ha rappresentato –

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Art. 9 Decisione quadro 2002/584/GAI: “1. Quando il luogo in cui si trova il ricercato è conosciuto, l'autorità giudiziaria emittente può comunicare il mandato d'arresto europeo direttamente all'autorità giudiziaria dell'esecuzione. 2. L'autorità giudiziaria emittente può, in ogni caso, decidere di segnalare la persona ricercata nel Sistema di Informazione Schengen (SIS). 3. Siffatta segnalazione è effettuata conformemente alle disposizioni dell'articolo 95 della convenzione del 19 giugno 1990, di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni. Una segnalazione nel Sistema di Informazione Schengen equivale a un mandato d'arresto europeo corredato delle informazioni di cui all'articolo 8, paragrafo 1. Per un periodo transitorio, fintanto che il SIS non sarà in grado di trasmettere tutte le informazioni di cui all'articolo 8, la segnalazione equivarrà ad un mandato d'arresto europeo in attesa del ricevimento in debita forma dell'originale da parte dell'autorità giudiziaria dell'esecuzione”. V. sul punto B. NASCIBENE, *Lo spazio Schengen: libertà di circolazione e controlli alle frontiere esterne*, in *L'Italia e Schengen, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra problemi applicativi e prospettive*, in *Atti del Convegno del Comitato di controllo sull'attuazione e il funzionamento della Convenzione di Schengen*, Camera dei Deputati, Roma, 1998, p. 23 ss.

Il sistema d'informazione Schengen è stato rafforzato nel 2018 mediante norme aggiornate per arginare le lacune del sistema, introducendo modifiche essenziali relativamente ai tipi di segnalazioni inseriti, v. Regolamento (UE) 2018/1862 del Parlamento europeo e del Consiglio, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, che modifica e abroga la decisione 2007/533/GAI del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 1986/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2010/261/UE della Commissione, del 28 novembre 2018, in GUUE L 312, del 7 dicembre 2018, p. 56.

unitamente alla Decisione quadro 2002/475/GAI¹⁷, sulla lotta contro il terrorismo, e alla Decisione 2002/187/GAI¹⁸, concernente l'istituzione di Eurojust – una delle prime risposte fornite dall'Unione alla minaccia rappresentata dal terrorismo internazionale¹⁹.

Da ciò si evince che lo strumento del Mandato d'arresto è stato elaborato al fine di contrastare, anzitutto, *gravi forme di criminalità*.

Sembra lecito avanzare qualche dubbio circa l'opportunità di farvi ricorso per reprimere reati di gravità medio-bassa.

Tuttavia, la tendenza all'emissione di eurordinanze per fronteggiare i cd. reati minori non pare essere in via di superamento, conducendo una parte della dottrina a domandarsi se il mandato d'arresto europeo non sia vittima del proprio stesso successo.

A tali rilievi non sono, peraltro, rimaste insensibili le istituzioni dell'Unione che si sono chieste quale sia l'attuale equilibrio raggiunto.

Per rispondere, occorre valutare il rispetto del principio di proporzionalità,

Anche perché, già nel 2005²⁰, alcuni Stati membri ponevano all'attenzione del Consiglio dell'Unione la circostanza che la Decisione quadro non contemplasse alcun previo controllo di proporzionalità, funzionale all'emissione dell'euromandato, garantendo così la possibilità di ricorrere alla procedura di consegna anche per illeciti bagatellari, qualora rientranti nel campo di applicazione delineato dall'art. 2, par. 1²¹.

Tant'è vero che, nel 2011, la Commissione rilevava come gli Stati membri non effettuassero un uniforme controllo di proporzionalità in sede di emissione del mandato d'arresto e come una tale mancanza rischiasse di determinare “*un effetto sproporzionato sulla libertà delle persone ricercate (...) [oltre che un] effetto negativo (...) sulla fiducia nel sistema di mandato d'arresto europeo*”²².

Le descritte sollecitazioni hanno più volte condotto alla revisione del manuale sull'emissione e l'esecuzione del Mandato d'arresto europeo. In quello pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 6 ottobre 2017 (p. 14, par. 2.4. Proporzionalità), si legge, testualmente: “*il MAE dovrà sempre essere proporzionato allo*

¹⁷ Decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, *sulla lotta contro il terrorismo*, del 13 giugno 2002, in GUUE L 164, del 22 giugno 2002, p. 3.

¹⁸ Decisione 2002/187/GAI del Consiglio, *che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità*, del 28 febbraio 2002, in GUUE L 63, del 6 marzo 2002, p. 1.

¹⁹ Tra le risposte ed atti più recenti, invece, si segnala l'azione del Consiglio europeo, *Conclusioni*, 11 dicembre 2020, EUCO 22/20, Sezione IV. “*Sicurezza*”, ove i leader dell'UE hanno ribadito la loro unità nella lotta alla radicalizzazione, al terrorismo e all'estremismo violento. Si guardi anche al “nuovo” Regolamento (UE) 2021/784 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo al contrasto della diffusione di contenuti terroristici online*, del 29 aprile 2021, in GUUE L 172, del 17 maggio 2021, p. 79. Ancor più di recente, la presidenza del Consiglio e i rappresentanti del Parlamento europeo hanno raggiunto a fine 2022 un accordo provvisorio su un prossimo regolamento relativo allo scambio digitale di informazioni nei casi di terrorismo, v. Comunicato stampa del Consiglio, *La presidenza del Consiglio e il Parlamento europeo raggiungono un accordo provvisorio per migliorare lo scambio di informazioni nei casi di terrorismo*, 14 dicembre 2022.

²⁰ Comunicato stampa della Commissione europea, *Commission reports on European arrest warrant: 56,000 persons surrendered since 2005, Member States need to improve implementation*, del 2 luglio 2020; Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *sull'attuazione della decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*, del 2 luglio 2020, COM(2020) 270 final.

²¹ Art. 2, par. 1 Decisione quadro 2002/584/GAI: “*Il mandato d'arresto europeo può essere emesso per dei fatti puniti dalle leggi dello Stato membro emittente con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà della durata massima non inferiore a dodici mesi oppure, se è stata disposta la condanna a una pena o è stata inflitta una misura di sicurezza, per condanne pronunciate di durata non inferiore a quattro mesi*”.

²² Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *sull'attuazione dal 2007 della decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*, dell'11 aprile 2011, COM/2011/0175 def.

scopo perseguito. Anche se le circostanze del caso rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 2, paragrafo 1, della decisione quadro sul MAE, si consiglia alle autorità giudiziarie emittenti di valutare se, nel caso specifico, l'emissione di un MAE sia una misura giustificata. Considerate le gravi conseguenze dell'esecuzione di un MAE sulla libertà del ricercato e le restrizioni alla sua libertà di movimento, le autorità giudiziarie emittenti dovranno valutare una pluralità di fattori al fine di determinare se l'emissione del MAE sia giustificata. In particolare, potranno tenere conto dei fattori seguenti: a) la gravità del reato, ad esempio il danno o il pericolo causati; b) la pena che sarà probabilmente irrogata qualora il ricercato sia giudicato colpevole del reato di cui è accusato, ad esempio l'eventuale applicazione di una pena privativa della libertà; c) la probabilità dell'assoggettamento a custodia della persona nello Stato membro emittente dopo la consegna; d) gli interessi delle vittime del reato. Le autorità giudiziarie emittenti dovranno considerare altresì la possibilità di ricorrere ad altre misure per la cooperazione giudiziaria invece che all'emissione di un MAE. Altri atti normativi unionali riguardanti la cooperazione giudiziaria in materia penale prevedono misure diverse che, in molte situazioni, sono efficaci ma meno coercitive (...). In termini più generali, effettuare una verifica della proporzionalità prima dell'emissione di un MAE può rafforzare la fiducia reciproca tra le autorità competenti degli Stati membri e contribuisce, quindi, significativamente al buon funzionamento del MAE in tutta l'Unione".

Purtroppo, tale approccio non pare rappresentare una soluzione sufficiente e adeguata alle problematiche riscontrate: nutrita giurisprudenza che si è pronunciata sul tema dimostra un elevato grado di disomogeneità di tutela delle garanzie.

Al pari di quanto constatato in relazione allo spazio penale europeo, anche nella stessa Decisione quadro 2002/584/GAI si riscontrano alcuni elementi sintomatici della consapevolezza circa il mancato raggiungimento di un condiviso e sufficiente livello di tutela delle garanzie da parte di tutti i membri dell'Unione: già il considerando n. 8 fa riferimento al “controllo sufficiente” che le autorità giudiziarie devono operare sul mandato emesso, al fine di assumere una decisione relativamente alla sua esecuzione²³.

Il dato letterale del considerando impone, quindi, di pretendere che l'eurordinanza non venga automaticamente riconosciuta dallo Stato membro di rifugio e, conseguentemente, faccia emergere come sul merito degli stessi residui un margine di valutazione dell'autorità giudiziaria, seppur più ristretto rispetto a quello proprio delle tradizionali procedure estradizionali.

3. La sentenza della Cassazione penale italiana del 3 maggio 2023: quali conclusioni?

Nella casistica, esemplificativo di come questa procedura sia intesa dall'interprete italiano è l'originale precedente costituito dalla recente sentenza della Suprema Corte²⁴ in tema di verifica del rispetto del principio del contraddittorio in rapporto con il principio di specialità.

Con essa è stato stabilito che, “in conformità all'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea degli artt. 27, parr. 3, lett. g) e 4 e 28, par. 3, della

²³ Il considerando 8 della Decisione quadro 2002/584/GAI rileva: “Le decisioni relative all'esecuzione di un mandato d'arresto europeo devono essere sottoposte a un controllo sufficiente, il che implica che l'autorità giudiziaria dello Stato membro in cui la persona ricercata è stata arrestata dovrà prendere la decisione relativa alla sua consegna”.

²⁴ Cassazione penale, Sez. VI, sentenza del 3 maggio 2023, n. 19471.

decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio del 26/02/2009, nella procedura di estensione della consegna allo Stato di emissione deve essere necessariamente rispettato il principio del contraddittorio, garantendo al consegnato, in applicazione analogica di quanto previsto dall'art. 710, comma 1, c.p.p. per la procedura di estensione dell'estradizione, la possibilità di manifestare opposizione, per il tramite del proprio difensore, in un'udienza camerale all'uopo fissata, la cui mancata celebrazione determina una nullità ex art. 178, comma 1, lett. c), c.p.p."

Secondo la Corte, la legge n. 69/2005, come successivamente modificata dal d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 10²⁵, non contiene alcuna disciplina espressa della procedura di estensione della consegna richiesta dallo Stato membro di emissione di un precedente mandato già eseguito dallo Stato membro richiesto.

Infatti, l'art. 26, co. 3, della citata legge testualmente prevede che *"successivamente alla consegna, ove lo Stato membro di emissione richieda di sottoporre la persona a un procedimento penale ovvero di assoggettare la stessa a un provvedimento coercitivo della libertà, provvede la corte di appello che ha dato esecuzione al mandato d'arresto. A tale fine, la corte verifica che la richiesta dello Stato estero contenga le informazioni indicate dall'art. 8, paragrafo 1, della decisione quadro munite di traduzione e decide entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta. L'assenso è rilasciato quando il reato per il quale è richiesto consente la consegna di una persona ai sensi della decisione quadro. La corte può rifiutare l'assenso unicamente quando ricorre uno dei casi di cui agli artt. 18, 18-bis e 18-ter"*.

La norma, quindi, si limita ad indicare la competenza che è attribuita alla stessa Corte di appello che ha dato esecuzione al mandato d'arresto, e, richiamando i presupposti previsti dall'art. 8, par. 1 della decisione che attengono al contenuto ed alla forma del Mandato di arresto europeo, detta solo i criteri di valutazione che la Corte di appello è tenuta ad osservare per decidere sulla richiesta di estensione, sulla falsariga delle stesse verifiche necessarie per la decisione sull'esecuzione della consegna.

Per manifestare la rinuncia al principio di specialità, il soggetto consegnato deve essere sentito con le garanzie della presenza di un difensore e di un interprete se necessario, ma, con riguardo alle forme con cui si possa procedere all'ascolto della persona consegnata, la legge è silente, né si registravano specifici orientamenti giurisprudenziali sul punto da parte dei giudici italiani.

Tuttavia, con riferimento all'estensione della consegna disciplinata dagli artt. 27 e 28 della Decisione quadro²⁶ è intervenuta la Corte di Giustizia dell'Unione europea (sentenza del 26 ottobre 2021, *HM e TZ*)²⁷, che, pronunciando sulle domande

²⁵ Decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10, *Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri, in attuazione delle delega di cui all'articolo 6 della legge 4 ottobre 2019, n. 117*, in G.U. n. 30 del 5 febbraio 2021.

²⁶ Rubricati rispettivamente *"Eventuali azioni penali per altri reati"* e *"Consegna o estradizione successiva"*.

²⁷ CGUE (Prima Sezione), sentenza del 26 ottobre 2021, cause riunite C-428/21 e C-429/21 PPU, *HM e TZ*. Dettagli sentenza. Il 26 ottobre 2021, la Prima Sezione della Corte ha pronunciato una sentenza nell'ambito di un mandato d'arresto europeo in merito all'applicazione del diritto della persona consegnata di essere ascoltata. Nella causa C-428/21, le autorità olandesi ritenevano di decidere che HM fosse consegnato all'Ungheria ai fini di un'azione penale a fronte dell'accusa di riciclaggio di denaro. Successivamente l'autorità giudiziaria ungherese chiedeva alle autorità olandesi di acconsentire alla persecuzione di HM per altri reati commessi prima della sua consegna ai sensi della procedura di cui art. 27, par. 3 della Decisione quadro 2002/584. Tuttavia, HM non poteva esercitare efficacemente i suoi diritti di difesa dinanzi all'autorità di esecuzione in quanto detenuto in Ungheria e la Decisione quadro non conterrebbe alcuna disposizione che disciplini il diritto di essere ascoltato della persona consegnata ai sensi dell'art. 27. Analogamente, nella causa C-429/21, un'autorità giudiziaria belga chiedeva al giudice di rinvio (Tribunale

pregiudiziali proposte ai sensi dell'art. 267 TFUE dal Tribunale di Amsterdam, ha dettato una interpretazione delle menzionate disposizioni, riconoscendo non solo il diritto dell'interessato all'audizione da parte dello Stato richiedente – nel cui territorio egli si trovi già presente – ma soprattutto ha affermato che lo Stato dell'esecuzione deve prendere cognizione di tutti gli elementi necessari per la decisione “*con piena cognizione di causa e nel pieno rispetto dei diritti della difesa della persona interessata*”²⁸.

Tale interpretazione, vincolante per ogni Stato membro, porta non solo ad escludere che possa ritenersi legittima nel nostro ordinamento una procedura di estensione della consegna che prescindendo del tutto dalle regole del contraddittorio, inevitabilmente lesiva dei diritti di difesa della persona interessata, ma impone di dare applicazione alla normativa di estensione dell'extradizione prevista dal Codice di procedura penale, nei limiti della sua compatibilità con la speciale disciplina del Mandato di arresto europeo, al fine di evitare vuoti normativi che costituirebbero ragione più che fondata di illegittimità costituzionale del nostro sistema.

Nel caso di specie, la Corte di appello ha emesso la propria decisione sulla estensione della consegna senza garantire alcun contraddittorio con la difesa, avendo ritenuto sufficiente la trasmissione da parte dello Stato richiedente del verbale di audizione della persona interessata.

La Suprema Corte non ha accolto tanto le censure in ordine alla procedura seguita per l'audizione della persona interessata da parte dell'Autorità giudiziaria dello Stato richiedente e riguardanti le modalità di svolgimento del procedimento estero di audizione dell'interessato (senza l'assistenza di un difensore, comunque avvisato dell'atto, ma non intervenuto), quanto quelle afferenti alla procedura svoltasi davanti all'organo giurisdizionale procedente nello Stato richiesto, che, invece, non aveva ritenuto di dover garantire alcuna forma di contraddittorio.

Sebbene i dati confermino un tendenziale successo dell'istituto più problematico tra quelli previsti nell'ambito della cooperazione giudiziaria, seppur dopo 18 anni di operatività e diversi correttivi – sia legali che convenzionali – il Mandato d'arresto europeo si dimostra uno strumento che va maneggiato con estrema accortezza e con una cauta dosimetria in quanto, però, mal si concilia con il sempre più massiccio ricorso a banche dati condivise: nonostante abbiano il pregio di essere particolarmente tempestive, queste soffrono dell'ancestrale difetto di essere estremamente “sintetiche” e, perciò, inadatte a consentire rapidi controlli circa l'effettivo rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni individuo.

di Amsterdam) di acconsentire alla consegna di TZ alla Germania ai sensi dell'art. 28, par. 3 della disciplina Decisione quadro nella prospettiva di perseguire TZ per reati diversi da quelli per i quali era stato originariamente consegnato. Anche qui, poiché TZ era detenuto in Belgio, non poteva esercitare i suoi diritti di difesa dinanzi all'autorità di esecuzione nel corso dell'esame della richiesta emessa dall'autorità giudiziaria belga. Pertanto, il giudice di rinvio domandava alla Corte di giustizia di chiarire dinanzi a quale Stato membro la persona consegnata deve esercitare il proprio diritto di essere ascoltato nell'ambito della procedura di assenso prevista dall'art. 27, par 3, lett. g) e par. 4 nonché all'art. 28, par. 3 della Decisione quadro. Sulla sentenza cfr. A. KLIP, *A Next Level Model for the European Arrest Warrant*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 30, n. 2, 2022, pp. 121-123; M. BARGIS, *La Corte di Giustizia si pronuncia sul diritto della persona consegnata a essere sentita dall'autorità giudiziaria dell'esecuzione nei casi di richiesta di assenso previsti dall'art. 27 §§ 3 lett. g e 4 e dall'art. 28 § 3 decisione quadro sul M.A.E.*, in *SistemaPenale*, 1° dicembre 2021; S. HYMAN, *Meanwhile...in Europe...*, in *Crimeline*, 8 novembre 2021.

²⁸ CGUE, *HM e TZ*, cit., parr. 71 e 73.