

Ar2

Valentina Ranaldi

Cooperazione giudiziaria in materia penale

Il mandato di arresto europeo nella giurisprudenza italiana



Copyright © MMXIII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/ A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-6075-9

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: giugno 2013

Une chose n'est pas juste
parce qu'elle est loi; mais
elle doit être loi parce qu'elle
est juste.

Montesquieu, *Cahiers*

- 13 *Abbreviazioni*
- 15 *Prefazione*

PARTE I

La cooperazione giudiziaria europea in materia penale: evoluzione storica e quadro giuridico

- 21 Capitolo I
La cooperazione giudiziaria in materia penale in Europa prima del Trattato di Maastricht: le Convenzioni del Consiglio d'Europa e gli Accordi di Schengen
1. Il Consiglio d'Europa: un approccio intergovernativo della cooperazione giudiziaria in materia penale, 21 - 1.1. La Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957, 22 - 1.1.1. Reati per i quali non è ammessa l'estradizione, 25 - 1.1.2. Cittadinanza ed estradizione, 27 - 1.1.3. Territorialità della giurisdizione, 28 - 1.1.4. La procedura di estradizione, 30 - 1.2. Il Protocollo addizionale del 1975, 31 - 1.3. Il Secondo Protocollo addizionale del 1978, 33 - 1.4. La Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 1959, 35 - 1.5. Il Protocollo addizionale del 1978, 37 - 1.6. Il Secondo Protocollo addizionale del 2001, 37 - 2. La creazione dello "spazio giudiziario europeo" e l'istituzionalizzazione della cooperazione di polizia, 38 - 3. Una cooperazione giudiziaria tra sovrapposizioni giuridiche ed esitazioni diplomatiche, 41 - 4.

Gli Accordi di Schengen: l'idea di una cooperazione giudiziaria in materia penale come risposta all'abolizione delle frontiere, 45

49 Capitolo II

“Giustizia e affari interni”: la collocazione della cooperazione giudiziaria in materia penale, nell'UE a pilastri, in uno dei settori intergovernativi

1. Il Trattato di Maastricht e la creazione di un nuovo ambito di cooperazione intergovernativa nel quadro dell'Unione europea, 50 – 2. *Segue*: le principali realizzazioni nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale in vigore del Trattato di Maastricht, 58 – 3. Il Trattato di Amsterdam e l'affermazione dell'architettura intergovernativa dell'ambito GAI, 63 – 3.1. La mancata comunitarizzazione della cooperazione giudiziaria in materia penale, 64 – 3.2. Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia, 66 – 3.3. L'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'Unione, 67 – 3.4. Gli obiettivi del nuovo terzo pilastro, 68 – 3.5. Le modifiche delle competenze delle istituzioni comunitarie nel riformato terzo pilastro, 71 – 3.6. Gli atti normativi del terzo pilastro, 75 – 3.7. *Segue*: natura giuridica delle decisioni quadro, 79 – 3.7.1. Sul carattere vincolante delle decisioni quadro, 80 – 3.7.2. Il recepimento delle decisioni quadro: la mancata previsione di un controllo giurisdizionale, 80 – 3.7.3. Sull'esclusione dell'efficacia diretta delle decisioni quadro, 82 – 3.7.4. Sull'applicabilità del principio di interpretazione conforme alle decisioni quadro, 84 – 3.7.5. Le decisioni quadro ed il ravvicinamento delle legislazioni, 87

91 Capitolo III

La cooperazione giudiziaria in materia penale dopo il Trattato di Lisbona

1. La riforma dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia secondo il Trattato di Lisbona: principali innovazioni, 94 – 2.

L'analisi delle principali disposizioni in materia di cooperazione giudiziaria penale nel Trattato di Lisbona, 105

PARTE II

Mandato d'arresto europeo: la decisione quadro e il superamento dell'estradizione

115 Capitolo I

La genesi del mandato d'arresto europeo: dal Vertice di Tampere all'adozione della decisione quadro n. 584 del 2002

1. Le conclusioni del Consiglio di Tampere, 115 – 2. Il principio del mutuo riconoscimento, 117

123 Capitolo II

La decisione quadro del Consiglio 2002/584/GAI relativa al mandato d'arresto europeo: quadro giuridico

1. Il campo di applicazione della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo, 123 – 1.1. *Ratione personae*, 123 – 1.2. *Ratione materiae*, 123 – 1.2.1. La “lista positiva” dei reati di cui all'articolo 2 paragrafo 2: il superamento del requisito della doppia incriminazione, 125 – 1.2.2. I reati “fuori lista”, 129 – 1.3. *Ratione temporis*, 130 – 2. La procedura di consegna prevista dalla decisione quadro sul mandato d'arresto europeo, 131 – 2.1. Il ruolo dell'Esecutivo, 133 – 2.2. Il ruolo dell'autorità giudiziaria dello Stato di esecuzione, 135 – 2.3. L'esecuzione della richiesta, 136 – 3. I motivi di rifiuto della consegna previsti dal mandato d'arresto europeo, 138 – 3.1. I motivi di non esecuzione obbligatoria del mandato d'arresto europeo (articolo 3), 138 – 3.2. I motivi di non esecuzione facoltativa del mandato d'arresto europeo (articolo 4), 140 – 3.3. I casi di consegna “condizionata” (articolo 5), 144 – 3.4. I motivi di rifiuto non normativamente previsti, 146

149 Capitolo III
Mandato d'arresto europeo ed estradizione

1. I rapporti con le precedenti convenzioni di estradizione tra Stati membri dell'Unione europea, 154 – 2. L'evoluzione della disciplina in materia di estradizione dei cittadini, 164 – 3. Il reato politico nelle convenzioni di estradizione e nella decisione quadro, 166 – 4. Il (parziale) superamento del principio di doppia incriminazione, 168 – 5. La rivisitazione del principio di specialità, 175

PARTE III

Il mandato d'arresto europeo nell'ordinamento giuridico italiano: la legge di attuazione della decisione quadro e la giurisprudenza delle Corti italiane in materia

181 Capitolo I
L'adozione della legge n. 69 del 2005 attuativa della decisione quadro

1. La problematica adozione della legge n. 69 del 2005 di esecuzione della decisione quadro 2002/584/GAI, 181 – 2. Disposizioni di principio, 183 – 2.1. Le garanzie costituzionali, 184 – 2.2. La riserva parlamentare sulle modifiche dell'articolo 2, paragrafo 2, della decisione quadro, 187 – 2.3. Il Ministro della Giustizia come autorità centrale, 187

189 Capitolo II
La procedura passiva di consegna: problematicità della legge di attuazione e soluzioni giurisprudenziali

1. La disciplina della legge di attuazione in merito alla procedura passiva di consegna: disposizioni introduttive, 189 – 1.1. La garanzia giurisdizionale di cui all'articolo 5 della legge di attuazione, 190 – 1.2. Il contenuto del mandato d'arresto, 191 – 1.3. Il contraddittorio ripristino della doppia punibilità nella legge di attuazione italiana: l'articolo 7, 195 – 1.4. L'articolo 8

della legge n. 69 del 2005: problematiche e incongruenze, 197 – 2. Le fasi della procedura passiva di consegna: avvio della procedura di consegna, 200 – 2.1. Inizio del procedimento e arresto, 203 – 2.2. Consenso e termini di consegna, 205 – 2.3. Decisione sulla richiesta di esecuzione, 210 – 3. Condizioni ostative e rifiuto della consegna: problematiche relative all'articolo 18 della legge n. 69 del 2005, 212 – 3.1. I limiti massimi della carcerazione preventiva di cui all'articolo 18, lettera e): la giurisprudenza nel merito, 215 – 3.1.1. La controversa sentenza *Cusini* della Corte di Cassazione, 215 – 3.1.2. L'ordinanza n. 109 del 2008 della Corte Costituzionale, 217 – 3.2. Altri motivi di rifiuto della consegna ai sensi dell'articolo 18, 217 – 3.3. La giurisprudenza in merito all'articolo 18, lettera r), 224 – 3.3.1. Le pronunce della Corte di Cassazione, 224 – 3.3.2. La giurisprudenza della Corte Costituzionale: la sentenza n. 227 del 24 giugno 2010, 228 – 3.3.3. L'ordinanza n. 85 dell'11 marzo 2011, 229 – 3.4. *Segue*: altri punti dell'articolo 18, 229 – 4. Ultime fasi della procedura passiva di consegna: garanzie richieste allo Stato membro di emissione ex articolo 19, 232 – 4.1. L'ordinanza della Corte Costituzionale n. 374 del 27 dicembre 2010 in merito all'articolo 19, 235 – 4.2. Concorso di richieste di consegna, 235 – 4.3. Esecuzione della consegna, 237

243 Capitolo III

La procedura attiva di consegna alla luce della giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale

1. Il funzionamento della procedura attiva di consegna, 243 – 1.1. La sentenza n. 143 del 2008 della Corte Costituzionale in merito alla computabilità della custodia cautelare all'estero, 247 – 2. Le misure reali, spese e disposizioni finali, 248

251 *Considerazioni conclusive*

263 *Appendice di documentazione*

1. Decisione quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (Dec. 2002/584/GAI del 13 giugno 2002), 263 – 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, 291

321 *Indice degli Autori*

325 *Indice degli atti citati*

329 *Indice della giurisprudenza citata*

Abbreviazioni

AFDI	Annuaire français de droit international
Annuario dir. internaz.	Annuario di diritto internazionale
Cass. pen.	Cassazione penale
C.M.L. Rev.	Common Market Law Review
Dir. com. scambi internaz.	Diritto comunitario degli scambi internazionali
Dir. giust.	Diritto e giustizia
Dir. pen. e processo	Diritto penale e processo
Dir. pubbl. comp. eur.	Diritto pubblico comparato ed europeo
Dir. Un. eur.	Diritto dell'Unione europea
Doc. giust.	Documenti e giustizia
EJCLCJ	European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice
Foro it.	Foro italiano
German Y.I.L.	German Yearbook of International Law
Giur. cost.	Giurisprudenza costituzionale
Giur. it.	Giurisprudenza italiana
Giusto proc.	Giusto processo
G.U.C.E.	Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee
Guida dir.	Guida al diritto
G.U.U.E.	Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea

Int. Comp. Law Q.	International and Comparative Law Quarterly
Legisl. pen.	Legislazione penale
Nss. D. I.	Nuovissimo Digesto italiano
Quaderni cost.	Quaderni costituzionali
Questione giust.	Questione giustizia
RCOAM	Rivista del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano
RDUE	Revue du droit de l'Union européenne
Rev. Dr. pén.	Revue de droit pénal et de criminologie
Rev. trim. droit europ.	Revue trimestrielle de droit européen
RGDIP	Revue générale de droit international public
RIDP	Revue internationale de droit pénal
Riv. coop. giur. int.	Rivista della cooperazione giuridica internazionale
Riv. dir. int.	Rivista di diritto internazionale
Riv. dir. int. priv. proc.	Rivista di diritto internazionale privato e processuale
Riv. dir. proc.	Rivista di diritto processuale
Riv. guardia fin.	Rivista della Guardia di Finanza
Riv. it. dir. proc. pen.	Rivista italiana di diritto e procedura penale
Riv. pen.	Rivista penale
RMCUE	Revue du Marché commun et de l'Union européenne

Prefazione

La Casa editrice *Aracne* ha ormai conseguito un posto di indiscutibile rilievo tra le più importanti Case editrici italiane non solo per l'adozione di tecniche editoriali assolutamente innovative e di più diretto interesse e utilità per gli Autori e i lettori, ma anche per la sua indiscutibile capacità di diffusione delle edizioni da essa curate.

Tale posto di obiettiva rilevanza della Casa editrice *Aracne* è determinato anche dalla particolare severità e serietà con la quale essa valuta cosa è meritevole di pubblicazione e cosa non lo è. Ciò che distingue, come ben si sa, una Casa editrice da una pur ben attrezzata tipografia.

Nello spirito non limitato al conseguimento del solo risultato materiale dell'attività di impresa, la Casa editrice *Aracne* si pone anche come effettivo e meritorio strumento di promozione culturale nel momento in cui decide di dar luogo ad una pubblicazione indipendentemente da quello che può essere l'esito della stessa in termini riduttivamente commerciali.

È in questo solco che si pone la meritoria iniziativa della *Aracne* di dar luogo ad una Collana di pubblicazioni di tesi di laurea, di dottorato o di post-dottorato ritenute meritevoli di pubblicazione, dando così effettivamente "spazio" ai giovani studiosi, senza pregiudizi e discriminazioni.

In questo quadro si inserisce questo lavoro monografico di Valentina RANALDI, intitolato alla *Cooperazione giudiziaria in materia penale: il mandato di arresto europeo nella giurisprudenza italiana*.

Si tratta della rielaborazione e ristrutturazione secondo una impostazione più propriamente monografica della tesi di laurea magistrale della Autrice; laurea conseguita nel 2011 con il massimo dei voti e la

valutazione unanime della Commissione, da me presieduta, di meritevolezza della “dignità di stampa”.

Conosco l’Autrice (che ora è dottoranda di ricerca in “Ordine internazionale e diritti umani” presso l’Università degli Studi “Sapienza”) da quando frequentava il mio Corso generale di Diritto dell’Unione europea nella Facoltà di Scienze Politiche dell’Università degli Studi “Sapienza” di Roma e dunque, per l’antica conoscenza che ne ho, posso motivatamente testimoniare la sua insolita serietà e capacità nello studio, come testimoniato dal suo eccellente corso di studi universitari (prima triennale e poi specialistico biennale).

Questo volume di Valentina RANALDI costituisce un contributo di oggettiva importanza alla conoscenza e all’approfondimento dell’argomento trattato che si segnala non solo per la sua complessità ma anche per la sua attualità.

Il lavoro, condotto con equilibrata obiettività, non manca di segnalare, come si usa dire, “le luci e le ombre” che si proiettano da questo nuovo istituto del “mandato d’arresto europeo”; e ciò specialmente per quanto riguarda l’incidenza che detto “strumento” può avere sul mantenimento delle garanzie tradizionali poste a presidio dei diritti di libertà del cittadino o dello straniero.

Il lavoro è preceduto da un necessario e utile inquadramento storico-sistematico relativo alla evoluzione del quadro giuridico della cooperazione giudiziaria europea in materia penale e affronta, introduttivamente, la tradizionale disciplina estradizionale promossa dal Consiglio d’Europa, per poi passare agli accordi di Schengen, come conseguenza anche di una cooperazione giudiziaria nella materia vista come ineludibile conseguenza della abolizione delle frontiere tra gli Stati membri dell’Unione europea.

Particolare attenzione viene posta al *Trattato di Maastricht* con la creazione di un nuovo e più ampio ambito di cooperazione giudiziaria intergovernativa in materia penale nel quadro dell’Unione europea.

Uno specifico e necessario approfondimento viene dedicato all’esame della natura giuridica delle “decisioni quadro” in generale, adottate in sede di cooperazione intergovernativa nell’ambito dell’Unione europea, della loro efficacia e del loro eventuale controllo giurisdizionale, e il primo Capitolo si conclude con una terza Sezione che, aggiornando lo “stato dell’arte”, definisce la cooperazione giudiziaria in materia penale degli Stati membri dell’Unione europea dopo il *Trattato di Lisbona*.

La parte centrale del volume ha naturalmente riguardo al mandato d'arresto europeo e alle relazioni e interazioni con il tradizionale istituto dell'estrazione come definito tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa con la *Convenzione europea di estradizione* del 13 dicembre 1957, ora sostanzialmente superata nel contesto dell'Unione europea con il mandato d'arresto europeo.

Con approfondimento, rigore di metodo e non infrequenti spunti critici che apportano contributi originali allo studio di tale nuovo istituto giuridico comunitario, l'Autrice esamina il campo di applicazione della relativa "decisione quadro", *ratione personae, materiae e temporis* per poi esaminare gli aspetti procedurali di esecuzione (o meno) del mandato d'arresto europeo con riguardo, in particolare, ai diversi aspetti della non esecuzione obbligatoria della richiesta d'arresto, della non esecuzione facoltativa, dei casi di consegna "condizionata" e, infine, dei motivi di rifiuto non normativamente previsti.

L'Autrice non manca di esaminare, con conclusioni certamente convincenti, gli specifici aspetti della possibilità o meno di consegna in arresto dei cittadini, del reato politico nella sua più evoluta ed attuale accezione, della doppia incriminazione e del principio di specialità.

Il terzo Capitolo, che conclude il volume, ha riguardo, come annunciato dal titolo dell'opera, ai rapporti tra mandato d'arresto europeo e ordinamento giuridico italiano dove la attenzione specifica dell'Autrice si concentra sulla legge nazionale italiana di attuazione della decisione quadro e sulla giurisprudenza delle Corti italiane in materia.

L'esame è condotto specificamente sul filo delle irrinunciabili garanzie costituzionali poste a presidio della libertà della persona, cittadino o straniero.

L'esame della giurisprudenza italiana della Corte di Cassazione, come della Corte Costituzionale, completa il lavoro della Valentina RANALDI attraverso l'esame di quello che nella giurisprudenza delle dette Corti, e specificamente della Corte di Cassazione, è il *diritto vivente*.

Il volume, che si giova anche di una opportuna appendice di documentazione (decisione quadro e legge nazionale italiana di attuazione della stessa), si conclude con un indice completo degli atti richiamati e della giurisprudenza citata, e si segnala, come già detto, non solo per l'approfondimento nell'esame dei problemi affrontati, ma anche per la sua completezza nel senso che nulla è sfuggito all'attenzione

dell'Autrice nella sua disamina di tale strumento di cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati, sempre attraverso un più che rimarchevole rigore di metodo, capacità di analisi critica sia in senso positivo che in senso negativo e capacità di offrire contributi anche originali sul piano della generale elaborazione dottrina (come si evince dalle ampie e numerose citazioni presenti nel volume e dalla ampia bibliografia di specifico riferimento alle questioni trattate, che testimonia la piena conoscenza della materia da parte della Autrice).

In conclusione, questa pregevole monografia di Valentina RANALDI si pone non solo come un *passaggio obbligato* nello studio del mandato d'arresto europeo, ma anche come strumento particolarmente utile per ulteriori approfondimenti da parte degli studiosi e come strumento altrettanto utile per gli operatori del diritto, giudici e avvocati, nella loro quotidiana attività.

Augusto Sinagra