

“Notifica” non vale a dire “recesso”. La decisione della Corte di giustizia sull'esecuzione del mandato d'arresto europeo in vista della *Brexit*

di Andrea Circolo

Title: ‘Notification’ doesn’t mean ‘withdrawal’. The judgment of the Court of Justice on the execution of the European arrest warrant in the light of Brexit

Keywords: Preliminary ruling; European arrest warrant; Brexit.

1. – La domanda di pronuncia pregiudiziale presentata alla Corte nel caso di specie verteva sull'esecuzione, da parte dell'Irlanda, di due mandati d'arresto europei emessi dai giudici del Regno Unito nei confronti del cittadino RO, ai fini dell'esercizio dell'azione penale nei suoi confronti per diversi crimini commessi, passibili finanche dell'ergastolo. Dopo aver verificato che il rinvio pregiudiziale dovesse essere trattato con procedimento d'urgenza (PPU), ai sensi dell'art. 107 del regolamento di procedura, i giudici della *Cvria* si sono limitati a vagliare solamente il primo dei quattro quesiti sottoposti, giacché l'interpretazione fornita ha precluso ogni ulteriore operazione ermeneutica sulle successive questioni proposte “a cascata” dalla Suprema Corte irlandese.

Considerate la notifica della volontà di recedere effettuata dal Regno Unito *ex art. 50 TUE*, l'incertezza circa l'assetto relazionale *post-recesso* tra l'Unione europea e il Regno Unito, e la conseguente difficoltà a stabilire sulla possibilità che RO potesse godere degli stessi diritti previsti dall'*acquis* dell'Unione anche dopo il recesso, se consegnato al Regno Unito, *The High Court of Ireland* domandava alla Corte «se il diritto dell'Unione europea impon[esse] allo Stato membro richiesto di rifiutare la consegna al Regno Unito di una persona nei confronti della quale è stato emesso un mandato di arresto europeo, consegna che sarebbe altrimenti imposta dal diritto interno di detto Stato membro: a) in ogni caso; b) in alcuni casi, in considerazione delle circostanze specifiche della fattispecie; c) in nessun caso» (punto 26).

2. – Anzitutto, la questione sollevata potrebbe apparire, *prima facie*, ipotetica, e dunque irricevibile, dal momento che la richiesta interpretativa del giudice irlandese si riferiva ad un evento non ancora verificatosi, ossia l'eventuale uscita del Regno Unito dall'Unione a partire dal 29 marzo 2019. Infatti, la ricevibilità della domanda pregiudiziale è da inquadrare nella più ampia tematica relativa alla possibilità che la denuncia di recesso possa essere o meno ritirata, eventualità non regolata dai Trattati. Così, se si ritiene che la volontà di recedere non possa essere soggetta a ripensamenti e l'appartenenza all'Unione del Regno Unito debba necessariamente concludersi alla data del 29 marzo 2019 allora il problema perde di rilevanza; se, invece, si aderisce alla linea di pensiero opposta, che considera legittima l'interruzione del procedimento di recesso prima della

conclusione di un accordo di recesso e, comunque, entro il termine di due anni stabilito dall'art. 50 TUE, seri dubbi investono il carattere ipotetico della domanda. Invero, se la sola attivazione dell'art. 50 TUE, a seguito della denuncia della volontà di recedere, produce determinati effetti giuridici, è possibile sostenere che il contenuto della domanda pregiudiziale è strettamente legato al verificarsi di una condizione non ancora avveratasi e che potrebbe non verificarsi. In quest'ultima ipotesi, considerando ricevibile la domanda, si rischierebbe di anticipare l'avvenimento del recesso al momento temporale della notifica, eventualità che la stessa Corte smentisce, come si dirà, con la pronuncia *de qua*.

È utile ricordare che, nel silenzio dell'art. 50 TUE, molto si è discusso circa l'eventualità che lo Stato membro interessato, durante il negoziato e prima della conclusione dell'accordo di recesso o del termine di due anni dalla notifica, ritiri la stessa e, conseguentemente, faccia venir meno l'intero procedimento.

Al riguardo, la Suprema Corte britannica, nella sentenza del 3 novembre 2016 [*R (Miller) v. the Secretary of State for exiting the European Union*], ha sancito che la decisione sul recesso, una volta manifestata, non possa essere né revocata né assortita di condizioni. E, autorevole dottrina ha sottolineato che lo Stato, nel perfezionare la notifica, deve comportarsi in buona fede e deve agire nel rispetto dell'obbligo di leale cooperazione sancito dall'art. 4, par. 3 TUE. La notifica, infatti, deve essere «presa sul serio», giacché apre in modo automatico «un processo negoziale di cui è prefissata la scadenza, con indicazione, altresì degli effetti giuridici che si dispiegano automaticamente oltre tale scadenza» [così C. Curti Gialdino, *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 13, Roma, 2016, p. 22; v. S. Peers, *Article 50 TEU: the uses and abuses of the process of withdrawing from the EU*, in *EU Law Analysis blog*, 2014; v. anche l'opinione di Sir David Edward, già giudice della Corte di giustizia, in *Revised Transcript of Evidence, Lords EU Committee*, 8 marzo 2016].

Alcuni commentatori, invece, hanno ritenuto che si tratti di una ricostruzione eccessivamente rigida, che non tiene conto dell'ampia discrezionalità di cui gode lo Stato interessato. A loro avviso, essa presuppone che, a partire dalla sua manifestazione al Consiglio europeo, la volontà di recedere sia per così dire cristallizzata. Sicché, basandosi sul carattere unilaterale della notifica, hanno sostenuto che, sebbene le conseguenze politiche, sul piano europeo e interno, possano risultare gravose, l'art. 50 TUE non preclude, sino al perfezionamento del recesso, la revoca della notifica iniziale (J. Shaw, M. Steinbeis, *Five Questions on Brexit to Jo Shaw*, in *Verfassungblog*, 24 giugno 2016; G. Lübbewolff, M. Steinbeis, *Five Questions on Brexit to G. LübbeWolff*, in *Verfassungblog*, 24 giugno 2016).

La prima linea di pensiero, alla quale ha aderito la Corte e che è condivisa anche dai diversi organi dell'Unione (*in primis*, Consiglio europeo e Commissione), è da considerarsi corretta. Peraltro, con preciso riferimento al rinvio pregiudiziale e conformemente ad una giurisprudenza costante, va rammentato che le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale godono di una presunzione di rilevanza, obbligando così la Corte a giustificare il solo rifiuto, d'ufficio, a statuire su una domanda pregiudiziale (da ultimo, Corte giust. 24 ottobre 2018, *XC e a.*, C-234/17, punto 16). Nondimeno, attesa anche la rilevanza *extra*-giudiziale della decisione, la Corte avrebbe dovuto quantomeno motivare la sua decisione, al pari dell'avvocato generale Szpunar nelle sue conclusioni alla causa presentate il 7 agosto 2018 (punti 32-27). D'altronde, seppure il procedimento di recesso pare oramai volgere al suo epilogo, il ricorso alla Corte è datato 17 maggio 2018, un momento in cui ancora tante erano le incertezze, sia nell'*an*, sia nel *quomodo* del recesso.

3. – In prima battuta, la Corte si è posta la questione se la mera notifica da parte di uno Stato (nella fattispecie, il Regno Unito) della propria volontà di recedere dall'Unione europea possa di per sé giustificare il rifiuto, da parte di un altro Stato membro, di eseguire un MAE emesso dal primo in virtù del fatto che la persona consegnata non potrebbe più

godere dello stesso trattamento riconosciutogli dalla direttiva quadro e, più in generale, dal diritto dell'Unione una volta che il recesso sia ultimato.

La risposta negativa della Corte arriva al termine di un puntuale ragionamento logico-giuridico.

L'iter interpretativo dei giudici di Lussemburgo poggia, in primo luogo, sui principi della fiducia reciproca (art. 2 TUE), cardine del diritto dell'Unione, e del reciproco riconoscimento, postulato essenziale sia del titolo V della parte terza del TFUE *relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, sia della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002 (come modificata dalla 2009/299/GAI del 26 febbraio 2009) *relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri* (considerando 6; si rammenta che il principio del «reciproco» o «mutuo riconoscimento» nasce nel contesto del mercato unico europeo con la storica sentenza *Cassis de Dijon*, 20 febbraio 1979, 120/78, punto 14; v. anche Corte giust. 3 maggio 2007, C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, punto 28, sentenza pilota in tema di MAE; recentemente, Corte giust. 10 agosto 2017, C-270/17 PPU, *Tupikas*, punto 49; in dottrina, v. H. Labayle, *Faut-il faire confiance à la confiance mutuelle?*, in K. Lenaerts (ed.), *Liber Amicorum Antonio Tizzano, De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Turin, 2018, pp. 472-485).

Invero, sebbene la perifrasi «fiducia reciproca» possa apparentemente richiamare ad una semplice modalità di comportamento facoltativa, in realtà essa costituisce un principio di valore cogente, che è parte integrante del diritto dell'Unione e la cui violazione può essere fatta valere dinanzi alla Corte di giustizia (sull'importanza di tale principio, v. l'*avis* della Corte del 18 dicembre 2014, 2/13, *relativo all'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, punto 191; per approfondimento, v. K. Lenaerts, *La vie après l'avis: exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*, in *CMLR*, 54, 2017, pp. 805-840).

Dal momento che tale principio costituisce «il fondamento della cooperazione giudiziaria» e la regola in tema di mandato d'arresto europeo, e che le eccezioni alla stessa sono strettamente elencate dagli artt. 3, 4 e 4 *bis* della decisione quadro (tra i cui motivi di non esecuzione facoltativa o obbligatoria non rientra la notifica di recesso di cui all'art. 50 TUE), non restava alla Corte che verificare se la notifica di recesso trovasse copertura nella nozione di «circostanze eccezionali», talvolta richiamata per limitare il principio della fiducia reciproca [v. conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999, punto 33; in argomento, da ultimo, Corte giust. 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality* (Carenze del sistema giudiziario), C-216/18 PPU, punto 35 e seguenti].

Va segnalato, però, che la Corte ha interpretato, a giusta ragione, in maniera restrittiva la nozione in parola, confinando l'inesecuzione del MAE alla sola ipotesi del rischio concreto che il ricercato possa essere sottoposto a un trattamento inumano o degradante, così come imposto dall'art. 1, par. 3 della decisione quadro e dall'articolo 4 della Carta, [v. Corte giust. 5 aprile 2016, *Aranyosi e Căldăraru*, C-404 e 659/15 PPU, punti 74, 83, 85 e 86; recentemente, Corte giust. 25 luglio 2018, C-220/18 PPU, *ML* (Condizioni di detenzione in Ungheria), punto 117; *Minister for Justice and Equality*, *supra*, punti 47, 59, 73 e 79 e relative conclusioni dell'avv. gen. Tanchev, punti 5, 55, 59 e 121; in dottrina, cfr. V. Mitsilegas, *European criminal law after Brexit*, in *Criminal Law Forum*, 28, 2017, pp. 219-250, spec. pp. 230-233].

La Corte ha poi stabilito che il rifiuto di eseguire un mandato di esecuzione a causa del recesso costituirebbe un'ingiustificata sospensione unilaterale dell'applicazione del diritto dell'Unione, volta a causare un'illegittima anticipazione degli effetti del recesso al momento del compimento della notifica e a rendere così vano e privo di ogni effetto utile l'intero procedimento. Al riguardo, va rilevato che, ai sensi del paragrafo 3 dell'art. 50 TUE, i Trattati ed il diritto derivato cessano di essere applicabili allo Stato interessato: *i*) a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso; *ii*) in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica della volontà di recedere; *iii*) in caso di accordo ulteriore tra il Consiglio europeo, all'unanimità, e lo Stato membro *de quo*, entro un termine

convenzionale più ampio. La norma, che è stata fortemente criticata dagli studiosi per la poca chiarezza, per l'esame della fattispecie, appare cartesiana: l'*acquis* dell'Unione resta ad ogni effetto vigente per lo Stato in uscita fino al momento del perfezionamento del recesso e, dunque, la notifica non produce la sospensione dell'efficacia del diritto dell'Unione nello Stato recedente (punto 45; per approfondimento sull'argomento, sia consentito rimandare a A. Circolo, O. Hamulak, O. Blazo, *Art. 50 TUE - How to understand the 'right' of the Member State to Withdraw from the European Union?*, in D. Ramiro Troitiño, T. Kerikmäe, A. Chochia (eds.), *Brexit - History, Reasoning and Perspectives*, Zurich, pp. 199-214).

Di conseguenza, il rifiuto di eseguire un mandato di esecuzione legato a tale motivazione rappresenterebbe un'inosservanza degli obblighi derivanti dai Trattati e sarebbe censurabile in sede di ricorso per inadempimento *ex art. 258* TFUE. Peraltro, la stessa decisione quadro, al considerando 10, precisa che l'attuazione del meccanismo del MAE può essere sospesa soltanto in caso di grave e persistente violazione da parte di uno Stato membro dei principi sanciti all'articolo 6, paragrafo 1 TUE, constatata dal Consiglio in applicazione dell'articolo 7, paragrafo 1 TUE, e con le conseguenze previste al paragrafo 2 dello stesso articolo.

4. – La Corte ha poi valutato se l'esecuzione del MAE in oggetto potesse rientrare nell'ambito di applicabilità dell'eccezione riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte, ovvero il rischio concreto di un trattamento inumano o degradante ai danni del potenziale reo consegnato.

Considerazioni inappuntabili circa lo stato della normativa applicabile nel territorio del Regno Unito, anche dopo la *Brexit*, hanno fatto propendere i giudici di Lussemburgo per l'infondatezza di tale eccezione. Infatti, hanno rilevato che l'elevato *standard* di tutela, attualmente garantito dai Trattati (artt. 2 e 6 TUE), dalla Carta dei diritti fondamentali (art. 4) e dalla decisione quadro sul MAE, continuerà ad essere assicurato da diverse e ulteriori fonti di diritto inglese. D'altronde, la stessa Corte ha rilevato che l'art. 4 CDFUE equivale all'art. 3 della CEDU (*Aranyosi e Căldăraru*, sopra citata, punto 86), alla quale il Regno Unito ha aderito e la cui appartenenza, è bene ricordarlo, prescinde da quella all'Unione europea.

In aggiunta, alcuni dei diritti a tutela del ricercato, oggetto del ricorso, sono già garantiti da disposizioni di diritto interno. A tal proposito, si segnala che con l'*Extradition Act 2003*, la legge sull'estradizione, il Regno Unito ha trasposto le disposizioni della decisione quadro nell'ordinamento interno. Di talché il contenuto dell'art. 26 della decisione quadro, relativo alla deduzione del periodo di custodia scontato nello Stato di esecuzione, è rinvenibile anche in una disposizione nazionale, la cui applicabilità prescinde da quella del diritto dell'Unione. Allo stesso modo, le cautele di cui agli artt. 27 e 28 (principio di specialità e limiti all'ulteriore estradizione verso uno Stato terzo) corrispondono a quelle riconosciute negli articoli 14 e 15 della Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957, antesignana della decisione quadro sul MAE, le cui disposizioni sono state all'epoca recepite nel diritto interno britannico a seguito della ratifica.

Del resto, l'art. 2, par. 1 dell'*European Union (Withdrawal) Act 2018*, la legge britannica che ha autorizzato le trattative per il recesso dall'Unione da parte del governo di Sua Maestà, ha confermato, lapalissianamente, che «la normativa interna derivante dal diritto dell'Unione, vigente nel diritto nazionale prima della data di recesso, continua a produrre effetti nel diritto nazionale al momento del recesso e successivamente ad essa».

La Corte ha poi negato che potesse influire sulla sua decisione il fatto che i menzionati diritti non potranno, in mancanza di un accordo tra l'Unione e il Regno Unito, essere oggetto di una questione pregiudiziale, dopo il recesso di tale Stato membro dall'Unione. Invero, i giudici dell'Unione hanno ricordato che il ricorso al meccanismo pregiudiziale non è sempre stato aperto ai giudici nazionali chiamati ad applicare il mandato d'arresto europeo: è solo dal 1° dicembre 2014, ossia cinque anni dopo l'entrata

in vigore del Trattato di Lisbona, che la Corte di giustizia ha assunto piena competenza a interpretare la decisione quadro, mentre quest'ultima doveva essere attuata negli Stati membri già dal 1° gennaio 2004 (punto 60; cfr. K. Lenaerts, *The contribution of the European Court of Justice to the area of freedom, security and justice*, in *ICLQ*, 59, 2010, pp. 255-301, in particolare pp. 269 e 270). Del resto, la tutela dei diritti *de quibus* e, in generale, dei diritti umani non necessita obbligatoriamente di un organo giurisdizionale sovranazionale che li assicuri e ne chiarisca la portata, giacché tale tutela deve essere assicurata anche dal giudice interno.

In tale ottica, appare discutibile il richiamo dell'avv. gen. al fatto che le disposizioni della decisione quadro relative alla situazione successiva alla consegna sono state poco frequentemente oggetto di rinvio pregiudiziale da parte dei giudici nazionali: la rarità di una questione non ne intacca la dignità giuridica e, per l'effetto, l'interesse e la protezione delle situazioni giuridicamente rilevanti che da essa ne discendono.

Infine, per coerenza, occorre ribadire la considerazione promossa in principio, ovvero la valutazione di tipo presuntivo effettuata dalla Corte, che ha ritenuto opportuno legare la propria decisione alla "futura" tutela dei diritti umani nel Regno Unito, ovvero alla situazione che si determinerà a seguito della conclusione del processo di recesso; come, infatti, tale premessa argomentativa aveva determinato la ricevibilità (intrinseca) del ricorso, così la stessa ha inciso sulle conclusioni raggiunte dalla Corte, costituendo il *fil rouge* di tutta la pronuncia.

5. – La sentenza in oggetto assume poi particolare rilevanza alla luce della *Brexit*, processo di portata storica che solamente pochi anni orsono era inimmaginabile, e di un quadro giuridico che viene "testato" per la prima volta. Ma soprattutto risulta importante in considerazione della futura disciplina del MAE tra l'Unione e lo Stato recedente.

Invero, come afferma autorevole dottrina, il MAE ha dimostrato di essere «lo strumento più problematico di reciproco riconoscimento» («*mutual trust must not be confused with blind trust*»), causando questioni ricorrenti che destano preoccupazioni quanto alla sua applicazione ed interpretazione (rispettivamente, P. Jeney, *The European Union's Area of Freedom, Security and Justice without the United Kingdom: legal and practical consequences of Brexit*, in *ELTE Law Journal*, 2016, pp. 117-137, in particolare pp. 126 e 127; K. Lenaerts, *ibidem*, p. 805).

L'auspicio era che l'accordo di recesso delineasse il quadro relazionale futuro tra l'Unione e Regno Unito; in tale prospettiva, il *joint report* tra i negoziatori di ambo le parti dell'8 dicembre 2017, a conclusione (positiva) della prima fase delle trattative per il recesso, aveva già evidenziato che, in relazione alla cooperazione giudiziaria, «*there is a need to provide legal certainty and clarity*» (par. 92). Ma, la bozza di accordo, presentata il 14 novembre 2018, ha in parte deluso tali aspettative [v. Commission to EU27, 14 November 2018, TF50 (2018) 55, *Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018*, in *ec.europa.eu*].

Anzitutto, le parti hanno accettato un «*transition or implementation period*», valido dal momento dell'entrata in vigore dell'accordo fino alla data del 31 dicembre 2020 (art. 126). Durante tale periodo transitorio, il diritto dell'Unione resta applicabile al Regno Unito per tutto quanto non regolato all'interno del suddetto accordo ("status quo transition", art. 127. Si ricorda che se il Parlamento europeo aveva più volte limitato tale periodo alla durata massima di tre anni, la Commissione ha sempre inteso negoziare una *transition* che non andasse oltre il 31 dicembre 2020, data di scadenza del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 [v. risoluzioni del Parlamento europeo del 5 aprile 2017 sui negoziati con il Regno Unito a seguito della notifica della sua intenzione di recedere dall'Unione europea (2017/2593(RSP)), par. 28, e del 13 dicembre 2017 sullo stato di avanzamento dei negoziati con il Regno Unito, (2017/2964(RSP)), par. 12]).

È indispensabile precisare che sono pochi i riferimenti dell'accordo ad un'immediata regolazione del MAE, a dimostrazione che i tempi stretti e la complessità della questione

hanno convinto le parti a rimandarne la definizione al periodo di transizione successivo al recesso.

L'accordo di recesso dedica all'argomento gli artt. 62 e 64 del Titolo V («*Ongoing police and judicial cooperation in criminal matters*»). Segnatamente, l'art. 62, par. 1, lett. b) si occupa di regolare i mandati d'arresto europei pendenti alla data del recesso. Un approccio *all or nothing*, prospettabile nell'eventualità di una *Hard Brexit* senza accordo, avrebbe necessariamente previsto che anche i mandati d'arresto spiccati precedentemente al perfezionamento dell'uscita del Regno Unito, ma non ancora eseguiti alla data del recesso, non dovessero più sottostare alla normativa europea, con il conseguente venir meno dell'obbligo di dare materiale esecuzione al MAE anche nelle ipotesi diverse da quelle previste all'art. 3 della decisione quadro. L'accordo di recesso, invece, stabilisce che la decisione quadro si applica se la persona ricercata è stata arrestata prima della fine del periodo di transizione, indipendentemente dal fatto che l'autorità giudiziaria di esecuzione decida che la persona ricercata debba rimanere in detenzione o essere liberata provvisoriamente. A tal proposito, l'art. 64 predispone un meccanismo di prevenzione e verifica di tale circostanza: entro il 10 gennaio 2021, a dieci giorni dalla fine del periodo transitorio, l'autorità giurisdizionale emittente, laddove nutra dubbi circa il momento dell'arresto, può chiedere la conferma dell'arresto all'autorità giurisdizionale d'esecuzione (art. 64, par. 2).

Pur essendo apprezzabile la volontà di regolare le questioni sospese per rendere più agevole lo scenario "*Brexit means Brexit*", un'alternativa, forse più convincente, avrebbe potuto stabilire che tutti i mandati d'arresto, alla data del 31 dicembre 2020 non ancora eseguiti, ma già emessi dalle autorità giurisdizionali degli altri Stati membri, fossero regolati dal dettato della decisione quadro, a prescindere quindi dall'eventualità dell'arresto del ricercato *ante o post* scadenza del termine ed evitando così che alcuni MAE non fossero eseguiti per ragioni puramente temporali. Da notare che la fine del periodo di applicabilità della decisione quadro non è subordinata al verificarsi del recesso, bensì allo scadere del periodo transitorio, a segno della volontà delle parti di valorizzare questa fase ulteriore delle "trattative".

Last but not least, il dettato dell'art. 185 sancisce, in aggiunta ai motivi di non esecuzione di cui agli artt. 3 e 4 della decisione quadro, un articolato meccanismo volto a dare vita ad un'ulteriore eccezione, ossia la c.d. *ground of nationality* ("eccezione di nazionalità"). Invero, al momento della notifica del perfezionamento della ratifica, l'Unione può dichiarare, a vantaggio degli Stati membri che abbiano sollevato questioni connesse ai principi fondamentali dei propri ordinamenti interni, che durante il periodo transitorio, oltre ai motivi di non esecuzione obbligatoria o facoltativa di cui alla decisione quadro 2002/584/GAI, le autorità giudiziarie d'esecuzione di tali Stati membri possano rifiutare la consegna dei propri cittadini al Regno Unito, in seguito a un mandato di arresto europeo, sulla sola base del carattere della nazionalità. In tal caso, il Regno Unito potrà, a sua volta, dichiarare, non oltre un mese dopo il ricevimento di tale dichiarazione da parte dell'Unione, che le autorità giudiziarie di esecuzione possano rifiutarsi di consegnare i propri cittadini a tali Stati membri. La previsione di tale eccezione non deve stupire, in quanto è ricorrente negli accordi di estradizione stipulati con Paesi terzi, e sebbene resti inconcepibile nei rapporti interni al diritto dell'Unione, giacché calpesta un principio fondamentale dell'*acquis* dell'Unione, ossia quello di non discriminazione in base alla nazionalità (art. 2 TUE; artt. 10 e 18 TFUE; art. 21, n. 2 CDFUE, v. *infra*),

6. – Alla luce di tali brevi note, si può affermare che l'ipotesi più vantaggiosa per il Regno Unito e per l'Unione sia quella della conclusione di un accordo *ad hoc*, volto a definire un sistema di estradizione giudiziale sul modello della decisione quadro. Si tratterebbe di un accordo internazionale a tutti gli effetti, sottoposto alla previa ratifica. In particolare, dal lato dell'Unione, l'eventuale accordo sul MAE entrerebbe a far parte della sfera del diritto dell'Unione *ex artt.* 216, par. 2 e 217 TFUE, e sarebbe sottoposto alla giurisdizione della Corte di giustizia. Inoltre, a partire dalla sua entrata in vigore, i tribunali nazionali dei

restanti Stati membri potrebbero adire la Corte di giustizia dell'Unione allo scopo di ottenere una pronuncia pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* avente ad oggetto l'interpretazione di tale accordo, mentre le autorità giurisdizionali del Regno Unito potrebbero fare altrettanto soltanto qualora l'accordo lo prevedesse, il che appare piuttosto improbabile, atteso che l'affrancamento dalla sottoposizione agli organi e all'azione dell'Unione, e appunto alla giurisdizione della Corte di giustizia, costituisce una delle principali motivazioni della *Brexit* (sotto quest'aspetto, cfr. A. Łazowski, *Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership*, in *ELR*, London, vol. 37, 5, 2012, p. 526 ss.).

In ogni caso il modello di un possibile accordo è rinvenibile nell'accordo stipulato tra l'Unione, la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia (Paesi appartenenti all'AELS), concluso con decisione del Consiglio del 27 novembre 2014 (a tale accordo, tra l'altro, fa riferimento anche l'avv. gen. Szpunar alla nota 62 delle sue conclusioni alla causa). Sebbene il suddetto accordo non sia entrato ancora in vigore, esso potrebbe rappresentare un esempio risolutivo, poiché riproduce pressoché integralmente la decisione quadro sul MAE sia quanto al campo di applicazione (art. 3, par. 1), sia quanto alla procedura di consegna (artt. 12-33), nonché con riferimento alle ridotte e tassative ipotesi nelle quali l'autorità giudiziaria competente può rifiutare l'esecuzione di un mandato di arresto o richiedere che lo Stato emittente fornisca adeguate garanzie (artt. 4, 5 e 8). In aggiunta, esso contiene alcuni elementi innovativi, tra i quali spicca l'eccezione di nazionalità, già ripresa dalla bozza di accordo di recesso (art. 7, par. 2; sotto quest'aspetto, v. L. Ondoli, *Dimensione esterna dello spazio di libertà sicurezza e giustizia: l'Unione europea si vincola all'accordo con Islanda e Norvegia per la riforma degli strumenti in materia di estradizione*, in *eurojus.it*, 2014).

Specificatamente, all'art. 36, esso prevede una procedura intergovernativa, e non giudiziale, di composizione delle controversie, le quali possono essere deferite da una delle parti ad un comitato formato dai rappresentanti dei governi delle parti all'uopo riuniti, ai fini di una sua composizione entro un termine di sei mesi. (a tal riguardo, M. Dougan, *An airbag for the crash test dummies? EU-UK negotiations for a post-withdrawal "status quo" transitional regime under Article 50 TEU*, in *CMLR*, 55, 2018, pp. 57-100, spec. p. 83). È opportuno rilevare che, se è vero che la preferenza della soluzione intergovernativa provocherebbe lo spostamento della risoluzione delle controversie dal campo giuridico a quello dei rapporti di forza, con tutte le conseguenze che ne discendono, l'espedito diplomatico consentirebbe, però, di sottrarre l'affidamento della definizione del contenzioso alla Corte di giustizia, giurisdizione, come detto, non gradita al Regno Unito.

Ulteriormente apprezzabili e convincenti appaiono le previsioni di cui agli artt. 37 e 40 dell'accordo, che rispettivamente circoscrivono la valenza della reciproca giurisprudenza in materia e disciplinano una procedura di riesame comune dell'accordo. L'art. 37 stabilisce, infatti, che le parti contraenti, in considerazione dell'obiettivo di assicurare un'applicazione omogenea dell'accordo, «si tengono costantemente aggiornate sull'evoluzione della giurisprudenza [di entrambe le autorità giurisdizionali][...], [anche attraverso] una costante trasmissione reciproca di detta giurisprudenza»; l'art. 40, invece, riconosce la possibilità di «procedere ad un riesame comune del[l'] accordo entro 5 anni a decorrere dalla sua entrata in vigore [...] sull'attuazione pratica, sull'interpretazione e sugli sviluppi dell'accordo. [Il riesame] può altresì includere aspetti quali le conseguenze di un'ulteriore evoluzione dell'Unione europea relativa alle materie del presente accordo».

Qualora si optasse, invece, per lo "scenario giudiziale", la procedura dovrebbe svolgersi alla presenza di un'autorità giurisdizionale sovranazionale. Se l'eventualità che l'esecuzione, la validità e l'interpretazione dell'accordo siano sottoposte alla giurisdizione della Corte di giustizia sembra discutibile, per le ragioni di cui *supra*, l'alternativa apprezzabile sembrerebbe essere il ricorso all'arbitrato internazionale; nello specifico, il deferimento della controversia ad un Tribunale *ad hoc* o alla Corte internazionale di giustizia. Per quest'ultima, sorge qualche dubbio circa la legittimazione dell'Unione

europea ad essere parte dinanzi alla CIG, poiché l'art. 34 dello Statuto CIG riserva la qualità di parte solamente agli Stati. Nonostante l'Unione europea rivesta la qualità di organizzazione intergovernativa con uffici permanenti presso le Nazioni Unite, la sua natura *sui generis* potrebbe favorire un'interpretazione estensiva fondata sulla risalente e permissiva giurisprudenza *Bernadotte* (CIG, parere 11 aprile 1949), volta a ricomprendere l'Unione a stare in giudizio dinanzi alla Corte internazionale (cfr. P. Fois, *L'Unione europea è ancora un'organizzazione internazionale?*, in *RDI*, 2016, p. 371 ss.). Così sarebbe necessario inserire, nell'eventuale accordo, una clausola compromissoria che permetterebbe alla Corte internazionale di giustizia, ai sensi dell'art. 36 dello Statuto CIG, di *ius dicere* circa «l'interpretazione di un trattato» oppure «qualsivoglia questione di diritto internazionale» (par. 2).

In conclusione, un accordo MAE sul modello islandese e norvegese tra Regno Unito e Unione appare configurarsi come il miglior rimedio possibile, perché capace di garantire ad entrambe le parti la sopravvivenza dell'attuale sistema di estradizione, seppur al di fuori del cono d'ombra del diritto dell'Unione e della sua giurisdizione. Peraltro, attraverso la definizione di un accordo di tal genere si eviterebbe di dover stipulare ventisette accordi bilaterali di estradizione con altrettanti Stati membri dell'Unione, velocizzando la messa in atto del nuovo sistema e scongiurando la differenziazione della tutela garantita ai ricercati.