

“Brexit done!”: su quali basi proseguirà la cooperazione giudiziaria penale con il Regno Unito...?

di Lorenzo Salazar

È stato finalmente pubblicato sul sito web della Commissione europea il testo dell'accordo raggiunto in extremis alla vigilia di Natale dai negoziatori dell'Unione europea e del Regno Unito, a soli 7 giorni dalla scadenza del periodo transitorio iniziato con la formale uscita del Regno Unito dall'Unione europea alla mezzanotte del 31 gennaio scorso. I negoziati formali, avviati il successivo 2 marzo, proprio in coincidenza con lo scoppio dell'emergenza pandemica legata al coronavirus si sono conclusi sul filo di lana scongiurando un *no deal* che avrebbe probabilmente comportato, tanto per il Regno Unito come per l'Unione europea, effetti catastrofici tanto sotto il profilo economico quanto sotto quello della sicurezza giuridica

Il testo del complesso accordo di commercio e cooperazione, da considerarsi ancora non definitivo ancorché non più suscettibile di modifiche di sostanza (e viene infatti presentato come “*Draft EU-UK Trade and Cooperation Agreement*”, di seguito il “TCA”), si compone, allo stato, di 1246 pagine ed è accompagnato da due ulteriori accordi, il primo sullo scambio di informazioni classificate ed il secondo sul nucleare civile destinato a coprire gli aspetti di competenza della Comunità europea per l'energia atomica (Euratom).

Il vero e proprio testo del TCA si compone di sette Parti che riempiono “solo” 410 pagine, il resto delle stesse essendo occupato dai numerosissimi allegati; 80 di queste costituiscono la “Parte terza”, dedicata alla materia del *Law Enforcement and Judicial Cooperation in Criminal Matters*. Quest'ultima dunque, pur essendo rimasta per così dire mediaticamente assai defilata nell'intero corso del negoziato, occupa dunque una posizione di rilievo ed in tutti i sensi centrale all'interno del TCA, alla pari di quelle che occupano la seconda Parte del testo. Può anzi dirsi che, nel quadro della costruzione del TCA, il pilastro “Giustizia e Sicurezza” rivesta dunque un posto di rilevanza affatto comparabile agli ulteriori pilastri tesi ad assicurare un libero commercio, equo e sostenibile (*Free, fair and sustainable trade*) ed una cooperazione economica, sociale e ambientale in aree di mutuo interesse quali i trasporti, la pesca e la materia sociale (*Connectivity, fisheries, sustainability and shared opportunities*), tutti concentrati nella Parte due.

Cosa succederà dunque a partire dalla mezzanotte del 31 dicembre prossimo per ciò che riguarda la cooperazione giudiziaria penale tra gli Stati UE ed il Regno Unito?

Contrariamente a quanto avvenne il 1° febbraio scorso, con l'inizio del “periodo di transizione” - che lasciò sostanzialmente immutata, fino alla scadenza dello stesso, la situazione previgente - a partire dal 1° gennaio 2021 i cambiamenti saranno assai rilevanti e destinati ad incidere profondamente sulle prassi di cooperazione con un partner strategico dell'importanza del Regno Unito.

Per ciò che riguarda il “nostro” pilastro dedicato alla sicurezza dei cittadini, si muove anzitutto dalla affermazione del profondo impegno di entrambe le Parti a garantire i diritti umani e le libertà fondamentali garantiti essenzialmente dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, patrimonio comune di entrambe le Parti.

La protezione dei dati viene anch'essa garantita per i cittadini europei. A fronte del venir meno dell'accesso diretto da parte del Regno Unito alle basi dati dell'Unione, lo scambio dei dati proseguirà

comunque sulle nuove basi offerte dal TCA, tanto per ciò che riguarda i dati dei passeggeri dei voli aerei (*Passenger Name Records* - PNR) quanto per ciò che riguarda le materie a suo tempo oggetto del trattato di Prüm (impronte digitali, DNA e autoveicoli rubati) costituente oggi parte dell'*acquis* dell'Unione in materia.

Proseguirà anche, sia pur su nuove basi, la cooperazione con Europol ed Eurojust, agenzie delle quali in Regno Unito cessa comunque di fare parte in qualità di membro partecipante. In particolare, secondo le disposizioni o del Titolo VI del TCA dedicato alle relazioni con Eurojust, il Regno Unito potrà distaccare presso l'agenzia dell'Unione un "punto di contatto" ed un proprio "*prosecutor*" di collegamento ("*liaison prosecutor*"), accompagnato anche da propri assistenti (fino a 5), mentre Eurojust potrà inviare a Londra un proprio "magistrato di collegamento" (*liaison magistrate*).

Venendo alla materia di più pregnante interesse pratico, e seguendo l'ordine del TCA, per ciò che riguarda l'ambito sino ad oggi oggetto del mandato di arresto europeo (Titolo VII), sembra lecito dire che non assisteremo a sconvolgimenti particolarmente profondi e che non si tornerà comunque indietro al regime estradizionale della ultrasessantennale Convenzione del Consiglio d'Europa. La disciplina della decisione quadro 2002/584/GAI sul MAE verrà infatti sostituita da una autonoma base legale costituita dalle pertinenti disposizioni del TCA che prevedono un analogo regime di consegna modellato sul MAE ed accompagnato da una propria modulistica affatto conforme. Importante segnalare subito come, in tale nuovo regime di "consegna UE-UK", la decisione finale continuerà a rimanere materia riservata alle competenti autorità giudiziarie, senza il ritorno al potere di decisione ultima ministeriale, anche se clausole particolari vengono previste in particolare in materia di consegna dei propri cittadini. Centrale il problema della "proporzionalità" della misura, oggetto di una specifica disposizione del TCA e che entra a pieno titolo nei criteri che devono sovrintendere alla adozione della decisione sulla consegna.

Nella materia della assistenza giudiziaria penale (Titolo VIII), invece, può affermarsi che gli sconvolgimenti saranno più profondi e si tornerà ad un sistema "stratificato" (quel "*millefeuille juridique*" di cui a suo tempo parlò Emmanuel Barbe) nel quale alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1959 e dei suoi due protocolli del 1978 e del 2001 si accompagnano le disposizioni ulteriori del TCA che disciplinano aspetti particolari, espandendo ad esempio la possibilità di ricorso a misure investigative e imponendo termini tassativi per la decisione sull'esecuzione delle misure richieste (rispettivamente non più di 45 e 90 giorni).

Particolare attenzione andrà posta alla disciplina transitoria, regolata essenzialmente dall'Accordo di recesso del 24 gennaio 2020 il quale prevedeva, in linea generale, che gli strumenti sinora in vigore nelle relazioni reciproche continuassero a trovare applicazione in relazione alle richieste ricevute prima della fine del periodo di transizione, dettagliando quindi in relazione a ciascuno di essi.

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

Per ciò che riguarda gli ordini europei di indagine (OIE), la direttiva 2014/41/UE continuerà ad applicarsi agli ordini ricevuti prima della fine del periodo di transizione dall'autorità centrale o dall'autorità di esecuzione e la stessa regola vale per gli ordini di protezione europei emessi ai sensi della direttiva 2011/99/UE. Le decisioni quadro sul mutuo riconoscimento delle decisioni in materia di blocco e sequestro o in materia di confisca, delle misure alternative alla custodia cautelare e di quelle in materia di sanzioni pecuniarie, continueranno ad applicarsi rispettivamente a tutti i provvedimenti o le

decisioni ricevuti prima della fine del periodo di transizione dall'autorità centrale o dall'autorità giudiziaria competente per l'esecuzione.

Ulteriori titoli del TCA riguardano poi lo scambio di informazioni tra i casellari giudiziari (Titolo IX), anche in questo aggiungendosi alle disposizioni della Convenzione del 1959 e del suo protocollo addizionale del 1978 e fondandosi sull'esperienza dello scambio automatizzato di informazioni al riguardo ("ECRIS") già in funzione tra gli Stati membri, la materia dell'antiriciclaggio e del contrasto al finanziamento del terrorismo (Titolo X) ed infine quella del congelamento, sequestro e confisca (Titolo XI).

Nel titolo XII, dedicato alle ulteriori disposizioni in materia di cooperazione penale, sono previsti una serie di obblighi di notifica, da perfezionare entro il 15 gennaio, con particolare riferimento alle obbligazioni previste dal Titolo VI in materia di consegna, come ad esempio per ciò che riguarda l'esclusione della clausola di rifiuto fondata sul reato "politico" (esclusione che potrà, attraverso apposita dichiarazione, venire limitata da parte di uno Stato membro o del Regno Unito, ai soli reati di terrorismo o criminalità organizzata) o l'eventuale mantenimento della possibilità di rifiutare l'estradizione dei propri cittadini.

Tra queste notifiche, è già prevista anche quella della notifica al Regno Unito, da parte dell'Unione europea, della Procura europea (EPPO) quale autorità competente in materia di assistenza giudiziaria, quando la stessa agisca nell'ambito delle sue competenze, così come conferitele dal regolamento istitutivo n. 2017/1939.

Il Titolo XIII prevede infine un meccanismo di risoluzione delle controversie che non è affidato alla Corte di giustizia UE bensì a consultazioni dirette tra le Parti con la possibilità per ciascuna di esse, in caso di insuccesso di tali consultazioni, di procedere unilateralmente alla sospensione della cooperazione relativa ad un titolo del TCA (con la conseguente possibilità di *escalation* consistente, a titolo di reazione dell'altra Parte, nella sospensione di tutti i restanti Titoli in materia di Law enforcement e Cooperazione giudiziaria penale).

In conclusione ("*to make a long story short...*", come direbbero gli amici britannici) e volendo limitarsi agli stretti incombenti immediati per i colleghi che siano coinvolti in pratiche di cooperazione, sembra potersi condensare lo scenario più immediato nella maniera seguente:

- per ciò che riguarda la materia della consegna, tutte le procedure di mandato di arresto europeo in corso e per le quali sia già stato effettuato l'arresto della persona ricercata procederanno secondo quanto previsto dalla decisione quadro; ove l'arresto non sia invece avvenuto entro il 31 dicembre, la procedura da seguire sarà quella prevista dal TCA.

- per le procedure di assistenza giudiziaria in materia penale, come visto *supra*, di regola le procedure già in corso procederanno con gli strumenti di mutuo riconoscimento ove la misura venga ricevuta entro la fine dell'anno in corso, altrimenti dovrà farsi ricorso al quadro integrativo della convenzione del Consiglio d'Europa del 1959 offerto dal TCA.

Il nuovo accordo di Commercio e Cooperazione meriterebbe, ovviamente, ben altro livello di approfondimento, anche per ciò che riguarda la sua sola parte relativa alla cooperazione penale ma non è certo questa la sede per poter procedere ad una compiuta disamina dello stesso, apparendo prevalere le esigenze di una rapida informazione, anche al fine di poter fronteggiare l'urgenza.

Questo il link al testo degli accordi ed al materiale collegato, per adesso, e probabilmente ancora per qualche tempo, disponibili nella sola versione in lingua Inglese.

https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/future-partnership/draft-agreement_en

Per facilitare la ricerca, segnalo che il testo della Parte 3, recante le disposizioni in materia di cooperazione penale, si trova a partire da pag. 282; il testo del nuovo modulo di mandato di arresto si trova invece a pag. 998, seguito dal resto della modulistica in materia di assistenza giudiziaria (richiesta di informazioni dei casellari giudiziari, ordini di Congelamento e confisca, etc.).

A fini di completezza, mi permetto anche di segnalare un mio precedente articolo in materia pubblicato su "Sistema penale", n.3/2020. Questo il link.

<https://www.sistemapenale.it/it/articolo/salazar-cooperazione-giudiziaria-penale-unione-europea-brexit>