

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale Mandato di arresto europeo (MAE) e rifiuto della consegna

Caterina Ariozzi, Dylan Granchelli, Facundo Augustin Pomiro Corrente, Irina Shlyapina

AUTORITA' REMITTENTE: Corte d'appello di Milano, sezione quinta penale

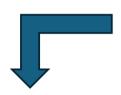
OGGETTO: ARTICOLO 18 E 18-BIS LEGGE 69/2005



DISPOSIZIONI PER CONFORMARE IL DIRITTO INTERNO ALLA DECISIONE QUADRO 2002/584/GAI

DECISIONE 2002/584/GAI E MANDATO DI ARRESTO EUROPEO (MAE)

La decisione quadro è stata adottata dal Consiglio dell'Unione europea per istituire il MAE



MAE: decisione giudiziaria emessa dall'autorità competente dello Stato membro

al fine della consegna della persona che si trova in un altro Stato membro



per:

- esercizio dell'azione penale
 - esecuzione della pena
- esecuzione della misura di sicurezza

Articolo 18 della legge 69/2005



Sentenza/decreto
irrevocabile
Sentenza di non luogo a
procedere non impugnabile
Sentenza definitiva

Motivi di rifiuto di consegna obbligatori



reato estinto per amnistia ai sensi della legge italiana



se la persona era minore di 14 anni alla commissione del fatto

Articolo 18-bis della legge 69/2005

MAE emesso per l'esercizio dell'azione penale: →reato commesso nel territorio italiano → persona ricercata, per lo stesso

→ persona ricercata, per lo stesso fatto, è in corso un procedimento penale

Motivi di rifiuto di consegna facoltativi



MAE emesso per l'esecuzione della pena o della misura di sicurezza, se la Corte dispone che sarà eseguita in Italia in conformità al diritto interno



IL CASO

E.D.L. è imputato del reato di detenzione ai fini di spaccio e di cessione di sostanze stupefacenti, commesso in territorio croato nel 2014



Il tribunale comunale di Zara nel 2019 emana un mandato di arresto europeo nei confronti di E.D.L, che si trova nel territorio italiano

La Corte d'appello di Milano, sezione quinta penale è tenuta a decidere sulla consegna della persona ricercata



Dalla perizia psichiatrica della persona ricercata risulta un disturbo psicotico, che richiede la necessaria prosecuzione della terapia, eventuali interruzioni comporterebbe gravi conseguenze alla salute dell'individuo. La Corte si interroga sul rifiuto della consegna in presenza di un motivo connesso a ragioni di salute dell'imputato, ai sensi degli articoli 18 e 18-bis.



ARGOMENTAZIONE AUTORITÀ REMITTENTE

La Corte d'appello di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 18 e 18-bis della legge n. 69 del 2005 (quella che disciplina il mandato d'arresto europeo – MAE). Ritiene che tali articoli siano in contrasto con gli artt. 2, 3, 32 e 111 della Costituzione, perché non prevedono come motivo di rifiuto della consegna il caso di: "ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile che comportino il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta".

Mancanza di tutela del diritto alla salute: gli articoli 18 e 18-bis non permettono di rifiutare la consegna per motivi di salute gravi e cronici L'art. 23, comma 3, legge 69/2005 (che consente solo di sospendere temporaneamente la consegna) non basta, perché:

- riguarda solo malattie con durata prevedibile
- porta a una sospensione indefinita e non impugnabile

ARGOMENTAZIONE AUTORITÀ REMITTENTE

Violazione del diritto alla salute (artt. 2 e 32 Cost.)

La consegna di una persona gravemente malata violerebbe il suo diritto a cure adeguate e alla tutela della vita.

Violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.)

Le persone richieste in estradizione (fuori UE) sono più tutelate, perché l'art. 705, comma 2, lett. c-bis c.p.p. già prevede il rifiuto per ragioni di salute o età che comportino "rischi di eccezionale gravità".

Violazione del principio di ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.)

La sospensione della consegna prevista dall'art. 23, comma 3, potrebbe durare indefinitamente, creando una "paralisi processuale" contraria al diritto di essere giudicati in tempi ragionevoli.

ARGOMENTAZIONE AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

Tutela della salute già garantita dall'art. 23, comma 3, legge 69/2005



La possibilità di sospendere la consegna se la salute è in pericolo basterebbe per evitare violazioni del diritto alla salute.



Secondo l'Avvocatura, la Corte d'appello non avrebbe provato che le patologie del ricercato siano irreversibili, né che il rischio suicidario sia effettivamente fondato.

Quindi il caso concreto non sarebbe sufficientemente descritto.

ARGOMENTAZIONE AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

Applicazione della giurisprudenza europea ("test Aranyosi")

La Corte d'appello, prima di sollevare la questione, avrebbe dovuto: chiedere informazioni allo Stato di emissione (Croazia) sulle cure disponibili; verificare se fosse possibile garantire trattamenti adeguati; eventualmente sospendere o chiudere la procedura solo dopo tali verifiche.

Assenza disparità di trattamento

Poiché la procedura Aranyosi consente un esito "negativo" della consegna anche per motivi sanitari, cade anche la censura di disparità di trattamento rispetto all'estradizione.

Ragionevole durata del procedimento Il principio è rispettato grazie allo stesso meccanismo previsto dalla Corte di giustizia (il "test Aranyosi"), che implica un esame graduale e a tempo ragionevole.

INTERVENTO E. D.L E AMICI CURIAE

Amici Curiae intervenuti:

- > Unione delle Camere Penali Italiane (UCPI)
- > European Criminal Bar Association (ECBA)
- > Fair Trials

Con decreto del Presidente della Corte costituzionale del 12 luglio 2021, sono state ammessi gli interventi di:

- > UCPI
- > European Criminal Bar Association

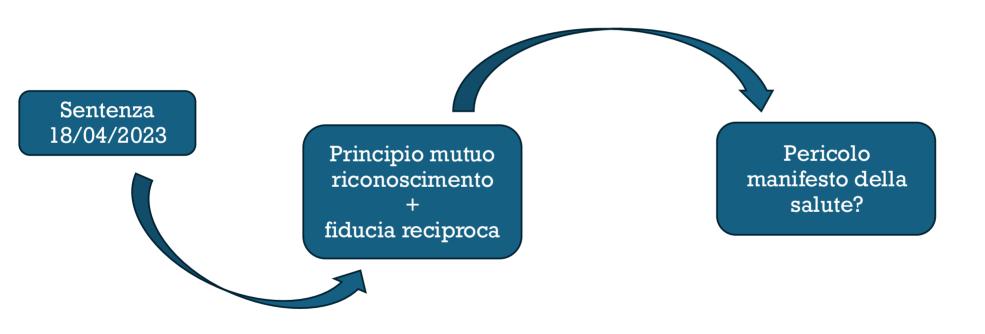
Non è stata invece ammessa l'opinione di Fair Trials, perché redatta in lingua diversa dall'italiano, che è la lingua processuale davanti alla Corte costituzionale.

Contenuto opinioni ammesse

Sia UCPI che ECBA hanno presentato argomenti a favore della fondatezza delle questioni sollevate dalla Corte d'appello di Milano. Entrambe hanno sostenuto l'opportunità di un eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, per chiarire la compatibilità della disciplina italiana (e della decisione quadro sul MAE) con la tutela dei diritti fondamentali della persona, in particolare il diritto alla salute e alla dignità umana.

ORDINANZA N. 216 DEL 2021

Con ordinanza la Corte Costituzionale rinvia la questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia, osservando che le questioni sottopostele coinvolgono anzitutto l'interpretazione del diritto dell'Unione Europea, atteso che gli articoli 18 e 18 bis della legge 69 del 2005, costituiscono attuazione degli articoli 3, 4 e 4 bis della decisione quadro 2002/584/GAI sul mandato di arresto europeo



La determinazione della decisione



...anticipiamo l'epilogo finale...

Il dispositivo

PER OUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 18 e 18-bis della 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 gli Stati membri), sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Milano, sezione quinta penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non-fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 18 e 18-bis della legge n. 69 del 2005, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 32 e 111 Cost., dalla Corte d'appello di Milano, sezione quinta penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Tipologia: sentenza di rigetto interpretativa.

NB: dalla tipologia di sentenza, si può induttivamente supporre quali siano i parametri utilizzati. Nel caso in analisi tutti quelli proposti dal giudice *a quo*.

Parametri costituzionali utilizzati:

art. 2 Cost; art. 3 Cost; art. 32 Cost; art. 111 Cost.

Sequenza argomentativa

Ammissibilità delle questioni

2 Non fondatezza delle eccezioni dell'avvocatura di stato

3 Non fondatezza della censura formulata in riferimento alla violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.)

4 Non fondatezza delle censure formulate in riferimento alla violazione del diritto alla salute (artt. 2 e 32 Cost.) e al principio di ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.)

(NB: III e IV sono relative alla fase in cui il collegio giudicante entra nel merito delle questioni)

1. Ammissibilità delle questioni rilevanza e non manifesta infondatezza

Ordinanza n. 216/2021

Sentenza n. 177/2023

Le questioni vengono dichiarate ammissibili e deve «escludersi la necessità di una restituzione degli atti per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione (...) per le ragioni già illustrate nell'ordinanza n. 216 del 2021».

La normativa impugnata dal giudice *a quo* è stata modificata dal legislatore col d.lgs. n. 10 del 2021. I difensori di E. D.L. chiedono la restituzione degli atti, ma:

i. La mancata previsione lamentata persiste, infatti: «non prevedono che debba o possa essere rifiutata la consegna di una persona qualora ciò la esponga a un rischio di eccezionale gravità per la sua salute»;

ii. In ogni caso «le modifiche (...) non si applicano a procedimenti di esecuzione di mandati di arresto già in corso».

(NB: La sopra menzionata ordinanza è relativa allo stesse questioni ed è classificabile come **ordinanza di sospensione**. La corte, come si dirà, aveva disposto il **rinvio pregiudiziale** alla CGUE)

Dunque: le questioni sollevate dal giudice rimettente potrebbero essere formulate in modo identico anche rispetto alla nuova disciplina.

2. Non fondatezza delle eccezioni dell'avvocatura di stato

Eccezione n.1

- art. 23, comma 3, L. 69/2005
- La norma non sarebbe applicabile al caso di specie in quanto sarebbe preordinata «a sospendere il mandato di arresto "in presenza di uno stato di malattia che abbia una diagnosi ed una durata prevedibile"».

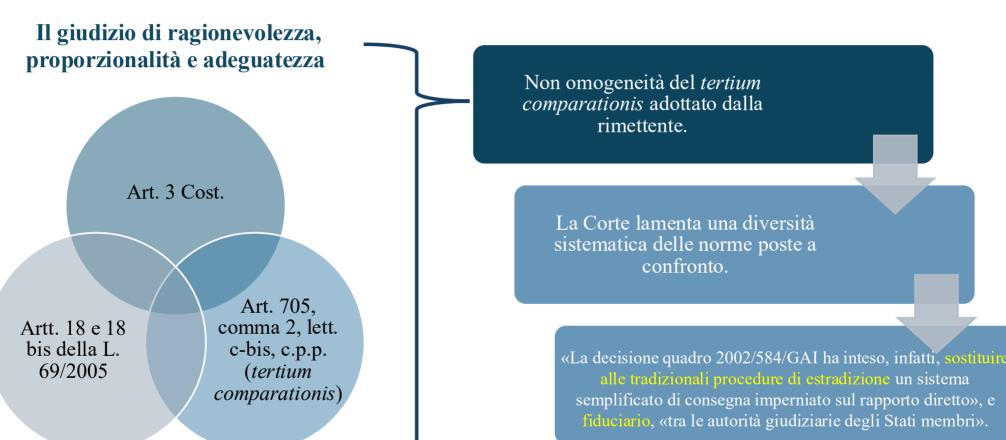
Eccezione n.2

- Carenza descrittiva delle patologie
- Il giudice a quo argomenta «sulla base delle **risultanze documentali** acquisite e della **perizia** psichiatrica svolta» quello che, insieme al collocamento in Croazia, può essere il conseguente rischio: «rischio suicidario».

Eccezione n.3

- Omessa considerazione della procedura indicata dalla CGUE nelle sentenze Aranyosi e Căldăraru
- «Situazioni caratterizzate dalla presenza di **deficit sistemici** nello Stato emittente (...) che non vengono, invece, in considerazione, nel caso oggetto del procedimento *a quo*».

3. Non fondatezza della censura formulata in riferimento al principio di uguaglianza art. 3 Cost.



4.1. Non fondatezza delle restanti censure, unitariamente analizzate

...la Corte riprende il "percorso già tracciato" nell'ordinanza n. 216 del 2021...

Premessa 1

Veniva condiviso col giudice a quo l'inidoneità del rimedio di cui all'art. 23, comma 3, L. 69/2005, rispetto alla necessità di tutela del diritto alla salute dell'interessato: la norma presuppone una sospensione a titolo eccezionale e temporanea.

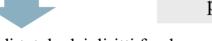
Premessa 2

Veniva sottolineata
l'impossibilità di rifiutare la
consegna sulla base delle
clausole generali di cui agli
artt. 1 e 2 della L. 69/2005,
previgenti alle modifiche, che
condizionavano la sua
esecuzione ai «principi e alle
regole stabilite nella
Costituzione».

Premessa 3

Veniva sottolineato come il diritto dell'Unione non possa «tollerare che l'esecuzione del mandato di arresto europeo determini una violazione dei diritti fondamentali dell'interessato riconosciuti dalla Carta e dall'art. 6, paragrafo 3, TUE».

La Corte
Costituzionale
dispose il **rinvio**pregiudiziale (art.
267 TFUE) alla
CGUE.



NB: sono «standard puramente nazionali di tutela dei diritti fondamentali», i quali, se applicati, possono «compromettere il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione».

4.2. Approdo del rinvio pregiudiziale

Sentenza E. D.L.: la valutazione prospettata dalla CGUE

- i. Base normativa: artt. 1,par. 3 e 23, par. 4, decisione quadro 2002/584/GAI;
- ii. Contenuto: l'autorità giudiziaria dell'esecuzione, alla luce di elementi oggettivi, può sospendere la consegna della persona richiesta, allorché essa possa comportare per quest'ultima un rischio reale di essere esposta ad un declino grave, rapido e irreversibile del proprio stato di salute o ad una riduzione significativa della propria aspettativa di vita, anche non a titolo eccezionale e temporaneo;
- iii. Scopo: garantire il rispetto delle garanzie sancite dall'art. 6, par. 3 TUE e art. 4 CDFUE relative al diritto di non subire trattamenti inumani o degradanti (la Corte Costituzionale definirà tali disposizione come «valvole di sicurezza»).

...il rimedio procedurale/ il **risultato** da raggiungere...

Tappa 1

• La sospensione della decisione sulla consegna

Tappa 2

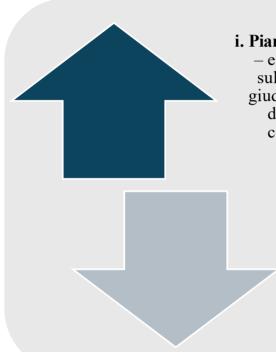
• Diretta interlocuzione tra le autorità giudiziarie

Tappa 3

• Determinare una decisione finale: rifiutare o accogliere la domanda

4.3. L'operato della Corte Costituzionale

... «le indicazioni ora fornite dalla Corte di giustizia (...) vanno **calibrate e precisate** in modo da inserirsi armonicamente» nel contesto normativo nazionale di riferimento (legge n. 69 del 2005)...



i. Piano UE: «la logica della decisione quadro – e della stessa sentenza E. D.L. – riposa sull'assunto dell'identità tra l'"autorità giudiziaria dell'esecuzione", competente a decidere sulla (...) consegna e quella competente a decidere sull'eventuale sospensione della stessa».

ii. Piano nazionale: il legislatore italiano ha previsto che il giudice competente a decidere sulla consegna e sull'eventuale sospensione, siano autorità distinte, rispettivamente: la corte d'appello in composizione collegiale e il presidente della stessa ovvero un magistrato da lui delegato.

L'interpretazione sistematica:

è necessario che sia la stessa corte d'appello in composizione collegiale a valutare ambedue le questioni in quanto «la natura del diritto fondamentale in gioco esige, infatti, una cognizione piena da parte del giudice, nell'ambito di un procedimento rispettoso di tutte le garanzie del giusto processo e puntualmente regolato dalla legge», nonché «un procedimento necessariamente destinato a concludersi con un provvedimento ricorribile per cassazione, secondo quanto previsto dall'art. 111, settimo comma, Cost.».

4.4. Non fondatezza delle censure formulate in riferimento alla violazione del diritto alla salute (artt. 2 e 32 Cost.) e al principio di ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.)

5.7. – In definitiva, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2, 32 e 111 Cost. non sono fondate, essendo possibile ovviare alla mancata previsione, nelle disposizioni censurate, di un motivo di rifiuto fondato sul grave rischio per la salute dell'interessato attraverso un'interpretazione sistematica della legge n. 69 del 2005 alla luce della sentenza E. D.L.; interpretazione che – nei termini appena precisati – ne assicura la conformità ai parametri costituzionali evocati.

Precedenti giurisprudenziali rilevanti.

La Corte di giustizia UE nelle cause riunite *Aranyosi (C-404/15) e Căldăraru (C-659/15 PPU)* con la sentenza del 5 aprile 2016 ha stabilito che Uno Stato membro può rifiutare l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo (MAE) se sussiste un rischio di trattamento inumano e degradante connesso al <u>sovraffollamento carcerario</u>. - ESTENSIONE dei DIRITTI FONDAMENTALI in gioco.

I principi stabiliti dalla Corte di Lussemburgo:

- DIVIETO ASSOLUTO di trattamenti inumani e degradanti art.4 CDFUE ha carattere inderogabile e prevale sul principio del mutuo riconoscimento tra Stati membri.

- TEST in due fasi:

A) se vi sono gli elementi oggettivi e affidabili che dimostrano **carenze sistemiche** o generalizzate nelle condizioni di detenzione nello Stato emittente.

B) Se, nel caso concreto, esiste un **rischio reale** che la persona interessata sia sottoposta a tali trattamenti.

PUNTO di SVOLTA nell'equilibrio tra COOPERAZIONE GIUDIZIARIA E TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI. Impatto sulla prassi giudiziaria italiana (Sent. Cass. N.44015 16-18/11/2022).

Ordinanza della Corte costituzionale n.216 del 2021.

- Ha sollevato una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE chiedendo chiarimenti sull'applicazione del MAE in caso di **rischio grave per la salute della persona da consegnare**: gravi patologie *croniche e potenzialmente irreversibili*.
- La Corte cost. chiarisce che il rimedio dell'art. 23, comma 3, della legge n. 69/2005 la sospensione della consegna con *decreto motivato* emesso dal "presidente della corte d'appello" o "da un magistrato da lui delegato" *non è idoneo* a garantire adeguata tutela al diritto inviolabile alla salute in quanto il *diritto fondamentale* in gioco *esige una cognizione piena* da parte del giudice, nell'ambito di un procedimento necessariamente destinato a concludersi con un *provvedimento ricorribile per cassazione* art.111, settimo comma Cost.

<u>Implicazioni</u>:

- un dialogo più rafforzato tra Corte costituzionale e Corte di giustizia che favorisce all'*interpretazione conforme dei diritti fondamentali*;
- una maggiore *attenzione alle condizioni della salute* del soggetto da consegnare, <u>anche in assenza di carenze sistemiche</u> nelle carceri dello Stato emittente.

Giurisprudenza dopo la sentenza n.177/2023 corte cost.

- La sentenza **n. 24100 del 16/06/2025** della Corte di Cassazione, Sezione Penale, ha stabilito che la Corte d'appello può rifiutare la consegna di una persona in esecuzione di un MAE se, dopo la decisione di consegna emergono *gravi motivi di salute* che espongono il soggetto a un <u>rischio reale</u> di deterioramento rapido e irreversibile, tale da compromettere significativamente la sua aspettativa di vita.
- Ha affermato: il giudice dell'esecuzione *può rifiutare la consegna con ordinanza ricorribile per cassazione* ai sensi dell'art.22 l. n.69/2005
- Il procedimento deve avvenire secondo le forme dell'incidente di esecuzione, compatibili con gli artt.17 e seguenti della stessa legge.

Implicazioni.

- L'esame individuale delle condizioni della salute del soggetto richiesto anche dopo la decisione di consegna (rafforza il ruolo del giudice nazionale);
- Ribadisce che il principio di mutuo riconoscimento non può prevalere sul rispetto dei diritti fondamentali;
- Una maggiore flessibilità nell'esecuzione del MAE, valorizzando il diritto alla salute come limite alla cooperazione giudiziaria automatica.

Aspetti significativi della sent. n.177/2023

- La Corte ha dichiarato le questioni non fondate, ritenendo che:
- La disciplina del MAE si basa su un elevato livello di fiducia reciproca tra gli Stati membri dell'UE;
- Esiste una presunzione di adeguatezza delle cure sanitarie negli Stati membri, che rende non comparabile il MAE con l'estradizione (dove invece è previsto il rifiuto per motivi di salute); [nomos-leat...diritto.it]
- Il **rimedio della sospensione dell'esecuzione** (art. 23, comma 3, legge n. 69/2005) è ritenuto **inadeguato** per tutelare il diritto alla salute in caso di patologie croniche, ma non tale da giustificare una dichiarazione di incostituzionalità.

La sentenza n. 177 del 2023 della Corte costituzionale italiana è significativa per diversi motivi, soprattutto in relazione al mandato d'arresto europeo (MAE) e alla tutela del diritto alla salute.

Dialogo con la Corte di Giustizia UE:

• La Corte costituzionale aveva già promosso un **rinvio pregiudiziale** alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (ordinanza n. 216/2021), confermando l'importanza del **dialogo tra le Corti** per garantire la compatibilità tra diritto interno e diritto dell'Unione.

Tecnica argomentativa:

 La Corte ha evitato di ricorrere ai controlimiti, costruendo un'identità materiale tra i diritti garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (art. 4) e quelli della Costituzione italiana (artt. 2 e 32), per innalzare il livello di tutela senza entrare in conflitto con il diritto europeo. [nomos-leat...diritto.it]

Note dottrinali:

"Mite" ed equa è altresì la soluzione fatta propria da Corte cost. n. 177 del 2023. ... bisogno di assicurare ristoro ai diritti fondamentali evocati... Ancora una volta, per effetto di un'operazione di bilanciamento assiologicamente orientato, la Corte perviene all'esito di escludere la consegna in esecuzione di un mandato di arresto europeo di persona che versi in gravi condizioni di salute. E, ancora una volta, si appoggia alla giurisprudenza sovranazionale, specificamente nella parte in cui l'esecuzione suddetta si tradurrebbe in un trattamento disumano e degradante, come tale vietato dall'art. 4 della Carta dei diritti dell'Unione. ("Consulta online" – 2024 Antonio Ruggeri https://giurcost.org/contents/giurcost//studi/ruggeri147.pdf)

Criticità: considerazione dottrinale del prof. F. Saitto.

- Corte costituzionale italiana, nel tentativo di risolvere una questione interpretativa, propone una lettura conforme al diritto dell'Unione Europea, ma questa soluzione solleva ulteriori problemi. In particolare:
- Il giudice comune si trova a dover valutare non solo la consegna, ma anche l'esecuzione della decisione finale, compito che spetterebbe all'art. 23 della legge nazionale. Questo comporta una sostanziale disapplicazione della normativa vigente;
- L'onere di garantire la conformità alla **Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE)** ricade interamente sul giudice nazionale, che sarebbe comunque tenuto a farlo anche senza l'intervento della Corte costituzionale;
- La Corte costituzionale, nel suo ragionamento, **evita di ricorrere ai controlimiti** (cioè ai limiti imposti dalla Costituzione italiana al primato del diritto UE) costruendo una **identità materiale** tra l'art. 4 CDFUE e gli artt. 2 e 32 della Costituzione italiana;
- Questo approccio consente di evitare il problema sollevato dalla sentenza Melloni, secondo cui lo standard europeo di tutela non può essere modificato dai parametri nazionali nei settori completamente armonizzati.
- L'obiettivo della Corte è **innalzare il livello di tutela dei diritti**, neutralizzando la potenziale "forza eversiva" dei controlimiti.
- Tuttavia, ciò comporta un **onere argomentativo maggiore** per la Corte, che deve dimostrare che l'uso del parametro interno non viola la regola generale secondo cui, nei settori completamente armonizzati, si può fare riferimento solo alla Carta (art. 53 CDFUE).

Fonte: Giurisprudenza Costituzionale, fasc.5, 2023, pag. 2213B

Nota a: Corte Costituzionale, 28 luglio 2023, n.177 Autori: Francesco Saitto.

