

La sentenza della Corte di giustizia sul mandato d'arresto europeo

di Valentina Bazzocchi

Con una recente sentenza, la Corte di giustizia si è pronunciata per la prima volta sulla validità della decisione-quadro sul mandato d'arresto europeo¹, che costituisce, in ambito penale, la prima concretizzazione del principio del mutuo riconoscimento. In base a quest'ultimo le autorità di uno Stato membro sono tenute a riconoscere alle decisioni giudiziarie emanate in un altro Paese dell'UE gli stessi effetti attribuiti alle decisioni nazionali, anche nel caso vi siano differenze tra i sistemi giuridici interni. Un tale riconoscimento presuppone la fiducia reciproca verso i rispettivi sistemi di giustizia penale, che si fonda sul comune rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi di libertà, democrazia e Stato di diritto, e trova nell'armonizzazione del diritto penale materiale e processuale un ulteriore elemento di rafforzamento.

L'adozione della decisione-quadro è avvenuta in tempi brevi, nonostante la delicatezza della materia. In alcuni Stati membri, però, il recepimento ha sollevato problemi di compatibilità con le costituzioni nazionali e ha portato le rispettive Corti supreme ad intervenire².

Più in particolare, la Cour d'Arbitrage belga, chiamata pronunciarsi sul conflitto tra la Costituzione nazionale e la legge di applicazione della decisione-quadro, ha affrontato il caso in maniera conforme all'approccio monista che regola i rapporti tra ordinamento belga e quello comunitario³. A differenza delle Corti tedesca, polacca, ceca, cipriota e italiana, che hanno risolto a livello interno il problema della compatibilità della disciplina europea con i principi fondamentali sanciti dalle rispettive costituzioni, i giudici belgi hanno deciso di non pronunciarsi direttamente sulla questione, ma di ricorrere alla Corte di giustizia in via pregiudiziale⁴.

¹ Decisione-quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, in *GUE*, L 190, del 18 luglio 2002, pag. 1 e ss.

² Cfr. Corte costituzionale tedesca, Bundesverfassungsgericht, sentenza del 18 luglio 2005, 2 BvR 2236/04, in www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050718_2bvr223604.html; cfr. Corte costituzionale polacca, Trybunal Konstytucyjny, sentenza del 27 aprile 2005, No. P 1/05 in www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/P_1_05_GB.pdf; cfr. Corte costituzionale cipriota, sentenza del 7 novembre 2005, n. 294/2005; cfr. Cour d'Arbitrage belge, sentenza del 13 luglio 2005, n. 124/2005, in www.arbitrage.be; cfr. Corte costituzionale ceca, sentenza dell'8 maggio 2006, in http://test.concourt.cz/angl_verze/doc/pl-66-04.html; cfr. Sezioni Unite Penali della Corte di Cassazione italiana, sentenza del 30 gennaio 2006, n. 4614, punto 10, Ramoci.

³ Cfr. Cour d'Arbitrage belge, sentenza del 13 luglio 2005, n. 124/2005, cfr. *supra*.

⁴ Cfr. domanda pregiudiziale proposta dalla Cour d'Arbitrage belga, causa *Advocaten voor de Wereld VZW c. Leden van de Ministerraad*, in *GUE*, C 271, del 29 ottobre 2005, pag. 14. Cfr. conclusioni dell'Avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer del 12 settembre 2006, causa C-303/05, nota 20, in cui l'Avvocato generale ha auspicato che «l'esempio si diffonda e che altri tribunali costituzionali, assolutamente restii ad assumere le proprie funzioni di giudici comunitari, diano inizio ad un dialogo con la Corte di giustizia che è indispensabile per la costruzione di un'Europa unita». Con il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia «la Belgique fait figure de bon élève», WEYEMBERGH, A., *Les juridictions belges et le mandat d'arrêt européen*, in www.mpicc.de/eucrim, Issue 1-2, 2006, pag. 28. Si

Il ricorrente aveva segnalato due violazioni. Da un lato, aveva contestato la scelta della base giuridica individuata dal legislatore comunitario nell'art. 34 par. 2 lett. b) TUE⁵. Tale norma prevede che il Consiglio possa adottare decisioni-quadro «per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri» in materia giudiziaria penale⁶, ma non menziona il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie. Dall'altro, aveva messo in dubbio la compatibilità della legge nazionale di recepimento con i principi di eguaglianza e di legalità previsti dalla Costituzione belga. L'abbandono del principio di doppia incriminazione per i reati elencati nell'art. 2 par. 2 della decisione-quadro, così come recepita dalla legge interna, non era, secondo il ricorrente, fondato su una giustificazione obiettiva e ragionevole. A sua volta, il contenuto normativo di tali infrazioni non risultava sufficientemente chiaro e preciso. Ne derivava una violazione del principio di legalità e di quello di uguaglianza e di non discriminazione, così come previsti dalla Costituzione.

La Cour d'Arbitrage ha deciso di ricorrere alla Corte di giustizia, sostenendo che gli addebiti fatti valere contro la legge d'attuazione corrispondevano a quelli che potevano essere rivolti alla decisione-quadro. La Corte di giustizia è stata pertanto investita di due questioni pregiudiziali di validità, l'una sulla correttezza della base giuridica scelta dal legislatore comunitario, l'altra riguardante la compatibilità dell'art. 2 par. 2 della decisione-quadro con l'art. 6 TUE e, più in particolare, con il principio di legalità in materia penale e con il principio di uguaglianza e di non discriminazione, in ragione dell'ampia discrezionalità lasciata alle autorità nazionali incaricate dell'esecuzione del mandato d'arresto europeo.

In merito al primo quesito, i giudici di Lussemburgo, accogliendo la posizione dell'Avvocato generale Colomer, hanno affermato che il reciproco riconoscimento dei mandati di arresto richiede il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari relative alle condizioni, alle procedure e agli effetti della consegna. Nulla consente di concludere che il ravvicinamento delle legislazioni mediante l'adozione di decisioni-quadro riguardi unicamente le norme penali relative agli elementi costitutivi

tratta di un gesto audace dal momento che, in una sentenza resa lo stesso giorno sulla legge interna di recepimento della decisione-quadro sulla lotta al terrorismo, ha concluso diversamente, ritenendo superfluo presentare una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia.

⁵ Il ricorrente aveva sostenuto che il mandato d'arresto europeo doveva essere istituito mediante una convenzione UE.

⁶ Non viene pertanto menzionato espressamente il principio del mutuo riconoscimento, di cui il mandato d'arresto europeo rappresenta, come si è visto, la prima concretizzazione. Tale mancanza non deve però stupire. Occorre infatti ricordare che solo a partire dal Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 tale principio viene definito come l'asse portante ovvero la pietra angolare della cooperazione giudiziaria civile e penale. Risulta invece criticabile il silenzio mantenuto sul punto dalla riforma di Nizza. Sarebbe infatti stato opportuno introdurre una disposizione che permettesse al Consiglio di adottare le misure necessarie per attuare il mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sanzioni. Il Trattato-Costituzione ha cercato di rispondere a tale esigenza richiamando esplicitamente, accanto al ravvicinamento della legislazione, il principio del riconoscimento reciproco; cfr. gli artt. III-257 par. 3 e III-270 par. 1. Quest'ultimo verrebbe pertanto ad assumere il ruolo di principio cardine su cui si fonda la cooperazione giudiziaria penale.

dei reati e alle sanzioni applicabili, menzionate all'art. 31 n. 1 lett. e) TUE. La Corte ha dunque concluso che l'art. 34 n. 2 TUE non può essere interpretato nel senso di escludere che il ravvicinamento mediante l'adozione di decisioni-quadro possa riguardare settori quali il mandato d'arresto europeo.

La Corte, sposando la tesi dell'Avvocato generale, ha affermato che il Consiglio poteva scegliere di disciplinare la materia con un'altra tipologia di atto, la convenzione UE di cui all'art. 34 par. 2 lett. d) TUE, non essendo vincolato al principio del "*contrarius actus*", secondo il quale una volta che la materia è stata regolata da una determinata fonte normativa, essa deve continuare ad essere trattata con norme dello stesso rango. L'Avvocato generale si era soffermato sul punto, chiarendo che tale principio non trovava applicazione dal momento che la decisione-quadro e la convenzione UE hanno la stessa origine e seguono il medesimo *iter* normativo. Per tale ragione esse non possono essere considerate come atti di grado diverso. La convenzione si distingue dalla decisione-quadro per il solo fatto che, per poter entrare in vigore, deve essere adottata da almeno la metà degli Stati membri. Questo elemento ha inciso negativamente sull'adozione delle precedenti convenzioni del 1995 e del 1996⁷ relative alla semplificazione delle procedure di consegna, che non sono ancora entrate in vigore. La scelta della decisione-quadro è risultata quindi appropriata, poichè risponde meglio alle esigenze di effettività della disciplina comunitaria⁸.

La Corte, come era presumibile, non ha negato alle decisioni-quadro il ruolo di strumento tipico della cooperazione giudiziaria penale, volto non solo al ravvicinamento delle legislazioni nazionali, ma anche all'attuazione del mutuo riconoscimento. L'utilizzo di tali atti risulta infatti giustificato dalla circostanza che attraverso l'obbligo di introdurre una normativa interna volta a raggiungere gli obiettivi in essi indicati, si tende implicitamente a ravvicinare le disposizioni legislative⁹. I giudici di Lussemburgo hanno quindi ritenuto che non vi fosse stata, da parte del legislatore europeo, un'errata scelta della base giuridica.

Con il secondo motivo di rinvio, la Corte era chiamata a valutare la validità della decisione-quadro alla luce dei principi di legalità, di uguaglianza e di non discriminazione, principi su cui si fonda l'Unione in forza dell'art. 6 TUE. Nel pronunciarsi su tale aspetto la Corte ha richiamato la Carta dei diritti fondamentali, affermando che tali principi sono «altresì ribaditi, rispettivamente, dagli artt. 49, 20 e 21

⁷ Cfr. la Convenzione UE del 1995 sulla procedura di estradizione semplificata tra Stati membri e la Convenzione del 1996 sulla procedura di estradizione tra Stati membri.

⁸ Il principio dell'effetto utile impone un'applicazione o un'interpretazione delle norme comunitarie funzionale al raggiungimento delle loro finalità, cfr. TESAURO, *Diritto comunitario*, CEDAM, Padova, 2005, pag. 109. Sulla scelta della decisione-quadro cfr. punto 4.3 della Proposta di decisione-quadro relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri del 19 settembre 2001, COM (2001) 522; cfr. conclusioni Avvocato generale, punto 64.

⁹ Cfr. WEYEMBERGH, A., *L'harmonisation des législations : condition de l'espace pénal européen et révélateur de ses tensions*, op. cit., pag. 72.

della Carta»¹⁰. Il richiamo della Carta si inquadra in quel recente filone giurisprudenziale che ha avuto inizio con la sentenza *Parlamento c. Consiglio* e che ha visto per la prima volta i giudici di Lussemburgo prendere atto dell'esistenza e della portata di tale testo¹¹.

La dottrina si era già interrogata sulla compatibilità della formulazione contenuta nell'art. 2 par. 2 della decisione-quadro, che individua in maniera generale categorie di incriminazioni senza qualificarle sul piano giuridico, con il principio di legalità. Alcuni studiosi hanno sottolineato che le fattispecie incriminatrici inserite in tale lista risultano a vario titolo comuni agli Stati membri¹². Talune sono infatti conosciute da tutti gli ordinamenti giuridici nazionali, altre vengono richiamate dal Trattato sull'Unione europea¹³, altre ancora sono disciplinate da atti di diritto derivato dell'UE¹⁴ o da

¹⁰ Punto 46 della sentenza della Corte di giustizia, C-303/05. L'Avvocato generale Colomer, a sua volta, aveva richiamato la Carta dei diritti evidenziando che, pur non essendo dotata di forza vincolante, non poteva essere considerata carta straccia, in primo luogo perché si inserisce in uno stato del processo evolutivo che ha portato alla codificazione e alla riaffermazione di alcuni diritti derivanti dalle tradizioni costituzionali comuni, motivo per cui l'Unione deve rispettarli e la Corte di giustizia garantirne l'osservanza, in secondo luogo perché la Carta compare nelle conclusioni degli Avvocati generali e nelle pronunce del Tribunale di prima istanza. Solo di recente i giudici di Lussemburgo hanno menzionato tale testo segnando un'inversione di rotta, ovvero dichiarando che, sebbene non si tratti di uno strumento giuridico vincolante, occorre tuttavia riconoscerne l'importanza; cfr. punto 78 delle conclusioni dell'Avvocato generale Colomer. L'Avvocato generale non si limita a prendere atto del recente indirizzo della Corte, ma si spinge fino ad affermare che «occorre fare in modo che la Carta si affermi come strumento interpretativo di prim'ordine nella difesa delle garanzie dei cittadini appartenenti al patrimonio giuridico degli Stati membri», punto 79 delle conclusioni dell'Avvocato generale Colomer.

¹¹ Corte di giustizia, sentenza del 27 giugno 2006, *Parlamento c. Consiglio*, C-540/03.

¹² Cfr. per questa soluzione interpretativa, SALAZAR, L., *op. cit.*, pag. 1048 e ss.; cfr. DAMATO, A., *op. cit.*, pag. 217 e ss.; PATRONE, J., *La decisione-quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo*, in *Quad. cost.*, 2002, 396. Cfr. *contra* DEL TUFO, M., *op. cit.*, pag. 941; cfr. ROSI, E., *op. cit.*, pag. 381 e ss.; cfr. GUALTIERI, P., *Mandato d'arresto europeo: davvero superato (e superabile) il principio di doppia incriminazione?*, in *Dir. pen. e processo*, 1/2004, pag. 119; cfr. DOUGLAS-SCOTT, S., *The rule of law in the European Union - putting the security into the "area of freedom, security and justice"*, in *European Law Review*, april 2004, pag. 225. Cfr. *supra* conclusioni Avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer, punto 93.

¹³ Cfr. art. 29 TUE. Per la definizione di razzismo e la xenofobia, cfr. anche azione comune del 15 luglio 1996, in *GUCE*, L 185, del 24 luglio 1996, pag. 5.

¹⁴ Cfr. decisione-quadro del 13 giugno 2002 relativa alla lotta contro il terrorismo, in *GUCE*, L 164 del 22 giugno 2002, pag. 3; cfr. decisione-quadro del 25 ottobre 2004 relativa alla previsione di norme minime sugli elementi costitutivi dei reati e delle sanzioni applicabili al traffico di droga, in *GUE*, L 335 del 11 novembre 2004, pag. 8; cfr. decisione del 16 ottobre 2001 relativa alla firma a nome della Comunità europea del protocollo contro la fabbricazione e il traffico illecito di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni allegato alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata, in *GUCE*, L 280 del 24 ottobre 2001, pag. 5; cfr. decisione-quadro del 19 luglio 2002 relativa alla lotta contro la tratta di esseri umani, in *GUCE*, L 203 del 1° agosto 2002, pag. 1; direttiva del 28 ottobre 2002 che definisce il favoreggiamento all'entrata, al transito e al soggiorno irregolari, in *GUCE*, L 328 del 5 dicembre 2002, pag. 17; cfr. decisione-quadro del 28 novembre 2002 volta a rafforzare il quadro penale per la repressione del favoreggiamento all'entrata, al transito e al soggiorno irregolari, in *GUCE*, L 328 del 5 dicembre 2002, pag. 1; cfr. decisione-quadro del 22 dicembre 2003 relativa allo sfruttamento sessuale dei bambini e pedopornografia, in *GUE*, L 13 del 20 gennaio 2004, pag. 44; cfr. decisione-quadro del 22 luglio 2003 relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato, in *GUE*, L 192 del 31 luglio 2003, pag. 54; cfr. decisione-quadro del 29 maggio 2000 volta a rafforzare la protezione contro la falsificazione di monete in vista della circolazione dell'euro, in *GUCE*, L 140 del 14 giugno 2000, pag. 1 così come modificata dalla decisione-quadro del 6 dicembre 2001, in *GUCE*, L 329 del 14 dicembre 2001, pag. 3; decisione del 6 dicembre 2001 sulla protezione dell'euro contro la falsificazione, in *GUCE*, L 329 del 14 dicembre 2001, pag. 1; decisione-quadro del 28 maggio

convenzioni ratificate da tutti gli Stati membri dell'UE¹⁵. A sostegno della mancata violazione del principio di legalità ricorre altresì la considerazione secondo la quale spetta ad ogni Stato membro, e non al legislatore comunitario, assicurare il rispetto di tale principio nel momento in cui definisce le fattispecie riconducibili ad una delle categorie indicate dalla decisione-quadro¹⁶. Il principio di legalità infatti «entra in gioco quando si voglia esercitare lo *ius puniendi* proprio dello Stato (...), per cui difficilmente la decisione-quadro potrebbe violarlo, giacché non istituisce nessuna pena, né pretende di armonizzare i sistemi penali»¹⁷. Ne deriva dunque che la certezza richiesta da tale principio deve essere assicurata dal diritto penale sostanziale dello Stato di emissione, e non dal diritto comunitario. La Corte ha accolto questa tesi affermando che «la decisione-quadro non è volta ad armonizzare i reati in questione per quanto riguarda gli elementi costitutivi o le pene di cui sono corredate»¹⁸ e che nessuna disposizione del titolo VI del Trattato UE subordina l'applicazione del mandato d'arresto all'armonizzazione delle normative penali nell'ambito dei reati. I giudici di Lussemburgo hanno quindi concluso che non vi fosse stata violazione del principio di legalità.

Alla stessa conclusione sono giunti con riferimento al principio non di discriminazione e a quello di uguaglianza. La distinzione tra persone sospettate di aver commesso i reati elencati nell'art. 2 n. 2 della decisione-quadro è risultata oggettivamente giustificata. Il Consiglio ha infatti ritenuto che tali reati rientrassero, per la loro stessa natura e per la pena comminata, tra quelli che arrecano all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblici un pregiudizio tale da giustificare la rinuncia all'obbligo di controllo della doppia incriminazione.

La sentenza in esame si inquadra in un filone giurisprudenziale sulla natura delle decisioni-quadro che ha avuto inizio con il celebre caso Pupino¹⁹. In tale occasione la Corte ha riconosciuto l'obbligo per i giudici nazionali di interpretare la legge interna in modo conforme ad una decisione-quadro. I giudici di Lussemburgo non hanno tuttavia

2001 sulla lotta contro la frode e la contraffazione dei mezzi di pagamento, in *GUCE*, L 149 del 2 giugno 2001, pag. 1; cfr. decisione-quadro del 24 febbraio 2005 sugli attacchi contro i sistemi informatici, in *GUE*, L 69 del 16 marzo 2005, pag. 67. Sul raggiunto livello di armonizzazione in relazione a numerosi "reati fine", cfr. MONETTI, V., SALAZAR, L., *op. cit.*, pag. 102. Per evitare che si possa mettere in discussione l'applicazione del mutuo riconoscimento in materia penale per contrasto con il principio di legalità sarebbe comunque opportuno procedere ad una più ampia armonizzazione delle fattispecie di reato. Mutuo riconoscimento e armonizzazione rappresentano due strumenti complementari che meritano un uguale sviluppo per poter realizzare appieno lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

¹⁵ Cfr. Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cybercriminalità del 23 novembre 2001; cfr. Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale del 4 novembre 1998.

¹⁶ Cfr. VIARENGO, I., *op. cit.*, pag. 141. L'art. 2 della decisione-quadro rispetta pienamente il principio del mutuo riconoscimento nel momento in cui prevede che «la qualificazione della fattispecie, al fine di determinare se essa rientri o meno nell'elenco dei trentadue reati, vada operata, in modo vincolante per lo Stato richiesto, dallo Stato emittente», PASQUERO, A., *op. cit.*, pag. 979.

¹⁷ Punto 103 della Conclusioni dell'Avvocato generale.

¹⁸ Punto 52 della sentenza della Corte, C-303/05.

¹⁹ Corte di giustizia, sentenza del 16 giugno 2005, *Pupino*, C-105/03.

chiarito quali fossero le conseguenze nel caso in cui una tale interpretazione non risultasse possibile²⁰. Essi hanno dunque evitato di affrontare la questione relativa al primato delle decisioni-quadro, concentrandosi solo sul principio d'interpretazione conforme. Anche le Corti supreme nazionali che si sono pronunciate sulla compatibilità della disciplina sul mandato d'arresto europeo con le rispettive costituzioni nazionali non hanno apertamente messo in discussione il principio del primato. Si è trattato di una soluzione tutt'altro che scontata, visto che oggetto del lamentato contrasto con un principio costituzionale nazionale era un atto del terzo pilastro il cui primato non è stato ancora riconosciuto dalla Corte di giustizia. Anche a voler interpretare estensivamente la nozione di primato, basandosi come è possibile sul principio di leale cooperazione, la verifica del suo rispetto nel terzo pilastro rimarrebbe comunque sottratta al rimedio del ricorso per infrazione²¹. Si tratta di una limitazione della tutela giurisdizionale di non poco conto, che evidenzia le contraddizioni della ripartizione in pilastri e che sarebbe superata nel caso entrasse in vigore il Trattato costituzionale europeo²².

²⁰ Nelle conclusioni relative alla causa *Pupino*, presentate l'11 novembre 2004, l'Avvocato generale Kokott ha affermato che «il governo britannico ha accennato al fatto che questa figura dell'interpretazione conforme non può invocare in suo favore il primato del diritto comunitario e pertanto eventualmente – in osservanza del diritto nazionale – deve cedere il passo ad altre forme d'interpretazione. Ciò tuttavia non escluderebbe l'utilità di una risposta della Corte riguardante l'interpretazione delle norme nazionali di attuazione». La Corte di giustizia ha tuttavia evitato di pronunciarsi su tale aspetto.

²¹ Così ROSSI, L. S., *op. cit.* Cfr. CHERUBINI, F., *L'obbligo di interpretazione "sconfina" nel terzo pilastro: note a margine della sentenza Pupino*, in *Studi sull'integrazione europea*, I-2006, p. 157 ss.; cfr. DANIELE, L., *Commento all'art. 35 UE*, in TIZZANO, A., (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Giuffrè, Milano, 2004.

²² Gli atti adottati in materia di cooperazione giudiziaria penale possono essere infatti sottoposti al ricorso per infrazione. Gli artt. III-360, III-361, III-362 del Trattato-Costituzione riconoscono alla Corte di giustizia la competenza a pronunciarsi sul mancato rispetto da parte di uno Stato membro di uno degli obblighi che incombono in virtù della Costituzione, e quindi anche del capo IV dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'UE.