

**La validità della decisione quadro in materia di mandato d'arresto all'esame della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Nota alla Sentenza della Corte - Grande Sezione - del 3 maggio 2007)**

di Valeria Ferraro

1. - Nella sentenza in esame la Corte di giustizia, pronunciandosi nella sua composizione di grande sezione, si è espressa sulla validità della decisione quadro 2002/584/GAI(1) in tema di mandato d'arresto europeo. All'origine della pronuncia, un rinvio pregiudiziale(2) di validità promosso dall'Arbitragehof, ossia il giudice costituzionale belga, innanzi al quale la Advocaten voor de Wereld, associazione di avvocati belgi senza scopo di lucro, aveva impugnato la legge nazionale di recepimento della predetta decisione quadro, al fine di ottenere l'annullamento totale o parziale della stessa, sulla base di un supposto contrasto della suddetta legge di trasposizione in relazione ai principi di uguaglianza e di legalità in materia penale. Dal momento che le censure segnalate dalla ricorrente interessavano la legge belga nella parte in cui riproduce, sul piano interno, l'art.2, n.2 della decisione quadro, a norma del quale si procede al mandato di cattura indipendentemente dalla doppia incriminazione del fatto per una lista di trentadue reati ivi previsti(3), si delineava il rischio che tali censure potessero estendersi alla stessa decisione quadro. Da ciò discende il primo dei due quesiti sottoposti dall'Arbitragehof all'attenzione della Corte, concernente per l'appunto il suddetto art.2, n.2 della decisione quadro, mentre l'altro quesito, di natura formale, riguarda l'opportunità dello strumento scelto dal Consiglio per intervenire a disciplinare la materia del mandato d'arresto europeo e delle procedure di consegna tra Stati membri.

Segnatamente, in relazione alla prima questione, il giudice costituzionale belga evidenziava come dalla abolizione della doppia incriminazione deriverebbero due conseguenze, a suo giudizio inaccettabili. Innanzitutto, violazione del principio di uguaglianza, causata dalla instaurazione di regimi distinti, ossia caratterizzati dal requisito della doppia incriminazione, se trattasi di reati non inclusi nell'elenco di cui all'art.2, n.2; al contrario, in ipotesi di fattispecie ricomprese tra i trentadue reati previsti dalla norma, ai fini dell'operatività del mandato sarebbe sufficiente la previsione del fatto come reato nel solo Stato emittente. In tal modo, inoltre, per i reati considerati dalla norma anzidetta, il Legislatore europeo consentirebbe, in spregio al principio di legalità in materia penale, l'incriminazione dei cittadini comunitari per condotte non qualificate come reati dalla legge dello Stato al quale è stata avanzata la richiesta del mandato di arresto.

Sicché dalla scelta primigenia, compiuta con la formulazione dell'art.2, n.2, di eliminare il criterio della doppia punibilità, deriverebbero i maggiori sospetti di invalidità della decisione quadro come prospettati dall'Arbitragehof.

2. - Prima di affrontare il tema della validità della decisione quadro nei suoi aspetti sostanziali, la Corte ha risolto la questione relativa al dissenso manifestato dalla Advocaten voor de Wereld in ordine alla base giuridica scelta dal Consiglio, onde l'insorgere della supposta violazione dell'art. 34, n.2, lett. b), TUE, stante la necessità, a dire della ricorrente, dell'adozione nel caso di specie del diverso strumento della convenzione, sulla premessa che il mandato d'arresto sarebbe un istituto del tutto nuovo, rispetto al quale dunque non si porrebbe alcuna necessità di armonizzazione. A tal riguardo, si rammenta che il TUE stabilisce, all'art. 34, n.2, la necessità della trasposizione interna sia per le decisioni quadro, sia per le convenzioni, tuttavia assegnando esclusivamente alle prime la finalità del ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

Sul quesito, l'avvocato generale Colomer si esprimeva negativamente sulla base di due ordini di considerazioni. In primo luogo, negando che il mandato d'arresto europeo rappresenti una novità nel panorama giuridico europeo, giacché tradizionalmente l'esperienza processuale di tutti gli Stati membri ben conosce, e da lungo tempo, tale istituto. Da qui la necessità di armonizzare le modalità di arresto e consegna tra gli Stati membri, esigenza per l'appunto soddisfatta dalla decisione quadro, in conformità alla funzione di ravvicinamento delle legislazioni ad essa riconosciuta dal dettato dell'art. 34, n.2, lett. b), TUE. In secondo

luogo, il Consiglio, benché libero di farlo, non era tenuto a scegliere lo strumento della convenzione ex art. 34, n.2, lett. d), TUE. Infatti, sebbene in passato la materia dell'extradizione sia stata regolata tramite convenzioni internazionali, il mandato d'arresto, che storicamente e logicamente rappresenta in ambito europeo il successore di quella, poteva essere disciplinato con il diverso mezzo della decisione quadro, posto che le due fonti di cui all'art. 34, n.2, lett. b) e d), TUE sono dotate del medesimo rango e approvate secondo il medesimo iter(4). *In limine*, l'avvocato generale tiene comunque a rilevare le ragioni di effettività che hanno evidentemente guidato la scelta della Commissione e del Consiglio nel proporre ed adottare lo specifico strumento della decisione quadro, alla luce degli scarsi successi ricavati in passato dall'utilizzo delle convenzioni previste nell'ambito del sistema di fonti normative del terzo pilastro.

3.- Gli ulteriori sospetti di invalidità della decisione quadro da parte dell'Arbitragehof si concentravano, come sopra accennato, sulla norma dell'art. 2, n.2 della decisione quadro, derivanti dall'asserito contrasto della medesima con i canoni di uguaglianza e di legalità, di cui all'art. 6, n.2, TUE. Con il secondo dei due quesiti propositi, la Corte si trova dunque ad esaminare la sfera innegabilmente più discussa e controversa della disciplina in tema di mandato d'arresto europeo. La norma anzidetta, invero, rappresenta il nucleo maggiormente innovativo di una disciplina già di per sé rivoluzionaria nella misura in cui giurisdizionalizza la nuova procedura di consegna, fondandola esclusivamente sulla collaborazione tra i giudici dei diversi Stati membri, e tuttavia, il profilo che ha destato il maggior interesse (e la maggior apprensione) da parte degli operatori giuridici europei, è per l'appunto quello pertinente alla previsione, contenuta nell'art. 2, n.2 della decisione quadro, che provvede ad elencare una serie di trentadue reati, affrancandoli dal tradizionale requisito della doppia incriminazione. Com'è noto il criterio della doppia incriminazione, o doppia punibilità, esige, a tutela della libertà personale, oltre che a tutela della sovranità degli Stati, che il fatto oggetto del mandato di arresto sia punito in entrambi gli ordinamenti penali degli Stati coinvolti, ossia lo Stato emittente e quello di esecuzione.

Relativamente al primo principio, quello di uguaglianza, la Corte fa osservare come la soppressione della doppia incriminazione riguardi fatti pregiudizievoli al massimo grado per la sicurezza e l'ordine pubblico di tutti gli Stati, onde risulta giustificato il diverso trattamento riservato a coloro che abbiano tenuto una condotta ricompresa nell'elenco dei reati suddetti di cui all'art.2, n.2, fonti di particolare allarme sociale, a fronte della realizzazione di altri delitti, non inclusi nella lista in quanto evidentemente non caratterizzati da analoga pericolosità. Dal momento che la attuazione di regimi diversi, a seconda del fatto commesso, discende non da considerazioni connesse alla situazione personale o sociale del reo, bensì inerenti alla natura dell'illecito, in ciò deve trovare risposta negativa qualunque dubbio relativo ad una, in realtà inesistente, violazione del principio di uguaglianza.

La questione principale sembra tuttavia riguardare la temuta violazione del principio di legalità in materia penale, inteso come presidio del diritto alla libertà personale. In tal senso, le preoccupazioni espresse, nel procedimento in esame, dall'Advocaten voor de Wereld, riguardano nella sostanza il rischio che, dal venir meno del requisito della doppia incriminazione, derivi la possibilità di consegna del cittadino di uno Stato membro per un fatto previsto come reato dalla sola legge dello Stato emittente e non anche dello Stato a cui è stata fatta la suddetta richiesta di consegna. Una ulteriore, deprecabile conseguenza del sistema così instaurato, riguarderebbe infine il pericolo che la legge penale dello Stato di esecuzione, costretto a dar luogo ad un mandato di cattura per condotte non incriminate dal proprio ordinamento, si accresca in tal modo di nuove figure criminose, non introdotte peraltro dal Legislatore nazionale(5).

Una volta smentito che l'intenzione del Legislatore europeo sia stata effettivamente quella di creare con la decisione quadro un diritto penale comune, non risulta nondimeno sventato il pericolo della ricorrenza di situazioni del tipo di quella innanzi descritta, onde la proposta(6) di riconoscimento, al giudice dello Stato dell'esecuzione, il previo potere di verificare l'appartenenza del fatto per cui è richiesto il mandato d'arresto europeo alla lista di cui all'art. 2, n.2, con il conseguente rifiuto di consegna in caso di esito negativo di tale accertamento. Infatti, qualora

a l'riscontro del giudice il fatto non sembrasse rientrare nell'elenco, l'effetto immediato sarebbe la riespansione della regola della doppia punibilità. Nonostante la ragionevolezza insita in tale soluzione, in quanto consente tra l'altro di superare le difficoltà derivanti dalle residue differenze tra i sistemi penali degli Stati membri, quantunque in concreto paia che le ipotesi effettivamente problematiche siano limitate ad aborto ed eutanasia, all'ammissibilità del suddetto potere al giudice dello Stato di esecuzione osta la stessa lettera della decisione quadro la quale esplicitamente stabilisce che la consegna debba avvenire, indipendentemente dalla doppia incriminazione, per i reati ricompresi nell'art. 2, n.2, "quali definiti dalla legge dello Stato membro emittente". In tal senso si è pronunciata la Commissione, secondo la quale la qualificazione del reato, così come formulata dallo Stato emittente, ai fini della sua ricomprensione nella lista dell'art. 2, n.2, è vincolante per lo Stato dell'esecuzione (cfr. allegato alla relazione della Commissione, SEC(2006)79, del 24/1/2006, p. 4). Ed invero pare che la stessa non avrebbe potuto esprimersi diversamente, laddove abilitare il giudice a rifiutare la richiesta di consegna qualora verificarsi che nel caso sottopostogli, ricorra un'ipotesi di aborto non punibile, piuttosto che di omicidio, significherebbe surrettiziamente reintrodurre il requisito della doppia incriminazione anche per le ipotesi che, a norma della decisione quadro, dovrebbero invece prescindere. L'orientamento della Commissione che, nell'ottica della soppressione della doppia punibilità per limitate categorie di reati, affida alla legge del solo Stato emittente il compito di qualificare il fatto come reato ai fini della richiesta di consegna, offre soluzione al quesito circa la violazione, da parte della decisione quadro, del principio di legalità. A tal proposito, osserva la Corte che l'emancipazione dalla necessità di subordinare, come ancora avviene per l'estradizione, la punibilità di un comportamento alla sua rilevanza penale in entrambi gli ordinamenti degli Stati coinvolti, non può destare preoccupazioni, giacché il rispetto del principio di legalità deve essere in ogni caso assicurato dallo Stato che emette il mandato d'arresto europeo, ossia dallo Stato che effettivamente esercita lo ius puniendi, al fine di sanzionare fatti, commessi nel proprio territorio, che abbiano violato propri valori, così come garantiti e tutelati dall'ordinamento di quello Stato(7). Ed in ciò risiede, potrebbe osservarsi, il più consistente superamento rispetto all'istituto dell'estradizione, vale a dire nella fiducia che è richiesta a tutti gli Stati membri nei confronti dei reciproci ordinamenti giudiziari, coerentemente con le richieste approvate in occasione del Consiglio europeo svoltosi a Tampere nell'ottobre 1999, nell'ambito del quale il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie era stato solennemente sancito al fine di realizzare quello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia inserito dall'art. 2 UE tra gli obiettivi dell'Unione Europea.

4. - Ciò detto, si tratta di stabilire se, con la sentenza in commento, la Corte abbia offerto delle risposte in grado di sopire l'acceso dibattito formatosi già all'indomani della entrata in vigore della decisione quadro, relativamente alla inattitudine della stessa ad assicurare, in sede di consegna, garanzie analoghe a quelle di cui il ricercato godrebbe sulla base di un procedimento esclusivamente interno.

Sul punto, sembra doveroso riconoscere che le obiezioni relative alla eventualità che il cittadino di uno Stato membro sia consegnato per fatti non puniti dall'ordinamento dello Stato di appartenenza colgono effettivamente nel segno, dal momento che, come si è innanzi dimostrato, prima la Commissione, ed in seguito la Corte con la sentenza che interessa, hanno inequivocabilmente chiarito che, in conformità alla lettera, oltre che alla *ratio*, della decisione quadro, la consegna debba avvenire in base alla sola legge dello Stato emittente. Si potrà pertanto ben verificare il caso del giudice italiano che faccia richiesta di esecuzione di un mandato d'arresto al proprio collega olandese per un fatto qualificato in Italia come omicidio, ma considerato dalla legge olandese come eutanasia non punibile, ciò nondimeno, la suddetta richiesta di consegna dovrà essere comunque soddisfatta. E tuttavia, ammessa dunque la ricorrenza di ipotesi di tale natura, le preoccupazioni al riguardo espresse da parte della dottrina italiana(8), e non solo, tradiscono lo spirito stesso del mandato d'arresto europeo che si basa, come recita il considerando numero 10 della decisione quadro, "su un elevato livello di fiducia tra gli Stati membri". Quantunque non si possa negare l'esistenza di persistenti, anche se residuali, aree di sostanziale diversità tra i sistemi penali degli Stati membri, la soluzione

sembra essere obbligata: il meccanismo del mandato d'arresto europeo infatti richiede obbligatoriamente una convinta adesione a quella fiducia cui fa riferimento la decisione quadro, quindi solo se essa sussista effettivamente il mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie può operare senza ostacoli. Pertanto, è sulla premessa del detto sentimento di fiducia che lo Stato di esecuzione, pur in assenza di una corrispondente previsione nel proprio ordinamento, rinuncia al controllo offerto dalla doppia incriminazione.

In questa prospettiva si spiega l'orientamento espresso dalla Corte di Giustizia, che tiene a rammentare come gli Stati membri siano obbligati, alla luce altresì dell'art. 1, n.3 della decisione quadro, al rispetto dei diritti fondamentali e dei principi giuridici ex art. 6 TUE, tra cui dunque il principio di legalità dei reati e delle pene, con ciò intendendo evidentemente rilevare che la più volte menzionata sollecitazione di fiducia è rivolta agli Stati sulla base di indiscutibili premesse, rappresentate dal noto e consolidato percorso, interamente volto a preservare, in ambito europeo, omogenee condizioni di tutela dei diritti fondamentali dei singoli(9). È bene aver presente, pertanto, che lo Stato emittente, nel procedere alla richiesta di un mandato di cattura, agisce pur sempre in qualità di Stato membro, come tale appartenente ad un ordinamento che riconosce e garantisce il valore della libertà personale e tutte le garanzie dalle quali è assistito. In tal senso, si può senz'altro osservare che la decisione quadro si pone solo come uno degli ultimi esiti dell'esperienza sviluppata in tale direzione dagli Stati dell'Unione Europea, nella consapevolezza che a un più elevato livello di integrazione debba necessariamente corrispondere la previsione di un adeguato sistema di salvaguardia dei diritti.

A tal proposito, considerate le dichiarazioni di incostituzionalità delle norme interne di trasposizione della decisione quadro provenienti dalle Corti costituzionali di vari Paesi membri(10), variamente giustificate, ma in realtà tutte originate dai medesimi timori in tema di garanzia dei diritti fondamentali, peculiare interesse assume la pronuncia della Corte costituzionale della Repubblica ceca(11), che si distingue per aver rigettato il ricorso proposto contro la legge nazionale di recepimento, nonché per talune riflessioni meritevoli di attenzione. Dopo aver osservato che ai vantaggi compresi nello status di cittadino europeo, necessariamente debba ricollegarsi anche un determinato grado di responsabilità imposto dal suddetto status, i giudici cechi rilevano come il consentire alla consegna di un proprio cittadino, benché in mancanza della doppia incriminazione, non equivalga a rendere applicabili le leggi penali degli altri Stati membri all'interno della Repubblica ceca, bensì ad assistere i suddetti Stati nell'applicazione dei propri sistemi penali. Sebbene possa obiettarsi che tali dichiarazioni provengono da uno Stato di recente adesione(12), nel tentativo di dimostrare la propria entusiastica partecipazione ai valori dell'integrazione europea, è necessario aver presente che quello stesso Stato ha superato non da molto le traumatiche vicissitudini del regime comunista, tanto da sentire la necessità, oltre la Carta costituzionale, di una propria Carta dei diritti e delle libertà fondamentali. Circostanze, queste, che dunque contribuiscono a rendere ancor più significativa la dichiarata assenza di timori, da parte della Repubblica ceca, nel dare attuazione alla decisione quadro. Nella sentenza *de qua*, infatti, i giudici costituzionali cechi sostengono a più riprese l'infondatezza di eventuali apprensioni, in sede di esecuzione di un mandato di cattura, relativamente alla tutela dei diritti fondamentali, stante l'elevato livello di garanzie ad essi assicurato in tutti gli Stati dell'Unione.

Pare invero potersi affermare che con la sentenza in esame, la Corte di Giustizia confermi la scrupolosa attenzione costantemente riservata al tema dei diritti fondamentali, conciliandola al contempo con un approccio di tipo sostanzialistico, volto a garantire l'effettività della cooperazione giudiziaria in materia penale (nel solco tracciato dalla giurisprudenza comunitaria nel caso *Pupino*, sent. 16/6/2005, causa C-105/03), senza peraltro che ciò vada a detrimento delle suddette garanzie fondamentali. E' auspicabile, dunque che gli operatori giuridici europei (e segnatamente le Corti costituzionali), raccolgano il forte segnale lanciato dalla Corte, nell'ottica di un più penetrante sviluppo nella realizzazione dell'integrazione fra i Paesi membri. Va da sé, comunque, la necessità di un costante monitoraggio, da parte dell'Unione, relativamente alle concrete modalità di applicazione del mandato d'arresto da parte degli Stati membri, stante la complessità dei temi implicati.

5. – Alla luce delle riflessioni fin qui condotte, è possibile altresì valutare il carattere dell'intervento normativo di attuazione, da parte del Legislatore italiano, in tema di mandato di cattura. Ebbene la legge n. 69/05, con la quale si è provveduto al recepimento della decisione quadro, prevede, all'art. 8 comma 2, che il giudice, prima di procedere alla consegna, debba accertare "quale sia la definizione dei reati.... secondo la legge dello Stato membro di emissione, e se la stessa corrisponda alle fattispecie di cui al comma 1", ossia alle trentadue categorie previste dall'art. 2 della decisione quadro, come tipizzate dal nostro legislatore, appunto al comma 1 della norma in esame. Risulta pertanto evidente la contrarietà alla decisione quadro della suddetta legge, stante l'impossibilità per il giudice dello Stato di esecuzione, come si è innanzi illustrato, di esprimersi sulla qualificazione del fatto criminoso, dovendosi lo stesso limitare a dare attuazione alla richiesta di mandato, senza compiere verifiche relative all'inclusione del reato nella lista di cui al citato art. 2. Oltre l'anzidetto profilo di incompatibilità, la scelta del nostro legislatore di definire unilateralmente le fattispecie rientranti nella lista, sulla scorta di quanto era stato suggerito in dottrina<sup>(13)</sup> al fine di superare le incertezze relative all'inquadramento dei reati in parola, ha incontrato l'esplicita disapprovazione della Commissione (cfr. relazione della Commissione, COM(2006)8 def., del 24/1/2006, p. 2) che ha difatti bocciato la legge italiana di recepimento, nella misura in cui sembra sostanzialmente rinnegare l'abolizione della doppia incriminazione.

La Corte di Cassazione non si è ancora espressa, allo stato attuale, sull'esatta portata della norma di cui all'art. 8 della legge 69/05. Invero, dai ripetuti interventi della Suprema Corte sul tema del mandato d'arresto europeo, l'impressione che se ne trae è quella di una volontà tesa ad assicurare la piena operatività dell'istituto, nel tentativo di ignorare gli eventuali ostacoli che pur potrebbero derivare da una formula legislativa che solleva, come si è dimostrato, più d'una perplessità. In tal senso, tra le molte esistenti in materia, si ritiene opportuno segnalare un'interessante pronuncia nell'ambito della quale la compatibilità tra legge di attuazione italiana e decisione quadro viene indagata in riferimento ai rapporti tra limiti massimi della custodia cautelare e principio del giusto processo<sup>(14)</sup>. L'art. 18 lettera e) della legge n. 69/05 prevede, infatti, che la corte di appello sia tenuta a rifiutare la richiesta di mandato qualora la legislazione dello Stato membro di emissione non preveda limiti massimi della carcerazione preventiva, in tal modo introducendo un'ipotesi ulteriore, e non contemplata dalla decisione quadro, di non esecuzione del mandato di cattura. Le Sezioni Unite Penali della Cassazione giungono tuttavia alla conclusione che l'introduzione di un nuovo caso di rifiuto fondato sulla norma del predetto art. 18 lett. e), legge n. 69/05, ancorché non previsto dal Legislatore europeo, non determini un contrasto tra la medesima legge e la disciplina sul mandato d'arresto giacché "si ispira a garanzie fondamentali del processo richiamate dalla stessa decisione quadro ed è coerente con la sempre maggiore sensibilizzazione al tema mostrata in questi ultimi anni sia dalla giurisprudenza sia dalle altre istituzioni europee"<sup>(15)</sup>. Il riferimento è, evidentemente, ancora una volta ai diritti fondamentali di cui all'art. 6 TUE, nonché all'art. 5 par. 3 della CEDU, ed al relativo obbligo di contenimento della custodia preventiva entro tempi ragionevoli. In particolare le Sezioni Unite, nell'evidenziare il valore del richiamo, contenuto nel Considerando n. 12 della decisione quadro, alle norme costituzionali dei Paesi membri attinenti al principio del giusto processo, tengono a precisare come tuttavia queste ultime debbano essere interpretate nella loro dimensione sovranazionale poiché, se diversamente intese, potrebbero divenire uno strumento arbitrario del quale valersi al fine di negare richieste di consegna non rispondenti a qualunque previsione costituzionale interna esistente in materia. Invero, nella suddetta pronuncia i giudici rivelano una convinta adesione all'orientamento espresso dalla Commissione europea, prendendo implicitamente le distanze rispetto al diverso percorso indicato dal Legislatore nazionale. Essi, infatti, concordano apertamente con il negativo giudizio formulato da parte della Commissione nei confronti degli Stati che, come quello italiano, "hanno posto clausole di salvaguardia di principi costituzionali propri del loro ordinamento, mentre il Considerando n. 12 fa salvi solo i principi comuni di cui all'art. 6 TUE". In tale direzione, degna di nota è la circostanza che le Sezioni Unite abbiano offerto una lettura irreprensibile della normativa europea

sul tema del mandato d'arresto(16), ancor prima della pubblicazione della sentenza della Corte di Giustizia che in questa sede è stata esaminata, attraverso un corretto utilizzo degli strumenti messi a disposizione dalla decisione quadro, al fine del necessario bilanciamento tra la medesima, leggi costituzionali interne e garanzie dei diritti fondamentali.

«Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale – Artt. 6, n. 2, e 34, n. 2, lett. b), UE – Decisione quadro 2002/584/GAI – Mandato d'arresto europeo e procedure di consegna tra Stati membri – Ravvicinamento delle normative nazionali – Soppressione del controllo della doppia incriminazione – Validità»

Nel procedimento C 303/05,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 35 UE, dall'Arbitragehof (Belgio) con decisione 13 luglio 2005, pervenuta in cancelleria il 29 luglio 2005, nella causa

**Advocaten voor de Wereld VZW**

contro

**Leden van de Ministerraad,**

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, R. Schintgen, P. Kūris, E. Juhász e J. Klučka, presidenti di sezione, e dai sigg. J.N. Cunha Rodrigues (relatore), J. Makarczyk, U. Löhmus, E. Levits e L. Bay Larsen, giudici,

avvocato generale: sig. D. Ruiz Jarabo Colomer

cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale dell'11 luglio 2006,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Advocaten voor de Wereld VZW, dai sigg. L. Deleu, P. Bekaert e F. van Vlaenderen, advocaten;
- per il governo belga, dal sig. M. Wimmer, in qualità di agente, assistito dai sigg. E. Jacobowitz e P. de Maeyer, avocats;
- per il governo ceco, dal sig. T. Boček, in qualità di agente;
- per il governo spagnolo, dal sig. J.M. Rodríguez Cárcamo, in qualità di agente;
- per il governo francese, dai sigg. G. de Bergues e J. C. Niollet, nonché dalla sig.ra E. Belliard, in qualità di agenti;
- per il governo lettone, dalla sig.ra E. Balode Buraka, in qualità di agente;
- per il governo lituano, dal sig. D. Kriaučiūnas, in qualità di agente;
- per il governo olandese, dalle sig.re H.G. Sevenster, M. de Mol e C.M. Wissels, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, dal sig. J. Pietras, in qualità di agente;
- per il governo finlandese, dalla sig.ra E. Bygglin, in qualità di agente;
- per il governo del Regno Unito, dalle sig.re S. Nwaokolo e C. Gibbs, in qualità di agenti, assistite dal sig. A. Dashwood, barrister;
- per il Consiglio dell'Unione europea, dalla sig.ra S. Kyriakopoulou, nonché dai sigg. J. Schutte e O. Petersen, in qualità di agenti;
- per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. W. Bogensberger e R. Troosters, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 settembre 2006,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sulla valutazione della validità della decisione quadro del Consiglio 13 giugno 2002, 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (GU L 190, pag. 1; in prosieguo: la «decisione quadro»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un ricorso proposto dalla Advocaten voor de Wereld VZW (in prosieguo: la «Advocaten voor de Wereld») dinanzi all'Arbitragehof (organo giurisdizionale preposto al sindacato di legittimità delle leggi), diretto all'annullamento della legge belga 19 dicembre 2003, relativa al mandato d'arresto europeo (Moniteur belge del 22 dicembre 2003, pag. 60075; in prosieguo: la «legge 19 dicembre 2003»), in particolare dei suoi artt. 3, 5, nn. 1 e 2, nonché 7.

Contesto normativo

3 Il quinto 'considerando' della decisione quadro così recita:

«L'obiettivo dell'Unione di diventare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia comporta la soppressione dell'extradizione tra Stati membri e la sua sostituzione con un sistema di consegna tra autorità giudiziarie. Inoltre l'introduzione di un nuovo sistema semplificato di consegna delle persone condannate o sospettate, al fine dell'esecuzione delle sentenze di condanna in materia penale o per sottoporle all'azione penale, consente di eliminare la complessità e i potenziali ritardi inerenti alla disciplina attuale in materia di estradizione. Le classiche relazioni di cooperazione finora esistenti tra Stati membri dovrebbero essere sostituite da un sistema di libera circolazione delle decisioni giudiziarie in materia penale, sia intervenute in una fase anteriore alla sentenza, sia definitive, nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia».

4 Il sesto 'considerando' della decisione quadro enuncia quanto segue:

«Il mandato d'arresto europeo previsto nella presente decisione quadro costituisce la prima concretizzazione nel settore del diritto penale del principio di riconoscimento reciproco che il Consiglio europeo ha definito il fondamento della cooperazione giudiziaria».

5 In conformità al settimo 'considerando' della decisione quadro:

«Poiché l'obiettivo di sostituire il sistema multilaterale di estradizione creato sulla base della convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957 non può essere sufficientemente realizzato unilateralmente dagli Stati membri e può dunque, a causa della dimensione e dell'effetto, essere realizzato meglio a livello dell'Unione, il Consiglio può adottare misure, nel rispetto del principio di sussidiarietà menzionato all'articolo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 5 del trattato che istituisce le Comunità europee. La presente decisione quadro si limita a quanto è necessario per conseguire tali scopi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo».

6 L'undicesimo 'considerando' della decisione così recita:

«Il mandato d'arresto europeo dovrebbe sostituire tra gli Stati membri tutti i precedenti strumenti in materia di estradizione, comprese le disposizioni del titolo III della convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen che riguardano tale materia».

7 L'art. 1 della decisione quadro, adottato sul fondamento normativo degli artt. 31, n. 1, lett. a) e b), UE, e 34, n. 2, lett. b), UE, dispone quanto segue:

«1. Il mandato d'arresto europeo è una decisione giudiziaria emessa da uno Stato membro in vista dell'arresto e della consegna da parte di un altro Stato membro di una persona ricercata ai fini dell'esercizio di un'azione penale o dell'esecuzione di una pena o una misura di sicurezza privative della libertà.

2. Gli Stati membri danno esecuzione ad ogni mandato d'arresto europeo in base al principio del riconoscimento reciproco e conformemente alle disposizioni della presente decisione quadro.

3. L'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i fondamentali principi giuridici sanciti dall'articolo 6 del trattato sull'Unione europea non può essere modificat[o] per effetto della presente decisione quadro».

8 L'art. 2 della decisione quadro stabilisce quanto segue:

«1. Il mandato d'arresto europeo può essere emesso per dei fatti puniti dalle leggi dello Stato membro emittente con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativ[a] della libertà della durata massima non inferiore a dodici mesi oppure, se è stata disposta la condanna a una pena o è stata inflitta una misura di sicurezza, per condanne pronunciate di durata non inferiore a quattro mesi.

2. Danno luogo a consegna in base al mandato d'arresto europeo, alle condizioni stabilite dalla presente decisione quadro e indipendentemente dalla doppia incriminazione per il reato, i reati seguenti, quali definiti dalla legge dello Stato membro emittente, se in detto Stato membro il massimo della pena o della misura di sicurezza privative della libertà per tali reati è pari o superiore a tre anni:

- partecipazione a un'organizzazione criminale,
- terrorismo,
- tratta di esseri umani,
- sfruttamento sessuale dei bambini e pornografia infantile,
- traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope,
- traffico illecito di armi, munizioni ed esplosivi,
- corruzione,
- frode, compresa la frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee ai sensi della convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee,

- riciclaggio di proventi di reato,
- falsificazione di monete, compresa la contraffazione dell'euro,
- criminalità informatica,
- criminalità ambientale, compreso il traffico illecito di specie animali protette e il traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette,
- favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali,
- omicidio volontario, lesioni personali gravi,
- traffico illecito di organi e tessuti umani,
- rapimento, sequestro e presa di ostaggi,
- razzismo e xenofobia,
- furti organizzati o con l'uso di armi,
- traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e le opere d'arte,
- truffa,
- racket e estorsioni,
- contraffazione e pirateria in materia di prodotti,
- falsificazione di atti amministrativi e traffico di documenti falsi,
- falsificazione di mezzi di pagamento,
- traffico illecito di sostanze ormonali ed altri fattori di crescita,
- traffico illecito di materie nucleari e radioattive,
- traffico di veicoli rubati,
- stupro,
- incendio volontario,
- reati che rientrano nella competenza giurisdizionale della Corte penale internazionale,
- dirottamento di aereo/nave,
- sabotaggio.

3. Il Consiglio può decidere in qualsiasi momento, deliberando all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo alle condizioni di cui all'articolo 39, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea (TUE), di inserire altre categorie di reati nell'elenco di cui al paragrafo 2 del presente articolo. Il Consiglio esamina, alla luce della relazione sottopostagli dalla Commissione ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 3, se sia opportuno estendere o modificare tale elenco.

4. Per quanto riguarda i reati non contemplati dal paragrafo 2, la consegna può essere subordinata alla condizione che i fatti per i quali è stato emesso il mandato d'arresto europeo costituiscano un reato ai sensi della legge dello Stato membro di esecuzione indipendentemente dagli elementi costitutivi o dalla qualifica dello stesso».

9 L'art. 31 della decisione quadro prevede quanto segue:

«1. Fatta salva la loro applicazione nelle relazioni tra Stati membri e paesi terzi, le disposizioni contenute nella presente decisione quadro sostituiscono, a partire dal 1° gennaio 2004, le corrispondenti disposizioni delle convenzioni seguenti applicabili in materia di estradizione nelle relazioni tra gli Stati membri:

a) convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957, il relativo protocollo addizionale del 15 ottobre 1975, il relativo secondo protocollo aggiuntivo del 17 marzo 1978 e la convenzione europea per la repressione del terrorismo del 27 gennaio 1977 per la parte concernente l'estradizione;

b) accordo tra gli Stati membri delle Comunità europee sulla semplificazione e la modernizzazione delle modalità di trasmissione delle domande di estradizione del 26 maggio 1989;

c) convenzione relativa alla procedura semplificata di estradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea del 10 marzo 1995; e

d) convenzione relativa all'estradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea del 27 settembre 1996;

e) titolo III, capitolo 4, della convenzione del 19 giugno 1990 di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni.

2. Gli Stati membri possono continuare ad applicare gli accordi o intese bilaterali o multilaterali vigenti al momento dell'adozione della presente decisione quadro nella misura in cui questi consentono di approfondire o di andare oltre gli obiettivi di quest'ultima e contribuiscono a semplificare o agevolare ulteriormente la consegna del ricercato.

Gli Stati membri possono concludere accordi o intese bilaterali o multilaterali dopo l'entrata in vigore della presente decisione quadro nella misura in cui questi consentono di approfondire o di andare oltre il contenuto di quest'ultima e contribuiscono a semplificare o agevolare ulteriormente la consegna del ricercato, segnatamente fissando termini più brevi di quelli dell'articolo 17, estendendo l'elenco dei reati di cui

all'articolo 2, paragrafo 2, riducendo ulteriormente i motivi di rifiuto di cui agli articoli 3 e 4 o abbassando la soglia di cui all'articolo 2, paragrafo 1 o 2.

Gli accordi e le convenzioni di cui al secondo comma non possono in alcun caso pregiudicare le relazioni con gli Stati membri che non sono parti degli stessi.

Gli Stati membri notificano al Consiglio e alla Commissione entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente decisione quadro gli accordi e le intese esistenti di cui al primo comma che vogliono continuare ad applicare.

Gli Stati membri notificano inoltre al Consiglio e alla Commissione, entro tre mesi dalla firma, i nuovi accordi o le nuove intese come previsto al secondo comma.

3. Laddove gli accordi e le convenzioni di cui al paragrafo 1 si applichino a territori degli Stati membri ovvero a territori per i quali uno Stato membro si assume la competenza per le relazioni esterne, ai quali non si applica la presente decisione quadro, tali strumenti continuano a disciplinare le relazioni esistenti tra tali territori e gli altri Stati membri».

Causa principale e questioni pregiudiziali

10 Dalla decisione di rinvio risulta che la *Advocaten voor de Wereld*, con ricorso del 21 giugno 2004, ha proposto dinanzi all'*Arbitragehof* un ricorso diretto all'annullamento totale o parziale della legge 19 dicembre 2003, che recepisce le disposizioni della decisione quadro nell'ordinamento belga.

11 A sostegno del suo ricorso, la *Advocaten voor de Wereld* deduce, tra l'altro, che la decisione quadro è invalida in quanto la materia del mandato d'arresto europeo avrebbe dovuto essere attuata con una convenzione e non con una decisione quadro dato che, in forza dell'art. 34, n. 2, lett. b), UE, le decisioni quadro possono essere adottate solo per «il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri», circostanza che, a suo avviso, non si verifica in questa fattispecie.

12 La *Advocaten voor de Wereld* sostiene inoltre che l'art. 5, n. 2, della legge 19 dicembre 2003, che recepisce nell'ordinamento belga l'art. 2, n. 2, della decisione quadro, viola il principio di uguaglianza e di non discriminazione poiché, per i fatti punibili menzionati in quest'ultima disposizione, in caso di esecuzione di un mandato d'arresto europeo, viene disatteso senza un'obiettiva e ragionevole giustificazione il requisito della doppia incriminazione, mentre lo stesso requisito viene mantenuto per altri reati.

13 La *Advocaten voor de Wereld* afferma inoltre che la legge 19 dicembre 2003 non rispetta neppure i dettami del principio di legalità in materia penale poiché non elenca alcun reato con un contenuto normativo sufficientemente chiaro e preciso, ma soltanto vaghe categorie di condotte indesiderabili. L'autorità giudiziaria che deve decidere sull'esecuzione di un mandato d'arresto europeo dispone, ad avviso della ricorrente, di informazioni insufficienti per accertare effettivamente se i reati per cui viene perseguito il ricercato, o per i quali gli è stata inflitta una pena, rientrano in una delle categorie menzionate all'art. 5, n. 2, della detta legge. L'assenza di una definizione chiara e precisa dei reati di cui a tale disposizione condurrà, ad avviso della ricorrente, a disparità nell'applicazione della detta legge da parte delle diverse autorità incaricate dell'esecuzione di un mandato d'arresto europeo, con conseguente violazione anche del principio di uguaglianza e di non discriminazione.

14 L'*Arbitragehof* rileva che la legge 19 dicembre 2003 è la diretta conseguenza della decisione del Consiglio di disciplinare la materia del mandato d'arresto europeo con una decisione quadro. Le censure sollevate dalla *Advocaten voor de Wereld* nei confronti della detta legge, a suo avviso, valgono ugualmente nei confronti della decisione quadro. Le disparità di interpretazione tra i giudici in ordine alla validità di atti comunitari e della normativa che ne costituisce la trasposizione nel diritto nazionale comprometterebbero l'unità dell'ordinamento giuridico comunitario e lederebbero il principio generale della certezza del diritto.

15 L'*Arbitragehof* aggiunge che, ai sensi dell'art. 35, n. 1, UE, solo la Corte è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità delle decisioni quadro e che, in conformità al n. 2 dello stesso articolo, il Regno del Belgio ha accettato la competenza della Corte in materia.

16 Pertanto, l'*Arbitragehof* ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la decisione quadro (...) sia compatibile con l'art. 34, n. 2, lett. b),

[UE], a norma del quale le decisioni quadro possono essere adottate solo per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

2) Se l'art. 2, n. 2, della decisione quadro (...), laddove sopprime l'esame del requisito della doppia incriminazione per i reati in esso elencati, sia compatibile con l'art. 6, n. 2, [UE], ed in particolare con il principio di legalità in materia penale e con il principio di uguaglianza e di non discriminazione garantiti da tale disposizione».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

Sulla ricevibilità

17 Il governo ceco afferma che la prima questione pregiudiziale è irricevibile in quanto obbligherebbe la Corte ad esaminare l'art. 34, n. 2, lett. b), UE, disposizione di diritto primario che non è soggetta al suo sindacato.

18 Questo argomento non è fondato. In conformità all'art. 35, n. 1, UE, infatti, la Corte è competente, alle condizioni previste da tale articolo, a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità o l'interpretazione delle decisioni quadro, il che implica necessariamente che, anche in mancanza di un'espressa competenza in tal senso, essa possa essere chiamata ad interpretare disposizioni del diritto primario come l'art. 34, n. 2, lett. b), UE, quando, come nella causa principale, la Corte è invitata a valutare se la decisione quadro sia stata legittimamente adottata sul fondamento normativo di quest'ultima disposizione.

19 Secondo il governo ceco, la prima questione pregiudiziale è irricevibile anche perché dalla decisione di rinvio non emergono chiaramente i motivi pertinenti che giustificerebbero una dichiarazione di invalidità della decisione quadro. Tale governo afferma di essersi trovato nell'impossibilità di presentare adeguate osservazioni su tale questione. In particolare, dato che la *Advocaten voor de Wereld* avrebbe sostenuto che la decisione quadro non ha condotto ad un ravvicinamento delle disposizioni legislative degli Stati membri, essa avrebbe dovuto presentare argomenti a sostegno di tale affermazione e l'*Arbitragehof* avrebbe dovuto menzionarli nella decisione di rinvio.

20 Occorre ricordare che le informazioni fornite nelle decisioni di rinvio non solo consentono alla Corte di fornire risposte utili, ma danno altresì ai governi degli Stati membri, nonché alle altre parti interessate, la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia (v., in particolare, ordinanza 2 marzo 1999, causa C 422/98, *Colonia Versicherung e a.*, Racc. pag. I 1279, punto 5).

21 Nella causa principale, la decisione di rinvio contiene sufficienti indicazioni per soddisfare tali esigenze. Come rilevato al punto 11 di questa sentenza, infatti, da tale decisione emerge che la *Advocaten voor de Wereld* sostiene la tesi per cui la materia del mandato d'arresto europeo avrebbe dovuto essere attuata con una convenzione e non con una decisione quadro, dato che, in forza dell'art. 34, n. 2, lett. b), UE, le decisioni quadro possono essere adottate solo per «il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri», il che non sarebbe avvenuto nella fattispecie.

22 Tali indicazioni sono sufficienti non solo per consentire alla Corte di dare una risposta utile, ma anche per garantire la possibilità, di cui dispongono le parti in causa, gli Stati membri, il Consiglio e la Commissione, di presentare osservazioni in conformità all'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia, come d'altronde testimoniano le osservazioni depositate da tutte le parti intervenute nel procedimento in esame, comprese quelle presentate dal governo ceco.

23 Di conseguenza, la prima questione pregiudiziale è ricevibile.

Sul merito

24 La *Advocaten voor de Wereld*, contrariamente a tutte le altre parti che hanno presentato osservazioni nell'ambito del procedimento in esame, sostiene che, in conformità all'art. 34, n. 2, lett. d), UE, la materia del mandato d'arresto europeo avrebbe dovuto essere disciplinata mediante una convenzione.

25 Da una parte, infatti, la decisione quadro non avrebbe potuto essere legittimamente adottata ai fini del ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari come previsto all'art. 34, n. 2, lett. b), UE, dato che il Consiglio sarebbe autorizzato ad adottare decisioni quadro solo per avvicinare progressivamente le norme di diritto penale nei soli casi previsti dagli artt. 29, secondo comma, terzo trattino, UE e 31, n. 1, lett. e), UE. Per le altre azioni comuni nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, il Consiglio dovrebbe ricorrere a

convenzioni, in applicazione dell'art. 34, n. 2, lett. d), UE.

26 Dall'altra parte, ai sensi dell'art. 31 della decisione quadro, essa sostituirebbe, a partire dal 1° gennaio 2004, il diritto convenzionale applicabile in materia di estradizione nelle relazioni tra gli Stati membri. Ebbene, solo un atto della stessa natura, ossia una convenzione ai sensi dell'art. 34, n. 2, lett. d), UE, potrebbe legittimamente derogare al vigente diritto convenzionale.

27 Questo argomento non può essere accolto.

28 Come emerge, in particolare, dall'art. 1, nn. 1 e 2, della decisione quadro e dai suoi 'considerando' da 5 a 7, nonché 11, essa è intesa a sostituire il sistema multilaterale di estradizione tra gli Stati membri con un sistema di consegna tra autorità giudiziarie di persone condannate o sospettate, al fine dell'esecuzione di sentenze o per sottoporle all'azione penale, fondato sul principio del reciproco riconoscimento.

29 Il reciproco riconoscimento dei mandati di arresto spiccati da diversi Stati membri in conformità al diritto dello Stato emittente interessato richiede il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri relative alla cooperazione giudiziaria in materia penale e, più nello specifico, delle norme relative alle condizioni, alle procedure e agli effetti della consegna tra autorità nazionali.

30 È proprio questo l'oggetto della decisione quadro per quanto riguarda, in particolare, le norme riguardanti le categorie di reati elencate per le quali non sussiste un controllo della doppia incriminazione (art. 2, n. 2), i motivi di non esecuzione obbligatoria o facoltativa del mandato d'arresto europeo (artt. 3 e 4), il contenuto e la forma di quest'ultimo (art. 8), la trasmissione di siffatto mandato e le modalità di quest'ultima (artt. 9 e 10), le garanzie minime che devono essere concesse al ricercato o arrestato (artt. 11-14), i termini e le modalità della decisione di esecuzione del detto mandato (art. 17) e i termini per la consegna del ricercato (art. 23).

31 La decisione quadro è fondata sull'art. 31, n. 1, lett. a) e b), UE, ai sensi del quale l'azione comune nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale è intesa, rispettivamente, a facilitare e accelerare la cooperazione giudiziaria in relazione ai procedimenti e all'esecuzione di decisioni, nonché a facilitare l'extradizione fra Stati membri.

32 Contrariamente a quanto sostiene la *Advocaten voor de Wereld*, nulla consente di concludere che il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri mediante l'adozione di decisioni quadro in forza dell'art. 34, n. 2, lett. b), UE riguardi unicamente le norme penali di questi ultimi menzionate all'art. 31, n. 1, lett. e), UE, ossia quelle relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili nei settori elencati da quest'ultima disposizione.

33 Ai sensi dell'art. 2, primo comma, quarto trattino, UE, lo sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia figura tra gli obiettivi perseguiti dall'Unione e l'art. 29, primo comma, UE prevede che, per fornire ai cittadini un elevato livello di sicurezza in tale spazio, gli Stati membri sviluppano un'azione in comune, in particolare nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale. In forza del secondo comma, secondo trattino, dello stesso articolo, tale obiettivo è perseguito anche mediante una «più stretta cooperazione tra le autorità giudiziarie e altre autorità competenti degli Stati membri [...] a norma degli articoli 31 [UE] e 32 [UE]».

34 L'art. 31, n. 1, lett. a) e b), UE non contiene tuttavia nessuna indicazione sugli strumenti giuridici che devono essere utilizzati a tal fine.

35 Peraltro, è in termini generali che l'art. 34, n. 2, UE dispone che il Consiglio «adotta misure e promuove (...) la cooperazione finalizzata al conseguimento degli obiettivi dell'Unione» e autorizza «[a] questo scopo» il Consiglio ad adottare diversi tipi di atti, elencati al detto n. 2, lett. a) d), tra cui le decisioni quadro e le convenzioni.

36 Inoltre, né l'art. 34, n. 2, UE né alcun'altra disposizione del Titolo VI del Trattato UE operano una distinzione relativa ai tipi di atti che possono essere adottati in funzione della materia su cui verte l'azione comune nel settore della cooperazione penale.

37 L'art. 34, n. 2, UE non stabilisce neanche un ordine di priorità tra i diversi strumenti elencati in tale disposizione, di modo che non si può escludere che il Consiglio possa scegliere tra diversi strumenti per disciplinare la stessa materia, fatti salvi i limiti imposti dalla natura dello strumento scelto.

38 Pertanto, l'art. 34, n. 2, UE, nella parte in cui elenca e definisce, in

termini generali, i diversi tipi di strumenti giuridici di cui ci si può avvalere per «realizzare gli obiettivi dell'Unione» enunciati al Titolo VI del Trattato UE, non può essere interpretato nel senso di escludere che il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri mediante l'adozione di una decisione quadro in forza del detto n. 2, lett. b), possa riguardare settori diversi da quelli menzionati all'art. 31, n. 1, lett. e), UE e, in particolare, la materia del mandato d'arresto europeo.

3 9 L'interpretazione secondo la quale il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri mediante l'adozione di decisioni quadro non è autorizzato solamente nei settori di cui all'art. 31, n. 1, lett. e), UE, è corroborata dallo stesso n. 1, lett. c), il quale dispone che l'azione comune è diretta altresì a conseguire la «garanzia della compatibilità delle normative applicabili negli Stati membri, nella misura necessaria per migliorare la suddetta cooperazione [giudiziaria in materia penale]», senza distinguere tra diversi tipi di atti che possono essere utilizzati ai fini del ravvicinamento di tali disposizioni.

40 Nel caso di specie, dato che l'art. 34, n. 2, lett. c), UE esclude che il Consiglio possa avvalersi di una decisione per procedere al ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri e che lo strumento giuridico della posizione comune deve limitarsi a definire l'orientamento dell'Unione in merito a una questione specifica, ci si domanda quindi se, contrariamente a quanto sostiene la *Advocaten voor de Wereld*, il Consiglio poteva legittimamente disciplinare la materia del mandato d'arresto europeo mediante una decisione quadro piuttosto che una convenzione ex art. 34, n. 2, lett. d), UE.

4 1 È vero che il mandato d'arresto europeo avrebbe anche potuto essere disciplinato con una convenzione; tuttavia nella discrezionalità del Consiglio rientra la possibilità di privilegiare lo strumento giuridico della decisione quadro quando, come in questa fattispecie, siano presenti le condizioni per l'adozione di tale atto.

4 2 Tale conclusione non è inficiata dalla circostanza che, in conformità all'art. 31, n. 1, della decisione quadro, a partire dal 1° gennaio 2004 quest'ultima sostituisce, nelle sole relazioni tra gli Stati membri, le corrispondenti disposizioni delle precedenti convenzioni relative all'estradizione elencate in tale disposizione. Qualsiasi altra interpretazione che non trovi sostegno né nell'art. 34, n. 2, UE né in altre disposizioni del Trattato UE rischierebbe di privare dell'aspetto essenziale del suo effetto utile la facoltà riconosciuta al Consiglio di adottare decisioni quadro in settori precedentemente disciplinati da convenzioni internazionali.

4 3 Ne consegue che la decisione quadro non è stata adottata in violazione dell'art. 34, n. 2, lett. b), UE.

Sulla seconda questione

4 4 La *Advocaten voor de Wereld*, contrariamente a tutte le altre parti che hanno presentato osservazioni nell'ambito del procedimento in esame, afferma che l'art. 2, n. 2, della decisione quadro, sopprimendo il controllo della doppia incriminazione per i reati menzionati in tale disposizione, è in contrasto con il principio di uguaglianza e di non discriminazione, nonché con il principio di legalità in materia penale.

4 5 Occorre innanzitutto rilevare che, in forza dell'art. 6 UE, l'Unione è fondata sul principio dello Stato di diritto e rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario. Ne consegue che le istituzioni sono soggette al controllo della conformità dei loro atti ai trattati e ai principi generali di diritto, al pari degli Stati membri quando danno attuazione al diritto dell'Unione (v., in particolare, sentenze 27 febbraio 2007, causa C 354/04 P, *Gestoras pro Amnistia e a./Consiglio*, Racc. pag. I 0000, punto 51, e causa C 355/04 P, *Segi e a./Consiglio*, Racc. pag. I 0000, punto 51).

4 6 È pacifico che tra tali principi rientrano quello della legalità dei reati e delle pene, nonché il principio di uguaglianza e non discriminazione, principi altresì ribaditi, rispettivamente, dagli artt. 49, 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza (GU C 364, pag. 1).

4 7 Spetta pertanto alla Corte valutare la validità della decisione quadro alla luce dei detti principi.

Sul principio di legalità dei reati e delle pene

48 Secondo la *Advocaten voor de Wereld*, l'elenco di oltre trenta reati per i quali la tradizionale condizione della doppia incriminazione viene abbandonata quando lo Stato membro emittente li punisce con una pena privativa della libertà avente un massimo edittale di almeno tre anni è talmente vago e indefinito da violare, o perlomeno da poter violare, il principio di legalità in materia penale. A suo avviso, i reati inclusi in tale elenco non sono corredati della loro definizione di legge, ma costituiscono categorie, definite in maniera molto vaga, di condotte indesiderabili. La persona che è stata privata della libertà in esecuzione di un mandato d'arresto europeo senza verifica della doppia incriminazione non godrebbe della garanzia secondo cui la legge penale deve soddisfare condizioni di precisione, chiarezza e prevedibilità tali da consentire a ciascuno di sapere, nel momento in cui commette un atto, se quest'ultimo costituisce o no un reato, e ciò contrariamente a quanto accade a chi è privato della libertà mediante uno strumento diverso dal mandato d'arresto europeo.

49 Va ricordato che il principio della legalità dei reati e delle pene (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), che fa parte dei principi generali del diritto alla base delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, è stato parimenti sancito da diversi trattati internazionali, in particolare dall'art. 7, n. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (v., in questo senso, segnatamente, sentenze 12 dicembre 1996, cause riunite C 74/95 e C 129/95, X, Racc. pag. I 6609, punto 25, e 28 giugno 2005, cause riunite C 189/02 P, C 202/02 P, da C 205/02 P a C 208/02 P e C 213/02 P, *Dansk Rørindustri e a./Commissione*, Racc. pag. I 5425, punti 215-219).

50 Tale principio implica che la legge definisca chiaramente i reati e le pene che li reprimono. Questa condizione è soddisfatta quando il soggetto di diritto può conoscere, in base al testo della disposizione rilevante e, nel caso, con l'aiuto dell'interpretazione che ne sia stata fatta dai giudici, gli atti e le omissioni che chiamano in causa la sua responsabilità penale (v., in particolare, Corte eur. D.U., sentenza *Coëme e a. c. Belgio* del 22 giugno 2000, *Recueil des arrêts et décisions*, 2000 VII, § 145).

51 In conformità all'art. 2, n. 2, della decisione quadro, i reati elencati in tale disposizione «se [nello] Stato membro [emittente] il massimo della pena o della misura di sicurezza privative della libertà per tali reati è pari o superiore a tre anni», danno luogo a consegna in base al mandato d'arresto europeo indipendentemente dalla doppia incriminazione per tale fatto.

52 Di conseguenza, anche se gli Stati membri riprendono letteralmente l'elenco delle categorie di reati di cui all'art. 2, n. 2, della decisione quadro per darle attuazione, la definizione stessa di tali reati e le pene applicabili sono quelle risultanti dal diritto «dello Stato membro emittente». La decisione quadro non è volta ad armonizzare i reati in questione per quanto riguarda i loro elementi costitutivi o le pene di cui sono corredati.

53 Pertanto, anche se l'art. 2, n. 2, della decisione quadro sopprime il controllo della doppia incriminazione per le categorie di reati menzionate in tale disposizione, la loro definizione e le pene applicabili continuano a rientrare nella competenza dello Stato membro emittente, il quale, come peraltro recita l'art. 1, n. 3, della stessa decisione quadro, deve rispettare i diritti fondamentali e i fondamentali principi giuridici sanciti dall'art. 6 UE e, di conseguenza, il principio di legalità dei reati e delle pene.

54 Ne risulta che l'art. 2, n. 2, della decisione quadro, nella parte in cui sopprime il controllo della doppia incriminazione per i reati menzionati in tale disposizione, non è invalido per violazione del principio di legalità dei reati e delle pene.

Sul principio di uguaglianza e di non discriminazione

55 Secondo la *Advocaten voor de Wereld*, la decisione quadro viola il principio di uguaglianza e di non discriminazione in quanto, per i reati diversi da quelli oggetto dell'art. 2, n. 2 di tale decisione, la consegna può essere subordinata alla condizione che i fatti per i quali il mandato d'arresto europeo è stato spiccato costituiscano un reato ai sensi dell'ordinamento dello Stato membro di esecuzione. A suo avviso, tale distinzione non è oggettivamente giustificata. La soppressione del controllo della doppia incriminazione sarebbe a maggior ragione criticabile perché la decisione quadro non contiene nessuna definizione

circostanziata dei fatti per cui è richiesta la consegna. Il regime istituito da tale decisione produrrebbe una disparità di trattamento ingiustificata tra singoli a seconda che i fatti incriminati si siano svolti nello Stato membro di esecuzione o fuori da tale Stato. Tali singoli sarebbero quindi giudicati in maniera diversa ai fini della privazione della libertà senza che ciò sia giustificato.

56 Occorre rilevare che il principio di uguaglianza e di non discriminazione impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (v., in particolare, sentenza 26 ottobre 2006, causa C 248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun, Racc. pag. I 10211, punto 72 e giurisprudenza citata).

57 Per quanto riguarda, da un lato, la scelta delle 32 categorie di reati elencate all'art. 2, n. 2, della decisione quadro, il Consiglio ha ben potuto ritenere, in base al principio del reciproco riconoscimento e considerato l'elevato grado di fiducia e di solidarietà tra gli Stati membri, che, vuoi per la loro stessa natura, vuoi per la pena comminata - d'un massimo edittale di almeno tre anni - le categorie di reati di cui trattasi rientrassero tra quelle che arrecano all'ordine e alla sicurezza pubblici un pregiudizio tale da giustificare la rinuncia all'obbligo di controllo della doppia incriminazione.

58 Pertanto, anche ritenendo paragonabili la situazione di persone sospettate di aver commesso reati rientranti nell'elenco dell'art. 2, n. 2, della decisione quadro, o condannate per aver perpetrato siffatti reati, e quella di persone sospettate di aver commesso, o condannate per aver commesso, reati diversi da quelli elencati in tale disposizione, la distinzione risulta, in ogni caso, oggettivamente giustificata.

59 Per quanto attiene, dall'altro lato, al fatto che la mancanza di precisione nella definizione delle categorie di reati in questione rischierebbe di generare disparità nell'attuazione della decisione quadro nei diversi ordinamenti giuridici nazionali, è sufficiente rilevare che l'oggetto di quest'ultima non è l'armonizzazione del diritto penale sostanziale degli Stati membri e che nessuna disposizione del Titolo VI del Trattato UE, i cui artt. 34 e 31 sono stati scelti come fondamento normativo di tale decisione quadro, subordina l'applicazione del mandato d'arresto europeo all'armonizzazione delle normative penali degli Stati membri nell'ambito dei reati in esame (v., per analogia, tra le altre, sentenze 11 febbraio 2003, cause riunite C 187/01 e C 385/01, Gözütok e Brügger, Racc. pag. I 1345, punto 32, nonché 28 settembre 2006, causa, C 467/04, Gasparini e a., Racc. pag. I 9199, punto 29).

60 Ne consegue che l'art. 2, n. 2, della decisione quadro, nella parte in cui sopprime il controllo della doppia incriminazione per i reati menzionati in tale disposizione, non è invalido per violazione dell'art. 6, n. 2, UE e, più nello specifico, dei principi di legalità dei reati e delle pene e di uguaglianza e di non discriminazione.

61 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere che dall'esame delle questioni sottoposte non è emerso alcun elemento idoneo ad infirmare la validità della decisione quadro.

Sulle spese

62 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

**Dall'esame delle questioni sottoposte non è emerso alcun elemento idoneo ad infirmare la validità della decisione quadro del Consiglio 13 giugno 2002, 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri.**

Firme

#### Note

(1) GU L 190, p.1

(2) Il meccanismo del rinvio pregiudiziale nell'ambito del titolo VI TUE, vale a dire della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, obbedisce, per taluni aspetti, a regole proprie attinenti alla necessità che il rinvio sia preceduto da una dichiarazione autorizzatoria *ad hoc* con la quale gli Stati membri riconoscano ai giudici nazionali la facoltà di avvalersi di tale strumento di collaborazione intergiudiziale,

dichiarazione rilasciata anche dal Regno del Belgio, che ha dunque accettato la competenza della Corte in materia.

(3) L'art. 2, n. 2, pur eliminando per i suddetti reati il controllo offerto dalla doppia incriminazione, pone peraltro delle condizioni all'operatività del mandato di cattura, quando richiede che nello Stato membro emittente il massimo della pena o della misura di sicurezza privative della libertà previsti dalla legge per tali reati sia pari o superiore a tre anni.

(4) L'avvocato generale Colomer esclude infatti l'applicabilità, al caso di specie, del principio del "*contrarius actus*", punti 56-58 delle conclusioni.

(5) In tal senso, paventa il rischio che il sistema così creato, conduca alla nascita di un diritto penale europeo, non assistito dalle debite garanzie, Caianiello-Vassalli, *Parere sulla proposta di decisione quadro sul mandato d'arresto europeo*, in *Cass. Pen.*, 2002, 114.2, p. 462 ss.

(6) Così PANEBIANCO, *Il mandato d'arresto europeo e l'esecuzione della decisione quadro del 13 giugno 2002 nell'ordinamento italiano*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 3/2003, p. 589 ss.; Selvaggi, *Il mandato d'arresto europeo alla prova dei fatti*, in *Cass. Pen.*, 2002, p. 2978 ss.; Selvaggi-Villoni, *Questioni reali e non sul mandato europeo d'arresto*, in *Cass. Pen.*, 2002, p. 445 ss.

(7) Cfr. le notazioni del governo finlandese, relative al principio di territorialità in materia penale, nota 92 della sentenza in commento. Considerazioni analoghe sono svolte anche da Cassese, *Il recepimento da parte italiana della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo*, in *Diritto penale e processo*, 12/2003, p. 1565 ss.

(8) Critici nei confronti della decisione quadro, oltre i già citati Caianiello-Vassalli, *Parere sulla proposta di decisione quadro cit.*, p. 464 ss.; De Salvia, *Il mandato d'arresto europeo: una fuga in avanti?*, in Pedrazzi (a cura di), *Mandato d'arresto europeo e garanzie della persona*, Milano, 2004, p. 161 ss.; Draetta, *Diritto dell'Unione Europea e principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano: un contrasto non più solo teorico*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2007, 13 ss.; Pedrazzi, *Considerazioni introduttive*, in *ibidem*, 1ss. Si esprimono invece in senso favorevole, CASSESE, *Il recepimento da parte italiana cit.*, p. 1565 ss.; DAMATO, *Il mandato d'arresto europeo e la sua attuazione nel diritto italiano*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1/2005, p. 21 ss., e 2/2005, p. 203 ss.; MAMBRIANI, *Il mandato d'arresto europeo. Adeguamento dell'ordinamento italiano e diritti della persona*, in *ibidem*, p. 81 ss.; SELVAGGI-VILLONI, *Questioni reali e non cit.*, p. 445 ss.; VIARENGO, *Mandato d'arresto europeo e tutela dei diritti fondamentali*, in *ibidem*, p. 137 ss.

(9) Cfr., *ex multis*, sentenza Corte di Giustizia del 19/10/2004, C-200.

(10) BVerfG, 2 BvR 2236/04, *Darkanzali*, sent. 18/7/2005; Tribun. costituzionale polacco, P 1/05, sent. 27/4/2005; Corte Suprema di Cipro, 294/05, sent. 7/11/2005. Relativamente alla pronuncia della Corte costituzionale tedesca, cfr. WOELK, *Parlare a nuora perché suocera intenda: il BVerfG dichiara incostituzionale la legge di attuazione del mandato d'arresto europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2006, p. 160 ss.

(11) Corte costituzionale Repubblica ceca, 66/04, sent. 8/3/2006.

(12) L'ingresso nell'Unione Europea da parte della Polonia, avvenuto nel 2004, così come per la Repubblica ceca, non ha peraltro impedito alla Corte costituzionale polacca di osteggiare il recepimento della decisione quadro, esprimendosi negativamente sul tema del mandato di cattura.

(13) L'adozione del suddetto correttivo è consigliata da Gualtieri, *Mandato d'arresto europeo: davvero superato (e superabile) il principio di doppia incriminazione?*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2004, p. 115 ss.

(14) Sezioni Unite, sentenza 5 febbraio 2007, n. 4614. In applicazione dei principi affermati nella suddetta pronuncia, cfr. VI Sezione Penale, sentenza 3-8 maggio 2007, n. 17631; VI Sezione Penale, sentenza 3-8 maggio 2007, n. 17632, con il commento di SELVAGGI, *Nell'attuale sistema multilivello, giusto processo da "condividere"*, in *Guida al diritto*, 25/07, p. 57 ss.

(15) A tal proposito, la Suprema Corte giunge in realtà ad affermare, all'esito di un'argomentata esposizione, che il momento da assumere come termine finale ai fini del calcolo della durata massima della custodia preventiva, deve essere quello della sentenza di condanna di primo grado. Il giudice nazionale dovrà dunque verificare se, nella

legislazione dello Stato emittente, siano previsti tali limiti temporali o, comunque, se un limite temporale, anche se implicito, sia desumibile dal sistema processuale dello Stato in questione.

**(16)** Sul punto cfr., da ultimo, VI Sezione Penale, sentenza 24 ottobre 2007, n. 39772.