

Ne bis in idem e terrorismo internazionale: la Corte ribadisce il primato della materialità delle condotte. Nota a margine della sentenza *MSIG*

di Daria Luisa Petrucci

Title: *Ne bis in idem* and international terrorism: the Court reaffirms the primacy of the material conduct requirement. A commentary on the MSIG judgment

Keywords: *Ne bis in idem*; Terrorism; Criminal jurisdictional cooperation

1. - Con la sentenza *MSIG*, in causa C-802/23, la Corte di giustizia è tornata a pronunciarsi sul principio del *ne bis in idem*. Come noto, tale principio è sancito, a livello europeo, dall'articolo 54 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (Convenzione del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo alla graduale soppressione dei controlli alle frontiere comuni, in prosieguo «CAAS») e dall'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo anche solo «Carta»).

La controversia, da cui origina il rinvio pregiudiziale, riguarda MSIG, membro dell'organizzazione terroristica Euskadi Ta Askatasuna (d'ora in avanti ETA), in lotta per l'indipendenza basca e operativa in Spagna e in Francia dal 1958 al 2018. Ai sensi dell'articolo 19 della direttiva n. 2017/541 sul contrasto al terrorismo, entrambi gli Stati avevano giurisdizione per i reati commessi dall'organizzazione (A. Schneider, *Terrorists Cannot be Tried Twice: The CJEU Strengthens Terrorists' Ne Bis in Idem Rights*, in *Verfassungsblog*, 2025).

In esecuzione di un mandato d'arresto europeo, emesso dal Juzgado Central de Instrucción n.º2 dall'Audiencia Nacional (giudice istruttore n. 2 della Corte centrale), MSIG veniva consegnata alle autorità spagnole e processata per fatti a prima vista coincidenti con quelli già giudicati in Francia. Il giudice del rinvio, sospettando la sussistenza di una violazione del divieto di doppio procedimento penale, ha ritenuto opportuno interrogare la Corte sull'eventuale esistenza di una situazione di *bis in idem*.

La circostanza ha offerto al giudice di Lussemburgo l'occasione per ribadire la portata della nozione di “medesimi fatti”, riaffermando il criterio della materialità delle condotte e l'irrelevanza delle divergenze di qualificazione giuridica ai fini dell'applicazione del divieto di doppio giudizio (A. Schneider, *Terrorists Cannot be Tried Twice: The CJEU Strengthens Terrorists' Ne Bis in Idem Rights*, *VerfBlog*, 2025; A. Pingen, T. Wahl, *ECJ Rules on “Same Act” in Terrorist Offences*, in *Eucrim*, 2, 2025, 2).

2. – Per comprendere appieno l'*iter* argomentativo della Corte, è opportuno ricordare che MSIG rivestiva un ruolo dirigenziale all'interno dell'ETA. Dalla Francia trasmetteva le istruzioni impartite dai vertici dell'organizzazione a un comando operativo attivo in Spagna e provvedeva a rifornire i membri dislocati in territorio spagnolo dei mezzi materiali necessari alla pianificazione e all'esecuzione delle azioni terroristiche. Tra questi figuravano armi, esplosivi e granate, che venivano stoccati presso soggetti terzi e successivamente consegnati agli altri membri dell'organizzazione.

Il 21 luglio del 1997 l'ETA si rendeva responsabile di un attentato compiuto alla stazione di polizia di Oviedo, nella Spagna nord-occidentale, causando principalmente danni materiali, ma anche lesioni auditive lievi ad una persona che si trovava nelle vicinanze. L'attentato veniva materialmente posto in essere da due membri dell'ETA, al momento dei fatti sconosciuti alle autorità, che operavano all'interno del «commando sotto copertura», anche noto come comando «*KATTU*».

Stando a quanto dichiarato dall'autorità giudiziaria spagnola nell'ordinanza di remissione, i due autori materiali avevano agito seguendo le indicazioni di carattere generale che erano state impartite dai vertici dell'organizzazione, specificamente con riguardo alla necessità di attaccare obiettivi militari o di polizia, ma avevano poi deciso in autonomia i dettagli dell'attentato. Il «commando sotto copertura», infatti, pur essendo incardinato all'interno dell'organizzazione e pur dovendo sottostare alle istruzioni che venivano impartite dall'alto, godeva di una certa discrezionalità nell'attuazione concreta dell'azione terroristica, valutando, anche in virtù delle circostanze fattuali, come fosse più opportuno agire, fermo restando l'obbligo di riferire ai vertici l'esito dell'operazione, una volta conclusa.

Il 3 ottobre 2004 MSIG veniva arrestata in Francia, dove soggiornava da tempo, e sottoposta a processo per partecipazione a un'associazione terroristica. Nei suoi confronti venivano emesse quattro sentenze: le prime tre, relative alle attività svolte tra il 1996 e il 1997, si concludevano ciascuna con una condanna a cinque anni di reclusione; la quarta, invece, riguardava il periodo di operatività successivo fino al marzo 2004, con esclusione dell'intervallo 1996-1997 già oggetto dei procedimenti precedenti. Quest'ultima decisione comportava una condanna aggiuntiva a vent'anni di reclusione. Il 13 febbraio del 2014 la Corte d'Appello di Parigi stabiliva il cumulo delle predette pene in anni venti di reclusione, scontati dall'imputata interamente in Francia.

Il 4 settembre 2019, in esecuzione di un mandato d'arresto europeo emesso dall'Audiencia Nacional, MSIG veniva consegnata alle autorità spagnole, processata e condannata in diversi procedimenti. Alcuni riguardavano atti commessi interamente in Spagna, quando l'imputata operava come membro dell'ETA prima del suo trasferimento in Francia; altri concernevano la partecipazione, dal territorio francese, ad azioni perpetrate in Spagna nell'esercizio delle sue funzioni di vertice dell'organizzazione. Il pubblico ministero (Ministerio Fiscal) aveva richiesto una pena complessiva di settantuno anni di reclusione, ritenendo MSIG autrice materiale dei delitti contestati; tale pena veniva tuttavia ridotta *ex lege* al limite edittale massimo di trenta anni, conformemente all'art. 76, comma 1, del Código Penal e all'art. 988, comma 3, della Ley de Enjuiciamiento Criminal, in virtù del fatto che i reati erano considerati connessi e dunque astrattamente perseguibili in un unico procedimento.

Nondimeno, l'ordinamento spagnolo, specificamente la ley organica n. 7/2014, non consentiva di cumulare tali pene con quelle già scontate in Francia, con la conseguenza che MSIG, dopo aver eseguito vent'anni di reclusione in Francia, avrebbe dovuto scontarne altri trenta in Spagna, per un totale minimo di cinquant'anni, senza possibilità di fissare una durata massima complessiva.

Il giudice del rinvio, partendo dal presupposto che le autorità francesi avessero già investigato e giudicato su tutte le condotte connesse all'attività

terroristica dell'imputata, con sentenza del 21 gennaio 2021 dichiarava di essere in presenza di una situazione di *bis in idem*, rilevando una violazione dell'articolo 50 della Carta e dell'articolo 54 della CAAS. Tale decisione veniva però annullata, nel 2023, dal *Tribunal Supremo* che, diversamente dal primo giudice, riteneva che le condanne francesi non contenessero specifici riferimenti all'attentato terroristico di Oviedo, limitandosi ad analizzare, genericamente, le attività illecite compiute da MSIG in Francia. Rimandava, pertanto, la questione all'*Audiencia Nacional* per mancanza di motivazione, chiedendo una pronuncia nel merito.

L'organo di rinvio, nella sua composizione collegiale, rimaneva fermo nella convinzione che, dal punto di vista temporale e materiale, tutti gli atti compiuti da MSIG in Francia in qualità di dirigente responsabile dei «commando sotto copertura», compresa l'ideazione e la pianificazione delle operazioni dell'ETA e la fornitura dei mezzi per compiere gli attentati, fossero connesse all'attività terroristica dell'organizzazione operante in Spagna e fossero state, perciò, già oggetto di giudizio.

Di talché, l'*Audiencia Nacional* decideva di sottoporre alla Corte di giustizia quattro quesiti pregiudiziali.

Con il primo chiedeva se il giudizio in corso in Spagna ai danni di MSIG integrasse una violazione del principio del *ne bis in idem* ai sensi dell'articolo 54 della CAAS, letto alla luce dell'articolo 50 della Carta.

La seconda e la terza questione riguardavano l'assenza, nell'ordinamento spagnolo, di disposizioni o meccanismi idonei a riconoscere effetti alle condanne definitive pronunciate dai giudici di altri Stati membri. In tale contesto, il giudice *a quo* interrogava la Corte sulla compatibilità di tale lacuna normativa con gli articoli 45, 49, paragrafo 3 e 50 della Carta, con l'articolo 54 della CAAS, nonché con le decisioni quadro 2002/584/GAI (relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri) e 2008/675/GAI (relativa alla considerazione delle decisioni di condanna tra Stati membri dell'Unione europea in occasione di un nuovo procedimento penale).

La quarta questione pregiudiziale, invece, riguardava la compatibilità della *ley organica* 7/2014 — sullo scambio di informazioni relative ai casellari giudiziari e sul riconoscimento delle decisioni giudiziarie penali nell'Unione europea — con il principio del *ne bis in idem* (articolo 50 della Carta e articolo 54 della CAAS) e con il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (considerando 7, 8, 9, 13 e 14 e l'articolo 13, paragrafi 1, 2, 4 e 5, della decisione quadro n. 2008/675, nonché con gli articoli 45 e 49, paragrafo 3, della Carta), nella parte in cui, al paragrafo 2 dell'articolo 14, lettere b) e c), e alla disposizione aggiuntiva unica, escludeva qualsiasi effetto delle condanne definitive emesse in altri Stati membri.

La problematica relativa alla seconda, terza e quarta questione pregiudiziale viene superata nel 2024, a seguito di un intervento del legislatore spagnolo volto a introdurre una nuova *ley orgánica* che, modificando la normativa previgente, recepiva i meccanismi di cooperazione giudiziaria in materia penale. Con una lettera del 4 dicembre 2024, pervenuta il 19 dicembre 2024, il giudice del rinvio informava la cancelleria della Corte dell'entrata in vigore della nuova legge che, incidendo su aspetti sostanziali della legge organica n. 7/2014, imponeva al giudice spagnolo di riconoscere le sentenze definitive emanate in altri Stati membri e consentiva il cumulo delle pene, dissipando così i dubbi riguardo alla compatibilità della normativa nazionale con il diritto dell'Unione.

Rimaneva impregiudicata, invece, la prima questione pregiudiziale.

3. – Dalla formulazione dell'unico quesito pregiudiziale rimasto all'esame della Corte emerge che il giudice del rinvio intende sottoporre all'attenzione dell'organo

giurisdizionale due questioni principali: l'identità dei fatti contestati e la diversa qualificazione giuridica degli stessi.

In particolare, il giudice del rinvio chiede se, nel caso di specie e alla luce delle condanne già pronunciate in Francia, sussista una situazione di *bis in idem* con riguardo all'accusa formulata in Spagna nei confronti di MSIG, trattandosi degli "stessi fatti". In altri termini, il giudice del rinvio interroga formalmente la Corte sull'identità fattuale delle condotte contestate, ma, richiamando le pregresse condanne francesi, fa implicitamente riferimento anche al tema della diversa qualificazione giuridica, poiché in Spagna a MSIG vengono attribuiti i reati di distruzione con finalità di terrorismo, tentato omicidio premeditato con finalità di terrorismo, nonché percosse e lesioni.

In relazione all'identità dei fatti, la Corte di giustizia riafferma in modo chiaro e inequivoco che il criterio si fonda sulla loro coincidenza materiale (punti 36, 37, 38, 39).

Più precisamente, essa ricorda che il principio del *ne bis in idem* si fonda su un duplice presupposto: da un lato il requisito del *bis*, che assume la preesistenza di una decisione definitiva, dall'altro l'elemento dell'*idem*, che richiede l'identità dei fatti materiali oggetto della decisione anteriore e della decisione successiva o del procedimento in corso (B. Nascimbene, *Ne bis in idem: questioni attuali alla luce dell'interpretazione della corte di giustizia e della corte EDU*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3 marzo 2025, p. 3).

Di conseguenza, ribadendo il proprio orientamento, chiarisce che tale identità non può essere ridotta a una mera somiglianza o affinità tra le condotte, ma richiede la piena coincidenza dei comportamenti storicamente realizzati, ossia l'insieme delle circostanze di tempo, di luogo e di soggetto che costituiscono un unico fatto materiale (Corte giust., sent. 18-07-07, c-367/05, *Kraaijenbrink*, punto 27; Corte giust., sent. 28-10-22, c-435/22, *Generalstaatsanwaltschaft München*, punto 37; Corte giust., sent. 12-10-23, c-726/21, *Inter Consulting*, punto 74).

Precisa, dunque, che qualsiasi valutazione avente ad oggetto la sussistenza o meno di una situazione di *bis in idem* deve partire dall'accertamento prioritario dell'identità dei fatti materiali, da intendersi come "un insieme di circostanze concrete derivanti da eventi che sono, in sostanza, gli stessi, in quanto coinvolgono lo stesso autore e sono inscindibilmente collegate tra di loro nel tempo e nello spazio" (Corte giust., sent. 09-03-06, c-436/04, *Van Esbroeck*, punto 36; Corte giust., sent. 28-09-06, c-467/04, *Gasparini e a.*, punto 54; Corte giust., sent. 28-09-06, c-150/05, *Van Straaten*, punto 48; Corte giust., sent. 18-07-07, c-367/05, *Kraaijenbrink*, punti 26 e 27; Corte giust., sent. 28-10-22, c-435/22, *Generalstaatsanwaltschaft München*, punto 35 e 38 Corte giust., sent. 12-10-23, c-726/21, *Inter Consulting*, punto 75).

La Corte, inoltre, per evitare possibili fraintendimenti, chiarisce ciò che non può assumere rilievo nella valutazione. In questa prospettiva, non ha alcuna importanza che l'autore abbia agito, nei territori di due diversi Stati membri, nell'ambito di un medesimo disegno criminoso (Corte giust., sent. 18-07-07, c-367/05, *Kraaijenbrink*, punto 29 e 30; Corte giust., sent. 12-10-23, c-726/21, *Inter Consulting*, punto 76); tantomeno è da ritenersi utile e/o sufficiente l'identità dell'interesse giuridico tutelato.

Nell'evidenziare l'irrilevanza di criteri distintivi diversi da quello strettamente materiale, la Corte scioglie anche il secondo nodo problematico, ossia quello legato alla differente qualificazione giuridica attribuita agli stessi fatti nei diversi ordinamenti nazionali. Infatti, ritiene parimenti trascurabile che le sentenze pronunciate nei due Stati membri si riferiscano a reati diversi individuati sulla base di diversi elementi costitutivi (Corte giust., sent. 16-11-10, c-261/09, *Mantello*, punto 39; Corte giust., sent. 22-3-22, c-151/20, *Nordzucker e a.*, punto 39; Corte giust., sent. 12-10-23, c-726/21, *Inter Consulting*, punto 73).

Per verificare l'identità dei fatti, occorre, quindi, guardare all'azione materiale: in presenza di una medesima condotta, compiuta dalla stessa persona, che ha avuto luogo nello stesso arco temporale, il divieto disposto dagli articoli 54 della CAAS e 50 della Carta trova piena applicazione.

Una volta confermate le chiavi interpretative, la Corte sottolinea che la verifica in concreto dell'identità dei fatti non le compete (punto 42) e che spetta al giudice nazionale accertare, alla luce delle circostanze fattuali, se le condotte contestate a MSIG e oggetto del procedimento principale siano le stesse che sono state giudicate in via definitiva in Francia (per un richiamo al compito del giudice nazionale si vedano Corte giust., sent. 20-03-18, c-524/15, *Menci*, punti 27, 32, 44, 51, 59, 64; Corte giust., sent. 20-03-18, c-537/16, *Garlsson Real Estate*, punti 53, 61).

Purtuttavia, al fine di agevolare la valutazione sull'identità dei fatti, la Corte fornisce alcune prescrizioni di carattere operativo (punti 52 e 53). In particolare, il giudice nazionale sarà tenuto a considerare non soltanto i fatti riportati nella parte dispositiva delle sentenze francesi e negli atti d'imputazione, ma anche le relative motivazioni, le circostanze oggetto della fase istruttoria, nonché qualsiasi altra informazione rilevante inerente ai fatti materiali già oggetto di procedimento penale definito con decisione irrevocabile in Francia (cfr. Corte giust., sent. 12-10-23, c-726/21, *Inter Consulting*, punto 85).

Al riguardo, la Corte richiama l'articolo 57, paragrafo 1, della CAAS, che prevede un meccanismo specifico di cooperazione in virtù del quale, quando vi siano fondati motivi per ritenere che l'accusa nei confronti di un soggetto concerna gli stessi fatti già giudicati in un altro Stato membro, le autorità competenti possono richiedere a quest'ultimo tutte le informazioni giuridiche pertinenti per chiarire la natura della decisione e l'esatta portata dei fatti considerati (cfr. Corte giust., sent. 12-10-23, c-726/21, *Inter Consulting*, punti 50 e 51).

La Corte conclude che l'articolo 54 CAAS, interpretato alla luce dell'articolo 50 della Carta, deve essere inteso nel senso che la nozione di «stessi fatti» comprenda anche i fatti contestati a una persona in un procedimento penale instaurato in uno Stato membro per atti terroristici, qualora essa sia già stata condannata in un altro Stato membro per gli stessi atti, seppur qualificati come *partecipazione a un'associazione terroristica*.

4. – La sentenza in commento si inserisce nel solco di una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia che ha sempre sostenuto la centralità del criterio dell'*idem factum* quale parametro di riferimento per l'applicazione del principio del *ne bis in idem*.

Pertanto, l'elemento dirimente è rappresentato dall'identità materiale dei fatti, mentre la qualificazione giuridica degli stessi (*idem crimen*) e l'interesse tutelato risultano irrilevanti (P. De Pasquale, *Finale di partita per il principio del ne bis in idem? Breve nota alle sentenze bpost e Nordzucker e a.*, in *BlogDUE*, 2022, p. 3-4; P. De Pasquale, *Note a margine delle conclusioni nel caso Menci: la storia del divieto di ne bis in idem non è ancora finita*, in *dirittounioneeuropea.eu*, 2017, p. 1).

Del resto, come noto, l'approccio sostanzialistico fondato sull'identità materiale dei fatti (*idem*) è stato progressivamente esteso anche al settore della concorrenza, tradizionalmente ancorato al criterio dell'interesse giuridico tutelato (sentenze *bpost* e *Nordzucker e a.* del 2022; P. De Pasquale, *Uno, nessuno e centomila. I criteri di operatività del principio ne bis in idem*, in *eurojus.it*, 2, 2022, 254 e ss.; P. De Pasquale, *Finale di partita per il principio del ne bis in idem? Breve nota alle sentenze bpost e Nordzucker e a.*, in *BlogDUE*, 2022, 2, 3 e 5). Tale evoluzione ha segnato un passaggio sistemico decisivo, in quanto la Corte ha uniformato la nozione di *idem* in tutti i rami del diritto dell'Unione, valorizzando la dimensione fattuale delle condotte quale fondamento comune del divieto di doppio giudizio.

In generale, quindi, il principio del *ne bis in idem*, sancito dall'articolo 50 della Carta, opera nell'ambito dei procedimenti e delle sanzioni aventi natura penale. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha esteso la sua applicazione anche ad altri contesti (ad esempio amministrativi/regolatori) quando ricorrano i presupposti di identità del fatto, della persona e della natura sostanzialmente penale della procedura. L'eventuale duplicazione procedurale in altri settori non è automaticamente ammessa, ma richiede una valutazione caso per caso (M. Messina, *Il ne bis in idem nel diritto europeo della concorrenza: segnali di uniformità applicativa nell'Unione?*, in *Ne bis in idem: origini ed evoluzione del principio a livello interno e internazionale*, OIDU, 2023, 180).

Va segnalato, poi, il silenzio della Corte in ordine alla questione del cumulo sanzionatorio e della proporzionalità della pena. Nel provvedimento *de quo* la Corte non affronta tale profilo, non essendole stato formalmente sottoposto come questione pregiudiziale; sarebbe stato nondimeno opportuno un richiamo, anche sintetico, sul punto, considerato che, nel caso di specie, il pubblico ministero spagnolo aveva richiesto l'irrogazione di una pena che, sommata a quella già inflitta e scontata in Francia (un totale di cinquant'anni di reclusione), sollevava evidenti interrogativi di compatibilità con il principio di proporzionalità. D'altronde, in altre occasioni, la Corte aveva preso in considerazione la questione della congruità della pena, di cui all'articolo 49, paragrafo 3, della Carta, anche in assenza di uno specifico rinvio pregiudiziale sul punto (Corte giust., sent. 20 marzo 2018, causa c-524/15, *Menci*, par. 46, 55 e 59). In tale prospettiva, essa avrebbe potuto quantomeno richiamare la disposizione tra le indicazioni di carattere operativo fornite al giudice del rinvio, analogamente a quanto fatto in relazione all'articolo 57 della CAAS, in materia di cooperazione informativa tra autorità giudiziarie degli Stati membri.

La soluzione cui perviene la Corte solleva non pochi interrogativi, poiché rivela una tensione irrisolta tra l'esigenza di garantire la sicurezza collettiva e il rispetto del principio del *ne bis in idem*. Da un lato, infatti, la deroga prevista dall'articolo 55, lettera b), della CAAS per i reati di terrorismo o per quelli lesivi degli interessi essenziali dello Stato appare volta a salvaguardare la potestà punitiva nazionale in contesti di particolare gravità (Corte giust., sent. 23-03-23, c-365/21, *Generalstaatsanwaltschaft Bamberg*). Dall'altro lato, consentire una nuova condanna per i medesimi fatti rischia di svuotare di significato la funzione rieducativa della pena, che, una volta espiata, dovrebbe segnare il definitivo reinserimento del condannato nella società e non la perpetuazione della sua colpevolezza.

In tale prospettiva, la scelta della Corte di insistere con formulazione netta sul criterio della materialità dei fatti assume un rilievo ancora più significativo, giacché interviene in un contesto nel quale le autorità nazionali – in particolare il Governo spagnolo e il Ministerio Fiscal – avevano mostrato una forte determinazione nel riattivare il potere punitivo nei confronti dell'imputata. Tale atteggiamento riflette la persistente ritrosia degli Stati membri ad abbandonare la piena disponibilità della sanzione penale, tradizionalmente percepita come massima espressione della sovranità statale, soprattutto quando vengono in rilievo interessi connessi alla sicurezza nazionale e alla lotta al terrorismo (B. Nascimbene, *Ne bis in idem, diritto internazionale e diritto europeo*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2 maggio 2018, p. 5).

La deroga, seppur storicamente comprensibile, appare però oggi non più attuale e in contrasto con l'evoluzione sistemica del diritto dell'Unione; essa, come osservato dall'Avvocato generale Bot nelle conclusioni presentate il 7 maggio 2015 nella causa *Kossowski* (Corte giust., sent. 29 giugno 2016, c-486/14), finisce per svuotare di significato il principio del *ne bis in idem*, riducendone la portata e mettendo in discussione l'architettura stessa dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (cfr. anche M. Aranci, *Le deroghe al ne bis in idem ex art. 55 CAAS (finalmente) al vaglio della Corte di giustizia*, in *Eurojus.it*, 2021).

5. - Alla luce di tali considerazioni, appare perfettamente coerente la logica complessiva della pronuncia, che attribuisce rilievo preminente al dato oggettivo e al fatto storico, riaffermando con particolare intensità l'esistenza di un unico criterio idoneo a garantire la certezza del diritto ogniqualvolta venga in rilievo la libertà personale dell'individuo. Invero, l'enfasi posta sul criterio materiale, all'interno dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, si traduce in una garanzia di uniformità interpretativa e contribuisce a consolidare la fiducia reciproca tra gli ordinamenti, ponendo la legittimità dello *ius puniendi* e l'esercizio della giurisdizione penale statale entro i limiti imposti dalla tutela dei diritti fondamentali.

Quantunque resti affidata al giudice nazionale la verifica in concreto dell'identità dei fatti, la decisione si colloca nel solco della progressiva costruzione di un diritto penale europeo fondato sulla cooperazione effettiva e sul mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie, anche nei settori più sensibili, come quello del terrorismo internazionale. In quest'ottica, il principio del *ne bis in idem* assume una valenza sistemica, non riducibile a mera regola processuale, ma espressione di un vero e proprio limite sostanziale al potere punitivo, destinato a operare come garanzia ultima contro l'arbitrio dello Stato.

Difatti, soltanto riconoscendo alla decisione penale pronunciata in un altro Stato membro la stessa efficacia di una decisione interna è possibile prevenire conflitti di giurisdizione e contrasti di giudicato, assicurando la piena realizzazione del principio di fiducia reciproca (B. Nascimbene, *Ne bis in idem, diritto internazionale e diritto europeo*, cit., p. 14). Diversamente, in assenza di una fiducia effettiva fra gli Stati – ovvero di una comunanza minima di valori e di un adeguato grado di armonizzazione delle normative penali – l'operatività concreta del *ne bis in idem* rischierebbe di restare compromessa, con la conseguenza che il bilanciamento tra l'interesse pubblico e la tutela del singolo finirebbe, ancora una volta, per risolversi a favore del primo.

