

Mandato d'arresto europeo: l'equilibrio asimmetrico fra il principio del reciproco riconoscimento e quello di specialità

di Emilio Minniti

Title: European Arrest Warrant: the asymmetrical balance between the principle of mutual recognition and the one of speciality

Keywords: Mutual trust; Sovereignty; Justice.

1. – La sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 27 giugno 2018, causa C-246/17, *Ibrahima Diallo contro Belgio*, riguarda il diritto a risiedere sul territorio di uno Stato membro dei familiari cittadini di Stati terzi ascendenti di cittadini europei. In particolare, la presente pronuncia offre alla Corte l'opportunità di esprimersi sulla portata dell'art. 10, par. 1, della dir. 2004/38/CE, relativa al rilascio ad un cittadino di Paese terzo della carta.

L'articolo 8, paragrafo 1, lettera f), della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, come modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009, dev'essere interpretato nel senso che l'omessa indicazione, nel mandato d'arresto europeo sulla base del quale ha avuto luogo la consegna dell'interessato, della pena accessoria di messa a disposizione alla quale è stato condannato per lo stesso reato e con la stessa decisione giudiziaria pronunciata relativamente alla pena principale privativa della libertà, non osta a che l'esecuzione di tale pena accessoria, alla scadenza della pena principale e dopo una decisione formale adottata in tal senso dal giudice nazionale competente in materia di esecuzione delle pene, dia luogo a una privazione della libertà.

Questo è il *decisum* cui perviene la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Prima Sezione, con riferimento alla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dallo Hof van Cassatie (Corte di Cassazione del Belgio), ai sensi dell'articolo 267 TFUE, nell'ambito del provvedimento relativo all'esecuzione di un mandato di arresto europeo emesso nei confronti del cittadino belga IK.

Il 1° febbraio 2013, con una sentenza pronunciata in contraddittorio dalla Corte d'Appello di Anversa, il cittadino belga IK è stato condannato ad una pena principale di tre anni di reclusione per il reato di attentato al pudore, commesso senza violenza nè minacce, nei confronti di una persona minorenni di età inferiore a sedici anni. La stessa sentenza ha previsto per il condannato una pena accessoria consistente, conformemente al diritto belga, nella messa a disposizione del Tribunale dell'Esecuzione Penale (Strafvueroeringsrechtbank) per un periodo di dieci anni.

In base a tale pena accessoria, il Tribunale dell'Esecuzione Penale belga (Strafuitvoeringsrechtbank) avrebbe dovuto decidere, al termine della pena principale, se stabilire un prolungamento dello stato di privazione della libertà oppure se accordare la liberazione sotto sorveglianza.

Poichè al momento dell'esecuzione della sentenza, il condannato risultava aver lasciato il paese, la competente autorità giudiziaria ha emesso un mandato d'arresto europeo nei confronti di quest'ultimo. Il mandato in oggetto menzionava la pena principale, l'esposizione dei fatti, la qualificazione giuridica e la natura dei reati, nonché le disposizioni normative applicabili, ma non faceva riferimento alla pena accessoria alla quale il destinatario era stato altresì condannato.

Successivamente all'arresto di IK avvenuto nei Paesi Bassi, la Sezione per la Cooperazione Giudiziaria Internazionale del Tribunale di Amsterdam (Rechtbank Amsterdam Internationale Rechtshulpkamer) ha autorizzato la consegna dello stesso al Regno del Belgio, ai fini dell'esecuzione della pena per la quale era stato emesso il mandato d'arresto europeo. Tuttavia, due mesi prima del termine della pena principale, mentre il Tribunale dell'Esecuzione Penale di Anversa stava decidendo relativamente alla pena accessoria, IK ha eccepito come la propria consegna da parte delle autorità dei Paesi Bassi fosse avvenuta sulla base di una richiesta relativa specificatamente alla pena principale, e che dunque il Tribunale non poteva disporre alcuna eventuale ulteriore privazione della libertà, in esecuzione della pena accessoria di cui il mandato d'arresto europeo non aveva fatto menzione. In seguito a tale obiezione, l'autorità giudiziaria belga, ai sensi dell'articolo 27 della decisione quadro 2002/584, ha inoltrato alle autorità dei Paesi Bassi una richiesta di assenso complementare relativa alla pena accessoria. Tale richiesta è stata respinta in quanto le autorità olandesi hanno considerato ammissibile un assenso complementare, soltanto nel caso in cui si fosse dovuto sottoporre l'interessato all'esecuzione di una pena, o ad un procedimento penale, esclusivamente per un reato diverso rispetto a quello per il quale era stata autorizzata la consegna. Ciononostante, il Tribunale dell'Esecuzione Penale belga ha respinto l'obiezione relativa all'ammissibilità della pena accessoria ed ha deciso la permanenza in stato di detenzione di IK, il quale, a seguito di tale misura, ha presentato un ricorso alla Corte di Cassazione (Hof van Cassatie).

Il giudice del rinvio ha provveduto a sospendere il procedimento e a sottoporre alla Corte di Giustizia Europea le seguenti questioni pregiudiziali: se l'articolo 8, paragrafo 1, lettera f), della decisione quadro 2002/584/GAI, debba essere interpretato nel senso che è sufficiente che, nel mandato d'arresto europeo, l'autorità giudiziaria emittente menzioni esclusivamente la pena privativa della libertà inflitta già esecutiva e dunque non la pena accessoria inflitta per lo stesso reato e con la stessa decisione giudiziaria, come la messa a disposizione, che determinerà un'effettiva privazione della libertà soltanto dopo l'esecuzione della pena principale privativa della libertà e soltanto dopo un'esplicita decisione in tal senso del Tribunale dell'Esecuzione Penale (Strafuitvoeringsrechtbank). In caso di risposta affermativa alla prima questione, se l'articolo 8, paragrafo 1, lettera f), della decisione quadro 2002/584/GAI, debba essere interpretato nel senso che dalla consegna ad opera dello Stato membro dell'autorità giudiziaria dell'esecuzione in forza di un mandato d'arresto europeo che menziona unicamente la pena privativa della libertà inflitta già esecutiva e dunque non la pena accessoria della messa a disposizione, inflitta per lo stesso reato e con la stessa decisione giudiziaria, discende che nello Stato membro dell'autorità giudiziaria emittente si può procedere all'effettiva privazione della libertà in esecuzione di detta pena accessoria. Viceversa, in caso di risposta negativa alla prima questione, se l'articolo 8, paragrafo 1, lettera f), della decisione quadro 2002/584/GAI, debba essere interpretato nel senso che la mancata menzione nel mandato d'arresto europeo della pena accessoria della messa a disposizione da parte dell'autorità giudiziaria emittente abbia l'effetto che detta pena accessoria, di cui si può

presumere che non sia conosciuta dall'autorità giudiziaria dell'esecuzione, non può determinare l'effettiva privazione della libertà dello Stato membro emittente.

La Corte di Cassazione ha inoltre richiesto di sottoporre il rinvio pregiudiziale in oggetto, al procedimento pregiudiziale d'urgenza disciplinato dall'articolo 107, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di Giustizia Europea. Le argomentazioni addotte a sostegno di tale richiesta, hanno fatto riferimento al quadro normativo in merito alla cui interpretazione era stato disposto il rinvio pregiudiziale, che rientra nel settore di cui al titolo V della terza parte del Trattato FUE, relativo allo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, nonché alla circostanza vigente in base alla quale la persona interessata si trovava in stato di detenzione, il cui mantenimento dipendeva dalla soluzione della controversia nel procedimento principale. La Prima Sezione della Corte di Giustizia Europea ha accolto la richiesta di sottoporre il rinvio pregiudiziale in oggetto al procedimento pregiudiziale d'urgenza.

2. – Nel valutare le questioni sottoposte dal giudice del rinvio, la Corte di Giustizia Europea ha evidenziato, in via preliminare, come l'intero diritto dell'Unione verta essenzialmente sulla condivisione, comune a tutti di Stati membri, di un insieme di valori fondamentali. L'Art. 2 del Trattato sull'Unione Europea sancisce, infatti, come "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini". Tale comune quadro di riferimento conferisce legittimità e rilevanza al principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri nonché a quello del riconoscimento reciproco, il cui rilievo nell'ambito del diritto dell'Unione deve essere ritenuto prioritario. Nel caso specifico della disciplina del mandato d'arresto europeo, è il principio della fiducia reciproca ad imporre a ciascuno degli Stati di ritenere, nell'ambito dello spazio comune di libertà, di sicurezza e di giustizia, e tranne in circostanza eccezionali, che tutti gli altri stati membri rispettino il diritto dell'Unione ed i diritti fondamentali sanciti da esso (Sentenza *Minister for Justice and Equality*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 36).

La Corte, infatti, sottolinea come tale istituto rappresenti la prima effettiva concretizzazione del principio del riconoscimento reciproco nel settore del diritto penale, e come tale affermazione abbia determinato il superamento del precedente sistema multilaterale di estradizione. La decisione quadro 2002/584, infatti, nella prospettiva della realizzazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia europei, ha introdotto un sistema di consegna tra le autorità giudiziarie delle persone condannate o sospettate, ai fini dell'esecuzione delle sentenze o dell'esercizio delle azioni penali, sostituendo il precedente modello di estradizione istituito dalla convenzione europea del dicembre 1957. Le autorità giudiziarie d'esecuzione possono rifiutarsi di ottemperare al mandato d'arresto europeo, esclusivamente nei casi espressamente previsti e disciplinati come obbligatori o facoltativi dagli articoli 3, 4 e 5 della decisione quadro. In conseguenza di ciò, la Corte ha osservato come l'esecuzione del mandato d'arresto rappresenti la norma di principio, mentre il rifiuto di procedere all'esecuzione rappresenti un'eccezione che, in quanto tale, deve essere oggetto di un'interpretazione restrittiva (Sentenza *Minister for Justice and Equality*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 41). Tuttavia, i giudici hanno precisato come il mandato d'arresto europeo debba soddisfare i requisiti di regolarità previsti dall'articolo 8, paragrafo 1, della decisione quadro, il cui rispetto costituisce una imprescindibile condizione di validità e la cui violazione, conseguentemente, deve indurre l'autorità giudiziaria dell'esecuzione a non dare corso all'arresto (Sentenza

Bob-Dogi C241/15, EU:C:2016:385, punto 63 e 64). In considerazione di quanto enunciato, la Corte ha ravvisato come non possa essere escluso *a priori* che l'omissione del riferimento ad una pena accessoria, possa costituire, in determinate circostanze, un fattore che determini l'irregolarità del mandato d'arresto europeo. Nel caso specifico del cittadino belga IK, si è dunque ritenuto necessario determinare se l'omessa indicazione della pena accessoria abbia comportato un pregiudizio sostanziale all'esercizio delle competenze dell'autorità giudiziaria dell'esecuzione, di cui agli articoli 3 e 5 della decisione quadro 2002/584, nonché se il requisito della regolarità stabilito dall'art. 8, paragrafo 1, lettera f), della medesima sia stato violato. Quanto alla prima questione presa in esame, la Corte ha rilevato come, di fatto, non sia stata preclusa all'autorità giudiziaria dell'esecuzione la possibilità di far valere le disposizioni degli articoli 3 e 5 della decisione quadro. In merito al secondo tema, di cui si è constatata la maggiore rilevanza in merito al caso in oggetto, i giudici hanno messo in rilievo come, nella sostanza, il requisito della regolarità previsto dall'art. 8, paragrafo 1, lettera f), della decisione quadro 2002/584 sia funzionale all'obiettivo di portare a conoscenza dell'autorità giudiziaria dell'esecuzione, la durata della pena privativa della libertà per la quale viene richiesta la consegna della persona ricercata. Tale informazione risulta, infatti, necessaria all'autorità dell'esecuzione, al fine di accertare se il mandato di arresto sia stato emesso per l'esecuzione di una pena superiore al termine di quattro mesi, previsto dall'articolo 2, paragrafo 1, della decisione quadro. Nel caso del cittadino belga IK, la Corte ha osservato come la menzione dell'entità della pena principale di tre anni di reclusione, possa ritenersi sufficiente a garantire che il mandato d'arresto europeo soddisfi il requisito della regolarità di cui all'art. 8, paragrafo 1, lettera f), della decisione quadro. Considerata, dunque, la rappresentazione delle circostanze in oggetto, i giudici hanno ritenuto che la mancata menzione della pena accessoria non potesse in alcun modo pregiudicare la consegna della persona oggetto del mandato, da parte dell'autorità dell'esecuzione. Quanto alle obiezioni poste dal governo dei Paesi Bassi, in primo luogo la Corte ha specificato come la decisione dell'autorità dell'esecuzione non abbia lo scopo di autorizzare l'attuazione di una pena privativa della libertà nello Stato membro emittente, bensì quella di consentire la consegna della persona oggetto del mandato, conformemente a quanto disposto dalla decisione quadro 2002/584, affinché il reato commesso non rimanga impunito. In secondo luogo, in merito all'ulteriore questione sollevata dal Governo olandese, secondo il quale l'esecuzione della pena accessoria, non menzionata dal mandato d'arresto, avrebbe comportato una chiara violazione del principio di specialità, i giudici hanno rilevato come, in base a quanto stabilito dall'art. 27 della decisione quadro 2002/584, la regola della specialità riguardi soltanto i reati diversi da quelli che hanno motivato la consegna, mentre nel caso in oggetto la pena accessoria è stata comminata contestualmente alla pena principale e per il medesimo reato. In ultimo, la Corte ha deciso di respingere la tesi sostenuta dalla Commissione Europea, secondo la quale, poichè la pena accessoria non è stata menzionata nel mandato d'arresto europeo, e alla luce del principio della reciproca fiducia, la sua esecuzione può avvenire soltanto a seguito dell'assenso eventualmente accordato dall'autorità giudiziaria dell'esecuzione.

3. – La Corte di Giustizia europea, nel dare risposta alle domande pregiudiziali poste dal giudice del rinvio, ha definito i termini del rapporto tra il principio del riconoscimento reciproco, sul quale si fonda l'attuale sistema del mandato di cattura europeo, e il principio di specialità che, nell'ambito del precedente diritto dell'estradizione, limitava i poteri dello Stato di emissione.

I giudici hanno evidenziato come la decisione quadro 2002/584 abbia istituito, tra gli Stati membri, un nuovo sistema di libera circolazione delle decisioni giudiziarie in materia penale, siano esse relative ad una fase anteriore alla sentenza oppure

definitive. Alla base di tale sistema, che mira a alla creazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia comune, si colloca il principio del reciproco riconoscimento, che segna una decisa rottura del vecchio sistema dell'estradizione (Conclusioni dell'Avvocato Generale Ruiz-Jarabo Colomer, Causa C-303/05, EU:C:2006:552, paragrafo 43).

La decisione quadro 2002/584, i cui obbiettivi risultano conformi alle conclusioni del Consiglio Europeo di Tampere dell'ottobre del 1999, che ha definito il principio del riconoscimento reciproco come "fondamento" della cooperazione giudiziaria, stabilisce che ogni autorità giudiziaria riconosca, a mezzo di controlli minimi, la richiesta di consegna di una persona destinataria di un mandato d'arresto europeo. La Corte, specificando come la decisione dell'autorità dell'esecuzione non abbia lo scopo di autorizzare l'esecuzione di una pena privativa della libertà nello Stato membro emittente, bensì quella di consentire la consegna della persona oggetto del mandato, conformemente a quanto disposto dalla decisione quadro 2002/584, affinché il reato commesso non rimanga impunito, ha riaffermato nel caso in oggetto la preminenza del principio del riconoscimento reciproco su quello di specialità. Tuttavia, l'obiezione avanzata dal Governo dei Paesi Bassi, secondo la quale l'esecuzione di una pena che non sia stata portata a conoscenza dell'autorità giudiziaria dell'esecuzione, violerebbe il principio di specialità, si è comunque dimostrata meritevole di un attento approfondimento (Conclusioni dell'Avvocato Generale Eleanor Sharpston, Causa C-551/18, EU:C:2018:991, p. 5). E' infatti interessante rilevare come il Governo olandese abbia fatto riferimento ad una nozione, quale è quella di specialità, che trova sì la sua origine e la sua *ratio* di fondo nel precedente diritto dell'estradizione, in quanto verte sull'idea di limitare l'autorità dello Stato richiedente ai fatti per i quali il soggetto è stato estradato, ma che, attualmente, continua a mantenere un significativo margine di riconoscimento e di efficacia anche nel sistema del mandato d'arresto. Infatti, sebbene in alcune iniziali bozze di formulazione della decisione generale 2002/584, si determinava l'abolizione del principio di specialità assieme a quello della doppia incriminazione, il testo definitivo lo ha comunque mantenuto all'art. 27, in cui si specifica che una persona non può essere sottoposta a procedimento penale, condannata o altrimenti privata della libertà, per eventuali reati anteriori diversi da quello per cui è stata consegnata .

La Corte ha superato tale obiezione precisando come, in base a quanto stabilito dall'art. 27 della decisione quadro 2002/584, la regola della specialità riguardi soltanto i reati diversi da quelli che hanno motivato la consegna, mentre nel caso in oggetto la pena accessoria è stata comminata contestualmente alla pena principale e per il medesimo reato. In conseguenza di tali argomentazioni, i giudici hanno respinto anche la tesi della Commissione Europea che, diversamente dal Governo dei Paesi Bassi, richiamava il principio della fiducia reciproca, sul quale si fonda quello del riconoscimento reciproco. Secondo la Commissione, infatti, poichè la pena accessoria non era stata menzionata nel mandato d'arresto europeo, la sua esecuzione poteva avvenire soltanto a seguito dell'assenso eventualmente accordato dall'autorità giudiziaria dell'esecuzione.

4. – Il caso del cittadino belga IK, e la relativa sentenza della Corte di Giustizia, hanno evidenziato il punto di equilibrio determinatosi nell'ambito del sistema del mandato d'arresto europeo, tra il principio del riconoscimento reciproco, espressione di quello più generale della fiducia reciproca, e quello della specialità. Se, infatti, la Corte ha sottolineato in diverse sentenze precedenti la natura profonda del passaggio dal sistema dell'estradizione a quello della di consegna (Sentenza *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, EU:C:2007:261, punto 28; Sentenza *Ro*, C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, punto 36), risulta comunque evidente la persistenza, sia pure in un ambito più limitato, del principio di specialità. Tuttavia, assumendo un punto di vista proprio

dell'analisi giuridica comparata, un importante elemento che le questioni preliminari poste alla Corte di Giustizia rilevano, riguarda il carattere essenzialmente giudiziario del processo di costituzione dello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" europeo. Se, infatti, la diffusione su scala globale della minaccia terroristica ha prodotto, sia negli Stati Uniti che nella stragrande maggioranza dei singoli Stati Europei, l'affermazione prolungata dello stato di emergenza, caratterizzato da una risposta di carattere politico al pericolo rappresentato dal terrorismo e dal progressivo ampliamento delle prerogative riconosciute al potere esecutivo, ciò non ha in alcun modo condizionato l'evoluzione del sistema comune europeo in tale ambito. Si è registrata, dunque, una sostanziale asimmetria tra i singoli Stati membri da una parte e l'Europa intesa come entità politica unitaria dall'altra (C. Sbailò, *Stato di diritto e sovranità: nella lotta al terrorismo, vengono al pettine i nodi della via giudiziaria alla costituzione dell'Europa?* in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Novembre 2010, 1). Come evidenziato da una recente dottrina, la creazione di uno spazio comune europeo in materia di sicurezza e di giustizia, la cui genesi risale al Trattato di Amsterdam del 1977, non ha assunto alcun carattere politico, bensì esclusivamente tecnico-giudiziario. Alla scelta di armonizzare le legislazioni dei paesi degli Stati membri sulla base di una "regia politica" europea, si è preferita, infatti, l'opzione di dare vita ad un sistema di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie (C. Sbailò, *Stato di diritto e sovranità: nella lotta al terrorismo, vengono al pettine i nodi della via giudiziaria alla costituzione dell'Europa?* in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Novembre 2010, 6). Come appare con chiarezza dall'obiezione sollevata dal Governo olandese nel caso IK, e che la Corte di giustizia ha respinto non in via di principio ma sulla base di ragioni di merito, si è rivendicata la possibilità per lo Stato dell'esecuzione di limitare la sovranità dello Stato che aveva emesso il mandato d'arresto europeo. Se una tale limitazione verte essenzialmente sull'affermazione principio di specialità, sul quale si reggeva il precedente sistema dell'estradizione, allo stesso modo la tesi avanzata dalla Commissione Europea, benchè verta sul principio opposto della fiducia reciproca, persegue il medesimo obiettivo di limitare l'esercizio della sovranità dello Stato che ha emesso il mandato. Emerge con evidenza, dunque, l'assenza di ogni riferimento ad una comune sovranità europea, quale bene giuridico da tutelare, e lo stesso ricorso ai principi del reciproco riconoscimento e della reciproca fiducia, mette in rilievo la fondamentale assenza di un quadro europeo di garanzie sancito da una Costituzione, nonchè, soprattutto, la mancata decisione di procedere ad un'armonizzazione delle legislazioni. Nel caso in esame, è indiscutibile come la specificità della legge belga sulla posizione giuridica esterna dei condannati a una pena privativa della libertà e l'istituto della messa a disposizione del condannato alla scadenza della pena principale, costituiscano uno degli elementi di fondo che hanno dato origine alla controversia. La sentenza in oggetto, dunque, sebbene si collochi nell'ambito di un quadro consolidato di pronunce volte a ribadire la preminenza dei principi che stanno alla base del sistema del mandato europeo, in particolare rispetto ai tentativi di riaffermare la logica del precedente diritto dell'estradizione al di fuori dei limiti imposti dall'art. 27 della decisione quadro 2002/584, evidenzia, contestualmente, il carattere e i limiti di fondo del processo di costituzione dello spazio di sicurezza e di giustizia europeo.