

Le sentenze Radu e Melloni: due pronunce “conservatrici”.

Federico Romoli

Le decisioni

Mandato di arresto europeo - Motivi di rifiuto dell'esecuzione (Decisione quadro 2002/584/GAI).

Lo Stato membro di esecuzione non può rifiutare la consegna a motivo del fatto che la persona ricercata non è stata sentita nello Stato membro emittente prima dell'emissione del mandato di arresto europeo.

CORTE GIUSTIZIA U.E., GRANDE SEZIONE, SKOURIS, *Presidente*, 29 gennaio 2013, C-396/11, Radu.

Mandato di arresto europeo - Processo *in absentia*

(Carta dei diritti fondamentali U.E., art. 53; Decisione quadro 2002/584/GAI, art. 4 *bis*, par. 1).

Art. 4 bis, par. 1, della Decisione quadro 2002/584/GAI e l'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non consentono che lo Stato di membro esecuzione subordini la consegna di una persona condannata in absentia alla condizione che la sentenza possa essere oggetto di revisione nello Stato membro di emissione.

CORTE GIUSTIZIA U.E., GRANDE SEZIONE, SKOURIS, *Presidente*, 26 febbraio 2013, C-399/11, Melloni.

Il testo completo in originale dei provvedimenti è consultabile sul sito www.archiviopenale.it

Di recente, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha reso due sentenze - a breve distanza l'una dall'altra - in materia di mandato di arresto europeo: le due cause, Radu (C-396/11) e Melloni (C-399/11) ponevano problemi non solo connessi in modo specifico alla disciplina delle procedure di consegna tra Paesi membri, ma anche di ordine più generale, relativi al significato da attribuire a determinate norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unio-

ne.

In particolare, nella causa *Radu la Curtea de Apel Constanța* in Romania aveva sottoposto alla Corte di Lussemburgo svariate questioni pregiudiziali; nello specifico, quelle di interesse generale erano le seguenti:

1) se le disposizioni dell'art. 5, par. 1, della CEDU e dell'art. 6 Carta dei diritti fondamentali UE, in combinato disposto con gli artt. 48 e 52 di quest'ultima, anche con riferimento agli artt. 5, par. 3 e 4, e 6, par. 2 e 3, della citata CEDU, siano norme di diritto dell'Unione primario, contenute nei Trattati istitutivi;

2) se l'azione della competente autorità giudiziaria dello Stato di esecuzione di un mandato d'arresto europeo, consistente nella privazione della libertà e nella consegna coercitiva, senza il consenso della persona nei cui confronti è stato emesso il mandato d'arresto europeo costituisca un'ingerenza, da parte dello Stato di esecuzione del mandato, nel diritto alla libertà individuale della persona ricercata, sancito dal diritto dell'Unione, in forza dell'art. 6 TUE, in combinato disposto con l'art. 5, par. 1, della CEDU, e in forza dell'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali UE, in combinato disposto con gli artt. 48 e 52 della stessa, anche con riferimento all'art. 5, par. 3 e 4, e all'art. 6, par. 2 e 3, della suddetta CEDU;

3) se l'ingerenza dello Stato di esecuzione di un mandato d'arresto europeo nei diritti e nelle garanzie previsti dall'art. 5, par. 1, della CEDU e dall'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali UE, in combinato disposto con gli artt. 48 e 52 della stessa, anche con riferimento all'art. 5, par. 3 e 4, e all'art. 6, par. 2 e 3, della CEDU, debba soddisfare la condizione della necessità in una società democratica e quella della proporzionalità rispetto all'obiettivo concretamente perseguito;

4) se la competente autorità giudiziaria dello Stato di esecuzione di un mandato d'arresto europeo possa respingere la richiesta di consegna, senza violare gli obblighi sanciti dai Trattati istitutivi e dalle altre norme di diritto dell'Unione, in ragione del fatto che non sono soddisfatte cumulativamente le condizioni necessarie a norma dell'art. 5, par. 1, della CEDU e dell'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali UE, in combinato disposto con gli artt. 48 e 52 della stessa, anche con riferimento all'art. 5, par. 3 e 4, e all'art. 6, par. 2 e 3, della suddetta CEDU;

5) se la competente autorità giudiziaria dello Stato di esecuzione di un mandato d'arresto europeo possa respingere la richiesta di consegna, senza violare gli obblighi sanciti dai Trattati istitutivi e dalle altre norme di diritto dell'Unione, per mancata o incompleta trasposizione oppure per errata tra-

sposizione (nel senso di inosservanza della condizione di reciprocità) della Decisione quadro 2002/584 da parte dello Stato di emissione del mandato d'arresto europeo.

Tuttavia, sfortunatamente la causa Radu ha prodotto meno di quanto promettesse.

Le questioni poc'anzi citate risultano *ictu oculi* di spiccato interesse ed innegabile complessità: considerate nella loro globalità ponevano essenzialmente il problema della necessità e proporzionalità (il c.d. “*proportionality test*” auspicato da più voci in Europa) della misura della privazione della libertà della persona ricercata, quale ingerenza da parte dello Stato di esecuzione rispetto al diritto di libertà. L'attesa per la decisione della Corte era palpabile tra gli “addetti ai lavori”.

I giudici di Lussemburgo, invece, hanno – in buona sostanza – ridotto la portata del *petitum*, limitando discrezionalmente la loro attenzione ad un particolare profilo “pratico” della causa *a qua* (la mancata audizione nel Paese emittente dell'individuo ricercato prima dell'emissione del mandato di arresto).

Alla delusione per il ridimensionamento dell'intervento della Corte dell'Unione si è poi accompagnata quella per la decisione finale, che ha negato che lo Stato membro di esecuzione possa rifiutare la consegna in ragione della mancata audizione di cui sopra.

Il disappunto si spiega soprattutto per le motivazioni addotte in sentenza: i giudici, infatti, quasi si sentissero in obbligo di “controbilanciare” le spinte garantiste espresse nell'Unione tramite la recente *roadmap* per il rafforzamento dei diritti procedurali nei procedimenti penali¹, ha imposto una lettura “reazionaria” del quadro normativo di riferimento (Carta dei diritti fondamentali UE e Decisione quadro 2002/584/GAI) con cui di fatto ha subordinato i diritti individuali alle finalità di cooperazione giudiziaria in materia penale nell'ottica di uno spazio europeo che si vorrebbe di “libertà, sicurezza e giustizia”², ma in cui purtroppo la libertà sembra diventare sempre più sacrificata.

In questa prospettiva, nelle parole della Corte, «[l]a decisione quadro

¹ Cfr. la risoluzione dello stesso Consiglio del 30 novembre 2009, di cui finora sono state attuate le misure A (con la Direttiva 2010/64/UE del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali) e B (con la Direttiva 2012/13/UE del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione sui diritti e sull'accusa nei procedimenti penali). Attualmente è in discussione la proposta per una nuova direttiva che attuerebbe le misure C e D sul diritto all'assistenza di un avvocato e di accesso ad altra persona in caso di arresto.

² In questo senso cfr. anche Corte giustizia UE, Sez. II, 28 giugno 2012, C-192/12 PPU, West.

2002/584 è quindi diretta, mediante l'instaurazione di un nuovo sistema semplificato e più efficace di consegna delle persone condannate o sospettate di aver violato la legge penale, a facilitare e ad accelerare la cooperazione giudiziaria allo scopo di contribuire a realizzare l'obiettivo assegnato all'Unione di diventare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia fondandosi sull'elevato livello di fiducia che deve esistere tra gli Stati membri» (cfr. punto 34), cosicché, in conclusione, «un obbligo, per le autorità giudiziarie emittenti, di sentire la persona ricercata prima dell'emissione di un siffatto mandato d'arresto europeo vanificherebbe inevitabilmente il sistema stesso di consegna previsto dalla decisione quadro 2002/584 e, pertanto, la realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, dal momento che, in particolare al fine di evitare la fuga dell'interessato, un siffatto mandato d'arresto deve potersi giovare di un certo effetto sorpresa» (cfr. punto 40).

Successivamente, con la causa Melloni la Corte di giustizia è stata investita dal *Tribunal Constitucional* spagnolo di altre questioni pregiudiziali; segnatamente:

1) se l'articolo 4 *bis*, par. 1, della decisione quadro 2002/584/GAI, nella sua versione oggi vigente derivante dalla decisione quadro 2009/299/GAI, debba essere interpretato nel senso che vieta alle autorità giudiziarie nazionali, nei casi indicati dalla medesima disposizione, di subordinare l'esecuzione di un mandato di arresto europeo alla condizione che la sentenza di condanna di cui trattasi possa essere riesaminata al fine di garantire i diritti della difesa dell'interessato;

2) in caso di soluzione affermativa della prima questione, se l'art. 4 *bis*, par. 1, della decisione quadro 2002/584/GAI sia compatibile con le esigenze derivanti dal diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva e ad un processo equo, previsto dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali UE, nonché con i diritti della difesa garantiti dall'art. 48, par. 2, della medesima Carta;

3) in caso di soluzione affermativa della seconda questione, se l'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali UE, interpretato sistematicamente in relazione ai diritti riconosciuti dagli artt. 47 e 48 della stessa, consenta ad uno Stato membro di subordinare la consegna di una persona condannata in absentia alla condizione che la sentenza di condanna possa essere riesaminata nello Stato richiedente, riconoscendo così a tali diritti un livello di protezione più elevato rispetto a quello derivante dal diritto dell'Unione europea, al fine di evitare un'interpretazione limitativa o lesiva di un diritto fondamentale sancito dalla Costituzione di tale Stato membro.

In questo caso, la pronuncia della Corte è stata più articolata, sebbene non

meno avara di contenuti giurisprudenziali (che avrebbero potuto essere autenticamente) innovativi.

Quanto alla prima questione, la Corte – citando espressamente la sentenza Radu appena esaminata – ha di fatto ribadito, in via generale, il primato nel sistema dell'Unione europea dell'esigenza di cooperazione giudiziaria rispetto alla tutela dei diritti di difesa. Su queste premesse, i giudici hanno offerto a conferma di tale “gerarchia di valori” la *ratio* dello stesso art. 4 *bis*, che la Decisione quadro 2009/299/GAI ha introdotto per sostituire il paragrafo 1 dell'art. 5 – che appariva più garantista – della Decisione quadro 2002/584/GAI («[l]’oggetto della decisione quadro 2009/299 è, da un lato, quello di abrogare l’articolo 5, punto 1, della decisione quadro 2002/584, che consentiva, a certe condizioni, di subordinare l’esecuzione di un mandato d’arresto europeo ai fini dell’esecuzione di una pena irrogata in absentia alla condizione che nello Stato membro emittente fosse garantito un nuovo procedimento giudiziario che si svolgesse alla presenza dell’interessato e, dall’altro, quello di sostituire tale disposizione con l’articolo 4 bis. Ormai, quest’ultimo limita la possibilità di rifiutare l’esecuzione di un tale mandato stabilendo, come indicato dal considerando 6 della decisione quadro 2009/299, «le condizioni in base alle quali il riconoscimento e l’esecuzione di una decisione pronunciata al termine di un processo a cui l’interessato non è comparso personalmente non dovrebbero essere rifiutati»). Secondo la Corte, infatti, «[t]anto dai considerando 2-4 quanto dall’articolo 1 della decisione quadro 2009/299 emerge che il legislatore dell’Unione, con l’adozione di questa decisione, ha inteso facilitare la cooperazione giudiziaria in materia penale, migliorando il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie tra gli Stati membri attraverso un’armonizzazione dei motivi di non riconoscimento delle decisioni pronunciate al termine di un processo a cui l’interessato non è comparso personalmente. Come sottolineato, in particolare, nel considerando 4, il legislatore dell’Unione, con la definizione di tali motivi comuni, ha voluto consentire «all’autorità di esecuzione di eseguire la decisione nonostante l’interessato non sia presente al giudizio, pur rispettando pienamente il diritto alla difesa dell’interessato».

I giudici di Lussemburgo hanno dunque concordato con quanto espresso dall'Avvocato Generale Bot nelle sue Conclusioni per cui l'art. 4 *bis* della Decisione quadro «deve essere considerata non lesiva dei diritti della difesa», concludendo sul punto per la incompatibilità della possibilità, per l'autorità giudiziaria dell'esecuzione, di subordinare l'esecuzione del mandato alla condizione che la sentenza di condanna possa essere oggetto di revisione nello

Stato membro di emissione per garantire i diritti della difesa dell'interessato. Nell'esame della seconda questione la Corte si è innanzitutto soffermata sull'interpretazione degli artt. 47 e 48, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali UE, richiamando la propria giurisprudenza (cfr. Corte giustizia UE, Sez. I, 6 settembre 2012, C-619/10, Trade Agency Ltd) e quella della Corte di Strasburgo (tra le più recenti cfr. Corte EDU, Sez. IV, 24 aprile 2012, Haralampiev c. Bulgaria) riguardo al diritto dell'imputato di comparire personalmente al processo, ritenuto non assoluto: *«[p]er quanto riguarda la portata del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva e ad un processo equo previsto dall'articolo 47 della Carta nonché dei diritti della difesa garantiti dall'articolo 48, paragrafo 2, della stessa, si deve precisare che, sebbene il diritto dell'imputato a comparire personalmente al processo costituisca un elemento essenziale del diritto a un equo processo, tale diritto non è assoluto [...] L'imputato può rinunciarvi, di sua spontanea volontà, espressamente o tacitamente, a condizione che la rinuncia risulti in modo inequivocabile, che sia accompagnata da garanzie minime corrispondenti alla sua gravità, e che non contrasti con un interesse pubblico importante. In particolare, anche quando l'imputato non sia comparso personalmente, la violazione del diritto ad un equo processo non sussiste allorché egli è stato informato della data e del luogo del processo o è stato assistito da un difensore da lui nominato a tal fine. [...] Questa interpretazione degli articoli 47 e 48, paragrafo 2, della Carta, è conforme alla portata riconosciuta ai diritti garantiti dall'articolo 6, paragrafi 1 e 3, della CEDU da parte della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo»*.

La Corte ha fatto riferimento anche alla Decisione quadro 2009/299/GAI, per sostenere che l'armonizzazione delle condizioni di esecuzione dei mandati di arresto europei ivi attuata *«tende, come indica l'articolo 1 della stessa, a rafforzare i diritti processuali delle persone sottoposte a procedimento penale, migliorando al contempo il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie tra gli Stati membri»*: è stata così valorizzata una finalità della Decisione quadro, che è in realtà mirata – come visto – a rafforzare la cooperazione giudiziaria in chiave repressiva e che dunque si porrebbe naturalmente in frizione con istanze garantistiche, per affermarne invece la piena compatibilità con i diritti ad un processo equo e di difesa. La sentenza ha infatti statuito che *«occorre dichiarare che l'articolo 4 bis, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584 non lede né il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva e ad un processo equo né i diritti della difesa, garantiti rispettivamente dagli articoli 47 e 48, paragrafo 2, della Carta»*.

L'ultima questione riguardava un profilo di portata più generale, coinvolgendo il dibattuto significato da attribuire all'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali UE e dunque l'ampiezza delle prerogative degli Stati membri nella tutela dei diritti individuali fondamentali rispetto al livello di protezione accordato in ambito europeo. In proposito il giudice del rinvio aveva ipotizzato una lettura che *«autorizzerebbe in maniera generale uno Stato membro ad applicare lo standard di protezione dei diritti fondamentali garantito dalla sua Costituzione quando questo è più elevato di quello derivante dalla Carta e ad opporlo, se del caso, all'applicazione di disposizioni di diritto dell'Unione»*. I colleghi europei hanno tuttavia bocciato una simile interpretazione (che in effetti *«permetterebbe in particolare ad uno Stato membro di subordinare l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo emesso ai fini dell'esecuzione di una decisione pronunciata in absentia a condizioni finalizzate ad evitare un'interpretazione limitativa dei diritti fondamentali riconosciuti dalla propria Costituzione o lesiva degli stessi, anche se l'applicazione di tali condizioni non fosse autorizzata dall'articolo 4 bis, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584»*), richiamando il principio del primato del diritto dell'Unione, che – a loro dire – l'impostazione suggerita dal *Tribunal Constitucional* lederebbe, *«in quanto permetterebbe a uno Stato membro di ostacolare l'applicazione di atti di diritto dell'Unione pienamente conformi alla Carta, sulla base del rilievo che essi non rispetterebbero i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione di tale Stato»*.

Ad avviso della Corte di giustizia, pertanto, se pure è vero che l'art. 53 della Carta conferma che, quando un atto di diritto dell'Unione richiede misure nazionali di attuazione, resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, tale applicazione non può però compromettere il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte stessa, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione. Posto inoltre che la Corte avrebbe già chiarito nella medesima sentenza che l'art. 4 bis della Decisione quadro 2009/299/GAI non autorizza un'interpretazione che attribuisca agli Stati membri la possibilità di rifiutare la consegna di una persona destinataria di un mandato di arresto europeo quando ricorra una delle ipotesi di cui al par. 1, lett. a)-d), della norma citata, ne consegue che una simile impostazione non è ritenuta ammissibile, giacché contrasterebbe con il diritto dell'Unione e non troverebbe copertura nemmeno nell'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali.

La Corte si è infine preoccupata di ribadire ancora una volta l'importanza della esigenza di armonizzazione alla base della Decisione quadro

2009/299/GAI, con cui si sarebbe “cristallizzato” il consenso della comunità di Stati membri rispetto ai diritti (*melius*, al livello massimo di tutela) da riconoscere alle persone condannate *in absentia* («*tale decisione quadro procede ad un’armonizzazione delle condizioni di esecuzione di un mandato d’arresto europeo in caso di condanna in absentia, che riflette il consenso raggiunto dagli Stati membri nel loro insieme a proposito della portata da attribuire, secondo il diritto dell’Unione, ai diritti processuali di cui godono le persone condannate in absentia raggiunte da un mandato d’arresto europeo*»).

In questo quadro appare quindi scontato e coerente l’esito ultimo cui giunge la Corte europea: «*permettere ad uno Stato membro di valersi dell’articolo 53 della Carta per subordinare la consegna di una persona condannata in absentia alla condizione, non prevista dalla decisione quadro 2009/299, che la sentenza di condanna possa essere oggetto di revisione nello Stato membro emittente, al fine di evitare una lesione del diritto ad un processo equo e dei diritti della difesa garantiti dalla Costituzione dello Stato membro di esecuzione, comporterebbe, rimettendo in discussione l’uniformità dello standard di tutela dei diritti fondamentali definito da tale decisione quadro, una lesione dei principi di fiducia e riconoscimento reciproci che essa mira a rafforzare e, pertanto, un pregiudizio per l’effettività della suddetta decisione quadro*».

Riflettendo sulle due sentenze qui annotate non può celarsi una certa delusione nel constatare una netta inversione di tendenza rispetto al ruolo che la giurisprudenza di Lussemburgo ha tradizionalmente svolto nello sviluppo del diritto comunitario: al momento, la Corte parrebbe non solo privilegiare le istanze repressive rispetto a quelle garantiste, ma anche impiegare la Carta dei diritti fondamentali non quale nuovo strumento di “promozione” della tutela dei diritti individuali, ma – quasi aggirandone il valore primario – in termini autoreferenziali di sostanziale giustificazione delle politiche dell’Unione.