

## Unione europea

Mandato d'arresto europeo, principio del reciproco riconoscimento e diritti del condannato

Sommario: 1. I fatti di causa e le questioni pregiudiziali. – 2. La portata delle cause di rifiuto facoltativo di una richiesta di consegna ed i limiti all'apprezzamento discrezionale dell'autorità giudiziaria nazionale. – 3. Esecuzione del mandato d'arresto europeo e risocializzazione del reo: considerazioni critiche.

1. La Corte di giustizia è nuovamente intervenuta sull'interpretazione dell'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, in tema di motivi di non esecuzione facoltativa del mandato d'arresto europeo (decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo ed alle procedure di consegna fra Stati membri, in GU L 190 del 18 luglio 2002).

La pronuncia è scaturita dal rinvio pregiudiziale di un giudice francese, chiamato a decidere sull'esecuzione di un mandato emesso dall'autorità giudiziaria portoghese nei confronti del signor Lopes, cittadino lusitano condannato a pena detentiva nello Stato d'origine. Quest'ultimo aveva invocato l'applicazione dell'art. 4, punto 6, della decisione quadro, a mente del quale lo Stato d'esecuzione può rifiutare la consegna nel caso in cui sia coinvolto un cittadino nazionale o un soggetto che risieda o dimori nel proprio territorio, purché le autorità del medesimo Stato membro assicurino l'esecuzione della condanna.

Tuttavia, il legislatore francese, attraverso l'art. 695-24 del codice di procedura penale, ha limitato la facoltà di rifiuto alle sole situazioni in cui la richiesta di consegna abbia ad oggetto un cittadino, senza operare alcun richiamo alle ulteriori categorie di soggetti previste dalla decisione quadro. Il giudice a quo ha pertanto chiesto alla Corte di giustizia se il divieto di discriminazione in base alla nazionalità ex art. 18 TFUE osti ad un regime normativo capace di escludere i residenti e i dimoranti dall'applicazione di tale motivo di non esecuzione e se uno Stato possa limitare la portata della causa di rifiuto al punto da negare in nuce la sua invocabilità da parte di residenti o dimoranti non cittadini.

2. La sentenza in esame si inserisce in un dibattito filone giurisprudenziale sui margini di flessibilità dell'ambito applicativo dei motivi di rifiuto, con particolare riferimento per le ipotesi di diniego facoltativo di cui all'art. 4 della decisione quadro. La rilevanza della questione deriva dal fatto che l'individuazione dei confini operativi dell'art. 4 è decisiva ai fini dell'affermazione del reciproco riconoscimento, principio di cui il meccanismo architettato con la decisione quadro 2002/584/GAI costituisce elettiva espressione. Inoltre, l'esigenza di indicazioni ermeneutiche è acuita dal fatto che molti Stati membri, nel recepire la normativa europea, hanno non di rado optato per soluzioni normative in aperto



Unione europea, Corte di giustizia (grande sezione), João Pedro Lopes Da Silva Jorge, causa C-42/11, sentenza del 5 settembre 2012  
([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu))

contrasto con il disposto della decisione quadro (v. il rapporto FIDE 2012 sullo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in [www.fide2012.eu](http://www.fide2012.eu)).

La Corte di giustizia sul punto ha precisato che, in ossequio al principio del reciproco riconoscimento, le autorità nazionali sono di regola tenute a dare corso ad una richiesta di consegna, potendo opporre un diniego solo in presenza delle specifiche ipotesi di rifiuto obbligatorio o facoltativo indicate a livello sovranazionale (Corte di giustizia, Leymann e Pustovarov, causa C-388/08 PPU, sentenza dell'1 dicembre 2008, punto 51). Di conseguenza, gli Stati devono evitare ogni applicazione estensiva delle cause di rifiuto.

Specularmente la Corte, anche nel caso in esame, è stata chiamata a decidere se sia invece compatibile con la normativa europea un regime nazionale più rigoroso, che dunque limiti la sfera applicativa di determinate cause di rifiuto della consegna. Simili situazioni consentono infatti di garantire, in maggior grado, il reciproco riconoscimento, ma, al contempo, possono precludere a taluni soggetti il godimento di un rilevante beneficio relativo all'esecuzione della condanna loro inflitta, con il rischio di trattamenti discriminatori.

Questa difficile ricerca di equilibrio si presenta con particolare urgenza rispetto all'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI. La ratio di tale disposizione consiste nel rafforzamento delle opportunità di risocializzazione e nel mantenimento dei legami personali del soggetto che risiede o dimora nello Stato di esecuzione. Il radicamento nel tessuto sociale sollecita infatti l'autorità giudiziaria a valutare l'opportunità di consentire l'esecuzione della misura restrittiva nello Stato ospitante, così da conservare in massimo grado le chances di emenda personale e recupero sociale.

Il tema in questione è stato affrontato in prima battuta in dottrina, sulla scorta di due opposte linee argomentative. Secondo alcuni autori, l'esigenza di rispettare il potere di valutazione del giudice interno nel ponderare le esigenze sottese all'art. 4, punto 6, motiverebbe l'incompatibilità con il dettame sovranazionale di un regime statale che escluda i residenti e i dimoranti dal beneficio in esame (V. Glerum e K. Rozemond, "Surrender of nationals", in *The European arrest warrant*, N. Keijzer, E. van Sliedregt (a cura di), L'Aia, 2009, p. 83). Modulando in misura più restrittiva l'opzione facoltativa in esame, infatti, la natura rieducativa della pena verrebbe posta in secondo piano. Inoltre, il principio di uguaglianza ne risulterebbe frustrato, in ragione del diverso approccio a cittadini, residenti e dimoranti, a parità di legami con il territorio dello Stato ospitante. Il carattere facoltativo del potere accordato dall'art. 4, punto 6, troverebbe dunque un essenziale parametro di riferimento nella giurisprudenza di Lussemburgo. La Corte di giustizia, infatti, ha enumerato i criteri meritevoli di apprezzamento per la statuizione sul grado di radicamento sociale del condannato, riconoscendo potenzialità probatoria ad ogni elemento oggettivamente apprezzabile, come la durata, la natura, le ragioni e le condizioni della presenza sul territorio dello Stato; il complesso dei legami affettivi e familiari; gli interessi economici o i rapporti di lavoro passati e in atto (Corte di giustizia, Kozłowski, causa C-66/08, sentenza del 17 luglio 2008, punto 46).

Secondo una lettura diametralmente opposta della natura facoltativa della potestà ex art. 4, punto 6, invece, il carattere opzionale potrebbe veicolare la centralità non del convincimento dell'autorità giudiziaria, bensì delle priorità indicate dal legislatore statale nella trasposizione della decisione quadro (M. Fichera, "The European Arrest Warrant and the Sovereign State: a Marriage of Convenience?", in *European Law Journal* 2009, p. 70). Un approccio sistematico e teleologico suggerirebbe infatti di ritenere prevalente l'affermazione del reciproco riconoscimento, posto a fondamento del mandato d'arresto dal preambolo della decisione quadro, oltre che, in termini generali, dall'attuale formulazione dell'art. 82, commi 1 e 2, TFUE. La libertà di introdurre norme restrittive non po-

trebbe che essere positivamente salutata, in vista di tale decisivo obiettivo (decisione quadro 2002/584/GAI, *ibidem*, considerando n. 9). Peraltro, la risocializzazione del reo non è annoverata tra le finalità perseguite dalla decisione quadro.

Chiamata a statuire sul punto, la Corte di giustizia ha talora optato per una soluzione intermedia. Da un lato, essa ha evidenziato come la ratio sottesa all'art. 4, punto 6, riposi nella possibilità, da parte dell'autorità giudiziaria, di accordare decisiva importanza all'incremento delle opportunità di risocializzazione del reo (Corte di giustizia, Kozłowski, *cit.*, punto 45). Al contempo, la Corte ha espressamente riconosciuto al legislatore nazionale la potestà di limitare le situazioni che legittimano il rifiuto dell'esecuzione del mandato, nell'ottica del rafforzamento del sistema di consegna (Corte di giustizia, Wolzenburg, causa C-123/08, sentenza del 6 ottobre 2009, punto 58). In via di principio, pertanto, eventuali opzioni normative o ermeneutiche di segno restrittivo, se rispettose dei principi generali del diritto UE e considerate in una prospettiva sistematica, apparirebbero non soltanto compatibili con la decisione quadro, ma addirittura maggiormente rispondenti agli obiettivi più ambiziosi della cooperazione nel settore penale.

Ad una prima analisi, l'argomentazione proposta dal Collegio nella pronuncia Wolzenburg sembra esprimere l'idea che la facoltà di rifiuto della consegna si giochi sul ruolo del legislatore. L'effettiva portata della sentenza deve tuttavia essere commisurata ai fatti di specie, riguardanti un cittadino tedesco residente con la propria famiglia nei Paesi Bassi ed ivi raggiunto da un mandato d'arresto europeo emesso dall'autorità giudiziaria del proprio Stato di provenienza. La questione pregiudiziale sollevata dal giudice olandese originava, invero, dal peculiare regime normativo interno, secondo il quale, solo in presenza di un permesso di soggiorno permanente e di un periodo di residenza legale e ininterrotta nello Stato ospitante, non inferiore a cinque anni, l'autorità giudiziaria è tenuta ad omettere la consegna di cittadini di altri Stati membri. In tale peculiare contesto, nel quale lo spazio decisionale riservato all'autorità giudiziaria è fortemente circoscritto dalle scelte operate in via legislativa, la Corte di giustizia ha statuito che né la decisione quadro sul mandato d'arresto, né l'art. 18 TFUE ostano ad una normativa che preveda un differente regime per cittadini, residenti e dimoranti, purché l'esercizio del potere legislativo sia improntato al principio di proporzionalità e non persegua una finalità discriminatoria.

Questa soluzione ha tuttavia lasciato margini di incertezza interpretativa circa la portata operativa del motivo di rifiuto in questione. Su queste «esitazioni giurisprudenziali», così definite dall'Avvocato generale Mengozzi, la Corte di Lussemburgo è intervenuta con intento chiarificatore con la pronuncia in commento (Avvocato generale Mengozzi, causa C-42/11, Lopes, conclusioni del 20 marzo 2012, punto 26).

In particolare, il Giudice dell'Unione ha evidenziato come l'art. 4, punto 6, consenta agli Stati membri di esercitare due distinte opzioni in sede di recepimento: l'inserimento di specifici presupposti, destinati a circoscrivere l'ambito applicativo del motivo di rifiuto, oppure la mera indicazione delle categorie di soggetti potenziali beneficiari del diniego di consegna. Nel primo caso, i requisiti imposti nella normativa nazionale devono essere destinati ad assicurare che l'applicazione dell'art. 4, punto 6, sia riservata ai soli soggetti che manifestino un sufficiente grado di integrazione nello Stato di esecuzione, nel rispetto del principio di proporzionalità ed il divieto di discriminazione in base alla nazionalità (Corte di giustizia, Wolzenburg, *ibidem*, punto 68). Nella seconda ipotesi, l'autorità giudiziaria interna conserva un più ampio potere valutativo circa la sussistenza di circostanze di fatto che, complessivamente ponderate, dimostrino il radicamento del reo in un territorio (Corte di giustizia, Kozłowski, *ibidem*, punti 48-49).

*Tertium non datur*: nell'opinione della Corte lo Stato non può trasporre in maniera parziale la decisione quadro, escludendo in radice, ed in modo automatico, dall'applicazione dell'art. 4, punto 6, le categorie dei residenti e dimoranti. Pertanto, l'art. 18 TFUE osta ad un regime normativo come quello francese, che in via automatica esclude la possibilità per i non cittadini di beneficiare del motivo di rifiuto di consegna ex art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI.

Il Collegio precisa inoltre che, nell'attuale assenza di rimedi destinati a sanzionare l'inadempimento dello Stato all'obbligo di puntuale recepimento di una decisione quadro, la discrasia tra l'ordinamento nazionale e quello europeo debba essere composta, ove possibile, per via ermeneutica. L'obbligo di interpretazione conforme appare invero un veicolo elettivo per la piena efficacia del diritto UE nel settore in esame, in ragione del dovere in capo al giudice di orientare al diritto sovranazionale, non soltanto le norme di recepimento, ma anche ogni istituto dell'ordinamento statale che consenta, in via diretta o indiretta, l'elisione di un trattamento discriminatorio (nel caso italiano v. Corte costituzionale, sentenza del 24 giugno 2010, n. 227).

3. La pronuncia in esame coglie dunque nel segno del chiarimento atteso rispetto alla natura ed ai limiti del potere facoltativo riconosciuto alle autorità nazionali, ma si segnala per residue criticità rispetto alla tutela dei diritti della persona condannata. Pur ribadendo l'assunto in forza del quale il principio del reciproco riconoscimento non ha portata assoluta e può cedere il passo alle garanzie individuali, la sentenza, in assonanza con i precedenti sul punto, non si sofferma in via generale sul diritto al reinserimento sociale del reo. Invero, nel tentativo di bilanciare l'esigenza di reinserimento sociale con l'efficienza del meccanismo di consegna, la Corte ha ad oggi conservato un approccio prudenziale, che non valorizza appieno, in concreto, la dimensione dei diritti dell'individuo in rapporto alle esigenze sistematiche. Questa impostazione, secondo parte della dottrina, trae origine dall'applicazione, nel contesto del mandato d'arresto europeo, di criteri ermeneutici analoghi a quelli che il Collegio ha avvalorato in altri ambiti (C. Jassens, "Case C-123/08, Wolzenburg. Case note", in *Common Market Law Review* 2010, p. 831). La Corte, in effetti, è stata in alcune occasioni interrogata sull'importanza di tale diritto nell'ambito della libertà di circolazione delle persone, in un contesto nel quale viene dunque in rilievo la sola prospettiva individuale del mantenimento dei legami personali e sociali, mentre non è in discussione l'interesse collettivo all'effetto risocializzante della pena (e.g., Corte di giustizia, Eind, causa C-291/05, sentenza dell'11 dicembre 2007, punto 44). Lo stesso si dica, muovendo da un differente punto di vista, per la giurisprudenza di Lussemburgo in tema di contributi assistenziali e requisito di residenza, nella quale il parallelismo delle soluzioni sostenute dalla Corte è particolarmente significativo. Basti pensare, a titolo esemplificativo, al caso Förster, nel quale, secondo una linea argomentativa analoga a quella sostenuta dal Collegio nel caso Wolzenburg, l'accesso ad un assegno di mantenimento in favore di uno studente cittadino di altro Stato membro è stato subordinato ad un periodo di residenza di durata quinquennale, ritenuto proporzionato rispetto all'esigenza di comprovare l'effettivo legame personale del soggetto con lo Stato ospitante (Corte di giustizia, Förster, causa C-158/07, sentenza del 18 novembre 2008. E. Herlin-Karnell, "The EAW and the principles of non-discrimination and EU citizenship", in *Modern Law Review* 2010, p. 460). Nondimeno, il settore della cooperazione in materia penale presenta caratteristiche peculiari, che impongono un'accentuata attenzione per la tutela dei diritti fondamentali, in ragione della maggiore incidenza sulla situa-

zione giuridica dei soggetti coinvolti delle misure delle autorità nazionali e degli atti dell'UE.

Nel caso in esame, tuttavia, il Collegio non fa proprie le sollecitazioni dell'Avvocato generale Mengozzi, che ha impostato le proprie conclusioni muovendo da una «lettura umanitaria» del reciproco riconoscimento: la libera circolazione dei provvedimenti giurisdizionali ed il funzionamento stesso del sistema di consegna dovrebbero essere ispirati al supremo principio della dignità della persona, espresso all'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi, *ibidem*, punti 28 e 29). In questa prospettiva, le conclusioni alla sentenza Lopes raggiungono approdi ulteriori rispetto a quanto espresso dall'Avvocato generale Bot nella causa Wolzenburg. In tale sede, invero, egli aveva posto l'accento sulla natura individuale del diritto alla conservazione dei legami intessuti dal condannato, evidenziando la necessità che l'esecuzione di misure privative della libertà incida nella minor misura possibile sui legami del detenuto con la famiglia e con il proprio ambiente sociale e professionale (Avvocato generale Bot, causa C-123/08, *ibidem*, conclusioni del 24 marzo 2009; Avvocato generale Cruz Villalón, causa C-306/09, B., conclusioni del 6 luglio 2010). L'Avvocato generale Mengozzi, dal canto suo, ribadisce la centralità di questo diritto, ma ne sottolinea altresì la dimensione 'superindividuale', giacché esso non può che incidere positivamente sul rischio di recidiva, a beneficio della collettività.

Il rafforzamento della garanzia sottesa all'art. 4, punto 6, appare tanto più opportuno se si considera che anche la Corte europea dei diritti umani ha, a più riprese, riconosciuto, in assenza di ragioni di ordine pubblico, pubblica sicurezza o di ulteriori rilevanti cause ostative, il diritto in capo al condannato di scontare la pena detentiva nel luogo in cui egli abbia stabilito radicati legami personali ed affettivi (v. Corte europea dei diritti umani, *Amrollahi c. Danimarca*, ricorso n. 56811/00, sentenza dell'11 luglio 2002). Tale diritto costituisce infatti un'esplicazione dell'art. 8 CEDU, in tema di tutela della vita privata e familiare, nonché dell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. A ciò si aggiunga che l'art. 3 della decisione quadro 2008/909/GAI, relativa all'applicazione del reciproco riconoscimento alle sentenze che irrogano pene detentive, individua, tra le finalità essenziali dell'atto, il rafforzamento delle possibilità di reinserimento sociale del condannato. Inoltre, l'interesse all'emenda personale e sociale costituisce un valore ed un obiettivo centrale nel sistema penale di molti Stati membri, strettamente connesso con la finalità rieducativa della pena (e.g. l'art. 27, comma 3, della Costituzione italiana e l'art. 25, comma 2, della Costituzione spagnola).

Considerati dunque i molteplici elementi idonei a suffragare la crescente rilevanza del diritto alla conservazione dei legami personali e al reinserimento sociale, appare auspicabile un ulteriore intervento chiarificatore da parte della Corte, che orienti la riconosciuta flessibilità del sistema di consegna al rafforzamento delle chances di risocializzazione del condannato.

Stefano Montaldo