

Il mandato di arresto europeo nella giurisprudenza multilivello

di *Vincenzo Sciarabba*

Un altro importante passo verso la sempre più piena, effettiva ed uniforme applicazione della decisione quadro sul “mandato di arresto europeo” è stato compiuto dalla Corte di giustizia (Grande Sezione) con la recente sentenza del 17 luglio 2008, C-66/ 08, *Kozłowski*, nella quale si sono precisati i criteri da seguire al fine di verificare se una persona destinataria di un mandato di arresto “dimori” o meno nello “Stato di esecuzione”: «per stabilire se tra la persona ricercata e lo Stato membro di esecuzione esistano legami che consentono di constatare che tale persona ricade nella fattispecie designata dal termine “dimori” di cui [all’] art. 4, punto 6, l’autorità giudiziaria dell’esecuzione è tenuta a effettuare una valutazione complessiva di un certo numero degli elementi oggettivi caratterizzanti la situazione della persona in questione, tra i quali, segnatamente, la durata, la natura e le modalità del suo soggiorno, nonché i legami familiari ed economici che essa intrattiene con lo Stato membro di esecuzione» (così il passaggio saliente del dispositivo).

Tale decisione offre l’occasione per svolgere una più generale ma sintetica ricostruzione, accompagnata da alcune considerazioni e riflessioni, sulla vicenda del mandato d’arresto, vicenda senza dubbio particolarmente significativa ai fini (tra l’altro) di una miglior comprensione del ruolo dei diversi attori istituzionali (politici e giurisdizionali) comunitari e nazionali, e più in generale delle attuali dinamiche e delle prospettive dell’integrazione europea in settori e sotto aspetti strettamente connessi ai diritti e principi fondamentali.

Come è noto, l’istituto in questione fu introdotto nel 2002 – anche sull’onda di esigenze avvertite più diffusamente che in passato nel clima determinato dagli attentati terroristici dell’11 settembre 2001 – mediante una decisione quadro (la n. 2002/ 584/ GAI del 13 giugno, entrata in vigore il 7 agosto)¹ adottata nell’ambito del “terzo pilastro” dell’Unione (ossia, secondo la rubrica del Titolo VI del TUE, quello della «cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale).

Tra le peculiarità dell’istituto si deve evidenziare fin da subito quella secondo cui uno Stato² può richiedere e tendenzialmente ottenere³ da un altro Stato⁴ la consegna di un

¹ In *G.U.C.E.* L 190, 18-7-2002, 1.

² Lo “Stato emittente” il mandato.

soggetto, eventualmente cittadino di questo secondo Stato, indagato o condannato *anche per reati non considerati come tali nello Stato la cui cooperazione è richiesta* (secondo quanto invece esige il tradizionale principio – previsto anche dall’art. 13, c. 2, del nostro codice penale in materia di estradizione – della c.d. “doppia incriminazione”)⁵. Ciò, per l’esattezza, diviene possibile con riguardo a tutti i reati (trentadue) inseriti in un’apposita lista la cui (relativa) ampiezza aveva contribuito a determinare l’ostilità – sostanzialmente isolata, e però superata solo *in extremis* – del Governo italiano (in particolare del ministro della giustizia allora in carica), che, come è stato ricordato, aveva (invano) tentato di ottenere una riduzione (a sei soltanto) del numero dei reati contenuti nella lista, puntando in particolare sulla rimozione dei reati di corruzione e riciclaggio, «nonostante che questi reati fossero contenuti in molti precedenti documenti elaborati a livello europeo e che richiedevano un contrasto a livello transnazionale di tali crimini»⁶.

La medesima riluttanza del nostro Governo (e Parlamento), d’altra parte, spiega perché in Italia, a differenza che negli altri Stati membri, la normativa interna di attuazione della decisione quadro non fu adottata per lungo tempo, e, quando finalmente ciò accadde, con la legge n. 69 del 22 aprile 2005 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla 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)⁷, il tenore delle disposizioni introdotte fu tale da ingenerare numerosi dubbi di conformità ai vincoli europei⁸.

³ Come si vedrà poco oltre (e come intuibile), l’esatta delimitazione degli ammissibili motivi di rifiuto della consegna ha rappresentato e rappresenta, in Italia come altrove, uno dei maggiori aspetti problematici della vicenda.

⁴ Lo “Stato di esecuzione” *del mandato* medesimo, da non confondere con la Stato di esecuzione della pena o della misura di custodia cautelare eventualmente adottata, che è invece, ovviamente, quello che ha emesso il mandato di arresto.

⁵ È questo senza dubbio uno dei profili più manifestamente problematici della vicenda, in relazione al quale è stato prospettato, soprattutto, un contrasto con il fondamentale principio di legalità in materia penale (oltre che con il principio di uguaglianza e di non discriminazione). Un simile contrasto, tuttavia, è stato esplicitamente (e, per così dire, “seccamente”) escluso, per parte sua, dalla Corte di giustizia, nella sentenza della Grande Sezione del 3 maggio 2007 (causa C-303/ 05). Cfr., per una ricostruzione critica focalizzata proprio su quest’aspetto, S. MANACORDA, *La deroga alla doppia punibilità nel mandato di arresto europeo e il principio di legalità* (note a margine di Corte di giustizia, *Advocaten voor de Wereld*, 3 maggio 2007) (Relazione al Convegno «Giustizia penale internazionale e garanzie fondamentali», Firenze 25-26 novembre 2006), in *Cassazione penale*, 2007, XI, pp. 4346-4363, nonché, in tempi meno recenti, P. GUALTIERI, *Mandato di arresto europeo: davvero superato (e superabile) il principio di doppia incriminazione?*, in *Diritto penale e processo*, 2004, I, pp. 115-121 e A. CASSESE, *Il recepimento da parte italiana della decisione quadro sul mandato d’arresto europeo*, in *Diritto penale e processo*, 2003, XII, pp. 1565-1569.

⁶ Così A. BARLETTA, *La decisione quadro sul mandato d’arresto europeo: il dibattito, l’impatto e le prospettive dell’adeguamento*, in www.associazionedei costituzionalisti.it, il quale ricorda anche, per un verso, che «una dichiarazione separata fu fatta dall’Italia in accordo all’articolo 32 della decisione quadro, nella quale si sancisce che l’Italia “continuerà a trattare in conformità delle norme vigenti in materia di estradizione tutte le richieste relative a reati commessi prima della data di entrata in vigore della decisione quadro sul mandato d’arresto europeo”», e, per l’altro verso, che il Governo italiano addusse a giustificazione delle proprie richieste di rinvio la circostanza che sarebbero state «necessarie modifiche dell’ordinamento giuridico» nazionale, anche se (forse a ragion veduta) «[l]a necessità di riforme costituzionali non è mai stata formalizzata in dichiarazioni scritte di tenore ufficiale».

⁷ Su tale legge, e più in generale, cfr. G. DE AMICIS, E. SELVAGGI, *La legge sul mandato europeo d’arresto tra inadeguatezze attuative e incertezze applicative*, in *Cassazione penale*, 2005, VI, pp. 1813-1823, A. NEGRELLI, *Problemi applicativi del mandato di arresto europeo nell’ordinamento italiano*, in *La Rivista del Consiglio*, 2005, I, pp. 67-79, E. MARZADURI, *Tutela dei diritti individuali e disciplina del mandato d’arresto europeo: spunti problematici sui contenuti delle disposizioni introduttive della legge n. 69 del 2005*, in *L’indice penale*, 2005, III, pp. 889-930, G. DE AMICIS, *L’attuazione del mandato d’arresto europeo nell’ordinamento italiano*, in *Giurisprudenza di merito*, 2006, III, pp. 767-808, D. MANZIONE, *Il mandato europeo di arresto dalla decisione-quadro alla legge attuativa (l. 22.4.2005 n. 69)*, in *La Legislazione penale*, 2005, IV, pp. 369-393, N. GALANTINI, *L’adattamento del mandato d’arresto europeo nella legge attuativa della decisione quadro*, in *Cassazione*

Uno dei problemi su cui maggiormente si sono concentrate la dottrina e la giurisprudenza, da ultimo anche costituzionale⁹, è, come si è anticipato, quello dell'esatta individuazione dei motivi di rifiuto della consegna del soggetto nei cui confronti sia stato emesso il mandato di arresto, in riferimento, in particolare, all'art. 18, comma 1, lettera e), della legge n. 69/2005, che prevede, quale causa ostativa alla consegna, la mancata previsione, nella legislazione dello Stato membro di emissione, di «limiti massimi della carcerazione preventiva»¹⁰.

penale, 2005, XII, pp. 4086-4093, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'attuazione nell'ordinamento italiano della decisione-quadro n. 2002/584/GAI sul mandato di arresto europeo*, in *Diritto e società*, 2006, II, pp. 171-197, S. MARANELLA, *Rilievi critici alla legge istitutiva del mandato d'arresto europeo (n. 69/2005), in attuazione della decisione quadro n. 584 del 13 giugno 2002* in *L'Amministrazione italiana*, 2007, IV, pp. 493-503, oltre ai diversi contributi pubblicati a commento della legge n. 69 in *Diritto penale e processo*, 2005, VII e VIII (rispettivamente pp. 806-817 e pp. 938-964), in *Il diritto dell'Unione europea*, 2005, I e II (rispettivamente pp. 21-56 e 203-251), ed in *I diritti dell'uomo: cronache e battaglie*, 2005, II, pp. 34-59.

Sulle difficoltà ed ambiguità che hanno da subito caratterizzato la condotta del governo italiano (oltre che per importanti precisazioni tecniche su aspetti talora "deformati" nel dibattito e nell'azione politica) cfr. per tutti V. GREVI, *Il "mandato d'arresto europeo" tra ambiguità politiche e attuazione legislativa*, in *Il Mulino*, 2002, pp. 119-130, nonché ID., *Mandato d'arresto europeo ecco i vantaggi e le garanzie*, in *Il corriere della sera*, 7 agosto 2002, ID., *Mandato d'arresto europeo, il ritardo italiano*, in *Il corriere della sera*, 5 ottobre 2003, e ID., *Ora l'Italia deve approvare il «mandato di arresto Ue»*, in *Il corriere della sera*, 3 luglio 2004.

⁸ Così come, per altro verso, fin da subito la dottrina ha avuto modo di soffermarsi su possibili punti di attrito tra la disciplina (nazionale e/o europea) del mandato di arresto e le istanze di tutela dei diritti e principi fondamentali variamente fondate e ricostruite alla luce della Costituzione italiana e/o della CEDU e/o dello stesso ordinamento comunitario (particolarmente significative, sul fronte interno, già le osservazioni svolte da Vincenzo Caianiello e Giuliano Vassalli nel parere *pro veritate* a suo tempo reso al Governo e consultabile in *Cassazione Penale*, 2002, p. 462; pure molto importanti, sotto questi profili, le riflessioni di M. LUGATO, *La tutela dei diritti fondamentali rispetto al mandato d'arresto europeo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, I, pp. 27-54 e quelle più recenti di B. PIATTOLI, *Mandato di arresto UE: istanze di armonizzazione processuale, distonie applicative e tutela multilivello dei diritti fondamentali*, in *Diritto penale e processo*, 2007, VIII, pp. 1105-1110, S. MANACORDA, *Il mandato di arresto europeo nella prospettiva sostanzial-penalistica: implicazioni teoriche e ricadute politico-criminali*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2004, III, pp. 789-845, e C. TRACOGNA, *La tutela della libertà personale nel procedimento di consegna attivato dal mandato di arresto europeo* in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2007, pp. 988-1020).

Con riguardo, in particolare, alla conformità della disciplina comunitaria del mandato di arresto rispetto ai diritti e principi fondamentali riconosciuti nell'ordinamento comunitario, si è già ricordato come sul punto si sia espressa la Corte di giustizia con la sentenza del 3 maggio 2007, causa C-303/05, ove si è affermato che «[d]all'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». In proposito, cfr. U. DRAETTA, *Il mandato d'arresto europeo al vaglio della Corte di giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2007, IV, pp. 995-1008, M. FLETCHER, *The European Court of Justice: Carving itself an influential role in the EU's Third Pillar* (Paper submitted for presentation at the EUSA Tenth Biennial International Conference, Montreal, 17-19 May 2007), reperibile all'indirizzo <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/fletcher-m-08i.pdf>, O. POLLICINO, *Mandato di arresto europeo e principi costituzionali degli Stati membri: un profilo giurisprudenziale alla ricerca di un punto di equilibrio interordinamentale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, II, E. SELVAGGI, *La decisione quadro sul mandato europeo d'arresto non viola il diritto comunitario*, in *Cassazione penale*, 2007, pp. 3083-3085, P. SALVATELLI, *La lunga e difficile gestazione della Corte di giustizia sul mandato di arresto europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, III, pp. 666-670, A. D'ATTI, *La decisione quadro 2002/584/GAI sul mandato d'arresto europeo: la Corte di giustizia "dissolve" i dubbi sulla doppia incriminazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007, III, pp. 1113-1119, e S. MANACORDA, *La deroga alla doppia punibilità nel mandato di arresto europeo e il principio di legalità*, cit.

⁹ Cfr. la recente ordinanza della Corte costituzionale n. 109 del 14 aprile 2008, sulla quale ci si soffermerà nelle prossime pagine.

¹⁰ Per un ulteriore, imporante, profilo problematico – vale a dire quello del tipo di "controllo" spettante al giudice italiano sugli indizi di colpevolezza – v. la successiva nota.

Sull'esatta interpretazione e portata operativa di tale disposizione si sono avute prese di posizione radicalmente divergenti nella giurisprudenza di merito e nella stessa giurisprudenza di legittimità.

Non appare peraltro necessario, in questa sede, ripercorrere le diverse tappe dell'accidentato percorso di chiarificazione avutosi nella giurisprudenza comune¹¹, sembrando sufficiente ricordare la decisione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 4614 del 30 gennaio (5 febbraio) 2007, che – ribaltando il più rigoroso indirizzo precedentemente espresso dalla VI Sezione penale nella sentenza del 14 settembre 2006 n. 16542, ove si escludeva esplicitamente¹² la possibilità dell'interpretazione poi adottata dalle Sezioni Unite – ha fissato il significativo principio di diritto per cui «[i]n materia di mandato di arresto europeo, con riguardo alla previsione dell'articolo 18 lettera e) della legge 69/2005, [...] l'autorità giudiziaria italiana deve verificare, ai fini della consegna, se nella legislazione dello Stato membro di emissione sia espressamente fissato un termine di durata della custodia cautelare fino alla sentenza di condanna di primo grado, o, in mancanza, se un limite temporale implicito sia comunque desumibile da altri meccanismi processuali che instaurino, obbligatoriamente e con cadenze predeterminate, un controllo giurisdizionale funzionale

¹¹ Percorso nel quale, può incidentalmente segnalarsi, è stata affrontata anche la questione dei poteri e dei limiti dell'autorità giudiziaria italiana relativamente alla valutazione dei “gravi indizi di colpevolezza” alla base del mandato di arresto: al riguardo, la soluzione offerta (cfr. Cass. Sez. fer. 14 settembre 2005 e Cass., Sez. VI pen., 26 settembre 2005) è stata quella di escludere la possibilità di una valutazione di merito sulla specifica consistenza degli indizi, e di delimitare il ruolo del giudice interno competente ad un esame prettamente formale sulla documentazione presentata.

Una simile soluzione – è importante notare (anche in relazione a quanto si dirà oltre) – è stata considerata da qualcuno (A. SCALFATI, *Mandato di arresto europeo e “gravi indizi” per la consegna: il caso degli attentati di Londra*, in *Diritto penale e processo*, 2006, I, pp. 83-88) addirittura tale da “calpestare l'esistenza di un dato normativo inequivoco”.

In generale, sulla questione dei “gravi indizi”, cfr. – in chiave adesiva rispetto alla soluzione giurisprudenziale richiamata – C. TRACOGNA, *Consegna a fini processuali e accertamento dei gravi indizi di colpevolezza: una lettura della legge sul mandato d'arresto europeo nel rispetto della decisione quadro*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2006, II, pp. 766-776, nonché A. MARANDOLA, *Mandato di arresto europeo*, in *Studium iuris*, 2006, I, pp. 91-92, L. PULITO, *Mandato di arresto europeo e gravi indizi di colpevolezza nelle prime pronunce della Suprema Corte di cassazione: brevi note a margine della sentenza 37649/05*, in *Rivista penale*, 2006, VI, pp. 445-450, M. TIBERI, *Esecuzione del mandato di arresto europeo e standard dei controlli interni*, in *Giurisprudenza italiana*, 2006, I, pp. 130-133, E. SELVAGGI, *Mandato europeo d'arresto e gravi indizi di colpevolezza: interviene la Cassazione* e ID. *Il mandato europeo d'arresto: la conformità con la decisione quadro quale criterio ermeneutico e altre questioni*, entrambi in *Cassazione penale*, 2005, rispettivamente a pp. 3769-3772 e 3776-3781.

¹² Affermandosi tra l'altro, con riguardo al motivo di rifiuto della consegna consistente nella mancata previsione di un limite alla carcerazione preventiva nell'ordinamento dello Stato emittente il mandato, che sarebbe rientrato «nell'esclusiva competenza del legislatore stabilire se quella condizione ostativa, vincolante ed insuperabile per la giurisdizione, non [dovesse] essere rimeditata, valutando se – nel processo di progressiva formazione dell'Unione europea e nel rispetto dell'equilibrato bilanciamento dei principi stabiliti dagli artt. 10, 11, 13, 26 e 27 della Costituzione italiana – non possano ritenersi equipollenti alla previsione legislativa italiana di limiti massimi di carcerazione preventiva i meccanismi di controllo periodico [...] che in altri ordinamenti europei assicurano concretamente la ragionevole durata della detenzione preventiva» (corsivi aggiunti); e ciò, si aggiungeva, «anche al fine di evitare, sul piano giuridico, l'insorgenza di difficoltà nei rapporti tra l'Italia e gli altri membri dell'Unione il cui ordinamento non prevede limiti massimi di custodia cautelare e, sul piano fattuale, l'individuazione dell'Italia come privilegiato rifugio degli imputati al fine di sottrarsi più agevolmente alle ricerche delle autorità giudiziarie dei predetti paesi».

Per un commento a tale pronuncia (nel quale essa viene vista con favore), cfr. N. LA ROCCA, *Mandato di arresto europeo: la ragionevole durata della “custodia preventiva” tra le cause ostative alla consegna*, in *Giurisprudenza italiana*, 2007, V, pp. 1236-1240.

alla legittima prosecuzione della custodia cautelare o, in alternativa, alla estinzione della stessa» (corsivi aggiunti)¹³.

Qualche cenno sembra invece utile dedicare alla recentissima e già segnalata ordinanza della Corte costituzionale n. 109 del 2008.

Nell'ordinanza di rimessione (datata 25 ottobre 2006, e dunque successiva alla decisione della VI Sezione ma precedente a quella, di segno inverso, delle Sezioni Unite), la Corte d'appello di Venezia esprimeva dubbi sulla legittimità costituzionale – in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, c. 1 – appunto dell'art. 18, c. 1, lettera e), della legge n. 69/ 2005, nella parte in cui configura, come causa ostativa alla consegna, la mancata previsione, nella legislazione dello Stato membro di emissione, di limiti massimi della carcerazione preventiva¹⁴.

I passaggi della decisione della Consulta che meritano di essere evidenziati sono essenzialmente due.

Nel primo, il giudice delle leggi osserva «che il rimettente esclude che la norma impugnata si presti ad una interpretazione “adeguatrice”, sulla scorta del mero richiamo ad una pronuncia della Corte di cassazione, senza peraltro esplicitare le ragioni della sua condivisione e della conseguente impossibilità di una diversa soluzione ermeneutica: soluzione successivamente adottata, peraltro, dalle Sezioni unite della stessa Corte di cassazione» (con ciò, come spesso accade, dando l'impressione – non importa qui se corretta o meno – di suggerire al giudice *a quo* di adottare tale “diversa soluzione ermeneutica”).

Nel secondo, la Corte afferma «che – a prescindere da ogni rilievo circa tale assunto preliminare – il giudice *a quo*, nel formulare il quesito di costituzionalità, omette totalmente di esprimersi sul problema – condizionante, per sua stessa affermazione, la fondatezza o meno della questione – se la regola della previsione di termini massimi di carcerazione preventiva, che la norma denunciata mutua dall'art. 13, ultimo comma, Cost., sia o meno “cedevole” di fronte all'obbligo di rispetto dei vincoli scaturenti dall'ordinamento

¹³ Tra le argomentazioni che hanno condotto ad una simile conclusione merita senz'altro di essere evidenziata quella per cui, «in un contesto di cooperazione giudiziaria europea, sarebbe arbitrario ergere ogni previsione costituzionale interna a parametro della legalità della richiesta di consegna, e in proposito non può che convenirsi, in linea di principio, con i rilievi espressi dalla Commissione U.E., secondo cui alcuni Stati, tra cui viene menzionata l'Italia, 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 T.U.E.».

Su tale fondamentale pronuncia cfr., tra gli altri, A. MARANDOLA, *Mandato di arresto europeo*, in *Studium iuris*, 2007, V, pp. 595-596, E. CALVANESE, *Problematiche attuative del mandato di arresto europeo*, in *Cassazione penale*, 2007, V, pp. 1926-1940, A. MASTROMATTEI, *I termini massimi di carcerazione preventiva nell'esecuzione del mandato d'arresto europeo: un passo avanti verso il sistema delle verifiche ravvicinate*, in *I Diritti dell'uomo: cronache e battaglie*, 2007, I, pp. 39-40, ed E. APRILE, *Note a margine della prima pronuncia delle Sezioni Unite sulla disciplina del mandato di arresto europeo*, *ibidem*, pp. 1941-1949.

Sulla precedente giurisprudenza della Cassazione (in particolare sulla sent. 8-15 maggio 2006, n. 16542) e per alcuni riflessioni più generali cfr. tra gli altri C. AMALFITANO, *Mandato d'arresto europeo, Corte di cassazione e tutela dei diritti fondamentali dell'individuo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2007, I, pp. 85-114, e E. APRILE, *Mandato di arresto europeo e presupposti per l'accoglimento della richiesta di consegna: alcuni chiarimenti ed ancora qualche dubbio*, in *Cassazione penale*, 2007, III, pp. 1166-1174.

¹⁴ Con riguardo all'ordinanza della Corte di appello di Venezia del 25 ottobre 2006 (ed a quella del 21 dicembre 2006) cfr. il commento (nel quale si tiene anche conto dell'intervento di poco successivo delle Sezioni Unite) di G. DE AMICIS, *Mandato d'arresto europeo e limiti massimi di custodia cautelare: incostituzionalità o interpretazione “costituzionalmente orientata” del motivo di rifiuto della consegna?*, in *Giurisprudenza di merito*, 2007, V, pp. 1427-1441.

comunitario e dalle convenzioni internazionali, sancito a carico del legislatore nazionale dall'art. 117 Cost.».

Uno specifico motivo di interesse di questo passaggio risiede nella circostanza che in esso, e in specie nella sua parte finale, sembra adombrarsi l'idea di un ampliamento (rivoluzionario, e contraddittorio rispetto al quadro delineato dalle fondamentali sentenze n. 348 e 349 del 2007 su cui ci si soffermerà diffusamente in seguito) del campo di operatività di quella che viene chiamata “cedevolezza” del diritto interno e che, anziché essere fondata sull'art. 11 e collegata solo al diritto comunitario, viene fondata sull'art. 117 ed esplicitamente riferita anche alle “convenzioni internazionali”.

Sorvolando su questo profilo, probabilmente da non sopravvalutare, si può invece osservare come dall'insieme dei due passaggi riportati della pronuncia della Corte costituzionale emerga – in un settore particolarmente delicato come è quello del “terzo pilastro” (nell'ottica e secondo il linguaggio, invero un po' opaco ed ambiguo, dell'ordinamento comunitario) e/ o del diritto e della procedura penale (secondo le categorie nazionali) – il ruolo decisivo assunto ancora una volta da quei “meccanismi di integrazione” (interpretazione adeguatrice, “cedevolezza” del diritto interno) che, *nati ed operanti sul versante giurisdizionale*, forse più di tutti gli altri hanno garantito e sembrano destinati a garantire (pur problematicamente) la tenuta ed il progresso della costruzione europea.

La circostanza risulta ancor più (per così dire) illuminata ed al contempo illuminante ove si rivolga lo sguardo a quanto accaduto – sempre nell'ambito della vicenda del mandato di arresto europeo (vicenda quasi “simbolica”, sul piano dei rapporti tra ordinamenti; ma anche assolutamente “concreta”, sul piano delle effettive sorti dei diritti degli individui coinvolti) – negli altri Paesi.

Rinviando per il resto ad approfondite analisi comparatistiche¹⁵, possono svolgersi alcune osservazioni precipuamente sul ruolo svolto, nell'ambito di quella che è stata chiamata la “saga” del mandato di arresto, rispettivamente dalle “fonti” e dalle “corti” nazionali, in quegli Stati le cui vicende in tema di (adeguamento alla decisione quadro sul) mandato di arresto sono state poste, per un motivo o per l'altro, sotto i riflettori: dunque il Regno Unito, la Polonia, la Repubblica Ceca e, ovviamente, la Germania.

Iniziando dal Regno Unito, è agevole notare come – a fronte di un intervento del legislatore che, introducendo una serie di requisiti addizionali ai fini dell'operatività dell'istituto, aveva sollevato diversi problemi di compatibilità con la decisione quadro¹⁶ – il raggiungimento di un punto di equilibrio, proprio attraverso il ricorso al principio dell'interpretazione conforme, sia stato trovato nelle decisioni *House of Lords appeal committee*, 17 novembre 2005 e *House of Lords appellate committee*, 28 febbraio 2007¹⁷.

¹⁵ V. in particolare O. POLLICINO, *Mandato di arresto europeo e principi costituzionali degli Stati membri: un profilo giurisprudenziale alla ricerca di un punto di equilibrio interordinamentale*, cit., J. KOMÁREK, *European Constitutionalism and the European Arrest Warrant: Contrapunctual Principles in Disharmony*, in www.jeanmonnetprogram.org, 2005, V. BAZZOCCHI, *Il mandato d'arresto europeo e le Corti supreme nazionali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2007, III, pp. 661-690, P. BALBO, *I sistemi giurisdizionali nazionali di fronte all'interpretazione del mandato d'arresto europeo*, in www.giurcost.org, S. MONTERRAT DE HOYOS, *Il nuovo sistema di estradizione semplificata nell'Unione europea. lineamenti della legge spagnola sul mandato d'arresto europeo*, in *Cassazione penale*, 2005, I, pp. 303-315, F. RUGGIERI, *Mandato di arresto europeo. L'attuazione della decisione quadro nei ventiquattro paesi dell'Unione*, in *La Rivista del Consiglio*, 2005, I, p. 80-83.

¹⁶ Si allude all'*Extradition Act 2003*, per una sintesi del quale v. ad es. J.P. PIERINI, *L'attuazione del mandato d'arresto europeo: l'Extradition Act 2003 e l'EUHGB tedesca*, in *Diritto penale e processo*, 2004, IV, pp. 512-517.

¹⁷ Su tali decisioni v. se non altro il commento di F. GANDINI, in *Il Foro italiano*, 2007, pp. 404-407.

Similmente, ed anzi in modo ancor più significativo, sono state le Corti costituzionali – attraverso percorsi e tecniche singolarmente *diverse ma convergenti* – le autentiche realizzatrici dell’“incontro” tra i vincoli europei e le opzioni normative (qui anche e soprattutto *costituzionali*) interne in Polonia ed in Repubblica Ceca. Come in dottrina si è acutamente messo in luce¹⁸, tali Corti – prendendo le mosse da un dato costituzionale che, con riguardo allo specifica questione del mandato di arresto, decisamente “remava contro” (ben più di quanto non accadesse in Germania) l’accettazione delle istanze di apertura sovranazionale¹⁹ – hanno saputo superare le difficoltà di partenza permettendo ai rispettivi Paesi di non restare esclusi dal processo integrativo.

In particolare, in Polonia, «[n]onostante l’acclarata» (in quanto ritenuta non evitabile attraverso artifici ermeneutici) «incostituzionalità della disciplina oggetto di giudizio, la Corte di Varsavia rileva[va] come un mero annullamento della normativa si sarebbe scontrato con il portato dell’art. 9 della Costituzione polacca a norma del quale “la Polonia deve rispettare il diritto internazionale per essa vincolante”, nel cui ambito di applicazione i giudici fanno rientrare anche gli obblighi nascenti in capo all’ordinamento polacco successivamente all’adesione all’Unione europea», sicché «[a]i fini dell’adempimento di tale obbligo [risultava] necessario, a detta dei giudici costituzionali, una revisione dell’art. 55 Cost., in modo che [fosse] espressamente prevista la possibilità, in deroga al generale divieto di estradizione dei propri cittadini, di [...] consentire la loro consegna ad altri Stati membri dell’Unione europea in esecuzione di un mandato di arresto europeo»: e «[n]el frattempo la Corte, in attesa dell’intervento del legislatore costituzionale, avvalendosi del disposto dell’art. 190, c. 3 della Costituzione, congelava gli effetti dell’annullamento della normativa impugnata, che continuava quindi ad essere provvisoriamente vigente per il periodo strettamente necessario, quantificato in non più di diciotto mesi, ad una *revisione della Costituzione in senso conforme a quanto previsto nella decisione quadro sul mandato di arresto europeo*»²⁰.

Ancor più risoluto, o se si preferisce spregiudicato, l’approccio dei giudici della Corte costituzionale ceca²¹, i quali, con riguardo al già richiamato art. 14, c. 4, della loro Carta, innanzitutto «evidenziano come l’enunciato linguistico significante della disposizione in esame, a norma del quale, lo si ricorda, nessun cittadino ceco può essere costretto a lasciare la Patria, *senza il supporto di uno sforzo interpretativo non chiarisca appieno se vi sia un divieto costituzionalmente sancito che un cittadino ceco sia consegnato, per un determinato periodo di tempo, ad uno*

¹⁸ O. POLLICINO, *Mandato di arresto europeo e principi costituzionali*, cit.

¹⁹ Quanto alla Repubblica Ceca, l’articolo 14, c. 4, della Carta dei diritti delle libertà fondamentali disponeva (e dispone) che «nessun cittadino ceco può essere forzato a lasciar la madre patria». Non meno “lapidaria”, come è stato detto, la disposizione dell’art. 55 della Costituzione polacca, secondo cui «l’extradizione di un cittadino polacco è vietata».

²⁰ Questa l’efficace ricostruzione che della sentenza del Tribunale costituzionale polacco del 27 aprile 2005 (sentenza reperibile, con sintesi in inglese, sul sito www.trybunal.gov.pl) fornisce O. POLLICINO, *Mandato di arresto europeo e principi costituzionali*, cit., ove si segnala anche che «[g]li emendamenti all’art. 55 sono stati apportati entro il limite temporale previsto dalla decisione e, a partire dal 7 novembre 2006, la Polonia acconsente alla esecuzione di un mandato di arresto europeo nei confronti di un proprio cittadino alle due condizioni, che sembrano per altro non essere del tutto conformi al dettato della normativa europea, che il fatto di reato sia compiuto fuori dal territorio polacco e che esso sia comunque previsto dalla legge penale polacca come fattispecie criminosa». Sulla sentenza del Tribunale polacco v. anche S. SILEONI, *La Corte costituzionale polacca, il mandato di arresto europeo e la sentenza sul Trattato di adesione all’UE*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, IV, pp. 894-897 e J. SAWICKI, *Incostituzionale ma efficace: il mandato di arresto europeo e la Costituzione polacca*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

²¹ Manifestato nella sentenza del 3 maggio 2006, reperibile, in questo caso con traduzione integrale in inglese, sul sito www.concourt.cz.

*Stato membro dell'Unione europea, in esecuzione di un mandato di arresto*²²; e poco dopo, compiuti alcuni ulteriori e alquanto interessanti passaggi argomentativi, giungono a ritenere la disciplina nazionale di attuazione della decisione quadro costituzionalmente legittima, per un verso *reinterprestando questa alla luce della Costituzione*²³, e per l'altro *reinterprestando la Costituzione alla luce della decisione quadro*²⁴.

Quanto infine alla celebre sentenza del *Bundesverfassungsgericht* tedesco con la quale è stata dichiarata incostituzionale la legge federale di attuazione della decisione quadro sul mandato di arresto europeo²⁵, ci si può limitare a evidenziare come, accanto alla lettura che della decisione sottolinea i “segnali” di perdurante diffidenza, se non di ostilità, rivolti alle istituzioni comunitarie²⁶, è possibile una lettura che fa perno invece sulle sottostanti mancanze *del legislatore* tedesco²⁷, e che dunque su quest'ultimo fa in definitiva ricadere il peso della pronuncia del Tribunale federale²⁸. E, anziché cercare di capire quale delle due letture sia la più convincente (ritenendosi ciò non necessario né utile, nella convinzione che entrambe le letture pongano correttamente in luce aspetti e risvolti effettivamente presenti nella decisione), si può tentare qualche considerazione generale in riferimento al quadro complessivamente emergente dalle ricordate vicende normative e giurisprudenziali.

Ciò che sembra potersi affermare, tirando le fila del discorso, è che la vicenda del mandato di arresto europeo, iniziata in una fase di “slancio” dell'integrazione (era il periodo dell'istituzione della seconda Convenzione, vi erano sullo sfondo le istanze poste alla ribalta dagli attentati del settembre 2001, non si era ancora determinata la “spaccatura” connessa alla guerra in Iraq...) e proseguita tra crescenti difficoltà politiche e giuridiche, ha sollecitato e valorizzato il ruolo delle Corti, in particolare quelle costituzionali o supreme, quali organi

²² Così ancora la sintesi di O. POLLICINO, *Mandato di arresto europeo e principi costituzionali*, cit.

²³ Allo scopo di risolvere in via interpretativa quelle carenze della disciplina interna di attuazione che pure trapelavano e che in particolare, come è stato evidenziato dalla dottrina, potevano derivare da quella medesima “omissione” che aveva indotto il *Bundesverfassungsgericht* a dichiarare l'incostituzionalità della corrispondente normativa tedesca. Se infatti l'art. 4, c. 7 della decisione quadro consentiva che le autorità giudiziarie dello Stato di esecuzione potessero rifiutarsi di eseguire il mandato di arresto europeo qualora tale mandato riguardasse reati «che dalla legge dello stato membro di esecuzione sono considerati commessi in tutto od in parte nel suo territorio od in un luogo assimilato al suo territorio oppure che sono stati commessi al di fuori del territorio dello Stato emittente, se la legge dello Stato membro di esecuzione non consente l'azione penale per gli stessi reati commessi al di fuori del suo territorio», il legislatore ceco (come quello tedesco), non si era avvalso (almeno non esplicitamente) della possibile “deroga”. Circostanza questa che il giudice costituzionale ceco, come si anticipava, allo scopo di ridurre i punti di attrito con i principi costituzionali, affronta e neutralizza «attraverso un'applicazione (estrema) del principio di interpretazione conforme, arguendo come, nonostante l'omissione legislativa, l'ordinamento ceco non possa permettersi di deludere la fiducia dei propri cittadini nei confronti del sistema interno di giustizia penale, il che porta gli stessi giudici a concludere, sfiorando il confine che porta ad un'interpretazione *contra legem* della normativa rilevante, che per tutti i casi di condotte criminose del cittadino ceco che si siano consumate all'interno del territorio nazionale si continuerà ad applicare la normativa penale interna» (O. POLLICINO, *op. cit.*).

²⁴ Sulla decisione in esame cfr. anche M. MAZZA, *Il mandato d'arresto europeo davanti alla Corte costituzionale della Repubblica Ceca*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007, IV, p. 1955 ss.

²⁵ Sentenza 18 luglio 2005, n. 2BvR 2236/04, sulla quale v. F. PALERMO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul mandato di arresto europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, IV, pp. 897-902, A. DI MARTINO, *La sentenza del Tribunale Costituzionale tedesco sul mandato d'arresto europeo*, in www.associazionedei costituzionalisti.it.

²⁶ J. 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*, 2006, I, pp. 160-168.

²⁷ Cfr. sul punto anche G. CERRINA FERONI, *Karlsruhe, Lussemburgo, Strasburgo: la «Interpretationsverbund» dei diritti fondamentali... ancora lontana*, in G.F. FERRARI (cur.), *Corti nazionali e Corti europee*, Napoli, 2006.

²⁸ J.P. PIERINI, *Il mandato d'arresto europeo alla prova del Bundesverfassungsgericht tedesco: “schiaffo” all'Europa o cura negligente dei diritti del nazionale da parte del legislatore?*, in *Cassazione penale*, 2006, I, pp. 237-242.

destinati, in virtù della loro “collocazione istituzionale”, a mediare tra le necessità storiche di sviluppo della costruzione europea e le perduranti (e non in quanto tali infondate, ovviamente) diffidenze nazionali, tra le esigenze di contrasto della criminalità e le esigenze di tutela dei diritti e principi fondamentali, tra le pressioni ed istanze della politica (non importa se di origine europea o nazionale, e non importa se di valore “positivo” o “negativo”, ammesso e per nulla concesso che sempre si possa e si debba operare una simile distinzione) e le pressioni ed istanze del diritto (anche qui, ovviamente, sia nazionale sia sovranazionale; e anche qui, s’intende, senza alcun pre-giudizio di valore); laddove poi non può non emergere, qui forse più visibilmente che altrove, quel “corto circuito” (teorico e pratico) derivante dalla circostanza che il diritto (anche quello di natura – o comunque avente ripercussioni sul piano – “costituzionale”) è pur sempre frutto²⁹ della (attività normativa svolta dalla) “politica”, e la politica, a sua volta, è sottoposta al diritto (appunto, se non altro, al diritto costituzionale) e dunque (sul piano pratico, ed entro certi limiti) alle decisioni di chi lo amministra³⁰.

(2 settembre 2008)

²⁹ Almeno in buona parte.

³⁰ Al riguardo, non ci si può non rifare alla splendida rielaborazione che ha dato luogo al titolo della raccolta di documenti di storia costituzionale curata da G.G. FLORIDIA, R. ORRÙ, L.G. SCIANNELLA, A. CIAMMARICONI, *Lex facit regem Rex facit legem*, Teramo, 2005.