

CAPITOLO XIX

LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA CIVILE E PENALE

Emanuela Pistoia

SOMMARIO: **1.** Il quadro costituzionale. – **1.1.** La collocazione nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. – **1.2.** I principi costituzionali del mutuo riconoscimento e della mutua fiducia. – **1.3.** Le origini della cooperazione giudiziaria civile e penale nel processo di integrazione europea e la parabola evolutiva dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona. – **1.4.** I persistenti elementi di metodo intergovernativo nella cooperazione giudiziaria penale e civile. – **1.5.** L'integrazione differenziata. – **2.** La cooperazione giudiziaria in materia civile. – **2.1.** Confini, condizioni e temi. – **2.2.** Il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziarie e la loro esecuzione. – **3.** I procedimenti di mutuo riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie in materia penale. – **3.1.** Tratti comuni. – **3.2.** Il mandato d'arresto europeo (MAE). – **3.3.** Gli altri strumenti di mutuo riconoscimento. – **4.** Le misure in tema di procedura penale volte a facilitare il riconoscimento reciproco. – **5.** Il ravvicinamento delle legislazioni penali sostanziali. – **6.** Le istituzioni della cooperazione giudiziaria in materia penale. – **6.1.** Aspetti generali. – **6.2.** L'Eurojust. – **6.3.** L'EPPO. – **7.** Mutuo riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali. – Bibliografia.

1. Il quadro costituzionale

1.1. La collocazione nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia

La cooperazione giudiziaria in materia civile e quella in materia penale costituiscono due delle quattro componenti dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia previsto nel Titolo V TFUE. Il rilievo attuale di quest'ultimo nell'Unione rappresenta uno degli aspetti più significativi dell'evoluzione del processo di integrazione europea, in particolare del suo affrancamento dalla matrice mercantile che ne ha segnato le origini e ne ha monopolizzato l'identità fino alla creazione dell'Unione europea (Trattato di Maastricht), continuando poi a costituirne il tratto fondamentale fino al Trattato di Lisbona.

A partire da quest'ultimo, lo Spazio risulta infatti pienamente affiancato al mercato interno quale oggetto del processo di integrazione. L'unica discrepanza sopravvive riguardo all'integrazione differenziata, che è ammessa per il mercato interno solo nel diritto secondario e in modo circoscritto, mentre nello Spazio è prevista, per alcuni Stati, già al livello del diritto primario e non è sottoposta a

limiti materiali specifici. I quattro settori compresi nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (oltre ai due oggetto di questo capitolo, vi sono le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione e la cooperazione di polizia) si avvalgono però di basi giuridiche collegate a procedure di produzione normativa e a fonti del diritto identiche a quelle delle politiche tradizionalmente comunitarie, e il diritto che fa loro capo può contare sulla medesima tutela giurisdizionale.

Lo Spazio è inoltre oggetto di competenza concorrente (art. 4, par. 2, lett. j, TFUE) al pari di molti settori da sempre comunitari, tra i quali spicca il mercato interno. Nella prospettiva assunta, ha infine enorme importanza che, nell'elenco degli obiettivi dell'Unione (art. 3 TUE), lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia costituisca il primo degli obiettivi tematici, indicato immediatamente dopo l'obiettivo generale di promuovere la pace, i valori dell'Unione e il benessere dei suoi popoli e prima di quello relativo all'instaurazione del mercato interno (art. 3, par. 2, TUE).

I quattro settori che compongono lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia sono invero molto eterogenei. È significativo in proposito che le disposizioni generali, contenute nel Capo 1 del Titolo V, attengano quasi esclusivamente ad aspetti istituzionale e procedurali, e che vi sia un'unica disposizione relativa ai contenuti dello Spazio nella sua globalità (art. 67, par. 1, TFUE). Da quest'ultima, pur assai laconica, emergono due elementi caratterizzanti. Il primo è che l'azione dell'Unione in tutti i settori dello Spazio solleva problemi di rispetto dei diritti fondamentali e che, d'altro canto, essa è vincolata a tale rispetto, il quale ne deve anzi costituire un tratto essenziale. Il secondo elemento caratterizzante è che lo Spazio non coincide con la creazione di un sistema giurisdizionale comune, né in campo civile né in campo penale, e neppure comporta norme uniformi che possano applicarsi ai diversi sistemi giurisdizionali degli Stati membri. Al contrario, esso metodologicamente si fonda sul mantenimento negli Stati membri di sistemi giurisdizionali distinti, la cui diversità, e la diversità delle tradizioni giuridiche di cui tali sistemi sono espressione, costituisce anzi un valore e un obiettivo da tutelare.

Quanto alla ragion d'essere della cooperazione giudiziaria rispettivamente in materia civile e in materia penale, dall'art. 67 TFUE sembra emergere che sia diversa nei due settori. Secondo il par. 3, alle origini della cooperazione giudiziaria in materia penale c'è infatti la sicurezza, che la realizzazione dello Spazio intende garantire ad un "livello elevato". Per il par. 4, la cooperazione giudiziaria in materia civile è invece preordinata all'accesso alla giustizia. La garanzia della giustizia non sembra comunque estranea alla cooperazione giudiziaria penale, dato che sotto molteplici aspetti questa assicura la repressione di condotte

e la sottoposizione alla giustizia di persone che altrimenti vi sfuggirebbero. Sennonché in materia penale la tutela giurisdizionale detiene intrinsecamente una valenza securitaria che invece le è sconosciuta, o almeno è priva di riscontro immediato, in materia civile.

1.2. I principi costituzionali del mutuo riconoscimento e della mutua fiducia

Il principio costituzionale fondamentale nei due settori in considerazione è quello del mutuo riconoscimento, che nella cooperazione giudiziaria penale si applica alle sentenze e alle altre decisioni giudiziarie e nella cooperazione giudiziaria civile alle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali. Per la precisione, il principio del mutuo riconoscimento interessa tutti e quattro i settori dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ma solo riguardo alla cooperazione giudiziaria penale e alla cooperazione giudiziaria civile esso trova enunciazione nel TFUE: tanto nella già citata disposizione generale dell'art. 67 – peraltro separatamente per l'una e per l'altra, rispettivamente nel par. 3. e nel par. 4 – quanto in due disposizioni contenute nei Capi specificamente dedicati ai due settori (l'art. 81, par. 1 e l'art. 82, par. 1).

Del resto, è in relazione a questi due settori che le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, vero atto costitutivo dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (v. il paragrafo successivo), attribuiscono al principio del mutuo riconoscimento il ruolo di “pietra angolare”. L'idea sposata da quella storica riunione tematica dell'istituzione «che dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo» (art. 15, par. 1, TUE) fu quella di estendere alla cooperazione giudiziaria il principio che già costituiva un cardine del mercato interno, essendo stato coniato dalla Corte di giustizia nella fondamentale sentenza sul caso *Cassis de Dijon* (Causa 120/78, *Rewe-Zentral*). Sembrò, infatti, al Consiglio europeo che tale principio avrebbe consentito di coniugare al meglio la decisa volontà degli Stati membri di conservare i propri sistemi normativi e giudiziari, dotati di peculiarità sviluppate in decenni se non in secoli di storia, con l'esigenza di superare i modelli classici della cooperazione internazionale, senz'altro inadeguati alle esigenze dell'integrazione europea.

Infatti, come meglio si vedrà in seguito, il principio del mutuo riconoscimento consiste nella quasi completa rinuncia a valutazioni discrezionali da parte dello Stato chiamato a dare attuazione a decisioni delle autorità giudiziarie di un altro Stato membro, anche se dovute a specificità del proprio ordinamento giuridico. Come emerge dalla terminologia utilizzata, questo principio tende così alla creazione di uno spazio giudiziario unico, in quanto i confini tra gli ordinamenti risultano minimizzati.

La qualificazione del mutuo riconoscimento quale principio ispiratore della cooperazione giudiziaria penale e civile, nel TFUE, significa che tale scelta è revocabile solo con modifica dei Trattati. Inoltre, gli atti di diritto secondario che disciplinano la cooperazione giudiziaria nei due settori devono ispirarsi a tale principio a pena di invalidità.

Il presupposto ideologico e pratico del principio del mutuo riconoscimento è la fiducia reciproca tra gli Stati membri. Esso è cioè giustificato in linea teorica, e reso possibile in concreto, dal fatto che gli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione sono manifestazione di culture giuridiche omogenee perché ispirate ai medesimi valori e sono parimenti rispettosi dei diritti fondamentali della persona. È quanto trova espressione nell'art. 2 TUE, che enuncia tra i valori dell'Unione il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, puntualizzando che questi sono (anche) valori comuni agli Stati membri. Tuttavia, né le citate disposizioni del TFUE, né le conclusioni di Tampere, fanno riferimento al principio di mutua fiducia. Al contrario, nel Parere 2/2013, con il quale la Corte di giustizia si è pronunciata nel senso dell'incompatibilità con i Trattati (in particolare con l'art. 6, par. 2, TUE e con il Protocollo n. 8) del progetto di accordo sull'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), tale incompatibilità è ricondotta al principio della mutua fiducia, non già al mutuo riconoscimento (cfr. *infra*, paragrafo 7).

In effetti, mutua fiducia e mutuo riconoscimento, pur essendo intimamente collegati, costituiscono due principi autonomi. Ciò è emerso per la prima volta nel Programma de L'Aja, approvato dal Consiglio europeo nel novembre 2004, dove si espresse l'esigenza di accrescere la mutua fiducia per migliorare il funzionamento del mutuo riconoscimento, nel settore della cooperazione giudiziaria civile e soprattutto in quello della cooperazione giudiziaria penale. A proposito di quest'ultima, la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie in materia penale e il rafforzamento della reciproca fiducia tra Stati membri, del successivo 19 maggio 2005, delineò le iniziative da intraprendere nei successivi cinque anni secondo le due linee parallele del mutuo riconoscimento e della mutua fiducia.

Sotto il primo aspetto, si individuarono nuovi meccanismi volti ad assicurare il mutuo riconoscimento di decisioni giudiziarie diverse da quelle fino ad allora considerate. Sotto il secondo aspetto, si indicarono i settori in cui gli ordinamenti degli Stati membri avrebbero dovuto potenziare la rispondenza a standard comuni, poiché la fluidità della cooperazione, che rappresenta il cuore del mutuo riconoscimento, è aiutata dalla maggiore somiglianza tra gli ordinamenti in-

teressati. Lo sforzo di individuare standard comuni non fu tuttavia collegato al funzionamento di specifici strumenti di mutuo riconoscimento. L'autonomia tra i due principi si è infine consolidata con il Trattato di Lisbona, che nella cooperazione giudiziaria penale ha segnato la predisposizione di basi giuridiche costituenti rispettivamente espressione dell'uno e dell'altra, in continuità con l'impostazione della Comunicazione del 2005 (v. *infra*, rispettivamente i paragrafi 3 e 4).

1.3. Le origini della cooperazione giudiziaria civile e penale nel processo di integrazione europea e la parabola evolutiva dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona

La cooperazione giudiziaria civile tra gli Stati coinvolti nel processo di integrazione europea è cominciata ben prima dell'attribuzione della relativa competenza alla Comunità/Unione, pur essendo sempre stata collegata all'ordinamento comunitario. Il primo strumento normativo multilaterale sul tema è infatti la Convenzione di Bruxelles del 1968, sulla competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, la quale fu stipulata sulla base dell'art. 220 TCEE (successivamente rinumerato art. 293 TCE) al fine di potenziare nella Comunità la tutela giuridica delle persone residenti nel suo territorio. L'art. 220 TCEE prefigurava negoziati tra gli Stati membri «intesi a semplificare le formalità cui sono sottoposti il reciproco riconoscimento e la reciproca esecuzione delle decisioni giudiziarie e delle sentenze arbitrali».

La rilevanza della tematica per la costruzione e il buon funzionamento del mercato interno era evidente, tanto che la Convenzione di Bruxelles faceva parte dell'*acquis*. Anche l'altro importante trattato su temi di diritto internazionale privato (in senso stretto) stipulato tra Stati membri dell'allora Comunità economica europea, cioè la Convenzione di Roma del 1980 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, era funzionale al processo di integrazione, nonostante non fosse stata stipulata nel quadro dell'art. 220 TCEE / 293 TCE. Circa i profili formali, rileva che avesse come parti contraenti tutti gli Stati membri, senza alcun terzo, e che nel breve preambolo le parti si dichiarassero «sollecite di continuare, nel campo del diritto internazionale privato, l'opera di unificazione giuridica già intrapresa nella Comunità».

Il rapporto tra cooperazione giudiziaria penale e integrazione europea è invece stato latente per anni. La cooperazione in tale settore è stata sviluppata per decenni nel più ampio quadro del Consiglio d'Europa. In questo contesto, già nel 1957 fu aperta alla firma la Convenzione europea di estradizione (ratificata con molto ritardo da vari Stati membri). Nello stesso quadro del Consiglio d'Europa, sono inoltre state stipulate diverse convenzioni che, sebbene con og-

getto e finalità variegata, attribuivano conseguenze giuridiche a sentenze penali degli altri Stati parti. Alcune convenzioni di quest'ultima tipologia sono state concluse nell'ambito della cooperazione europea, nella seconda metà degli anni Ottanta/primi anni Novanta. È così emersa l'efficace espressione «circolazione del giudicato penale in Europa», chiaramente ispirata alle categorie fondamentali dell'integrazione europea. Lo sviluppo del settore penale nel quadro dell'integrazione comunitaria trovò slancio con l'avvio di una cooperazione di polizia (gruppo TREVI), grazie a una risoluzione del 1976 dei Ministri della giustizia e dell'interno. Essendo priva di basi giuridiche nei Trattati, tale cooperazione fu però attuata fuori del quadro istituzionale delle Comunità. Quanto allo sviluppo di un diritto penale comunitario, esso è stato pregiudicato dall'impostazione della Corte di giustizia secondo cui in termini generali le competenze comunitarie in tema di sanzioni, incluse quelle la cui applicazione è demandata alle autorità nazionali, non sono naturalmente incluse in quelle relative alla disciplina sostanziale di un certo settore, dovendo invece essere vuoi esplicitamente previste vuoi ricavabili da un'interpretazione sistematica delle norme pertinenti (Causa C-240/90, *Commissione c. Germania*); nello specifico, per la Corte la Comunità era priva di potestà sanzionatoria penale (Causa 203/80, *Casati*).

Al momento di ampliare gli scopi e l'oggetto del processo di integrazione comunitaria attraverso la creazione dell'Unione europea, con il Trattato di Maastricht, cooperazione giudiziaria civile e cooperazione giudiziaria penale, insieme peraltro ad altri settori oggi confluiti nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, furono associate in uno stesso ambito di metodo spiccatamente intergovernativo: il c.d. Terzo pilastro. L'assetto così delineato ebbe durata molto breve, in quanto già con il Trattato di Amsterdam la cornice normativo-istituzionale dei due nuovi settori acquisiti al processo di integrazione mutò in modo considerevole: la cooperazione giudiziaria civile venne trasferita nel Pilastro comunitario (art. 65 TCE), sebbene con alcune accortezze legate alla creazione di un periodo di transizione (art. 67 TCE) e alcune particolarità nelle competenze della Corte di giustizia (art. 68 TCE), mentre il Terzo pilastro venne riservato per l'intero ambito della cooperazione in materia penale, con una nuova dotazione di strumenti normativi e relative procedure di adozione in cui il metodo intergovernativo veniva diluito con elementi di metodo comunitario, e con la parziale estensione delle competenze della Corte di giustizia.

Vale la pena soffermarsi sugli strumenti normativi del nuovo Terzo pilastro (art. 34, par. 2, TUE previgente) perché molti atti restano in vigore a tutt'oggi, conservando intatti sia gli effetti allora previsti sia le limitazioni della tutela giurisdizionale. Tralasciando le posizioni comuni a causa della loro marginalità

nella sistematica e nella prassi, l'art. 34, par. 2 TUE prevedeva la possibilità di adottare decisioni quadro, finalizzate al ravvicinamento delle legislazioni nazionali (lett. b)), decisioni, inutilizzabili invece a tale scopo (lett. c)), e convenzioni tra gli Stati membri (lett. d)).

Le decisioni quadro si sono subito rivelate il principale atto normativo del nuovo Terzo pilastro, tanto è vero che dal Trattato di Amsterdam non furono più adottate convenzioni (già previste dal Trattato di Maastricht), nonostante il miglioramento delle regole sulla loro entrata in vigore. Infatti, alle decisioni quadro fu assegnata la medesima definizione delle direttive (atti vincolanti per gli Stati membri in ordine ai risultati da raggiungere ma non riguardo alla forma e ai mezzi), con la specificazione però che la loro efficacia diretta dovesse restare esclusa. Questa caratteristica, volta a impedire l'estensione alle decisioni quadro del carattere più squisitamente "comunitario" delle direttive, unita all'inapplicabilità del ricorso per infrazione al Terzo pilastro finiva per indebolire il carattere vincolante del nuovo strumento normativo. La Corte di giustizia ha parzialmente ovviato con la ricostruzione, anche riguardo alle decisioni quadro, dell'obbligo di interpretazione conforme già riconosciuto per le direttive (Causa C-105/03, Pupino). Come per queste ultime, l'obbligo di interpretazione conforme alle decisioni quadro si applica con i limiti dell'interpretazione *in malam partem* e di quella *contra legem*. La sentenza nel caso Pupino ha avuto un'ampia risonanza quale strumento atto a smorzare considerevolmente il carattere intergovernativo del Terzo pilastro. In effetti, nella prassi italiana, la Corte di cassazione ha utilizzato l'obbligo di interpretazione conforme per neutralizzare diverse scelte del legislatore nazionale tese a dare attuazione alla decisione quadro istitutiva del mandato d'arresto europeo (MAE) in modo difforme da quanto previsto nella decisione quadro medesima.

Dal punto di vista teorico, la sentenza *Pupino* si segnala per la visione unitaria dell'ordinamento dell'Unione che è alla base della soluzione interpretativa sviluppata, una visione unitaria che riconosceva alla divisione in Pilastri un impatto limitato. La stessa visione promana anche da altre pronunce, come le sentenze *Wolzenburg* (Causa C-123/08) e *Lopes Da Silva Jorge* (Causa C-42/11), in cui al MAE si applica il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità allora sancito nel Trattato sulla Comunità europea (oggi art. 18 TFUE).

Il Trattato di Lisbona ha concluso il processo di comunitarizzazione della cooperazione in materia penale, tanto riguardo al segmento giudiziario quanto a quello della cooperazione di polizia, e ha anche riorganizzato le relative basi giuridiche. Sotto il profilo della comunitarizzazione, si segnala l'utilizzabilità delle stesse fonti tradizionalmente proprie dell'ordinamento comunitario: regolamenti riguardo a Eurojust (art. 85 TFUE) e alla Procura europea (art. 86

TFUE), direttive riguardo al ravvicinamento delle legislazioni nazionali relative ad alcuni elementi della procedura penale (art. 82, par. 2 TFUE) e al diritto penale sostanziale (art. 83 TFUE), gli uni o le altre riguardo alle altre misure. L'adozione avviene con procedura legislativa ordinaria, incluso il voto del Consiglio a maggioranza qualificata, salvo che in tema di Procura europea ed eventualmente delle direttive di ravvicinamento delle legislazioni penali sostanziali adottate con la base giuridica dell'art. 83, par. 2, a causa del rapporto di ancillarità con gli atti di armonizzazione cui sono collegate (v. *infra*, rispettivamente paragrafo 6.3 e paragrafo 5). La competenza della Corte di giustizia è piena.

1.4. I persistenti elementi di metodo intergovernativo nella cooperazione giudiziaria penale e civile

La cooperazione giudiziaria penale si caratterizza per alcuni elementi procedurali che tuttora consentono agli Stati membri di mantenere il controllo sulla propria partecipazione agli atti adottati ovvero sulla loro adozione. Se ne può facilmente riconoscere l'eredità, invero modesta, del Terzo pilastro.

Lo strumento che consente di mantenere un certo controllo sulla partecipazione agli atti in corso di adozione è noto come "freno d'emergenza". Il suo impatto viene però attenuato attraverso il procedimento spesso denominato "scivololo" verso la cooperazione rafforzata, la quale è la procedura che consente di limitare gli effetti di un atto dell'Unione a un numero limitato di Stati membri, *ex art. 20 TUE e artt. 326-334 TFUE*.

Ambedue gli elementi procedurali sono previsti in modo identico per tre basi giuridiche: quella stabilita dall'art. 82, par. 2 riguardo alle direttive contenenti norme minime su certi elementi della procedura penale, e le due previste nell'art. 83, rispettivamente nei paragrafi 1 e 2, in tema di ravvicinamento delle legislazioni penali sostanziali.

Nei tre casi suddetti, il "freno d'emergenza" consiste nel diritto di ogni Stato membro a determinare la sospensione della procedura legislativa ordinaria, chiedendo che il Consiglio europeo sia investito della questione, allorché detto Stato ritenga che un progetto di direttiva nelle materie suddette «incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale» (art. 82, par. 3, comma 1 e art. 83, par. 3, comma 1). L'effetto immediato è dunque quello di trasferire il *dossier* al Consiglio europeo, il quale si trova così a giocare un ruolo, sia pur indiretto, in un procedimento legislativo. Infatti, ove il Consiglio europeo trovasse una soluzione di compromesso, questa avrebbe una valenza squisitamente politica: la procedura legislativa dovrebbe riprendere il suo corso con la riapertura della discussione nel Consiglio. Al riguardo è fissato il termine di quattro mesi a decorrere dalla sospensione. In mancanza di accordo nel Consi-

glio europeo, l'adozione dell'atto *de quo* può avvenire solo in regime di cooperazione rafforzata, cioè a dire in modo tale da escludere dai suoi effetti (almeno) lo Stato che ha azionato il "freno d'emergenza".

La cooperazione rafforzata è però avviata in esito a una procedura semplificata istituita in deroga a quella normale dell'art. 329 TFUE, da cui il suddetto termine "scivolo" (art. 82, par. 3, comma 2 e art. 83, par. 3, comma 2). In particolare, si fa a meno tanto della proposta della Commissione, che peraltro nella procedura normale di avvio delle cooperazioni rafforzate questa non ha obbligo di presentare a seguito della notifica degli Stati interessati, salvo motivare la relativa decisione, quanto dell'approvazione del Parlamento europeo e infine della decisione del Consiglio, che dovrebbe essere presa a maggioranza qualificata di tutti i suoi membri.

Invece, se almeno nove Stati membri (il numero minimo stabilito dall'art. 20, par. 2 TUE) intendano proseguire nell'adozione dell'atto, la cooperazione rafforzata è avviata a seguito della mera comunicazione al riguardo da parte degli stessi Stati al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione. In sintesi, lo Stato determinato a non vincolarsi all'adozione di un certo atto ha il potere di farlo, ma non quello di bloccare l'adozione dell'atto (ciò che gli sarebbe comunque precluso visto che il voto nel Consiglio è previsto a maggioranza qualificata). Si noti che invece normalmente la cooperazione rafforzata non sottende il potere di uno Stato di sottrarsi all'adozione di un certo atto, poiché il suo avvio richiede il consenso di tre istituzioni politiche dell'Unione, nei termini ricordati. D'altro canto, la deroga che permette l'avvio della cooperazione rafforzata senza tale consenso ha l'effetto di non rendere gli altri Stati ostaggio di quello recalcitrante.

Un ulteriore caso di "freno di emergenza", con abbinato "scivolo" verso la cooperazione rafforzata, è previsto a proposito dell'istituzione di una Procura europea *ex art. 86 TFUE*. Qui il potere di investire della discussione il Consiglio europeo è però attribuito a un gruppo di almeno nove Stati membri, senza necessità di motivazione seppure generica come nei casi già visti (art. 86, par. 1, comma 2).

La base giuridica relativa all'istituzione di una Procura europea è particolarmente delicata per gli Stati membri. La relativa procedura di adozione (art. 86, par. 1, comma 1) è sbilanciata verso il metodo intergovernativo al pari di quella stabilita per la clausola di flessibilità, che permette l'ampliamento delle competenze dell'Unione (art. 352 TFUE): l'adozione dell'atto istitutivo richiede la deliberazione del Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo e il metodo di votazione del Consiglio è l'unanimità.

Un ulteriore elemento atto a conservare agli Stati un certo controllo sull'attivazione delle basi giuridiche è l'attribuzione del potere di iniziativa legislativa a un quarto di essi, accanto al consueto potere della Commissione (art. 76 TFUE). La norma si applica all'intera sfera della cooperazione penale: oltre che in materia di cooperazione giudiziaria, anche nella cooperazione di polizia.

Infine, vanno segnalate alcune disposizioni "gemelle" che coniugano la volontà degli Stati di limitare le competenze dell'Unione in questo settore con l'esigenza di evitare rigidità eccessive. Il TFUE stabilisce infatti alcune procedure con cui è possibile ampliare, entro confini definiti, una base giuridica esistente. Una di queste procedure è l'adozione di una decisione del Consiglio all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo. È prevista per estendere la competenza ad adottare norme minime in tema di procedura penale ad «altri elementi specifici della procedura penale» rispetto a quelli specificamente elencati (art. 82, par. 2, TFUE) e per individuare ulteriori sfere di criminalità grave, oltre a quelle già previste, in cui provvedere al ravvicinamento delle legislazioni penali nazionali (art. 83, par. 1, TFUE). Un'altra procedura del genere consente di estendere le attribuzioni della Procura europea «alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale» (art. 86, par. 4, TFUE). Essa consta di un voto all'unanimità del Consiglio europeo, previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione.

Elementi riconducibili al metodo intergovernativo, ben più modesti di quanto visto finora, si applicano anche alla cooperazione giudiziaria civile, in particolare alle misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali. L'art. 81, par. 3 stabilisce infatti che queste misure sono adottate con una procedura legislativa speciale comprendente per il Parlamento europeo una funzione meramente consultiva. Il voto del Consiglio è all'unanimità. Considerato che per l'adozione di tutte le altre misure comprese in quest'ambito si applica invece la procedura legislativa ordinaria, la stessa disposizione istituisce una procedura-passerella per estendere tale procedura a misure specifiche. Ancora con logica intergovernativa, la procedura-passerella, della cui attivazione su proposta della Commissione sono informati i parlamenti nazionali, può essere bloccata dall'opposizione di uno solo di questi.

1.5. L'integrazione differenziata

Allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia alcuni Stati membri partecipano a condizioni molto particolari. Per uno di questi, la Danimarca, tali condizioni equivalgono a una vera e propria dissociazione dall'obiettivo dell'Unione di offrire ai suoi cittadini «uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere

interne». Infatti, grazie al Protocollo n. 22, la Danimarca beneficia di un *opt-out* generalizzato rispetto alle misure adottate in questo settore: significa che non si applicano a questo Paese.

Ciò impone la rideterminazione dell'unanimità e della maggioranza qualificata in seno al Consiglio senza computare la Danimarca. Per le misure inerenti alla cooperazione giudiziaria civile e penale la Danimarca non può avvalersi di deroghe da decidere volta per volta, come è invece ammesso riguardo a quella porzione di Spazio di libertà, sicurezza e giustizia nota come sviluppo dell'*acquis* di Schengen (ancorché con il riconoscimento a queste misure, nei soli rapporti con la Danimarca, della natura di atti di diritto internazionale). Tuttavia, tramite un accordo stipulato nel 2005 con l'allora Comunità europea in tema di competenza giurisdizionale, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, la Danimarca ha potuto avvalersi delle disposizioni del reg. (CE) 44/2001, c.d. "Bruxelles I", e successivamente, grazie alla notifica effettuata sulla base dell'art. 3 di tale accordo, della relativa rifusione con il reg. (UE) 1215/2012, c.d. "Bruxelles I-bis", sebbene in quanto atti di diritto internazionale. Lo stesso approccio è stato utilizzato, grazie a un secondo accordo stipulato nello stesso periodo, riguardo al reg. (CE) 1348/2000 (ora sostituito, anche nei rapporti UE/Danimarca grazie a questo accordo, dal reg. (CE) 1393/2007).

La Danimarca ha diritto di modificare unilateralmente questo stato di cose in una duplice direzione: può rinunciare in tutto o in parte alla differenziazione nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, cominciando ad applicare pienamente tutte le misure in vigore nel momento in cui attui la rinuncia (art. 7 del Protocollo n. 22), oppure può passare a diverse modalità di differenziazione, molto simili a quelle previste nel Protocollo n. 21 a favore dell'Irlanda e, fino al momento del recesso dall'Unione, del Regno Unito (art. 8 del Protocollo n. 22).

La differenziazione di Irlanda e Regno Unito (naturalmente non più rilevante dopo il recesso) rispetto allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, è disciplinata nel Protocollo n. 21. In estrema sintesi, questi Stati (la sola Irlanda, a partire dal 31 gennaio 2020) non partecipano all'adozione di misure in questo ambito dell'Unione, restando esclusi dai loro effetti. Il metodo di votazione nel Consiglio viene ricalibrato di conseguenza. L'art. 3 stabilisce un meccanismo di notifica della volontà di partecipazione a singoli atti, noto come *opt-in*, che può essere attivato, con diversi effetti, vuoi prima della loro adozione, vuoi successivamente. L'Irlanda può rinunciare unilateralmente alla differenziazione regolata nel Protocollo n. 21 in qualsiasi momento (art. 8 del Protocollo).

2. La cooperazione giudiziaria in materia civile

2.1. Confini, condizioni e temi

L'art. 81 TFUE stabilisce la competenza dell'Unione riguardo allo sviluppo di una cooperazione giudiziaria «nelle materie civili con implicazioni transnazionali», la quale comporta l'adozione di misure in otto tipologie di materie «in particolare se necessario al buon funzionamento del mercato interno». Una prima questione attiene alla determinazione delle “materie civili”. La nozione va interpretata in modo autonomo rispetto agli ordinamenti giuridici degli Stati membri, e viene ricostruita con riferimento, da un lato, alla *ratio* e all'impianto sistematico dei regolamenti adottati e, dall'altro, ai principi generali desumibili da tutti gli ordinamenti giuridici nazionali (Causa C-226/13, C-245/13 e C-247/13, *Fahnenbrock*).

Un utile ausilio interpretativo è fornito così da una disposizione che si ripete in modo identico in alcuni regolamenti: *in primis* in due che si applicano per l'appunto alla materia civile e commerciale (il reg. (UE) 1215/2012 del 12 dicembre 2012, c.d. “Bruxelles I-bis”, e il reg. (CE) 1393/2007 del 13 novembre 2007), ma anche in altri quali il reg. (CE) 1896/2006 sul procedimento europeo di ingiunzione di pagamento e il reg. (CE) 861/2007 sul procedimento europeo per le controversie di modesta entità. Questi atti, nel definire il proprio ambito di applicazione, precisano che, ai fini della natura civile delle decisioni giudiziarie di cui trattano, la natura dell'autorità giurisdizionale da cui queste promanano non ha rilievo e, inoltre, che tale ambito esclude la materia fiscale, doganale e amministrativa nonché la responsabilità dello Stato per atti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri (*acta iure imperii*). In attuazione di quest'ultimo aspetto, di recente la Corte di giustizia ha escluso che rientrasse nell'ambito di applicazione del regolamento “Bruxelles I-bis” una controversia tra un acquirente di titoli di Stato greci e lo stesso Stato greco concernente la sostituzione di detti titoli con altri di valore inferiore (Causa C-308/17, *Hellenische Republik c. Leo Kuhn*), sostituzione effettuata nel quadro delle misure necessarie a fruire dell'assistenza finanziaria del Meccanismo europeo di stabilità.

Il requisito delle “implicazioni transnazionali” delle materie civili fa sì che la competenza dell'Unione comprenda solo i rapporti giuridici caratterizzati da un collegamento tra almeno due Stati, di cui uno può essere uno Stato terzo. Si tratta insomma del tipico ambito di applicazione del diritto internazionale privato, che ha a oggetto situazioni caratterizzate da elementi di estraneità.

Riguardo al legame strumentale con il buon funzionamento del mercato interno, si fa leva sulla formulazione letterale dell'art. 81 per escluderne il carattere imprescindibile. Già con riferimento alla Convenzione di Bruxelles la Corte

aveva avuto modo di chiarire che tale strumentalità era assicurata soprattutto attraverso l'eliminazione delle disparità esistenti tra le normative nazionali e il miglioramento della certezza del diritto per coloro che, nel mercato interno, si trovano coinvolti in controversie con elementi di estraneità (Causa C-281/02, *Owusu*). Disparità tra norme statali sull'individuazione del foro competente ovvero tra norme statali di conflitto e scarsa certezza del diritto sono infatti di ostacolo al buon funzionamento del mercato interno. In ogni caso, il legame strumentale tra cooperazione giudiziaria in materia civile e quest'ultimo si rinviene anche in rapporti privi di carattere economico, quali quelli personali. Questi attengono infatti alla libera circolazione dei lavoratori in modo indiretto, secondo la logica "classica" dell'integrazione europea per cui all'esercizio di tale libertà consegue lo sviluppo di rapporti interpersonali di carattere transfrontaliero che vanno regolati affinché la libera circolazione non trovi ostacolo.

Riguardo ai temi che, secondo l'art. 81, costituiscono l'oggetto della cooperazione giudiziaria civile, l'elencazione presente nel par. 2 è ritenuta di carattere tassativo. I temi elencati sono piuttosto eterogenei ma, in armonia con quanto sancito nel par. 1, devono tutti ritenersi collegati al principio di riconoscimento reciproco. Alcuni sono indirettamente funzionali a facilitarlo, come la cooperazione nell'assunzione dei mezzi di prova prevista alla lett. d) e lo sforzo di rendere compatibili le norme di procedura civile applicabili negli Stati membri, di cui alla lett. f). Tra questi ha una posizione preminente l'armonizzazione delle regole nazionali sui conflitti di leggi e di giurisdizione, a motivo del suo ruolo rispettivamente nel giungere a soluzioni omogenee nei contenuti (l'armonizzazione delle norme di conflitto sulla legge applicabile) e nell'evitare possibili contrasti tra decisioni di giudici diversi (l'armonizzazione delle norme sui conflitti di giurisdizione). Altri temi dell'elenco *ex art.* 81, par. 2 si giustificano invece in conseguenza del mutuo riconoscimento, come è evidente per la notificazione e comunicazione transnazionali degli atti di cui alla lett. b), ma comunque la loro funzione è migliorarne l'operatività.

Infine, il tema enunciato nella lett. a) può dirsi espressione diretta del principio *de quo*: si tratta infatti del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali tra gli Stati membri.

Le misure adottate riguardano tutti i settori dell'elenco. Nel prosieguo, per ovvi motivi, ci si soffermerà su quelle aventi base giuridica nella lett. a). In tema di notificazione e comunicazione transnazionali degli atti giudiziari ed extragiudiziali (lett. b)), si ricorda il reg. (CE) 1393/2007, sulla notificazione e sulla comunicazione tra gli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale. La misura principale in tema di conflitti di giurisdizione è lo stesso reg. (UE) 1215/2012 che tratta anche del reciproco ricono-

scimento delle decisioni in materia civile e commerciale (v. *infra*, il sottoparagrafo successivo). Alla materia della lett. d) si collega il reg. (CE) 1206/2001, relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile e commerciale. L'accesso effettivo alla giustizia, di cui alla lett. e), costituisce un ambito ampio cui sono potenzialmente riconducibili tutti o quasi gli atti adottati. Univocamente tale pare invece la dir. 2003/8, del 27 gennaio 2003, intesa a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative al patrocinio a spese dello Stato in tali controversie. Riguardo alla materia oggetto della lett. f) (eliminazione di ostacoli al corretto svolgimento di processi civili), si pensi al reg. (UE) 606/2013, sul riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile, e al citato reg. (CE) 861/2007. La dir. 2008/52, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale, si ricollega alla lett. g), sullo sviluppo di metodi alternativi per la risoluzione delle controversie. Sono infine numerose le misure adottate a sostegno della formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari: nel quadro giuridico attuale hanno base giuridica nella lett. h).

2.2. Il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziarie e la loro esecuzione

L'applicazione del principio del mutuo riconoscimento nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia fa sì che in quest'ultimo abbia luogo la libera circolazione delle sentenze e delle decisioni giudiziarie tanto civili quanto penali, in ovvio parallelismo con le libertà di circolazione delle merci, dei lavoratori subordinati e autonomi e dei capitali che caratterizzano il mercato unico. Siffatta libera circolazione è realizzata attraverso l'automatismo, completo o quasi, del riconoscimento delle sentenze promananti dai giudici di uno Stato membro in un altro Stato membro, in cui si richiedano i loro effetti.

Nel settore della cooperazione giudiziaria civile, il grado più elevato di automatismo si raggiunge con l'abolizione dell'*exequatur*, cioè a dire del procedimento finalizzato per l'appunto al riconoscimento delle sentenze straniere.

Nel Programma di Stoccolma, adottato dal Consiglio europeo il 10-11 dicembre 2009, il processo di «abolizione di tutte le procedure intermedie (*exequatur*)» fu indicato quale principale linea direttrice da attuare nel periodo di tempo pertinente. In esito alla sostituzione del reg. (CE) 44/2001, c.d. "Bruxelles I", con il reg. (UE) 1215/2012, c.d. "Bruxelles I-bis", l'assenza di *exequatur* si applica ora anche alle decisioni concernenti la materia civile e commerciale (art. 36, par. 1 del reg. (UE) 1215/2012).

Ciò assume grande rilievo in quanto, come si desume dall'intitolazione dei due regolamenti, essi costituiscono l'eredità della Convenzione di Bruxelles del 1968, la quale è a sua volta il primo e principale atto uniforme di diritto internazionale privato adottato tra Stati dell'integrazione europea, che ha fatto da modello ai successivi. L'*exequatur* risulta eliminato anche riguardo alle decisioni di divorzio, separazione personale dei coniugi o annullamento del matrimonio (reg. 2201/2003), riguardo ai crediti non contestati (reg. (CE) 805/2004, sul titolo esecutivo europeo in questa materia), in tema di obbligazioni alimentari (reg. (UE) 4/2009), in tema di procedure di insolvenza (reg. (UE) 2015/848).

L'abolizione dell'*exequatur* significa che, ai fini del riconoscimento in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata pronunciata, una decisione giudiziaria necessita esclusivamente di essere esecutiva nel Paese di origine. Riguardo alle decisioni in materia civile e commerciale e ad altre, quali ad esempio alcune decisioni in tema di responsabilità genitoriale (reg. (UE) 2201/2003), tale *status* è provato da un certificato, da redigere secondo il modello riportato nel regolamento pertinente, che viene rilasciato su richiesta di una delle parti interessate. Circa le decisioni di divorzio, separazione personale dei coniugi o annullamento del matrimonio pronunciate in un altro Stato membro, non sono necessari procedimenti per l'aggiornamento delle iscrizioni nello stato civile di uno Stato membro, purché avverso la decisione che interessa non sia più possibile proporre impugnazione secondo la legge dello Stato di origine (art. 21, par. 2 del reg. (UE) 2201/2003).

L'abolizione dell'*exequatur* è riequilibrata dalla previsione, in ciascun regolamento, di alcuni motivi di non riconoscimento. I relativi elenchi hanno carattere tassativo e, di conseguenza, per la Corte di giustizia vanno interpretati in modo restrittivo.

Un motivo di non riconoscimento avente carattere trasversale rispetto ai diversi regolamenti è la contrarietà di siffatto riconoscimento rispetto all'ordine pubblico dello Stato richiesto. La Corte di giustizia ha avuto modo di precisare di non poter essa stessa individuare il contenuto dell'ordine pubblico, poiché lo Stato del cui ordine pubblico si tratti è il solo a poter determinare le esigenze a questo connesse; tuttavia, la Corte ha il potere di fissare dei limiti al riguardo (Causa C-38/98, *Régie nationale des usines Renault SA*).

Nella prassi si è posto il problema di sapere se il contrasto tra una norma applicata dal giudice dello Stato di origine e quella che si sarebbe applicata nello Stato richiesto possa costituire un motivo di ordine pubblico, con la conseguenza di impedire il riconoscimento di una decisione giudiziaria in questo secondo Stato. La Corte di giustizia ha ammesso questa possibilità solo qualora tale contrasto costituisca «una violazione manifesta di una regola di diritto considerata

essenziale nell'ordinamento giuridico dello Stato richiesto o di un diritto riconosciuto come fondamentale nello stesso ordinamento giuridico» (Causa C-7/98, *Krombach*; Causa C-38/98, *Régie nationale des usines Renault SA*). Tra le regole di diritto dotate di una delle caratteristiche suddette vi sono le norme UE il cui rispetto sia indispensabile per l'attuazione degli obiettivi dell'Unione (Causa C-126/97, *Eco Swiss China Time Ltd.*).

Fra i diritti fondamentali che la Corte ha riconosciuto passibili di rientrare nell'ordine pubblico vi è il diritto a difendersi in giudizio (nello Stato di origine) con la comparizione personale (Causa C-7/98, *Krombach*). Per espressa previsione del reg. (UE) 2201/2003 (art. 23), ai fini del non riconoscimento di decisioni relative alla responsabilità genitoriale vi è la particolarità che la valutazione dell'ordine pubblico deve tenere conto dell'interesse superiore del minore. Ciò implica che, qualora l'interessato di opponga al riconoscimento di una decisione attinente alla responsabilità genitoriale, l'eventuale violazione manifesta di una norma giuridica considerata essenziale nell'ordinamento giuridico dello Stato richiesto o di un diritto riconosciuto come fondamentale in tale ordinamento, necessari ai fini dell'utilizzabilità della clausola di ordine pubblico, devono essere tali alla luce dell'interesse superiore del minore (Causa C-455/15).

Un'altra regola che contribuisce a realizzare il principio del mutuo riconoscimento è il divieto di riesame nel merito della decisione emanante da un altro Stato membro. Sulla base di questa regola, la Corte di giustizia si è opposta al non riconoscimento di una sentenza adottata in violazione di una norma dell'Unione e avverso la quale non erano stati esperiti, nello Stato di origine, i rimedi giurisdizionali disponibili (Causa C-681/13, *Diageo Brands*).

Il quadro così sinteticamente tracciato mostra un grado molto elevato di apertura reciproca degli ordinamenti degli Stati UE e della mutua fiducia tra essi. Sotto questo profilo, è particolarmente significativo l'art. 25 del reg. (UE) 2201/2003 che, in tema di divergenze tra le leggi, preclude di negare il riconoscimento di una decisione in materia matrimoniale qualora la legge dello Stato membro richiesto non preveda per i medesimi fatti il divorzio, la separazione personale o l'annullamento del matrimonio.

3. I procedimenti di mutuo riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie in materia penale

3.1. Trattati comuni

Anche nella materia penale la finalità di tutti gli strumenti normativi che costituiscono espressione del principio del mutuo riconoscimento è che le sentenze

e le altre decisioni dei giudici di uno Stato membro siano applicabili negli altri Stati membri con il maggior grado possibile di automatismo. Ciò implica anzitutto, negli Stati di esecuzione, l'assenza di valutazioni di merito, ma anche l'eliminazione di ogni formalità ovvero, se talune verifiche siano opportune poiché ad esempio la sentenza/decisione da eseguire riguarda persone *in vinculis*, la previsione del minimo di formalità possibile.

In campo penale, l'automatismo dell'applicazione in uno Stato membro di una sentenza o decisione giudiziaria emessa in un altro Stato membro è conseguito tramite la previsione di un obbligo di esecuzione che può essere derogato solo nei casi precisati dallo stesso diritto europeo. Questi vanno quindi intesi in modo restrittivo. La Corte di giustizia ha precisato che proprio questa è l'essenza del principio di mutuo riconoscimento (v. Causa C-388/08, *Leymann and Pustovarov* e Causa C-123/08, *Wolzenburg*).

Nella decisione quadro sul MAE, si stabiliscono tre casi di rifiuto obbligatorio dell'esecuzione e alcuni casi, tassativi, di rifiuto facoltativo. La facoltà è ovviamente riferita allo Stato, il quale può darvi attuazione vuoi stabilendo per legge l'obbligo dell'autorità giudiziaria nazionale di rifiutare l'esecuzione, vuoi la relativa facoltà (con il trasferimento al giudice delle valutazioni sull'opportunità del rifiuto), oltre che ovviamente negando per legge il rifiuto suddetto. In tutte le altre decisioni quadro e direttive, si elencano in modo tassativo alcuni casi di rifiuto, con una formulazione che induce a concludere per il loro carattere facoltativo.

Sul piano operativo, l'automatismo dell'esecuzione è facilitato dalla predisposizione di formulari uniformi che l'autorità giudiziaria emittente deve utilizzare per trasmettere all'autorità giudiziaria di esecuzione la sentenza o decisione che deve essere riconosciuta e/o eseguita in un altro Stato. Inoltre, gli Stati sono obbligati a determinare le autorità nazionali emittenti e quelle dell'esecuzione. In tutti gli strumenti di mutuo riconoscimento, l'autorità giudiziaria emittente può comunicare direttamente con l'autorità giudiziaria di esecuzione. Gli Stati possono inoltre designare una o più autorità centrali, con il compito di assistere le autorità competenti vuoi dell'emissione, vuoi dell'esecuzione.

L'altro caposaldo del suddetto automatismo è costituito dall'obbligatoria abolizione, in trentadue ambiti criminali, del principio della doppia incriminazione, che nel diritto internazionale costituisce invece un carattere essenziale dell'extradizione. Lo Stato richiesto di dare esecuzione a una certa sentenza o a una certa decisione giudiziaria penale di altra natura, cioè, non può condizionare tale esecuzione a che il fatto o i fatti alla base di quella sentenza o decisione, i quali evidentemente costituiscono reato nell'ordinamento penale dello Stato emittente, siano tali anche nel proprio ordinamento.

Negli altri ambiti criminali o reati, gli Stati hanno invece facoltà di applicare il principio della doppia incriminazione o di eliminarlo, a loro discrezione. Fa eccezione l'ordine di protezione europeo, definito come una «decisione adottata dall'autorità giudiziaria o equivalente di uno Stato membro in relazione ad una misura di protezione sulla cui base l'autorità giudiziaria o equivalente di un altro Stato membro prende misure appropriate secondo la propria legislazione interna al fine di continuare a proteggere la persona protetta» (dir. 2011/99/UE, del 13 dicembre 2011). Riguardo all'ordine di protezione europeo si ammette infatti che lo Stato di esecuzione rifiuti il riconoscimento di una decisione giudiziaria proveniente da un altro Stato membro a causa della circostanza che questa si riferisce ad un atto non costituente reato secondo la propria legislazione (art. 10, par. 1 lett. c) della dir. 2011/99).

L'abolizione del principio della doppia incriminazione fu tra gli aspetti di più aspro dibattito, politico e giuridico, in concomitanza dell'adozione della decisione quadro sul MAE (decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002, 2002/584/GAI), che fa da modello a tutti gli altri strumenti di mutuo riconoscimento per questo e per altri tratti fondamentali della disciplina, come si vedrà. Se ne lamentava il contrasto con il principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, soprattutto in quanto sancito nelle costituzioni nazionali. La Corte di giustizia è stata investita della questione, sebbene nella diversa prospettiva dell'invalidità della decisione quadro sul MAE per supposto contrasto con il corrispondente diritto fondamentale e principio giuridico sancito dall'art. 6 TUE. Il contrasto lamentato era dovuto alla genericità degli ambiti criminali interessati dall'abolizione del principio. La conclusione della Corte è stata nel senso dell'assenza di un siffatto contrasto, poiché gli ambiti criminali in questione risultano precisamente definiti dalla legge penale dello Stato di emissione del MAE (Causa C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*).

3.2. Il mandato d'arresto europeo (MAE)

Il MAE sostituisce, tra gli Stati membri dell'Unione, la procedura formale di estradizione prevista in diritto internazionale, rendendo estremamente agevole e veloce il passaggio (consegna) da uno Stato UE all'altro delle persone accusate di un certo reato ai fini del processo (MAE processuale), ovvero delle persone condannate ai fini dell'esecuzione della pena (MAE esecutivo). Suoi antesignani sono state le due procedure estradizionali previste nelle due convenzioni aperte alla firma rispettivamente nel 1995 e nel 1996, adottate ambedue nel quadro del Terzo pilastro, che il preambolo della decisione quadro sul MAE riconosce quale *acquis* dell'Unione. Ulteriore precedente, addirittura un precursore, fu il Trattato bilaterale tra Italia e Spagna per il perseguimento di gravi reati

attraverso il superamento dell'extradizione in uno spazio di giustizia comune, firmato il 28 novembre 2000.

La differenza più evidente rispetto all'extradizione è la completa eliminazione del livello politico, in particolare del ruolo dei Ministri di Grazia e Giustizia degli Stati in cui un certo individuo rispettivamente si trova ed è vuoi perseguito per un certo reato, vuoi è stato condannato. Secondo la caratteristica diventata poi tipica estrinsecazione del mutuo riconoscimento, si stabilisce invece un contatto diretto tra l'autorità giudiziaria dell'emissione e quella dell'esecuzione. Ciò comporta l'eliminazione della discrezionalità relativa all'opportunità dell'extradizione/consegna, e dunque dell'alternativa, rispetto al trasferimento del soggetto condannato, rappresentata dalla sua sottoposizione a processo nello Stato richiesto, che è tipica dell'extradizione (*aut dedere aut judicare*). Un'ulteriore differenza con l'extradizione riconducibile al principio del mutuo riconoscimento è il parziale superamento del principio di doppia incriminazione, di cui si è detto nel paragrafo precedente.

L'extradizione è normalmente esclusa per i reati politici, mentre la decisione quadro prescinde completamente da tale nozione. Anzi, i 32 ambiti criminali riguardo ai quali non si applica il principio di doppia incriminazione includono il terrorismo, che almeno ai fini delle procedure estradizionali è un tipico reato politico.

Ancora, spesso gli Stati non estradano i cittadini ovvero lo fanno con importanti limitazioni: ad esempio, l'art. 26 della Costituzione italiana esclude l'extradizione dei cittadini a meno che non sia espressamente prevista nelle convenzioni internazionali, e in ogni caso per i reati politici. Riguardo ai cittadini la decisione quadro sul MAE adotta un'interessante soluzione di compromesso riguardo al solo MAE esecutivo: la cittadinanza dello Stato di esecuzione è motivo di non esecuzione facoltativa, a condizione di eseguire la pena o misura di sicurezza conformemente al diritto interno dello Stato di esecuzione e purché il medesimo trattamento sia accordato a chi abbia dimora o risieda nel territorio di quest'ultimo (art. 5, punto 6, della decisione quadro). Il legislatore italiano aveva riservato il motivo di non esecuzione ai cittadini italiani: la Corte costituzionale, adita per contestare la legittimità costituzionale della legge di attuazione del MAE sotto questo profilo, grazie al parametro costituito dal combinato disposto degli artt. 11 e 117, comma 1 Cost., ha emanato una sentenza di accoglimento di carattere additivo (sentenza n. 227 del 2010). La cittadinanza dello Stato di esecuzione non può invece mai essere opposta all'esecuzione di un MAE processuale. Così, l'attuazione della decisione quadro sul MAE ha richiesto modifiche costituzionali agli Stati membri la cui costituzione vietava l'extradizione dei cittadini.

Il MAE può essere emesso in relazione a fatti che, secondo la legge penale dello Stato di emissione, sono puniti con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà della durata massima non inferiore a dodici mesi oppure, se è stata disposta la condanna a una pena o è stata inflitta una misura di sicurezza, per condanne pronunciate di durata non inferiore a quattro mesi (art. 2, par. 1 della relativa decisione quadro). Il principio della doppia incriminazione è eliminato, in relazione ai 32 ambiti criminali di cui si detto, se nello Stato membro di emissione il massimo della pena o della misura di sicurezza privative della libertà per tali reati sia pari o superiore a tre anni.

Un profilo delicato riguarda le condanne pronunciate in contumacia. Si tratta di situazioni in cui la fiducia reciproca tra Stati membri è messa particolarmente alla prova, poiché la tutela dei diritti di difesa dell'imputato contumace risulta oggettivamente difficoltosa e perché il processo contumaciale non appartiene alla cultura giuridica di tutti gli Stati. Così, ove un MAE sia stato emesso ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza comminate in contumacia, la decisione quadro consente allo Stato di esecuzione di richiedere determinate garanzie (art. 5, punto 1). Queste corrispondono agli standard individuati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo affinché il processo contumaciale sia rispettoso dell'art. 6 della CEDU.

La Corte di giustizia ha ritenuto che, ove uno Stato membro preveda un livello di tutela più elevato a beneficio del soggetto condannato in contumacia e fatto oggetto di un MAE, l'esigenza di attenersi a un tale più elevato livello di tutela non possa costituire causa di rifiuto dell'esecuzione del mandato (Causa C-399/11, *Melloni*). L'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE fa salvi in linea generale i livelli più elevati di tutela sanciti dalle costituzioni nazionali. Tuttavia, secondo la Corte questo articolo va interpretato in coerenza con il principio del primato del diritto UE, che si applica alla decisione quadro (in quanto, s'intende, conforme alla CEDU e quindi alla Carta, ex art. 52, par. 3).

3.3. Gli altri strumenti di mutuo riconoscimento

La decisione quadro sul MAE è stato il modello di varie altre procedure di mutuo riconoscimento relative a specifiche tipologie di sentenze o decisioni giudiziarie. La maggior parte sono state adottate con decisioni quadro, nella cornice del Terzo pilastro, mentre un numero più esiguo è previsto in direttive, finalizzate dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Le sentenze o decisioni giudiziarie soggette a mutuo riconoscimento possono essere suddivise principalmente in due gruppi. Da un lato vi sono le decisioni inerenti alla fase investigativa, in cui lo scopo del mutuo riconoscimento è rendere possibili le indagini e dunque facilitare le condanne, in situazioni caratterizzate da elementi

di transnazionalità che complicano o rendono impossibili le indagini medesime. Dall'altro lato vi sono le sentenze di condanna e le decisioni relative alle sanzioni, in cui l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento si riflette sull'esecuzione penale.

Al primo gruppo vanno ascritti il mandato europeo di ricerca della prova, diretto all'acquisizione di oggetti, documenti e dati da utilizzare nei procedimenti penali (decisione quadro 2008/978/GAI, del 18 dicembre 2008), e l'ordine europeo di indagine penale (OEI, dir. 2014/41/UE, del 3 aprile 2014), il cui ambito di applicazione comprende «qualsiasi atto d'indagine». In entrambi i casi, l'acquisizione della prova nello Stato di esecuzione avviene secondo il diritto di quest'ultimo.

Al secondo gruppo appartengono le decisioni definitive che infliggono una sanzione pecuniaria ad una persona fisica o giuridica (decisione quadro 2005/214/GAI, del 24 febbraio 2005); le sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione in un altro Stato membro (decisione quadro 2008/909/GAI, del 27 novembre 2008); le sentenze e le decisioni di sospensione condizionale, in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive (decisione quadro 2008/947, del 27 novembre 2008); le decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare (2009/829/GAI, del 23 ottobre 2009). Spesso gli strumenti citati – che, ispirandosi al principio del mutuo riconoscimento, sono fondati sulla fiducia reciproca circa il rispetto dei diritti fondamentali negli Stati membri – hanno come finalità proprio il rafforzamento della tutela di specifici diritti: il reinserimento sociale dei condannati (le decisioni quadro 2008/909 e 2008/947), il diritto alla libertà e la presunzione di innocenza (la decisione quadro 2009/829).

È trasversale rispetto ai due gruppi delineati la decisione quadro 2003/577/GAI, del 22 luglio 2003, sull'esecuzione dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro: questi ultimi possono infatti essere emessi vuoi a fini probatori, vuoi per la successiva confisca dei beni (art. 3 della decisione quadro 2003/577). È infine eterogeneo rispetto alla classificazione utilizzata l'ordine di protezione europeo, che applica il principio del mutuo riconoscimento ai fini della tutela delle vittime dei reati (cfr. paragrafo 4).

4. Le misure in tema di procedura penale volte a facilitare il riconoscimento reciproco

La determinazione degli Stati membri a conservare i propri ordinamenti giudiziari, con proprie regole sul processo penale, deve fare i conti con la difficoltà

di applicare il principio del mutuo riconoscimento a sentenze e decisioni giudiziarie provenienti da Stati con normative molto diverse, o diverse su aspetti sensibili. Una siffatta diversità, oltre a prefigurare situazioni in cui il riconoscimento automatico può risultare in contrasto con i diritti della Carta e della CEDU, potrebbe impedire siffatto riconoscimento semplicemente alla luce della normativa interna, vuoi ordinaria vuoi costituzionale. Di qui la scelta di avere nel TFUE una base giuridica relativa all'adozione di norme minime su alcuni aspetti della procedura penale (art. 82, par. 2, TFUE). Si tratta evidentemente di una base giuridica collegata al principio di mutua fiducia, in quanto, come detto, l'accrescimento di questa serve al funzionamento corretto del mutuo riconoscimento. Si verifica così un paradosso: concepito per mantenere la diversità tra gli Stati membri, il mutuo riconoscimento finisce in verità con lo stimolarne una somiglianza sempre maggiore, che peraltro è conseguita attraverso il diritto dell'Unione. Ad ogni buon conto, siffatta diversità assurge a valore tutelato nella base giuridica *de qua*, la quale prescrive che le norme minime sulla procedura penale «tengono conto delle differenze tra le tradizioni giuridiche e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri».

Ulteriori cautele a favore della diversità suddetta sono che gli aspetti passibili di ravvicinamento legislativo sono nominati, salva la possibilità di integrazione con la procedura speciale descritta nel paragrafo 1.4, e che il collegamento funzionale con il principio del mutuo riconoscimento è richiesto come condizione necessaria per l'armonizzazione, il che implica la necessità di una motivazione al riguardo, con l'annessa applicazione del principio di proporzionalità *ex art. 5, par. 4, TUE*. Gli aspetti in cui l'Unione può provvedere al ravvicinamento delle legislazioni nazionali sono: l'ammissibilità reciproca delle prove tra gli Stati membri, i diritti della persona nella procedura penale, i diritti delle vittime della criminalità.

Della nuova base giuridica è stato fatto ampio uso, anche se in modo disomogeneo nei tre settori indicati. In materia di diritti della persona nella procedura penale, l'art. 82, par. 2, TFUE ha in effetti potuto giovare di un dibattito protrattosi per anni, a partire almeno dal Libro verde sulle garanzie procedurali a favore di indagati e imputati in procedimenti penali nel territorio dell'UE, del 2003, a seguito del quale la Commissione ha tentato un approccio onnicomprensivo della materia. È invece prevalsa l'idea di un approccio per tappe, la cui attuazione è appunto cominciata dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Le direttive adottate riguardano il diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali (dir. 2010/64 del 20 ottobre 2010), il diritto all'informazione nei procedimenti penali (dir. 2012/13 del 22 maggio 2012), il diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento

di esecuzione del MAE, di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e il diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari (dir. 2013/48 del 22 ottobre 2013), il rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali (dir. 2016/343 del 9 marzo 2016), le garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali (dir. 2016/800 dell'11 maggio 2016), l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del MAE (dir. 2016/1919 del 26 ottobre 2016).

Riguardo ai diritti delle vittime, l'art. 82, par. 2, TFUE ha consentito l'adozione della dir. 2012/29, che sostituisce la decisione quadro 2001/220 già adottata in argomento.

Come emerge dalle intestazioni, talvolta il ravvicinamento legislativo riguarda diritti applicabili nelle procedure transnazionali (in particolare in quella del MAE) ovvero in procedure che, pur esaurendosi nell'ordinamento nazionale, si caratterizzano per la presenza di indagati o imputati tipicamente stranieri, giacché non comprendono la lingua del processo. L'elemento della transnazionalità è presente anche nella direttiva sui diritti delle vittime di reato, che stabilisce il diritto all'interpretazione e alla traduzione per le vittime che non comprendano la lingua del processo (art. 7). La transnazionalità non è tuttavia un elemento determinante, come invece emerge dalla formulazione dell'art. 82, par. 2, TFUE: alcune direttive, ovvero molti dei diritti che esse stabiliscono (v. ancora la direttiva sui diritti delle vittime), si applicano invece a tutti i processi per la chiara esigenza di evitare differenze di trattamento ingiustificabili, oltre che praticamente ingestibili. Proprio la direttiva sui diritti delle vittime si segnala particolarmente in questo senso, poiché si inserisce in una tabella di marcia tematica sul rafforzamento dei diritti e della tutela delle vittime, in particolare nei procedimenti penali, che prescinde del tutto dal mutuo riconoscimento per allacciarsi piuttosto ai temi della violenza contro le donne e alla lotta contro il terrorismo. Tutto ciò dimostra che la "forza armonizzatrice" del mutuo riconoscimento travalica invero le esigenze dello stesso.

Come richiesto dalla base giuridica, tutte le direttive menzionate stabiliscono inoltre norme minime: ciò significa che espressamente ammettono che gli Stati membri assicurino un livello di tutela più elevato.

Riguardo all'ammissibilità reciproca delle prove tra gli Stati membri, va registrato che per l'unico provvedimento in materia di prove adottato nella vigenza del Trattato di Lisbona, cioè a dire la dir. 2014/41 sull'OEI, è stata utilizzata la base giuridica relativa al mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie

(art. 82, par. 1, lett. a)). La base giuridica qui in esame poteva essere giustificata dal fatto che l'OEI può essere emesso anche per ottenere prove già in possesso delle autorità competenti dello Stato di esecuzione (art. 1, par. 1, comma 2 della dir. 2014/41). Del resto, il suo *modus operandi* rispecchia pienamente i meccanismi del mutuo riconoscimento (cfr. in particolare l'art. 9 della direttiva).

5. Il ravvicinamento delle legislazioni penali sostanziali

L'idea sottostante l'art. 83 TFUE è che il diritto penale sia un settore di competenza a sé stante, cioè a dire slegato dalla disciplina delle materie su cui insistono le sanzioni penali.

Secondo questa disposizione, non è inoltre prevista la formazione di un "diritto penale europeo" in senso stretto, cioè a dire di un corpo di reati stabiliti dal diritto UE, tantomeno accompagnati da principi comuni relativi alla teoria generale del reato, del reo e/o delle pene. Invece, la competenza dell'Unione è finalizzata al ravvicinamento delle legislazioni penali degli Stati membri, il quale è peraltro limitato alla previsione di "norme minime" relative alla definizione dei reati e delle sanzioni. La nozione di "norme minime" va intesa in due modi complementari. Uno corrisponde al principio di proporzionalità sancito dall'art. 5, par. 4 TUE: «il contenuto (...) dell'azione dell'Unione si limita a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati». L'altro, che declina il medesimo contenuto dalla prospettiva degli Stati membri, si riferisce al fatto che le legislazioni nazionali possono sempre stabilire norme penali più ampie e più severe.

L'art. 83 contiene invero due distinte basi giuridiche, che si comprendono sulla base dell'assetto pregresso delle competenze dell'Unione in materia di legislazione penale.

La base giuridica del par. 1 riguarda i reati transnazionali. Essa costituisce un'eredità del Terzo pilastro, dove era individuata in modo assai poco preciso, con il risultato di risultare molto flessibile. Infatti, la disposizione di carattere generale che elencava i settori della cooperazione in materia penale, incluso il ravvicinamento delle legislazioni penali degli Stati membri (l'art. 29 TUE), faceva riferimento allo scopo di reprimere certe forme di criminalità, indicate a mezzo di un elenco chiaramente non esaustivo. La specifica disposizione sul ravvicinamento delle legislazioni penali nazionali (art. 31, par. 1, lett e) TUE) individuava forme di criminalità parzialmente coincidenti con le prime, peraltro con una formulazione letterale apparentemente esaustiva. Nella prassi, gli elenchi menzionati non sembrano aver condizionato il legislatore dell'Unione, che

si è occupato di ravvicinamento delle normative degli Stati membri anche in altri settori di criminalità grave.

Questa flessibilità si è invece persa nell'art. 83, par. 1, TFUE, che definisce con una certa precisione tanto il carattere transnazionale, cioè a dire la tipologia di reati interessati dal ravvicinamento legislativo dell'UE in termini generali, quanto le sfere di criminalità che, avendo carattere transnazionale, possono in concreto essere oggetto di siffatto ravvicinamento. Così, l'art. 83, par. 1 rinvia il carattere di transnazionalità in quei reati gravi che vuoi abbiano carattere o implicazioni transnazionali, vuoi presentino una particolare necessità di essere combattuti su basi comuni. Le sfere di criminalità che rientrano *ex lege* in questa definizione sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani, sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata.

Si tratta di un elenco chiuso ma integrabile a mezzo di quel procedimento di modifica semplificata *ad hoc* illustrato nel paragrafo 1.4. È inteso che un'eventuale integrazione deve corrispondere alla definizione generale di reato transnazionale dell'art. 83, par. 1. Le direttive che si sono avvalse di questa base giuridica sono numerose, così come lo erano le decisioni quadro nello stesso settore: alcune, anzi, modificano e sostituiscono precedenti decisioni quadro (come ad esempio la dir. 2019/713, del 17 aprile 2019, relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti, che ha sostituito la decisione quadro 2001/413/GAI). Tali direttive coprono tutte le sfere di criminalità dell'elenco, con la sola eccezione del traffico illecito di armi.

La base giuridica del par. 2 riguarda invece il "braccio penale" di altre competenze dell'Unione, che questa abbia già esercitato attraverso l'adozione di misure di ravvicinamento legislativo. Essa può essere compresa solo sulla scorta della precedente divisione in pilastri, da cui chiaramente deriva, e soprattutto si riallaccia alla tradizionale impostazione avallata dalla Corte di giustizia per cui la potestà sanzionatoria costituisce una competenza autonoma rispetto a quella relativa alla disciplina sostanziale e, in particolare, la Comunità/Unione era priva di una competenza penale (v. *supra*, paragrafo 1.3). Cosicché, qualora l'Unione abbia adottato misure, nel quadro di una certa politica, che richiedano un adeguato apparato sanzionatorio penale armonizzato al livello dell'Unione medesima, la base giuridica di quest'ultimo non è fornita dalla stessa disposizione servita per l'adozione delle misure suddette, ma per l'appunto dall'art. 83, par. 2, TFUE.

Prima dell'istituzione dell'Unione (in particolare del Terzo pilastro), una siffatta base giuridica era appunto assente, sicché gli Stati dovevano farsi carico di

provvedere alla repressione penale di comportamenti individuali lesivi del diritto comunitario con valutazioni completamente autonome. La Corte di giustizia aveva statuito che dall'obbligo di leale cooperazione con l'Unione (oggi previsto nell'art. 4, par. 3, comma 2, TUE) potesse derivare agli Stati un vincolo alla previsione di sanzioni penali atte ad assicurare l'effettività del diritto comunitario (Causa 68/88, *Commissione c. Grecia*, c.d. sentenza *Mais greco*). Diversamente dal passato, in casi simili l'Unione può farsi carico dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia. L'obbligo individuato nella sentenza *Mais greco* è ancora utilizzabile in assenza di una siffatta armonizzazione e a integrazione della stessa.

La nuova base giuridica ha certamente portato un elemento di rigidità nel sistema, che è emerso nella vicenda dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali in tema di repressione penale delle frodi a danno degli interessi finanziari dell'Unione. In argomento la Commissione ha infatti proposto una direttiva fondata sull'art. 325 TFUE, che è la disposizione specificamente dedicata alla lotta a frodi siffatte. Il Consiglio ha invece optato per l'art. 83, par. 2, ottenendo sul punto la convergenza del Parlamento europeo, cosicché il testo finale (dir. 2017/1371) fa appunto riferimento a questa disposizione. La principale conseguenza è che la direttiva non si applica alla Danimarca e neppure al Regno Unito (comunque in uscita dall'Unione), il quale non ha esercitato l'*opt-in* consentito dal Protocollo n. 21; di siffatto *opt-in* si è invece avvalsa l'Irlanda, che ha notificato a tempo debito la propria volontà partecipare all'adozione e all'applicazione della direttiva.

Ancora sulla base giuridica dell'art. 83, par. 2, è opportuno precisare che non è possibile l'armonizzazione delle legislazioni penali nazionali in settori in cui l'Unione può sviluppare proprie politiche (ad es. l'ambiente, la concorrenza, etc.) se nel quadro di tali politiche non siano per l'appunto state adottate misure specifiche. È inoltre richiesto che le misure *ex art. 83, par. 2* siano indispensabili per garantire l'attuazione efficace della politica *de qua*. Nella prassi, è avvenuto che le misure espressione di politiche "sostanziali" e quelle di armonizzazione delle legislazioni penali loro collegate fossero ideate in modo contestuale e l'adozione dei relativi atti fosse pertanto perseguita in parallelo, peraltro con la stessa procedura legislativa come espressamente stabilisce l'art. 83, par. 2.

Anche in questo caso gli atti rispettivamente relativi all'armonizzazione delle legislazioni materiali e a quella delle legislazioni penali devono restare distinti, al pari di com'era ai tempi del Terzo pilastro, quando la "politica dei due atti" era inevitabile per il fatto che le misure di cooperazione penale dovevano essere adottate con atti normativi particolari (le decisioni quadro) che richiedevano una procedura di adozione diversa dagli atti relativi alla disciplina materiale e gode-

vano di tutela giurisdizionale limitata. Oggi non è più così, ma la separazione degli atti resta necessaria per due motivi. Uno è la formulazione letterale dell'art. 83, par. 1, comma 1, che al riguardo è molto chiara. Il secondo motivo è la necessità di salvaguardare la procedura di freno di emergenza con il relativo "scivolo" verso la cooperazione rafforzata, che si applica solo alle misure di armonizzazione delle normative penali e non a quelle di armonizzazione delle legislazioni sostanziali. Questi elementi procedurali impediscono l'assorbimento di una tipologia di misure nella base giuridica dell'altra.

6. Le istituzioni della cooperazione giudiziaria in materia penale

6.1. Aspetti generali

La cooperazione giudiziaria penale si avvale di due organi dell'Unione, ambedue previsti nel TFUE ma istituiti con atti di diritto derivato. Uno è Eurojust, agenzia già creata nel quadro del Terzo pilastro con la Dec. 2002/187 del 28 febbraio 2002, sostituita dal reg. (UE) 2018/1727 del 14 novembre 2018. L'altro è la Procura europea, nota anche in italiano con l'acronimo inglese EPPO (*European Public Prosecutor Office*), istituita con reg. (UE) 2017/1939 del 12 ottobre 2017.

I due organi sono collegati tra loro: secondo la base giuridica dell'art. 86, par. 1 TFUE, l'istituzione dell'EPPO è prevista "a partire da Eurojust". Questa locuzione è stata interpretata come richiesta di «stabilire relazioni strette tra i due organismi basate su una cooperazione reciproca» (preambolo del reg. 2017/1939, considerando n. 10). In effetti, dopo tanti anni di discussioni sulle modifiche da apportare a Eurojust, che dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona richiedevano la rinnovazione dell'atto istitutivo (come in effetti è avvenuto con l'adozione di un regolamento), si è proceduto al riguardo solo in concomitanza con l'adozione del regolamento sull'EPPO e perlopiù al fine di provvedere alla cooperazione con il nuovo organo. Eurojust ed EPPO sono comunque completamente autonomi tra loro. Oltre a poter operare anche in modo completamente svincolato l'uno dall'altra, hanno sfere di competenza che solo parzialmente si sovrappongono, come si vedrà in seguito. Così, i due organi in questione "fanno sistema" solo nella misura in cui esistono regole che ne assicurano sinergie e coordinamento; non, invece, nel senso di essere interdipendenti l'uno dall'altra in modo da formare un apparato europeo di giustizia penale *in nuce*.

L'istituzione di organi dotati di competenze pertinenti al processo penale ha da sempre polarizzato le opinioni di governi, partiti, istituzioni dell'Unione e

pubblico. Oltre infatti a toccare la più delicata delle materie sotto il profilo della sovranità statale (la materia penale, appunto), l'eventualità di istituire organi siffatti ha sempre stimolato interrogativi sul *modus operandi* che doveva caratterizzarli. A questi organi si sarebbe potuto in ipotesi scegliere di affidare poteri tipici di organi statali, in sostituzione o magari in aggiunta a questi, oppure essi potevano essere semplici strumenti di coordinamento dell'attività di organi statali, che in tal modo né venivano sostituiti né subivano sovrapposizioni. La prima alternativa corrisponde evidentemente al metodo comunitario, la seconda al metodo intergovernativo, con la possibilità di sfumature tra una soluzione e l'altra. Come questa problematica si sia declinata riguardo ai due organi effettivamente istituiti, lo si vedrà al momento di analizzare ciascuno di essi.

Per l'istante, è interessante precisare che Eurojust fu istituito sulla scia di Europol, l'organo di coordinamento pertinente alla cooperazione di polizia in materia penale, previsto in una convenzione del Terzo pilastro firmata nel 1995 ed entrata in vigore nel 1998. L'istituzione di Europol stimolò infatti immediatamente un dibattito sulla necessità di un organo di cooperazione giudiziaria che, a seconda delle visioni più o meno "integrazioniste", a Europol facesse da supporto (come spiegò la Commissione in una Comunicazione del 22 novembre 2000) o addirittura da supervisione. Questo dibattito portò nell'immediato all'istituzione della Rete giudiziaria europea (con azione comune del 7 luglio 1998), fatta di punti di contatto nazionali che dovevano facilitare le richieste di cooperazione giudiziaria (da attuare allora con strumenti tradizionali, non disciplinati dal diritto dell'Unione).

Il dibattito sulla creazione di un organo di cooperazione tra autorità giudiziarie si innestò in quello, di più ampio respiro e collegato alla riforma del Terzo pilastro realizzata con il Trattato di Amsterdam, relativo al grado di integrazione che si intendeva realizzare in questo nuovo ambito di competenza dell'Unione, e degli strumenti atti a realizzarlo. A sua volta questo dibattito in una certa misura risentiva di quello stimolato dalla Commissione già a partire dalla fine degli anni '80/inizi anni '90, intorno all'introduzione a mezzo di direttive di misure penali a garanzia del diritto comunitario.

Infatti, in quest'ultimo quadro, con riferimento alla salvaguardia degli interessi finanziari della Comunità, uno studio finanziato dalla Commissione (il *Corpus Juris*, del 2000) aveva proposto, unitamente all'introduzione di una sorta di mini-codice penale comunitario in argomento, l'istituzione di un pubblico ministero europeo con funzioni limitate a quest'ambito materiale. Eurojust rappresenta certamente un *quid minoris* rispetto a un pubblico ministero comune anche sotto il profilo metodologico, poiché dà luogo a una cooperazione orizzontale tra le autorità giudiziarie nazionali, pur essendo uno strumento certa-

mente più avanzato rispetto a forme più tradizionali di cooperazione giudiziaria. L'idea di un pubblico ministero comune è poi riaffiorata con il Trattato di Lisbona, o meglio con il Trattato istitutivo di una Costituzione per l'Europa, i cui contenuti sono confluiti nel primo. Come si vedrà, le modalità con cui si è utilizzata la relativa base giuridica sono tuttavia tali da diluire il più possibile il carattere di strumento verticale potenzialmente proprio del pubblico ministero, che infatti erano rinvenibili nella proposta della Commissione, per cui l'EPPO detiene elementi di cooperazione orizzontale che in effetti l'accostano a Eurojust molto più di quanto prevedibile alla luce dell'"esperimento" tentato con il *Corpus Juris*.

6.2. L'Eurojust

Eurojust è composta da membri nazionali aventi lo *status* di magistrato del pubblico ministero, giudice o rappresentante dell'autorità giudiziaria con prerogative equivalenti a quelle di un pubblico ministero o giudice a norma del diritto nazionale, che gli Stati membri hanno l'obbligo di distaccare presso l'agenzia (art. 7, par. 4 del reg. 2018/1727). Quando il collegio di Eurojust esercita le funzioni di gestione, di esso fa parte anche un rappresentante della Commissione.

Secondo la base giuridica dell'art. 85 TFUE, Eurojust ha il compito di «sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale». Essa quindi non compie direttamente attività d'indagine e di procedura giudiziaria, che restano tassativamente riservate ai funzionari nazionali competenti, come richiede l'art. 85, par. 1 TFUE: in questo essenzialmente consiste la sua estraneità al metodo comunitario, cioè a dire al trasferimento di sovranità, di cui si diceva. Il fatto che poteri e funzioni di Eurojust non siano riconducibili a quelli giudiziari propri dei magistrati del pubblico ministero è stato esplicitamente riconosciuto dalla Corte costituzionale: con questa motivazione, la Corte ha respinto l'eccezione di incostituzionalità della normativa di attuazione della decisione istitutiva di Eurojust, che riserva al Ministro della giustizia il potere di nominare il membro italiano di Eurojust (sentenza n. 136 del 2011). Diversamente, la nomina avrebbe dovuto essere di competenza del Consiglio superiore della magistratura.

La natura di Eurojust quale strumento di coordinamento tra le autorità giudiziarie degli Stati membri emerge essenzialmente dalle funzioni operative assegnategli dall'art. 4, par. 1 del reg. 2018/1727. Le attività che può compiere nell'assolvimento delle sue funzioni, con adeguata motivazione, spaziano dalle più invasive nei contenuti in ordine all'esercizio della funzione giudiziaria – come la richiesta a una certa autorità giudiziaria nazionale di avviare un'indagine o un'azione penale per fatti precisi, o di accettare che essa sia la più

indicata allo scopo, o ancora di prendere ogni altra misura giustificata ai fini dell'indagine o dell'azione penale – alle meno invasive come informare le autorità competenti degli Stati membri in ordine alle indagini e azioni penali di cui ha conoscenza, o la richiesta di coordinamento con le autorità competenti di altri Stati membri.

Vi sono poi le attività collegate ad altre istituzioni e strumenti dell'Unione, come l'istituzione di una squadra investigativa comune o il rilascio di pareri a Europol. Se i contenuti delle azioni di Eurojust, potendo riguardare anche aspetti precisi di specifici procedimenti penali, possono risultare invasivi della sovranità, i poteri dell'agenzia non hanno mai natura invasiva. Le autorità nazionali hanno, sì, l'obbligo di attuare le richieste suddette senza indebito ritardo, ma in caso di inottemperanza è semplicemente previsto il potere di Eurojust, esercitabile *motu proprio* o su richiesta, di rilasciare un parere «sul ripetersi del rifiuto o delle difficoltà a eseguire richieste e decisioni di cooperazione giudiziaria» (art. 4, par. 5 del reg. 2018/1727). Oltre al fatto stesso che la reazione in esame ha forma di *parere*, la debolezza dello strumento sta nel fatto che il suo uso è ammesso solo se «non sia stato possibile risolvere la questione con il comune accordo delle autorità nazionali competenti o con l'intervento dei membri nazionali interessati». La sua logica di *shaming* gli attribuisce tuttavia un certo grado di incisività. Resta il fatto che le autorità competenti degli Stati membri «possono rifiutarsi di ottemperare alle richieste o di seguire i pareri scritti ove ciò leda interessi essenziali di sicurezza nazionale o comprometta il successo di un'indagine in corso o la sicurezza di una persona» (art. 5, par. 6 del reg. 2018/1727).

Eurojust esercita le proprie funzioni operative (art. 4, paragrafi 1 e 2 del reg. 2018/1727) vuoi per il tramite di uno o più membri nazionali interessati, vuoi tramite il collegio se richiesto da uno o più membri nazionali interessati ovvero se il caso comporta indagini o azioni penali che abbiano un'incidenza su scala dell'Unione o possano interessare Stati membri diversi da quelli direttamente interessati. La cooperazione con Europol e la procedura del parere nei confronti delle autorità nazionali poco collaborative possono essere attuate solo dal collegio.

Riguardo a EPPO, la disposizione più interessante è quella per cui questa può richiedere a Eurojust di assolvere i suoi compiti allo stesso modo delle autorità competenti degli Stati membri, naturalmente nei limiti delle sue competenze (art. 2, par. 3 del reg. 2018/1727). Tra le funzioni operative di Eurojust vi è quindi la cooperazione con EPPO nelle materie di competenza di questo (art. 4, par. 1, lett. e)). Eurojust può contattare EPPO direttamente o scambiare informazioni (art. 8, par. 1, lett. b)), gli invia gli ordini del giorno delle riunioni

del collegio e del comitato esecutivo ogniqualvolta si discutano questioni che sono rilevanti per l'esercizio delle funzioni di EPPO, invitandola a partecipare senza diritto di voto (art. 13, par. 3 per il collegio e art. 16, par. 8 per il comitato esecutivo), e gli trasmette il documento di programmazione (art. 15, par. 1).

Quanto alle materie di attività, Eurojust opera ai fini del contrasto alla criminalità grave che interessa due o più Stati membri o che richiede un'azione penale su basi comuni (art. 2, par. 1). Questa competenza *ratione materiae* è ulteriormente precisata nell'Allegato I al reg. 2018/1727, che elenca trenta gruppi di reati. La gran parte di questi è compresa nella lista, riprodotta in tutti gli atti istitutivi di procedure di mutuo riconoscimento, interessata dalla mancata applicazione del principio di doppia incriminazione. Grazie alla modifica apportata con il reg. 2018/1727, questa lista comprende ora i reati contro gli interessi finanziari dell'Unione: diversamente la cooperazione con l'EPPO sarebbe impossibile.

6.3. L'EPPO

L'EPPO contribuisce direttamente e in piena indipendenza all'esercizio della funzione giudiziaria negli Stati membri individuando, perseguendo e portando in giudizio gli autori dei reati in ordine ai quali ha competenza. Questa funzione ha natura squisitamente sovranazionale, tanto più che l'EPPO «svolge indagini, esercita l'azione penale ed esplica le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri» (art. 4 del reg. 2018/1727). Tale funzione è tuttavia attenuata dalla struttura decentrata dell'ufficio nonché dall'organizzazione del suo livello centrale, che rendono la sua attività in concreto accostabile a una cooperazione orizzontale tra autorità nazionali. Negli Stati membri l'EPPO agisce infatti tramite i procuratori europei delegati (PED), che operano per suo conto: questi sono membri attivi delle procure o della magistratura dei rispettivi Stati membri che li hanno designati (art. 17, par. 2). I PED operano sotto la supervisione di un procuratore europeo, che come loro deve essere un membro attivo delle procure o della magistratura del proprio Stato membro. Il procuratore europeo opera per conto della camera permanente competente (livello centrale) ma, a norma dell'art. 12, par. 1, supervisiona le indagini e le azioni penali del PED incaricato del caso nel suo stesso Stato di origine. Nella camera permanente, il procuratore europeo ha diritto di voto anche sull'assegnazione e la riassegnazione di un caso (cfr. art. 26, paragrafi 3, 4 e 5, e art. 27, par. 6), nonché sull'opportunità di rinviare un caso a giudizio (art. 36, par. 3) ove più di uno Stato membro sia competente per il suo esame e nelle situazioni in cui occorre valutare se prendere una misura necessaria ai sensi dell'art. 31, par. 8.

Ad ogni buon conto, l'EPPO costituisce un organo dell'Unione e, pertanto, uno dei profili più delicati della sua attività riguarda la ripartizione delle sue competenze con le autorità nazionali. *Ratione materiae* (art. 22), l'EPPO ha competenza sui reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Per quanto riguarda le c.d. "frodi IVA", l'EPPO è competente soltanto ove le azioni od omissioni di carattere intenzionale che ne costituiscono la condotta soddisfino le condizioni cumulative di essere connesse al territorio di due o più Stati membri e di comportare un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di EUR. Sono attratti nella sfera di competenza dell'EPPO la partecipazione a un'organizzazione criminale avente per oggetto la commissione dei reati suddetti e, inoltre, i reati con quelli "indissolubilmente" connessi, salvo che riguardino imposte dirette nazionali e purché non siano di gravità eguale o maggiore di quelli lesivi degli interessi finanziari UE. La competenza *ratione materiae* deve combinarsi con i criteri *ratione loci* e *ratione personarum*. Così, i reati *de quibus* devono essere stati commessi in tutto o in parte nel territorio di uno o più Stati membri, ovvero da un cittadino di uno Stato membro (a condizione che quello Stato sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio), ovvero, se sono stati commessi al di fuori del territorio di uno Stato membro, ne sia autrice una persona che al momento del reato era soggetta allo statuto o al regime applicabile, a condizione che uno Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio.

Le autorità nazionali continuano a poter perseguire i reati di competenza dell'EPPO, ma quest'ultima ha primazia al riguardo: se decide di avviare un'indagine, le autorità nazionali hanno l'obbligo di astenersi (art. 25, par. 1), e se un'indagine nazionale sia già in corso, questa può essere avocata ai sensi dell'art. 27. In certi casi (art. 25, par. 2), l'EPPO subisce tuttavia restrizioni, a favore delle autorità nazionali, al potere di aprire indagini su reati di sua competenza, e ha un obbligo di astensione per i reati connessi con quelli lesivi degli interessi finanziari UE aventi gravità eguale o maggiore rispetto a questi ultimi o comportanti danni reali o potenziali maggiori (art. 25, par. 3). In caso di disaccordo tra EPPO e procure nazionali sulla competenza relativa al reato di partecipazione a un'organizzazione criminale e ai reati connessi, decide un'autorità nazionale che gli Stati devono aver designato *ex ante* (art. 25, par. 6).

La fonte normativa dei reati di competenza dell'EPPO è il diritto nazionale dello Stato in cui è esercitata l'azione penale, ancorché i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, che sono il principale oggetto della sua competenza, siano individuati nella dir. 2017/1371 (art. 4 del reg. 2018/1727), e le normative nazionali pertinenti abbiano pertanto un notevole grado di armonizzazione. Anche il diritto processuale cui l'EPPO è soggetto è quello dello Stato

membro il cui PED è incaricato del caso. Qualora un aspetto sia disciplinato sia dal diritto nazionale che dal reg. 2018/1727, quest'ultimo prevale (art. 5, par. 3).

Il regolamento sull'EPPO è stato adottato in regime di cooperazione rafforzata, con l'attivazione della procedura *ex art.* 86, par. 1, comma 2, a causa dell'ostilità di alcuni Stati verso l'istituzione del nuovo organo a fronte dell'unanimità nel Consiglio richiesta invece dalla base giuridica. Alcuni Stati hanno notificato la loro intenzione di aderire alla cooperazione rafforzata successivamente all'adozione del reg. 2017/1939, sicché al momento partecipano all'EPPO venti Stati membri. Gli esclusi sono Danimarca, Irlanda e Regno Unito (comunque in uscita dall'Unione), che non hanno effettuato l'*opt-in* consentito dai protocolli rispettivamente pertinenti, e Polonia, Svezia e Ungheria che continuano a non aderire alla cooperazione rafforzata. Questa circostanza frapone una difficoltà alla collaborazione tra EPPO e Eurojust, cui invece partecipano tutti gli Stati membri: infatti, «gli atti adottati nel quadro di una cooperazione rafforzata vincolano solo gli Stati membri partecipanti» (art. 20, par. 4 TUE). Il nuovo regolamento su Eurojust risolve questa difficoltà prevedendo che, nei casi riguardanti reati per i quali EPPO è competente e tali reati riguardino sia gli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata sia gli Stati membri che non vi prendono parte, Eurojust eserciti la sua competenza su richiesta di EPPO o di tali Stati membri non partecipanti; questi ultimi possono continuare a chiedere il sostegno di Eurojust in tutti i casi riguardanti i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

L'art. 86, par. 4 TFUE apre alla possibilità che la competenza dell'EPPO sia estesa «alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale», stabilendo al riguardo il potere del Consiglio europeo di prendere la relativa decisione, con un voto all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione.

7. Mutuo riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali

Basato sull'alto livello di tutela dei diritti fondamentali garantito negli Stati membri, il quale a sua volta si colloca sotto l'ombrello della CEDU e della sua Corte oltre che della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, il principio del mutuo riconoscimento può versare tuttavia in situazioni di inconciliabilità con siffatta tutela, in particolare proprio rispetto ai parametri stabiliti dalla Convenzione. Per quanto possa apparire come un paradosso, questa circostanza integra uno dei profili per cui la Corte di giustizia dell'Unione si è pronunciata nel senso dell'incompatibilità dell'accordo sull'adesione dell'Unione alla CEDU (Pare-*re* 2/2013).

Circa la cooperazione giudiziaria penale, la Corte di giustizia è stata investita di questioni attinenti al potenziale contrasto tra mutuo riconoscimento e diritti fondamentali (sanciti nella Carta) con riferimento alla decisione quadro sul MAE. In linea generale la Corte ha utilizzato come strumento per dirimere tale contrasto l'art. 1, par. 3 della decisione quadro, secondo il quale l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i fondamentali principi giuridici sanciti dall'art. 6 TUE e contenuti nella Carta non può essere modificato per effetto della decisione quadro.

I profili di contrasto tra principio del mutuo riconoscimento e CEDU riguardano principalmente (ma non solo) l'art. 3 di questa, sul divieto di tortura e trattamenti e pene inumani e degradanti. Infatti, il mutuo riconoscimento impone la consegna automatica a uno Stato membro della persona richiesta da un altro Stato membro, mentre l'art. 3 CEDU (di contenuto corrispondente all'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali) risulta violato nel caso tale consegna avvenga nonostante i gravi rischi che la persona consegnata subisca trattamenti contrari all'art. 3 in seguito alla consegna. Il problema è emerso nella giurisprudenza della Corte EDU e della Corte di giustizia con riferimento ai c.d. "trasferimenti Dublino", cioè a dire nel quadro delle politiche di asilo, quando le due Corti hanno assunto posizioni parzialmente diverse. Per entrambe il principio del mutuo riconoscimento si basa su una presunzione *relativa* sul rispetto dei diritti fondamentali da parte di tutti gli Stati membri, per cui non deve essere applicato se vi siano seri motivi di ritenere che, in seguito alla consegna, la persona consegnata possa subire tortura o trattamenti inumani, a causa delle carenze sistemiche nello Stato di consegna, documentate da fonti pubbliche e affidabili. La Corte EDU è parsa ritenere che alla conclusione di non applicare il principio del mutuo riconoscimento si debba arrivare anche se le violazioni nel Paese di consegna non siano sistemiche ma il rischio sia individuale, e anche se le violazioni nel Paese di consegna siano provate dalla persona interessata (sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, del 21 gennaio 2011).

Nella sentenza *Aranyosi e Căldăraru* (Causa C-404/15 e C-659/15 PPU), la Corte di giustizia ha affrontato lo stesso tema con specifico riferimento al MAE, adottando una posizione più vicina a quella della Corte EDU e, dunque, più garantista dei diritti fondamentali, ancorché sempre attenta al principio del mutuo riconoscimento. Infatti, pur ribadendo il carattere fondamentale del principio, la Corte ha ammesso che l'obbligo di consegna della persona oggetto di un MAE non debba essere eseguito non solo se in presenza di «elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati» che attestino «violazioni sistemiche e generalizzate» nello Stato di emissione del MAE, ma anche in caso di carenze che «colpiscono determinati gruppi di persone» ovvero «determinati centri di

detenzione per quanto riguarda le condizioni di detenzione». Come meglio chiarito in un'ulteriore sentenza, deve però comunque trattarsi di violazioni risultanti da elementi oggettivi come «decisioni giudiziarie internazionali, quali le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo» oppure «decisioni giudiziarie dello Stato membro emittente, nonché (...) decisioni, relazioni e altri documenti predisposti dagli organi del Consiglio d'Europa o appartenenti al sistema delle Nazioni Unite» (Causa C-220/18 PPU). In casi del genere, l'autorità dell'esecuzione deve chiedere informazioni specifiche sulle condizioni di detenzione nello Stato di emissione del MAE; tuttavia, può procedere alla consegna dell'interessato dopo aver ottenuto la garanzia che la persona interessata non sarà sottoposta a un trattamento inumano o degradante (*ibidem*).

La Corte EDU ha avuto modo di occuparsi del mutuo riconoscimento anche in relazione alla cooperazione giudiziaria civile, con riferimento a presunte violazioni dell'art. 6 CEDU, sull'equo processo (Causa *Avotiņš c. Lettonia*, del 23 maggio 2016). In questo caso, la Corte EDU ha sottolineato in termini generali la compatibilità del principio di mutua fiducia con la CEDU. Riguardo agli automatismi richiesti dal mutuo riconoscimento, la Corte ha statuito che essi non sono di per sé in contrasto con la Convenzione. L'autorità giudiziaria nazionale che riconosca automaticamente ed esegua una sentenza straniera senza verificare che, nello Stato di emissione della sentenza, il processo abbia rispettato i canoni dell'art. 6, non viola per ciò stesso la CEDU; lo fa solo se le sia posta dinanzi un'obiezione seria e attendibile sul carattere manifestamente carente della protezione dei diritti CEDU in questo Stato. Tale obiezione sembra poter riguardare sia violazioni di carattere sistemico, sia violazioni perpetrate nel caso specifico e provate da una persona interessata. Va sottolineato che, invece, la Corte di giustizia è piuttosto ferma nel considerare esaustivi i motivi di rifiuto del riconoscimento e dell'esecuzione di sentenze straniere stabiliti nella normativa pertinente, sulla base dell'assunto che eventuali violazioni dei diritti fondamentali maturare nello Stato di emissione della sentenza debbano essere risolti nel quadro dell'ordinamento di quest'ultimo.

BIBLIOGRAFIA

Amalfitano, C., *Art. 82 TFUE e Art. 83 TFUE*, in Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, II ed.; Baratta, R., *Art. 81 TFUE*, in Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, II ed.; Boschiero, N., Bertoli, P. (cur.), *Verso un «ordine comunitario» del processo civile. Pluralità di modelli e tecniche processuali nello spazio europeo di giustizia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008; Damato, A., De Pasquale, P., Parisi, N., *Argomenti di diritto penale europeo*, Giappichelli, Torino, 2011; Di Stasi, A., (Lemma) *Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia (cooperazione giudiziaria in materia penale)*, in AA.VV.,

Digesto del processo penale, Giappichelli, Torino, 2012; Draetta, U., Parisi, N., Rinoldi, D. (cur.), *Lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2007; Lenaerts, K., *The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, n. 3; Mastroianni, R., Savy, D. (cur.), *L'integrazione europea attraverso il diritto processuale penale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013; Mitsilegas, V., *EU Criminal Law*, Hart, Oxford and Portland, Oregon, 2009; Montaldo, S., *I limiti della cooperazione in materia penale nell'Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015; Parisi, N., *Riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali, confiance mutuelle e armonizzazione delle garanzie procedurali negli Stati membri*, in *Studi in onore di Ugo Draetta*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011; Peers, S., *EU Justice and Home Affairs Law EU Justice and Home Affairs Law. Volume II: EU Criminal Law, Policing, and Civil Law*, Oxford University Press, 2016; Pistoia, E., *Cooperazione penale nei rapporti fra diritto dell'Unione europea e diritto statale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2008; Salazar, L., *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Archivio penale*, 2017; Salerno, F., *La cooperazione giudiziaria in materia civile*, in Strozzi, G. (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Giappichelli, Torino, 2017.