

estratto

Rivista di diritto internazionale privato e processuale

fondata da **MARIO GIULIANO**

diretta da

FAUSTO POCAR *responsabile*

TULLIO TREVES

SERGIO M. CARBONE

ANDREA GIARDINA

RICCARDO LUZZATTO

FRANCO MOSCONI



EDIZIONI CEDAM - PADOVA

L'APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO *NE BIS IN IDEM* IN DIRITTO COMUNITARIO: A MARGINE DELLA SENTENZA *GÖZÜTOK* E *BRÜGGE*

di ANDREA CALIGIURI

ASSEGNIISTA DI RICERCA ALL'UNIVERSITÀ DI MACERATA

SOMMARIO: 1. I fatti alla base della sentenza. – 2. Il diritto applicabile: l'art. 54 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen. – 3. La pronuncia della Corte di giustizia. – 4. Osservazioni conclusive.

1. La recente sentenza sui casi *Gözütok* e *Brügge*¹ ha riproposto la questione dell'applicazione del principio del *ne bis in idem* in diritto comunitario. Più precisamente, l'Oberlandesgericht Köln (causa C-187/01) e il Rechtbank van eerste aanleg te Veurne (causa C-385/01), in applicazione dell'art. 35 TUE,² hanno proposto, innanzi alla Corte di giustizia, ciascuno una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 54 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 (in seguito CAAS).³

Tali questioni sono sorte nell'ambito di due procedimenti penali pro-

¹ Corte di giustizia, 11 febbraio 2003, nelle cause riunite C-187/01 e C-385/01, *Gözütok* e *Brügge*, in questo fascicolo della *Rivista*, p. 1037 ss.

² Art. 35 TUE «1. La Corte di giustizia delle Comunità europee, alle condizioni previste dal presente articolo, è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità o l'interpretazione delle decisioni-quadro e delle decisioni, sull'interpretazione di convenzioni stabilite ai sensi del presente titolo [Titolo VI] e sulla validità e sull'interpretazione delle misure di applicazione delle stesse. 2. Con una dichiarazione effettuata all'atto della firma del trattato di Amsterdam o, successivamente, in qualsiasi momento, ogni Stato membro può accettare che la Corte di giustizia sia competente a pronunciarsi in via pregiudiziale, come previsto dal paragrafo 1». Il par. 3 dell'articolo prevede che gli Stati membri che effettuano una tale dichiarazione possono scegliere di attribuire ad ogni loro organo giurisdizionale interno la facoltà di proporre questioni pregiudiziali, ovvero concedere tale facoltà soltanto alle giurisdizioni di ultimo grado, avverso le cui decisioni non possa porsi ulteriore ricorso. La Germania ha optato per l'attribuzione a tutti i giudici e a tutte le giurisdizioni di adire la Corte in via pregiudiziale; tuttavia quando si tratta di giurisdizioni di ultima istanza tale facoltà diventa un obbligo. Pertanto, l'Oberlandesgericht Köln era obbligato a rivolgersi alla Corte di giustizia. Il Belgio ha dichiarato di accettare la competenza della Corte di giustizia e ha attribuito a tutti i giudici e a tutte le giurisdizioni la facoltà di proporre questioni pregiudiziali ai sensi dell'art. 35 TUE. Di conseguenza, il Rechtbank van eerste aanleg te Veurne aveva la facoltà, ma non l'obbligo, di rivolgersi alla Corte. Si noti che è la prima volta dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam che la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale nelle modalità previste dall'art. 35.

³ Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della

mossi, da un lato, in Germania a carico del sig. Gözütok e, dall'altro, in Belgio a carico del sig. Brügge.

Il sig. Gözütok, cittadino turco, residente da diversi anni nei Paesi Bassi, dove gestisce un coffee-shop, subisce due perquisizioni, in seguito alle quali la polizia olandese scopre e sequestra differenti quantitativi di hascisc e marijuana. I procedimenti penali avviati nei Paesi Bassi a carico del sig. Gözütok a seguito di questi fatti sono archiviati dopo che quest'ultimo ha accettato le proposte del pubblico ministero, formulate in applicazione di una procedura di estinzione dell'azione penale, e di versare l'importo di una determinata ammenda, fissata dallo stesso pubblico ministero.

Successivamente, su segnalazione di una banca tedesca, il sig. Gözütok è sottoposto ad ulteriori indagini. In seguito a informazioni sulla condotta del medesimo presso le autorità olandesi, il 15 marzo 1996 la polizia tedesca procede al suo arresto in Germania e, il 1° luglio 1996, la Procura di Aquisgrana accusa il sig. Gözütok di essersi dedicato nei Paesi Bassi, in almeno due occasioni nel periodo compreso tra il 12 gennaio e l'11 febbraio 1996, al commercio di stupefacenti, una volta delle quali per quantitativi rilevanti. Il 13 gennaio 1997 l'Amtsgericht Aachen condanna il sig. Gözütok a una pena detentiva pari a un anno e cinque mesi, con sospensione condizionale della pena. A seguito di appello interposto sia dal sig. Gözütok sia dal pubblico ministero avverso tale sentenza, il Landgericht Aachen, con ordinanza 27 agosto 1997, chiude il procedimento penale promosso a carico del sig. Gözütok in quanto, in particolare, conformemente all'art. 54 della CAAS, la rinuncia definitiva all'azione penale da parte delle autorità olandesi vincolava le autorità penali tedesche. Il pubblico ministero ha impugnato questa ordinanza del Landgericht Aachen dinanzi all'Oberlandesgericht Köln il quale, ritenendo che la soluzione della controversia necessitasse di un'interpretazione dell'art. 54 della CAAS, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale.

Un'analogha situazione si è posta dinanzi ad un tribunale belga. Il sig. Brügge, cittadino tedesco residente in Rheinbach (Germania), è accusato dal pubblico ministero belga di avere dolosamente inferto alla sig.ra Leliaert, in Oostduinkerke (Belgio), in data 9 ottobre 1997, lesioni volontarie che le hanno causato una malattia o un'incapacità lavorativa.

Dinanzi al Rechtbank van eerste aanleg te Veurne, in qualità di giudice penale, davanti al quale il sig. Brügge è citato in giudizio, la sig.ra Leliaert si costituisce parte civile e chiede il risarcimento del danno morale sofferto.

Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, in *Gazz. Uff. Com. eur.*, n. L 239 del 22 settembre 2000.

Nell'ambito dell'indagine da essa disposta a carico del sig. Brügge relativamente ai fatti per i quali quest'ultimo è tratto dinanzi al Rechtbank sud-detto, la Staatsanwaltschaft Bonn propone, con lettera 22 luglio 1998, un patteggiamento. Il sig. Brügge accetta la proposta del pubblico ministero e versa l'importo concordato; pertanto il pubblico ministero ha archiviato le azioni penali.

Tuttavia, il medesimo Rechtbank, ritenendo anch'esso che la soluzione della controversia dipendesse dall'interpretazione dell'art. 54 della CAAS, ha sospeso il procedimento e adito in via di interpretazione pregiudiziale la Corte di giustizia.

2. Il principio del *ne bis in idem* impedisce che, al fine di tutelare beni giuridici identici ed a causa di una stessa condotta illecita, una persona sia più volte sottoposta ad un procedimento penale e, se del caso, ripetutamente punita, poiché tale moltiplicazione di procedimenti e di sanzioni comporterebbe un inammissibile esercizio reiterato dello *ius puniendi* del potere sovrano. Dunque, la norma ha il fine ben preciso di garantire certezze di carattere soggettivo, sottraendo il singolo ad una teoricamente illimitata possibilità di persecuzione penale per il medesimo fatto.⁴

⁴ L'esigenza di garantire un individuo dalla duplicità (se non addirittura dalla pluralità) di giudizi ha sollevato, in dottrina, questioni circa la configurabilità del principio del *ne bis in idem* come regola di diritto internazionale generalmente riconosciuta. Tuttavia, se tale esigenza risulta soddisfatta sul piano nazionale, lo stesso non avviene su quello internazionale. La dottrina maggioritaria è concorde nell'affermare che l'esistenza di un *ne bis in idem* internazionale possa derivare soltanto da apposite norme convenzionali. In tal senso cfr. CATALANI, *I rapporti internazionali in materia penale*, Milano, 1995, p. 59; BARATTA, *Ne bis in idem, diritto internazionale e valori costituzionali*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto. Studi in onore di F. Capotorti*, vol. I, Milano, 1999, p. 3 ss.; SCHERMERS, *Ne bis in idem*, in CAPOTORTI, EHLERMANN, FROWEIN, JACOBS, JOLIET, KOVAR (dir.), *Du droit international au droit de l'intégration. Liber amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, 1987, p. 607. Conferma di questa posizione dottrinale deriva dall'analisi delle legislazioni nazionali di molti Stati (cfr., ad esempio, art. 649 cod. proc. pen. italiano; art. 65 cod. proc. pen. austriaco; art. 103 c. 3 della Legge fondamentale tedesca; art. 29 c. 5 della Costituzione portoghese; V emendamento della Costituzione degli USA); ed ulteriore esempio ne è la decisione del Comitato dei diritti dell'uomo relativa all'art. 14, par. 7 del patto internazionale sui diritti civili e politici («No one shall be liable to be tried or punished again for an offence for which he has already been finally convicted or acquitted in accordance with the law and penal procedure of each country»), nella quale si afferma che «cette disposition n'interdit pas les doubles condamnations pour un même fait que dans les cas des personnes jugés dans un Etat donné» (comunicazione n. 204/86 del 2 novembre 1987, in *Indice pen.*, 1998, p. 124 ss., a p. 125). Lo stesso dicasi per l'art. 4 del protocollo n. 7 alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali («1. Nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge ed alla procedura penale di tale Stato»). Al contrario, alcuni autori hanno sostenuto la possibilità di affermare l'esistenza del principio *ne bis in idem* internazionale come norma di diritto naturale,

L'art. 54 della CAAS ha codificato tale principio come segue: «Una persona che sia stata giudicata con sentenza definitiva in una Parte contraente non può essere sottoposta ad un procedimento penale per i medesimi fatti in un'altra Parte contraente a condizione che, in caso di condanna, la pena sia stata eseguita o sia effettivamente in corso di esecuzione attualmente o, secondo la legge dello Stato contraente di condanna, non possa più essere eseguita».⁵

In seguito, il protocollo n. 2 allegato al trattato di Amsterdam ha previsto l'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea.⁶

Come sopra evidenziato, quando una persona è stata giudicata con «sentenza definitiva» in merito a determinati fatti, essa non può essere sottoposta ad un nuovo procedimento penale, tanto nel caso in cui il primo giudice l'abbia assolta, quanto nel caso in cui l'abbia condannata.

Il riferimento alla definitività della sentenza è problematico sia perché è una condizione relativa in tutti i sistemi processuali,⁷ sia soprattutto

espressione di insopprimibili esigenze di razionalità. In particolare, secondo DONNEDIEU DE VABRES, in *Annuaire de l'Institut de Droit int.*, 1959, II, p. 286: «L'autorité négative de la chose jugée est maintenant largement reçue dans les législations continentales et c'est pour cette raison que la règle ne bis in idem est à consacrer comme principe de droit commun incontestable. Si ancré que soit encore dans notre droit le territorialisme, le principe ne bis in idem, principe de droit naturel, s'impose dans les rapports internationaux». V. anche BOUZAT, *Les effets internationaux de la sentence pénale*, in *Revue int. droit pénal*, 1963, p. 99.

⁵ Si noti che l'articolo 54 della CAAS riproduce alla lettera l'art. 1 della convenzione di Bruxelles tra gli Stati membri delle Comunità europee relativa all'applicazione del principio *ne bis in idem* del 25 maggio 1987. Il testo di detta convenzione e tutte le informazioni relative ad essa sono reperibili in PISANI, MOSCONI, *Codice delle convenzioni di estradizione e di assistenza giudiziaria in materia penale*, Milano, 1996, p. 710 ss. Per un commento più approfondito v. invece Rossi, *Le convenzioni tra gli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2000, p. 188 ss.

⁶ Più di recente il principio in esame è stato accolto nell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge»), in *Gazz. Uff. Com. eur.*, n. C 364 del 18 dicembre 2000, e nella decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri («L'autorità giudiziaria dello Stato membro di esecuzione – in prosieguo: "autorità giudiziaria dell'esecuzione" – rifiuta di eseguire il mandato d'arresto europeo nei casi seguenti:... 2) se in base ad informazioni in possesso dell'autorità giudiziaria dell'esecuzione risulta che la persona ricercata è stata giudicata con sentenza definitiva per gli stessi fatti da uno Stato membro a condizione che, in caso di condanna, la sanzione sia stata applicata o sia in fase di esecuzione o non possa più essere eseguita in forza delle leggi dello Stato membro della condanna»), in *Gazz. Uff. Com. eur.*, n. L 190 del 18 luglio 2002. La Grecia, presidente di turno dell'UE per il primo semestre del 2003, ha presentato il 28 marzo un progetto di decisione quadro relativo all'applicazione del principio del *ne bis in idem*, il cui testo è disponibile su www.register.consilium.eu.int/pdf/fr/03/st07/st07246fr03.pdf.

⁷ Infatti tutti i sistemi processuali prevedono mezzi straordinari di impugnazione.

perché gli ordinamenti continentali e l'ordinamento inglese, ai fini del riconoscimento della preclusione, richiedono un diverso grado di stabilità della decisione.⁸ In dottrina si ritiene che il termine «sentenza definitiva» debba essere inteso nel senso che la preclusione opererebbe con riferimento al provvedimento di merito che conclude il primo grado di giudizio.⁹ Più incerta è l'accettazione dell'operatività del principio del *ne bis in idem* per quanto riguarda le decisioni di proscioglimento per motivi procedurali.

In caso di condanna, l'art. 54 della CAAS richiede, per l'operatività del principio in esame, la presenza delle seguenti condizioni alternative: avvenuta esecuzione della pena, essere la pena in corso di esecuzione o comunque non più eseguibile; pertanto, il punto di riferimento per l'operatività del principio del *ne bis in idem* risulta essere non soltanto l'accertamento contenuto nella sentenza, ma anche la fase esecutiva. La preclusione è quindi concepita come un beneficio per la persona in riconoscimento del fatto che essa ha già subito un procedimento, ma tale beneficio può essere perso qualora si abbia una interruzione del corso dell'esecuzione.

3. Il problema diviene più complesso nel momento in cui bisogna valutare se la definitività dell'azione penale possa essere rappresentata dalle c.d. *décisions extra-judiciaires*, ovvero da quelle forme di definizione del procedimento penale senza intervento dell'autorità giudiziaria, come nei casi *Gözütok* e *Brügge*.

In pressoché ciascuno degli ordinamenti penali degli Stati membri¹⁰

⁸ Mentre secondo gli ordinamenti processuali continentali l'efficacia preclusiva è una conseguenza diretta del fatto che la sentenza è divenuta irrevocabile, nel sistema inglese la preclusione opera a prescindere dall'esaurimento dei ricorsi ordinari e l'esecuzione collegata al divieto del *double jeopardy* è opponibile fin dal momento in cui è stato emesso il *final verdict*.

⁹ FARINELLI, *Sull'applicazione del principio ne bis in idem tra gli Stati membri della Comunità europea*, in *Riv. dir. int.*, 1991, p. 878 ss., a p. 891. L'autrice sottolinea inoltre, che dal tenore delle norme convenzionali non è chiaro se ci si limiti a precludere l'apertura di nuovi procedimenti o se venga imposta anche l'interruzione di quelli già iniziati, come esplicitamente stabiliscono alcune convenzioni del Consiglio d'Europa in materia (convenzione europea sul trasferimento dei procedimenti in materia penale, conclusa a Strasburgo il 15 maggio 1972; convenzione europea sulla validità internazionale delle sentenze penali, conclusa all'Aja il 28 maggio 1970). Per queste ultime infatti la sentenza, una volta divenuta *final decision*, impedisce, oltre all'inizio, anche la continuazione del procedimento e l'esecuzione di una eventuale condanna. Un'interpretazione in tal senso delle norme delle convenzioni «comunitarie» sarebbe senza dubbio la più logica, in quanto queste rappresentano l'espressione di una particolare fiducia instaurata tra gli Stati membri della Comunità, e quella più auspicabile, perché se la norma non fosse idonea ad interrompere i procedimenti già in corso, si avrebbe come risultato pratico il vanificarsi della regola del *ne bis in idem*.

¹⁰ Per quanto riguarda l'Italia si vedano gli articoli 444-448 cod. proc. pen.

(l'unica eccezione è costituita dalla Grecia), si indica con il termine di transazione un procedimento in cui, previa autorizzazione di legge, il pubblico ministero può rinunciare – e in alcuni sistemi, senza che intervenga una pronuncia giudiziaria – a proseguire nell'esercizio dell'azione penale a carico di un individuo, dopo il versamento al pubblico erario di una somma di denaro o il soddisfacimento di altre condizioni; con la premessa, beninteso, che nel caso in cui l'imputato non accetta la proposta rivoltagli, l'*iter* giudiziario e sanzionatorio seguirà il suo corso ordinario.

Si tratta di un procedimento che, nonostante la natura bilaterale, si caratterizza per il fatto che lo Stato vi assume una posizione di preminenza. Tuttavia, questo modo di amministrare la giustizia penale non si applica a tutte le categorie di reati, ma solo nei confronti di quelli per i quali la condanna sociale è meno severa e la cui repressione non richiede l'attivazione dell'apparato punitivo dello Stato in tutta la sua intensità né, di conseguenza, la piena applicazione delle garanzie offerte dal processo penale mediante l'intervento di un giudice.

Questa caratteristica fa sì che l'imputato, senza essere necessariamente sottoposto ad un procedimento giudiziario, riconosca la propria colpa, in modo esplicito o implicito, e la espia attraverso l'adempimento degli obblighi concordati con il pubblico ministero, nei limiti definiti dal legislatore; la pena da scontare sarà comunque meno onerosa che non nel caso in cui, non avendo raggiunto un accordo, il procedimento penale prosegua secondo il suo *iter* consueto e termini, eventualmente, con una condanna. In contropartita, il pubblico potere rinuncia all'azione penale, che si estingue.

Il fatto che nella transazione sia assente la figura del giudice non comporta una «de-giurisdizionalizzazione» tale da far sì che la relativa decisione non risponda ai criteri di cui all'art. 54 della CAAS. Non si produce infatti quel fenomeno che taluni definiscono «una giustizia senza giudici»¹¹ o che altri delineano come un atto di natura contrattuale,¹² poiché la transazione implica una condanna, lieve e accettata dall'imputato, che non per questo

¹¹ DELMAS-MARTY, TEITGEN-COLLY, *Punir sans juger? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Paris, 1992. Più precisamente, VAN DEN WYNGAERT, STESSENS (*The international non bis in idem: resolving some of unanswered questions*, in *Int. Comp. Law Quarterly*, 1999, p. 779 ss., a p. 799), con riferimento al *transactie-system*, previsto dalle legislazioni belga e olandese, concludono in senso contrario all'applicabilità del *ne bis in idem* in quanto ritenute non configurabili quali sentenze a norma dell'art. 54 della CAAS.

¹² A differenza di quanto avviene nella transazione di diritto civile, dove le parti si trovano fin dal principio in posizione di parità. Approfitto di questo richiamo alla transazione di diritto privato per rilevare che in diversi ordinamenti nazionali essa ha autorità di cosa giudicata. È il caso del diritto francese (art. 2052 cod. civ.), belga (art. 2044 cod. civ.) e spagnolo (art. 1816 cod. civ.). Alla luce delle disposizioni summenzionate desta attenzione il fatto che nella sentenza 2 giugno 1994, causa C-414/92, *Solo Kleinmotoren* (in questa *Rivista*, 1994, p. 666 ss.), la Corte di giustizia abbia affermato che una transazione di diritto civile, anche se

cessa di essere una sanzione e di compiere le funzioni proprie di quest'ultima. Come è stato sottolineato dall'avvocato generale Colomer nelle sue conclusioni al caso in esame, «la transazione ha un "carattere giudiziale implicito"; non è un istituto estraneo alla giustizia penale, poiché la sua esistenza si giustifica solo in quanto manifestazione dell'esercizio della stessa giustizia penale».¹³

Con la transazione, in conformità a quanto voluto dal legislatore, lo Stato esercita lo *ius puniendi* nei confronti di determinate violazioni mediante l'intervento di chi è preposto all'esercizio dell'azione penale, la quale si estingue dopo che la sanzione sia stata eseguita; si ottiene quindi una sorta di pronuncia definitiva da parte dello Stato, che si esprime attraverso un organo competente. Di conseguenza, lo stesso individuo non potrà essere nuovamente giudicato da giudici di un altro Stato, in virtù dell'art. 54 della CAAS. Sempre secondo l'avvocato generale Colomer, questa modalità di amministrare la giustizia garantisce il rispetto dei diritti dell'imputato,¹⁴ in quanto la transazione ha carattere facoltativo: l'imputato è libero di accettarla o respingerla, ovvero di chiedere di essere sottoposto a giudizio dinanzi ad un giudice indipendente.

Nel momento in cui l'imputato accetta la proposta rivoltagli dal rappresentante dei pubblici poteri e adempie alle condizioni da quest'ultimo impostegli, per lo Stato l'infrazione si intende estinta; di conseguenza colui che giunge ad un accordo e ne accetta il contenuto, alla stregua dell'imputato che viene giudicato con sentenza definitiva, ha il diritto di pretendere che il contenuto della transazione sia considerato immodificabile ed ha altresì il diritto di non vedersi perseguito in futuro a causa degli stessi fatti. In altre parole, la transazione è vincolante e, una volta eseguiti gli obblighi posti a carico dell'imputato, la pena collegata alla procedura di estinzione dell'azione penale deve essere considerata «eseguita», ai sensi dell'art. 54 della CAAS.

La Corte di giustizia ha anche superato un'eccezione sollevata dal governo belga attinente al rischio che l'applicazione dell'art. 54 della CAAS a transazioni penali possa ledere i diritti della vittima di un reato. Infatti, secondo la Corte, è importante rilevare che il principio del *ne bis in idem*, quale enunciato da questa disposizione, ha l'unico effetto di evitare che una

conclusa dinanzi ad un giudice, non costituisce una decisione ai sensi dell'art. 25 della convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968.

¹³ Conclusioni dell'avv. gen. Colomer presentate il 19 settembre 2002 nelle cause C-187/01 procedimento penale a carico di Gözütok e C-385/01 procedimento penale a carico di Brügger, par. 88.

¹⁴ Conclusioni dell'avv. gen. Colomer cit., par. 97. Si noti che anche la Corte europea dei diritti umani ha affermato che, sebbene l'idea di dover comparire dinanzi a un giudice penale possa influire sulla volontà dell'interessato al fine di accettare o rifiutare la transazione, la pressione in tal modo esercitata non è incompatibile con la CEDU [sentenza della CEDU del 27 febbraio 1980, *Deweert c. Belgio* (serie A, n. 35)].

persona giudicata con sentenza definitiva in uno Stato membro possa essere sottoposta a nuovi procedimenti penali per i medesimi fatti in un altro Stato membro. Pertanto il detto principio non vieta alla vittima, o a chiunque altro danneggiato dal comportamento dell'imputato, di promuovere o di continuare un'azione civile diretta ad ottenere un risarcimento per il danno sofferto.

La Corte ha pertanto affermato che l'art. 54 della CAAS si applica alla transazione penale se e in quanto quest'ultima costituisce una procedura attraverso cui lo Stato esercita lo *ius puniendi*; e che comporta la formulazione di un giudizio definitivo implicito in merito alla condotta dell'imputato nonché l'imposizione di misure sanzionatorie; e non pregiudica il diritto della vittima di agire in risarcimento.

Nell'affermare questi principi, la Corte ha anche respinto le osservazioni avanzate dai governi tedesco, belga e francese in base alle quali un'interpretazione estensiva dell'art. 54 avrebbe privato della loro efficacia pratica gli articoli 55¹⁵ e 58¹⁶ della CAAS. Essa ha infatti dichiarato, relativamente all'art. 55, che esso, poiché consente agli Stati membri di derogare all'applicazione del principio del *ne bis in idem* per taluni fatti tassativamente elencati oggetto di «sentenze straniere», deve logicamente vertere sui medesimi atti e procedure di quelli mediante i quali, per i detti fatti, una persona può essere «giudicata con sentenza definitiva» ai sensi dell'art. 54 della CAAS. Questa interpretazione sarebbe confermata dall'uso, negli articoli 54 e 55 della CAAS, nella maggior parte delle

¹⁵ Art. 55: «1. Una Parte contraente può, al momento della ratifica, dell'accettazione o dell'approvazione della presente convenzione, dichiarare di non essere vincolata dall'articolo 54 in uno o più dei seguenti casi: a) quando i fatti oggetto della sentenza straniera sono avvenuti sul suo territorio in tutto o in parte. In quest'ultimo caso questa eccezione non si applica se i fatti sono avvenuti in parte sul territorio della Parte contraente nel quale la sentenza è stata pronunciata; b) quando i fatti oggetto della sentenza straniera costituiscono un reato contro la sicurezza o contro altri interessi egualmente essenziali di quella Parte contraente; c) quando i fatti oggetto della sentenza straniera sono stati commessi da un pubblico ufficiale di quella Parte contraente in violazione dei doveri del suo ufficio. 2. Una Parte contraente che effettua una dichiarazione in relazione all'eccezione menzionata al paragrafo 1, lettera b) preciserà le categorie di reati per le quali tale eccezione può essere applicata. 3. Una Parte contraente potrà in ogni tempo, ritirare la dichiarazione relativamente ad una o più delle eccezioni di cui al paragrafo 1. 4. Le eccezioni che sono state oggetto di una dichiarazione ai sensi del paragrafo 1 non si applicano quando la Parte contraente di cui si tratta ha, per gli stessi fatti, richiesto l'instaurazione del procedimento penale all'altra Parte contraente o concesso estradizione della persona in questione».

¹⁶ Art. 58: «Le precedenti disposizioni non sono di ostacolo all'applicazione di disposizioni nazionali più ampie, concernenti l'effetto *ne bis in idem* attribuito a decisioni giudiziarie straniere». Riguardo a questa disposizione, le versioni francese, olandese e tedesca utilizzano, rispettivamente, i termini *décisions judiciaires, vonnis* e *Justizentscheidungen*: ciò fa capire come la volontà delle Parti contraenti non fosse quella di limitare il campo di applicazione dell'art. 54 alle sentenze propriamente dette.

versioni linguistiche, di medesimi termini per designare tali atti e procedure.

La Corte ha evidenziato come neanche l'art. 58 della CAAS sia privato della sua efficacia pratica in seguito all'interpretazione estensiva attribuita all'art. 54. La prima norma consente agli Stati membri di applicare regole nazionali di portata piú ampia di quelle contenute non solo nell'art. 54, ma anche in tutte le altre disposizioni della CAAS relative all'applicazione del principio del *ne bis in idem*; inoltre, essa non soltanto consente loro di applicare quest'ultimo a decisioni giudiziali diverse da quelle rientranti nel campo di applicazione del detto art. 54, bensí riconosce loro, in via generale, il diritto di applicare disposizioni nazionali che diano a questo principio una portata piú ampia o assoggettino la sua applicazione a condizioni meno restrittive, senza nessun rapporto con la natura delle decisioni straniere in questione. Gli Stati rimangono cioè ampiamente liberi nell'estendere il principio del *ne bis in idem* al di là di quanto contenuto nella norma dell'art. 54 e nella relativa giurisprudenza interpretativa della Corte.

A dispetto dei motivi finora esposti, che inducono ad un'interpretazione estensiva dell'art. 54 della CAAS, nella causa in esame i governi tedesco e francese avevano proposto di dare al detto articolo un significato restrittivo in base ad un'interpretazione letterale dei termini che figurano nelle versioni tedesca (*rechtskräftig abgeurteilt*), francese (*définitivement jugée*) ed olandese (*onherroepelijk vonnis*) della convenzione. Le differenti versioni linguistiche su menzionate farebbero supporre che l'art. 54 si riferisca all'intervento di un organo giurisdizionale e, poiché nella transazione il giudice non esercita la funzione che gli è propria, la stessa rimarrebbe esclusa dal campo di applicazione di detto articolo.

Tale problema non è stato affrontato dalla Corte, sebbene fosse preso in considerazione dall'avvocato generale Colomer. Quest'ultimo ha ritenuto che la norma in questione «non allude ad una decisione giudiziaria che prenda forma di sentenza e venga emessa al termine di un procedimento svoltosi nel rispetto di tutte le garanzie dettate dall'art. 6 CEDU, ma piú genericamente, si riferisce ad ogni pronuncia giudiziaria, con la quale lo Stato esprime l'ultima parola in merito ai fatti perseguiti ed alla colpevolezza dell'autore di essi; pronuncia che può provenire da un magistrato in sede giudicante, dal giudice istruttore a conclusione della sua attività inquirente o da un pubblico ministero nell'esercizio dell'azione repressiva dei reati».¹⁷

¹⁷ Conclusioni dell'avv. gen. Colomer, cit. par. 109. Un ulteriore problema sollevato sempre dal governo tedesco, non preso in considerazione dalla Corte ma affrontato di nuovo nelle conclusioni dell'avvocato generale, concerne l'art. 4 del protocollo n. 7 della convenzione europea dei diritti dell'uomo, il quale limiterebbe l'efficacia del principio del *ne bis in idem* alle sole decisioni giudiziarie. Ma anche qui è bastato far riferimento alla stessa giurisprudenza.

Dal canto suo, la Corte ha messo in rilievo che la transazione è applicabile, in linea generale, solo in determinate circostanze o per determinati reati tassativamente elencati o individuati, i quali non presentano particolare gravità e sono puniti con sanzioni di «limitata severità». Pertanto, la limitazione dell'applicazione dell'art. 54 della CAAS alle sole decisioni di archiviazione penale adottate da un giudice o emanate sotto forma di sentenza avrebbe il paradossale risultato di limitare il beneficio del principio del *ne bis in idem* ai soli individui colpevoli di reati per i quali, a causa della loro gravità o delle sanzioni per essi applicabili, è impossibile far ricorso alla definizione semplificata del procedimento penale.

Da quanto precede si evince che l'art. 54 della CAAS si applica a chiunque abbia ottenuto una pronuncia di estinzione dell'azione penale da parte del pubblico ministero dopo aver soddisfatto le condizioni cui si è vincolato in forza dell'accordo con il detto rappresentante dei pubblici poteri statali. Il principio del *ne bis in idem* non va dunque inteso come una norma processuale, bensì come una garanzia fondamentale che viene conferita al cittadino da quei sistemi giuridici, quali quelli degli Stati membri dell'Unione europea, che si adoperano per garantire all'individuo un insieme di diritti e di libertà che possano essere fatti valere nei confronti dei pubblici poteri.

Ma il principio in esame è anche uno strumento al servizio del principio di certezza del diritto, il quale osta a che le decisioni adottate dai pubblici poteri, una volta diventate definitive ed inappellabili, siano rimesse in discussione *sine die*. Così, quando si verifica l'estinzione dell'azione penale in uno Stato membro, gli altri Stati non possono ignorare questo fatto.

La Corte, nella pronuncia in esame, ha osservato che la prospettiva di un'integrazione sempre più stretta tra gli Stati membri dell'Unione, realizzabile mediante la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia,¹⁸ impone che gli Stati membri garantiscano tra di loro l'efficacia delle deci-

za della Corte europea di Strasburgo per evidenziare l'infondatezza di una tale tesi. Infatti, detta Corte ha affermato che l'art. 4 del protocollo n. 7 «a pour but de prohiber la répétition de poursuites pénales définitivement clôturées. Cette disposition ne trouve donc pas à s'appliquer avant l'ouverture d'une nouvelle procédure»: sentenza del 23 ottobre 1995, *Gradinger c. Austria (serie A, n. 328-C, punto 53)*.

¹⁸ Ciò si desume sia dall'art. 2 TUE, quarto trattino, il quale dispone che uno degli obiettivi dell'Unione consiste nel «conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima»; sia dal primo capoverso del preambolo del protocollo sull'*acquis* di Schengen, allegato al TUE, di cui fa parte l'art. 54 della CAAS, mira a promuovere l'integrazione europea e, in particolare, a consentire all'Unione di trasformarsi più rapidamente in uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, che quest'ultima ha lo scopo di conservare e sviluppare.

sioni straniere, al di là della forma e del modo in cui la decisione è resa, purché essa soddisfi tutte le condizioni richieste nell'ordinamento in cui è adottata.

I giudici di Lussemburgo hanno pertanto evidenziato il percorso evolutivo intrapreso in materia dall'Unione. L'art. 31 lett. a del TUE prevede, infatti, che l'azione comune in materia penale comprenda «la facilitazione e l'accelerazione della cooperazione tra i ministeri competenti e le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione ai procedimenti e all'esecuzione delle decisioni».

Questo obiettivo non può essere raggiunto senza una fiducia reciproca degli Stati membri nei confronti dei loro sistemi di giustizia penale,¹⁹ né senza il reciproco riconoscimento delle loro rispettive pronunce. Infatti, tale riconoscimento è basato sull'idea che, nonostante uno Stato possa non disciplinare una specifica questione in maniera uguale o simile a quella di un altro Stato, i risultati saranno tali da essere accettati come equivalenti alle decisioni che avrebbe adottato lo Stato interessato, poiché si conformano agli stessi principi e valori. Riconoscere una decisione significa anche prenderla in considerazione; ciò ha per corollario l'applicazione del principio del *ne bis in idem*.

Come si può notare, tutti questi argomenti confluiscono verso un'interpretazione estensiva dell'art. 54 della CAAS, che consente di far ricadere nell'ambito di applicazione di tale articolo le decisioni di archiviazione del procedimento penale, adottate dal pubblico ministero in seguito ad una transazione che si sia positivamente conclusa e sia stata compiutamente eseguita. Inoltre, l'inquadramento del principio del *ne bis in idem* nell'ambito di un più generale principio di riconoscimento delle decisioni penali degli Stati membri è prospettato anche da altre istituzioni dell'Unione.

A seguito di una iniziativa della Commissione europea,²⁰ il Consiglio

¹⁹ Nel par. 33 delle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999, si legge: «Il rafforzamento del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sentenze e il necessario ravvicinamento delle legislazioni faciliterebbero la cooperazione fra le autorità, come pure la tutela giudiziaria dei diritti dei singoli. Il Consiglio europeo approva pertanto il principio del reciproco riconoscimento che, a suo parere, dovrebbe diventare il fondamento della cooperazione giudiziaria nell'Unione tanto in materia civile quanto in materia penale. Il principio dovrebbe applicarsi sia alle sentenze sia alle altre decisioni delle autorità giudiziarie».

²⁰ V. comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Riconoscimento reciproco delle decisioni definitive in materia penale (COM/2000/0495 def.), punto 6.2: «Il pieno riconoscimento reciproco, nella forma da attuare tra gli Stati membri, dovrebbe essere basato sul principio che una decisione adottata da qualsiasi autorità nell'UE conclude l'iter giudiziario relativo a tale reato, rendendo inutile l'adozione di un'ulteriore decisione, sulla base del detto principio di esaurimento dei procedimenti. In altri termini, una persona condannata o assolta per un reato penale commesso nello Stato membro A, non dovrebbe essere processata per gli stessi fatti, a prescindere dalla loro definizione, nello Stato membro

dell'UE, nel programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali,²¹ ha raccomandato la piena applicazione del suddetto principio.²² Tuttavia, è doveroso notare che in tale programma si rileva come il detto obiettivo sia stato solo «parzialmente realizzato» dagli articoli 54-57 della convenzione e si esprime la necessità di estendere l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni di proscioglimento, nonché a quelle decisioni prese «in seguito a mediazione penale».

Il medesimo principio della reciproca fiducia è stato inoltre ribadito, di recente, all'art. 9 della decisione-quadro del Consiglio 13 giugno 2002 sulla lotta contro il terrorismo,²³ in base al quale gli Stati membri devono collaborare al fine di coordinare le azioni giudiziarie con l'obiettivo di centralizzare in un solo Stato l'esercizio dell'azione penale. Secondo gli orientamenti emersi durante la presidenza spagnola,²⁴ i principi di uguaglianza e reciproca fiducia devono guidare l'applicazione dello *ius puniendi* da parte degli Stati membri, affinché sia possibile preservare l'ordine sociale europeo garantendo, nel contempo, il rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà dei cittadini sui quali si fondano i sistemi giuridici dell'Unione e degli Stati che ne fanno parte, tra i quali figura il principio del *ne bis in idem*.

4. Una parte della dottrina, tuttavia, non considera l'art. 54 della CAAS come sufficiente e idoneo a giustificare il reciproco riconoscimento e la libera circolazione nel territorio comunitario di decisioni non previste dalle legislazioni di alcuni Stati, invocando, o meglio auspicando, l'operatività di

B, anche se quest'ultimo Stato è competente in merito a detti fatti (ad esempio, perché l'imputato è cittadino dello Stato B), né quando in tale Stato sia stata eventualmente pronunciata una sentenza diversa (ad esempio, perché il reato in questione è punibile in tale Stato con una pena detentiva superiore)».

²¹ In *Gazz. Uff. Com. eur.*, n. C 12 del 15 gennaio 2001.

²² Par. 1.1: «Misura n. 1: riesame degli articoli da 54 a 57 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen figuranti nella convenzione tra gli Stati membri delle Comunità europee relativa all'applicazione del principio "*ne bis in idem*", firmata a Bruxelles il 25 maggio 1987, nella prospettiva di una piena applicazione del principio del reciproco riconoscimento».

²³ In *Gazz. Uff. Com. eur.*, n. L 164 del 22 giugno 2002.

²⁴ V. decisione quadro del Consiglio 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni (in *Gazz. Uff. Com. eur.*, n. L 162 del 20 giugno 2002), il cui primo considerando così recita: «Uno degli obiettivi dell'Unione è di offrire ai cittadini un elevato livello di sicurezza nell'ambito di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, obiettivo che va realizzato con la prevenzione e la lotta alla criminalità attraverso una più stretta cooperazione tra forze di polizia, autorità doganali e altre autorità competenti degli Stati membri, nel rispetto dei principi relativi ai diritti dell'uomo, le libertà fondamentali e lo stato di diritto sui quali si fonda l'Unione, principi che sono comuni agli Stati membri».

un principio del «mutuo riconoscimento» nel settore penale,²⁵ sul modello di quanto avviene già per la materia civile e commerciale.²⁶

Tale soluzione sarebbe accolta nella stessa formulazione dell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il quale, pur non facendo esplicito riferimento al principio del mutuo riconoscimento o dell'equivalenza, prevede che «Nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge». Senza entrare nel merito della complessa questione del valore giuridico da attribuire alla Carta,²⁷ detta disposizione sembra sancire che, qualora una decisione penale assuma carattere definitivo in conformità alla legislazione di uno Stato membro, deve essere considerata in tutti gli altri Stati membri

²⁵ Il primo invito ad estendere l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento oltre i limiti del diritto comunitario è stato formulato nelle Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999, § 33, dove si auspica, appunto, che il principio del reciproco riconoscimento diventi il «fondamento» della cooperazione giudiziaria nell'Unione tanto in materia civile quanto in materia penale. Tale approccio non è estraneo alla convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea (in *Gazz. Uff. Com. eur.*, n. C 197 del 12 luglio 2000, p. 3 ss.), il cui art. 4 par. 1, codifica il principio del mutuo riconoscimento: «nei casi in cui l'assistenza è concessa, lo Stato membro richiesto osserva le formalità e le procedure espressamente indicate dallo Stato membro richiedente, salvo che la presente convenzione disponga altrimenti e sempreché la formalità e le procedure indicate non siano in conflitto con i principi fondamentali del diritto dello Stato membro richiesto» (a p. 955) Cfr. AMALFITANO, *Dal ne bis in idem internazionale al ne bis in idem europeo*, in questa *Rivista*, 2002, pp. 954-956. V. anche DE KERCHOVE, WEYEMBERGH (éd.), *La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2001.

²⁶ Si ricordano in tal senso la convenzione di Bruxelles concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni (1968) sostituita dal regolamento (CE) n. 44/2001; la convenzione di Bruxelles relativa alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale (1998), sostituita dal regolamento (CE) n. 1347/2000 del 29 maggio 2000 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori sui figli di entrambi i coniugi; il regolamento (CE) n. 1346/2000 del 29 maggio 2000 relativo alle procedure di insolvenza.

²⁷ Resta comunque da notare che la Carta racchiude enunciazioni che appaiono in gran parte come ricognitive di diritti già altrove sanciti. Nel suo preambolo infatti si può leggere che «la presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti della Comunità e dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal Trattato sull'Unione europea e dai Trattati comunitari, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle Carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo». Per una più ampia analisi del valore giuridico della Carta si veda, tra gli altri, LUGATO, *La rilevanza giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. dir. int.*, 2001, p. 1009 ss.; POCAR, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, p. 1178 ss.

come motivo di preclusione all'instaurarsi di nuovi giudizi per gli stessi fatti contro lo stesso ordinamento.²⁸

Forse sorprende che la Corte di giustizia non abbia fatto riferimento all'art. 6 del TUE che sarebbe stato sufficiente a giustificare l'esistenza del *ne bis in idem* come principio generale di diritto comunitario e diritto fondamentale del cittadino.

Infatti, la Corte, più attenta a risolvere il caso di specie facendo riferimento al solo art. 54 della CAAS come immediata fonte giuridica per la legittimazione dell'esistenza di tale principio in materia penale, ha omesso di far proprie le conclusioni dell'avvocato generale Colomer nella parte in cui prospettava l'esigenza di una costruzione uniforme di tale principio all'interno dell'intero sistema dell'Unione.

Tale ricostruzione sarebbe dovuta avvenire facendo riferimento sia alle tradizioni giuridiche comuni degli Stati membri²⁹ (piuttosto che all'art. 4 del protocollo n. 7 della CEDU)³⁰ sia alle norme elaborate nell'ambito dell'Unione europea, nonché alle precedenti pronunce della Corte stessa in cui tale questione era stata indirettamente toccata.³¹

²⁸ Vista la nuova norma dell'art. 50 della Carta, AMALFITANO (*Dal ne bis in idem internazionale al ne bis in idem europeo* cit., p. 958) sostiene che la piena affermazione dei diritti dei singoli, attraverso il riconoscimento effettivo di un principio del *ne bis in idem* a livello comunitario, accanto ad esigenze di giustizia e stabilità dei rapporti giuridici, potrebbe non essere, tra l'altro, neppure più del tutto subordinato ai tempi di attuazione predisposti dal Consiglio europeo di Tampere (v. Conclusioni, cit.). Il commentario alla Carta elaborato dalla convenzione ha spiegato la portata dell'art. 50 dichiarando che «il principio "*ne bis in idem*" non si applica solo all'interno della giurisdizione di uno stesso Stato, ma anche tra giurisdizioni di più Stati membri. Ciò corrisponde all'acquis del diritto dell'Unione; cfr. gli articoli da 54 a 58 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, l'articolo 7 della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee; l'articolo 10 della convenzione relativa alla lotta contro la corruzione. ...Per quanto riguarda le situazioni contemplate dall'articolo 4 del protocollo 7, vale a dire l'applicazione del principio all'interno di uno Stato membro, il diritto garantito ha lo stesso significato e la stessa portata del corrispondente diritto sancito dalla CEDU».

²⁹ Al fine di una ricostruzione delle tradizioni giuridiche comuni degli Stati membri utile è anche il riferimento alle convenzioni di cooperazione giudiziaria in materia penale elaborate in seno al Consiglio d'Europa, anche se tra queste l'unica che tutela il *ne bis in idem* ed è stata ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione è la convenzione europea sull'estradizione del 13 dicembre 1957, al cui art. 9 afferma in termini alquanto generici che «L'extradition ne sera pas accordée lorsque l'individu réclamé a été définitivement jugé par les autorités compétentes de la Partie requise, pour le ou les faits à raison desquels l'extradition est demandée. L'extradition pourra être refusée si les autorités compétentes de la Partie requise ont décidé de ne pas engager de poursuites ou de mettre fin aux poursuites qu'elles ont exercées pour le ou les mêmes faits».

³⁰ Si noti che il protocollo n. 7 è stato ratificato da otto Stati membri; Germania, Irlanda, Paesi Bassi e Spagna lo hanno soltanto firmato ma non ratificato; Belgio e Regno Unito non hanno apposto neanche la loro firma.

³¹ La Corte di giustizia aveva avuto già occasione di confrontarsi con il problema dell'applicazione del principio del *ne bis in idem* in diritto comunitario: sentenze 5 maggio

D'altronde all'obiezione che il *ne bis in idem* previsto dalle legislazioni degli Stati membri ha una operatività esclusivamente interna (con la sola eccezione di quella olandese) si sarebbe potuto controbattere ribadendo che, essendo l'Unione una «comunità di diritto» secondo quanto affermato dalla Corte di giustizia,³² nei rapporti tra Unione e Stati membri non ci si trova di fronte ad un caso di operatività di un presunto principio di *ne bis in idem* internazionale ma di un principio che opera unicamente all'interno dei rapporti tra gli Stati membri dell'Unione.³³

Una rigida applicazione della territorialità è incompatibile con numerose situazioni che presentano elementi di extraterritorialità, nonché con quelle in cui uno stesso comportamento è capace di produrre effetti giuridici in diverse parti del territorio dell'Unione. La costruzione di una Europa senza frontiere, che ha per corollario il ravvicinamento dei diversi ordinamenti giuridici nazionali, incluso il diritto penale, presuppone che gli Stati interessati si ispirino a valori comuni. Ed è qui, nel contesto dei valori, che il principio in esame acquista pieno significato. Non è determinante il fatto che l'azione repressiva venga esercitata all'interno di uno stesso ordinamento oppure di ordinamenti diversi; si deve invece accertare, al fine di stabilire se un fatto possa essere punito più di una volta, a prescindere da chi eserciti il potere sanzionatorio, se le diverse sanzioni servano a tutelare i medesimi beni giuridici, o se invece i valori che si tutelano sono diversi.

Il principio del *ne bis in idem* così concepito ha anche lo scopo di evitare che un cittadino europeo possa essere dissuaso dall'esercitare il suo diritto alla libera circolazione, per il rischio di essere sottoposto a

1966, nelle cause riunite 18/65 e 35/65, *Gutmann-Commissione CEEA*, in *Raccolta*, p. 141; 13 febbraio 1969, causa 14/68, *Walt Wilhelm e a.*, *ibidem*, p. 1; e *Boehringer II* (sentenza 14 dicembre 1972, causa 7/72, *Boehringer Mannheim-Commissione*, *ibidem*, p. 1281.

³² Corte di giustizia, parere 1/91 del 14 dicembre 1991, in *Raccolta*, p. I-6079: «il Trattato CEE, benché sia stato concluso in forma di accordo internazionale, costituisce la carta costituzionale di una comunità di diritto. Come risulta dalla giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, i Trattati comunitari hanno instaurato un ordinamento giuridico di nuovo genere, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, in settori sempre più ampi, ai loro poteri sovrani e che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini. Le caratteristiche fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario così istituito sono, in particolare, la sua preminenza sui diritti degli Stati membri e l'efficacia diretta di tutta una serie di norme che si applicano ai cittadini di tali Stati nonché agli Stati stessi» (par. 21 del parere). Il riferimento fatto al trattato comunitario potrebbe essere esteso tranquillamente oggi all'intero sistema dell'Unione come concepito dal trattato di Maastricht e successive modifiche.

³³ Inoltre, accogliendo la tesi di TIZZANO (*La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 1998, p. 377 ss.) secondo la quale l'Unione europea ha una sua personalità giuridica, che ha assorbito le personalità delle Comunità, potremmo prospettare addirittura l'operatività del principio del *ne bis in idem* all'interno di un unico ordinamento giuridico.

procedimento penale per i medesimi fatti sul territorio di piú Stati membri. Pertanto, solo attribuendo efficacia a decisioni che chiudono definitivamente i procedimenti penali in uno Stato membro, benché siano adottate senza l'intervento di un giudice e non assumano la forma di una sentenza, si può validamente contribuire alla realizzazione compiuta di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia.