SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

10 marzo 2005 *

Nel procedimento C-469/03,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 35 UE, dal Tribunale di Bologna con decisione 22 settembre 2003, pervenuta in cancelleria il 10 novembre 2003, nel procedimento penale a carico di

Filomeno Mario Miraglia,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, dai sigg. R. Schintgen (relatore) e P. Kūris, giudici,

avvocato generale: sig. A. Tizzano
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 15 dicembre 2004,

* Lingua processuale: l'italiano.

viste le osservazioni presentate:

— per il sig. Miraglia, dall'avv. N. Trifirò;

— per il governo italiano, dal sig. I. M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. G. Aiello, avvocato dello Stato;

— per il governo ellenico, dai sigg. M. Apessos e I. Bakopoulos, nonché dalla sig.ra M. Tassopoulou, in qualità di agenti;

— per il governo spagnolo, dal sig. M. Muñoz Pérez, in qualità di agente;

— per il governo francese, dai sigg. R. Abraham e G. de Bergues, nonché dalla sig.ra C. Isidoro, in qualità di agenti;

— per il governo dei Paesi Bassi, dalle sig.re H. G. Sevenster e J. van Bakel, in qualità di agenti;

— per il governo svedese, dal sig. A. Kruse, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. E. de March e W. Bogensberger, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 54 della 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 Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (GU 2000, L 239, pag. 19; in prosieguo: la «CAAS»), firmata a Schengen (Lussemburgo) il 19 giugno 1990.

2 Tale domanda è stata presentata nel contesto di un procedimento penale a carico del sig. Miraglia, accusato di aver organizzato, insieme ad altre persone, il trasporto a Bologna di sostanze stupefacenti del tipo eroina.

Contesto normativo

La Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen

3 A norma dell'art. 1 del protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea in forza del Trattato di Amsterdam (in prosieguo: il «protocollo»), tredici Stati membri dell'Unione europea, tra i quali la Repubblica italiana ed il Regno dei Paesi Bassi, sono autorizzati ad instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nell'ambito di applicazione dell'acquis di Schengen, quale definito nell'allegato al detto protocollo.

4 Fanno parte dell'acquis di Schengen così definito, in particolare, l'Accordo tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmato a Schengen il 14 giugno 1985 (GU 2000, L 239, pag. 13; in prosieguo: l'«Accordo di Schengen»), nonché la CAAS.

5 In forza dell'art. 2, n. 1, primo comma, del protocollo, a decorrere dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, l'acquis di Schengen si applica immediatamente ai tredici Stati membri elencati nell'art. 1 del protocollo medesimo.

6 In applicazione dell'art. 2, n. 1, secondo comma, seconda frase, del protocollo, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la decisione 20 maggio 1999, 1999/436/CE, che determina, in conformità delle pertinenti disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità europea e del Trattato sull'Unione europea, la base giuridica

per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'acquis di Schengen (GU L 176, pag. 17). Dall'art. 2 di questa decisione, in combinato disposto con l'allegato A della medesima, risulta che il Consiglio ha indicato gli artt. 34 UE e 31 UE, che fanno parte del titolo VI del Trattato sull'Unione europea, intitolato «Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale», quali fondamenti normativi degli artt. 54-58 della CAAS.

7 Questi ultimi costituiscono il capitolo 3, intitolato «Applicazione del principio ne bis in idem», del titolo III della CAAS, a sua volta intitolato «Polizia e sicurezza». Il detto art. 4 dispone quanto 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».

La Convezione europea di assistenza giudiziaria in materia penale

8 L'art. 2, lett. b), della Convezione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959 (in prosieguo: la «Convenzione europea di assistenza giudiziaria»), così recita:

«L'assistenza giudiziaria potrà essere rifiutata:

(...)

b. se la Parte richiesta giudica che l'esecuzione della domanda costituisca pericolo per la sovranità, la sicurezza, l'ordine pubblico o altri interessi essenziali per la sua nazione».

9 Il Regno dei Paesi Bassi ha formulato la seguente riserva relativamente all'art. 2, lett. b), della Convenzione europea di assistenza giudiziaria:

«Il governo del Regno dei Paesi Bassi si riserva la facoltà di non dar seguito ad una domanda di assistenza giudiziaria:

(...)

b. nella misura in cui essa riguarda un'accusa o un procedimento penale incompatibile con il principio del "ne bis in idem";

c. nella misura in cui essa riguarda un'indagine su fatti per i quali la persona accusata di reato è perseguita nei Paesi Bassi».

La normativa olandese

10 Ai sensi dell'art. 36 del codice di procedura penale olandese:

«1. Se l'azione penale non viene proseguita, il giudice nelle istanze di merito, dinanzi al quale la causa si è tenuta da ultimo, può, su domanda dell'imputato, dichiarare che la causa è chiusa.

2. Il giudice è autorizzato a riservare la decisione sulla domanda ogni volta per un determinato periodo di tempo, qualora il pubblico ministero adduca elementi che facciano ritenere che si svolgerà un ulteriore procedimento.

3. Prima di prendere la sua decisione il giudice convoca il diretto interessato ad esso noto perché venga sentito sulla domanda dell'imputato.

4. L'ordinanza viene immediatamente notificata all'imputato».

11 L'art. 255 del medesimo codice dispone quanto segue:

«1. L'imputato, dopo l'archiviazione del procedimento a suo carico, dopo la notifica dell'ordinanza con la quale si dichiara che la causa è chiusa, o dopo la notifica nei suoi confronti della cessazione di ogni ulteriore procedimento, in quest'ultimo caso salvo l'art. 12i o l'art. 246, non può essere nuovamente oggetto di azione penale per lo stesso fatto salvo che non emergano nuovi elementi a suo carico.

2. Possono essere considerati nuovi elementi a carico solo le dichiarazioni di testimoni o dell'imputato e i documenti, atti e verbali che siano emersi successivamente o non siano stati esaminati.

3. In tale caso l'imputato può essere rinviato a giudizio dinanzi al Rechtbank solo dopo un'istruttoria preliminare avviata giudizialmente a seguito di tali nuovi elementi a carico (...)».

12 Infine, per quanto riguarda le richieste di assistenza giudiziaria in materia penale, l'art. 552-I del codice di procedura penale olandese dispone quanto segue:

«1. Alla domanda non viene dato alcun seguito:

(...)

b. qualora l'accoglimento serva a dare collaborazione a un procedimento o giudizio incompatibile con il principio alla base dell'art. 68 del codice penale e dell'art. 255, n. 1, di questo codice;

c. qualora essa sia fatta per un'istruttoria concernente fatti relativamente ai quali l'imputato viene perseguito nei Paesi Bassi (...)».

Causa principale e questione pregiudiziale

13 Nell'ambito di un'indagine condotta in collaborazione tra le autorità italiane e olandesi, il sig. Miraglia è stato arrestato in Italia il 1° febbraio 2001, in esecuzione di un'ordinanza di custodia cautelare in carcere emessa dal giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Bologna.

14 Il sig. Miraglia era accusato di aver organizzato con altre persone il trasporto dai Paesi Bassi verso Bologna di 20,16 kg di sostanze stupefacenti del tipo eroina, reato previsto e punito dagli artt. 110 del codice penale italiano e 80 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90.

15 Il 22 gennaio 2002 il giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Bologna ha disposto il rinvio a giudizio del sig. Miraglia per il suddetto reato e ha deciso di sostituire la custodia cautelare carceraria con gli arresti domiciliari. In seguito, il Tribunale di Bologna ha sostituito la misura degli arresti domiciliari con l'obbligo di dimora in Mondragone e infine ha revocato ogni misura cautelare, per cui attualmente l'imputato si trova in stato di libertà.

16 Parallelamente, e per i medesimi fatti criminosi, nei confronti del sig. Miraglia è stato aperto un procedimento penale dinanzi all'autorità giudiziaria olandese per aver trasportato dai Paesi Bassi verso l'Italia circa 30 kg di eroina.

17 In forza di tale capo di accusa, il sig. Miraglia è stato arrestato dalle autorità olandesi il 18 dicembre 2000 e rimesso in libertà il 28 dicembre 2000. Il 17 gennaio 2001 il Gerechtshof te Amsterdam (Corte di appello di Amsterdam, Paesi Bassi) ha respinto l'appello proposto dal pubblico ministero contro l'ordinanza del Rechtbank te Amsterdam (Tribunale di Amsterdam, Paesi Bassi) che rigettava la domanda di mantenimento in detenzione.

18 Il procedimento penale nei confronti dell'imputato si è chiuso il 13 febbraio 2001 senza comminazione di pena o di altra sanzione. Nell'ambito del suddetto procedimento, il procuratore della Regina olandese non ha promosso azioni penali nei confronti dell'imputato. Dal fascicolo si evince che tale decisione è stata adottata perché per i medesimi fatti era stata intrapresa in Italia un'azione penale.

19 Con ordinanza 9 novembre 2001 il Rechtbank te Amsterdam ha concesso all'imputato un indennizzo per il danno arrecatogli a causa della detenzione preventiva subita nonché per gli onorari di avvocato versati.

20 Con lettera 7 novembre 2002 la Procura presso il Rechtbank te Amsterdam ha respinto la richiesta della Procura presso il Tribunale di Bologna di assistenza giudiziaria in materia penale in base alla riserva formulata dal Regno dei Paesi Bassi relativamente all'art. 2, lett. b), della Convenzione europea di assistenza giudiziaria, in quanto il detto Rechtbank aveva «chiuso il caso senza imporre punizione alcuna».

21 Il 10 aprile 2003 il pubblico ministero italiano ha rivolto alle autorità giudiziarie olandesi una richiesta di informativa circa l'esito del procedimento penale promosso nei confronti del sig. Miraglia e circa le modalità di definizione di tale procedimento al fine di valutarne la rilevanza ai sensi dell'art. 54 della CAAS.

22 Con comunicazione 18 aprile 2003 la Procura olandese ha informato la Procura italiana della sospensione del procedimento penale a carico del sig. Miraglia, senza però dare indicazioni giudicate sufficienti dal giudice del rinvio in ordine al provvedimento adottato e al suo contenuto. La Procura olandese ha comunicato che si trattava «di una decisione finale di un giudice» che rendeva impossibile, in forza dell'art. 255 del codice di procedura penale olandese, procedere per i medesimi fatti criminosi e prestare assistenza giudiziaria ad autorità straniere se non in presenza di nuove prove a carico del sig. Miraglia. Le autorità giudiziarie olandesi aggiungevano che l'art. 54 della CAAS ostava a qualsiasi richiesta di cooperazione giudiziaria avanzata dallo Stato italiano.

23 Secondo il giudice del rinvio, le autorità olandesi hanno deciso di non promuovere azioni nei confronti del sig. Miraglia in quanto nel frattempo, in Italia, era stato

promosso nei confronti dell'imputato un procedimento penale per i medesimi fatti criminosi. Una tale conclusione si spiegherebbe con un'applicazione «preventiva» del principio ne bis in idem.

24 Orbene, secondo il Tribunale di Bologna, tale interpretazione dell'art. 54 della CAAS è errata poiché priva i due Stati interessati di ogni concreta possibilità di fare in modo che le responsabilità dell'imputato vengano effettivamente esaminate.

25 Infatti, l'art. 54 della CAAS, così interpretato, precluderebbe allo stesso tempo alle autorità olandesi di procedere penalmente nei confronti del sig. Miraglia — poiché un procedimento è in corso in Italia per i medesimi fatti — e alle autorità italiane di verificare la colpevolezza dell'imputato.

26 Il giudice del rinvio aggiunge che, anche nell'ipotesi in cui non ravvisasse, a differenza delle autorità olandesi, una situazione nella quale trovi applicazione il principio ne bis in idem e decidesse di proseguire il procedimento, esso sarebbe obbligato a valutare la responsabilità del sig. Miraglia senza l'importante contributo costituito dagli elementi probatori acquisiti dalle autorità olandesi e senza l'assistenza giudiziaria delle stesse.

27 In tale contesto il Tribunale di Bologna ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se debba applicarsi l'art. 54 della [CAAS] qualora la decisione giudiziaria adottata nel primo Stato risulti essere di rinuncia a promuovere l'azione penale senza alcun giudizio nel merito del fatto e sul solo presupposto che si stia già procedendo in un altro Stato».

Sulla questione pregiudiziale

28 Con la sua questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il principio ne bis in idem, sancito dall'art. 54 della CAAS, si applichi ad una decisione delle autorità giudiziarie di uno Stato membro che dichiara chiusa una causa dopo che il pubblico ministero ha deciso di non proseguire l'azione penale per il solo motivo che è stato avviato un procedimento penale in un altro Stato membro a carico dello stesso imputato e per gli stessi fatti, senza alcuna valutazione nel merito.

29 Dalla lettera stessa dell'art. 54 della CAAS risulta che nessuno può essere sottoposto a procedimento penale in uno Stato membro per i medesimi fatti per i quali è stato già «giudicat[o] con sentenza definitiva» in un altro Stato membro.

30 Orbene, una decisione giudiziaria come quella di cui alla causa principale, adottata dopo che il pubblico ministero ha deciso di non proseguire l'azione penale per il solo motivo che è stato avviato un procedimento penale in un altro Stato membro a carico dello stesso imputato e per gli stessi fatti, senza svolgimento di alcuna valutazione nel merito, non può costituire una sentenza definitiva che giudica tale persona ai sensi dell'art. 54 della CAAS.

31 Questa interpretazione del detto art. 54 della CAAS acquista ancor più valore in quanto è la sola a far prevalere l'oggetto e lo scopo di questa disposizione su aspetti procedurali, che variano del resto secondo gli Stati membri interessati, e a garantire una proficua applicazione di tale articolo.

32 È infatti pacifico che l'art. 54 della CAAS ha lo scopo di evitare che una persona, per il fatto di esercitare il suo diritto alla libera circolazione, sia sottoposta a procedimento penale per i medesimi fatti sul territorio di più Stati membri (sentenza 11 febbraio 2003, cause riunite C-187/01 e C-385/01, Gözütok e Brügge, Racc. pag. I-1345, punto 38).

33 Orbene, l'applicazione di tale articolo ad una decisione di chiudere il procedimento penale come quella di cui alla causa principale sortirebbe l'effetto di rendere più difficile, o di ostacolare, ogni concreta possibilità di sanzionare negli Stati membri interessati il comportamento illecito addebitato all'imputato.

34 Da un lato, la detta decisione di chiudere la causa sarà stata adottata dalle autorità giudiziarie di uno Stato membro senza alcuna valutazione del comportamento illecito addebitato all'imputato. Dall'altro, l'apertura di un procedimento penale in un altro Stato membro per gli stessi fatti risulterebbe compromessa, quand'anche proprio l'avvio di tale procedimento avesse giustificato la rinuncia all'azione penale da parte del pubblico ministero del primo Stato membro. Tale conseguenza contrasterebbe palesemente con la finalità stessa delle disposizioni del titolo VI del Trattato sull'Unione europea, quale risulta dall'art. 2, primo comma, quarto trattino, UE, ossia quella di «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 (...) la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima».

35 Pertanto, occorre risolvere la questione pregiudiziale nel senso che il principio ne bis in idem, sancito dall'art. 54 della CAAS, non si applica ad una decisione delle autorità giudiziarie di uno Stato membro che dichiara chiusa una causa dopo che il pubblico ministero ha deciso di non proseguire l'azione penale per il solo motivo che è stato avviato un procedimento penale in un altro Stato membro a carico dello stesso imputato e per gli stessi fatti, senza alcuna valutazione nel merito.

Sulle spese

36 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute per presentare osservazioni alla Corte, diverse da quelle delle dette parti, non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

Il principio ne bis in idem, sancito dall'art. 54 della 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 Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmata a Schengen il 19 giugno 1990, non si applica ad una decisione delle autorità giudiziarie di uno Stato membro che dichiara chiusa una causa dopo che il pubblico ministero ha deciso di non proseguire l'azione penale per il solo motivo che è stato avviato un procedimento penale in un altro Stato membro a carico dello stesso imputato e per gli stessi fatti, senza alcuna valutazione nel merito.

Firme