

Il controllo giurisdizionale sul MAE emesso ai fini dell'esecuzione di una condanna definitiva e il diritto ad una tutela giurisdizionale

di Alessia Martinelli

Title: The judicial review of the European arrest warrant and the right to effective judicial protection

Keywords: Judicial cooperation in criminal matters; European arrest warrant; Principle of effective judicial protection.

1. – Come è noto, il mandato d'arresto europeo rappresenta, da anni, un valido banco di prova del dialogo tra Corti nazionali e sovranazionali e, più di recente, si è rivelato, altresì, uno strumento efficace per sottoporre alla cognizione della Corte di giustizia questioni attinenti a carenze sistemiche presenti nei diversi ordinamenti processuali degli Stati membri tali da minare l'effettività della tutela giurisdizionale che, più in generale, caratterizza e qualifica l'Unione europea come una «Comunità di diritto» (sul punto v. G. Tesauro, *Manuale di diritto dell'Unione europea* (a cura di) P. De Pasquale e F. Ferraro, Napoli, 2018, p. 335).

Invero, nelle sentenze *Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie* (Procuratori della Repubblica di Lione e di Tours) (C-566/19 PPU e C-626/19 PPU), *Openbaar Ministerie* (Procura, Svezia) (C-625/19 PPU) e *Openbaar Ministerie* (Procuratore del Re di Bruxelles) (C-627/19 PPU), rese il 12 dicembre 2019, nell'ambito del procedimento d'urgenza, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha completato la propria giurisprudenza sulla decisione quadro 2002/584 relativa al mandato d'arresto europeo, fornendo indicazioni sul requisito di indipendenza dell'«autorità giudiziaria emittente» di un mandato d'arresto europeo e sul requisito di tutela giurisdizionale effettiva che deve essere garantita ai destinatari di esso.

Occorre rilevare fin da subito che nei primi tre casi sottoposti all'attenzione della Corte, i MAE sono stati emessi ai fini «dell'esercizio dell'azione penale», diversamente, nella pronuncia in commento, la questione verte sul MAE disposto ai fini «dell'esecuzione di una pena privativa della libertà, inflitta con sentenza definitiva». Differente, dunque, sarà la portata della tutela giurisdizionale da assicurare nelle fattispecie.

2. – Ed è, proprio, il parametro del principio di tutela giurisdizionale effettiva che ha guidato la Corte nel decidere in procedimenti aventi ad oggetto carenze sistemiche relative alle garanzie processuali riservate ai soggetti colpiti da un MAE. Si ricorda, peraltro, che la stessa decisione quadro al considerando n. 12 (La presente decisione

quadro rispetta i diritti fondamentali ed osserva i principi sanciti dall'articolo 6 [UE] e contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (...), segnatamente il capo VI. (...)» e all'art. 1 par. 3 (L'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i fondamentali principi giuridici sanciti dall'articolo 6 [UE] non può essere modificat[o] per effetto della presente decisione quadro») eleva il principio della tutela giurisdizionale effettiva - per il tramite dell'art. 6 - quale parametro da rispettare nonché quale limite all'applicazione delle disposizioni ivi contenute.

Il principio della tutela giurisdizionale effettiva è chiaramente messo in discussione in casi in cui alcune normative nazionali non assicurino adeguatamente l'indipendenza «dell'Autorità giudiziaria» emittente un mandato d'arresto europeo e, soprattutto, la possibilità di esperire ricorso giurisdizionale avverso tale «decisione giudiziaria», poiché seppur non promanante (necessariamente) da un giudice in senso stretto, a mente dell'art. 1, della citata decisione quadro, il MAE è, ed è definito come, una «decisione giudiziaria» (sentenza del 27 maggio 2019, OG e PI (Procure di *Lubeca* e di *Zwickau*), C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, punto 46).

In tale contesto si inserisce il caso di specie che trae origine da un rinvio sollevato dal *Rechtbank Amsterdam* (Tribunale di Amsterdam), nell'ambito di una procedura esecutiva di un MAE disposto dal Procuratore del Re di Bruxelles nei confronti di *ZB* ai fini dell'esecuzione di una sentenza pronunciata il 7 febbraio 2019 dal *Tribunal de première instance francophone de Bruxelles* (Tribunale di primo grado di Bruxelles) con la quale *ZB* è stato condannato a pene detentive della durata di trenta mesi e di un anno.

Invero, il giudice del rinvio accerta preliminarmente, sulla base delle informazioni fornite dalle autorità belghe nell'ambito del procedimento principale, che la figura del Procuratore del Re quale «autorità giudiziaria emittente» un mandato d'arresto europeo non pone problemi di «indipendenza» ma constata che la normativa belga relativa al mandato d'arresto europeo non prevede la possibilità di proporre un ricorso distinto contro la decisione di emettere un simile mandato. Pertanto, il suddetto giudice si chiede se, per soddisfare i requisiti inerenti a una tutela giurisdizionale effettiva, è necessario che la normativa nazionale preveda che la decisione di emettere un mandato d'arresto europeo e, in particolare, la proporzionalità di una tale decisione devono poter formare oggetto di un ricorso giurisdizionale anche nel caso in cui il mandato d'arresto europeo sia diretto all'esecuzione di una pena privativa della libertà (tale condizione è stata stabilita dalla Corte di Giustizia al punto 75 della sentenza del 27 maggio 2019, OG e PI (Procure di *Lubeca* e di *Zwickau*) (C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:456).

E, tenuto conto della circostanza che l'imputato, *ZB*, dal 3 maggio 2019, si trovava in stato di arresto provvisorio a fini estradizionali in attesa di una decisione sull'esecuzione del mandato d'arresto europeo emesso nei suoi confronti e, che il suo mantenimento in custodia dipendeva dalla soluzione della controversia principale, la Prima Sezione della Corte ha deciso di trattare tale rinvio nell'ambito del procedimento pregiudiziale d'urgenza previsto all'articolo 23 *bis* dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e all'articolo 107 del regolamento di procedura.

3. – Per quanto riguarda il merito, la Corte di giustizia ha rilevato come, in Belgio, le procure rispondono ai requisiti precisati nei punti 51 e 74 della sentenza del 27 maggio 2019, OG e PI, *Procure di Lubeca e di Zwickau*, C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:456. La Corte ha, anzitutto, ricordato che la nozione di «autorità giudiziaria emittente» può ricomprendere le autorità di uno Stato membro che, pur non essendo giudici o organi giurisdizionali, partecipano all'amministrazione della giustizia penale e agiscono in modo indipendente. Quest'ultima condizione presuppone la sussistenza di regole statutarie e organizzative idonee a garantire che le autorità interessate non siano esposte, nell'ambito dell'emissione di un mandato d'arresto europeo, a un qualsivoglia rischio di essere soggette a ordini o a istruzioni individuali da parte del potere esecutivo.

Nel caso di specie la stessa Corte rileva come l'indipendenza del pubblico ministero nello svolgimento delle indagini e nell'esercizio dell'azione penale è garantita dalla Costituzione belga, tenuto conto che, sebbene il Ministro della giustizia possa elaborare direttive in materia di politica penale, queste non costituiscono tuttavia né ingiunzioni né istruzioni riguardanti una causa specifica.

Inoltre, il giudice dell'Unione ha ribadito il requisito posto nella propria giurisprudenza recente, secondo il quale la decisione di emettere un mandato d'arresto europeo, qualora sia adottata da un'autorità che partecipa all'amministrazione della giustizia, pur non essendo un organo giurisdizionale, deve poter essere oggetto, nello Stato membro emittente, di un ricorso giurisdizionale che soddisfi i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva. Su tal scia, osserva che il sistema del mandato d'arresto europeo comporta una tutela su due livelli dei diritti in materia procedurale e dei diritti fondamentali di cui deve beneficiare la persona ricercata, in quanto alla tutela giudiziaria prevista al primo livello, in sede di adozione di una decisione nazionale, come un mandato d'arresto nazionale, si aggiunge quella che deve essere garantita al secondo livello, in sede di emissione del mandato d'arresto europeo, la quale può eventualmente intervenire in tempi brevi, dopo l'adozione della suddetta decisione giudiziaria nazionale (sentenza del 27 maggio 2019, OG e PI *Procure di Lubeca e di Zwickau*, C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, punto 67). Pertanto, nel caso di una misura che, come l'emissione di un mandato d'arresto europeo, è idonea a ledere il diritto alla libertà della persona interessata, la suddetta tutela implica che venga adottata, quanto meno a uno dei due livelli della stessa, una decisione conforme ai requisiti inerenti alla tutela giurisdizionale effettiva [sentenza del 27 maggio 2019, OG e PI, *Procure di Lubeca e di Zwickau*, C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, punto 68].

Inoltre, la Corte ha affermato che, quando il diritto dello Stato membro emittente attribuisce la competenza a emettere un mandato d'arresto europeo a un'autorità che, pur partecipando all'amministrazione della giustizia in tale Stato membro, non è essa stessa un organo giurisdizionale, la decisione di emettere tale mandato e, in particolare, la proporzionalità della decisione devono poter formare oggetto, nel medesimo Stato, di un ricorso giurisdizionale che soddisfi pienamente i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva (sentenza del 27 maggio 2019, OG e PI, *Procure di Lubeca e di Zwickau*, punto 75). Nella fattispecie in esame, poi, il procedimento principale riguarda un mandato d'arresto europeo emesso ai fini dell'esecuzione di una pena a differenza delle situazioni da cui sono scaturite le sentenze del 27 maggio 2019, OG e PI, *Procure di Lubeca e di Zwickau*, C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, e del 27 maggio 2019, PF, *Procuratore generale di Lituania*, C-509/18, EU:C:2019:457, nonché le sentenze parallele del 12 dicembre 2019, *Procuratori della Repubblica di Lione e di Tours*, C-566/19 PPU e C-626/19 PPU, *Procura Svezia* C-625/19 PPU che vertevano su mandati d'arresto europei emessi ai fini dell'esercizio di un'azione penale. Il *discrimen* tra le due fattispecie di MAE si traduce, dunque, in una differente estensione della portata del principio di tutela giurisdizionale effettiva.

Non può evidentemente tacersi che, nel caso in parola, il mandato di arresto consegue ad una sentenza esecutiva che dispone una pena privativa della libertà nei confronti dell'interessato, adottata all'esito di un procedimento giurisdizionale celebrato, all'interno dello Stato membro emittente, nel rispetto dei requisiti derivanti dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali.

Invero, in una situazione del genere, il sindacato giurisdizionale cui il punto 75 della sentenza OG e PI (*Procure di Lubeca e di Zwickau*) fa riferimento e, che risponde alla necessità di garantire alla persona ricercata sulla base di un mandato d'arresto europeo emesso ai fini dell'esecuzione di una pena una tutela giurisdizionale effettiva, è realizzato mediante la sentenza esecutiva.

Su tal scia, la celebrazione di un procedimento giurisdizionale che decide sulla colpevolezza della persona ricercata consente all'autorità giudiziaria dell'esecuzione di presumere che la decisione di emettere un mandato d'arresto europeo ai fini

dell'esecuzione di una pena privativa della libertà personale sia scaturita da un procedimento nazionale nell'ambito del quale l'imputato abbia beneficiato di tutte le garanzie proprie dell'adozione di questo tipo di decisione.

Peraltro, la Corte precisa che quando un mandato d'arresto europeo è emesso ai fini dell'esecuzione di una pena, la sua proporzionalità risulta dalla condanna pronunciata, la quale, come emerge dall'art. 2, par. 1, della decisione quadro 2002/584, deve consistere in una pena o in una misura di sicurezza di durata non inferiore a quattro mesi.

4. – In definitiva, con la pronuncia in commento, la Corte ha sottolineato che l'esistenza del ricorso giurisdizionale non rappresenta una condizione per qualificare l'autorità come «autorità giudiziaria emittente» ed ha indicato che spetta agli Stati membri provvedere affinché i loro ordinamenti giuridici garantiscano in modo effettivo il livello di tutela giurisdizionale richiesto mediante norme procedurali da essi attuate e che possono differire da un sistema all'altro. Peraltro, l'istituzione di un diritto di ricorso distinto contro la decisione di emettere un mandato d'arresto europeo costituisce solo una possibilità. Pertanto, anche nel caso in cui il mandato d'arresto europeo sia stato emesso dall'Ufficio di Procura non già ai fini dell'esercizio di un'azione penale, bensì ai fini dell'esecuzione di una pena privativa della libertà inflitta con una condanna definitiva, la Corte ha stabilito che i requisiti derivanti da una tutela giurisdizionale effettiva non implicano che sia previsto un ricorso distinto contro la decisione adottata da detto Ufficio di Procura. Alla luce dell'*iter* logico giuridico sin ora seguito, il giudice dell'Unione, discostandosi dalle conclusioni rese dall'A.G. nel procedimento *de quo*, ha rilevato che il sistema belga, pur non prevedendo un siffatto ricorso, soddisfa a pieno i requisiti posti dalla propria precedente giurisprudenza evidenziando che, qualora il mandato d'arresto europeo sia diretto all'esecuzione di una pena, il sindacato giurisdizionale è realizzato mediante la sentenza esecutiva su cui esso è fondato. Infatti, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione può presumere che la decisione di emettere un simile mandato d'arresto sia scaturita da un procedimento giurisdizionale nell'ambito del quale la persona ricercata ha beneficiato di garanzie riguardo alla tutela dei propri diritti fondamentali. Peraltro, la proporzionalità di tale mandato d'arresto risulta anche dalla condanna pronunciata da un «organo giurisdizionale in senso stretto».

5. – Come è ben noto, la decisione quadro 2002/584 si inserisce in un sistema globale di garanzie relative alla tutela giurisdizionale effettiva introdotte e disciplinate da altre norme dell'Unione, adottate nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, che contribuiscono a facilitare alla persona ricercata sulla base di un mandato d'arresto europeo l'esercizio dei suoi diritti, ancor prima della sua consegna allo Stato membro emittente. Spetta, pertanto, agli Stati membri provvedere affinché i loro ordinamenti giuridici garantiscano in modo effettivo il livello di tutela giurisdizionale richiesto dalla decisione quadro 2002/584, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte, mediante norme procedurali da essi attuate e che possono differire da un sistema all'altro. Posto, dunque, uno *standard* minimo di garanzie, si lascia impregiudicata la possibilità per gli Stati aderenti di optare, a livello interno, per maggiori garanzie.

È il caso dell'ordinamento italiano che, sebbene da un lato abbia attuato la decisione quadro con ritardo rispetto ai tempi programmati in sede europea, dall'altro lato è difficilmente contestabile che con la legge 22 aprile 2005 n. 69 abbia previsto un sistema di garanzie più elevate rispetto allo *standard* degli altri Stati membri dell'Unione (P. Tonini, *Manuale di procedura penale*, Milano, 2019).

Difatti, nella legge 69/2005, la pronuncia di un giudice inteso quale «organo giurisdizionale in senso stretto» è sempre garantita, tanto nella procedura di esecuzione attiva quanto in quella esecuzione passiva. Fermo restando che nelle procedure passive l'ordinamento italiano comunque garantisce, per le verifiche sulla consegnabilità, il

controllo giudiziale da parte della Corte di Appello (cfr. art. 5 della legge 69/2005); in particolare, dall'art. 28 della legge si evince che nella procedura attiva di consegna la competenza ad emettere il mandato di arresto è attribuita o al giudice che ha emesso una misura cautelare, quindi al G.I.P., ovvero al Pubblico Ministero presso il giudice dell'esecuzione che ha emesso, *ex artt. 656 ss. c.p.p.*, l'ordine di esecuzione della pena detentiva o della misura di sicurezza e, dunque, solo per procedere all'esecuzione di una precedente sentenza definitiva.

A conferma della piena giurisdizionalizzazione della procedura realizzata con l'eliminazione del filtro politico, nella fase attiva di esecuzione il Ministro della giustizia, in Italia, svolge compiti di carattere meramente amministrativo, in particolare l'Ufficio del ministero ha il compito di tradurre il MAE nella lingua dello Stato membro di esecuzione e di provvedere al relativo invio (cfr. art. 28). Nessuna ingerenza si realizza da parte dell'esecutivo, come ulteriore conferma del rispetto del requisito dell'indipendenza inteso come garanzia funzionale ad una tutela giurisdizionale effettiva così come stabilito dalla Corte di giustizia.

La disciplina italiana garantisce, inoltre, la piena verifica giurisdizionale del provvedimento, nel rispetto del principio del contraddittorio e, trattandosi di provvedimenti che incidono sulla libertà personale, il ricorso per cassazione è stata per il legislatore italiano, a ben riflettere, una scelta obbligata estendendosi a questi le garanzie di cui agli artt. 13 e 111 della Costituzione.

Alessia Martinelli
Dip.to di Giurisprudenza
Università degli Studi di Napoli Parthenope
alessia.martinelli@uniparthenope.it