

RASSEGNA DI GIUSTIZIA PENALE SOVRANAZIONALE

VIRGINIA ODDI

Virginia Oddi

LA CORTE INTERPRETA SE STESSA:
 NUOVE RIFLESSIONI IN TEMA DI MAE
 E DI « AUTORITÀ GIUDIZIARIA EMITTENTE »

SOMMARIO: 1. Ancora sul concetto di « autorità giudiziaria emittente ». — 2. L'indipendenza del pubblico ministero francese rispetto ai canoni dell'Unione europea. — 3. Il MAE e la tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento europeo.

1178

1. *Ancora sul concetto di « autorità giudiziaria emittente ».* — La prima sezione della Corte di Giustizia, con le tre pronunce in esame ⁽¹⁾, si inserisce nel solco tracciato dalla più recente giurisprudenza della grande sezione ⁽²⁾, investigando ulteriormente il vero contenuto della nozione autonoma di « autorità giudiziaria emittente » ⁽³⁾, ai sensi dell'art. 6 par. 1 della decisione quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002.

Le questioni pregiudiziali vertono sui requisiti minimi che il pubblico ministero deve soddisfare, quale autorità partecipante all'amministrazione della giustizia, affinché un MAE possa essere eseguito nello Stato richiesto, nel rispetto delle condizioni indicate dalla decisione quadro.

In specie, con la sentenza sulle cause riunite JR e YC, la Corte ha dovuto rispondere alle questioni, sollevate dalla Cour d'appel di Lussemburgo e dal Rechtbank Amsterdam, in merito alla possibilità di poter qualificare come « autorità giudiziaria emittente » anche i magistrati della procura — in questo caso, francese — i quali, da un lato, siano collocati sotto la direzione

¹ Cfr. C. Giust. UE, sez. I, sent. 12 dicembre 2019, C-566/19 e C-626/19 PPU, JR e YC; C. Giust. UE, sez. I, sent. 12 dicembre 2019, C-625/19 PPU, XD; C. Giust. UE, sez. I, sent. 12 dicembre 2019, C-627/19 PPU, ZB.

² Ci si riferisce, in particolare, alla recente sentenza C. Giust. UE, grande sezione, 27 maggio 2019, C-508/18 e C-82/19 PPU, OG e PI, i cui paragrafi interessati dalle sentenze in esame saranno evidenziati nel paragrafo successivo.

³ Si permetta qui di ricordare, brevemente, l'ormai consolidato l'indirizzo assunto in prima battuta con le sentenze C. Giust. UE, sez. IV, sent. 10 novembre 2016, C-452/16 PPU, Krzysztof Marek Poltorak, §§ 30-31 e C. Giust. UE, sez. IV, sent. 10 novembre 2016, C-477/16 PPU, Ruslanas Kovalkovas, §§ 31-32. Sebbene il principio di autonomia processuale lasci discrezionalità agli Stati membri nel designare l'«autorità giudiziaria» competente a emettere un mandato di arresto europeo ai sensi dell'art. 6 par. 3 decisione quadro, la definizione e lo scopo del termine «autorità giudiziaria» non può essere rimessa alla discrezionalità degli Stati, occorrendo invero un'interpretazione autonoma e uniforme del concetto all'interno dell'Unione europea. Sulla crescente necessità di uniformità di concetti, specialmente all'interno dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, v. V. MITSILEGAS, *Autonomous concepts, diversity management and mutual trust in Europe's area of criminal justice*, in *Common Market Law Review*, 2020, vol. 1, p. 45 ss.

RASSEGNA DI GIUSTIZIA PENALE SOVRANAZIONALE

MAE E AUTORITÀ GIUDIZIARIA EMITTENTE

e il controllo dei loro superiori gerarchici; dall'altro, la cui decisione di emettere un MAE sulla base di un mandato di arresto nazionale sia adottata prima di un controllo giurisdizionale in ordine alla proporzionalità della misura e suscettibile di impugnazione solo dopo la consegna dell'indagato (§ 41). Del medesimo tenore è il rinvio promosso dal Rechtbank Amsterdam, sfociato nella sentenza sul caso XD, con cui i giudici di Lussemburgo sono stati chiamati a pronunciarsi sulla compatibilità del pubblico ministero svedese con l'art. 6 par. 1 decisione quadro 2002/584 (§ 25).

La Corte di Giustizia si è, inoltre, pronunciata, con la sentenza sul caso ZB, in merito alla questione pregiudiziale — sollevata, ancora, dal Rechtbank Amsterdam — circa la possibilità per un membro della procura belga di emettere un MAE volto all'esecuzione di una pena allorché l'ordinamento dello Stato emittente non preveda un ricorso giurisdizionale distinto contro quella decisione (§ 17).

2. *L'indipendenza del pubblico ministero francese rispetto ai canoni dell'Unione europea.* — Come affermato dal considerando n. 10 della decisione quadro 2002/584, « il meccanismo del mandato d'arresto europeo si basa su un elevato livello di fiducia tra gli Stati membri », per cui limitazioni sono ammesse solo in via eccezionale e per motivi basati su carenze o violazioni sistematiche dei principi sanciti dall'art. 6 § 1 TUE da parte degli Stati. In questo contesto, la Corte di Giustizia gioca un ruolo fondamentale nell'uniformare e nell'innalzare gli standard di tutela dei diritti fondamentali, come ha recentemente dimostrato con la sospensione della "fiducia reciproca" in difesa di diritti individuali inderogabili⁽⁴⁾.

In seguito alla sentenza della grande sezione OG e PI⁽⁵⁾, le tre decisioni qui esaminate affrontano il tema delle garanzie che i soggetti membri di una procura nazionale, quali organi legittimati a emettere un MAE, devono assicurare affinché le decisioni siano rispettose del canone di cui all'art. 6 § 1 decisione quadro 2002/584. I rinvii pregiudiziali investono, in particolare, l'indipendenza dall'organo esecutivo e del "doppio livello di protezione" dei diritti fondamentali della persona ricercata.

Il decisivo ruolo della Corte di Giustizia nell'armonizzazione della tutela dei diritti fondamentali all'interno dell'Unione europea ha esplicitato effetti immediatamente successivi alla pubblicazione della sentenza OG e PI. Il questionario sottoposto agli Stati membri circa la compatibilità dell'ufficio del pubblico ministero rispetto al concetto di « autorità giudiziaria emittente » di cui all'art. 6 § 1 decisione quadro 2002/584⁽⁶⁾ ha, invero, permesso un confronto tra Stati membri e Consiglio dell'Unione europea sulle eventuali lacune dei sistemi giurisdizionali.

1179

⁴ Cfr. C. Giust. UE, grande sezione, sent. 5 aprile 2016, C-404/15 e C-659/15, Pál Aranyosi e Robert Căldăraru. Sul punto, V. SIRELLO, *Violazione dell'art. 4 CDFUE e motivi di rifiuto del MAE.*, in questa *Rivista*, 2020, p. 385 ss.

⁵ Cfr. C. Giust. UE, C-508/18 e C-82/19 PPU, OG e PI, cit. In tema, si veda C. HEIMRICH, *European arrest warrants and the independence of the issuing judicial authority - How much independence is required? (Case note on joined cases C-508/18 and C-82/19 PPU OG and PI)*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2019, vol. 10, p. 389 ss.

⁶ V., in particolare, *Questionnaire on the Impact of the CJEU Judgments of 27 May 2019 in Joined Cases OG (C-508/18) and PI (C-82/19 PPU) and Case PF (C-509/18) - Compilation of replies by Eurojust and European Judicial Network*, pubblicato da parte del Consiglio dell'Unione europea l'11 giugno 2019, successivamente modificato il 27 novembre 2019, consultabile sul sito web: <https://data.consilium.europa.eu/>. La Germania, a seguito della sentenza sulle cause riunite OG e PI, pur affermando che i Ministri della Giustizia non hanno mai usufruito dei poteri di istruzione e direzione per quanto attiene l'emissione di un MAE, riconosce che gli art. 146 e 147 del *Gerichtsverfassungsgesetz* (legge sull'ordinamento giudiziario) permettono potenzialmente un siffatto potere. Con la risposta al questionario, invero, la Repubblica federale tedesca si è impegnata ad allinearsi al canone d'indipendenza evidenziato dalla grande sezione.

RASSEGNA DI GIUSTIZIA PENALE SOVRANAZIONALE

VIRGINIA ODDI

zionali statuali. E sulla scia di questo raffronto che si inseriscono i quesiti posti ai giudici di Lussemburgo con le tre sentenze del 12 dicembre 2019.

Dopo aver sorvolato, in quanto pacifico, sul requisito della partecipazione all'amministrazione della giustizia penale dei membri della procura (⁷), il cuore della sentenza sulle cause riunite JR e YC insiste sulla portata dell'indipendenza del pubblico ministero francese rispetto al rischio di sottoposizione alla direzione del potere politico, derivante dall'organizzazione strettamente gerarchizzata della procura (⁸).

La carenza sistematica censurata dalle autorità lussemburghesi e olandesi risiede nella facoltà, per il Ministro della Giustizia, di impartire istruzioni indirette ai magistrati della procura, come espressamente previsto dall'art. 30 c.p.p. francese. La disposizione ha subito un'importante riforma nel 2013 (⁹), con cui il legislatore — anche a seguito della condanna subita da parte della Corte di Strasburgo nel 2010 con la sentenza *Moulin c. France* (¹⁰) — ha sancito espressamente il divieto, per il Ministro, di impartire istruzioni individuali rispetto ai singoli procedimenti.

Ciononostante, come affermato anche dall'Avvocato Generale, il residuo potere di impartire istruzioni generali assume una certa rilevanza con riferimento all'indipendenza delle autorità giudiziarie emittenti il MAE. Riprendendo quanto affermato dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Minister for Justice and Equality* (¹¹), nelle proprie conclusioni l'Avvocato Generale ribadisce che il requisito dell'indipendenza si estrinseca nella possibilità per i pubblici ministeri di esercitare le proprie funzioni « in piena autonomia, senza essere soggett[i] ad alcun vincolo gerarchico o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte » (¹²). Di conseguenza, l'ordinamento francese presenterebbe evidenti lacune nel sistema di separazione tra il potere esecutivo e quello giudiziario.

1180

La Corte di Giustizia, di contro, conferma la sussistenza di tale requisito in capo ai membri della procura francese. L'opinione dei giudici di Lussemburgo non si mostra sensibile alle possibili istruzioni generali provenienti dal potere esecutivo, in quanto l'ordinamento, anche costituzionale, circonda tali influenze di garanzie, volte a preservare l'indipendenza del pubblico ministero rispetto alla decisione di emettere un MAE. Il novellato art. 30 c.p.p. francese — una volta suggellato il divieto di istruzione nei singoli procedimenti — collega il potere di istruzione generale alla conduzione della politica penale in modo coerente in tutto

⁷ Cfr. C. Giust. UE, C-566/19 e C-626/19 PPU, JR e YC, cit., § 53; C. Giust. UE, C-625/19 PPU, XD, cit., § 32; C. Giust. UE, C-627/19 PPU, ZB, cit., § 26.

⁸ Cfr. art. 5, ordinanza n. 58-1270, del 22 dicembre 1958 («legge organica relativa allo status della magistratura»). La disposizione è stata, peraltro, oggetto della decisione da parte del *Conseil Constitutionnel* n. 2017-680 QPC dell'8 dicembre 2017, su domanda dell'*Union syndicale des magistrats* in tema di rispondenza della norma con il principio di indipendenza di cui all'art. 64 della Costituzione e, conseguentemente, di rispetto del principio di separazione dei poteri di matrice illuministica. Con una sentenza sintetica nei contenuti e utilizzando come parametri disposizioni codicistiche, la Corte ha decretato la piena conformità del sistema organico dei *magistrats du parquet* al principio di indipendenza, pur resistendo dubbi in dottrina in ordine al potere discrezionale del Ministro della Giustizia di nomina e di sanzione dei pubblici ministeri. Invero, proprio la possibilità per il *Conseil supérieur de la magistrature* di emettere pareri meramente non vincolanti in merito, è stata oggetto di un tentativo di riforma costituzionale, naufragata nel 2016 a seguito dell'impossibilità di raggiungere la maggioranza in Senato.

⁹ Riforma del codice di procedura penale, avvenuta in forza dell'art. 1, legge n. 2013-669 del 25 luglio 2013.

¹⁰ C. edu, sez. V, sent. 23 novembre 2010, *Moulin c. Francia*.

¹¹ C. Giust. UE, grande sezione, sent. 25 luglio 2018, C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality* (Carenze del sistema giudiziario), § 63.

¹² Cfr. le conclusioni dell'Avvocato Generale, presentate il 26 novembre 2019.

RASSEGNA DI GIUSTIZIA PENALE SOVRANAZIONALE

MAE E AUTORITÀ GIUDIZIARIA EMITTENTE

il territorio nazionale. Inoltre, l'art. 31 c.p.p. ribadisce l'imparzialità del medesimo pubblico ministero. I requisiti così enucleati dall'ordinamento nazionale permettono, quindi, di considerare il pubblico ministero francese come « autorità giudiziaria emittente » ai sensi dell'art. 6 § 1 decisione quadro 2002/584.

Tuttavia, se l'indipendenza "esterna" risulta garantita, come affermato anche dall'art. 64 della Costituzione francese, permangono dubbi circa l'indipendenza "interna" del singolo pubblico ministero rispetto ai superiori, a causa della forte gerarchizzazione nell'amministrazione della giustizia, al cui vertice si rinviene il relativo Ministro ⁽¹³⁾.

3. *Il MAE e la tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento europeo.* — Il secondo tema, toccato dalle tre sentenze qui esaminate, verte intorno alla proporzionalità di una decisione di spiccare un MAE e, in particolare, alla possibilità che esso possa essere oggetto di un ricorso autonomo, che soddisfi i requisiti inerenti a una tutela giurisdizionale effettiva, come espressamente previsto dal § 75 della sentenza sulle cause riunite OG e PI.

Nonostante la medesimezza dell'oggetto delle questioni, occorre scindere l'analisi: la sentenza sulle cause riunite JR e YC e la sentenza XD si riferiscono all'emissione di un mandato di arresto europeo in conseguenza di una decisione che dispone la custodia cautelare dell'indagato e, quindi, in virtù dell'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero; la sentenza ZB, invece, si riferisce all'emissione di un MAE ai fini dell'esecuzione di una pena scaturita da una sentenza esecutiva.

Quanto a quest'ultimo profilo, la Corte di Giustizia (§§ 34-39) respinge i dubbi in merito all'impossibilità di considerare come « autorità giudiziaria emittente » i membri della procura belga. Secondo i giudici, la tutela giurisdizionale effettiva del condannato sarebbe confermata dalla condanna stessa, in quanto « scaturita da un procedimento nazionale nell'ambito del quale la persona oggetto della sentenza esecutiva ha beneficiato di tutte le garanzie proprie dell'adozione di questo tipo di decisione », specie con riguardo all'art. 1 § 3 decisione quadro 2002/584, ricomprendente al proprio interno anche la garanzia di cui all'art. 47 CDFUE. Egualmente, non dà luogo a dubbi nemmeno la mancanza di un ricorso giurisdizionale distinto contro la proporzionalità del MAE, in quanto il giudizio sulla decisione risulta effettuato già a monte, per mezzo dell'art. 2 § 1 decisione quadro 2002/584.

Diversa è la premessa per quanto attiene le prime due sentenze, che presentano caratteri affini. Dopo aver constatato l'indipendenza dei membri delle procure francesi e svedesi, la Corte ricorda come — qualora a emettere un MAE sia un'autorità che, pur partecipando all'amministrazione della giustizia, non sia essa stessa un organo giurisdizionale — i requisiti inerenti alla tutela giurisdizionale effettiva sono integrati in presenza di un ricorso volto al controllo del rispetto delle condizioni necessarie per l'emissione di un MAE.

La legislazione francese e quella svedese prevedono un sistema corollato di garanzie per il pubblico ministero emittente un MAE. Invero, la decisione può essere assunta solo a seguito dell'emanazione, da parte di un organo giurisdizionale, di un mandato di arresto nazionale o di una decisione che dispone la custodia cautelare della persona interessata. Provenendo da un giudice, il MAE contiene già in sé, quindi, la valutazione sulla proporzionalità della misura. Di conseguenza, il MAE, spiccato dal pubblico ministero, si basa su una decisione rispettosa delle

1181

¹³ Cfr. C. Giust. UE, C-566/19 e C-626/19 PPU, JR e YC, cit., § 56. Il contesto dei dubbi sollevati da parte anche dell'Avvocato Generale si rinviene nel mutamento d'indirizzo operato dalla Corte di Giustizia nella sentenza della grande sezione OG e PI rispetto al precedente, anch'esso della grande sezione, della *Minister for Justice and Equality*: in quest'ultima la Corte esprime la propria contrarietà a far rientrare nella nozione di « autorità giudiziaria emittente » i pubblici ministeri soggetti a vincoli di tipo gerarchico o di subordinazione; nella sentenza OG e PI, invece, la portata dell'affermazione viene ridotta ai soli casi in cui i membri della procura, pur inserendosi in un'organizzazione di tipo gerarchico, siano svincolati dalla possibilità di ricevere istruzioni individuali da parte del potere esecutivo.

RASSEGNA DI GIUSTIZIA PENALE SOVRANAZIONALE**VIRGINIA ODDI**

garanzie proprie dell'indagato. Tali elementi permettono, dunque, di ritenere che il MAE sia conforme al primo livello di tutela giurisdizionale richiesto dalla decisione quadro.

Con riferimento, invece, al secondo grado di tutela, la Corte accoglie con favore le informazioni fornite dagli Stati membri coinvolti. L'esistenza di un sistema globale di garanzie — poste, da un lato, da un'apposita azione di nullità (in Francia) e dal diritto di proporre appello (in Svezia) avverso la decisione che dispone il MAE, esperibile anche in un momento successivo alla sua emissione e, dall'altro, dalle garanzie e tutele fornite dalla legislazione europea per le persone soggette a MAE ⁽¹⁴⁾ — inducono a considerare come soddisfatto il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva.

In conclusione, qualora si considerino i membri della procura soggetti a istruzioni generali provenienti dal potere esecutivo o dai propri superiori gerarchici come « autorità giudiziaria emittente » ai sensi dell'art. 6 § 1 decisione quadro 2002/584, deve essere ricondotto in questa nozione il pubblico ministero legittimato a emettere un MAE ai fini dell'esercizio dell'azione penale sul presupposto che le loro decisioni soddisfino i requisiti inerenti alla tutela giurisdizionale effettiva dei diritti.

1182

¹⁴ Cfr. C. Giust. UE, C-566/19 e C-626/19 PPU, JR e YC, cit., § 73 e C. Giust. UE, C-625/19 PPU, XD, cit., § 55.