Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
YVES BOT
presentate il 2 marzo 2016[1]

Causa C-241/15

Niculaie Aurel Bob-Dogi

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Curtea de Apel Cluj (corte d'appello di Cluj, Romania)]

«Rinvio pregiudiziale — Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale — Decisione quadro 2002/584/GAI — Mandato d'arresto europeo — Articolo 8, paragrafo 1, lettera c) — Assenza di un mandato d'arresto nazionale precedente e distinto dal mandato d'arresto europeo — Conseguenza»

1. Ci si chiede se una normativa nazionale che prevede che l'ambito di applicazione del mandato d'arresto europeo si estenda al territorio dello Stato membro emittente e che autorizza, di conseguenza, l'emissione di tale mandato ai fini dell'esercizio di un'azione penale senza la preventiva emissione di un mandato d'arresto nazionale distinto sia conforme alla 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[2], come modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009[3].

2. Tale è la questione sollevata con la presente domanda di pronuncia pregiudiziale, che verte sull'interpretazione degli articoli 3, 4 e 8 della decisione quadro ed è stata formulata in occasione di una domanda di esecuzione, in Romania, di un mandato d'arresto europeo emesso, il 23 marzo 2015, dal Mátészalkai járásbíróság (tribunale distrettuale di Mátészalka, Ungheria) nei confronti del sig. Bob-Dogi, un cittadino rumeno arrestato nel proprio paese il 2 aprile 2015 prima di essere sottoposto a sorveglianza giudiziaria.

3. La Curtea de Apel Cluj (corte d'appello di Cluj) chiede, in sostanza, se il «mandato d'arresto» la cui esistenza dev'essere indicata nel mandato d'arresto europeo, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera c), della decisione quadro, debba intendersi come un mandato d'arresto nazionale distinto dal mandato d'arresto europeo ed emesso prima di quest'ultimo e se, in caso di risposta affermativa a tale questione, l'assenza di un mandato d'arresto nazionale che soddisfi detto requisito debba essere considerata come un motivo implicito di non esecuzione del mandato d'arresto europeo.

4. Sotto l'apparente tecnicità di tali questioni si cela un aspetto essenziale per il futuro degli strumenti di reciproco riconoscimento e, di conseguenza, per la costruzione dello spazio giudiziario europeo, che riguarda la definizione delle garanzie istituite per assicurare il rispetto dei diritti fondamentali nell'ambito del meccanismo del mandato d'arresto europeo, la cui esecuzione implica necessariamente una privazione, più o meno lunga, della libertà.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 190, pag. 1.

3 — GU L 81, pag. 24; in prosieguo: la «decisione quadro».

5. Non ho dubbi sulla risposta, una volta constatato, da un lato, che l'esame della normativa ungherese di cui trattasi nel procedimento principale deve essere effettuato alla luce dei requisiti della tutela dei diritti fondamentali e, dall'altro, che tale normativa non costituisce una garanzia di efficacia e di rapidità del meccanismo del mandato d'arresto europeo.

6. Nelle presenti conclusioni, sosterrò, in primo luogo, che un mandato d'arresto europeo può essere emesso soltanto per l'esecuzione di un mandato d'arresto nazionale distinto o di un'altra decisione giudiziaria esecutiva dotata della stessa forza, che ordinino la ricerca e l'arresto della persona perseguita e siano adottati in conformità alle norme di procedura penale dello Stato membro emittente.

7. Affermerò, in secondo luogo, che, poiché l'assenza di un mandato d'arresto nazionale distinto costituisce l'omissione di una formalità sostanziale inerente all'esistenza stessa del mandato d'arresto europeo, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve rifiutare di eseguire l'atto quale mandato d'arresto europeo.

I – **Contesto normativo**

A – *Diritto dell'Unione*

8. I considerando da 5 a 8 e 10 della decisione quadro sono così formulati:

«(5) L'obiettivo dell'Unione di diventare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia comporta la soppressione dell'estradizione tra Stati membri e la sua sostituzione con un sistema di consegna tra autorità giudiziarie. Inoltre l'introduzione di un nuovo sistema semplificato di consegna delle persone condannate o sospettate, al fine dell'esecuzione delle sentenze di condanna in materia penale o per sottoporle all'azione penale, consente di eliminare la complessità e i potenziali ritardi inerenti alla disciplina attuale in materia di estradizione. Le classiche relazioni di cooperazione finora esistenti tra Stati membri dovrebbero essere sostituite da un sistema di libera circolazione delle decisioni giudiziarie in materia penale, sia intervenute in una fase anteriore alla sentenza, sia definitive, nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

(6) Il mandato d'arresto europeo previsto nella presente decisione quadro costituisce la prima concretizzazione nel settore del diritto penale del principio di riconoscimento reciproco che il Consiglio europeo ha definito il fondamento della cooperazione giudiziaria.

(7) Poiché l'obiettivo di sostituire il sistema multilaterale di estradizione creato sulla base della convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957 non può essere sufficientemente realizzato unilateralmente dagli Stati membri e può dunque, a causa della dimensione e dell'effetto, essere realizzato meglio a livello dell'Unione, il Consiglio può adottare misure, nel rispetto del principio di sussidiarietà menzionato all'articolo 2 [TUE] e all'articolo 5 [TCE]. La presente decisione quadro si limita a quanto è necessario per conseguire tali scopi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

(8) Le decisioni relative all'esecuzione di un mandato d'arresto europeo devono essere sottoposte a un controllo sufficiente, il che implica che l'autorità giudiziaria dello Stato membro in cui la persona ricercata è stata arrestata dovrà prendere la decisione relativa alla sua consegna.

(...)

(10) Il meccanismo del mandato d'arresto europeo si basa su un elevato livello di fiducia tra gli Stati membri (...)».

9. L'articolo 1 della decisione quadro, intitolato «Definizione del mandato d'arresto europeo ed obbligo di darne esecuzione», dispone quanto segue:

«1. Il mandato d'arresto europeo è una decisione giudiziaria emessa da uno Stato membro in vista dell'arresto e della consegna da parte di un altro Stato membro di una persona ricercata ai fini dell'esercizio di un'azione penale o dell'esecuzione di una pena o una misura di sicurezza privative della libertà.

2. Gli Stati membri danno esecuzione ad ogni mandato d'arresto europeo in base al principio del riconoscimento reciproco e conformemente alle disposizioni della presente decisione quadro.

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».

10. Gli articoli da 3 a 4 bis della decisione quadro espongono i motivi di non esecuzione obbligatoria e facoltativa del mandato d'arresto europeo.

11. L'articolo 8 della decisione quadro, intitolato «Contenuto e forma del mandato d'arresto europeo», così prevede al paragrafo 1:

«Il mandato d'arresto europeo contiene le informazioni seguenti, nella presentazione stabilita dal modello allegato:

(...)

c) indicazione dell'esistenza di una sentenza esecutiva, di un mandato d'arresto o di qualsiasi altra decisione giudiziaria esecutiva che abbia la stessa forza e che rientri nel campo d'applicazione degli articoli 1 e 2;

(...)».

12. L'articolo 15, paragrafo 2, della decisione quadro, dispone quanto segue:

«L'autorità giudiziaria dell'esecuzione che non ritiene le informazioni comunicatele dallo Stato membro emittente sufficienti per permetterle di prendere una decisione sulla consegna, richiede urgentemente le informazioni complementari necessarie segnatamente in relazione agli articoli 3, 4, 5 e 8 e può stabilire un termine per la ricezione delle stesse, tenendo conto dell'esigenza di rispettare i termini fissati all'articolo 17».

B – *Diritto ungherese*

13. L'articolo 25 della legge n. CLXXX. del 2012 relativa alla cooperazione in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea (az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény) [4] così dispone:

«1) Qualora occorra avviare un procedimento penale nei confronti dell'indagato, il giudice emette immediatamente un mandato d'arresto europeo ai fini del suo arresto in qualsiasi Stato membro dell'Unione europea e della sua consegna, purché la gravità del reato lo giustifichi (...)

(...)

4 — *Magyar Közlöny* 2012/260.

7) L'ambito di applicazione del mandato d'arresto europeo si estende anche al territorio dell'Ungheria.

(...)».

II – **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

14. Il 23 marzo 2015 il Mátészalkai járásbíróság (tribunale distrettuale di Mátészalka) emetteva un mandato d'arresto europeo nei confronti del sig. Bob-Dogi, cittadino rumeno, nell'ambito di un procedimento penale avviato nei suoi confronti per fatti, commessi in Ungheria il 27 novembre 2013, che possono essere qualificati come «lesioni personali gravi».

15. Tali fatti riguardano un incidente stradale accaduto sulla pubblica via, che ha causato fratture e lesioni multiple al sig. Katona, un cittadino ungherese che guidava un ciclomotore, e di cui il sig. Bob-Dogi sarebbe responsabile a causa della velocità eccessiva del camion che guidava.

16. Il 30 marzo 2015 veniva inserita nel sistema d'informazione Schengen (SIS) una segnalazione relativa al mandato d'arresto europeo.

17. Il 2 aprile 2015 il sig. Bob-Dogi veniva arrestato in Romania e, dopo essere stato posto in detenzione, veniva presentato dinanzi alla Curtea de Apel Cluj (corte d'appello di Cluj) ai fini della sua consegna alle autorità giudiziarie ungheresi.

18. Detto organo giurisdizionale, con ordinanza del medesimo giorno, respingeva la richiesta di porre in custodia cautelare il sig. Bob-Dogi e ne ordinava il rilascio immediato sotto sorveglianza giudiziaria, fissando al pubblico ministero un termine per depositare una traduzione in lingua rumena del mandato d'arresto europeo.

19. All'udienza del 15 aprile 2015 veniva consegnata al sig. Bob-Dogi una copia del mandato d'arresto europeo tradotto in lingua rumena.

20. Il giudice del rinvio nutre dubbi sulla conformità della normativa ungherese alla decisione quadro. Esso rileva che, alla lettera b) del mandato d'arresto europeo – intitolata «Decisione sulla quale si basa il mandato d'arresto europeo», – viene indicato «Pubblico ministero presso il Nyíregyházi járásbíróság (tribunale di Nyíregyháza) K.11884/2013/4» e, alla lettera b), punto 1, del medesimo mandato – che prevede l'indicazione del mandato d'arresto o della decisione giudiziaria che abbia la stessa forza –, si fa riferimento al «mandato d'arresto europeo n. 1.B256/2014/19-II emesso dal Mátészalkai járásbíróság (tribunale distrettuale di Mátészalka), che è del pari valido sul territorio ungherese e costituisce in quanto tale anche un mandato d'arresto nazionale». Il giudice del rinvio si chiede, di conseguenza, se il mandato d'arresto europeo possa validamente fondarsi su se stesso, senza riferimento a un mandato d'arresto nazionale distinto e precedente.

21. A tale riguardo esso rileva che sono emerse divergenze interpretative tra i giudici rumeni.

22. Mentre, secondo l'opinione maggioritaria, occorre, in una tale situazione, respingere la richiesta di esecuzione del mandato d'arresto europeo con la motivazione sostanziale che quest'ultimo non ovvia all'assenza di un mandato d'arresto nazionale o di una decisione giurisdizionale esecutiva, altri giudici hanno invece accolto la richiesta di esecuzione del mandato d'arresto europeo con la motivazione che i requisiti di legge erano soddisfatti in quanto le autorità giudiziarie emittenti avevano indicato espressamente che il mandato d'arresto europeo emesso costituiva la decisione giudiziaria alla base della richiesta presentata alle autorità giudiziarie rumene, precisando, in alcuni casi, che, ai sensi della normativa ungherese, il mandato d'arresto europeo costituiva simultaneamente il mandato d'arresto nazionale.

23. Il giudice del rinvio ritiene che, nell'ambito del procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, la decisione riconosciuta dall'autorità giudiziaria dell'esecuzione sia la decisione giudiziaria nazionale emessa dall'autorità competente in conformità delle norme di procedura penale dello Stato membro emittente prima dell'avvio del procedimento di emissione del mandato d'arresto europeo.

24. Tale giudice osserva che sussistono differenze fondamentali tra il mandato d'arresto europeo e il mandato d'arresto nazionale. Infatti, il mandato d'arresto europeo è emesso al fine di arrestare e consegnare una persona, imputata o condannata, che si trova sul territorio dello Stato membro di esecuzione, mentre il mandato d'arresto nazionale è emesso al fine di arrestare una persona che si trova sul territorio dello Stato membro emittente. Inoltre, l'emissione del mandato d'arresto europeo è basata su un mandato d'arresto o su una decisione relativa all'esecuzione di una pena, mentre il mandato d'arresto nazionale è emesso sulla base di condizioni e di casi espressamente disciplinati dalla procedura penale dello Stato membro emittente. Sussisterebbero, infine, varie differenze tra il mandato d'arresto europeo e il mandato d'arresto nazionale per quanto riguarda il loro contenuto, la loro forma e la loro durata di validità.

25. Il giudice del rinvio ne trae la conclusione che, in assenza di un mandato d'arresto nazionale, una persona non possa essere arrestata e mantenuta in stato di detenzione e che non possa ammettersi che il mandato d'arresto europeo si «trasformi» in mandato d'arresto nazionale dopo la consegna della persona ricercata. Una tale interpretazione sarebbe, peraltro, contraria ai diritti fondamentali garantiti dal diritto dell'Unione.

26. Il giudice del rinvio ritiene inoltre che, al di là dei motivi di rifiuto facoltativo o obbligatorio previsti dalla decisione quadro, la prassi giudiziaria dimostri che esistono altri motivi di rifiuto impliciti. Ciò avverrebbe quando le condizioni di sostanza o di forma del mandato d'arresto europeo non sono soddisfatte, segnatamente in caso di assenza di un mandato d'arresto nazionale emesso nello Stato membro emittente, situazione di cui trattasi nel procedimento principale.

27. In tali circostanze, la Curtea de Apel Cluj (corte d'appello di Cluj) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, ai fini dell'applicazione dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera c), della decisione quadro, con l'espressione "esistenza di un mandato d'arresto" debba intendersi un mandato d'arresto nazionale (...) emesso secondo le norme di procedura penale dello Stato membro emittente, e pertanto distinto dal mandato d'arresto europeo.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se l'inesistenza di un mandato d'arresto nazionale (...) possa costituire un motivo di non esecuzione implicito del mandato d'arresto europeo».

III – **Valutazione**

A – *Sulla prima questione*

28. Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 8, paragrafo 1, lettera c), della decisione quadro debba essere interpretato nel senso che il mandato d'arresto la cui esistenza deve essere indicata nel modello debba intendersi come un mandato d'arresto nazionale distinto dal mandato d'arresto europeo ed emesso secondo le norme di procedura penale dello Stato membro emittente.

29. Esso solleva tale questione in quanto si trova di fronte a un mandato d'arresto europeo che contiene, alla lettera b), punto 1, del modello, soltanto un riferimento a se stesso, poiché, quando le autorità giudiziarie ungheresi dispongono di gravi indizi che consentono loro di presumere che una persona ricercata ai fini dell'esercizio di un'azione penale si trovi sul territorio di un altro Stato membro, esse emettono direttamente un mandato d'arresto europeo basandosi sull'articolo 25 della legge n. CLXXX del 2012 relativa alla cooperazione in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, il quale dispone che l'ambito di applicazione del mandato d'arresto europeo si estende anche al territorio ungherese.

30. Prima di rispondere a tale questione, mi sembra importante sottolineare che il modello di mandato d'arresto europeo sulla base del quale le autorità giudiziarie ungheresi hanno chiesto alle loro omologhe rumene la consegna del sig. Bob-Dogi contiene non soltanto, alla lettera b), punto 1, un riferimento a quest'ultimo mandato, emesso dal Mátészalkai járásbíróság (tribunale distrettuale di Mátészalka), ma anche, alla lettera b), intitolata «Decisione sulla quale si basa il mandato d'arresto europeo», l'indicazione «Pubblico ministero presso il Nyíregyházi járásbíróság (tribunale di Nyíregyháza) K.11884/2013/4». Osservo che tale doppia indicazione inficia il mandato d'arresto europeo di un'ambiguità originaria quanto all'autore della decisione. Chi ha adottato la decisione di emettere un mandato d'arresto nei confronti del sig. Bob-Dogi? È stato il pubblico ministero presso il Nyíregyházi járásbíróság (tribunale di Nyíregyháza), la cui decisione è stata semplicemente eseguita dal Mátészalkai járásbíróság (tribunale distrettuale di Mátészalka), oppure tale tribunale, su richiesta di detto pubblico ministero? Non è dato saperlo e dubito seriamente che il giudice del rinvio abbia ricevuto una qualsivoglia indicazione certa su tale punto.

31. Anche supponendo che la decisione sia stata adottata dal tribunale, ritengo che l'articolo 8, paragrafo 1, lettera c), della decisione quadro debba essere interpretato nel senso che esso impone che il mandato d'arresto europeo si basi su un mandato d'arresto nazionale distinto, il quale ordini la ricerca e l'arresto della persona perseguita sul territorio dello Stato membro emittente.

32. Tre considerazioni convergenti mi sembrano deporre in tal senso. In primo luogo, un sistema come quello previsto dal diritto ungherese non è conforme all'autonomia concettuale della nozione di mandato d'arresto europeo. In secondo luogo, tale sistema priva la persona ricercata ai fini dell'esercizio di un'azione penale delle garanzie procedurali derivanti dall'emissione di una decisione giudiziaria nazionale che ordina la ricerca e l'arresto di detta persona. In terzo luogo, l'assimilazione del mandato d'arresto europeo a un mandato d'arresto nazionale impedisce, negli Stati membri, quale l'Ungheria, nei quali si applica il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, l'attuazione del controllo di proporzionalità in sede di emissione del mandato d'arresto europeo.

33. Esaminerò successivamente ciascuna di tali considerazioni.

1. L'assimilazione del mandato d'arresto europeo a un mandato d'arresto nazionale non è conforme all'autonomia concettuale della nozione di mandato d'arresto europeo

34. La soluzione adottata dal diritto ungherese deriva da un'assimilazione tra la nozione di mandato d'arresto europeo e quella di mandato d'arresto nazionale, che non appare conforme né alla lettera né allo spirito della decisione quadro.

35. In primo luogo, l'autoreferenzialità risultante dall'emissione di un mandato d'arresto europeo valevole come mandato d'arresto nazionale è contraria alla lettera stessa dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera c), della decisione quadro, secondo cui il mandato d'arresto europeo deve contenere l'indicazione, presentata conformemente al modello contenuto nell'allegato di quest'ultima, «dell'esistenza di una sentenza esecutiva, di un mandato d'arresto o di qualsiasi altra decisione giudiziaria esecutiva che abbia la stessa forza e che rientri nel campo d'applicazione degli articoli 1 e 2».

36. Si deve constatare che né la nozione di «mandato d'arresto» né quella di «decisione giudiziaria esecutiva che abbia la stessa forza» sono definite nella decisione quadro.

37. A tale riguardo occorre ricordare che, in assenza di una tale definizione nel diritto dell'Unione, la determinazione del significato e della portata di dette nozioni dev'essere operata, secondo una giurisprudenza costante della Corte, tenendo conto tanto dei termini della disposizione del diritto dell'Unione di cui trattasi, quanto del contesto di quest'ultima [5].

38. Va rilevato, anzitutto, che il testo dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera c), della decisione quadro utilizza l'espressione «mandato d'arresto», mentre la nozione utilizzata nel suo titolo, nei suoi considerando nonché nei titoli e nel corpo dei suoi articoli [6] per designare il meccanismo di consegna che essa ha lo scopo di disciplinare è quella di «mandato d'arresto europeo».

39. La formulazione del titolo della lettera b) del modello allegato alla decisione quadro conferma l'interpretazione secondo cui quest'ultima opera una distinzione tra la nozione di «mandato d'arresto» e quella di «mandato d'arresto europeo», poiché viene indicato che vi si deve menzionare la decisione sulla quale «si basa» il mandato d'arresto europeo, il che implica chiaramente l'esistenza di una decisione distinta dal mandato d'arresto stesso e che serva da fondamento per quest'ultimo.

40. Tenuto conto di tale distinzione, l'espressione «mandato d'arresto» dev'essere considerata non già un'espressione generica che raggrupperebbe sotto una medesima denominazione sia il mandato d'arresto europeo che i mandati d'arresto nazionali, bensì un'espressione distintiva che designa il solo mandato d'arresto nazionale.

41. Pertanto, contrariamente a quanto sostiene il governo ungherese, dai termini della decisione quadro e del modello allegato a quest'ultima risulta che l'emissione di un mandato d'arresto europeo è subordinata all'esistenza di un mandato d'arresto nazionale sul quale il mandato d'arresto europeo si innesta e che ne costituisce la base giuridica.

42. In secondo luogo, l'assimilazione del mandato d'arresto europeo a un mandato d'arresto nazionale è, a mio avviso, fondamentalmente contraria alla concezione del meccanismo di cooperazione giudiziaria istituito dalla decisione quadro e alla definizione contenuta nell'articolo 1, paragrafo 1, di quest'ultima.

43. È d'uopo ricordare in proposito che la decisione quadro, come la Corte ha ripetutamente rammentato basandosi sull'articolo 1, paragrafi 1 e 2, nonché sui considerando 5 e 7 di quest'ultima, è intesa a «sostituire il sistema multilaterale di estradizione tra gli Stati membri con un sistema di consegna tra autorità giudiziarie delle persone condannate o sospettate, ai fini dell'esecuzione di sentenze o dell'instaurazione di azioni penali, fondato sul principio del reciproco riconoscimento» [7].

44. A tal fine la decisione quadro instaura un nuovo sistema semplificato e più efficace di consegna finalizzato a «facilitare e ad accelerare la cooperazione giudiziaria allo scopo di contribuire a realizzare l'obiettivo assegnato all'Unione di diventare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia fondandosi sull'elevato livello di fiducia che deve esistere tra gli Stati membri» [8].

5 — _ V. sentenza West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

6 — Sebbene, nella sua versione in lingua francese, l'articolo 3, n. 1, della decisione quadro utilizzi l'espressione «mandat d'arrêt (mandato d'arresto)» – mentre esso designa più probabilmente il mandato d'arresto europeo –, l'aggettivo «europeo» figura, tuttavia, in varie altre versioni linguistiche del medesimo (v., in particolare, le versioni in lingua bulgara, spagnola, tedesca, greca, ungherese e neerlandese).

7 — V., in tal senso, sentenza Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punto 27 e giurisprudenza citata).

8 — V., in tal senso, sentenza Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punto 28 e giurisprudenza citata).

45. Il mandato d'arresto europeo è stato quindi concepito come un sistema destinato a sostituirsi alla procedura di estradizione al fine di facilitare la consegna di una persona ricercata che si trovi in uno Stato membro diverso da quello in cui è stato emesso detto mandato. Tale concezione, che funge da base per la decisione quadro, risulta molto chiaramente dalla definizione enunciata all'articolo 1, paragrafo 1, di quest'ultima, la quale dimostra che il mandato d'arresto europeo mira esclusivamente all'arresto della persona ricercata in uno Stato membro diverso dallo Stato membro emittente, in vista della sua consegna a quest'ultimo.

46. Come risulta in particolare dai suoi considerando 5 e 6, la decisione quadro sostituisce a un sistema di cooperazione classico tra Stati sovrani, che comporta l'intervento e la valutazione del potere esecutivo, un meccanismo di cooperazione tra autorità giudiziarie nazionali destinato a garantire la libera circolazione delle decisioni in materia penale in uno spazio giudiziario comune, di cui il principio di riconoscimento reciproco costituisce il «fondamento».

47. Sebbene la decisione quadro presenti diverse manifestazioni di tale emancipazione certa del mandato d'arresto europeo rispetto alla concezione tradizionale dell'estradizione, quali, in particolare, il carattere giudiziario del procedimento, l'abbandono della regola della non estradizione dei cittadini e la rinuncia parziale al dogma della doppia incriminazione, occorre tuttavia rilevare che il legislatore dell'Unione non ha abolito tutti i meccanismi di consegna tra gli Stati membri creando un sistema di riconoscimento automatico dei mandati d'arresto nazionali, che potrebbero in tal modo circolare liberamente in tutto lo spazio giudiziario europeo.

48. La decisione quadro corrisponde, in definitiva, a un grado intermedio nella realizzazione progressiva e nell'approfondimento del principio di riconoscimento reciproco, il che si traduce, in particolare, nel fatto che il mandato d'arresto europeo è concepito come lo strumento di un procedimento nazionale, la cui emissione rimane condizionata all'esistenza di un titolo esecutivo nazionale preesistente [9].

49. È significativo, a tale riguardo, che, nel corso del procedimento legislativo conclusosi con l'adozione della decisione quadro, l'espressione «l'esistenza di una sentenza definitiva o di qualsiasi altra decisione giudiziaria esecutiva» [10], che figurava all'articolo 6, lettera c), della proposta di decisione quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri [11], è stata sostituita dall'espressione «indicazione dell'esistenza di una sentenza esecutiva, di un mandato d'arresto o di qualsiasi altra decisione giudiziaria esecutiva che abbia la stessa forza», la quale elimina il carattere opzionale di tale indicazione.

50. A mio avviso, l'espressione «mandato d'arresto europeo» designa, in definitiva, lo strumento originale creato dalla decisione quadro, per mezzo del quale l'autorità giudiziaria emittente richiede l'esecuzione della decisione nazionale nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e che, con le indicazioni obbligatorie in esso contenute, consente all'autorità giudiziaria di esecuzione di verificare l'esistenza stessa del mandato nonché la sua regolarità formale alla luce dei requisiti derivanti dalla decisione quadro.

51. Strumento con il quale l'autorità giudiziaria di uno Stato membro chiede all'autorità giudiziaria di un altro Stato membro la consegna della persona ricercata, il mandato d'arresto europeo non si confonde quindi con l'ordine di ricerca e di arresto per la cui esecuzione viene emesso. In altri termini, esso costituisce un atto che consente l'esecuzione nello spazio giudiziario europeo di una decisione giudiziaria esecutiva che ordina l'arresto della persona ricercata. Pertanto, lungi dal

9 — D'altronde, la tappa successiva di tale processo consisterebbe non già nel sopprimere il mandato d'arresto nazionale, come prevede il diritto ungherese, bensì nel fare in modo che il mandato d'arresto nazionale possa circolare liberamente in tutto lo spazio giudiziario europeo.

10 — N.d.T.: Il ragionamento dell'avvocato generale è basato sulla versione in lingua francese della proposta di decisione quadro di cui trattasi, che così recita: «le fait qu'il existe *ou non* un jugement définitif ou toute autre décision judiciaire exécutoire».

11 — COM(2001) 522 definitivo.

condividere l'affermazione del governo austriaco secondo cui il mandato d'arresto europeo «è (...) anche un mandato d'arresto», ritengo, al contrario, che la natura particolare di tale strumento di cooperazione giudiziaria escluda che l'estensione del suo ambito di applicazione al territorio dello Stato membro emittente, in forza della legge nazionale di quest'ultimo, possa ovviare alla mancata emissione di un mandato d'arresto nazionale o di qualsiasi altro titolo esecutivo che abbia la stessa forza, la quale priva il mandato d'arresto europeo della sua base giuridica.

52. Tale mancanza di base giuridica è tanto più inaccettabile in quanto priva la persona ricercata delle garanzie procedurali che afferiscono all'emissione di una decisione giudiziaria nazionale e si aggiungono alle garanzie connesse al procedimento di mandato d'arresto europeo.

2. L'estensione dell'ambito di applicazione del mandato d'arresto europeo al territorio dello Stato membro emittente priva la persona ricercata ai fini dell'esercizio di un'azione penale delle garanzie procedurali derivanti dall'emissione di una decisione giudiziaria nazionale

53. All'udienza, in risposta al quesito posto dalla Corte, vertente precisamente sul punto se la procedura cosiddetta «semplificata» di cui trattasi nel procedimento principale sia tale da limitare le garanzie di diritto nazionale che tutelano la persona ricercata, il governo ungherese ha negato qualsiasi rischio di limitazione di siffatte garanzie, sostenendo, da un lato, che, a differenza del mandato d'arresto nazionale, che può essere emesso non solo da un giudice, ma anche dalla polizia o dal pubblico ministero, il mandato d'arresto europeo può essere emesso soltanto da un giudice e, dall'altro, che le condizioni afferenti alla sua emissione sono più rigorose di quelle che disciplinano l'emissione del mandato d'arresto nazionale.

54. Lungi dal rassicurarmi, tali spiegazioni rafforzano piuttosto la mia inquietudine, che ho già lasciato trasparire, per i rischi di indebolimento dei diritti della difesa generati dall'assenza di una decisione giudiziaria nazionale che serva da fondamento per il mandato d'arresto europeo.

55. A mio avviso, il drastico inquadramento dei motivi di non esecuzione del mandato d'arresto europeo presuppone che esistano, quale contropartita, garanzie procedurali concrete ed effettive dei diritti della difesa nello Stato membro di emissione del mandato d'arresto europeo, senza le quali s'incrinerebbe l'indispensabile equilibrio, insito nella costruzione di uno spazio giudiziario europeo, tra i requisiti di efficacia della giustizia penale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali.

56. Orbene, la condizione relativa all'esistenza di un mandato d'arresto nazionale distinto dal mandato d'arresto europeo, lungi dal costituire la mera espressione di un formalismo puntiglioso e inutile, rappresenta, al contrario, una garanzia essenziale per il mantenimento di detto equilibrio nel sistema della decisione quadro.

57. Tale condizione è indispensabile per l'esistenza della fiducia reciproca e per il rispetto dei diritti della persona ricercata.

58. In primo luogo, la fiducia reciproca postula l'esistenza di un mandato d'arresto nazionale.

59. Il principio del riconoscimento reciproco, sul quale è basato il sistema del mandato d'arresto europeo, si fonda a sua volta sulla fiducia reciproca che, secondo la formula della sentenza West [12], «deve esistere» tra gli Stati membri [13]. Nella sentenza F. [14], la Corte ha precisato che la fiducia reciproca tra gli Stati membri riguarda il fatto che i rispettivi ordinamenti giuridici nazionali sono in grado di fornire «una tutela equivalente ed effettiva dei diritti fondamentali, riconosciuti a livello dell'Unione, in particolare nella Carta [dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la "Carta")]» [15].

60. Il processo di riconoscimento reciproco si basa quindi sull'idea secondo cui non è necessario che una decisione giudiziaria la cui esecuzione ha luogo in uno Stato membro soddisfi tutte le condizioni di procedura e di merito prescritte in tale Stato membro, se essa rispetta le norme equivalenti dello Stato membro in cui è stata emessa. Come osserva giustamente la Commissione europea, nel sistema di consegna previsto dalla decisione quadro, il riconoscimento reciproco si fonda sul presupposto che tutti i mandati d'arresto europei si basino su un mandato d'arresto nazionale o su una decisione giudiziaria esecutiva che abbia la stessa forza, adottati secondo le norme di procedura penale applicabili nello Stato membro interessato.

61. L'esistenza di un mandato d'arresto nazionale per la cui esecuzione viene emesso il mandato d'arresto europeo consente così di fornire alle autorità giudiziarie degli altri Stati membri la garanzia che siano soddisfatte tutte le condizioni previste dalla legge nazionale per poter ordinare l'arresto e la detenzione di una persona ricercata ai fini dell'esercizio di un'azione penale. Senza tale garanzia minima, anziché la fiducia reciproca che deve presiedere ai rapporti tra le autorità giudiziarie emittenti e le autorità giudiziarie di esecuzione, il sistema semplificato di consegna susciterebbe la sfiducia reciproca.

62. La condizione relativa all'esistenza di una decisione giudiziaria nazionale non risponde pertanto a un'esigenza puramente formale, che deriva da un'interpretazione letterale della decisione quadro. Nell'imporre che il mandato d'arresto europeo sia basato su un fondamento procedurale comune costituito da una decisione giudiziaria nazionale che garantisca l'intervento di un giudice indipendente e imparziale per l'emissione di una misura coercitiva, essa attribuisce un contenuto sostanziale minimo al principio di protezione effettiva ed equivalente e consente, di conseguenza, l'incarnazione giuridica concreta del principio della fiducia reciproca che, per esistere realmente, non può restare relegato allo stadio di formula litanica e incantatoria.

63. A tale riguardo occorre sottolineare che, sebbene il principio della fiducia reciproca si rivolga anzitutto agli Stati membri, ai quali impone di fidarsi reciprocamente malgrado le differenze tra le rispettive legislazioni nazionali, tale principio presenta anche, per il giudice, una dimensione complementare di regola di interpretazione degli obblighi che derivano, per gli Stati membri, dagli strumenti volti a istituire progressivamente uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia [16]. A mio avviso, la fiducia reciproca impone di conferire una portata sostanziale al requisito dell'esistenza di una decisione giudiziaria che serva da fondamento per il mandato d'arresto europeo, risultante dall'articolo 8 della decisione quadro.

64. In secondo luogo, il rispetto dei diritti della persona ricercata presuppone l'esistenza di un mandato d'arresto nazionale.

12 — C-192/12 PPU, EU:C:2012:404.

13 — Punto 53.

14 — C-168/13 PPU, EU:C:2013:358.

15 — Punto 50.

16 — V. in particolare, in tal senso, De Schutter, O., «La contribution du contrôle juridictionnel à la confiance mutuelle», *La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen/Mutual Trust in the European Criminal Area*, Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles (ULB), Bruxelles, 2005, pag. 79, specialmente pag. 103, il quale ravvisa nel principio di reciproco riconoscimento un principio che svolge un ruolo equivalente a quello del principio di leale collaborazione.

65. Occorre tener presente che il mandato d'arresto, per definizione, comporta non soltanto un ordine d'arresto, ma anche un ordine di detenzione. Esso non può essere assimilato a una misura di custodia nell'ambito di un fermo di polizia, ad esempio nel corso di un'indagine. Infatti, l'esecuzione di tale mandato comporterà, per sua natura, a causa dei termini incomprimibili derivanti, segnatamente, dalle condizioni giuridiche e materiali della sua attuazione, un periodo di detenzione che il testo, d'altronde, assimila all'inizio dell'esecuzione della pena oppure a una misura di carcerazione preventiva, poiché il periodo di detenzione in tal modo scontato dovrà essere dedotto dalla pena da eseguire o, a seconda dei casi, da quella che sarà pronunciata con la sentenza [17].

66. L'esistenza di un mandato d'arresto nazionale che serva da fondamento per il mandato d'arresto europeo dev'essere intesa, pertanto, come l'espressione del principio di legalità, il quale implica che il potere di coercizione in virtù del quale viene emesso un ordine di ricerca, di arresto e di detenzione non possa essere esercitato al di fuori dei limiti legali, determinati dal diritto nazionale di ciascuno Stato membro, entro i quali l'autorità pubblica è autorizzata a ricercare, a perseguire e a giudicare le persone sospettate di aver commesso un reato.

67. Il regime giuridico applicabile all'esecuzione di un mandato d'arresto europeo come quello di cui trattasi nel procedimento principale non soddisfa tale requisito fondamentale.

68. Occorre constatare, anzitutto, che detto regime è caratterizzato da una considerevole ambiguità. Ci si chiede cosa significhi concretamente la disposizione secondo la quale l'ambito di applicazione del mandato d'arresto europeo «si estende anche al territorio dell'Ungheria».

69. Interpretata letteralmente, tale disposizione significa che il mandato d'arresto europeo si applica al territorio ungherese pur continuando a seguire il regime giuridico che gli è proprio. Facciamo l'esempio – senza ricadere in un mero caso di scuola – che una persona in fuga, nei cui confronti le autorità giudiziarie ungheresi abbiano emesso un mandato d'arresto europeo valevole come mandato d'arresto nazionale credendo che essa si trovasse all'estero, sia in conclusione fermata sul territorio ungherese. Quali saranno le norme da applicare? Se ci si attiene alla lettera della disposizione nazionale, l'atto che serve da fondamento per l'arresto conserva la natura giuridica di un mandato d'arresto europeo, i cui effetti sono semplicemente «estesi» al territorio nazionale. Ne consegue che il regime giuridico proprio di tale mandato dovrebbe applicarsi sul territorio ungherese, come si applicherebbe sul territorio di un altro Stato membro. Ci si chiede se ciò significhi che le autorità giudiziarie ungheresi debbano essere considerate al tempo stesso autorità emittenti e autorità di esecuzione, che la persona ricercata disponga, una volta arrestata, dei diritti riconosciuti dalla decisione quadro e, di conseguenza, che essa possa rifiutarsi di acconsentire alla propria consegna, beneficiare o rinunciare a beneficiare della regola della specialità. Ci si chiede inoltre se debbano essere rispettati i termini applicabili all'esecuzione di un mandato d'arresto europeo. Tali diversi interrogativi mostrano che l'estensione dell'ambito di applicazione di un mandato d'arresto europeo al territorio dello Stato membro emittente delinea un regime giuridico dai contorni particolarmente vaghi, che non soddisfa affatto l'imperativo della certezza del diritto.

70. È solo forzando in certa misura i termini della disposizione ungherese che estende l'ambito di applicazione del mandato d'arresto europeo al territorio ungherese che è possibile darne una lettura conforme a quella del governo ungherese, secondo la quale il mandato d'arresto europeo ha la natura giuridica di un mandato d'arresto nazionale in Ungheria e quella di un mandato d'arresto europeo negli altri Stati membri.

17 — V. articolo 26, paragrafo 1, della decisione quadro.

71. Tuttavia, anche seguendo il governo ungherese in tale lettura, il regime giuridico di detto mandato – che, quale Giano bifronte, presenta il duplice volto di un mandato d'arresto nazionale sul territorio dello Stato membro emittente e di un mandato d'arresto europeo su quello degli altri Stati membri – rimane caratterizzato da una considerevole ambiguità.

72. In primo luogo, poiché, come ho sottolineato in precedenza, il mandato d'arresto europeo è uno strumento di cooperazione giudiziaria che non costituisce un ordine di ricerca e di arresto della persona interessata sul territorio dello Stato membro emittente, tale regime snatura l'oggetto del mandato d'arresto europeo e lo priva di base giuridica.

73. In secondo luogo, e di conseguenza, la persona ricercata è in tal modo privata, in mancanza di un atto impugnabile diverso dal mandato d'arresto europeo, della possibilità di contestare, nello Stato membro emittente, la legittimità del proprio arresto e della propria detenzione alla luce delle disposizioni di detto Stato. Poiché l'autorità giudiziaria dell'esecuzione è competente soltanto per statuire sui motivi di non esecuzione previsti dalla decisione quadro, un intero aspetto della legittimità dell'arresto e della detenzione rischia così di sfuggire a qualsiasi sindacato giurisdizionale.

74. Vero è che il procedimento penale esula dall'ambito di applicazione della decisione quadro e del diritto dell'Unione. Tuttavia, gli Stati membri restano soggetti all'obbligo di rispettare i diritti fondamentali quali sanciti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, o dal loro diritto nazionale [18], ivi compreso il diritto a un ricorso effettivo sancito dagli articoli 13 di tale Convenzione e 47 della Carta. Orbene, l'emissione di un mandato d'arresto europeo non può esonerare gli Stati membri dal rispetto delle garanzie procedurali previste dal loro diritto nazionale qualora si decida di privare una persona della libertà.

75. A mio avviso, è proprio per neutralizzare il rischio di privazione delle garanzie inerenti all'intervento di un giudice, guardiano delle libertà individuali, che il legislatore dell'Unione ha previsto che il mandato d'arresto europeo dovesse fondarsi sull'esistenza di una decisione giudiziaria adottata secondo le norme procedurali dello Stato membro emittente.

76. Inoltre, l'emissione di un unico mandato valevole al contempo come mandato d'arresto europeo e come mandato d'arresto nazionale priva gli Stati membri di esecuzione della garanzia che lo Stato membro emittente abbia attuato un controllo di proporzionalità.

3. L'emissione di un mandato d'arresto europeo valevole come mandato d'arresto nazionale rischia di impedire l'attuazione del controllo di proporzionalità in sede di emissione del mandato d'arresto europeo

77. La questione del controllo di proporzionalità costituisce una delle principali difficoltà che il sistema del mandato d'arresto europeo si è trovato ad affrontare dal momento della sua attuazione.

18 — _ V. sentenza F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, punto 48).

78. La Commissione, nella sua relazione sull'attuazione dal 2007 della decisione quadro [19], ha rilevato che la fiducia nell'applicazione del mandato d'arresto europeo era stata messa in discussione dal problema ricorrente di mandati emessi spesso per la consegna di persone ricercate per reati minori [20]. Essa ha affermato, inoltre, che si produce un effetto sproporzionato sulla libertà delle persone ricercate «[q]uando mandati d'arresto europei vengono emessi per casi in cui una misura detentiva cautelare risulterebbe inappropriata» [21].

79. Il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 27 febbraio 2014 recante raccomandazioni alla Commissione sul riesame del mandato d'arresto europeo [22], ha raccomandato che, in sede di emissione del mandato d'arresto europeo, l'autorità competente «valut[i] attentamente la necessità della misura richiesta, sulla base di tutti i fattori e le circostanze pertinenti, tenendo conto dei diritti del sospetto o dell'imputato e della disponibilità di un'adeguata misura alternativa meno invasiva, al fine di conseguire gli obiettivi fissati» [23].

80. Il Consiglio, nella sua relazione finale sul quarto ciclo di valutazioni reciproche, intitolata «L'applicazione pratica del mandato d'arresto europeo e delle corrispondenti procedure di consegna tra Stati membri», adottata il 4 e 5 giugno 2009 [24], ha esaminato la questione dell'introduzione di un criterio di proporzionalità «inteso come un controllo supplementare, che si aggiunge alla verifica riguardante la soglia richiesta e che consente di valutare l'opportunità di emettere un mandato d'arresto europeo tenuto conto delle circostanze del caso» [25]. Nella sua raccomandazione n. 9 indirizzata agli Stati membri, il Consiglio ha incaricato i suoi organi preparatori di proseguire le discussioni sull'istituzione di un requisito di proporzionalità, con l'obiettivo di pervenire a una soluzione coerente a livello dell'Unione.

81. In seguito, nella sessione del 3 e 4 giugno 2010, il Consiglio ha deciso di modificare il manuale europeo sull'emissione del mandato d'arresto europeo [26] al fine di includere, al punto 3 di detto manuale, taluni criteri da applicare nell'emissione di tale mandato.

82. A seguito della modifica, vi si legge che, «data la gravità delle conseguenze dell'esecuzione di un mandato d'arresto europeo per quanto riguarda le restrizioni alla libertà fisica e di circolazione della persona ricercata, le autorità competenti, prima di decidere l'emissione del mandato, dovrebbero prendere in considerazione la proporzionalità valutando una serie di importanti fattori, tra cui in particolare la gravità del reato, la possibilità di arrestare la persona sospettata[,] la probabile sanzione imposta qualora la persona ricercata sia riconosciuta colpevole del reato di cui è accusata [e] la garanzia dell'effettiva protezione del pubblico e la presa in considerazione degli interessi delle vittime del reato». Inoltre, è riportato che «[n]on si dovrebbe scegliere il mandato d'arresto europeo laddove la misura coercitiva che sembra proporzionata, adeguata e applicabile al caso in questione non è una misura preventiva privativa della libertà».

83. Aggiungo che il Consiglio ha espressamente sancito il requisito di proporzionalità nella sua decisione 2007/533/GAI, del 12 giugno 2007, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) [27], il cui articolo 21 dispone che, prima di effettuare una segnalazione, lo Stato membro verifica se «l'adeguatezza, la pertinenza e l'importanza

19 — Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione dal 2007 della decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri [COM(2011) 175 definitivo].

20 — V. punto 5 di tale relazione.

21 — Idem.

22 — Documento T7-0174/2014.

23 — V. allegato della risoluzione di cui trattasi.

24 — Documento 8302/4/09 REV 4 – Crimorg 55 COPEN 68 EJN 24 Eurojust 20.

25 — V. punto 3.9 di tale relazione.

26 — Documento 17195/1/10 REV 1 – COPEN 275 EJN 72 Eurojust 139; in prosieguo: il «manuale».

27 — GU L 205, pag. 63.

del caso giustificano l'inserimento della segnalazione nel SIS II». Poiché la segnalazione nel SIS può, ai sensi dell'articolo 9 della decisione quadro, equivalere a un mandato d'arresto europeo, tale disposizione determina l'ingresso del controllo di proporzionalità del mandato in parola nel diritto positivo.

84. Tuttavia, la stessa decisione quadro non prescrive espressamente alle autorità giudiziarie emittenti di effettuare un controllo di proporzionalità e, d'altronde, il punto 3 del manuale precisa che «[è] ovvio che la decisione quadro (...) non comporta l'obbligo per lo Stato membro emittente di effettuare un controllo di proporzionalità e che la legislazione degli Stati membri svolge un ruolo fondamentale al riguardo». Il controllo di proporzionalità da parte dell'autorità giudiziaria di emissione risulterebbe quindi da una «interpretazione (...) *coerente* con le disposizioni della decisione quadro (...) e con la filosofia generale soggiacente alla sua attuazione» [28].

85. Il controllo di proporzionalità da parte dell'autorità giudiziaria emittente si baserebbe non già sulla natura vincolante della decisione quadro, bensì soltanto su un consenso ampiamente diffuso tra gli Stati membri e condiviso dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione. Esso sarebbe semplicemente «coerente» con la decisione quadro, senza essere imposto da quest'ultima.

86. Tanto respingo tale affermazione, che mi sembra erronea, quanto mi convince l'indicazione secondo cui il manuale si limita a formulare «osservazioni» che hanno «semplicemente» il valore di «raccomandazioni» [29].

87. A mio avviso la decisione quadro ha valore vincolante sia quando impone un controllo di proporzionalità nella fase di emissione del mandato d'arresto europeo, sia quando vieta, in linea di principio, un siffatto controllo nella fase dell'esecuzione di tale mandato, fatte salve circostanze eccezionali.

88. Principio generale del diritto dell'Unione, oggi espresso dall'articolo 5 TUE, il principio di proporzionalità è menzionato dal considerando 7 della decisione quadro, il quale enuncia che, in ottemperanza a tale principio, quest'ultima si limita a quanto è necessario per conseguire l'obiettivo di sostituire il sistema multilaterale di estradizione creato sulla base della convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957.

89. Inoltre, l'articolo 1, paragrafo 3, della decisione quadro, ricorda che l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i fondamentali principi giuridici sanciti dall'articolo 6 TUE e riprodotti nella Carta non può essere modificato per effetto della medesima decisione quadro.

90. Orbene, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, possono essere apportate limitazioni ai diritti e alle libertà riconosciuti da quest'ultima solo laddove esse, «[*n*]*el rispetto del principio di proporzionalità*, (...) siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui» [30].

91. In materia penale detto principio di proporzionalità trova la propria espressione particolare nel principio di proporzionalità dei reati e delle pene sancito dall'articolo 49 della Carta.

28 — Il corsivo è mio.

29 — V. nota 1 del manuale.

30 — Il corsivo è mio.

92. Al di là di tali riferimenti generali al principio di proporzionalità, l'articolo 2, paragrafo 1, della decisione quadro, nel definire l'ambito di applicazione materiale del mandato d'arresto europeo, affronta indirettamente, ma precisamente, la questione della valutazione della proporzionalità della decisione di emissione di un siffatto mandato, prevedendo che quest'ultimo può essere emesso, ai fini di un'azione penale, soltanto per fatti puniti dalle leggi dello Stato membro emittente con una pena o con una misura di sicurezza privative della libertà della durata massima non inferiore a dodici mesi e, qualora si tratti dell'esecuzione di tali misure, per condanne di durata non inferiore a quattro mesi.

93. Tuttavia, l'emissione di un mandato d'arresto europeo in conformità alle prescrizioni di tale articolo 2 non esclude necessariamente qualsiasi violazione del principio di proporzionalità. Come dimostra l'elencazione, non esaustiva, dei fattori da prendere in considerazione contenuta nel manuale, l'effettiva attuazione di un controllo di proporzionalità presuppone, infatti, una valutazione in concreto in funzione delle circostanze particolari del singolo caso.

94. A mio avviso la decisione quadro impone l'obbligo di procedere a un siffatto controllo nella fase di emissione del mandato d'arresto europeo, senza che si possa fondatamente obiettare che le condizioni di emissione rientrano nella competenza esclusiva degli Stati membri in materia penale.

95. In primo luogo, tale obiezione nega la distinzione che occorre precisamente operare tra il mandato d'arresto europeo e il mandato d'arresto nazionale che ne costituisce il fondamento. Se, da un lato, le condizioni di emissione del mandato d'arresto nazionale rientrano effettivamente nella competenza degli Stati membri in materia penale, dall'altro, il mandato d'arresto europeo è, invece, uno strumento creato e disciplinato dal diritto dell'Unione, segnatamente per quanto riguarda le sue condizioni di emissione, come dimostra l'articolo 2, paragrafo 1, della decisione quadro, il quale stabilisce i casi in cui un mandato d'arresto europeo «può essere emesso». La decisione quadro fa, della decisione di estendere l'ambito di applicazione territoriale di un mandato d'arresto nazionale allo spazio giudiziario europeo mediante l'emissione di un mandato d'arresto europeo, un atto di giurisdizione che rientra nel diritto dell'Unione. Una disposizione di uno Stato membro che stabilisca, in applicazione della decisione quadro, le condizioni di emissione del mandato d'arresto europeo non può quindi esulare dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione per il solo fatto che essa rientra nel diritto penale di tale Stato [31].

96. In secondo luogo, ricordo che la decisione quadro mira a sostituire all'estradizione un sistema di consegna tra le autorità giudiziarie, basato sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri nei loro rispettivi sistemi di giustizia penale. Tale fiducia si basa sull'idea che ciascuno degli Stati membri deve accettare l'applicazione del diritto penale vigente negli altri Stati membri, ancorché l'attuazione del proprio diritto nazionale porterebbe a una soluzione diversa. Nella misura in cui il sistema della decisione quadro si basa su una cooperazione da giudice a giudice, è l'esercizio comune e uniforme, da parte di tutti i giudici dello spazio giudiziario europeo, di un controllo di proporzionalità che consente l'accettazione di tali differenze. In altri termini, la fiducia che l'autorità giudiziaria di esecuzione del mandato d'arresto europeo è tenuta ad accordare a valle si basa sul fatto che il sistema di consegna le fornisce la garanzia che l'autorità giudiziaria emittente ha già esercitato a monte il proprio controllo di proporzionalità, senza che la propria competenza sia legata alla decisione del potere esecutivo o di un'autorità amministrativa.

31 — Rilevo, per analogia, che da giurisprudenza costante della Corte risulta che il diritto dell'Unione impone limiti alla competenza degli Stati membri in materia penale, dato che una normativa in tale campo non può, in particolare, limitare le libertà fondamentali garantite dal diritto dell'Unione (v. sentenza Dickinger e Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582).

97. Giungo pertanto alla conclusione che un controllo di proporzionalità deve poter essere effettuato dall'autorità giudiziaria che emette il mandato d'arresto europeo. Lungi da me l'idea di indebolire, con tale conclusione, l'efficacia del mandato d'arresto europeo e di consentire ai presunti autori di reati di restare impuniti oltrepassando le frontiere. Imporre un siffatto controllo rafforza, al contrario, l'efficacia di tale sistema, evitando la moltiplicazione dei mandati d'arresto europei in occasione di azioni penali per le quali potrebbero essere prese in considerazione altre misure meno costose e consentendo così ai servizi di polizia e alla giustizia di concentrare i loro sforzi nella lotta contro i reati più gravi.

98. Orbene, un sistema come quello del diritto ungherese, che si basa sull'emissione di una sola decisione valevole al contempo come mandato d'arresto europeo e come mandato d'arresto nazionale, priva l'autorità giudiziaria emittente, vincolata dal principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, della possibilità di esercitare il suo controllo di proporzionalità, trasformandola in mera cinghia di trasmissione dei servizi di polizia o del pubblico ministero.

99. A tale riguardo, occorre rilevare che, nella tabella contenuta nella parte VIII del documento di lavoro della Commissione dell'11 aprile 2011 [32], alla domanda relativa all'esistenza di un test di proporzionalità, la risposta è stata, per quanto riguarda l'Ungheria: «No (principio dell'obbligatorietà)».

100. Il procedimento principale illustra perfettamente gli ostacoli che l'applicazione del principio di proporzionalità consentirebbe di evitare.

101. Dalle informazioni contenute nella decisione di rinvio risulta, infatti, che il sig. Bob-Dogi aveva un indirizzo in Romania noto alle autorità giudiziarie ungheresi che gli hanno inviato una citazione a comparire per il 2 dicembre 2014 con lettera raccomandata che il sig. Bob-Dogi non contesta di aver ricevuto, tuttavia soltanto il 5 dicembre 2014. Inoltre, dalla requisitoria del pubblico ministero ungherese risulta che il Mátészalkai járásbíróság (tribunale distrettuale di Mátészalka) è stato invitato ad infliggere al sig. Bob-Dogi una sanzione pecuniaria penale e a vietargli la guida di veicoli a motore sulle strade pubbliche. È lecito dubitare seriamente, in tali circostanze, della proporzionalità della decisione di emettere un mandato d'arresto europeo, a maggior ragione più di tredici mesi dopo i fatti addebitati all'interessato.

102. Ciò posto, in ogni caso, non posso che constatare che il sistema semplificato di consegna previsto dal diritto ungherese, che sopprime qualsiasi garanzia riguardo allo svolgimento di un controllo di proporzionalità da parte dell'autorità giudiziaria emittente, non è conforme alla decisione quadro.

103. Vorrei precisare la portata della mia analisi. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, quest'ultima porta a rimettere in discussione il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale soltanto a partire dal momento in cui si decida di estendere, mediante l'emissione di un mandato d'arresto europeo, la portata geografica di un mandato d'arresto nazionale allo spazio giudiziario europeo. È solo in tale ipotesi, corrispondente all'attuazione del diritto dell'Unione, che, a mio avviso, al fine di garantire l'effettività del meccanismo di consegna istituito dalla decisione quadro, quest'ultima dev'essere interpretata nel senso che essa impone all'autorità giudiziaria emittente di eseguire un controllo di proporzionalità.

104. Per tutte le ragioni sin qui esposte, propongo alla Corte di rispondere alla prima questione dichiarando che la decisione quadro autorizza l'emissione di un mandato d'arresto europeo soltanto per l'esecuzione di un mandato d'arresto nazionale distinto o di un'altra decisione giudiziaria esecutiva dotata della stessa forza, che ordinino la ricerca e l'arresto della persona perseguita e siano adottati in conformità alle norme di procedura penale dello Stato membro emittente.

32 — Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la terza relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione dal 2007 della decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri [SEC(2011) 430 definitivo].

B – *Sulla seconda questione*

105. Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la mancata indicazione dell'esistenza di un mandato d'arresto nazionale sul quale si fondi il mandato d'arresto europeo costituisca un motivo di non esecuzione di quest'ultimo.

106. Come la Corte ha ripetutamente dichiarato, l'economia della decisione quadro è sottesa dal principio del riconoscimento reciproco, il quale, costituendo la «pietra angolare» della cooperazione giudiziaria, implica, a norma dell'articolo 1, paragrafo 2, della decisione quadro, che gli Stati membri sono tenuti in linea di principio a dar corso ad un mandato d'arresto europeo. Questi ultimi possono pertanto rifiutare l'esecuzione di un tale mandato soltanto per i motivi di non esecuzione previsti agli articoli da 3 a 4 bis della decisione quadro e possono subordinare la sua esecuzione soltanto alle condizioni di cui all'articolo 5 di quest'ultima [33].

107. Sebbene l'architettura di tali disposizioni non lasci spazio ad alcun altro motivo di non esecuzione, occorre rilevare, tuttavia, che esse hanno esclusivamente lo scopo di stabilire i casi nei quali l'autorità giudiziaria dello Stato membro di esecuzione – alla quale sia stato trasmesso un mandato d'arresto europeo che, regolarmente emesso, produce i propri effetti – è, nondimeno, esonerata dal porlo in esecuzione. In altri termini, esse si basano sul presupposto secondo il quale l'atto la cui esecuzione è neutralizzata risponde alla definizione di mandato d'arresto europeo enunciata all'articolo 1 della decisione quadro e soddisfa i requisiti di contenuto e di forma previsti all'articolo 8 di quest'ultima.

108. Orbene, così non avviene nel caso di un mandato d'arresto europeo che non sia stato emesso per l'esecuzione di un mandato d'arresto nazionale o di un'altra decisione giudiziaria esecutiva che abbia la stessa forza.

109. L'inesistenza di una base giuridica nazionale costituisce non già un'irregolarità formale che può essere sanata avvalendosi del quadro di cooperazione previsto dall'articolo 15, paragrafo 2, della decisione quadro, bensì un'irregolarità sostanziale che squalifica l'atto quale mandato d'arresto europeo.

110. Ne deduco che l'autorità giudiziaria di esecuzione non può eseguire un atto qualificato come mandato d'arresto europeo che non sia stato emesso per l'esecuzione di un mandato d'arresto nazionale o di un'altra decisione giudiziaria esecutiva che abbia la stessa forza.

IV – **Conclusione**

111. Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, propongo di rispondere come segue alle questioni pregiudiziali sollevate dalla Curtea de Apel Cluj (corte d'appello di Cluj):

L'articolo 8 della 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, come modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009, letto alla luce dei principi di legalità e di proporzionalità, deve essere interpretato nel senso che:

— un mandato d'arresto europeo può essere emesso soltanto per l'esecuzione di un mandato d'arresto nazionale distinto o di un'altra decisione giudiziaria esecutiva dotata della stessa forza, che ordinino la ricerca e l'arresto della persona perseguita e siano adottati in conformità alle norme di procedura penale dello Stato membro emittente;

33 — V., in tal senso, sentenze West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, punto 55); Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, punto 38), e F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, punto 36).

— qualora così non avvenga, l'autorità giudiziaria di esecuzione deve rifiutare di eseguire l'atto quale mandato d'arresto europeo.