Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 17 settembre 2019 [1]

Causa C-489/19 PPU

NJ (Procura di Vienna)
Procedimento penale
con l'intervento di:
Generalstaatsanwaltschaft Berlin

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Kammergericht Berlino (Tribunale superiore del Land, Berlino, Germania)]

«Rinvio pregiudiziale – Procedimento pregiudiziale d'urgenza – Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale – Mandato d'arresto europeo – Decisione quadro 2002/584/GAI – Articolo 6, paragrafo 1 – Autorità giudiziaria emittente – Indipendenza della procura rispetto al potere esecutivo – Criteri di valutazione – Mandato d'arresto europeo emesso da un procuratore e convalidato, a seguito di un controllo esaustivo, da un tribunale ordinario prima della sua attuazione»

1. Nella sentenza OG e PI [2], pronunciata dalla Grande Sezione, la Corte ha dichiarato che la nozione di «autorità giudiziaria emittente», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584/GAI [3], deve essere interpretata nel senso che essa non ricomprende le procure di uno Stato membro che siano esposte al rischio di essere soggette a ordini o a istruzioni individuali da parte del potere esecutivo nell'ambito dell'adozione di una decisione relativa all'emissione di un mandato d'arresto europeo. Con la sua domanda di pronuncia pregiudiziale, il Kammergericht Berlin (Tribunale superiore del Land, Berlino, Germania), investito di una domanda di consegna promanante dalle autorità austriache, interpella la Corte sull'applicazione di tale requisito di indipendenza e sui criteri di valutazione da adottare nel caso di specie, che riguarda un mandato d'arresto europeo emesso da una procura ed autorizzato preliminarmente da un giudice [4].

1 Lingua originale: il francese.

2 Sentenza del 27 maggio 2019 (Procure di Lubecca e Zwickau) (C-508/18 e C-82/19 PPU; in prosieguo: la «sentenza OG e PI», EU:C:2019:456).

3 Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (GU 2002, L 190, pag. 1), come modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio del 26 febbraio 2009 (GU 2009, L 81, pag. 24) (in prosieguo: la «decisione quadro 2002/584»).

4 Occorre segnalare tre domande di pronuncia pregiudiziale (C-625/199 PPU, C-626/19 PPU e C-627/199 PPU) introdotte il 22 agosto 2019 da uno stesso organo giurisdizionale (il rechtbank Amsterdam, Tribunale di Amsterdam, Paesi Bassi), aventi ad oggetto la medesima problematica giuridica.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

La decisione quadro 2002/584

2. Ai considerando della decisione quadro 2002/584, il legislatore dell'Unione formula le seguenti affermazioni:

«(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.

(…)

(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. L'attuazione di tale meccanismo può essere sospesa solo in caso di grave e persistente violazione da parte di uno Stato membro dei principi sanciti all'articolo 6, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, constatata dal Consiglio in applicazione dell'articolo 7, paragrafo 1, dello stesso trattato, e con le conseguenze previste al paragrafo 2 dello stesso articolo.

(…)

(12) La presente decisione quadro rispetta i diritti fondamentali ed osserva i principi sanciti dall'articolo 6 del trattato sull'Unione europea e contenuti nella [Carta], segnatamente il capo VI (…)».

3. L'articolo 1 di tale decisione quadro, intitolato «Definizione del mandato d'arresto europeo ed obbligo di darne esecuzione», prevede 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 del [TUE] non può essere modificato per effetto della presente decisione».

4. L'articolo 2, paragrafo 1, di detta decisione quadro dispone quanto segue:

«Il mandato d'arresto europeo può essere emesso per dei fatti puniti dalle leggi dello Stato membro emittente con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativ[a] della libertà della durata massima non inferiore a dodici mesi oppure, se è stata disposta la condanna a una pena o è stata inflitta una misura di sicurezza, per condanne pronunciate di durata non inferiore a quattro mesi».

5. Secondo l'articolo 2, paragrafo 2, della medesima decisione, danno luogo a consegna in base al mandato d'arresto europeo e indipendentemente dalla doppia incriminazione per il reato, i reati elencati in tale disposizione, quali definiti dalla legge dello Stato membro emittente, se in detto Stato membro il massimo della pena o della misura di sicurezza privative della libertà per tali reati è pari o superiore a tre anni. Ciò vale per i furti organizzati o con l'uso di armi [5].

6. Gli articoli 3, 4 e 4 bis della decisione quadro elencano i motivi di non esecuzione obbligatoria e facoltativa del mandato d'arresto europeo.

7. L'articolo 6 della decisione quadro 2002/584, intitolato «Determinazione delle autorità giudiziarie competenti», così recita:

«1. Per autorità giudiziaria emittente si intende l'autorità giudiziaria dello Stato membro emittente che, in base alla legge di detto Stato, è competente a emettere un mandato d'arresto europeo.

2. Per autorità giudiziaria dell'esecuzione si intende l'autorità giudiziaria dello Stato membro di esecuzione che, in base alla legge di detto Stato, è competente dell'esecuzione del mandato di arresto europeo.

3. Ciascuno Stato membro comunica al Segretariato generale del Consiglio qual è l'autorità competente in base al proprio diritto interno».

8. L'articolo 8 disciplina il contenuto e la forma del mandato d'arresto europeo.

9. L'articolo 11, relativo ai diritti del ricercato, dispone che «[q]uando il ricercato è arrestato l'autorità giudiziaria dell'esecuzione competente lo informa, in conformità con il proprio diritto interno, del mandato d'arresto europeo e del suo contenuto, nonché della possibilità di acconsentire alla propria consegna all'autorità giudiziaria emittente».

10. L'articolo 14 stabilisce che «[s]e non dà il consenso alla propria consegna secondo le modalità di cui all'articolo 13 l'arrestato ha diritto all'audizione a cura dell'autorità giudiziaria dell'esecuzione in conformità con il diritto interno di tale Stato membro dell'esecuzione».

5 V. articolo 2, paragrafo 2, 18° trattino.

La normativa austriaca

11. L'articolo 2, paragrafo 1, dello Staatsanwaltschaftsgesetz (legge sull'ufficio del pubblico ministero; in prosieguo: lo «StAG») enuncia quanto segue:

«Presso la sede di ogni Landesgericht (Tribunale del Land) competente in materia penale è istituita una procura, presso la sede di ogni Oberlandesgericht (Tribunale superiore del Land) è istituita una procura generale e presso l'Oberstes Gerichtshof (Corte suprema) la Procura generale. Le procure sono direttamente subordinate e vincolate alle istruzioni delle procure generali, mentre queste ultime e la procura generale sono direttamente subordinate e vincolate alle istruzioni del Ministro federale della Giustizia».

12. L'articolo 29 del Gesetz über die Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (legge sulla cooperazione giudiziaria in materia penale con gli Stati membri dell'Unione europea; in prosieguo: l'«EU-JZG») sancisce il requisito di una convalida giudiziale del mandato d'arresto europeo (convalida acquisita nella specie). L'articolo 29, paragrafo 1, prima frase, dell'EU-JZG dispone quanto segue:

«La procura ordina l'arresto mediante mandato d'arresto europeo convalidato da un giudice e dispone, se del caso, la segnalazione della persona ricercata nel sistema d'informazione Schengen in conformità all'articolo 95 della Schengener Durchführungsübereinkommen [Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen] attraverso le autorità di sicurezza competenti laddove, almeno in uno Stato membro, sussista ragione di avviare una ricerca della persona ai fini del suo arresto».

13. Nell'ambito di tale controllo giudiziario verranno osservati i criteri di legalità e di proporzionalità, in conformità all'articolo 5, paragrafi 1 e 2, dello Strafprozessordnung (codice di procedura penale; in prosieguo: lo «StPO»):

«(1) Nell'esercizio dei poteri e in sede di acquisizione delle prove, la polizia giudiziaria, la procura e il giudice possono incidere sui diritti delle persone solo nella misura in cui ciò sia espressamente previsto dalla legge e necessario ai fini dell'adempimento dell'incarico. Ogni lesione dei diritti in tal modo cagionata deve essere proporzionata alla gravità del reato, al grado di sospetto e al risultato perseguito.

(2) Tra più atti d'indagine e misure coercitive efficaci, la polizia giudiziaria, la procura e il giudice devono adottare quelli che comportano il minor danno ai diritti degli interessati. In ogni fase del procedimento, i poteri concessi ex lege devono essere esercitati in maniera tale da evitare inutile scalpore, rispettare la dignità delle persone interessate e preservare i loro diritti e interessi meritevoli di tutela».

14. Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, dello StPO, la convalida giudiziale è impugnabile [6].

15. Il procedimento di convalida giudiziale è disciplinato dall'articolo 105 dello StPO:

«(1) Il tribunale è chiamato a pronunciarsi sulle richieste di imposizione e di mantenimento della custodia cautelare nonché sulla convalida di determinate ulteriori misure coercitive. Esso è tenuto a fissare un termine per l'attuazione della misura da lui convalidata (articolo 101, paragrafo 3), decorso il quale, in mancanza di adozione della stessa, la convalida perde efficacia. Ove sia disposta la segnalazione ai fini dell'arresto a norma dell'articolo 169, nel termine non è computato il periodo di validità della segnalazione, tuttavia, la procura deve verificare almeno una volta l'anno se sussistano ancora i presupposti per l'arresto.

6 V. paragrafo 93 delle presenti conclusioni.

(2) Se necessario ai fini della decisione su una domanda proposta ai sensi del paragrafo 1, per ragioni di fatto o di diritto, il tribunale può disporre la conduzione di ulteriori indagini da parte della polizia giudiziaria o compierle d'ufficio. Esso può anche esigere dalla procura e dalla polizia giudiziaria spiegazioni concrete sulla base degli atti e la presentazione di una relazione sull'attuazione della misura convalidata e delle ulteriori indagini. Dopo l'imposizione della custodia cautelare, il giudice può disporre che, anche successivamente, gli sia trasmessa copia dei documenti dei fascicoli indicati nell'articolo 52, paragrafo 2, punti 2 e 3».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

16. In forza del mandato d'arresto europeo emesso nella specie, le autorità austriache hanno chiesto l'arresto di NJ e la sua consegna ai fini dell'esercizio dell'azione penale, con la motivazione che l'interessato avrebbe commesso i seguenti fatti a Vienna, in Austria.

17. Il 9 agosto 2018 NJ si sarebbe introdotto mediante effrazione, insieme ad un complice, in un pullman dell'impresa SQ Equipment Leasing Polska sottraendo da esso una macchina fotografica e una borsa, due zaini, un portafoglio e 1 000 yuan cinesi (CNY) (circa EUR 128) in contanti. In tale occasione, NJ avrebbe trafugato la carta di credito di una delle vittime. Il 10 agosto 2018 NJ, insieme a un complice, si sarebbe introdotto mediante effrazione in un veicolo dell'impresa W.E. Blaschitz per sottrarre oggetti di valore, fuggendo tuttavia a mani vuote dopo essere stato scoperto da un terzo, il quale sarebbe stato dissuaso dal seguirli alla vista di un coltello. Il 17 agosto 2018 NJ, insieme a un complice, avrebbe sottratto una borsetta contenente il portafoglio, un telefonino e un paio di occhiali per un valore complessivo di EUR 950, nonché EUR 50 in contanti; NJ si sarebbe appropriato della borsa mentre il complice distraeva il marito della vittima. Il 18 agosto 2018 NJ, insieme a un complice, si sarebbe introdotto mediante effrazione nel veicolo di un terzo sfondando il finestrino laterale per sottrarre oggetti di valore, senza tuttavia reperire alcunché (in prosieguo: i «reati allegati»).

18. Dal 14 maggio 2019 NJ è detenuto in custodia cautelare con l'accusa di furto nell'ambito di un procedimento avviato dalla procura di Berlino (Germania). Il mandato d'arresto europeo emesso dalla procura di Vienna il 16 maggio 2019, confermato in sede giudiziale con ordinanza del Landesgericht Wien (Tribunale del Land di Vienna, Austria) del 20 maggio 2019, indica che NJ è oggetto, con lo stesso numero di fascicolo, di un mandato d'arresto nazionale emesso dalla procura di Vienna il 14 maggio 2019, confermato in sede giudiziale dallo stesso tribunale del Land il 16 maggio 2019, per i reati allegati.

19. Il 24 maggio 2019 NJ ha dichiarato di non acconsentire ad una consegna semplificata[7]. Con ordinanza del 29 maggio 2019, il giudice del rinvio si è limitato a disporre nei confronti di NJ la custodia cautelare (a causa dei dubbi concernenti l'autorità giudiziaria emittente il mandato d'arresto europeo), rilevando che l'interessato era già in stato di detenzione.

7 V. paragrafi 9 e 10 delle presenti conclusioni.

20. In base alla dichiarazione [8] da esso rilasciata a seguito della sentenza OG e PI [9], il governo austriaco ritiene che detta sentenza non riguardi la Repubblica d'Austria, poiché il procedimento istituito nel diritto austriaco [10] sarebbe in linea, a suo avviso, con i requisiti illustrati in tale sentenza. Tuttavia, il giudice del rinvio non condivide tale analisi in quanto, a suo avviso, le condizioni enunciate ai punti 74 e 75 della sentenza OG e PI sono cumulative (e non alternative, come sembrava affermare il governo austriaco in detta dichiarazione) [11].

21. Di conseguenza, il giudice del rinvio ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la subordinazione di una procura ad istruzioni precluda a quest'ultima di emettere validamente un mandato d'arresto europeo anche laddove detta decisione sia soggetta a un sindacato giurisdizionale esaustivo prima dell'esecuzione del mandato».

22. Sono state presentate osservazioni scritte dai governi austriaco e tedesco, nonché dalla Commissione europea. Le suddette parti, nonché il governo spagnolo hanno svolto osservazioni orali all'udienza tenutasi il 3 settembre 2019.

Sull'applicazione del procedimento pregiudiziale d'urgenza

23. Il giudice del rinvio ha chiesto che il presente rinvio pregiudiziale sia trattato con il procedimento d'urgenza di cui all'articolo 107 del regolamento di procedura della Corte.

24. A sostegno di tale domanda, il giudice del rinvio ha fatto valere che l'interessato si trovava al momento in stato di privazione della libertà sotto un duplice profilo. Infatti, da un lato, quest'ultimo è assoggettato a custodia cautelare nell'ambito di un procedimento penale avviato a suo carico in Germania (in prosieguo: la «prima custodia cautelare»), per fatti estranei alla controversia principale. Di una durata massima di sei mesi, questa prima custodia cautelare potrebbe concludersi in qualunque momento. Dall'altro, esprimendo al contempo dubbi sull'autorità giudiziaria emittente e sulla validità del mandato di arresto europeo emesso nella specie, il giudice del rinvio ha disposto una seconda misura di custodia cautelare, in vista dell'eventuale consegna dell'interessato alle autorità austriache (in prosieguo: la «seconda custodia cautelare»). Questa seconda misura diverrebbe efficace solo alla scadenza della prima custodia cautelare e non potrebbe per legge eccedere una durata di due mesi.

25. Emerge dagli elementi comunicati dal giudice del rinvio che, da un lato, l'emananda sentenza della Corte è idonea ad incidere sulla durata della seconda custodia cautelare e, pertanto, sulla durata totale della custodia dell'interessato e che, dall'altro, esiste un rischio concreto, segnatamente a causa della durata della prima custodia cautelare e del procedimento pregiudiziale dinanzi alla Corte, che l'interessato debba essere rimesso in libertà e che possa sottrarsi ai procedimenti penali avviati nei suoi confronti, ostacolando in tal modo l'esecuzione del mandato d'arresto europeo emesso dalle autorità austriache.

8 Nella sua ordinanza di rinvio, il giudice del rinvio menziona (al punto 22) una dichiarazione fatta dal governo austriaco. Mi sembra che si tratti della dichiarazione di cui al documento del Consiglio del 12 giugno 2019, intitolato «Judgments of the CJEU of 27 May 2019 in joined cases C-508/18 and C-82/19 PPU and in case C-509/18 – public prosecutors offices acting as judicial authorities – Exchange of views on the follow-up – Paper by the Presidency», documento n. ST 9974 2019, pag. 13.

9 Come definito in precedenza (v. nota 2).

10 V. paragrafi da 11 a 15 delle presenti conclusioni.

11 V. paragrafi da 76 a 81 delle presenti conclusioni.

26. In primo luogo, occorre rilevare che il presente rinvio pregiudiziale verte sull'interpretazione della decisione quadro 2002/584, la quale rientra nei settori disciplinati dal titolo V della terza parte del Trattato FUE, relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Detto rinvio è pertanto idoneo ad essere trattato con procedimento pregiudiziale d'urgenza, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte.

27. In secondo luogo, per quanto riguarda il criterio relativo all'urgenza, si deve constatare che la persona interessata nel procedimento principale è attualmente privata della libertà e che la definizione della controversia principale può avere un impatto non trascurabile sulla durata di una siffatta privazione [12]. Inoltre, la situazione della persona interessata dev'essere valutata quale si presenta alla data dell'esame della domanda diretta a ottenere che al rinvio pregiudiziale sia applicato il procedimento pregiudiziale d'urgenza [13]. Nella specie, è pacifico, alla data dell'esame della domanda proposta dal giudice del rinvio, che l'interessato si trova effettivamente in stato di custodia e che il suo mantenimento in detenzione dipenderà, segnatamente, dalla soluzione della controversia principale [14].

28. Inoltre, occorre tenere conto del rischio connesso alla messa in libertà dell'interessato, la quale potrebbe arrecare pregiudizio, nella specie, all'efficacia del sistema di consegna istituito dalla decisione quadro 2002/584 e al rispetto dell'obbligo di esecuzione del mandato di arresto europeo, obbligo che, secondo la giurisprudenza della Corte, riveste carattere centrale [15].

29. Alla luce di tali considerazioni, la Seconda Sezione della Corte ha deciso, in data 11 luglio 2019, su proposta del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, di accogliere la richiesta del giudice del rinvio di trattare il presente rinvio pregiudiziale con procedimento d'urgenza.

Analisi

Osservazioni preliminari

30. Emerge dalla domanda di pronuncia pregiudiziale che la presente causa ricade nell'ambito di applicazione della decisione quadro 2002/584. Invero, i fatti addotti rientrano, in parte, nei reati che soddisfano il criterio della doppia incriminazione, enunciato all'articolo 2, paragrafo 1, della decisione quadro e, in parte, nei reati elencati all'articolo 2, paragrafo 2, della decisione quadro (poiché tali fatti potrebbero costituire furti organizzati o con l'uso di armi) [16].

31. Inoltre, si evince parimenti da detta domanda che il mandato d'arresto europeo emesso dalla procura di Vienna soddisfa i requisiti di contenuto e di forma previsti all'articolo 8 della decisione quadro 2002/584.

32. Prima di iniziare la mia analisi, devo ancora chiarire la portata della questione pregiudiziale.

12 V. sentenza del 30 maggio 2013, F (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, punto 31).

13 V. sentenza del 12 febbraio 2019, TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, punto 30 e la giurisprudenza ivi citata).

14 V. paragrafi 24 e 25 delle presenti conclusioni.

15 V. sentenza del 16 luglio 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punto 37).

16 V. articolo 2, paragrafo 2, 18° trattino, della decisione quadro 2002/584. Infatti, il giudice del rinvio indica che l'interessato avrebbe commesso, quantomeno, un tentativo di furto con l'aiuto di un complice e facendo uso di un coltello al fine di intimidire un terzo (v. paragrafi 4 e 17 delle presenti conclusioni).

33. Nel suo rinvio pregiudiziale il giudice del rinvio mira a stabilire, in sostanza, se la procura di Vienna costituisca un'«autorità giudiziaria emittente» e soddisfi i requisiti di indipendenza, alla luce dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584 e della sentenza della Corte nella causa OG e PI, considerato che, da un lato, tale procura può essere soggetta ad istruzioni individuali da parte dell'esecutivo ma che, dall'altro, la sua decisione di emissione di un mandato d'arresto europeo è *sempre* oggetto di un controllo giurisdizionale *preliminare* alla decorrenza dei suoi effetti (ossia un controllo ex ante, il quale riveste, nella specie, la forma di una convalida giudiziale).

34. In altri termini, la presente questione pregiudiziale non verte dunque su una situazione nella quale una procura potenzialmente soggetta ad istruzioni individuali da parte del potere esecutivo emette un mandato d'arresto europeo che produce i suoi effetti e contro il quale la persona interessata *può* formare un ricorso, al quale consegue un controllo giurisdizionale (controllo ex post). Al pari della Commissione, rilevo che la Corte ha precisato che un siffatto controllo giurisdizionale a posteriori non costituisce una garanzia di indipendenza della procura [17].

Richiamo degli insegnamenti della sentenza OG e PI

35. Rilevo anzitutto che la sentenza OG e PI è stata pronunciata su rinvii pregiudiziali presentati da due organi giurisdizionali irlandesi nell'ambito dell'esecuzione di mandati d'arresto europei emessi rispettivamente, nella causa C-508/18, dalla Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Lübeck (procura presso il Tribunale del Land, Lubecca, Germania) ai fini dell'esercizio di azioni penali promosse nei confronti di OG e, nella causa C-82/19 PPU, dalla Staatsanwaltschaft Zwickau (procura di Zwickau, Germania) per esercitare azioni penali promosse nei confronti di PI.

36. Gli interessati, OG e PI, avevano fatto valere che le procure che avevano emesso tali mandati d'arresto non erano «autorità giudiziarie emittenti» ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584 e che, pertanto, detti mandati non erano validi.

37. I giudici del rinvio irlandesi hanno chiesto alla Corte se la nozione di «autorità giudiziaria emittente», ai sensi di detto articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro debba essere interpretata nel senso che essa si riferisce alle procure di uno Stato membro che sono competenti all'esercizio dell'azione penale e si trovano in rapporto di subordinazione rispetto a un organo del potere esecutivo di tale Stato membro, quale il ministro della Giustizia, e possono essere soggette, direttamente o indirettamente, a ordini o a istruzioni individuali da parte di quest'ultimo nell'ambito dell'adozione di una decisione relativa all'emissione di un mandato d'arresto europeo.

38. La Corte ha fornito una risposta negativa a tale questione.

39. Nella sua sentenza, la Corte ha richiamato anzitutto il principio, secondo il quale i termini «autorità giudiziaria» devono essere oggetto di un'interpretazione autonoma e uniforme. Inoltre, citando la sua giurisprudenza anteriore, la Corte ha parimenti sottolineato che tali termini «non si limitano a designare i soli giudici o organi giurisdizionali di uno Stato membro, ma devono intendersi riferiti, più in generale, alle autorità che partecipano all'amministrazione della giustizia penale di tale Stato membro, a differenza, in particolare, dei ministeri o dei servizi di polizia, che fanno parte del potere esecutivo» [18].

17 V. sentenza OG e PI (punti da 85 a 87).

18 Sentenze del 10 novembre 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punti 33 e 35) e Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punti 34 e 36).

40. A tal riguardo, la Corte ha dichiarato che un'autorità, come una procura, che disponga della competenza, nell'ambito del procedimento penale, a esercitare un'azione penale nei confronti di una persona sospettata di aver commesso un reato affinché questa compaia dinanzi a un giudice, dev'essere considerata un'autorità che partecipa all'amministrazione della giustizia dello Stato membro interessato.

41. In un secondo tempo, la Corte si è pronunciata sul requisito relativo all'indipendenza applicabile alle autorità giudiziarie emittenti [19].

42. Dopo aver ricordato che il sistema del mandato d'arresto europeo comportava una «protezione su due livelli» dei diritti in materia procedurale e dei diritti fondamentali di cui deve beneficiare la persona ricercata [20], la Corte ha messo in evidenza il principio sancito (segnatamente) nella sua sentenza Kovalkovas [21], secondo il quale il secondo livello di protezione dei diritti della persona interessata «implica che l'autorità giudiziaria competente, in base al diritto nazionale, a emettere un mandato d'arresto europeo controlli, in particolare, il rispetto delle condizioni necessarie a tale emissione e esamini la proporzionalità di quest'ultima, tenuto conto delle peculiarità di ciascun caso di specie» [22]. A tale titolo, questo secondo livello di protezione comporta dunque un controllo di *legalità* e di *proporzionalità* del mandato d'arresto europeo così emesso.

43. In tale contesto, la Corte ha dichiarato quanto segue ai punti 74 e 75 della sentenza OG e PI, che occorre citare per esteso:

«(…) l'autorità giudiziaria emittente deve poter assicurare all'autorità giudiziaria dell'esecuzione che, alla luce delle garanzie offerte dall'ordinamento giuridico dello Stato membro emittente, essa agisce in modo indipendente nell'esercizio delle sue funzioni inerenti all'emissione di un mandato d'arresto europeo. Tale indipendenza richiede che vi siano regole statutarie e organizzative idonee a garantire che l'autorità giudiziaria emittente non sia esposta, nell'ambito dell'adozione di una decisione di emettere un tale mandato d'arresto, a un qualsivoglia rischio di essere soggetta, in particolare, a istruzioni individuali da parte del potere esecutivo.

Inoltre, 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 di tale Stato membro, non è essa stessa un organo giurisdizionale, la decisione di emettere detto mandato d'arresto e, in particolare, la proporzionalità di una decisione siffatta devono poter formare oggetto, in detto Stato membro, di un ricorso giurisdizionale che soddisfi pienamente i requisiti inerenti a una tutela giurisdizionale effettiva».

44. Inoltre, per quanto riguarda il rischio che il potere esecutivo possa esercitare un'influenza sulla procura in un caso individuale, la Corte ha altresì precisato quanto segue ai punti 85 e 87 di detta sentenza OG e PI:

«[questa] considerazione non può essere rimessa in discussione dal fatto che, come sostenuto dal governo tedesco all'udienza dinanzi alla Corte, la decisione delle procure, come quelle di cui trattasi nei procedimenti principali, di emettere un mandato d'arresto europeo può essere impugnata dalla persona interessata dinanzi ai giudici tedeschi competenti.

(…)

19 V. paragrafo 76 e segg. delle presenti conclusioni.

20 V. punto 67 della sentenza OG e PI.

21 V. sentenza del 10 novembre 2016 (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punto 47).

22 V. punto 71 della sentenza OG e PI.

Infatti, anche se un mezzo di ricorso siffatto consente di garantire che l'esercizio delle funzioni della procura sia soggetto alla possibilità di un controllo giurisdizionale a posteriori, un'eventuale istruzione individuale del Ministro della Giustizia nei confronti delle procure all'atto dell'emissione del mandato d'arresto europeo resta, in ogni caso, consentita dalla legge tedesca».

45. Tali affermazioni della Corte riecheggiano la sentenza PF [23], pronunciata lo stesso giorno della sentenza OG e PI ed avente ad oggetto, da parte sua, l'indipendenza del procuratore generale di Lituania. Osservo in questa sede che i punti 52 e 53 della sentenza PF sono identici ai punti 74 e 75 della sentenza OG e PI.

46. Mentre, nella sentenza OG e PI, la Corte ha considerato che le procure tedesche non soddisfacessero il summenzionato requisito di indipendenza, essa ha ritenuto per contro, nella sentenza PF, che il procuratore lituano fosse al riparo da qualsiasi influenza esterna e che il suo status costituzionale fosse idoneo a garantire non solo «l'obiettività dell'ufficio ad esso conferito», ma anche una garanzia d'indipendenza dal potere esecutivo nell'ambito dell'emissione di un mandato d'arresto europeo [24].

47. Occorre adesso applicare gli insegnamenti risultanti da tale giurisprudenza nel contesto del presente procedimento pregiudiziale.

L'autorità giudiziaria emittente nella specie alla luce dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584

48. Si pone la questione se un organo nazionale come la procura austriaca costituisca un'autorità giudiziaria ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584.

49. Alla luce delle osservazioni scritte delle parti e delle loro difese orali in udienza, è pacifico che il fatto che detta procura possa essere soggetta ad istruzioni individuali da parte del potere esecutivo non osta alla valida emissione di un mandato d'arresto europeo, nei limiti in cui quest'ultimo è subordinato ad una convalida preliminare e sistematica da parte di un organo giurisdizionale [25]. Rilevo a tal riguardo che, nel diritto austriaco, il mandato d'arresto europeo può esplicare effetti giuridici solo a partire da detta convalida. Un mandato d'arresto europeo privo di convalida (a seguito di un diniego da parte del giudice adito) resta inoperante.

50. Occorre constatare, in primo luogo, che tale procura costituisce un'autorità che partecipa all'amministrazione della giustizia penale [26], dato che detta procura dispone della competenza, nell'ambito del procedimento penale, a esercitare un'azione penale nei confronti di una persona sospettata di aver commesso un reato affinché questa compaia dinanzi a un giudice [27].

23 Sentenza del 27 maggio 2019 (Procuratore generale di Lituania) (C-509/18, EU:C:2019:457).

24 Sentenza del 27 maggio 2019 (Procuratore generale di Lituania) (C-509/18, EU:C:2019:457, punti 55 e 56). Tuttavia, la Corte non si è pronunciata sulla questione se le decisioni adottate dal procuratore lituano in materia di mandato d'arresto europeo potessero essere oggetto di un ricorso che soddisfa pienamente i requisiti inerenti a una tutela giurisdizionale effettiva: la Corte ha invitato il giudice del rinvio a verificare tale aspetto.

25 La Commissione aggiunge inoltre che detto organo giurisdizionale deve procedere ad una verifica delle condizioni di emissione del mandato d'arresto europeo e della sua proporzionalità.

26 Nel senso di cui alle sentenze del 10 novembre 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punti 33 e 35) e Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punti 34 e 36), nonché della sentenza OG e PI (punto 50).

27 Sentenza OG e PI (punto 60).

51. Infatti, come emerge dall'ordinanza di rinvio, ma anche dalle osservazioni scritte e orali del governo austriaco, nel diritto penale austriaco l'incriminazione incombe alla procura, alla quale spetta dunque raccogliere in via preliminare le informazioni necessarie. La procura svolge un ruolo di direzione nella fase delle indagini preliminari. Essa risponde dei progressi delle indagini preliminari e detiene il fascicolo penale. In tale contesto, essa può impartire ordini alla polizia giudiziaria incaricata delle indagini oppure – qualora ciò sia più efficace – svolgere essa stessa indagini.

52. Nell'ambito dell'emissione di un mandato d'arresto europeo nella fase delle indagini preliminari (la quale precede l'imputazione), la procura *ordina* l'arresto, fatta salva la convalida giudiziale di cui all'articolo 29, paragrafo 1, prima frase, dell'EU-JZG (fermo restando che quest'ultima è impugnabile, ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, dello StPO, al contrario della decisione della procura in quanto tale).

53. La procura austriaca è pertanto *idonea* ad assumere il ruolo di autorità giudiziaria emittente, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584, purché il criterio di indipendenza messo in luce dalla sentenza OG et PI sia soddisfatto. Ritornerò su tale elemento nel prosieguo delle presenti conclusioni [28].

54. Prima di procedere all'esame delle garanzie di indipendenza nell'ambito dell'emissione di un mandato d'arresto europeo da parte di detta procura, occorre cionondimeno chiarire il seguente punto. Contrariamente a quanto sembrano affermare i governi austriaco e tedesco, nonché la Commissione, facendo riferimento alla sentenza Özçelik [29], mi sembra che il giudice incaricato della convalida giudiziale del mandato d'arresto europeo non possa essere qualificato per assimilazione come l'autore effettivo di detto mandato, e ciò per tre motivi.

55. In primo luogo, rilevo che il procedimento di cui alla causa Özçelik implicava un mandato d'arresto nazionale emesso da un *servizio di polizia* ungherese e «convalidato» dal pubblico ministero. In tale contesto, la Corte ha ritenuto che la decisione con cui il pubblico ministero aveva convalidato il mandato d'arresto emesso dal servizio di polizia interessato costituisse il fondamento del mandato d'arresto europeo emesso in tale contesto. La Corte ha aggiunto che la convalida, da parte del pubblico ministero, del mandato d'arresto emesso da tale servizio di polizia era un atto giuridico con cui il pubblico ministero *controllava e confermava* siffatto mandato d'arresto. In seguito a tale convalida, figurante nel mandato d'arresto europeo, occorreva considerare il pubblico ministero come il responsabile dell'emissione del mandato d'arresto nazionale, per assimilazione.

56. Al riguardo, occorre osservare che, diversamente dal pubblico ministero, un siffatto servizio di polizia non avrebbe mai potuto essere qualificato come autorità *giudiziaria*, dato che faceva parte, sotto il profilo strutturale, dell'esecutivo [30]. È esattamente per questo motivo che il pubblico ministero costituiva, tramite il meccanismo della convalida, la sola autorità *giudiziaria* in grado di emettere validamente un mandato d'arresto europeo ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584.

57. Nella specie, come ho rilevato in precedenza al paragrafo 53 supra, la procura austriaca è idonea a costituire un'autorità che partecipa all'amministrazione della giustizia penale, legittimata quindi ad emettere un mandato d'arresto europeo. Ipso facto, la situazione di una siffatta procura non è equiparabile a quella del servizio di polizia oggetto della causa Özçelik.

28 V. paragrafo 67 e segg. delle presenti conclusioni.

29 Sentenza del 10 novembre 2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860).

30 V. sentenza OG e PI (punto 50), ove la Corte menziona i «ministeri o [i] servizi di polizia, che fanno parte del potere esecutivo». V. parimenti sentenza del 10 novembre 2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860, punto 32).

58. In secondo luogo, occorre osservare che, nel regime procedurale istituito dal legislatore austriaco, esiste una distinzione estremamente chiara fra la fase delle indagini preliminari (la quale precede l'imputazione), nell'ambito della quale la procura esercita una funzione di direzione al fine di raccogliere gli elementi di prova necessari, e il procedimento principale, nel quale la direzione del processo incombe al giudice adito (il quale, a tale titolo, è legittimato ad ordinare un arresto tramite un mandato d'arresto europeo, se del caso su proposta della procura).

59. Nel corso della fase delle indagini preliminari, la procura e il giudice incaricato della convalida di un mandato d'arresto europeo esercitano prerogative di natura diversa. L'iniziativa dell'emissione del mandato d'arresto spetta alla procura (la quale dispone l'arresto, ai sensi dell'articolo 171 dello StPO). In tal senso, è la procura ad essere il «gestore del procedimento» [31] e a stabilire, segnatamente, l'opportunità di una siffatta misura [32]. In tale contesto, il ruolo del giudice consiste essenzialmente nell'esaminare la legalità e la proporzionalità della decisione adottata dalla procura (versata, nella prassi, in un formulario), ai sensi dell'articolo 5, paragrafi 1 e 2, dello StPO. In tale ambito, il giudice è chiamato ad esaminare il fascicolo che gli è stato consegnato integralmente (contenente una copia delle istruzioni rivolte alla procura da istanze superiori, come il potere esecutivo). *Se lo reputa necessario*, il giudice *può* ordinare o effettuare indagini supplementari in tale contesto. Se, al termine di tale controllo, il giudice acconsente a conferire la sua convalida, quest'ultima riveste la forma di una semplice frase, aggiunta nel formulario. La convalida *non* è corredata da un ordine impartito alla procura con riferimento all'esecuzione della misura di cui trattasi: il giudice si limita a fissare un termine di validità della convalida (la cui inosservanza comporta la caducità della misura interessata). Una volta conferita tale convalida, è alla procura che incombe *firmare* il mandato d'arresto europeo, attuare e trasmettere quest'ultimo allo Stato membro di esecuzione. La procura potrebbe decidere, ad esempio, di non procedere all'attuazione e alla trasmissione del mandato così autorizzato.

60. Come illustrato dal governo austriaco nell'ambito delle sue osservazioni scritte e orali, la ripartizione delle competenze fra la procura e il giudice risulta da una riforma del diritto penale austriaco entrata in vigore il 1º gennaio 2008. A seguito di tale riforma, la funzione esercitata in precedenza dai giudici istruttori è stata assegnata alla procura, fermo restando che siffatto trasferimento di poteri è controbilanciato dall'istituzione di un controllo giurisdizionale (la convalida).

61. Infine, in terzo luogo, occorre rilevare che, in conformità all'articolo 6, paragrafo 3, di detta decisione quadro 2002/584, ciascuno Stato membro comunica al Segretariato generale del Consiglio qual è l'autorità competente in base al proprio diritto interno al fine di emettere un mandato d'arresto europeo. Risulta che, il 28 gennaio 2008 (v. documento del Consiglio n. 5711/08), la Repubblica d'Austria ha dichiarato che l'autorità giudiziaria competente ai sensi di tale disposizione era *la procura* [33] del luogo in cui un *Landesgericht* (Tribunale del Land) ha la propria sede.

62. In udienza, le parti si sono segnatamente interrogate sulla possibilità dell'esistenza di una «duplice» autorità emittente nel sistema austriaco, costituita dalla procura *e* dal giudice (il che implica che l'informazione trasmessa al Segretariato generale del Consiglio dalla Repubblica d'Austria sarebbe parzialmente inesatta). Ciò solleva anche la questione se la decisione quadro 2002/584, la quale prende in considerazione l'autorità competente *al singolare*, ammetta una siffatta struttura binaria o complessa, idonea a diluire la responsabilità dell'emissione di un mandato d'arresto europeo.

31 Mi riferisco in tal senso alla formulazione utilizzata dal governo austriaco nelle sue osservazioni orali.

32 Tale elemento è stato parimenti confermato dal governo austriaco in udienza. La procura pilota l'indagine e si trova nelle condizioni migliori per decidere in merito all'opportunità dell'emissione di un mandato d'arresto europeo.

33 Le parti hanno precisato, in udienza, che tale notifica era segnatamente riconducibile alla riforma menzionata al paragrafo 60 delle presenti conclusioni – riforma che ha trasferito le competenze dei giudici istruttori alla procura. V. anche «Statement by the Republic of Austria pursuant to Article 6 of Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, Annex to Council of the European Union, Council Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States – Statement by the Republic of Austria on a change in the competent Authorities, Brussels, 5711/08, 28 January 2008».

63. A mio avviso, occorre attenersi all'informazione trasmessa al Segretario generale del Consiglio dal governo austriaco. Infatti, è lo Stato membro interessato ad essere competente a designare – ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della decisione quadro 2002/584 – l'autorità competente in base al proprio diritto interno. Mi sembra che non spetti alla Corte, adita su rinvio pregiudiziale, né alle autorità dello Stato membro di esecuzione integrare o rettificare informazioni debitamente notificate al Consiglio dallo Stato membro emittente e statuire a tale titolo in ordine alla struttura (potenzialmente) binaria o complessa di detta autorità emittente.

64. A mio avviso, per tutte siffatte ragioni, sembra alquanto artificioso considerare il giudice – il quale interviene soltanto a valle, dato che la direzione della fase delle indagini preliminari incombe alla procura – l'autore del mandato d'arresto europeo. Il fatto che il ricorso avviato, se del caso, dalla persona interessata verta sulla convalida giudiziale (e non sulla decisione della procura stricto sensu) non mi sembra essere rilevante al riguardo. Contrariamente alla posizione sostenuta dalla Commissione in udienza, ritengo che la procura resti l'autore del mandato anche se, in un certo modo, la responsabilità di tale decisione è condivisa con il giudice che acconsente alla sua attuazione e la cui decisione è impugnabile al riguardo.

65. Di conseguenza, non condivido il punto di vista del governo austriaco, secondo il quale la convalida giudiziale consentirebbe di assimilare il giudice all'autore del mandato d'arresto nazionale o europeo.

66. A mio avviso, la procura è dunque senz'altro l'autorità che *emette* il mandato d'arresto europeo nel sistema penale austriaco. Occorre dunque esaminare la sua posizione e, segnatamente, la sua indipendenza, tenendo al contempo conto del meccanismo di convalida giudiziale istituito dall'articolo 29, paragrafo 1, prima frase, dell'EU-JZG.

Il requisito dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria emittente

67. Come ho rilevato supra, nella sua sentenza OG e PI, la Corte ha constatato che il sistema del mandato d'arresto europeo comporta una protezione dei diritti in materia procedurale e dei diritti fondamentali di cui deve beneficiare la persona ricercata su due livelli. Tale persona deve beneficiare di una protezione giurisdizionale, in primo luogo, in sede di adozione di una decisione nazionale, come un mandato d'arresto nazionale e, in secondo luogo, in sede di emissione del mandato d'arresto europeo [34].

68. Al centro della causa in oggetto si trova la questione se il sistema austriaco possa garantire i diritti della persona interessata in piena indipendenza, alla luce dei requisiti inerenti a una tutela giurisdizionale effettiva.

La nozione di indipendenza nel sistema austriaco alla luce della causa OG e PI

69. La Corte ha dichiarato che «[s]petta infatti all'"autorità giudiziaria emittente", di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584, vale a dire al soggetto che, da ultimo, adotta la decisione di emettere il mandato d'arresto europeo, assicurare tale secondo livello di protezione, anche quando detto mandato d'arresto europeo si fondi su una decisione nazionale emessa da un giudice o da un organo giurisdizionale». Pertanto, l'«autorità giudiziaria emittente» deve essere

34 V. punto 67 della sentenza OG e PI.V. parimenti paragrafo 42 e nota 20 delle presenti conclusioni.

indipendente, il che significa che essa non può «(…) essere esposta al rischio che il suo potere decisionale sia soggetto a ordini o istruzioni esterni, in particolare provenienti dal potere esecutivo, di modo che non vi sia alcun dubbio sul fatto che la decisione di emettere il mandato d'arresto europeo spetta a tale autorità e non, in definitiva, al predetto potere» [35].

70. Come ho indicato, la Corte ha dichiarato che tale nozione di «indipendenza» si basa essenzialmente su due elementi. L'autorità giudiziaria emittente deve poter fornire all'autorità giudiziaria dell'esecuzione l'assicurazione che esistono, all'interno dello Stato membro di cui fa parte, regole statutarie e organizzative idonee a garantire che detta autorità giudiziaria emittente non sia esposta, nell'ambito dell'adozione di una decisione di emettere un tale mandato d'arresto, a un qualsivoglia rischio di essere soggetta, in particolare, a istruzioni individuali da parte del potere esecutivo. Inoltre, qualora l'autorità giudiziaria emittente sia un organo che non costituisce un organo giurisdizionale (al pari di una procura, come nella specie), la decisione di emettere un mandato d'arresto e, in particolare, la proporzionalità di una decisione siffatta devono poter formare oggetto, in detto Stato membro, di un ricorso giurisdizionale che soddisfi pienamente i requisiti inerenti a una tutela giurisdizionale effettiva [36].

71. Le discussioni in udienza hanno consentito di stabilire che il sistema austriaco di convalida giudiziale della decisione della procura di emissione di un mandato d'arresto europeo è atipico rispetto ai regimi in vigore negli altri Stati membri. Cionondimeno, ritengo che un siffatto sistema nazionale sia conforme ai requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584 [37].

72. Stando alle informazioni figuranti nell'ordinanza di rinvio, le disposizioni di legge rilevanti nel diritto austriaco prevedono che, nell'ambito del controllo giurisdizionale effettuato ai fini della convalida, il giudice adito verifichi se la decisione della procura soddisfi i requisiti di legge, anche alla luce dei diritti fondamentali, e se detta decisione sia proporzionata [38], tenendo al contempo conto del contesto fattuale di tale decisione [39]. Inoltre, la persona ricercata ha il diritto di proporre un ricorso avverso la convalida in quanto tale [40].

73. Mi sembra che, nella specie, alla luce degli elementi messi in evidenza nell'ordinanza di rinvio nonché nelle osservazioni scritte e orali del governo austriaco, un siffatto sistema nazionale (inclusa, segnatamente, la procedura di convalida) sia idoneo a garantire un esame rigoroso della decisione della procura da parte del giudice adito. L'obiettivo di tale controllo giurisdizionale consiste nel verificare la conformità dell'emissione del mandato d'arresto europeo rispetto ai requisiti di legge applicabili, anche dal punto di vista della proporzionalità. A mio avviso, l'obiettivo del controllo effettuato dal giudice non consiste nel verificare l'eventuale esistenza di istruzioni rivolte alla procura dal potere esecutivo in un caso particolare (benché, secondo il governo austriaco, siffatte istruzioni debbano essere formulate per iscritto e versate nel fascicolo penale, il quale viene trasmesso al giudice della convalida) [41]. La differenza è sottile, ma importante. A mio avviso, è necessario, anzitutto, che il controllo giurisdizionale effettuato consenta al giudice adito di constatare il rispetto globale dei requisiti di legalità. Il sistema in questione deve garantire che l'autorità giudiziaria interessata abbia emesso il mandato d'arresto europeo in piena conformità con il diritto. Pertanto, un siffatto sistema deve consentire di eliminare le conseguenze illecite del potere di ingiunzione di cui gode l'esecutivo, ostacolando l'attuazione di decisioni illegittime della procura, grazie al controllo preliminare del giudice [42].

35 Sentenza OG e PI (punti 72 e 73).

36 Sentenza OG e PI (punti 74 e 75).

37 V. paragrafo 66 delle presenti conclusioni.

38 V. paragrafo 66 delle presenti conclusioni.

39 V. paragrafo 15 delle presenti conclusioni.

40 V. paragrafo 14 delle presenti conclusioni.

41 La Corte ha fatto riferimento, a titolo di esempio, alle istruzioni individuali da parte del potere esecutivo (v. sentenza OG e PI, punto 74).

42 V. paragrafo 59 delle presenti conclusioni.

74. Ritengo che un siffatto sistema assicuri il rispetto del fondamento sul quale si basa il regime del mandato d'arresto europeo istituito dalla decisione quadro 2002/584, ossia la fiducia reciproca fra gli Stati membri nell'ambito della loro cooperazione in materia penale [43].

75. A fini di completezza, aggiungo che se dovesse esistere il rischio che la procura riceva istruzioni dal potere esecutivo *successive* alla convalida e vertenti sull'attuazione e la trasmissione del mandato d'arresto europeo allo Stato membro di esecuzione (fermo restando che tale rischio non è affatto accertato nella specie, del resto), incomberebbe alle autorità di tale Stato membro di esecuzione esaminare tale questione e trarne, se necessario, le conseguenze. Osservo in ogni caso che un siffatto rischio potrebbe esistere in qualsiasi altro regime di emissione del mandato d'arresto europeo e che, peraltro, *l'assenza* di attuazione e di trasmissione, da parte delle autorità dello Stato membro *emittente*, del mandato d'arresto difficilmente è atta ad arrecare pregiudizio ai diritti della persona ricercata; orbene, è questo, tuttavia, l'oggetto della mia analisi nella specie.

Le condizioni enunciate nella sentenza OG e PI

76. Il giudice del rinvio si chiede se le condizioni enunciate ai punti 74 e 75 della sentenza OG e PI debbano essere lette in maniera cumulativa o alternativa.

77. Il governo tedesco sostiene che tanto la conclusione alla quale la Corte è pervenuta nella sentenza OG e PI in relazione alle procure tedesche quanto il testo dei punti 74 e 75 di detta sentenza (contenente il termine «*inoltre*») depongono a favore di una lettura cumulativa di queste due condizioni. Il governo austriaco ritiene, da parte sua, che non occorra esaminare la questione del rapporto fra i punti 74 e 75 della sentenza OG e PI, in quanto, nella specie, è l'organo giurisdizionale incaricato della convalida del mandato d'arresto che deve essere considerato responsabile dell'emissione di quest'ultimo, privando pertanto tale questione della sua rilevanza. La Commissione ritiene, infine, che si tratti di due questioni distinte, le quali non si trovano in un rapporto cumulativo o alternativo fra di loro, ma che, al contrario, devono essere valutate secondo criteri e requisiti propri. Secondo la Commissione, si tratta di requisiti giuridici applicabili, da un lato, alla valida emissione di un mandato d'arresto europeo e, dall'altro, alla protezione giuridica nei confronti dei mandati d'arresto europei così emessi.

78. Prima facie, ritengo che, in conformità ad una giurisprudenza costante della Corte, occorra procedere all'analisi tenendo conto, al contempo, dei termini dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584, del contesto in cui esso si inserisce e della finalità perseguita da tale decisione quadro [44]. Inoltre, rilevo che, nel contesto del procedimento di cui all'articolo 267 TFUE, quando, nell'ambito concreto di una controversia pendente avanti un giudice nazionale, la Corte dà un'interpretazione del diritto dell'Unione, essa si limita a trarre dalla lettera e dallo spirito di questo il significato delle norme che esso stabilisce, mentre l'applicazione alla fattispecie delle norme così interpretate rimane riservata al giudice nazionale [45].

79. Pertanto, nella specie, spetta alla Corte interpretare l'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584 e fornire al giudice del rinvio i criteri di analisi necessari al fine di accertare che il sistema nazionale contestato sia conforme ai requisiti di detta decisione quadro. Incombe alla Corte chiarire i criteri di verifica messi in luce dalla Grande Sezione nella sentenza OG et PI. Al riguardo, non si tratta di imporre requisiti *aggiuntivi* rispetto alla disposizione di cui trattasi, ma di fornire delucidazioni sui requisiti risultanti dalla nozione stessa di «autorità giudiziaria emittente».

43 V. considerando 10 della decisione quadro 2002/584.

44 Sentenza OG e PI (punto 49 e la giurisprudenza ivi citata).

45 V., mutatis mutandis, sentenza del 27 marzo 1963, Da Costa e a. (da 28/62 a 30/62, EU:C:1963:6, pag. 76).

80. A mio avviso, *entrambe le* condizioni enunciate ai punti 74 e 75 della sentenza OG e PI sono rilevanti ai fini della valutazione del controllo giurisdizionale esercitato dal giudice competente per la convalida in ordine alla decisione della procura. Condivido la posizione della Commissione, secondo la quale non sembra appropriato qualificare tali condizioni come «alternative» o «cumulative», dato che esse vertono su un oggetto diverso e devono essere valutate secondo criteri e requisiti propri. In tal senso, ritengo che la Corte abbia pertanto messo in luce *due fasi necessarie* nella valutazione del controllo giurisdizionale della decisione della procura.

81. Pertanto, in assenza di una verifica delle garanzie relative all'indipendenza dell'autorità autorizzata ad emettere un mandato d'arresto europeo nell'ordinamento giuridico dello Stato membro emittente, nonché alla proporzionalità del mandato d'arresto europeo interessato, quest'ultimo dovrebbe essere privo di effetti giuridici.

Le garanzie

82. Anzitutto, occorre rilevare che incombe all'autorità giudiziaria emittente accertare il rispetto dei requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584 all'interno dello Stato membro emittente. Sottoscrivo pienamente l'approccio seguito dal mio compianto collega e amico, l'avvocato generale Bot, il quale ha sottolineato quanto segue nelle sue conclusioni nella causa Bob-Dogi:

«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» [46].

83. Pertanto, ogni sistema nazionale deve poter presentare garanzie procedurali pienamente conformi alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») [47]. Ciò discende dalla giurisprudenza costante, secondo la quale il mandato d'arresto europeo è fondato sul principio del riconoscimento reciproco [48]. Il principio del riconoscimento reciproco, il quale costituisce, come emerge segnatamente dal considerando 6 della decisione quadro 2002/584, il «fondamento» della cooperazione giudiziaria in materia penale, trova la sua espressione all'articolo 1, paragrafo 2, di detta decisione quadro, ai sensi del quale gli Stati membri sono tenuti, in linea di principio, a dar corso a un mandato d'arresto europeo [49].

84. Per quanto riguarda i requisiti di indipendenza e di proporzionalità ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1 della decisione quadro 2002/584, occorre osservare che il primo copre i diritti fondamentali della persona ricercata [50]. Il secondo mira a garantire che le autorità giudiziarie degli Stati membri non perseguano detta persona per reati minori [51]. Per quanto riguarda questo secondo requisito, è pacifico che la questione del controllo di proporzionalità costituisce una delle maggiori difficoltà incontrate dal sistema del mandato d'arresto europeo sin dall'inizio della sua attuazione. Attualmente, a seguito della sentenza OG e PI, è chiaro che il controllo di proporzionalità costituisce un requisito fondamentale [52].

46 C-241/15, EU:C:2016:131, paragrafo 55.

47 V. segnatamente articolo 6 (diritto alla libertà e alla sicurezza) e articolo 47 (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale) della Carta.

48 V. sentenza OG e PI (punti da 43 a 46 e la giurisprudenza ivi citata).

49 V. sentenza del 10 novembre 2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860, punto 25 e la giurisprudenza ivi citata).

50 V. considerando 12 e articolo 1, paragrafo 3, della decisione quadro 2002/584.

51 V. conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:131, paragrafi da 77 a 83).

52 V. le mie conclusioni nella causa Radu (C-396/11, EU:C:2012:648, paragrafo 60).

85. La Corte ha già evidenziato i requisiti di indipendenza e di proporzionalità applicabili allorché uno Stato membro emittente attribuisce la competenza ad emettere un mandato d'arresto europeo ad un'autorità che, pur partecipando all'amministrazione della giustizia di tale Stato membro, non sia essa stessa un organo giurisdizionale (come nella specie), alla luce degli obiettivi e dell'impianto sistematico della decisione quadro 2002/584 [53].

86. A mio avviso, se la Corte specificasse i criteri di riferimento da seguire al riguardo, sarebbe più semplice risolvere la questione se un'autorità nazionale autorizzata ad emettere un mandato d'arresto europeo soddisfi le condizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584. A tal riguardo, rilevo che è imperativo prevedere garanzie procedurali nella fase dell'adozione del mandato d'arresto europeo.

87. A mio modo di vedere, se l'ordinamento giuridico di uno Stato membro emittente ammette che la decisione di emissione del mandato d'arresto europeo venga presa da un'autorità che non è essa stessa un organo giurisdizionale, ma esige che detta decisione venga convalidata da un organo giurisdizionale, è essenziale che tale Stato sia in grado di dimostrare che il controllo giurisdizionale così istituito non consiste nel concedere un mero «nihil obstat» senza un esame vero e proprio della decisione iniziale di un organo quale una procura.

88. Aggiungerò che, qualora l'autorità giudiziaria che ha adottato la decisione di emettere il mandato d'arresto europeo sia una procura idonea ad essere soggetta ad istruzioni promananti segnatamente dal potere esecutivo (come nella specie), è necessario che la convalida giudiziale di una siffatta decisione intervenga *prima* che tale mandato d'arresto esplichi effetti giuridici.

89. Infine, poiché l'emissione di un mandato d'arresto europeo è idonea ad arrecare pregiudizio al diritto alla libertà della persona interessata, sancito all'articolo 6 della Carta, mi sembra che il sistema nazionale di convalida dovrebbe consentire alla persona ricercata di essere sentita dinanzi ad un giudice per contestare la validità di tale decisione in conformità all'articolo 47 della Carta.

Applicazione nel caso di specie

90. Si pone la questione di quale sia l'incidenza della decisione della Corte nella causa OG e PI sulla controversia principale.

91. A mio avviso, il sistema austriaco differisce chiaramente dal sistema tedesco all'origine di detta sentenza, e ciò sotto taluni aspetti essenziali [54].

92. È vero che le procure sono subordinate al potere esecutivo nella gerarchia del sistema austriaco. Infatti, secondo le informazioni fornite nell'ordinanza di rinvio, le procure sono direttamente subordinate alle procure superiori e soggette alle loro istruzioni; le procure superiori e la procura generale sono subordinate, da parte loro, al ministro federale della Giustizia.

93. Tuttavia, come rilevato dallo stesso giudice del rinvio, il procedimento di emissione di un mandato d'arresto europeo in Austria si distingue dalle circostanze che hanno dato luogo alla sentenza OG e PI. In primo luogo, il sistema austriaco prevede una convalida giudiziale del mandato d'arresto europeo (convalida che è effettivamente intervenuta nella specie). In secondo luogo, tale convalida giudiziale implica la verifica del rispetto dei criteri di legalità e di proporzionalità (in conformità all'articolo 5, paragrafi 1 e 2, dello StPO). In terzo luogo, il procedimento di convalida giudiziale è disciplinato dalla legge; qualora siano necessarie ulteriori indagini al fine di statuire sulla convalida del mandato

53 V. considerando 8 della decisione quadro 2002/584; sentenza del 10 novembre 2016, Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punto 47) e sentenza OG e PI (punto 71).

54 V. paragrafo 58 e segg. delle presenti conclusioni.

d'arresto, il giudice adito può ordinare alla polizia giudiziaria di compierle o farsene carico d'ufficio [55]. Infine, in quarto luogo, la convalida può essere oggetto di un ricorso giurisdizionale, ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, dello StPO [56]. Ritengo che un siffatto ricorso sia un elemento che soddisfa pienamente i requisiti inerenti ad una tutela giurisdizionale effettiva.

94. Osservo inoltre che la convalida giudiziale interviene prima che la decisione della procura esplichi i suoi effetti.

95. Alla luce delle informazioni fornite nell'ordinanza di rinvio, nelle osservazioni scritte e orali del governo austriaco, nonché nelle risposte di quest'ultimo ai quesiti posti dalla Corte in udienza, mi sembra che, in forza della legislazione austriaca, i giudici nazionali siano tenuti a procedere ad un esame approfondito e rigoroso di ciascun mandato sottoposto loro e del relativo fascicolo penale. In occasione di tale controllo giudiziario, devono essere rispettati i criteri di legalità e di proporzionalità.

96. Dal momento che il sistema istituito dalla decisione quadro 2002/584 è fondato su un elevato livello di fiducia tra gli Stati membri, il che implica una presunzione di rispetto, da parte di ciascuno Stato membro, dei diritti sanciti dalla Carta, mi sembra che non si possa mettere in discussione, *salvo prova contraria debitamente fornita*, la conformità alla Carta e a detta decisione quadro di un sistema legale come quello di specie, il quale subordina l'emissione di un mandato d'arresto europeo da parte della procura ad un controllo giurisdizionale *preliminare*. L'inversione di tale presunzione potrebbe essere giustificata solo alla luce di elementi oggettivi, attendibili, precisi e debitamente aggiornati riguardanti il funzionamento del sistema giudiziario nello Stato membro emittente [57], i quali costituiscano una siffatta prova contraria – elementi che sembrano essere assenti nella specie.

97. Di conseguenza, ritengo che, alla luce degli elementi sottoposti alla valutazione della Corte, un regime come quello in vigore attualmente in Austria sia conforme ai requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584.

98. Ne concludo che spetta al giudice del rinvio verificare, tenendo conto di tutte le circostanze del procedimento principale, se il sistema dello Stato membro emittente interessato contenga le garanzie procedurali necessarie al fine di salvaguardare i diritti della difesa della persona interessata dal mandato d'arresto europeo e di assicurare un controllo della proporzionalità di tale mandato, in conformità ai requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584. In un procedimento come quello principale, tale sistema nazionale deve contenere i seguenti elementi: in primo luogo, la decisione iniziale di emissione del mandato d'arresto europeo deve essere oggetto di un controllo giurisdizionale, nell'ambito del quale il giudice adito procede ad un esame rigoroso di detta decisione prima di provvedere alla convalida; in secondo luogo, tale controllo giurisdizionale deve avvenire prima che detto mandato esplichi effetti giuridici e, in terzo luogo, la convalida del mandato d'arresto europeo (risultante da tale controllo giurisdizionale) deve essere essa stessa impugnabile.

55 V. paragrafo 13 delle presenti conclusioni.

56 V. paragrafo 14 delle presenti conclusioni.

57 V., per analogia, sentenza del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 61 e la giurisprudenza ivi citata).

Conclusione

99. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, ritengo che occorra rispondere alla questione sottoposta dal Kammergericht Berlin (Tribunale superiore del Land, Berlino, Germania) alla Corte nei seguenti termini:

Spetta al giudice del rinvio verificare, tenendo conto di tutte le circostanze del procedimento in oggetto, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, 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, in primo luogo, se il mandato d'arresto europeo sia stato emesso nella specie da un'autorità giudiziaria; in secondo luogo, se tale autorità giudiziaria abbia agito in piena indipendenza e, in terzo luogo, se detta autorità abbia valutato la legalità e la proporzionalità della decisione di emettere un siffatto mandato.

In un procedimento come quello principale, possono essere invocati i seguenti elementi al fine di dimostrare che il sistema dello Stato membro emittente soddisfa i requisiti inerenti ad una tutela giurisdizionale effettiva:

– la decisione iniziale di emissione del mandato d'arresto europeo è oggetto di un controllo giurisdizionale, nell'ambito del quale il giudice adito procede ad un esame rigoroso di detta decisione prima di emanare la convalida;

– tale controllo giurisdizionale avviene prima che detto mandato esplichi effetti giuridici;

– la convalida del mandato d'arresto europeo (risultante da tale controllo giurisdizionale) è essa stessa impugnabile.