

## **Il concetto di "autorità giudiziaria emittente" nell'ambito della disciplina del mandato d'arresto europeo. Nota alla sentenza della Corte di Giustizia europea del 27 maggio 2019, Causa C-509/18, *Minister for Justice and Equality vs PF*.**

EMILIO MINNITI\*

---

**Nota a** Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, 27 maggio 2019, Causa C-509/18, *Minister for Justice and Equality vs PF*.

**Disponibile all'indirizzo:**

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=214465&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6332387>.

---

### **Sommario**

1. Il dispositivo della sentenza. - 2. Rapporto tra decisione giudiziaria e autorità giudiziaria. - 3. Articolazione della cooperazione giudiziaria in materia penale. - 4. Armonizzazione delle legislazioni e sistema del mutuo riconoscimento.

**Data della pubblicazione sul sito:** 17 marzo 2020

### **Suggerimento di citazione**

E. MINNITI, *Il concetto di "autorità giudiziaria emittente" nell'ambito della disciplina del mandato d'arresto europeo. Nota alla sentenza della Corte di Giustizia europea del 27 maggio 2019, Causa C-509/18, Minister for Justice and Equality vs PF*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Dottore di ricerca in Storia delle dottrine politiche e Filosofia politica nell'Università degli studi di Roma "La Sapienza"; docente di Indagini, investigazioni e *cibersecurity* e *Security management e intelligence* nell'Università degli studi internazionali di Roma. Indirizzo mail: [emilio.minniti@unint.eu](mailto:emilio.minniti@unint.eu).

## 1. Il dispositivo della sentenza

La sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 27 maggio 2019, relativa alla causa C-509/18, *Minister for Justice and Equality vs PF*, inerisce alla nozione di "autorità giudiziaria emittente" nell'ambito delle procedure relative alla disciplina del mandato d'arresto europeo.

Il *decisum* cui è pervenuta prima sezione della Corte, stabilisce che la nozione di "autorità giudiziaria emittente", 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, dev'essere interpretata nel senso che essa ricomprende il procuratore generale di uno Stato membro che, pur essendo strutturalmente indipendente dal potere giudiziario, è competente ad esercitare l'azione penale e il cui *status*, in tale Stato membro, gli riconosce una garanzia di indipendenza dal potere esecutivo nell'ambito dell'emissione di un mandato d'arresto europeo. La domanda di pronuncia pregiudiziale è stata proposta dalla Supreme Court (Corte Suprema) irlandese, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, nel procedimento riguardante l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo emesso nei confronti del cittadino lituano PF. Nel caso in oggetto, il 18 aprile 2014 è stata richiesta alle autorità irlandesi la consegna del cittadino lituano PF, in applicazione di un mandato d'arresto europeo emesso dal procuratore generale della Lituania ai fini dell'esercizio di un'azione penale per fatti risalenti al 2012, e qualificati nell'ambito del reato di "rapina a mano armata".

A seguito di tale richiesta, PF ha proposto di fronte alla High Court (Alta Corte) irlandese un ricorso volto a contestare l'attribuzione della qualifica di "autorità giudiziaria" al procuratore generale della Lituania, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584, ed ha dunque messo in discussione la legittimità del mandato d'arresto che lo riguardava. A sostegno di tale tesi, viene citata la giurisprudenza della Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Corte Costituzionale della Repubblica di Lituania), secondo la quale un procuratore non amministrerebbe la giustizia né svolgerebbe funzioni legate all'amministrazione della giustizia nel corso della fase dell'istruzione di cui è responsabile. Nell'ambito della valutazione della questione posta, la High Court ha inteso rivolgersi, per il tramite dell'autorità centrale irlandese, al procuratore generale di Lituania, al fine di ottenere informazioni in relazione alla qualità di "autorità giudiziaria" del suddetto procuratore, soprattutto in riferimento alle sentenze del 10 novembre 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858), e del 10 novembre 2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860). A seguito della risposta ottenuta dall'autorità lituana, secondo la quale il procuratore generale di Lituania risulta pienamente

indipendente dal potere esecutivo, incluso il Ministero della Giustizia, il 27 febbraio 2017 la High Court (Alta Corte) ha dichiarato che il procuratore generale di Lituania è da ritenersi un'"autorità giudiziaria", ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584, e ha ordinato la consegna di PF. Allo stesso modo, con sentenza del 20 ottobre 2017, la Court of Appeal (Corte d'appello) irlandese ha respinto il ricorso di PF avverso la sentenza della High Court (Alta Corte) e ha confermato che il procuratore generale di Lituania è un'"autorità giudiziaria" ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584. Tuttavia, sulla base della giurisprudenza della Corte giustizia europea risultante dalle sentenze Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483), del 10 novembre 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858), del 10 novembre 2016, Özçelik (C-453/16 PU, EU:C:2016:860), e Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861), del 10 novembre 2016, la Supreme Court (Corte Suprema) irlandese, in qualità di giudice del rinvio, ha autorizzato la presentazione di un ricorso avverso la sentenza della Court of Appeal (Corte d'appello). In tale prospettiva, la Supreme Court (Corte Suprema) ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte di Giustizia europea le seguenti questioni pregiudiziali: se i criteri che consentono di stabilire se un pubblico ministero designato come "autorità giudiziaria emittente", ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1 della decisione quadro 2002/584, sia un'autorità giudiziaria nel significato autonomo di tale espressione nella suddetta disposizione, sono, in primo luogo, l'indipendenza del pubblico ministero dal potere esecutivo e, in secondo luogo, il fatto che al pubblico ministero, nel proprio ordinamento giuridico, sia conferita la funzione di amministrare la giustizia o di partecipare all'amministrazione della giustizia; in caso di risposta negativa, quali siano i criteri secondo i quali un giudice nazionale deve stabilire se un pubblico ministero designato come "autorità giudiziaria emittente", ai sensi dell'articolo 6 paragrafo 1 della decisione quadro 2002/584, costituisce un'"autorità giudiziaria" ai sensi della suddetta disposizione; nella misura in cui i criteri includano il requisito che il pubblico ministero amministri la giustizia o partecipi all'amministrazione della giustizia, se tale requisito debba essere determinato in base allo *status* del pubblico ministero nel proprio ordinamento giuridico o in base a determinati criteri oggettivi e, qualora si tratti di criteri oggettivi, quali siano tali criteri; se il procuratore generale di Lituania sia un'autorità giudiziaria nel significato autonomo di tale espressione nella suddetta disposizione della decisione quadro 2002/584.

## **2. Rapporto tra decisione giudiziaria e autorità giudiziaria**

Le conclusioni dell'Avvocato Generale Campos Sanchez-Bordona relative alla Causa C-509/18, *Minister for Justice and Equality vs PF*, presentate il 30 aprile 2019, divergono nettamente rispetto al pronunciamento finale della Corte, in

quanto risultano orientate a non considerare la nozione di "autorità giudiziaria emittente" nell'ambito dell'istituto del pubblico ministero. Nella relazione in oggetto, infatti, si evidenzia come ai sensi dell'articolo 109 della costituzione della Lituania, la giustizia sia amministrata soltanto dagli organi giurisdizionali, e come, ai sensi dell'articolo 118 della stessa, il pubblico ministero abbia la funzione di organizzare e dirigere le indagini preliminari e di garantire l'esercizio dell'azione penale, godendo della totale indipendenza rispetto ai poteri esecutivo, legislativo e giudiziario<sup>2</sup>. Analogamente a quanto sostenuto nell'ambito delle precedenti cause C-508/18 e C-82/19 PPU, Sanchez-Bordona ha evidenziato come una misura privativa della libertà possa essere adottata soltanto da un organo giurisdizionale *stricto sensu*, ossia dall'unica autorità in grado di fornire la tutela giurisdizionale effettiva sancita dall'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea<sup>3</sup>. Viene rilevato, infatti, un imprescindibile legame tra la natura di una decisione giudiziaria e il riconoscimento della qualità di "autorità giudiziaria", dalla quale dipende il fondamento ed il livello della sua indipendenza. Sebbene, nel caso specifico, il diritto nazionale attribuisca al pubblico ministero la qualifica di organo indipendente, le sue funzioni non sono di carattere giurisdizionale, e dunque l'indipendenza ad esso attribuita non può equivalere a quella dei giudici. L'Avvocato Generale sviluppa ulteriormente la sua riflessione, introducendo un elemento di valutazione di carattere generale, secondo il quale l'indipendenza del pubblico ministero sarebbe finalizzata a garantire l'attività di organizzazione e di direzione delle indagini preliminari e all'esercizio dell'azione penale, ma non ad assicurare "l'integrità dell'ordinamento in quanto tale" poiché, per quest'ultimo l'ordinamento rappresenterebbe soltanto un mezzo per l'esercizio della propria funzione. Viceversa, l'indipendenza riconosciuta al giudice garantisce l'esercizio della funzione giurisdizionale, che consiste nell'applicazione della giustizia al caso concreto ed è considerata qualitativamente differente rispetto a quella del pubblico

---

<sup>2</sup> C. SANCHEZ-BORDONA, *Conclusioni Causa C-509/18*, Aprile 2019, 2. L'Avvocato evidenzia inoltre come ai sensi dell'art. 3 della Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas (legge relativa al pubblico ministero della Repubblica di Lituania), il pubblico ministero adotta le sue decisioni in modo indipendente e sovrano, conformemente alla legge e al principio di ragionevolezza, nel rispetto dei diritti e delle libertà individuali, in conformità alla presunzione di innocenza e al principio di uguaglianza dinanzi alla legge.

<sup>3</sup>Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.

ministero, in quanto volta a garantire "l'integrità dell'ordinamento" quale finalità prioritaria. Sulla base di tali valutazioni, Sanchez-Bordona conclude che la qualificazione del pubblico ministero come istituzione indipendente, di fatto, non lo rende equivalente al potere giudiziario, e ciò né in relazione al suo fondamento né alla sua portata<sup>4</sup>. In ultimo, l'Avvocato Generale constata come l'esclusione della figura del pubblico ministero dalla definizione inizialmente prevista dell'articolo 6 paragrafo 1 della decisione quadro 2002/584, rappresenti chiaramente la volontà del legislatore di non riconoscere allo stesso la qualifica di "autorità giudiziaria emittente". Diversamente, considerato il fatto che si trattava di una questione all'epoca già molto discussa, se il legislatore avesse inteso conferire al pubblico ministero tale qualifica, Sanchez-Bordona ritiene che il legislatore lo avrebbe certamente affermato in modo esplicito.

### **3. Articolazione della cooperazione giudiziaria in materia penale**

La Corte di Giustizia, nell'affrontare la questione in oggetto, evidenzia in via preliminare come a fondamento della creazione e della permanenza dello spazio europeo, sussistano il principio cardine della fiducia reciproca tra gli Stati membri e quello del mutuo riconoscimento. In particolare, viene chiarito come il principio della fiducia reciproca imponga a ciascuno di tali Stati, segnatamente per quanto concerne lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, di ritenere, tranne che in circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettino il diritto dell'Unione e, in particolare, i diritti fondamentali riconosciuti da quest'ultimo<sup>5</sup>. In tale quadro di riferimento concettuale e normativo, il sistema del mandato d'arresto europeo, istituito dalla decisione quadro 2002/584, costituisce la prima concretizzazione nel settore del diritto penale del principio del riconoscimento reciproco. In ragione di ciò, i giudici precisano come, in base a tale principio e conformemente alle disposizioni della suddetta decisione quadro, gli Stati membri siano tenuti a dare esecuzione a ogni mandato d'arresto europeo regolarmente emesso. Dunque, le autorità giudiziarie dell'esecuzione possono rifiutare di eseguire un mandato siffatto, in via di principio, soltanto per i "motivi di non esecuzione" tassativamente elencati agli articoli 3, 4 e 4 bis della stessa decisione quadro 2002/584. Conseguentemente, mentre l'esecuzione del mandato d'arresto

---

<sup>4</sup> C. SANCHEZ-BORDONA, *Conclusioni Causa C-509/18*, Aprile 2019, p. 5.

<sup>5</sup> Si veda la sentenza del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality* (Carenze del sistema giudiziario), nella causa C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 36 e giurisprudenza ivi citata.

europeo costituisce il principio, il rifiuto di esecuzione è concepito nei termini di un'eccezione, da interpretarsi restrittivamente<sup>6</sup>.

Tuttavia, il principio di riconoscimento reciproco presuppone che i mandati d'arresto costituiscano una "decisione giudiziaria", il che richiede che essi siano emessi da un'"autorità giudiziaria", ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584<sup>7</sup>. In relazione a ciò, benché gli Stati membri possano designare, in base al loro diritto nazionale, l'"autorità giudiziaria" competente a emettere un mandato d'arresto europeo, la Corte ha precisato, in più occasioni, come il senso e la portata di tale nozione non possano essere lasciati interamente alla discrezionalità dei singoli Stati membri<sup>8</sup>. In riferimento a tale quadro e al fine di chiarire i termini della questione posta dal Tribunale del rinvio, i giudici hanno inoltre evidenziato come la qualifica di "autorità giudiziaria" non si limiti a designare esclusivamente gli organi giurisdizionali di uno stato membro, ma comprenda anche quelle autorità che partecipano all'amministrazione della giustizia penale degli Stati membri, ad esclusione di quelle che rientrano nell'ambito del potere esecutivo<sup>9</sup>. La *ratio* che sta alla base di tale qualificazione, viene espressamente chiarita dalla Corte, ed individuata nel fatto che la cooperazione giudiziaria in materia penale, di cui la decisione quadro 2002/584 è uno strumento, riguarda il riconoscimento reciproco non soltanto delle decisioni definitive emesse dagli organi giurisdizionali penali ma, più in generale, delle decisioni adottate dalle autorità giudiziarie degli Stati membri nell'ambito del procedimento penale, compresa la fase di tale procedimento relativa all'azione penale<sup>10</sup>. I giudici hanno evidenziato come il termine "procedimento" sia da intendersi in senso lato, e che dunque comprenda, al contempo, la fase preliminare al processo penale, il processo penale stesso e la fase di esecuzione della decisione definitiva di un organo giurisdizionale penale, emessa a carico di una persona

---

<sup>6</sup>Si veda la sentenza del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality* (Carenze del sistema giudiziario), nella causa C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 41 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>7</sup>Si vedano le sentenze del 10 novembre 2016, *Poltorak*, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punto 28, e del 10 novembre 2016, *Kovalkovas*, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punto 29).

<sup>8</sup> Si vedano in tal senso le sentenze del 10 novembre 2016, *Poltorak*, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punti 30 e 31, e del 10 novembre 2016, *Kovalkovas*, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punti 31 e 32.

<sup>9</sup> Si vedano in tal senso le sentenze del 10 novembre 2016, *Poltorak*, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punti 33 e 35, e del 10 novembre 2016, *Kovalkovas*, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punti 34 e 36.

<sup>10</sup> La cooperazione giudiziaria in materia penale, quale era prevista all'articolo 31UE – che costituisce la base giuridica della decisione quadro 2002/584 –, aveva ad oggetto, tra l'altro, la cooperazione tra le autorità giudiziarie degli Stati membri in relazione tanto ai procedimenti quanto all'esecuzione delle decisioni.

riconosciuta colpevole di un reato. Tale interpretazione è confortata dal tenore letterale dell'articolo 82, paragrafo 1, lettera d), TFUE, che ha sostituito l'articolo 31UE, e che precisa come la cooperazione giudiziaria in materia penale abbia ad oggetto la cooperazione tra le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione all'azione penale e all'esecuzione delle decisioni<sup>11</sup>. Pertanto, considerato quanto disposto dall'art. 118 della Costituzione della Repubblica di Lituania e dalla giurisprudenza della Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Corte costituzionale della Repubblica di Lituania), la Corte ha accertato come il procuratore generale di Lituania eserciti, di fatto, un ruolo essenziale nello svolgimento del procedimento penale. In considerazione di ciò, e tenuto conto della totale indipendenza dal potere esecutivo di cui gode nell'esercizio delle sue funzioni, compresa quella di emettere un mandato d'arresto europeo, la Corte ha stabilito che il procuratore generale di Lituania deve essere qualificato come «autorità giudiziaria emittente», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584, /GAI del Consiglio.

#### **4. Armonizzazione delle legislazioni e sistema del mutuo riconoscimento**

La Corte di Giustizia Europea ha dunque respinto le argomentazioni del cittadino lituano PF e dell'Avvocato Generale, fornendo un importante chiarimento in merito al "perimetro" entro il quale si sviluppa la cooperazione relativa all'istituto del mandato d'arresto europeo. I giudici hanno infatti chiarito come la cooperazione giudiziaria in materia penale non si limiti alle decisioni definitive assunte dagli organi giurisdizionali penali, ma si estenda legittimamente a tutte le decisioni adottate dalle autorità giudiziarie degli Stati membri nell'ambito del procedimento penale, compresa la fase relativa all'azione penale. In quest'ottica vengono quindi risolte alla radice le questioni poste da Campos Sanchez-Bordona, in base alle quali il pubblico ministero lituano non sarebbe qualificabile come "autorità giudiziaria" in quanto la sua indipendenza sarebbe finalizzata a garantire l'attività di direzione delle indagini preliminari e all'esercizio dell'azione penale, ma non ad assicurare "l'integrità dell'ordinamento in quanto tale". Tuttavia, benché l'orientamento della Corte tenda ad un'interpretazione estensiva rispetto alla possibilità di ricorso all'istituto del mandato d'arresto europeo, risulta evidente come il processo di costituzione dello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" europeo permanga all'interno di un ambito esclusivamente giudiziario. Come evidenziato da una recente dottrina, la creazione di uno spazio comune europeo in

---

<sup>11</sup>La Corte evidenzia come l'interpretazione di cui sopra venga confermata dalla finalità perseguita dalla decisione quadro 2002/584, la quale mira, come risulta dal considerando 5, ad introdurre un sistema di libera circolazione delle decisioni giudiziarie in materia penale, sia preliminari alla sentenza che definitive, nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

materia di sicurezza e di giustizia, la cui genesi risale al Trattato di Amsterdam del 1997, non ha assunto alcun carattere politico, bensì esclusivamente tecnico-giudiziario<sup>12</sup>. Alla scelta di armonizzare le legislazioni dei paesi degli Stati membri sulla base di una "regia politica" europea, si è preferita, infatti, l'opzione di dare vita ad un sistema di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie. A differenza di quanto avvenuto a livello dei singoli Stati europei, dove la diffusione e la persistenza della minaccia terroristica ha prodotto l'affermazione di un prolungato stato di emergenza, caratterizzato da una risposta di carattere "politico" al terrorismo e dal progressivo ampliamento delle prerogative riconosciute al potere esecutivo, a livello unionale non si è registrata alcun tipo di variazione rispetto all'assetto originario<sup>13</sup>. Si è prodotta, dunque, una sostanziale asimmetria tra i singoli Stati membri da una parte e l'Europa intesa come entità politica unitaria dall'altra, in quanto alla scelta di armonizzare le legislazioni dei paesi degli Stati membri sulla base di una "regia politica" europea, si è preferita l'opzione di dare vita ad un sistema di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie. Nella sentenza in oggetto, emerge con evidenza l'assenza di ogni riferimento ad una comune sovranità europea, quale bene giuridico da tutelare, e lo stesso richiamo ai principi del reciproco riconoscimento e della reciproca fiducia, mette in rilievo l'assenza di una generale armonizzazione delle legislazioni in tema di amministrazione del procedimento penale. La decisione dei giudici, sebbene esprima un orientamento volto ad ampliare i margini di operatività dell'istituto del mandato d'arresto europeo, evidenzia, contestualmente, il carattere e i limiti di fondo del processo di costituzione dello spazio di sicurezza e di giustizia europeo.

---

<sup>12</sup> C. SBAILÒ, *Stato di diritto e sovranità: nella lotta al terrorismo, vengono al pettine i nodi della via giudiziaria alla costituzione dell'Europa?* in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Novembre 2010, p. 6.

<sup>13</sup> E. MINNITI, *Il mandato d'arresto europeo: l'equilibrio asimmetrico fra il principio del reciproco riconoscimento e quello di specialità* in *DPCE Online*, 2019/1, p. 1778.