



1. LA CORTE DI GIUSTIZIA SI PRONUNCIA SULLA POSSIBILE NON ESECUZIONE DEL MANDATO D'ARRESTO EUROPEO A CAUSA DELLE CONDIZIONI DI SALUTE DELL'INTERESSATO: IL CASO *E.D.L.*

1. Introduzione

La sentenza [E.D.L.](#) del 18 aprile 2023 offre degli interessanti spunti di riflessione in materia di non esecuzione del mandato d'arresto europeo (d'ora in poi MAE). In primo luogo, perché è la prima volta che il giudice dell'Unione ha esaminato la questione ai sensi dell'art. 23, par. 4, della [decisione](#) 2002/584. In secondo luogo, perché è il primo caso di mancata esecuzione di un MAE per motivi legati alla situazione personale dell'interessato, segnatamente la sua condizione di salute (per un primo commento, cfr. L. VAN DER MEULEN, [Op-Ed: "Leaving the two-step test behind?"](#)).

La vicenda trae origine da una domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dalla Corte costituzionale italiana nell'ambito di una controversia relativa all'esecuzione, da parte della Corte d'appello di Milano, di un MAE emesso dal Tribunale di Zara, con cui quest'ultimo chiedeva la consegna di una persona accusata di aver commesso sul territorio croato il reato di detenzione e cessione di sostanze stupefacenti. Ai fini della procedura di consegna, tuttavia, l'autorità giudiziaria competente si è trovata a dover esaminare il caso anche alla luce dei documenti medici presentati dall'interessato e attestanti suoi importanti disturbi psichiatrici. In tale situazione, la Corte d'appello ha promosso un giudizio di legittimità costituzionale della [legge](#) di attuazione del MAE dinnanzi alla Consulta, la quale, a sua volta, ha sottoposto la questione alla Corte di giustizia, per chiedere se l'autorità dell'esecuzione, qualora ritenga che «la consegna di una persona afflitta da gravi patologie di carattere cronico e potenzialmente irreversibili possa esporla al pericolo di subire un grave pregiudizio alla salute, debba richiedere all'autorità giudiziaria emittente le informazioni che consentono di escludere la sussistenza di questo rischio e sia tenuta a rifiutare la consegna allorché non ottenga assicurazioni in tal senso entro un termine ragionevole».

Si tratta, quindi, di un caso che, da un lato, si pone sulla scia del filone giurisprudenziale in materia di MAE e tutela dei diritti fondamentali, ma che, dall'altro lato, presenta delle caratteristiche peculiari rispetto alle vicende precedenti. Ciò ha portato la Corte ad assumere un approccio più flessibile rispetto al passato, andando oltre il consolidato meccanismo dell'esame a due fasi, il quale, come noto, è stato introdotto, limitatamente alle violazioni dei

diritti inderogabili, con la sentenza *Aranyosi e Căldăraru* del 2016 e, successivamente, con la sentenza *LM* del 2018, è stato esteso anche alle violazioni di diritti non assoluti, quali il diritto ad un equo processo.

2. Breve ricostruzione delle questioni legate alla tutela dei diritti umani nell'ambito del MAE

La decisione istitutiva del MAE, all'art. 1, par. 3, sancisce che l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali non può essere modificato per effetto di tale strumento. Tuttavia, la medesima decisione, tra le cause di diniego di cui agli artt. 3 e 4, non contempla il mancato rispetto dei diritti umani quale eventuale condizione di rifiuto del mandato d'arresto. In linea generale, una simile possibilità non è prevista nemmeno negli altri strumenti in materia di reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie adottati nel quadro della cooperazione giudiziaria penale, i quali, seguendo il modello del MAE, sono saldamente ancorati al principio di mutua fiducia e, quindi, basati sull'idea che in tutti gli Stati membri sia garantito un elevato livello di tutela dei diritti umani. Solo in tempi più recenti, probabilmente alla luce della mutata situazione dello Stato di diritto in taluni Stati membri, si è deciso di introdurre in alcuni meccanismi di cooperazione giudiziaria clausole di esclusione legate al rispetto dei diritti umani. Ad esempio, l'art. 8, par. 1, lett. f), del regolamento [2018/1805](#) sul riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca sancisce che l'autorità di esecuzione può decidere di non riconoscere o non dare esecuzione a un provvedimento di congelamento se, tra le altre cose, "in situazioni eccezionali sussistono seri motivi per ritenere, sulla base di elementi specifici e oggettivi, che l'esecuzione del provvedimento di congelamento comporti, nelle particolari circostanze del caso, una palese violazione di un pertinente diritto fondamentale previsto dalla Carta, in particolare il diritto a un ricorso effettivo, il diritto a un giudice imparziale e i diritti della difesa". In quest'ottica, come sottolineato al considerando trentaquattro del medesimo regolamento, dovrebbero essere, in particolare, presi in considerazione il diritto a un ricorso effettivo, il diritto a un giudice imparziale e i diritti della difesa.

Con riferimento al MAE, in assenza di una disposizione di questo tipo, la Corte ha più volte avuto modo di pronunciarsi sul rapporto tra tale strumento e i diritti umani alla luce di quanto sancito all'art. 1, par. 3, della decisione 2002/584. A tal riguardo, in diversi casi concernenti le possibili violazioni di diritti fondamentali a danno della persona colpita dal MAE, la Corte, elaborando la nota formula dell'esame a due fasi, ha statuito che in tali situazioni eccezionali l'esecuzione del mandato d'arresto possa essere, a seconda delle circostanze specifiche, rinviata o negata. Segnatamente, nei casi relativi a possibili violazioni dell'art. 4 della Carta, il giudice dell'Unione ha stabilito che la decisione debba essere rinviata, ma non abbandonata. Solo qualora la sussistenza di siffatto rischio non possa essere esclusa entro un termine ragionevole, l'autorità dell'esecuzione deve decidere se porre fine alla procedura di consegna. Nelle pronunce riguardanti, invece, carenze sistemiche del sistema giudiziario dello Stato emittente, che potrebbero compromettere il diritto ad un equo processo, come enunciato all'art. 47, par.2 della Carta, la Corte ha stabilito che l'autorità giudiziaria dell'esecuzione possa direttamente astenersi dal dare seguito al MAE.

Ad ogni modo, a prescindere dalle differenze sul seguito da dare al MAE, ciò che accomuna i casi in questione è che, sussistendo una forma di responsabilità dello Stato dell'emissione,

vuoi per la presenza di una situazione idonea a dimostrare l'esistenza di un rischio reale di violazioni dell'art. 4 della Carta, vuoi per carenze sistemiche del sistema giudiziario tali da portare a violazioni del contenuto essenziale del diritto ad un equo processo della persona consegnata, il giudice dell'Unione ha fondato le proprie argomentazioni sulla base di un'interpretazione estensiva dell'art. 1, par. 3, della decisione MAE, anche alla luce di quanto affermato al considerando dieci della stessa, in cui si precisa che l'attuazione di tale meccanismo possa essere sospesa solo in caso di grave e persistente violazione da parte di uno Stato membro dei principi sanciti all'art. 6, par. 1, TUE, constatata dal Consiglio in applicazione dell'art. 7, par. 1, dello stesso trattato. Nessuna di tali pronunce, invece, aveva preso in considerazione l'art. 23, par. 4, della decisione MAE, in cui si stabilisce che la consegna può, a titolo eccezionale, essere temporaneamente differita per gravi motivi umanitari, ad esempio se vi sono valide ragioni di ritenere che essa metterebbe manifestamente in pericolo la vita o la salute del ricercato, purché il mandato d'arresto venga eseguito non appena tali motivi cessino di sussistere. A tal fine, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione ne informa immediatamente l'autorità giudiziaria emittente e concorda una nuova data per la consegna.

3. Il caso E.D.L.

Come detto, nel caso in esame la possibile violazione dei diritti fondamentali della persona colpita dal MAE non sarebbe stata causata dalle condizioni presenti nello Stato dell'emissione, ma dalla grave situazione di salute della persona interessata, che avrebbe potuto subire ulteriori peggioramenti a causa della consegna. Per tale motivo, la Corte, per la prima volta, ha risolto la questione alla luce dell'art. 23, par. 4, attuando quanto finora era stato prospettato solo una volta dall'avvocato generale Jean Richard de la Tour in un altro caso in materia di MAE, cioè la nota causa *Ministerio Fiscal* (Conclusioni dell'avvocato generale de la Tour, presentate il 14 luglio 2022, [causa C-158/21](#), *Ministerio Fiscal, Abogacía del Estado, Partido político VOX c. Lluís Puig Gordi e al.*, ECLI:EU:C:2022:573, nota 85). Una soluzione di questo tipo, secondo quanto suggerito dall'avvocato generale Sánchez-Bordona nelle sue [conclusioni](#) al caso di cui trattasi, avrebbe avuto il vantaggio di evitare alla Corte di dover elaborare in via pretoria un nuovo motivo di non esecuzione del mandato d'arresto, che avrebbe potuto creare una frattura nel sistema del MAE, conducendo ad una moltitudine di richieste da parte degli interessati, con conseguente appesantimento del sistema di consegna allo Stato membro di emissione. (parr. 64 e 65).

Infatti, tale disposizione non riguarda l'esecuzione del mandato, ma la consegna della persona interessata da quest'ultimo; pertanto, dovrebbe entrare in gioco solo al termine della procedura, quando la decisione sull'esecuzione del MAE dovrebbe essere stata già presa dalle autorità competenti. La Corte, tuttavia, attraverso un'interpretazione estensiva della norma in questione, sembra aver ritenuto che la decisione sui termini di consegna possa precedere quella sull'esecuzione del MAE. In altre parole, il giudice dell'Unione ha sostanzialmente avallato l'idea sostenuta dall'avvocato generale Sánchez-Bordona, secondo il quale, sebbene l'art. 23, par. 4, della decisione MAE non riguardi la sussistenza di motivi di non esecuzione, bensì la data di consegna della persona richiesta, nulla impedisce di anticipare il momento in cui l'autorità dell'esecuzione deve decidere se differire la consegna (par. 82). Ciò,

naturalmente, posticipa il problema della decisione sull'esecuzione del MAE, ma non lo esclude, il che fa venir meno l'idea prospettata sempre da Sánchez-Bordona, secondo cui la Corte avrebbe dovuto esimersi dal creare in via pretoria un nuovo motivo di non esecuzione del mandato d'arresto.

Difatti, secondo lo schema prospettato dalla Corte, una volta ricevuta la richiesta di consegna, le autorità dell'esecuzione, accertato il rischio di salute della persona ricercata, devono, per prima cosa, valutare se sussistano le condizioni per rinviare temporaneamente l'esecuzione, ai sensi dell'art. 23, par. 4. Naturalmente, trattandosi di un'eccezione alla regola generale in base alla quale il MAE deve essere attuato nel più breve tempo possibile, la possibilità di cui all'art. 23, par. 4, deve essere attuata in maniera restrittiva, cioè solo quando l'autorità giudiziaria dell'esecuzione, alla luce degli elementi a sua disposizione, abbia seri e comprovati motivi di ritenere che la consegna della persona ricercata, gravemente malata, la esporrebbe ad un rischio reale di riduzione significativa della sua aspettativa di vita o di deterioramento rapido, significativo e irrimediabile.

A questo punto, dopo aver accertato la necessità di rinviare la data di consegna, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve chiedere a quella emittente qualsiasi informazione necessaria per assicurarsi che le modalità con le quali verranno esercitate le azioni penali all'origine del MAE e le condizioni di eventuale detenzione della persona interessata permettano di escludere il rischio che quest'ultima subisca trattamenti inumani o degradanti. Qualora tali garanzie vengano fornite, deve essere concordata una nuova data di esecuzione del MAE, tale da permettere il trasferimento al più presto della persona ricercata. A questo proposito, il carattere cronico e potenzialmente duraturo della patologia eccezionalmente grave di cui eventualmente soffre la persona ricercata "non esclude che l'autorità giudiziaria dell'esecuzione che abbia deciso di sospendere la consegna di tale persona ottenga dallo Stato membro emittente delle assicurazioni quanto al fatto che tale patologia sarà oggetto, in tale Stato membro, di trattamenti o di cure appropriati, e ciò, indifferentemente, in ambiente carcerario o nel contesto di modalità alternative di mantenimento di tale persona a disposizione delle autorità giudiziarie di detto Stato membro" (punto 49).

Laddove, però, l'autorità dell'esecuzione non riceva le rassicurazioni adeguate e ritenga che le stesse non possano pervenire entro un termine ragionevole, il rinvio della decisione di esecuzione non può perdurare per un periodo considerevole. Sarebbe, difatti, contrario sia alla lettera dell'art. 23, par. 4, della decisione MAE, il quale menziona il carattere "temporaneo" della sospensione della consegna, sia all'economia generale di tale articolo, che un'autorità giudiziaria dell'esecuzione possa differire la consegna di una persona ricercata per un periodo di tempo considerevole, o addirittura indefinito (punto 51). Tra l'altro, in una siffatta ipotesi, la persona ricercata potrebbe rimanere esposta per un tempo indefinito al mandato d'arresto europeo spiccato contro di essa ed alle misure coercitive adottate, eventualmente, dallo Stato membro di esecuzione, malgrado non vi sia alcuna prospettiva realistica che tale persona venga consegnata allo Stato membro emittente. Quindi, in circostanze simili, l'autorità dell'esecuzione, tenendo conto dell'art. 1, par. 3, della decisione MAE può, in via eccezionale e a seguito di un esame appropriato, decidere di non dare seguito al mandato d'arresto.

4. Considerazioni conclusive

La Corte di giustizia ha sempre tenuto un approccio piuttosto cauto in materia di deroghe al MAE per motivi legati alla tutela dei diritti umani, interpretando restrittivamente l'art. 1, par. 3, della decisione istitutiva di tale meccanismo. Alla luce di ciò, ha sempre negato che la presenza di situazioni generali o carenze sistemiche nello Stato di emissione possano in sé essere sufficienti per giustificare mancate esecuzioni del MAE. Ogni decisione di questo tipo, infatti, deve essere soggetta ad un esame a due fasi, che, anzitutto, è finalizzato a prendere in esame, in modo rigoroso e con un grado sufficiente di certezza, la situazione del Paese di emissione e, in secondo luogo, è volto ad accertare se si possano concretizzare in caso di consegna della persona interessata dal MAE, alla luce delle specifiche circostanze di ogni singolo caso, violazioni dei suoi diritti fondamentali.

Questo approccio è chiaramente inteso a tutelare l'efficacia del MAE e, più in generale, a salvaguardare la realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, muovendo dal presupposto che "l'obiettivo di istituire un sistema rapido ed efficace di consegna, in collegamento con quello di lottare contro l'impunità, non è compatibile con un'apertura troppo ampia della possibilità, per un'autorità giudiziaria dell'esecuzione, di controllare la sussistenza di un rischio di violazione dei diritti fondamentali nello Stato membro emittente" (Conclusioni dell'avvocato generale de la Tour, presentate il 14 luglio 2022, [causa C-158/21](#), cit., par. 124).

In altri ambiti del diritto dell'Unione, comunque rientranti nello spazio di libertà sicurezza e giustizia, la Corte ha, invece, adottato un approccio più flessibile quando si è pronunciata in merito al possibile diniego di consegna delle persone ad un altro Stato membro. Un esempio è costituito dalle [decisioni](#) sul trasferimento di un richiedente asilo verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda. Tuttavia, va rilevato che, per quanto riguarda l'esecuzione del MAE, la Corte era stata finora chiamata a pronunciarsi solo su questioni inerenti possibili violazioni causate da carenze sistemiche presenti nello Stato dell'emissione, non la condizione individuale della persona interessata. Non stupisce, quindi che, nel caso in esame, trattandosi tra l'altro di possibili violazioni dell'art. 4 della Carta, la Corte abbia deciso di seguire, anche se in maniera più cauta, la via percorsa in materia di trasferimento dei richiedenti asilo, nonostante i rischi che, come messo in evidenza dall'avvocato generale, possano essere determinati dalla creazione in via pretoria di una nuova motivazione di rifiuto del MAE al di fuori di quelli di cui agli artt. 3 e 4 della decisione 2002/584.

Ad ogni modo, vista l'alta posta in gioco, la Corte, come detto, è stata piuttosto cauta nell'aprire una nuova possibilità di rifiuto del mandato, interpretando estensivamente quanto sancito all'art. 23, par. 4, della decisione MAE. Nel caso di specie, infatti, piuttosto che superare il sistema dell'esame a due fasi, sembra averne elaborato una nuova versione, in base alla quale, in prima battuta, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve valutare se sia possibile risolvere la situazione con semplice rinvio del mandato e, solo quando l'esecuzione di quest'ultimo non possa essere ipotizzata in tempi ragionevoli, la stessa può decidere di non dare seguito alla richiesta pervenuta dallo Stato emittente. Tra l'altro, sembra improbabile che una simile possibilità possa essere estesa anche ai casi in cui non sono in gioco diritti fondamentali assoluti.

FRANCESCO BATTAGLIA