

# Cassazione penale

direttore scientifico  
condirettore  
LX I - maggio 2021, n° 05

**Domenico Carcano**  
**Mario D'Andria**

05

20  
21

| **estratto**

ESTRADIZIONE DI CITTADINI EUROPEI DA  
UNO STATO UE DIVERSO DA QUELLO DI  
CITTADINANZA A PAESI TERZI: QUALI  
OBBLIGHI PER LO STATO DI CITTADINANZA?

*con nota di* **Nicola Canestrini**



GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

## | 256 CITTADINANZA EUROPEA ED ESTRADIZIONE VERSO STATI TERZI: OBBLIGHI E LIMITI PER GLI STATI MEMBRI NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

C. GIUST. UE (GRANDE SEZIONE) - 17 DICEMBRE 2020 - PRES. K. LENAERTS - C-398/19-BY

**RAPPORTI GIURISDIZIONALI CON AUTORITÀ STRANIERE - Estradizione di un cittadino dell'Unione verso uno Stato terzo - Persona che ha acquisito la cittadinanza dell'Unione dopo aver trasferito il centro dei propri interessi nello Stato membro richiesto - Ambito di applicazione del diritto dell'Unione - Informazione dello Stato membro del quale la persona richiesta ha la cittadinanza - Sussistenza - Obbligo per gli Stati membri, richiesto e di origine, di domandare allo Stato terzo richiedente la trasmissione del fascicolo penale - Insussistenza.**

(CONVENZIONE EUROPEA DI ESTRADIZIONE 13 DICEMBRE 1957, ARTT. 1, 6, 12, PAR. 2; DECISIONE QUADRO 2002/584/GAI DEL 13 GIUGNO 2002, ART. 1, PARR. 1 E 2; C.P.P., ART. 705; L. 22 APRILE 2005, N. 69, ARTT. 2, 17, 18)

*In tema di estradizione, qualora lo Stato membro UE di cui ha la cittadinanza l'estradando – cittadino dell'Unione oggetto di una domanda estradizionale presentata da uno Stato terzo ad un altro Stato membro – sia stato informato da quest'ultimo Stato dell'esistenza di tale domanda, né l'uno né l'altro di tali Stati è tenuto a richiedere allo Stato terzo la trasmissione di una copia del fascicolo penale al fine di consentire allo Stato membro di cui l'estradando ha la cittadinanza di valutare la possibilità di esercitare esso stesso l'azione penale nei confronti di tale persona (1).*

*In tale ipotesi, purché lo Stato membro di cui l'estradando ha la cittadinanza sia stato debitamente informato dell'esistenza della domanda di estradizione e di tutti gli elementi comunicati dallo Stato terzo richiedente, in quanto rilevanti ai fini della eventuale emissione di un mandato d'arresto europeo nei suoi confronti, lo Stato membro richiesto può procedere alla estradizione di detta persona senza essere tenuto ad attendere che lo Stato membro di cui essa ha la cittadinanza rinunci, con una decisione formale, all'emissione del mandato d'arresto europeo, se quest'ultimo Stato membro si astenga dal procedervi entro un termine ragionevole che gli è stato accordato a tal fine dallo Stato membro richiesto (2).*

(1-2) Nel caso in esame, vertente sulla richiesta di estradizione dall'Ucraina di un cittadino ucraino e rumeno trasferitosi da tempo in Germania, il Tribunale superiore del Land di Berlino, muovendo dalla premessa che il diritto tedesco vieta l'extradizione dei cittadini tedeschi, ma non quella di cittadini di altri Stati membri, ha ritenuto che l'extradizione verso l'Ucraina fosse lecita, ma si è chiesto se essa fosse o meno contraria ai principi elaborati dalla Corte UE nella sentenza Petruhhin, atteso che le autorità giudiziarie rumene non si erano formalmente pronunciate sull'eventuale emissione di un mandato d'arresto europeo. Nella richiamata decisione, infatti, la Corte lussemburghese ha dichiarato che, quando a uno Stato membro, nel quale si sia recato un cittadino avente la cittadinanza di un altro Stato membro, viene presentata una domanda di estradizione da parte di uno Stato terzo, esso è tenuto ad informare lo Stato membro del quale la persona reclamata ha la cittadinanza, al fine di dare alle autorità di quest'ultimo la possibilità di emettere un mandato d'arresto europeo per la sua consegna ai fini dell'esercizio dell'azione penale. Le autorità tedesche hanno pertanto sottoposto alla Corte tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 18 e 21 TFUE (relativi, rispettivamente, al principio di non discriminazione in base alla cittadinanza e alla libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione nel territorio degli Stati membri) nonché dello stesso precedente rappresentato dalla sentenza Petruhhin.

*Si riportano di seguito i passi salienti della decisione, accompagnata da una nota di commento di N. Canestrini.*

Sulla prima questione

27. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 18 e 21 TFUE debbano essere interpretati nel senso che essi si applicano alla situazione di un cittadino dell'Unione, che ha la cittadinanza di uno Stato membro e soggiorna nel territorio di un altro Stato membro ed è oggetto di una domanda di estradizione rivolta a quest'ultimo Stato da uno Stato terzo, anche qualora tale cittadino abbia trasferito il centro dei propri interessi in tale altro Stato membro in un momento in cui non aveva ancora lo status di cittadino dell'Unione.

28. Occorre rammentare che, nella sentenza del 6 settembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punto 30) – riguardante, come la presente fattispecie, una domanda di estradizione da parte di uno Stato terzo con il quale l'Unione non ha concluso un accordo di estradizione – la Corte ha dichiarato che, se è vero che, in mancanza di un accordo siffatto, le norme in materia di estradizione rientrano nella competenza degli Stati membri, le situazioni rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 18 TFUE, in combinato disposto con le norme del Trattato FUE sulla cittadinanza dell'Unione, comprendono, in particolare, quelle rientranti nell'esercizio della libertà di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri, quale conferita dall'articolo 21 TFUE.

29. Orbene, dalla giurisprudenza della Corte risulta che un cittadino di uno Stato membro, avente a tale titolo lo status di cittadino dell'Unione, che soggiorna legalmente nel territorio di un altro Stato membro, rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 2 ottobre 2003, Garcia Avello, C-148/02, EU:C:2003:539, punti 26 e 27, nonché dell'8 giugno 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, punto 34).

30. Pertanto, in ragione della sua qualità di cittadino dell'Unione, un cittadino di uno Stato membro che soggiorna in un altro Stato membro ha il diritto di avvalersi dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE (v., in tal senso, sentenze del 19 ottobre 2004, Zhu e Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, punto 26, e del 2 ottobre 2019, Bajratari, C-93/18, EU:C:2019:809, punto 26 e giurisprudenza ivi citata) e rientra nell'ambito di applicazione dei Trattati ai sensi dell'articolo 18 TFUE, che contiene il principio di non discriminazione in base alla cittadinanza (v., in tal senso, sentenze del 6 settembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punto 31 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 13 novembre 2018, Raugevicius, C-247/17, EU:C:2018:898, punto 27).

31. Il fatto che tale cittadino dell'Unione abbia acquisito la cittadinanza di uno Stato membro e, quindi, lo status di cittadino dell'Unione solo allorché già risiedeva in uno Stato membro diverso da quello di cui ha successivamente acquisito la cittadinanza non è tale da invalidare tale considerazione. L'interpretazione contraria, infatti, in quanto impedirebbe a tale cittadino di esercitare i diritti conferiti dallo status di cittadino dell'Unione, pregiudicherebbe l'effetto utile di tale status, che è inteso come status fondamentale dei cittadini degli Stati membri (v., al riguardo, sentenza del 20 settembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punto 31).

32. Lo stesso vale per la circostanza che il cittadino dell'Unione di cui si chiede l'extradizione possieda anche la cittadinanza dello Stato terzo richiedente. La doppia cittadinanza di uno Stato membro e di uno Stato terzo non può, infatti, privare l'interessato delle libertà che gli derivano dal diritto dell'Unione in quanto cittadino di uno Stato membro (sentenza del 13 novembre 2018, Raugevicius, C-247/17, EU:C:2018:898, punto 29 e giurisprudenza citata).

33. Nel procedimento principale, dalla decisione di rinvio risulta che BY, cittadino rumeno, esercita, nella sua qualità di cittadino dell'Unione, il proprio diritto, previsto all'articolo 21 TFUE, di soggiornare in un altro Stato membro, nella fattispecie la Repubblica federale di Germania, cosicché la sua situazione rientra nell'ambito di applicazione dei Trattati, ai sensi dell'articolo 18 TFUE, nonostante la circostanza, da un lato, che egli abbia trasferito il centro dei propri interessi in quest'ultimo Stato membro in un momento

in cui non aveva ancora acquisito la cittadinanza rumena e, d'altro lato, che sia anche cittadino dello Stato terzo richiedente.

34. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che gli articoli 18 e 21 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi si applicano alla situazione di un cittadino dell'Unione, che ha la cittadinanza di uno Stato membro e soggiorna nel territorio di un altro Stato membro ed è oggetto di una domanda di estradizione di una domanda di estradizione rivolta a quest'ultimo Stato da uno Stato terzo, anche qualora il suddetto cittadino abbia trasferito il centro dei propri interessi in tale altro Stato membro in un momento in cui non aveva ancora lo status di cittadino dell'Unione.

Sulla seconda questione

35. In via preliminare, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte, istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una soluzione utile che gli consenta di dirimere la controversia ad esso sottoposta. In tale prospettiva, spetta alla Corte riformulare, se necessario, le questioni ad essa sottoposte (sentenze del 13 settembre 2016, *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, punto 33, e dell'8 giugno 2017, *Freitag*, C-541/15, EU:C:2017:432, punto 29).

36. Nel caso di specie, con la sua seconda questione, il giudice del rinvio si interroga sugli obblighi che, nell'ambito dell'attuazione dello scambio di informazioni di cui ai punti da 47 a 49 della sentenza del 6 settembre 2016, *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630), potrebbero incombere allo Stato membro di cui ha la cittadinanza la persona reclamata, cittadino dell'Unione oggetto di una domanda di estradizione rivolta da uno Stato terzo allo Stato membro nel cui territorio tale persona soggiorna. Come formulata da detto giudice, tale questione riguarda l'eventuale esistenza di un obbligo, gravante sullo Stato membro di cui la persona reclamata ha la cittadinanza, di chiedere allo Stato terzo richiedente di trasmettergli il fascicolo relativo al reato contestato a tale persona.

37. Tuttavia, poiché tale scambio di informazioni è fondato sulla cooperazione dei due summenzionati Stati membri e, nella motivazione della sua domanda di pronuncia pregiudiziale, il giudice del rinvio menziona gli obblighi gravanti sull'uno e l'altro di detti Stati membri, al fine di fornire a tale giudice una risposta completa, occorre considerare che la seconda questione miri parimenti a determinare gli obblighi incombenti allo Stato membro richiesto nell'ambito dello scambio di informazioni di cui al punto precedente della presente sentenza.

38. In tali circostanze, occorre riformulare la seconda questione e considerare che, con essa, il giudice del rinvio chieda, in sostanza, se gli articoli 18 e 21 TFUE debbano essere interpretati nel senso che, qualora lo Stato membro, di cui ha la cittadinanza la persona reclamata – cittadino dell'Unione oggetto di una domanda di estradizione presentata da uno Stato terzo a un altro Stato membro –, sia stato informato da quest'ultimo Stato dell'esistenza di tale domanda, l'uno o l'altro di tali Stati membri è tenuto a chiedere allo Stato terzo richiedente di trasmettere loro una copia del fascicolo penale al fine di consentire allo Stato membro di cui la suddetta persona ha la cittadinanza di valutare la possibilità di esercitare esso stesso l'azione penale.

39. Occorre, in primo luogo, ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, le norme nazionali di uno Stato membro sull'extradizione che introducono, come nel procedimento principale, una differenza di trattamento a seconda che la persona reclamata sia cittadino di detto Stato membro o sia cittadino di un altro Stato membro, in quanto conducono a non accordare ai cittadini di altri Stati membri che soggiornano legalmente nel territorio dello Stato richiesto la protezione contro l'extradizione di cui godono i cittadini di quest'ultimo Stato membro, sono idonee a incidere sulla libertà dei primi di circolare e soggiornare nel territorio degli Stati membri (v., in tal senso, sentenze del 6 settembre 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, punto 32, e del 10 aprile 2018, *Pisciotti*, C-191/16, EU:C:2018:222, punto 44).

40. Ne consegue che, in una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la disparità di trattamento consistente nel consentire l'extradizione di un cittadino dell'Unione, avente la cittadinanza di uno Stato membro diverso dallo Stato membro richiesto, si traduce in una restrizione della libertà di circolare e soggiornare nel territorio degli Stati membri, ai sensi dell'articolo 21 TFUE (v., in tal senso, sentenze del 6 settembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punto 33, e del 10 aprile 2018, Pisciotti, C-191/16, EU:C:2018:222, punto 45).

41. Una restrizione siffatta può essere giustificata solo se è basata su considerazioni oggettive e se è proporzionata all'obiettivo legittimamente perseguito dalla normativa nazionale (sentenza del 6 settembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punto 34).

42. In tale contesto, la Corte ha riconosciuto che l'obiettivo di evitare il rischio di impunità delle persone che hanno commesso un reato deve essere considerato legittimo e consente di giustificare una misura restrittiva di una libertà fondamentale, come quella prevista all'articolo 21 TFUE, sempre che tale misura risulti necessaria ai fini della tutela degli interessi che essa mira a garantire e unicamente nei limiti in cui tali obiettivi non possano essere raggiunti mediante misure meno restrittive (v., in tal senso, sentenze del 6 settembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punti 37 e 38, del 10 aprile 2018, Pisciotti, C-191/16, EU:C:2018:222, punti 47 e 48, e del 2 aprile 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punto 60).

43. Al riguardo, la Corte ha dichiarato che occorre privilegiare lo scambio di informazioni con lo Stato membro di cui la persona reclamata ha la cittadinanza nell'ottica di fornire, all'occorrenza, alle autorità di tale Stato membro l'opportunità di emettere un mandato d'arresto europeo ai fini dell'esercizio dell'azione penale. Pertanto, un altro Stato membro, nel quale tale persona soggiorna legalmente, allorché riceve una richiesta di estradizione da parte di uno Stato terzo, è tenuto ad informare lo Stato membro di cui tale persona ha la cittadinanza e, eventualmente, su domanda di quest'ultimo, a consegnargli tale stessa persona, conformemente alle disposizioni della decisione quadro 2002/584, purché quest'ultimo Stato membro sia competente, in forza del suo diritto nazionale, a perseguire tale persona per fatti commessi fuori dal suo territorio nazionale (v., in tal senso, sentenze del 6 settembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punti 48 e 50, del 10 aprile 2018, Pisciotti, C-191/16, EU:C:2018:222, punto 51, nonché del 2 aprile 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punto 70).

44. Inoltre, al fine di preservare l'obiettivo di evitare il rischio di impunità della persona reclamata per i fatti che le sono contestati nella domanda di estradizione, il mandato d'arresto europeo eventualmente emesso dallo Stato membro di cui tale persona ha la cittadinanza deve vertere, quantomeno, sugli stessi fatti contestati a detta persona nella domanda di estradizione (v., in tal senso, sentenza del 10 aprile 2018, Pisciotti, C-191/16, EU:C:2018:222, punto 54).

45. Per contro, in mancanza dell'emissione di un mandato di arresto europeo da parte dello Stato membro di cui la persona reclamata ha la cittadinanza, lo Stato membro richiesto può procedere alla sua estradizione, a condizione di aver verificato, come lo esige la giurisprudenza della Corte, che detta estradizione non pregiudichi i diritti di cui all'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (v., in tal senso, sentenza del 6 settembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punto 60).

46. È alla luce di tali considerazioni che occorre, in secondo luogo, apportare, in considerazione dei quesiti del giudice del rinvio, precisazioni riguardanti l'attuazione dello scambio di informazioni menzionato al punto 43 della presente sentenza.

47. A tal riguardo, dai punti 55 e 56 della sentenza del 10 aprile 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222) risulta, in sostanza, che lo Stato membro richiesto adempie al suo obbligo di informazione, menzionato al punto 43 della presente sentenza, mettendo le autorità competenti dello Stato membro di cui la persona reclamata ha la cittadinanza in condizione di reclamare tale persona nell'ambito di un mandato d'arresto europeo.

48. A tal fine, conformemente al principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati (v., in tal senso, sentenza del 6 settembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punto 42), spetta allo Stato membro richiesto informare le autorità competenti dello Stato membro di cui la persona reclamata ha la cittadinanza non solo dell'esistenza di una domanda di estradizione che la riguarda, ma anche di tutti gli elementi di diritto e di fatto comunicati dallo Stato terzo richiedente nell'ambito di tale domanda di estradizione, fermo restando che tali autorità sono nondimeno tenute a rispettare la riservatezza di tali elementi qualora quest'ultima sia stata richiesta da detto Stato terzo, debitamente informato a tale riguardo. Inoltre, spetta parimenti allo Stato membro richiesto tenere informate dette autorità di ogni cambiamento della situazione in cui si trova la persona reclamata, rilevante ai fini dell'eventuale emissione nei suoi confronti di un mandato d'arresto europeo conformemente a quanto esposto ai punti 43 e 44 della presente sentenza.

49. Né lo Stato membro richiesto né lo Stato membro di cui la persona reclamata ha la cittadinanza possono essere invece tenuti, ai sensi del diritto dell'Unione, a chiedere la trasmissione del fascicolo penale da parte dello Stato terzo richiedente.

50. Oltre al fatto che un obbligo siffatto non trova, allo stato attuale, alcun fondamento normativo nel diritto dell'Unione, esso sarebbe altresì inconciliabile con gli obiettivi sui quali si fonda lo scambio di informazioni di cui al punto 43 della presente sentenza, in quanto, secondo la giurisprudenza della Corte, tale scambio di informazioni si inserisce nell'obiettivo di preservare i cittadini dell'Unione da misure idonee a privarli dei diritti di libera circolazione e di soggiorno previsti dall'articolo 21 TFUE, lottando al contempo contro l'impunità relativamente a reati (v., in tal senso, sentenza del 6 settembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punto 47).

51. Infatti, se lo Stato membro richiesto o lo Stato membro di cui la persona reclamata ha la cittadinanza fossero tenuti a chiedere la trasmissione, da parte dello Stato terzo richiedente, del fascicolo penale, la procedura di estradizione potrebbe risultare notevolmente più complessa e la sua durata potrebbe essere sostanzialmente prolungata, con il rischio di compromettere, in definitiva, l'obiettivo di evitare siffatta impunità.

52. Occorre inoltre sottolineare che la giurisprudenza ricordata al punto 43 della presente sentenza si fonda sulla premessa che lo Stato membro di cui la persona reclamata ha la cittadinanza valuti esso stesso l'opportunità di emettere un mandato d'arresto europeo allorché è informato, dallo Stato membro richiesto, dell'esistenza di una richiesta di estradizione per uno dei suoi cittadini. Analogamente, si deve considerare che è nell'esercizio di un potere discrezionale, rientrante nella sua sovranità in materia penale e in conformità delle norme del suo diritto nazionale, che lo Stato membro di cui la persona reclamata ha la cittadinanza può decidere di chiedere allo Stato terzo richiedente la trasmissione del fascicolo penale al fine di valutare l'opportunità di eventuali azioni penali.

53. Da quanto precede consegue che, a condizione di aver debitamente informato le autorità dello Stato membro di cui la persona reclamata ha la cittadinanza conformemente a quanto precisato al punto 48 della presente sentenza, le autorità dello Stato membro richiesto possono proseguire la procedura di estradizione e, se del caso, procedere all'extradizione di tale persona in mancanza dell'emissione di un mandato d'arresto europeo da parte dello Stato membro di cui essa ha la cittadinanza entro un termine ragionevole, tenendo conto di tutte le circostanze del caso di specie.

54. In un'ipotesi del genere, lo Stato membro richiesto può quindi procedere a tale estradizione senza essere tenuto ad attendere, al di là di siffatto termine ragionevole, che lo Stato membro di cui la persona reclamata ha la cittadinanza adotti una decisione formale con la quale rinuncia all'emissione di un mandato d'arresto europeo nei confronti di tale persona. L'approccio contrario andrebbe, infatti, al di là di quanto implica l'attuazione dei meccanismi di cooperazione e di assistenza reciproca esistenti in materia penale in forza del diritto dell'Unione e rischierebbe di ritardare indebitamente la procedura di estradizione.

55. A tale titolo, spetta allo Stato membro richiesto, nell'interesse della certezza del diritto, indicare, allo Stato membro di cui la persona reclamata ha la cittadinanza, un termine ragionevole alla scadenza del quale, in mancanza dell'emissione di un mandato d'arresto europeo da parte di quest'ultimo Stato membro, si procederà, se del caso, all'estradizione di tale persona. Siffatto termine deve essere fissato tenendo conto di tutte le circostanze del caso di specie, in particolare dell'eventuale detenzione di detta persona disposta in base alla procedura di estradizione e della complessità del caso.

56. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che gli articoli 18 e 21 TFUE devono essere interpretati nel senso che, qualora lo Stato membro di cui ha la cittadinanza la persona reclamata – cittadino dell'Unione oggetto di una domanda di estradizione presentata da uno Stato terzo a un altro Stato membro – sia stato informato da quest'ultimo Stato dell'esistenza di tale domanda, né l'uno né l'altro di tali Stati membri è tenuto a chiedere allo Stato terzo richiedente di trasmettere una copia del fascicolo penale al fine di consentire allo Stato membro di cui la suddetta persona ha la cittadinanza di valutare la possibilità di esercitare esso stesso l'azione penale nei confronti di tale persona. Purché abbia debitamente informato lo Stato membro di cui la stessa persona ha la cittadinanza dell'esistenza della domanda di estradizione, di tutti gli elementi di diritto e di fatto comunicati dallo Stato terzo richiedente nell'ambito di tale domanda, nonché di ogni cambiamento della situazione in cui la persona reclamata si trova, rilevante ai fini di un'eventuale emissione di un mandato d'arresto europeo nei suoi confronti, lo Stato membro richiesto può estradare detta persona senza essere tenuto ad attendere che lo Stato membro di cui essa ha la cittadinanza rinunci, con una decisione formale, all'emissione del suddetto mandato d'arresto, riguardante quanto meno i medesimi fatti menzionati nella richiesta di estradizione, se quest'ultimo Stato membro si astenga dal procedere alla summenzionata emissione entro un termine ragionevole che gli è stato accordato a tal fine dallo Stato membro richiesto, tenendo conto di tutte le circostanze del caso di specie.

Sulla terza questione

57. Con la terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 18 e 21 TFUE debbano essere interpretati nel senso che lo Stato membro che riceve da uno Stato terzo una domanda di estradizione ai fini dell'esercizio dell'azione penale nei confronti di un cittadino dell'Unione, che ha la cittadinanza di un altro Stato membro, è tenuto a rifiutare l'estradizione e ad esercitare esso stesso l'azione penale qualora ciò gli sia consentito dal suo diritto nazionale.

58. Occorre ricordare che l'estradizione è una procedura che mira a lottare contro l'impunità di una persona che si trovi in un territorio diverso da quello nel quale ha asseritamente commesso un reato. Infatti, mentre, tenuto conto del brocardo *aut dedere, aut judicare* (estradare o giudicare), la mancata estradizione dei cittadini nazionali è generalmente compensata dalla possibilità per lo Stato membro richiesto di perseguire i propri cittadini per gravi reati commessi fuori dal suo territorio, tale Stato membro è in genere incompetente a giudicare tali fatti quando né l'autore né la vittima del presunto reato sono cittadini di detto Stato membro. L'estradizione consente quindi di evitare che reati commessi nel territorio di uno Stato da persone che sono fuggite da tale territorio rimangano impuniti (sentenza del 6 settembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punto 39).

59. È in questo contesto che la Corte ha dichiarato che norme nazionali che consentono di dare un seguito favorevole a una domanda di estradizione ai fini dell'esercizio dell'azione penale e della sentenza nello Stato terzo in cui si suppone sia stato commesso il reato risultano adeguate per conseguire l'obiettivo perseguito, sempre che non esista una misura alternativa meno lesiva per l'esercizio dei diritti conferiti dall'articolo 21 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 6 settembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punti 40 e 41).

60. Nel caso di specie, tuttavia, la questione del giudice del rinvio si inserisce in un contesto nel quale, a differenza di quanto esposto al punto 58 della presente sentenza, il diritto nazionale dello Stato membro richiesto consentirebbe a tale Stato membro di perseguire uno straniero per reati commessi fuori dal suo territorio. In tal senso, detto giudice indica che l'articolo 7, paragrafo 2, del codice penale prevede una

competenza sussidiaria delle autorità tedesche incaricate dell'esercizio dell'azione penale per il perseguimento di fatti commessi all'estero in caso di mancata estradizione, anche qualora tali fatti siano stati commessi da un cittadino straniero.

61. Il governo tedesco contesta la fondatezza di tale interpretazione dell'articolo 7, paragrafo 2, punto 2, del codice penale fornita dal giudice del rinvio. Secondo tale governo, la competenza sussidiaria prevista da tale disposizione troverebbe applicazione solo se lo Stato terzo richiedente non possa o non voglia esercitare l'azione penale. Orbene, ciò non si verificherebbe nel procedimento principale, cosicché detta disposizione non consentirebbe di esercitare l'azione penale nei confronti di BY in Germania.

62. A questo proposito, è necessario ricordare che, per quanto riguarda l'interpretazione delle disposizioni dell'ordinamento giuridico nazionale, la Corte è, in linea di principio, tenuta a fondarsi sulle qualificazioni risultanti dalla decisione di rinvio. Infatti, secondo una giurisprudenza costante, la Corte non è competente ad interpretare il diritto interno di uno Stato membro (sentenza del 7 agosto 2018, Banco Santander e Escobedo Cortés, C-96/16 e C-94/17, EU:C:2018:643, punto 57 e giurisprudenza ivi citata).

63. Pertanto, occorre esaminare la terza questione sulla base dell'interpretazione dell'articolo 7, paragrafo 2, del codice penale quale risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale. Spetterà, eventualmente, al giudice del rinvio verificare la fondatezza di tale interpretazione.

64. Ciò premesso, si deve ritenere che gli articoli 18 e 21 TFUE non possano essere interpretati nel senso che lo Stato membro richiesto sia tenuto a rifiutare l'estradizione di un cittadino dell'Unione, che ha la cittadinanza di un altro Stato membro, e ad esercitare esso stesso l'azione penale nei suoi confronti per fatti commessi in uno Stato terzo, qualora il diritto nazionale dello Stato membro richiesto autorizzi quest'ultimo a perseguire tale cittadino dell'Unione per taluni reati commessi in uno Stato terzo.

65. Infatti, in un caso del genere, un obbligo di rifiutare l'estradizione e di esercitare esso stesso l'azione penale avrebbe l'effetto di privare lo Stato membro richiesto della possibilità di valutare esso stesso l'opportunità di avviare un'azione penale nei confronti di detto cittadino sulla base del diritto nazionale, alla luce di tutte le circostanze del caso di specie, tra cui le probabilità che tale azione penale si concluda con una condanna penale, tenuto conto degli elementi di prova disponibili. Pertanto, un obbligo siffatto andrebbe al di là dei limiti che il diritto dell'Unione può imporre all'esercizio del potere discrezionale di cui gode tale Stato membro quanto all'opportunità dell'azione penale in una materia che, come la normativa penale, rientra, secondo una giurisprudenza costante della Corte, nella competenza degli Stati membri, pur se essi sono tenuti ad esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 26 febbraio 2019, Rimšēvičs e BCE/Lettonia, C-202/18 e C-238/18, EU:C:2019:139, punto 57).

66. Ne consegue che, quando, come nel procedimento principale, allo Stato membro richiesto è stata presentata da uno Stato terzo una domanda di estradizione di un cittadino dell'Unione, che ha la cittadinanza di un altro Stato membro, ai fini dell'esercizio dell'azione penale, in diritto dell'Unione si pone unicamente la questione se lo Stato membro richiesto possa agire, nei confronti di tale cittadino dell'Unione, in modo meno lesivo per l'esercizio del suo diritto alla libera circolazione e di soggiorno, contemplando di consegnare tale cittadino allo Stato membro del quale ha la cittadinanza anziché estradarlo verso lo Stato terzo richiedente (v., per analogia, sentenza del 10 aprile 2018, Piscioti, C-191/16, EU:C:2018:222, punto 50).

67. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che gli articoli 18 e 21 TFUE devono essere interpretati nel senso che lo Stato membro che ha ricevuto da uno Stato terzo una domanda di estradizione, ai fini dell'esercizio dell'azione penale, di un cittadino dell'Unione, che ha la cittadinanza di un altro Stato membro, non è tenuto a rifiutare l'estradizione e ad esercitare esso stesso l'azione penale allorché il suo diritto nazionale glielo consente.

## ESTRADIZIONE DI CITTADINI EUROPEI DA UNO STATO UE DIVERSO DA QUELLO DI CITTADINANZA A PAESI TERZI: QUALI OBBLIGHI PER LO STATO DI CITTADINANZA?

*Extradition of EU citizens from an EU Member State other than the one of citizenship to third countries: what are the obligations of the state of citizenship?*

La sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione Europea BY - *Generalstaatsanwaltschaft Berlin* del 17 dicembre 2020 si pone in continuità con i principi della cd. *Petruhhin doctrine* in tema di estradizione dall'UE verso Paesi terzi, precisando che il diritto UE non richiede che venga richiesto il fascicolo riguardante l'estradando allo Stato richiedente e specificando gli obblighi dello Stato di cittadinanza una volta che sia stato interpellato dallo Stato al quale l'estradizione sia stata richiesta.

*The Grand Chamber of the Court of Justice of the European Union decision BY - Generalstaatsanwaltschaft Berlin of 17 December 2020 is in continuity with the principles of the so-called Petruhhin doctrine regarding extradition from the EU to third countries, pointing out that there is no EU obligation to request the criminal file of the requesting State and the obligations of the State of nationality once it has been informed of the extradition request by the State from which extradition has been requested.*

di **Nicola Canestrini**  
Avvocato

**Sommario** 1. Introduzione. — 2. L'antefatto: la cd. *Petruhhin doctrine* e il suo sviluppo nei casi *Pisciotti* e *Raugevicius*. — 3. La sentenza BY. — 4. Conclusioni.

### 1. INTRODUZIONE

La sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione Europea avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Kammergericht Berlin BY - Generalstaatsanwaltschaft Berlin* del 17 dicembre 2020 <sup>(1)</sup> aggiunge un ulteriore tassello al complesso mosaico dei principi applicabili quando uno Stato membro dell'Unione Europea debba decidere dell'estradizione di un cittadino di altro Stato membro dell'Unione verso Paesi terzi.

Il tema è ancora una volta il punto di equilibrio fra rischio di impunità nelle procedure estradizionali verso Paesi terzi rispetto all'UE e tutela dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione, anche questa volta con il *focus* della possibile discriminazione per nazionalità di cittadini dell'Unione Europea che si trovino ad esercitare il diritto alla libera circolazione in

<sup>(1)</sup> C. giust. UE, Grande Sezione, 17 dicembre 2020, C-398/19, ECLI:EU:C:2020:1032, consultabile *sub* <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=235710&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=19448148>. Le conclusioni (difformi) dell'Avvocato Generale Hogan del 24 settembre 2020 sono invece reperibili *sub* <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Petruhhin&docid=231583&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&decid=844958>.

uno Stato membro diverso da quello di cittadinanza ed ivi vengano raggiunti da una richiesta estradizionale verso un Paese non appartenente all'UE<sup>(2)</sup>.

Si analizzeranno quindi i principi rilevanti enunciati della Corte di Giustizia, soffermandosi poi sulle novità contenute nella pronuncia in commento.

## 2. LA CD. PETRUHHIN DOCTRINE E IL SUO SVILUPPO NEI CASI PISCIOTTI E RAUGEVICIUS

Con la sentenza *Petruhhin*<sup>(3)</sup> la Grande Camera della Corte di Giustizia, chiamata a pronunciarsi su una richiesta di pronuncia pregiudiziale presentata dalla Corte Suprema della Lettonia in un caso che riguardava l'extradizione di un cittadino dell'UE verso uno Stato terzo in base ad un accordo bilaterale di estradizione concluso tra la Lettonia e la Russia, ha statuito che in forza degli artt. 18 e 21 TFUE per uno Stato membro dell'Unione diverso da quello di cittadinanza dell'extradando sussiste un obbligo di informazione e – se del caso – di consegna allo Stato membro di cittadinanza purché detto Stato membro sia competente, in forza del suo diritto nazionale, a perseguire tale persona per fatti commessi fuori dal suo territorio nazionale, dovendo in ogni caso verificare che l'extradizione non rechi pregiudizio ai diritti di cui all'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, rimanendo cioè comun-

<sup>(2)</sup> L'extradizione – *recte*: consegna – all'interno dell'UE è naturalmente regolata dalla decisione quadro 2002/584/GAI sul mandato di arresto europeo, mentre l'extradizione dagli Stati membri dell'UE verso Stati terzi è regolata principalmente dagli accordi bilaterali tra lo Stato membro che estrae e lo Stato terzo, e non da un accordo dell'UE. L'UE ha concluso accordi solo con pochi Stati, tra cui gli Stati Uniti. Va ricordato che nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini, conformemente all'articolo 3, paragrafo 5, TUE. La giurisprudenza della Corte in materia si fonda peraltro sul fatto che anche se le norme in materia di estradizione rientrano nella competenza degli Stati membri, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, le norme nazionali devono rispettare quest'ultimo. Si veda la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, Grande sezione, sentenza 2 marzo 2010, causa C-135/08, Rottmann contro Freistaat Bayern, §41 in tema di (revoca di) cittadinanza *sub* <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=75336&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8871365>, nonché la sentenza della C. giust., Grande sezione, 6 settembre 2016, causa C-182/15, *Petruhhin*, ECLI:EU:C:2016:630, § 27. Peraltro, la Corte di Giustizia, nel decidere il caso di due cittadini tedeschi a cui non era stato permesso l'uso della lingua tedesca all'interno di un processo penale, diritto riconosciuto invece in capo ai cittadini di lingua tedesca residenti nella Provincia autonoma di Bolzano, ha stabilito che, essendo i ricorrenti cittadini europei che avevano esercitato il loro diritto alla libera circolazione, avevano diritto a non essere discriminati in base alla nazionalità, e per tale ragione erano anch'essi ammessi all'uso della lingua tedesca nel comunicare con le autorità amministrative e giudiziarie:

«[...] se la legislazione penale e le norme di procedura penale, nel novero delle quali rientra la controversa disposizione nazionale, sono in linea di principio riservate alla competenza degli Stati membri, tuttavia dalla giurisprudenza costante della Corte risulta che il diritto comunitario pone dei limiti a tale competenza. Le norme considerate non possono infatti porre in essere discriminazioni nei confronti di soggetti cui il diritto comunitario attribuisce il diritto alla parità di trattamento né limitare le libertà fondamentali garantite dal diritto comunitario» (C. giust. UE, causa C-274/96, *Bickel e Franz c. Provincia autonoma di Bolzano*, sentenza 24 novembre 1998, § 16-17).

<sup>(3)</sup> C. giust., Grande sezione, sentenza 6 settembre 2016, causa C-182/15, *Petruhhin*, ECLI:EU:C:2016:630, reperibile *sub* <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=183097&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8870307>. *Ex multis*, per un approfondimento, Alla *Pozdnakova, Aleksei Petruhhin: Extradition of EU Citizens to Third States*, vol. II, 2017, N. 1, *European Forum, Insight of 18 April 2017*, p. 209-222. In senso critico, *PETRA JENEY*, <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/aleksei-petruhhin-extradition-of-eu-citizens-to-third-states> *The Perplexities of the Petruhhin Judgment, November 2020*, <https://www.eipa.eu/the-perplexities-of-the-petruhhin-judgment/>, laddove viene criticata la difficoltà pratica dell'applicazione dei Principi *Petruhhin* («Il tempo, lo sforzo e la logistica necessari per acquisire informazioni per un'azione penale nello Stato membro d'origine potrebbero potenzialmente indebolire il caso dell'accusa e quindi mettere a rischio l'obiettivo di prevenire l'impunità») e la impossibilità di aggiungere il motivo di rifiuto della consegna MAE allo stato di cittadinanza ai trattati estradizionali.

que vietata l'extradizione quando vi sia "rischio serio" di pena di morte, tortura o altre pene o trattamenti inumani o degradanti.

La innovativa quanto avversata <sup>(4)</sup> pronuncia fa leva sull'articolo 18 TFUE, il quale, vietando «ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità», impone la parità di trattamento delle persone che si trovano in una situazione rientrante nel campo di applicazione dei Trattati <sup>(5)</sup>.

Anche i procedimenti estradizionali – di competenza degli Stati membri <sup>(6)</sup> – possono dunque ricadere all'interno del campo di applicazione dei Trattati dell'Unione Europea nel momento in cui un Paese terzo emana una richiesta di estradizione nei confronti di un cittadino dell'Unione ma non dello Stato richiesto, dato che l'estradando che sia anche cittadino dell'Unione sta esercitando una libertà fondamentale prevista dai Trattati, cioè il suo diritto alla libera circolazione e che lo assoggetta al diritto dell'Unione e impone allo stato richiesto di rispettare le norme ed i principi del diritto comunitario.

Vietando dunque «ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità», l'articolo 18 TFUE impone quindi la parità di trattamento delle persone che si trovano in una situazione rientrante nel campo di applicazione dei Trattati <sup>(7)</sup>: ogni restrizione alla libertà di circolazione prevista dall'articolo 21 TFUE può essere dunque giustificata solo se è basata su *considerazioni oggettive* e se è *proporzionata* all'obiettivo legittimamente perseguito dalla normativa nazionale <sup>(8)</sup>.

Quanto alla necessità di evitare rischio di impunità, è vero che l'articolo 3, paragrafo 2, TUE, offre ai cittadini dell'Unione uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, nonché la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima: peraltro, osserva la Corte, misure restrittive di una libertà fondamentale, come quella di cui all'articolo 21 TFUE, possono essere giustificate da considerazioni oggettive solo ove risultino necessarie ai fini della tutela degli interessi che esse mirano a garantire e solo nella misura in cui tali obiettivi non possano essere raggiunti mediante misure meno restrittive.

La Corte ricorda quindi che, in virtù del principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati: in assenza di norme del diritto dell'Unione disciplinanti l'extradizione tra gli Stati membri e uno Stato terzo <sup>(9)</sup>, al fine di tutelare i cittadini dell'Unione contro misure che possano privarli dei diritti di libera circolazione e di soggiorno previsti dall'articolo 21 TFUE, lottando nel contempo contro l'impunità per i reati, è secondo la *Petruhhin doctrine* necessario attuare tutti i meccanismi di cooperazione e di assistenza reciproca esistenti in materia penale in forza del diritto dell'Unione.

---

<sup>(4)</sup> Si vedano le già richiamate conclusioni dell'Avvocato Generale Hogan cit., laddove dubita *expressis verbis* della "correttezza" dei principi enunciati nella sentenza Petruhhin, intitolando un paragrafo della propria opinione «(..) la decisione nella causa Petruhhin era corretta?». Cfr. inoltre Petra Jeney, cit., nella nota che precede.

<sup>(5)</sup> C. giust. UE, sentenza del 2 febbraio 1989, Cowan, causa 186/87, EU:C:1989:47, § 10.

<sup>(6)</sup> Si veda nota 1.

<sup>(7)</sup> Sentenza Petruhhin, cit. § 29.

<sup>(8)</sup> Id., § 34 che richiama, in particolare, la sentenza C. giust. UE del 12 maggio 2011, Runevič-Vardyn e Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, § 83.

<sup>(9)</sup> Il caso in cui vi sia un trattato estradizionale dell'Unione con i Paesi terzi è il problema affrontato dalla Corte nella sentenza Piscioti, cfr. infra.

Occorre dunque *privilegiare* lo scambio di informazioni con lo Stato membro di cui l'estraddando ha la cittadinanza al fine di fornire alle autorità di tale Stato membro, purché siano competenti in base al loro diritto nazionale a perseguire tale persona per fatti commessi fuori dal territorio nazionale, l'opportunità di emettere un mandato d'arresto europeo ai fini dell'esercizio dell'azione penale: solo *“cooperando in tal modo con lo Stato membro di cui l'interessato ha la cittadinanza e dando priorità a detto eventuale mandato d'arresto rispetto alla domanda di estradizione, lo Stato membro ospitante agisce in maniera meno lesiva dell'esercizio del diritto di libera circolazione, evitando al tempo stesso, per quanto possibile, il rischio che il reato perseguito rimanga impunito”* <sup>(10)</sup>.

Infatti, l'estraddizione (processuale) è una procedura che mira a lottare contro l'impunità di una persona che si trovi in un territorio diverso da quello nel quale ha asseritamente commesso un reato: specifica la Corte che *«tenuto conto del brocardo aut dedere, aut judicare, la mancata estradizione dei cittadini nazionali è generalmente compensata dalla possibilità per lo Stato membro richiesto di perseguire i propri cittadini per gravi reati commessi fuori dal suo territorio, tale Stato membro è in genere incompetente a giudicare tali fatti quando né l'autore né la vittima del presunto reato sono cittadini di detto Stato membro. L'estraddizione consente quindi di evitare che reati commessi nel territorio di uno Stato da persone che sono fuggite da tale territorio rimangano impuniti»* <sup>(11)</sup>.

Conclude quindi la Corte che gli artt. 18 e 21 TFUE devono essere interpretati nel senso che, quando a uno Stato membro nel quale si sia recato un cittadino dell'Unione avente la cittadinanza di un altro Stato membro viene presentata una domanda di estradizione da parte di uno Stato terzo con il quale il primo Stato membro ha concluso un accordo di estradizione, esso è tenuto a informare lo Stato membro del quale il predetto cittadino ha la cittadinanza e, se del caso, su domanda di quest'ultimo Stato membro, a consegnargli tale cittadino, conformemente alle disposizioni della decisione quadro 2002/584, purché detto Stato membro sia competente, in forza del suo diritto nazionale, a perseguire tale persona per fatti commessi fuori dal suo territorio nazionale.

In seguito, ed affrontando la situazione nella quale esiste un accordo estradizionale dell'Unione con uno Stato terzo, la Corte ha ribadito che delle *«norme nazionali di uno Stato membro sull'estraddizione, che introducono una differenza di trattamento a seconda che l'interessato sia cittadino di detto Stato membro o cittadino di un altro Stato membro, nei limiti in cui conducono a non accordare ai cittadini di altri Stati membri che si sono recati sul territorio dello Stato richiesto la protezione di cui beneficiano i cittadini di tale ultimo Stato membro, sono idonee a incidere sulla libertà dei primi di circolare nell'Unione»* <sup>(12)</sup> e dunque *«la disparità di trattamento consistente nel consentire l'estraddizione di un cittadino dell'Unione, avente la cittadinanza di uno Stato membro diverso dallo Stato membro richiesto, come il sig. Piscioti, si traduce in una restrizione della libertà di circolazione, ai sensi dell'articolo 21 TFUE»* <sup>(13)</sup>.

<sup>(10)</sup> Sentenza Petruhhin, §49.

<sup>(11)</sup> Sentenza Petruhhin, § 39.

<sup>(12)</sup> C. giust., Grande Sezione, sentenza 10 aprile 2018, causa C-191/16, Romano Piscioti contro Bundesrepublik Deutschland, ECLI:EU:C:2018:222, reperibile *sub* <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=200883&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8883303>. Citazione dal § 44.

<sup>(13)</sup> Sentenza Piscioti *cit.*, § 45.

La *Petruhhin doctrine* con la sentenza Piscioti citata viene quindi successivamente estesa anche ai casi in cui un cittadino dell'Unione, oggetto di una richiesta di estradizione nell'ambito di un accordo sull'extradizione tra l'Unione europea e lo Stato terzo è stato arrestato in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, ai fini dell'eventuale esecuzione di tale richiesta, sancendo che gli articoli 18 TFUE e 21 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a che lo Stato membro richiesto operi una distinzione, sulla base di una norma di diritto costituzionale, tra i suoi cittadini e i cittadini di altri Stati membri e che autorizzi tale estradizione mentre non consente quella dei propri cittadini, una volta che ha preventivamente posto in grado le autorità competenti dello Stato membro, di cui tale persona è cittadino, di chiederne la consegna nell'ambito di un mandato d'arresto europeo e quest'ultimo Stato membro non abbia adottato alcuna misura in tal senso <sup>(14)</sup>.

Ciò precisato per le estradizioni cd. processuali extraconvenzionali (Petruhhin) e convenzionali (Piscioti), nella sentenza Raugevicius <sup>(15)</sup> la Corte specifica che nei casi di estradizione cd. esecutiva gli artt. 18 e 21 TFUE devono essere interpretati nel senso che, in presenza di una domanda, presentata da un Paese terzo, di estradizione di un cittadino dell'Unione che ha esercitato il proprio diritto alla libera circolazione, la quale sia finalizzata non all'esercizio dell'azione penale, bensì all'esecuzione di una pena detentiva, lo Stato membro richiesto, il cui diritto nazionale vieti l'extradizione dei propri cittadini al di fuori dell'Unione ai fini dell'esecuzione di una pena e preveda la possibilità che una siffatta pena irrogata all'estero sia scontata nel suo territorio, è tenuto a garantire a tale cittadino dell'Unione, purché sia residente in modo permanente nel suo territorio, un trattamento identico a quello accordato ai propri cittadini in materia di estradizione.

La *Petruhhin doctrine*, come specificata nelle sentenze successive, valorizza dunque lo spazio unico di sicurezza, libertà e giustizia <sup>(16)</sup>, il quale, per quanto dichiarato nei *considerandum* del TUE si propone di «agevolare la libera circolazione delle persone, garantendo nel contempo la sicurezza dei loro popoli, con l'istituzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in conformità alle disposizioni del presente trattato e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

<sup>(14)</sup> Per quanto riguarda cittadini non UE ma di uno stato firmatario dell'Associazione europea di libero scambio (AELS o EFTA) la Corte di Giustizia UE ha già statuito che prima di dare esecuzione alla domanda di estradizione verso un paese terzo lo Stato membro richiesto è, in ogni caso, tenuto a informare lo Stato di cittadinanza dell'extradando membro dell'AELS e, se del caso, su sua domanda, a consegnargli il cittadino in questione, conformemente alle disposizioni dell'accordo di consegna, purché detto Stato dell'AELS sia competente, in forza del suo diritto nazionale, a perseguire il cittadino in questione per fatti commessi fuori dal suo territorio nazionale. Cfr. C. giust. UE, (Grande Sezione), sentenza 2 aprile 2020, causa C-897/19 PPU, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale dal Vrhovni sud (Corte suprema, Croazia) nel procedimento penale a carico di I.N., cittadino russo ed islandese, con l'intervento di Ruska Federacija, sub <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=224890&pageIndex=0&doclang=it&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7911287>.

<sup>(15)</sup> C. giust. UE, Grande Sezione, 13 novembre 2018, causa C-247/17, Denis Raugevicius, con richiesta di pronuncia pregiudiziale proposta dal Korkein oikeus (Corte suprema, Finlandia), reperibile sub <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=207683&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8884879>.

<sup>(16)</sup> Così come previsto dall'art. 3/2 TUE, il quale recita: «l'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima», nonché dall'art. 67 TFUE che stabilisce che: «l'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri».

Spazio di sicurezza, libertà e giustizia che, per potersi sviluppare a pieno, non possono non garantire al cittadino europeo un livello adeguato di tutela contro limitazioni sproporzionate <sup>(17)</sup> alle libertà fondamentali, tra cui è da ricomprendersi quella di libera circolazione di cui all'articolo 21 TFUE.

La Corte di giustizia ha quindi statuito che le norme nazionali sull'extradizione, laddove introducano una differenza di trattamento a seconda che l'interessato sia un cittadino nazionale dello Stato membro richiesto o un cittadino di un altro Stato membro, possono pregiudicare la libertà dei cittadini europei di circolare nell'Unione, laddove non prevedano che ai cittadini di altri Stati membri non sia concessa la protezione contro l'extradizione di cui godono i cittadini nazionali <sup>(18)</sup>.

La *ratio* ultima delle citate sentenze Petruhhin (2016) e Pisciotti (2018) va ricercata (anche ma) non solo nella necessità di evitare trattamenti discriminatori fra cittadini nazionali e comunitari nel caso di richiesta di estradizione da parte di un Paese terzo verso un Paese membro dell'Unione, ma anche nella impossibilità che una normativa nazionale si risolva in una compressione ingiustificata delle libertà fondamentali di cui ai Trattati dell'Unione Europea.

### 3. LA SENTENZA BY

#### 3.1. I fatti di causa

Nel procedimento che ha portato alla sentenza in commento, BY, cittadino ucraino stabilitosi in Germania per ottenere in un momento successivo anche la cittadinanza rumena, veniva arrestato nel 2016 sulla base di un mandato di arresto emesso da un giudice ucraino con successiva richiesta estradizionale; in applicazione della *Petruhhin doctrine* l'A.G. tedesca per vie diplomatiche informava della domanda di estradizione il Ministero della Giustizia dello Stato di cittadinanza romeno con richiesta se lo stesso intendesse esercitare l'azione penale nei confronti di BY nella sua qualità di cittadino rumeno che aveva commesso fatti penalmente perseguibili all'estero. Il governo romeno rispondeva che le autorità rumene potevano decidere di esercitare l'azione penale solo su richiesta delle autorità ucraine o previa emissione di un mandato di arresto nazionale, quale condizione per l'emissione di un mandato d'arresto europeo, naturalmente subordinato a prove sufficienti della colpevolezza dell'estraddando, richiedendo quindi all'autorità giudiziaria tedesca di trasmettere documenti e copie delle prove relativi ai fatti contestati a BY.

#### 3.2 In diritto: quali obblighi dello Stato di cittadinanza dell'estraddando?

Dopo aver rilevato come sia indifferente il fatto che un cittadino dell'Unione abbia la doppia cittadinanza o abbia acquisito la cittadinanza di uno Stato membro e, quindi, lo status di

---

<sup>(17)</sup> Si noti che le limitazioni non vengono proibite di per sé ma, citando testualmente C. giust. UE, Petruhhin, punto 38 - «possono essere giustificate da considerazioni oggettive solo ove risultino necessarie ai fini della tutela degli interessi che esse mirano a garantire e solo nella misura in cui tali obiettivi non possano essere raggiunti mediante misure meno restrittive (v. sentenza del 12 maggio 2011, *Runevič-Vardyn e Wardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291, punto 88 e giurisprudenza citata)».

<sup>(18)</sup> C. giust. UE, Petruhhin, cit., punti 32 ss. Si tratta del cd. *nationality privilege*.

cittadino dell'Unione solo allorché già risiedeva in uno Stato membro diverso da quello di cui ha successivamente acquisito la cittadinanza, la Corte di Giustizia ha precisato che BY, cittadino rumeno, ha esercitato, nella sua qualità di cittadino dell'Unione, il proprio diritto, previsto all'art. 21 TFUE, di soggiornare in un altro Stato membro, nella fattispecie la Repubblica federale di Germania, cosicché la sua situazione rientra nell'ambito di applicazione dei Trattati, ai sensi dell'art. 18 TFUE.

Ricorda quindi il giudice di Lussemburgo, ancora una volta nella sua composizione più autorevole, che le norme nazionali di uno Stato membro sull'extradizione che introducono una differenza di trattamento a seconda che la persona reclamata sia cittadino di detto Stato membro o sia cittadino di un altro Stato membro, in quanto conducono a non accordare ai cittadini di altri Stati membri che soggiornano legalmente nel territorio dello Stato richiesto la protezione contro l'extradizione di cui godono i cittadini di quest'ultimo Stato membro, sono idonee a incidere sulla libertà dei primi di circolare e soggiornare nel territorio degli Stati membri; la restrizione alla libertà fondamentale prevista dall'art. 21 TFUE siffatta può essere giustificata solo se è basata su *considerazioni oggettive* e se è *proporzionata* all'obiettivo legittimamente perseguito dalla normativa nazionale.

Affrontando il *novum* della questione, la Corte provvede quindi a riformulare la questione pregiudiziale nel senso di verificare se gli artt. 18 e 21 TFUE debbano essere interpretati nel senso che, qualora lo Stato membro di cittadinanza dell'extradando che sia cittadino dell'Unione oggetto di una domanda di estradizione presentata da uno Stato terzo a un altro Stato membro, sia stato informato secondo la *Petruhhin doctrine* dell'esistenza della domanda estradizionale <sup>(19)</sup>, l'uno o l'altro di tali Stati membri è tenuto a chiedere allo Stato terzo richiedente di trasmettere loro una copia del fascicolo penale al fine di consentire allo Stato membro di cui la suddetta persona ha la cittadinanza di valutare la possibilità di esercitare esso stesso l'azione penale.

Ritiene peraltro la Corte che «né lo Stato membro richiesto né lo Stato membro di cui la persona reclamata ha la cittadinanza possono essere invece tenuti, ai sensi del diritto dell'Unione, a chiedere la trasmissione del fascicolo penale da parte dello Stato terzo richiedente» <sup>(20)</sup>, e ciò perché non solo non esisterebbe alcun fondamento normativo nel diritto dell'Unione, ma soprattutto perché esso sarebbe altresì inconciliabile con gli obiettivi sui quali si fonda lo scambio di informazioni previsto dai principi *Petruhhin* <sup>(21)</sup>. Tale scambio di informazioni si inserisce, come si è visto, nell'obiettivo di preservare i cittadini dell'Unione da misure idonee a privarli dei diritti di libera circolazione e di soggiorno previsti dall'articolo 21 TFUE, lottando al contempo contro l'impunità. E se lo Stato membro richiesto o lo Stato membro di cui la persona reclamata ha la cittadinanza fossero tenuti secondo il diritto UE <sup>(22)</sup> a chiedere la trasmissione, da parte dello Stato terzo richiedente, del fascicolo penale, la procedura di estradizione potrebbe risultare notevolmente più complessa e la sua durata potrebbe essere

<sup>(19)</sup> Salvo venga richiesta riservatezza da parte dello stato terzo, sentenza BY in commento §48.

<sup>(20)</sup> Sentenza BY in commento, § 49.

<sup>(21)</sup> Sentenza Petruhhin, cit., § 47.

<sup>(22)</sup> Precisa peraltro la sentenza che «si deve considerare che è nell'esercizio di un potere discrezionale, rientrante nella sua sovranità in materia penale e in conformità delle norme del suo diritto nazionale, che lo Stato membro di cui la persona reclamata ha la cittadinanza può decidere di chiedere allo Stato terzo richiedente la trasmissione del fascicolo penale al fine di valutare l'opportunità di eventuali azioni penali», § 52.

sostanzialmente prolungata, con il rischio di compromettere, in definitiva, l'obiettivo di evitare siffatta impunità.

Ne consegue quindi che, a condizione di aver debitamente informato le autorità dello Stato membro di cui l'estraddando ha la cittadinanza, le autorità dello Stato membro richiesto possono proseguire la procedura di estradizione e, se del caso, procedere all'extradizione di tale persona in mancanza dell'emissione di un mandato d'arresto europeo da parte dello Stato membro di cui essa ha la cittadinanza entro un «*termine ragionevole, tenendo conto di tutte le circostanze del caso di specie*»; lo Stato membro richiesto può quindi procedere all'extradizione senza essere tenuto ad attendere, al di là di siffatto termine ragionevole, che lo Stato membro di cittadinanza dell'estraddando adotti una decisione formale con la quale rinuncia all'emissione di un mandato d'arresto europeo nei confronti di tale persona. L'approccio contrario andrebbe, infatti, al di là di quanto implica l'attuazione dei meccanismi di cooperazione e di assistenza reciproca esistenti in materia penale in forza del diritto dell'Unione e rischierebbe di ritardare indebitamente la procedura di estradizione <sup>(23)</sup>.

Secondo la Corte, gli artt. 18 e 21 TFUE devono quindi essere interpretati nel senso che, qualora lo Stato membro di cui ha la cittadinanza l'estraddando – cittadino dell'Unione oggetto di una domanda di estradizione presentata da uno Stato terzo a un altro Stato membro – sia stato informato da quest'ultimo Stato dell'esistenza di tale domanda, né l'uno né l'altro di tali Stati membri è tenuto a chiedere allo Stato terzo richiedente di trasmettere una copia del fascicolo penale al fine di consentire allo Stato membro di cui la suddetta persona ha la cittadinanza di valutare la possibilità di esercitare esso stesso l'azione penale nei confronti di tale persona. Purché abbia debitamente informato lo Stato membro di cui la stessa persona ha la cittadinanza dell'esistenza della domanda di estradizione, di tutti gli elementi di diritto e di fatto comunicati dallo Stato terzo richiedente nell'ambito di tale domanda, nonché di ogni cambiamento della situazione in cui la persona reclamata si trova, rilevante ai fini di un'eventuale emissione di un mandato d'arresto europeo nei suoi confronti, lo Stato membro richiesto può estradare detta persona senza essere tenuto ad attendere che lo Stato membro di cui essa ha la cittadinanza rinunci, con una decisione formale, all'emissione del suddetto mandato d'arresto, riguardante quanto meno i medesimi fatti menzionati nella richiesta di estradizione, se quest'ultimo Stato membro si astenga dal procedere alla summenzionata emissione entro un termine ragionevole che gli è stato accordato a tal fine dallo Stato membro richiesto, tenendo conto di tutte le circostanze del caso di specie.

#### 4. CONCLUSIONI

Con la sentenza BY la Corte appone un'ulteriore – ma di certo non l'ultima <sup>(24)</sup> – tessera del mosaico relativo alla disciplina dell'extradizione verso Paesi terzi di cittadini dell'Unione europea che hanno fatto uso della libertà di circolazione sul territorio dell'Unione, non spingendosi però ad interpretare gli artt. 18 e 21 TFUE nel senso di obbligare lo Stato richiesto che non sia Stato di cittadinanza dell'estraddando ad esercitare esso stesso l'azione penale nei suoi

<sup>(23)</sup> Sentenza BY, §54 e 55.

<sup>(24)</sup> Si vedano, ad esempio, gli spunti nelle conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa C-505/19, WS vs. Bundesrepublik Deutschland presentate il 19 novembre 2020 e pubblicate *sub* <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=233944&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=16405906>.

confronti per fatti commessi in uno Stato terzo, qualora il diritto nazionale dello Stato membro richiesto autorizzi quest'ultimo a perseguire l'estradando dell'Unione per taluni reati commessi in uno Stato terzo <sup>(25)</sup>, né affrontando il tema (potenzialmente dirompente) della rilevanza dell'eventuale *national privilege* dell'estradando, cioè l'effetto del suo diritto a non essere estradato come previsto dallo Stato di cittadinanza non solo nel suo Paese di origine ma su tutto il territorio dell'Unione.

Secondo la sentenza in commento, il diritto dell'Unione si porrebbe infatti unicamente la questione se lo Stato membro richiesto possa agire, nei confronti dell'estradando che sia cittadino dell'Unione, in modo meno lesivo per l'esercizio del suo diritto alla libera circolazione e di soggiorno, contemplando la possibilità di consegnare tale cittadino allo Stato membro del quale ha la cittadinanza per il solo caso di richiesta di consegna in un procedimento MAE anziché estradarlo verso lo Stato terzo richiedente.

---

<sup>(25)</sup> Sentenza BY, § 63 ss.

