



ALESSANDRO ROSANÒ\*

## *AUT DEDERE AUT IUDICARE, SED IUDICARE IN EUROPA MELIUS EST: IL CASO PISCIOTTI E IL RAPPORTO TRA IL MANDATO D'ARRESTO EUROPEO E GLI ACCORDI DI ESTRADIZIONE CON STATI TERZI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il caso *Pisciotti*. – 3. Alcuni precedenti in materia. – 4. La proiezione globale dei valori dell'UE a partire dal MAE – 5. Alcune riflessioni in tema di Brexit. – 6. Conclusioni.

### 1. *Introduzione*

La questione che viene a porsi nella sentenza in commento – e, come si avrà modo di dire, in un filone giurisprudenziale sviluppatosi nel corso degli ultimi due anni – attiene alla possibilità di estendere eventuali garanzie derivanti dallo status di cittadino nazionale nei confronti di cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea (UE), nell'ipotesi in cui sia richiesta l'estradizione di uno di questi da parte di uno Stato terzo<sup>1</sup>.

Il ragionamento della Corte di giustizia dell'Unione europea ruota attorno al mandato d'arresto europeo (MAE)<sup>2</sup> quale meccanismo di cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione. Pertanto, il tema è affrontato ricostruendo il caso preso in

---

\* Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Torino. L'articolo è stato scritto nel contesto del progetto di ricerca RePers (*Mutual Trust and Social Rehabilitation into Practice*), co-finanziato dall'Unione europea, Justice Programme 2014-2020. Desidero ringraziare Stefano Montaldo e i revisori anonimi per i suggerimenti e i consigli ricevuti. Resta mia la responsabilità per eventuali errori ed omissioni.

<sup>1</sup> Sul tema del rifiuto di estradare i propri cittadini e della possibile estensione di tale eccezione ai residenti, si veda Z. DEEN-RACSMÁNY, *The Decline of the Nationality Exception in European Extradition?*, in *Eur. Jour. Cr. Crim. Just.*, 2005, p. 317 ss.; della stessa autrice, *Modernizing the Nationality Exception: Is the Non-extradition of Residents a Better Rule?*, in *Nord. Jour. Int. Law*, 2006, p. 29 ss.

<sup>2</sup> Decisione quadro del Consiglio 2002/584/GAI del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, in GUCE L 190 del 18 luglio 2002, p. 1 ss. Per un'introduzione al tema, si rinvia a E. GUILD, L. MARIN (eds.), *Still not Resolved? Constitutional Issues of the European Arrest Warrant*, Nijmegen, 2009 e a N. KEIJZER, E. VAN SLIEDREGT (eds.), *The European Arrest Warrant in Practice*, The Hague, 2009.

considerazione e la soluzione proposta dalla Corte<sup>3</sup>, per poi volgere lo sguardo ad alcuni precedenti in materia di non discriminazione sulla base della nazionalità, libera circolazione delle persone ed estradizione, al fine di sostenere la tesi che il MAE, in ragione del doppio sostrato rappresentato dal reciproco riconoscimento e dalla fiducia reciproca, sia assunto al ruolo di parametro di riferimento attraverso cui perseguire l'opera di proiezione dei valori dell'Unione a livello globale.

## 2. Il caso *Pisciotti*

Nell'agosto 2010, un tribunale della Florida emette un mandato d'arresto nei confronti di Romano Pisciotti, cittadino italiano accusato di aver partecipato a un accordo anticoncorrenziale realizzato da agenti commerciali di imprese costruttrici di tubi marini. Nel giugno 2013, il signor Pisciotti, in viaggio dalla Nigeria all'Italia, fa scalo all'aeroporto di Francoforte sul Meno, dove viene posto in stato di fermo dalla polizia federale tedesca. Nell'agosto 2013, le autorità statunitensi trasmettono una richiesta formale di estradizione alla Repubblica Federale di Germania. L'extradizione viene dichiarata legittima dal Tribunale superiore del Land di Francoforte e, a questa pronuncia, fa seguito un'intricata vicenda processuale basata sul significato da attribuire alla previsione dell'articolo 16, paragrafo 2, della Grundgesetz, ove si stabilisce che nessun cittadino tedesco possa essere estradato all'estero.

Propriamente, il signor Pisciotti ritiene sussista una violazione del divieto di discriminazioni fondate sulla cittadinanza di cui all'articolo 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il Tribunale costituzionale federale tedesco non condivide tale impostazione e, pertanto, rigetta la domanda volta a ottenere un provvedimento provvisorio che ne impedisca l'extradizione<sup>4</sup>. Estradato, il sig. Pisciotti invita la Commissione europea ad avviare una procedura d'infrazione per violazione degli articoli 18, 56 – relativo alla libertà di prestazione dei servizi – e 267 – sul rinvio pregiudiziale – TFUE nei confronti della Repubblica Federale di Germania. A seguito di una risposta negativa, il signor Pisciotti contesta il rifiuto della Commissione dinanzi al Tribunale dell'Unione europea, il quale dichiara il ricorso manifestamente irricevibile perché, nell'ambito di un procedimento di constatazione di un inadempimento, gli atti che la Commissione adotta sono rivolti nei confronti degli Stati, non dei singoli, i quali, pertanto, non sono legittimati a proporre impugnazione<sup>5</sup>. Tale soluzione viene successivamente ribadita da parte della Corte di giustizia<sup>6</sup>.

Infine, il signor Pisciotti propone dinanzi al Tribunale del Land di Berlino un'azione di risarcimento contro la Repubblica Federale di Germania per aver autorizzato la sua

<sup>3</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 10 aprile 2018, causa C-191/16, *Pisciotti*, ECLI:EU:C:2018:222.

<sup>4</sup> Sentenza della Corte costituzionale tedesca del 17 febbraio 2014, BVerfG, 2 BvQ 4/14; sul tema dei rapporti tra diritto UE ed estradizione nella giurisprudenza della Corte di Karlsruhe, si veda anche sentenza della Corte costituzionale tedesca del 28 luglio 2008, BVerfG, 2 BvR 1347/08.

<sup>5</sup> Ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 2 luglio 2014, causa T-403/14, *Pisciotti c. Commissione*, ECLI:EU:T:2014:692, punti 6, 9.

<sup>6</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 28 gennaio 2015, causa C-411/14 P, *Pisciotti c. Commissione*, ECLI:EU:C:2015:48.

estradizione<sup>7</sup>. Il Tribunale berlinese, contrariamente al Tribunale costituzionale, ritiene che la causa rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione<sup>8</sup> in ragione dell'esercizio della libertà di circolazione delle persone di cui all'articolo 21 TFUE. Per questo, il giudice sospende il procedimento e solleva una serie di questioni pregiudiziali, al fine di stabilire propriamente se l'estradizione ricada nell'ambito di applicazione dei trattati e se sussista una violazione sufficientemente qualificata del divieto di non discriminazione ai sensi dell'articolo 18 TFUE.

La Corte di giustizia condivide la valutazione del giudice tedesco quanto al primo profilo, dato che la richiesta di estradizione è stata presentata nel contesto dell'accordo di estradizione UE-USA concluso il 25 giugno 2003 e dato che il signor Piscioti si è avvalso del diritto di circolare liberamente nell'Unione<sup>9</sup>. Successivamente, la Corte richiama l'articolo 17 dell'accordo suddetto, ove si stabilisce che rimane impregiudicata la facoltà dello Stato richiesto di addurre motivi di rifiuto riguardo ad una questione non disciplinata dall'accordo e che lo Stato richiesto e lo Stato richiedente si consultano se i principi costituzionali dello Stato richiesto possono impedire l'adempimento dell'obbligo di estradizione. Inoltre, la Corte fa riferimento al trattato di estradizione concluso tra la Repubblica Federale di Germania e gli Stati Uniti d'America, che prevede, all'articolo 7, paragrafo 1, che le parti contraenti non abbiano l'obbligo di estradare i loro cittadini. Alla luce di ciò, per i giudici di Lussemburgo, è ammissibile che uno Stato membro vieti l'estradizione dei propri nazionali<sup>10</sup>.

Ulteriormente, secondo la Corte, una disparità di trattamento quale quella prevista dall'articolo 16, paragrafo 2, della Costituzione tedesca può essere ammessa soltanto nell'ipotesi in cui essa sia basata su considerazioni oggettive e risulti proporzionata all'obiettivo perseguito, consistente – nel caso concreto – nell'evitare il rischio di impunità. Nella situazione considerata, non sarebbe stato possibile individuare una misura alternativa e meno pregiudizievole rispetto all'estradizione, da un lato, in quanto le autorità tedesche non avrebbero potuto esercitare l'azione penale nei confronti del signor Piscioti per fatti commessi all'estero; dall'altro, in quanto la Repubblica italiana era stata informata della vicenda e aveva deciso di non emettere un MAE per ottenere la consegna del proprio cittadino, perché l'illecito commesso negli Stati Uniti sarebbe stato difficilmente sanzionabile in Italia<sup>11</sup>.

Perciò, la Corte conclude nel senso che il diritto dell'Unione non osta né all'introduzione di una distinzione, sulla base di una norma costituzionale, tra cittadini nazionali e cittadini di altri Stati membri, né all'accoglimento della richiesta di estradizione, una volta che lo Stato membro di cui l'estradando sia cittadino sia stato informato e posto in grado di chiederne la consegna mediante MAE, senza adottare alcuna misura.

### 3. *Alcuni precedenti in materia*

---

<sup>7</sup> Sulle varie fasi della saga *Piscioti*, si veda G. DE STEFANO, *Meet the First Extradited Businessman on Cartel Charges*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2017, p. 281 ss.

<sup>8</sup> Si veda, *infra*, la nota 24.

<sup>9</sup> *Piscioti*, *cit.*, punti 32-33.

<sup>10</sup> *Id.*, punto 41.

<sup>11</sup> *Id.*, punti 46-50, 55.

Le tesi sostenute dai giudici di Lussemburgo in *Pisciotti* non rappresentano qualcosa di nuovo nella giurisprudenza della Corte, ma anzi ribadiscono impostazioni già emerse, sia in termini generali quanto alla rilevanza del principio di non discriminazione e della libertà di circolazione delle persone, sia con specifico riferimento alla questione delle estradizioni verso Stati terzi.

Per quel che riguarda il principio di non discriminazione, va ricordato preliminarmente come esso sia stato riconosciuto quale pietra d'angolo delle quattro libertà fondamentali, la cui applicazione è basata su un approccio di carattere comparativo che impone di assicurare a persone, beni, servizi e capitali degli altri Stati membri lo stesso trattamento garantito agli equivalenti nazionali<sup>12</sup>. Al riguardo, da tempo, la Corte esclude che esso possa incontrare dei limiti in ragione della natura penale o processuale penale della normativa nazionale di volta in volta rilevante<sup>13</sup>.

Per quanto attiene alla libertà di circolazione delle persone, come noto, dal Trattato di Maastricht in poi essa è ricollegata alla cittadinanza dell'Unione quale status fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi tra di essi si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla nazionalità e fatte salve le eccezioni a tal riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico riservato ai cittadini nazionali<sup>14</sup>. Anche in questo caso, la Corte ha escluso che la riconducibilità di taluni settori dell'ordinamento alle competenze proprie degli Stati membri determini un'esenzione quanto al rispetto della suddetta libertà. Così è stato nel caso delle normative statali che disciplinano il cognome delle persone<sup>15</sup>, come nel caso delle previsioni relative ai contenuti dell'insegnamento e all'organizzazione dei sistemi educativi<sup>16</sup>.

Si sono già registrate delle decisioni nelle quali la Corte ha chiarito a quali condizioni possa essere ammessa una deroga al principio di non discriminazione e, conseguentemente, una limitazione della libertà di circolazione. Così, la Corte ha effettivamente riconosciuto che la libertà di circolazione e di soggiorno non osta ad una condizione di residenza imposta ad un disoccupato quale condizione per il mantenimento del suo diritto all'indennità di disoccupazione. Tuttavia, a tal fine, è necessario che una simile normativa nazionale sia giustificata sulla base di considerazioni oggettive di interesse generale e che la restrizione così imposta alla libertà di circolazione sia adeguatamente commisurata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto interno<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Al riguardo, C. BARNARD, *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, Oxford, 2016, p. 17.

<sup>13</sup> Si vedano, ad esempio, sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee dell'11 novembre 1981, causa 203/80, *Casati*, ECLI:EU:C:1981:261, punti 26-29; sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 12 febbraio 1989, causa 186/87, *Cowan c. Trésor public*, ECLI:EU:C:1989:47, punto 19; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 24 novembre 1998, causa C-274/98, *Bickel e Franz*, punto 17.

<sup>14</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458, punto 31; sul tema della cittadinanza dell'Unione, E. SPAVENTA, *Seeing the Wood Despite the Trees? On the Scope of Union Citizenship and its Constitutional Effects*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2008, p. 13 ss.

<sup>15</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 ottobre 2003, causa C-148/02, *Garcia Avello*, ECLI:EU:C:2003:539, punto 25; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 14 ottobre 2008, causa C-353/06, *Grunkin e Paul*, ECLI:EU:C:2008:559, punto 21.

<sup>16</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 23 ottobre 2007, cause riunite C-11/06 e C-12/06, *Morgan*, ECLI:EU:C:2007:626, punto 24; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 26 febbraio 2015, causa C-359/13, *Martens*, ECLI:EU:C:2015:118, punto 23.

<sup>17</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 18 luglio 2006, causa C-406/04, *De Cuyper*, ECLI:EU:C:2006:491, punti 39-40, 48. Il medesimo ragionamento, pure se tale da condurre a una soluzione diversa in ragione delle peculiarità della situazione concreta (relativa al versamento di una prestazione in

Pure il tema della lotta all'impunità quale obiettivo legittimamente perseguito è già emerso nella giurisprudenza di Lussemburgo<sup>18</sup>, nonché in quella di Strasburgo<sup>19</sup>.

Con riferimento al tema delle estradizioni verso Stati terzi, in *Petrubhin*<sup>20</sup>, la Corte si è confrontata con il caso di un cittadino estone, tratto in arresto in Lettonia, nei cui confronti era stata proposta domanda di estradizione da parte della Federazione Russa per reati in materia di traffico illecito di stupefacenti. L'estradando aveva contestato il fatto che, sulla base di un accordo in materia di assistenza giudiziaria concluso tra le tre repubbliche baltiche, egli avrebbe goduto, in Lettonia, degli stessi diritti di un cittadino lettone e, pertanto, non avrebbe potuto essere estradato; dal canto loro, le autorità lettoni affermavano che una tale limitazione avrebbe operato soltanto nei confronti dei cittadini nazionali. Nel procedimento che ne era seguito, erano state sollevate alcune questioni pregiudiziali al fine di stabilire se l'extradizione potesse avere luogo e quale rilevanza potesse assumere a tal fine la tutela dei diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento dell'Unione europea<sup>21</sup>.

È in tale caso che la Corte di giustizia ha riconosciuto per la prima volta che le norme nazionali sull'extradizione che introducono una differenza di trattamento tra cittadini nazionali e cittadini di altri Stati membri dell'Unione integrano una restrizione della libertà di circolazione di cui all'articolo 21 TFUE, la quale però può risultare giustificata nell'ipotesi in cui essa si fondi su considerazioni oggettive e sia proporzionata all'obiettivo perseguito, come nel caso della lotta all'impunità. Dunque, ciò legittimerebbe la consegna del soggetto allo Stato richiedente<sup>22</sup>. Tuttavia, secondo la Corte, occorre verificare se non esista una misura alternativa meno lesiva per l'esercizio dei diritti conferiti dall'articolo 21 TFUE che consenta di raggiungere in modo parimenti efficace l'obiettivo previsto. Alla luce del principio di leale cooperazione, la Corte ha sottolineato che, mancando norme di diritto dell'UE disciplinanti l'extradizione tra gli Stati membri e uno Stato terzo, al fine di tutelare i cittadini dell'Unione, evitando al tempo stesso che si realizzino delle situazioni di impunità, è necessario attuare i meccanismi di cooperazione e di assistenza reciproca esistenti in materia penale in forza del diritto sovranazionale, tra i quali rientra la decisione quadro sul MAE. In ragione di ciò, le autorità dello Stato di cittadinanza devono essere informate al fine di verificare se esse intendano emettere un MAE e perseguire il soggetto estradando, ove la normativa interna permetta ciò per fatti commessi all'estero<sup>23</sup>.

Rientrando tale situazione nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, visto che il soggetto aveva esercitato la propria libertà di circolazione, la Corte ha ribadito il proprio orientamento quanto al fatto che le previsioni della Carta dei diritti fondamentali

---

favore di vittime civili di guerra), è stato ribadito successivamente in sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 maggio 2008, causa C-499/06, *Nerkovska*, ECLI:EU:C:2008:300, punti 32, 34.

<sup>18</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 18 luglio 2007, causa C-288/05, *Kretzinger*, ECLI:EU:C:2007:441, punto 51; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 27 maggio 2014, causa C-129/14 PPU, *Spasic*, ECLI:EU:C:2014:586, punti 58 e 72.

<sup>19</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 4 settembre 2014, ricorso n. 140/10, *Trabelsi c. Belgio*, punto 117.

<sup>20</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 settembre 2016, causa C-182/15, *Petrubhin*, ECLI:EU:C:2016:630.

<sup>21</sup> Nel caso considerato, venivano in rilievo il divieto di pena di morte, tortura e trattamenti inumani o degradanti di cui all'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali.

<sup>22</sup> *Id.*, punti 32-35.

<sup>23</sup> *Id.*, punti 41-42, 47-49.



avrebbero trovato applicazione nel caso concreto<sup>24</sup>. Riprendendo il ragionamento già svolto in *Aranyosi e Căldăraru*<sup>25</sup>, la Corte ha dichiarato che, quando l'autorità competente dello Stato membro richiesto dispone di elementi che attestano un rischio concreto di trattamento inumano o degradante delle persone nello Stato terzo richiedente, è suo compito valutare la sussistenza di tale rischio al momento di decidere in ordine all'extradizione. A tal fine, essa deve fondare la propria valutazione su elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati che possono risultare in particolare da decisioni giudiziarie internazionali, quali le sentenze della Corte di Strasburgo, da decisioni giudiziarie dello Stato terzo richiedente, nonché da decisioni, relazioni e altri documenti predisposti dagli organi del Consiglio d'Europa o appartenenti al sistema delle Nazioni Unite. Pertanto, spetta allo Stato membro richiesto verificare che l'extradizione non recherà pregiudizio ai diritti di cui all'articolo 19 della Carta<sup>26</sup>.

In *Peter Schottböfer & Florian Steiner*<sup>27</sup>, la Corte ha affrontato il caso di un medico austriaco che, avendo esercitato per anni la professione di anestesista negli Emirati Arabi Uniti, era stato condannato, a titolo conservativo e in contumacia, alla pena dell'ergastolo. Rimaneva tuttavia ferma la possibilità che fosse riassunto nei suoi confronti il procedimento principale, nell'ambito del quale il pubblico ministero aveva richiesto l'applicazione della pena di morte per aver provocato la morte di un paziente. Successivamente, il medico, residente in Austria, era stato invitato a parlare delle condizioni di lavoro e delle azioni legali subite negli Emirati Arabi Uniti a una conferenza organizzata da una società di avvocati tedesca ma, non avendo ottenuto alcuna garanzia da parte della Repubblica Federale di Germania quanto a una possibile consegna alle autorità emiratine, aveva infine deciso di non partecipare all'evento, pur avendo sottoscritto un contratto. Nell'ambito del contenzioso che era sorto tra la società di avvocati e il medico per l'inadempimento di quest'ultimo, il giudice nazionale aveva sollevato alcune questioni pregiudiziali. Lo scopo era *in primis* stabilire se, alla luce del principio di non discriminazione, il divieto di estradizione di un cittadino nazionale verso Stati terzi dovesse trovare applicazione anche nei confronti dei cittadini di altri Stati membri dell'Unione. Inoltre, si trattava di capire se, in ragione degli articoli 19, paragrafo 2 (*non refoulement*), e 47 (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale) della Carta dei diritti fondamentali, la domanda di estradizione di uno Stato terzo riguardante un cittadino dell'Unione che si trovasse sul territorio dello Stato membro medesimo dovesse essere rigettata, nel caso in cui il procedimento e la sentenza contumaciale emessa nello Stato terzo non risultassero compatibili con le garanzie minime previste dal diritto internazionale, con i principi imperativi dell'ordine pubblico dell'Unione e con il principio dell'equo processo.

Ribadendo l'impostazione già emersa in *Petruhhin*, la Corte di giustizia ha affermato che la decisione di uno Stato membro di estradare un cittadino dell'Unione, in una

<sup>24</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 7 maggio 2013, causa C-617/10 REC, *Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:280, su cui B. VAN BOCKEL, P. WATTEL, *New Wine into Old Wineskins: The Scope of the Charter of Fundamental Rights of the EU after Åkerberg Fransson*, in *Eur. Law Rev.*, 2013, p. 866 ss.

<sup>25</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 aprile 2016, causa C-404/15, *Aranyosi e Căldăraru*, ECLI:EU:C:2016:198, su cui N. LAZZERINI, *Gli obblighi in materia di protezione dei diritti fondamentali come limite all'esecuzione del mandato di arresto europeo: la sentenza "Aranyosi e Căldăraru"*, in *Dir. um. dir. int.*, 2016, p. 445 ss.

<sup>26</sup> *Petruhhin*, cit., punti 52, 58-60; per un commento alla sentenza, si vedano M. BÖSE, *Mutual recognition, extradition to third countries and Union citizenship: Petruhhin*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2017, p. 1781 ss.; S. SALUZZO, *EU Law and Extradition Agreements of Member States: The Petruhhin Case*, in *European Papers*, 2017, p. 445 ss.

<sup>27</sup> Ordinanza della Corte di giustizia del 6 settembre 2017, causa C-473/15, *Peter Schottböfer & Florian Steiner*, ECLI:EU:C:2017:633.

situazione in cui quest'ultimo si sia avvalso del proprio diritto di circolare liberamente spostandosi dallo Stato membro di cui sia cittadino verso un altro Stato membro, rientra nell'ambito di applicazione degli articoli 18 e 21 TFUE, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta; pertanto, le disposizioni di quest'ultima si applicano validamente a una simile decisione. Compito degli Stati membri è verificare che l'extradizione non arrechi pregiudizio ai diritti garantiti nell'UE, compreso quello di cui all'articolo 19 della Carta. Dunque, l'autorità competente dello Stato membro richiesto, ove disponga di elementi che attestino un rischio concreto di trattamento inumano o degradante delle persone nello Stato terzo richiedente, è tenuta a valutare la sussistenza di tale rischio al momento di decidere in ordine all'extradizione, ricorrendo a elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati. Quanto al caso concreto, la Corte ha ritenuto che tale rischio sussistesse effettivamente, dato che il pubblico ministero aveva richiesto l'applicazione della pena di morte nel procedimento principale a carico del medico austriaco, e che, di conseguenza, la domanda di estradizione dovesse essere respinta in ragione del dettato dell'articolo 19, paragrafo 2<sup>28</sup>.

#### 4. *La proiezione globale dei valori dell'UE a partire dal MAE*

In ragione della giurisprudenza sopra ricordata, sembra potersi dire che, per quel che riguarda il tema della forza attrattiva ed espansiva manifestata dal principio di non discriminazione e dalla libertà di circolazione delle persone, non si sia arrivati ad affermare alcunché di innovativo, dato che la Corte ha confermato degli orientamenti risalenti e costanti, pur applicandoli a un ambito “nuovo” quale quello delle procedure di estradizione. Ciò che, invece, assume interesse è il tentativo della Corte di adottare il MAE quale sestante della sua analisi.

Ripartendo dalla sentenza *Petruhhin*, bisogna considerare come in essa, valorizzando il principio di leale cooperazione, la Corte di giustizia abbia affermato che: «in un caso come quello oggetto del procedimento principale, occorre privilegiare lo scambio di informazioni con lo Stato membro di cui l'interessato 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. L'articolo 1, paragrafi 1 e 2, della decisione quadro 2002/584 non esclude infatti, in tal caso, la possibilità per lo Stato membro di cui il presunto autore del reato ha la cittadinanza di emettere un mandato d'arresto europeo in vista della consegna di tale persona ai fini dell'esercizio dell'azione penale. 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>29</sup>.

Considerando che la Corte era stata richiesta di chiarire quale comportamento (estradatare o non estradatare) avrebbe dovuto tenere lo Stato membro in cui l'estradatare era stato arrestato, e non lo Stato di cittadinanza, si comprende perché certa dottrina abbia

<sup>28</sup> *Peter Schottböfer e Florian Steiner, cit.*, punti 19-20, 23-27.

<sup>29</sup> *Petruhhin, cit.*, punti 48-49.

attribuito a tale statuizione il valore di mero *obiter dictum*<sup>30</sup>. Tuttavia, va notato come questa affermazione non sia rimasta isolata nelle pronunce della Corte, ma anzi sia stata ripresa e confermata in *Pisciotti*<sup>31</sup>. Dunque, è da ritenersi che non si possa più parlare di un semplice *obiter dictum*, bensì di un elemento definitivamente acquisito dalla giurisprudenza di Lussemburgo.

La ragione alla base della scelta di un simile richiamo al MAE è solo parzialmente individuata nelle sentenze ora richiamate. In entrambi i casi, la Corte sottolinea come il MAE realizzi un'azione meno lesiva dell'esercizio del diritto di libera circolazione. Ciò perché il MAE, come tutti gli strumenti di cooperazione giudiziaria, riposa sul doppio sostrato dei principi del reciproco riconoscimento e della fiducia reciproca, inteso quest'ultimo quale espressione dell'idea che gli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione siano in grado di garantire una tutela equivalente ed effettiva dei diritti fondamentali<sup>32</sup>. Come noto, le critiche rivolte dalla dottrina a una sorta di accettazione acritica del fatto che i diritti fondamentali fossero rispettati da tali Stati in tutte le circostanze, non procedendosi invece a verifiche in concreto<sup>33</sup>, hanno condotto a un cambiamento di impostazione sia sul piano legislativo, con l'adozione di sei direttive in materia di diritti della difesa nei procedimenti penali<sup>34</sup>, sia sul piano giurisprudenziale, con la ben nota sentenza resa nel caso *Aranyosi e Căldăraru*. In questa decisione, la Corte ha sviluppato un test diretto a permettere alle autorità giudiziarie dello Stato di esecuzione di un MAE di verificare se sussista un rischio concreto di trattamento inumano o degradante dei detenuti nello Stato membro di emissione, articolandolo nelle due fasi della valutazione di carattere generale (fondata su decisioni giudiziarie internazionali, decisioni giudiziarie dello Stato membro emittente, nonché decisioni, relazioni e altri documenti predisposti dagli organi del Consiglio d'Europa o appartenenti al sistema delle Nazioni Unite) e della valutazione in concreto, sulla base di informazioni fornite da parte delle autorità dello Stato emittente, circa il fatto che il soggetto interessato corra effettivamente il rischio di vedere lesi i propri diritti<sup>35</sup>.

Alla luce di ciò, si può affermare che il sistema del MAE è coerente con la tutela dei diritti fondamentali quale valore fondante l'Unione ai sensi dell'articolo 2 TUE. Orbene, il fatto che il MAE venga richiamato in cause relative all'extradizione di cittadini europei verso Stati terzi, che esso venga indicato dalla Corte quale soluzione preferibile, ove praticabile, in luogo della consegna alle autorità di Stati non membri, e che un adattamento

<sup>30</sup> M. J. COSTA, *The emerging EU extradition law. Petruhhin and beyond*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2017, p. 204.

<sup>31</sup> *Pisciotti*, cit., punto 51.

<sup>32</sup> Parere della Corte di giustizia dell'Unione europea del 18 dicembre 2014, avis 2/13, *Adhésion de l'Union à la CEDH*, ECLI:EU:C:2014:2454, punto 191.

<sup>33</sup> Si vedano sul tema, V. MITSILEGAS, *The Limits of Mutual Trust in Europe's Area of Freedom, Security and Justice: From Automatic Inter-State Cooperation to the Slow Emergence of the Individual*, in *YB. Eur. Law*, 2012, p. 319 ss.; S. PRECHAL, *Mutual Trust before the Court of Justice of the European Union*, in *European Papers*, 2017, p. 75 ss.

<sup>34</sup> Sul tema, si rinvia ad A. TINSLEY, *Protecting Criminal Defence Rights through EU Law: Opportunities and Challenges*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2013, p. 461 ss.

<sup>35</sup> Pochi mesi fa, tale test è stato esteso anche alle violazioni dello Stato di diritto, derivanti da lesioni dell'indipendenza del potere giudiziario, le quali possono arrecare pregiudizio a un'ulteriore figura di diritto, quale quello a un processo equo. L'estensione di tale test alle violazioni di altri diritti fondamentali che superino un certo livello di gravità appare oggi alquanto probabile, almeno per quel che riguarda la tutela del diritto a un processo equo (sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality c. LM*, ECLI:EU:C:2018:586). Sul punto, si permetta di rinviare a A. ROSANÒ, *Crisi dello Stato di diritto e occasioni perdute. La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sulle carenze del sistema giudiziario*, in *Eurojus.it*, 6 settembre 2018, in [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it).



del test *Aranyosi e Căldăraru* venga individuato quale strumento attraverso cui valutare se, in tali Stati, sussista un rischio effettivo di lesione dei diritti fondamentali, pare esprimere la volontà della Corte di assicurare la coerenza tra sistema interno e sistema esterno di consegna in ragione degli standard che sono stati raggiunti nell'ambito del processo di integrazione europea. Si delinea, così, una situazione in cui gli Stati terzi, per poter essere sicuri di ottenere la consegna di un soggetto, saranno costretti ad adeguarsi a tali standard, favorendosi in tal modo quell'opera di proiezione a livello globale dei principi che hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento dell'Unione di cui agli articoli 3, paragrafo 5, e 21 TUE.

##### 5. *Alcune riflessioni in tema di Brexit*

La sentenza *Pisciotti* e, più in generale, il filone giurisprudenziale *Petruhhin* assumono allora rilievo anche per quel che riguarda la prossima uscita del Regno Unito dall'Unione europea. In un *paper* recentemente pubblicato, il governo britannico ha ribadito la volontà di beneficiare del MAE anche dopo la Brexit. Questo, in ragione dell'efficienza di cui tale procedura di consegna ha dato prova nel corso del tempo, evitando che, in mancanza di altro, si ritorni a valorizzare la Convenzione europea di estradizione, firmata a Parigi il 13 dicembre 1957 nell'ambito del Consiglio d'Europa e, dunque, ad applicare un procedimento avente natura politica e non giudiziale<sup>36</sup>.

Allo stato attuale dei negoziati, è difficile dire se i *desiderata* britannici saranno soddisfatti. La bozza di accordo di recesso<sup>37</sup> da poco diffusa si limita a prevedere al riguardo, all'articolo 62, paragrafo 1, lettera b), che la decisione quadro sul MAE troverà applicazione nei confronti di soggetti arrestati prima della fine del periodo transitorio, ma nulla è detto con riferimento a quanto accadrà in seguito<sup>38</sup>.

Per quel che riguarda alcuni specifici temi, è innegabile che la Corte di giustizia abbia già fornito una soluzione che permetterebbe di far fronte a un eventuale vuoto normativo. In materia di protezione dei dati personali e trasferimento di questi verso Stati terzi, ad esempio, è stato riconosciuto che lo Stato terzo deve assicurare effettivamente, in considerazione della sua legislazione nazionale o dei suoi impegni internazionali, un livello di protezione delle libertà e dei diritti fondamentali sostanzialmente equivalente a quello

<sup>36</sup> HM Government, *The Future Relationship between the United Kingdom and the European Union*, in [www.assets.publishing.service.gov.uk](http://www.assets.publishing.service.gov.uk), p. 60.

<sup>37</sup> Commissione europea, *Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018*, in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>38</sup> Per avere una risposta definitiva, bisognerà attendere l'accordo che disciplinerà i rapporti futuri tra l'UE e il Regno Unito, quale Stato terzo. Per il momento, va comunque notato che, ai sensi dell'articolo 185 della bozza di accordo di recesso, nel caso in cui uno Stato membro sollevi questioni connesse alla tutela dei diritti fondamentali, le autorità giudiziarie di quello Stato potranno rifiutare la consegna di cittadini nazionali al Regno Unito. In tal caso, il Regno Unito potrà dichiarare che non intende più consegnare i propri cittadini a quello Stato. Il che potrebbe portare a una progressiva esclusione del Regno Unito dal MAE, nel caso in cui gli Stati membri dell'UE rivolgersero delle contestazioni quanto al livello di tutela dei diritti fondamentali garantito oltre Manica. Per una spiegazione, si veda subito *infra* in questo paragrafo.

garantito all'interno dell'Unione, di modo da evitare che gli obiettivi perseguiti dal diritto sovranazionale siano disattesi<sup>39</sup>.

Anche con riferimento ai meccanismi di estradizione, si ravvisano delle indicazioni significative. Alla luce dell'orientamento di cui si è dato conto, i criteri del test *Aranyosi e Căldăraru* troveranno applicazione nei riguardi del Regno Unito quale Stato terzo, con la conseguenza che a questo toccherà adeguarsi agli standard di tutela dei diritti fondamentali come definiti nell'ordinamento dell'Unione e, soprattutto, come interpretati da parte della Corte di giustizia, senza poter più contare sugli schermi offerti dai Protocolli n. 21<sup>40</sup> e n. 36<sup>41</sup> del Trattato di Lisbona.

Ne consegue che, nell'ambito delle procedure di estradizione tra Stati membri e Regno Unito post-Brexit, non saranno sufficienti eventuali garanzie e assicurazioni fornite dal governo britannico quanto al rispetto dei diritti fondamentali<sup>42</sup>. Ciò che si imporrà ai giudici degli Stati membri sarà quindi di verificare se il livello di tutela assicurato nello Stato terzo verso cui venga estradato un soggetto sia sostanzialmente equivalente a quello di cui egli godrebbe nell'Unione europea, con una duplice conseguenza: mancando tale equivalenza, l'extradizione non sarà possibile; per renderla possibile, lo Stato terzo dovrà adeguarsi agli standard definiti nell'Unione anche grazie all'interpretazione della Corte di giustizia. Il che conferma l'idea che il Regno Unito, a seguito dell'uscita dello stesso dall'Unione, non potrà sottrarsi al rispetto della giurisprudenza di Lussemburgo e, anzi, da partecipante al processo di *rule-making* assumerà la posizione di mero *rule taker*.

## 6. Conclusioni

In un caso rimasto famoso<sup>43</sup>, la Corte europea dei diritti umani rilevò che si sarebbe verificata una violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) nell'ipotesi in cui le autorità inglesi avessero dato corso alla decisione di estradare un cittadino tedesco negli Stati Uniti. Questa affermazione riposava sul fatto che era stato dimostrato il rischio che l'extradando fosse esposto al cd. «*death row phenomenon*», ossia al

<sup>39</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 ottobre 2015, causa C-362/14, *Schrems*, ECLI:EU:C:2015:650, punto 73; sul tema, L. AZOULAI, M. VAN DER SLUIS, *Institutionalizing personal data protection in times of global institutional distrust: Schrems*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2016, p. 1343 ss.

<sup>40</sup> Con riferimento allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, esso esclude che le decisioni della Corte di giustizia in materia siano vincolanti nei confronti del Regno Unito.

<sup>41</sup> È il Protocollo n. 36 che prevede che la Carta dei diritti fondamentali non possa estendere la competenza della Corte di giustizia o degli organi giurisdizionali britannici a ritenere che le leggi, i regolamenti o le disposizioni, le pratiche o l'azione amministrativa del Regno Unito non siano conformi ai diritti, alle libertà e ai principi fondamentali riaffermati nella Carta stessa.

<sup>42</sup> Una prassi che, peraltro, è fatta oggetto di critiche da parte di corti e organi nazionali e internazionali, in quanto inadeguata ad assicurare una protezione sufficiente all'extradando: si vedano, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 15 novembre 1996, ricorso n. 22414/93, *Chabal c. Regno Unito*, punto 105; la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 28 febbraio 2008, ricorso n. 37201/06, *Saadi c. Italia*, punti 147-148; la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 19 giugno 2008, ricorso n. 8320/04, *Ryabikin c. Russia*, punto 119; la decisione del Comitato contro la tortura del 24 maggio 2005, CAT/C/34/D/233/2003, *Agiza v Sweden*, punto 13.4-13.5; la sentenza della Corte Suprema del Canada dell'11 gennaio 2002, *Suresh v Canada*, [2002] 1 SCR 3, punto 124.

<sup>43</sup> Sentenza del 7 luglio 1989 della Corte europea dei diritti dell'uomo, ricorso n. 14038/88, *Soering c. Regno Unito*.

complesso di circostanze connesse alla detenzione prolungata precedente all'esecuzione della pena capitale. Nell'affrontare il problema, si pose anche la questione relativa alla possibilità di estradare il soggetto in Germania, quale Stato di cittadinanza. Il Regno Unito obiettò che ciò avrebbe dato luogo a una sorta di doppio standard quanto all'applicazione delle garanzie previste dalla CEDU, introducendo una forma di discriminazione tra quanti sarebbero stati tanto fortunati da poter contare sull'esistenza di una destinazione alternativa e quanti non avessero avuto una simile possibilità. In un *obiter dictum*, la Corte rilevò come tale argomento non fosse privo di pregio e che, tuttavia, l'estradizione verso la Germania avrebbe permesso, al tempo stesso, di assicurare che il soggetto non fosse esposto a trattamenti inumani o degradanti e di evitare che egli non fosse punito per i reati compiuti negli Stati Uniti<sup>44</sup>.

Nelle cause *Petruhhin, Peter Schottböfer & Florian Steiner e Piscioti*, la Corte di giustizia si è confrontata con lo stesso problema, giungendo a una soluzione opposta in ragione delle peculiarità dell'ordinamento dell'Unione europea, in generale, e dell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale, in particolare. La valorizzazione del MAE attraverso il principio di leale cooperazione diviene lo strumento attraverso cui risolvere il possibile contrasto tra l'obbligo di estradare e quello di proteggere i diritti fondamentali<sup>45</sup>. Questo, in ragione della fiducia reciproca quale fondamento che permette alle autorità giudiziarie di ciascuno Stato membro di ritenere (ed, eventualmente, di verificare) che i diritti fondamentali siano rispettati negli altri ventisette Stati. A conferma dell'importanza di tale elemento, si possono portare anche ulteriori esperienze che confermano come la condivisione di certi valori di fondo e, dunque, di una certa cultura (non esclusivamente) giuridica possa favorire lo sviluppo di simili forme di cooperazione: si pensi, sotto questo punto di vista, al trattato Benelux di estradizione e assistenza giudiziaria in materia penale del 1962 e, ancor di più, al sistema di estradizione sviluppato da Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia, realizzato tra la fine degli anni '50 e l'inizio degli anni '60 e poi modificato nel 2005<sup>46</sup>.

Inoltre, Le pronunce ora richiamate si inseriscono in quel filone giurisprudenziale che conferma l'estensione progressiva dei poteri della Corte di giustizia in materia penale<sup>47</sup> e che porta a confermare l'idea che si sia giunti a una fusione totale tra il mercato interno e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>48</sup>.

Vi sono certamente alcuni aspetti che rimangono dubbi e attendono di essere chiariti. Si pensi, ad esempio, al fatto che, in *Piscioti*, non si sia giunti a una pronuncia sulla possibilità che fosse la Repubblica Federale di Germania a perseguire l'estradando. Infatti, mentre l'Avvocato Generale (AG) rimette la questione ai giudici nazionali e alla loro interpretazione del diritto interno<sup>49</sup>, la Corte risulta silente sul punto. Ancora, per quel che riguarda la valutazione di carattere generale circa il rischio di violazione di diritti fondamentali, va notato come la Corte di giustizia, sia in *Aranyosi e Căldăraru*, sia in

<sup>44</sup> *Id.*, punto 110.

<sup>45</sup> Su tale contrasto, si veda, H. VAN DER WILT, *On the Hierarchy between Extradition and Human Rights*, in E. DE WET, J. VIDMAR (eds.), *Hierarchy in International Law: The Place of Human Rights*, Oxford, 2012, p. 148 ss.

<sup>46</sup> Sul tema, G. MATHISEN, *Nordic Cooperation and the European Arrest Warrant: Intra-Nordic Extradition, the Nordic Arrest Warrant and Beyond*, in *Nord. Jour. Int. Law*, 2010, p. 1 ss.

<sup>47</sup> L. BAY LARSEN, *Judicial control within the European penal area*, in S. BRAUM, ANNE WEYEMBERGH (eds.), *Le controle juridictionnel dans l'espace pénal européen*, Bruxelles, 2009, p. 20.

<sup>48</sup> A. KLIP, *European Criminal Law: An Integrative Approach*<sup>3</sup>, Cambridge, 2016, p. 21.

<sup>49</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale Yves Bot presentate il 21 novembre 2017, causa C-191/16, *Piscioti*, ECLI:EU:C:2017:878, punto 48.

*Petrubbin*, abbia limitato il riferimento a determinazioni di attori istituzionali (autorità giudiziarie, Consiglio d'Europa, ONU), mentre l'AG, in *Petrubbin*, sembrerebbe ventilare la possibilità di fare ricorso alle relazioni di organizzazioni non governative<sup>50</sup>. Ulteriormente, deve considerarsi quanto rilevato dall'AG e dai governi degli Stati membri intervenuti nella causa *Pisciotti* circa il fatto che, verosimilmente, lo Stato membro di cittadinanza dell'estraddando, nella maggior parte dei casi, non disporrà degli elementi informativi che gli consentano di emettere un MAE, con la conseguenza che l'obiettivo di evitare il rischio di impunità sarebbe messo a repentaglio. Ultimo, ma non ultimo, rimane il fatto che, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 3, della decisione quadro sul MAE, nell'ipotesi di conflitto tra un MAE e una richiesta di estradizione presentata da uno Stato terzo, l'autorità dello Stato di esecuzione decide se dare la precedenza al MAE o alla richiesta di estradizione, tenuto debito conto di tutte le circostanze. Dunque, sul piano legislativo, non è possibile affermare che il MAE debba avere necessariamente la precedenza rispetto alla richiesta di estradizione, imponendosi invece una valutazione in concreto che porti a concludere in un senso o nell'altro. E il fatto che la scelta in favore del MAE non sia sempre obbligata sembra essere confermata dal fatto che potrebbe realizzarsi una situazione in cui lo Stato di cittadinanza non protegga in maniera adeguata i diritti fondamentali dell'estraddando, a differenza di quanto potrebbe accadere nello Stato terzo. Allora, l'extradizione risulterebbe una soluzione preferibile.

Quindi, la questione è aperta a ulteriori sviluppi, come conferma, peraltro, una recentissima pronuncia della Corte di Lussemburgo, relativa a una richiesta di estradizione formulata, ai fini dell'esecuzione di una pena, dalla Federazione Russa nei confronti della Finlandia in relazione a un soggetto, cittadino lituano e russo, residente permanente in Finlandia. Anche la Costituzione finlandese, all'articolo 9, comma 3, stabilisce il divieto di estradare cittadini nazionali contro la loro volontà, pur mitigato dal fatto che la legge possa prevedere che un cittadino finlandese possa essere estradato o trasferito in un paese in cui siano garantiti i diritti dell'uomo e la sua tutela giurisdizionale. Perciò, il problema che si è venuto a porre ha riguardato la possibilità di applicare l'orientamento espresso dalla Corte di giustizia in *Petrubbin*, *Peter Schottböfer & Florian Steiner* e *Pisciotti* a una situazione in cui, ferme le questioni già viste in quei casi in tema di discriminazione e libertà di circolazione delle persone, l'extradizione mira a permettere non l'esercizio dell'azione penale, bensì l'esecuzione di una pena già inflitta.

Da parte sua, la Corte di giustizia ha ribadito che una restrizione quanto alla libertà di circolazione delle persone può essere giustificata solo da considerazioni oggettive e deve essere proporzionata agli obiettivi legittimamente perseguiti dalla normativa nazionale, tra i quali rientra la lotta all'impunità. Per favorire la realizzazione di tale obiettivo, data la peculiarità della situazione, il meccanismo di cooperazione giudiziaria valorizzato dalla Corte non è stato il MAE, bensì la convenzione sul trasferimento delle persone condannate del 21 marzo 1983, conclusa nell'ambito del Consiglio d'Europa e di cui sono parti contraenti, tra l'altro, sia gli Stati membri dell'UE sia la Federazione Russa. Ai sensi dell'articolo 2 di tale convenzione, una persona condannata nel territorio di uno Stato firmatario può chiedere di essere trasferita nel territorio del proprio Stato di origine per espiare la condanna che le è stata inflitta<sup>51</sup>. Questo, alla luce del preambolo alla stessa

<sup>50</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale Yves Bot presentate il 3 marzo 2016, cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, *Aranyosi e Căldăraru*, ECLI:EU:C:2016:140, punto 80.

<sup>51</sup> Si ricorda che, nei rapporti tra Stati membri dell'Unione europea, la convenzione in parola è stata sostituita dalla decisione quadro del Consiglio 2008/909/GAI del 27 novembre 2008 relativa all'applicazione del

convenzione, perché lo scopo del trasferimento è favorire il reinserimento sociale dei detenuti<sup>52</sup>, quindi permettere di scontare la pena in un contesto di relazioni familiari, linguistiche, sociali, economiche e culturali favorevole al recupero dei condannati<sup>53</sup>.

Posto che quello di cittadino dell'Unione è da intendersi quale status fondamentale dei cittadini degli Stati membri e posto che i cittadini finlandesi e i cittadini di altri Stati UE che abbiano la residenza permanente in Finlandia – e che quindi sono pienamente inseriti e integrati nella società di tale Stato – si trovano in una situazione comparabile, anche questi ultimi, in forza degli articoli 18 e 21 TFUE, beneficiano della norma che vieta l'estradizione applicata ai cittadini finlandesi e possono scontare la loro pena nel territorio finlandese. Nell'ipotesi in cui, invece, un soggetto non possa considerarsi residente in modo permanente nello Stato richiesto, il problema della sua estradizione dovrà essere affrontato e risolto alla luce del diritto interno o del diritto internazionale applicabile, fermo il fatto che lo Stato che procede all'estradizione dovrà verificare che la consegna di quello non pregiudichi i diritti garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali<sup>54</sup>.

Ne consegue – e si conferma, quindi – che, progressivamente, va emergendo un diritto estradizionale dell'Unione europea, finalizzato a tutelare i cittadini degli Stati membri in due modi, tra loro alternativi: o assicurando che essi siano giudicati e che scontino la pena in uno Stato membro, o imponendo agli Stati terzi un miglioramento quanto al livello di protezione dei diritti, ai fini della consegna.

---

principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea, in GUCE L 327 del 5 dicembre 2008, p. 27 ss. Sul tema, si rinvia ad A. MARTUFI, *Assessing the resilience of 'social rehabilitation' as a rationale for transfer. A commentary on the aims of Framework Decision 2008/909/JHA*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2018, p. 43 ss.

<sup>52</sup> Sul tema, si veda S. MONTALDO, *Offenders' Rehabilitation: Towards a New Paradigm for EU Criminal Law?*, in *European Criminal Law Review*, 2018, p. 223 ss.

<sup>53</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 13 novembre 2018, causa C-247/17, *Raugericius*, ECLI:EU:C:2018:898, punti 31-32, 37.

<sup>54</sup> *Id.*, punti 43, 46-48.