



Papers di

DIRITTO EUROPEO

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

2024, n. 1

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Caterina Baruffi (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

Francesco Bestagno (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'UE); **Andrea Biondi** (Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna; Giudice della Corte di giustizia dell'Unione europea).

COMITATO SCIENTIFICO

Adelina Adinolfi (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario f.r. di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Directora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).
Segretario: **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

Stefano Amadeo (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Padova); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Silvia Marino** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Emanuela Pistoia** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Francesca Ragno** (Ordinario di Diritto internazionale, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Parthenope"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

Diletta Danieli (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Angela Maria Romito** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Associato di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

REDAZIONE

Valeria Amenta (Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche europee e internazionali, Università di Verona).
Responsabile: **Isolde Quadranti** (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).
Non sono sottoposti a referaggio esclusivamente i contributi di professori emeriti, di professori ordinari in quiescenza e di giudici di giurisdizioni superiori e internazionali.

Fascicolo 2024, n. 1

INDICE

Maria Caterina Baruffi e Ruggiero Cafari Panico <i>Editoriale. Le sfide dell'Europa: l'ora delle riforme</i>	1
Ennio Triggiani <i>Il diritto umano a un ambiente pulito, sano e sostenibile</i>	17
Lina Panella <i>La tutela delle persone nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo</i>	47
Angela Di Stasi <i>A margine della più ampia vetero-nova quaestio relativa alla soggettività internazionale dell'individuo. Qualche considerazione con riferimento alla legittimazione all'azione nel sistema CEDU</i>	95
Giulia Rossolillo <i>Ricongiungimento familiare e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea</i>	121
Giacomo Biagioni <i>Libera circolazione delle persone tra estradizione e mandato d'arresto europeo nello spazio giudiziario europeo «allargato»</i>	135
Alice Pisapia <i>Il locus standi delle associazioni per la tutela di interessi collettivi. Evoluzioni giurisprudenziali tra tutela ambientale e tutela dei dati personali</i>	159
Alessandro Rosanò <i>Promozione della salute mentale dei lavoratori nel diritto dell'Unione europea: considerazioni de iure condito e de iure condendo</i>	185

Libera circolazione delle persone tra estradizione e mandato d'arresto europeo nello spazio giudiziario europeo «allargato»

Giacomo Biagioni*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La funzione «tradizionale» del mandato di arresto europeo e gli accordi di estradizione conclusi dagli Stati membri e dall'Unione europea con Stati terzi. – 3. L'emersione di una nuova funzione del mandato di arresto europeo a partire dalla sentenza *Petruhhin*. – 4. Il campo di applicazione del diritto dell'Unione in materia di estradizione. – 5. La discriminazione in base alla nazionalità e la «conseguente» restrizione alla libera circolazione delle persone. – 6. La giustificazione della restrizione e il principio di proporzionalità. – 6.1. *Segue*. a richiesta di estradizione ai fini dell'esercizio dell'azione penale e il MAE come misura meno restrittiva. – 6.2. *Segue*. La richiesta di estradizione ai fini dell'esecuzione della pena e l'apparente irrilevanza del MAE. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione.

È ben noto che nel campo della cooperazione giudiziaria penale dell'Unione europea il mandato di arresto europeo (di seguito anche «MAE») disciplinato dalla decisione quadro 2002/584/UE¹ ha ormai assunto valore emblematico, e ciò non soltanto per essere lo strumento più risalente elaborato dall'Unione in questo settore, ma anche per il fatto che la giurisprudenza sviluppatasi attorno all'interpretazione di detta decisione quadro appare sovente idonea a delineare caratteristiche generali della cooperazione giudiziaria in materia penale e dell'intero spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Una chiara dimostrazione di questo assunto si ricava dall'orientamento inaugurato con la sentenza *Aranyosi e Căldăraru*², con la quale la Corte di giustizia, imponendo il vincolo al rispetto del diritto fondamentale dell'individuo a essere protetto da trattamenti inumani e degradanti per l'operatività dell'istituto del MAE, ha delineato un limite interno, di carattere «costituzionale», rilevante per l'intera cooperazione giudiziaria penale³. Facendo seguito a tale pronuncia, la Corte non si è limitata successivamente ad

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Cagliari. L'Autore desidera ringraziare l'anonimo *referee* per i preziosi commenti, che gli hanno permesso di tentare di puntualizzare meglio taluni aspetti rimasti non chiariti nella versione sottoposta a referaggio.

¹ [Decisione quadro 2002/584/GAI](#) del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri.

² Corte di giustizia, sentenza del 5 aprile 2016, [cause riunite C-404/15 e 659/15 PPU](#), EU:C:2016:198.

³ Sull'applicabilità del principio nell'ambito della [decisione quadro 2008/909/GAI](#), relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive

ampliare il novero dei diritti fondamentali la cui violazione può determinare l'impossibilità di funzionamento dei meccanismi di cooperazione fondati sulla reciproca fiducia tra gli Stati membri⁴, ma ha poi applicato in talune occasioni lo stesso orientamento ad altri ambiti ricompresi nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, come il trasferimento dei richiedenti asilo allo Stato membro di ingresso secondo lo schema del regolamento c.d. Dublino III⁵.

Una simile scelta giurisprudenziale appare tanto più significativa, in quanto ad essa la Corte di giustizia è pervenuta attraverso un'interpretazione della decisione quadro fondata sulla necessità di allinearne il contenuto e il funzionamento rispetto a esigenze imposte dal diritto primario dell'Unione, con particolare riferimento alla protezione dei diritti fondamentali.

Non si tratta peraltro dell'unico esempio di una sostanziale integrazione delle previsioni della decisione quadro 2002/584 al fine di realizzare un coordinamento tra la disciplina del MAE e valori generali dell'Unione europea, poiché da qualche anno nella giurisprudenza della Corte di giustizia è emerso un diverso indirizzo, concernente l'estradizione verso Stati terzi, che tende a porre in connessione l'applicazione delle norme sul mandato di arresto europeo con le disposizioni di diritto primario relative alla cittadinanza europea e alla libera circolazione delle persone. Questo indirizzo, avviato con la sentenza *Petruhhin*⁶ e precisato da varie decisioni successive, merita di essere ricostruito e analizzato. Infatti, esso, da un lato, lascia intravedere una possibile deviazione dalla funzione del MAE come originariamente prefigurata dal legislatore europeo; dall'altro, anch'esso consente, come si vedrà, di identificare taluni elementi che possono dirsi di rilevanza generale per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea, v. Corte di giustizia, sentenza del 9 novembre 2023, [causa C-819/21](#), *Staatsanwaltschaft Aachen*, EU:C:2023:841, e il commento di A. ROSANÒ, *Staatsanwaltschaft Aachen, ovvero la tutela dei diritti fondamentali sulla base del test LM nelle procedure di trasferimento interstatale di detenuti*, in *European Papers*, 2023, pp. 1105-1120, reperibile [online](#).

⁴ V., per le pronunce successive al citato caso *Aranyosi e Căldăraru*, Corte di giustizia, sentenze del 31 gennaio 2023, [causa C-158/21](#), *Puig Gordi*, EU:C:2023:57; 23 marzo 2023, [cause riunite C-514/21 e C-515/21](#), *LU e PH*, EU:C:2023:235; 18 aprile 2023, [causa C-699/21](#), *E.D.L.*, EU:C:2023:295; 21 dicembre 2023, [causa C-261/22](#), *GN*, EU:C:2023:1017.

⁵ [Regolamento \(UE\) n. 604/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione). Corte di giustizia, sentenze del 16 febbraio 2017, [causa C-578/16 PPU](#), *C.K. c. Slovenia*, EU:C:2017:127; 19 marzo 2019, [causa C-163/17](#), *Jawo*, EU:C:2019:218. Tali pronunce sembrano (condivisibilmente) discostarsi dalla precedente sentenza del 21 dicembre 2011, [cause riunite C-411/10 e C-493/10](#), *N.S. e M.E., A.M.S.*, EU:C:2011:865, relativa alla disciplina previgente, la quale, non a caso, non viene frequentemente richiamata nelle più recenti pronunce.

⁶ Corte di giustizia, sentenza del 6 settembre 2016, [causa C-182/15](#), EU:C:2016:630. Sul carattere assolutamente innovativo di tale pronuncia dal punto di vista della disciplina dell'estradizione, v. A. KLIP, *European First!: Petruhhin, an Unexpected Revolution in Extradition Law*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2017, pp. 195-204.

2. La funzione «tradizionale» del mandato di arresto europeo e gli accordi di estradizione conclusi dagli Stati membri e dall'Unione europea con Stati terzi.

Nella ricostruzione della logica sottesa al funzionamento del MAE occorre partire dalla premessa che la procedura di consegna stabilita dalla decisione quadro 2002/584 risulta, come noto, finalizzata ad «abolire tra gli Stati membri la procedura formale di estradizione per quanto riguarda le persone che si sottraggono alla giustizia dopo essere state condannate definitivamente ed accelerare le procedure di estradizione per quanto riguarda le persone sospettate di aver commesso un reato»⁷. Pertanto, essa si caratterizza come una procedura che, pur prevedendo per taluni aspetti un rinvio al diritto nazionale⁸, presenta carattere uniforme e portata esclusiva nei rapporti tra gli Stati membri, ai quali è fatto obbligo di dar corso ad un MAE emesso da altro Stato membro, salvo che sussista una delle cause di esclusione previste dalla decisione quadro. D'altra parte, poiché l'obiettivo generale della decisione quadro è quello di realizzare un'efficace cooperazione rispetto alla consegna delle persone condannate o sospettate, le cause di esclusione sono soggette ad un'interpretazione restrittiva⁹.

Una simile impostazione trova il suo caposaldo nel principio del mutuo riconoscimento fissato dall'art. 82 TFUE e nel connesso corollario della reciproca fiducia tra gli Stati membri¹⁰. Il principio del mutuo riconoscimento esprime un valore di carattere generale in seno alla cooperazione giudiziaria penale, anche se esso non riveste un autonomo carattere precettivo, ma presuppone la sua concreta attuazione attraverso atti normativi, i quali possono prevedere modalità differenziate di circolazione dei diversi provvedimenti giudiziari¹¹. La nozione di reciproca fiducia, pur probabilmente non riconducibile a un vero e proprio principio generale di diritto dell'Unione europea¹², si fonda sull'aspirazione verso uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui i giudici di Stati membri diversi intrattengano rapporti comparabili a quelli interni a un unico

⁷ Decisione quadro 2002/584, cit., considerando 1.

⁸ V., ad esempio, l'art. 10, par. 2, sulle modalità di trasmissione del MAE; l'art. 11, par. 1, sulle modalità dell'informativa al ricercato in ordine al MAE; l'art. 12 sul mantenimento in custodia.

⁹ Cfr. E. PISTOIA, *Libera circolazione dei cittadini europei e salvaguardia dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza degli Stati membri. Alla ricerca di un quadro coerente*, in R. DEL COCO, E. PISTOIA (a cura di), *Stranieri e giustizia penale*, Bari, 2014, pp. 201-226, spec. p. 205.

¹⁰ Sul principio del riconoscimento reciproco e la sua interazione con la reciproca fiducia, v. A. ROSANÒ, *I trasferimenti interstatali di detenuti nel diritto dell'Unione europea*, Bari, 2022, p. 18 ss.

¹¹ Per una ricostruzione della portata del principio, cfr., tra gli altri, K. LENAERTS, *The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, pp. 525-551.

¹² Sulla natura del concetto di reciproca fiducia, v. C. SÁENZ PÉREZ, *Mutual trust as a driver of integration: which way forward?*, in K. ZIEGLER, P. NEUVONEN, V. MORENO-LAX (edited by), *General Principles in EU Law*, Cheltenham, 2022, pp. 530-544, spec. p. 531 ss. V. anche K. LENAERTS, *The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice*, cit., p. 528 ss.

ordinamento e implica dunque un atteggiamento di tendenziale, anche se non indiscriminata, apertura verso i «prodotti» giudiziari provenienti da altri Stati membri dell'Unione¹³.

Da tali presupposti discende una duplice conseguenza.

Per un verso, la necessità di assicurare l'applicazione uniforme dell'istituto negli ordinamenti degli Stati membri impedisce che, al di fuori di previsioni espresse in tal senso da parte del legislatore dell'Unione, come quelle sui motivi di non esecuzione facoltativa, le esigenze proprie dei singoli sistemi giuridici nazionali, anche ove abbiano rilevanza costituzionale, possano venire in gioco per paralizzare il funzionamento dei meccanismi di cooperazione. Ciò si spiega non solo in considerazione del carattere tassativo tanto dei motivi di rifiuto quanto delle garanzie supplementari di cui lo Stato membro richiesto può imporre l'introduzione¹⁴, ma anche del pericolo per la reciproca fiducia derivante dalla possibile emersione di prospettive nazionali differenziate rispetto all'attuazione del MAE.

Proprio in tale ottica, in progresso di tempo, la Corte di giustizia si è mostrata, come detto, consapevole dell'esistenza di aspetti connessi alla protezione dei diritti fondamentali rispetto ai quali il tessuto della decisione quadro 2002/584 presentava elementi di debolezza, che rischiavano di essere messi in evidenza dalla giurisprudenza delle corti nazionali e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Pertanto, nel tentativo di concentrare su di sé l'individuazione dei possibili rimedi, essa si è sforzata di ricondurre a valori comuni dell'Unione le possibili eccezioni individuabili *praeter legem* all'operatività del MAE, fornendone comunque una lettura cauta, ma allo stesso tempo trasformando di fatto il riferimento alla reciproca fiducia in una presunzione relativa¹⁵, suscettibile di essere superata quantomeno in taluni casi eccezionali¹⁶.

Per altro verso, il richiamo al mutuo riconoscimento e alla reciproca fiducia rende inevitabile circoscrivere il campo di applicazione del MAE ai soli rapporti tra gli Stati membri, proprio in quanto tali rapporti sono connotati dalla condivisione di valori comuni

¹³ V. K. LENAERTS, *La vie après l'avis: exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*, in *Common Market Law Review*, 2017, pp. 805-840, spec. p. 822 ss.

¹⁴ V., tra le altre, Corte di giustizia, sentenza del 29 gennaio 2013, [causa C-396/11](#), *Radu*, EU:C:2013:39, punto 36.

¹⁵ Per un riferimento alla reciproca fiducia quale presunzione, v. Corte di giustizia, sentenza del 29 aprile 2021, [causa C-665/20 PPU](#), X, EU:C:2021:339, punto 55.

¹⁶ Nel senso che la valutazione di uno Stato membro sulla sussistenza di una violazione dei diritti fondamentali rispetto all'esecuzione di un MAE non vincola gli altri Stati membri che siano richiesti di eseguire un MAE contro la stessa persona e per gli stessi fatti, Corte di giustizia, sentenza del 14 settembre 2023, [causa C-71/21](#), *KT*, EU:C:2023:668, punto 51, che si è pronunciata sull'interpretazione dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia, relativo alla procedura di consegna tra gli Stati membri dell'Unione europea e l'Islanda e la Norvegia; ma il principio è sicuramente estendibile all'ambito di applicazione della decisione quadro 2002/584. Sul carattere eccezionale dell'ipotesi, v. K. LENAERTS, *La vie après l'avis*, cit., p. 828 ss.

che permettono la realizzazione di una cooperazione particolarmente stretta in un settore assai delicato per la tutela dei diritti fondamentali. In tal senso, la decisione quadro 2002/584 sembra dunque delineare un chiaro confine tra lo spazio giudiziario europeo e la sfera dei rapporti con gli Stati terzi.

Coerentemente, quest'ultima rimane ancora in gran parte segnata dal tradizionale strumento delle convenzioni di estradizione, per quanto, anche per effetto della cooperazione giudiziaria intrapresa dall'Unione¹⁷, il panorama si presenti ormai molto variegato rispetto al passato¹⁸.

In proposito, conservano significativa rilevanza pratica le convenzioni multilaterali di estradizione concluse a suo tempo dagli Stati membri, come la convenzione europea di estradizione del 1957¹⁹ o la convenzione di Strasburgo del 1983 sul trasferimento delle persone condannate²⁰, ovvero quelle bilaterali tra Stati membri e Stati terzi. Peraltro, la recente giurisprudenza della Corte di giustizia sembra prefigurare, sulla base di un'interpretazione rigorosa dell'art. 351 TFUE, un potenziale ridimensionamento della sfera applicativa di tali strumenti, quantomeno laddove essi possano determinare un pregiudizio al diritto dell'Unione²¹.

Allo stesso tempo, l'Unione europea ha concluso taluni accordi con Stati terzi in questa stessa materia, sia pure secondo approcci diversificati. Così, l'accordo del 2003 con gli Stati Uniti²² presuppone l'esistenza di una rete di accordi bilaterali tra detto Stato terzo e gli Stati membri e mira a integrarne le disposizioni sulla base di regole uniformi, al contempo autorizzando ciascuno degli Stati membri a opporre ulteriori motivi di rifiuto previsti dall'accordo bilaterale di estradizione o dalle norme costituzionali interne. Di contro, tanto il successivo accordo del 2006 con Islanda e Norvegia²³ quanto il titolo VII del ben noto accordo sugli scambi e la cooperazione del 2020 con il Regno Unito²⁴, in

¹⁷ Per la quale sembra peraltro eccessivo parlare di un diritto dell'Unione europea in materia di estradizione, come prospettato da M. JOÃO COSTA, *The emerging EU extradition law. Petruhhin and beyond*, in *Journal of European Criminal Law*, 2017, pp. 192-215, spec. p. 192 ss.

¹⁸ Nel senso che ciò costituisce uno dei principali aspetti critici per l'applicazione pratica di tali strumenti, v. M. BENLOLO-CARABOT, *La Cour persiste...et signe? Retour sur la «doctrine Petruhhin»*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2021, p. 667-678, spec. p. 674. Per una ricostruzione generale del quadro vigente in materia di estradizione, v. S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford, 2023, vol. II, p. 84 ss.

¹⁹ Il testo della convenzione europea di estradizione è reperibile [online](#).

²⁰ Il testo della convenzione è reperibile [online](#).

²¹ Corte di giustizia, sentenza del 28 ottobre 2022, [causa C-435/22 PPU](#), *HF*, EU:C:2022:852, punto 115 ss.

²² Il testo dell'accordo sull'extradizione tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America è reperibile [online](#).

²³ Il testo dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia relativo alla procedura di consegna tra gli Stati membri dell'Unione europea e l'Islanda e la Norvegia è reperibile [online](#).

²⁴ Il testo dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord,

gran parte ispirati alla decisione quadro 2002/584²⁵, hanno chiaramente vocazione a prevalere su pregressi accordi multilaterali o bilaterali nei rapporti tra Stati membri e Stati terzi²⁶. Una simile iniziativa, giustificata dall'esistenza di una relazione particolarmente stretta, per ragioni diverse²⁷, tra l'Unione europea e gli Stati terzi contraenti di tali ultimi accordi, rafforza evidentemente il collegamento tra il sistema estradizionale e lo spazio giudiziario europeo²⁸.

3. L'emersione di una nuova funzione del mandato di arresto europeo a partire dalla sentenza *Petruhhin*.

Nel contesto sopra descritto l'applicazione della disciplina convenzionale in materia di estradizione, anche quando i relativi accordi siano stati conclusi dai soli Stati membri, non può ormai considerarsi sottratta all'influenza del diritto dell'Unione europea, con particolare riferimento alle norme di rango primario, delle quali i giudici nazionali debbono dunque tener conto anche rispetto a richieste di estradizione verso Stati terzi.

Al riguardo, come rilevato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia a partire dalla citata sentenza *Petruhhin*, assume particolare importanza sotto questo profilo il divieto di discriminazione in base alla nazionalità di cui all'art. 18 TFUE in relazione alle

dall'altra è reperibile [online](#). Sulla cooperazione giudiziaria penale in tale accordo, v. S. MONTALDO, *La cooperazione giudiziaria in materia penale*, in M. VELLANO (a cura di), *L'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione Europea e il Regno Unito*, Torino, 2022, pp. 223-242. Per un caso riguardante una richiesta di estradizione di un cittadino britannico verso gli Stati Uniti, da valutare alla luce del citato accordo sugli scambi e la cooperazione e dei principi elaborati dalla giurisprudenza a partire dal caso *Petruhhin*, v. Corte di giustizia, ordinanza del 3 ottobre 2023, [causa C-235/22, Abel](#), EU:C:2023:730, dove la Corte ha tuttavia dichiarato il non luogo a statuire, essendo stata la richiesta di estradizione già eseguita.

²⁵ In tal senso, con riferimento all'accordo del 2006 relativo alla procedura di consegna, v. sentenza *KT*, cit., punto 30. Sul nesso tra la decisione quadro 2002/584 e l'accordo del 2020 sugli scambi e la cooperazione, v. la disposizione transitoria contenuta nell'art. 632 di quest'ultimo, sulla quale cfr. anche Corte di giustizia, sentenza del 16 novembre 2021, [causa C-479/21 PPU, Governor of Cloverhill Prison](#), EU:C:2021:929, punto 42.

²⁶ V., in particolare, l'art. 34 dell'accordo del 2006 relativo alla procedura di consegna, che prevede espressamente la sostituzione, nei rapporti tra gli Stati contraenti, delle convenzioni multilaterali e bilaterali preesistenti, salvo «nella misura in cui questi consentono di approfondire o di andare oltre gli obiettivi di quest'ultimo e contribuiscono a semplificare o agevolare ulteriormente la consegna del ricercato oggetto del mandato d'arresto».

²⁷ Sulla persistenza della reciproca fiducia con il Regno Unito nonostante il suo recesso dall'Unione, v. Corte di cassazione penale, 24 agosto 2021, n. 34466, in *Rivista di diritto internazionale*, 2021, pp. 1248-1262.

²⁸ Nel senso che l'applicabilità di un accordo internazionale concluso dall'Unione con uno Stato terzo rispetto alla richiesta di estradizione rende la fattispecie soggetta al diritto dell'Unione, v. Corte di giustizia, sentenza del 10 aprile 2018, [causa C-191/16, Piscioti](#), EU:C:2018:222, punto 32, per la quale v. P. MORI, *L'extradizione di un cittadino UE verso uno Stato terzo: il caso Piscioti dinanzi alla Corte di giustizia*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2018, pp. 595-606.

possibili conseguenze dell'accoglimento di una richiesta di estradizione di un soggetto che abbia esercitato il diritto alla libera circolazione delle persone fondato sull'art. 21 TFUE.

Infatti, nel caso *Petruhhin* il rinvio pregiudiziale era stato sollevato dai giudici lettoni, ai quali era stata proposta una richiesta di estradizione di un cittadino estone, residente in Lettonia, verso la Russia ai fini dell'esercizio dell'azione penale. La richiesta era stata formulata sulla base di una convenzione bilaterale di estradizione tra Lettonia e Federazione russa, che prevedeva, tra l'altro, il c.d. «privilegio di cittadinanza»²⁹, in quanto consentiva allo Stato richiesto di negare la consegna dei suoi cittadini; tale disposizione era, tuttavia, in sé evidentemente inapplicabile al soggetto interessato. Di conseguenza, quest'ultimo invocava l'esistenza di una discriminazione in base alla nazionalità conseguente al diverso trattamento riservato ai soli cittadini lettoni.

La Corte di giustizia, dopo aver rilevato che la situazione doveva considerarsi compresa nel campo di applicazione del diritto dell'Unione in ragione dell'avvenuto esercizio della libera circolazione da parte dell'interessato³⁰, ha qualificato il rischio di estradizione al contempo come una discriminazione in base alla nazionalità e come una restrizione rispetto a detta libertà. Secondo il test comunemente applicato a quest'ultimo riguardo dalla giurisprudenza, una simile restrizione è ammessa solo in quanto persegua un obiettivo legittimo, sia adeguata a tal fine e non possa essere sostituita da misure meno restrittive³¹.

Ora, nel mentre la Corte non ha avuto difficoltà a riconoscere che l'extradizione realizza un obiettivo legittimo e può risultare adeguata laddove consenta di consegnare l'interessato allo Stato terzo nel cui territorio il reato si suppone esser stato commesso, essa è pervenuta a escludere che la misura possa dirsi rispettosa del principio di proporzionalità, qualora essa sia stata adottata senza prima informare lo Stato membro di cittadinanza per consentire a quest'ultimo di emettere eventualmente un MAE. Peraltro, allo stesso tempo, fondandosi sui principi elaborati nella sentenza *Aranyosi e Căldăraru* la Corte ha individuato un ulteriore limite all'extradizione, connesso alla tutela dei diritti fondamentali, laddove ha richiesto al giudice nazionale di verificare se la consegna possa determinare una violazione del divieto di pene e trattamenti inumani e degradanti nello Stato terzo.

In questo senso, pur riconoscendo l'importanza dell'extradizione quale strumento della cooperazione giudiziaria internazionale, la Corte di giustizia pare volerla circondare

²⁹ Sul tema, v. J.M. THOUVENIN, *Le principe de non extradition des nationaux*, in *Droit international et nationalité*, Paris, 2012, pp. 127-144. Sull'abbandono di tale privilegio in materia di mandato d'arresto europeo, v., tra gli altri, M. GUIDI, *La rilevanza della cittadinanza ai fini dell'esecuzione del mandato d'arresto europeo*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, pp. 179-208, spec. p. 184 ss.

³⁰ Tutti gli Stati membri, tranne il Regno Unito, sostenevano il contrario: cfr. sentenza *Petruhhin*, cit., punto 26.

³¹ V. ancora sentenza *Petruhhin*, cit., punto 34 ss.

di particolari cautele quando essa riguarda cittadini europei, per i quali viene in sostanza stabilito un regime speciale di protezione, almeno per quelle ipotesi in cui l'Unione non abbia esercitato la sua competenza esterna e il rapporto con lo Stato terzo resti nell'alveo di strumenti internazionali conclusi dagli Stati membri.

In realtà, rispetto alle richieste di consegna da parte di Stati terzi il MAE, che, come detto, sostituisce l'extradizione limitatamente ai rapporti tra Stati membri, sembrerebbe in sé privo di rilevanza³², rimanendo tale fattispecie estranea all'ambito di applicazione della decisione quadro 2002/584. Tuttavia, la Corte individua, per via pretoria³³, una funzione del mandato di arresto europeo ulteriore rispetto a quella di assicurare un'efficace cooperazione giudiziaria *intra*-UE e ammette la possibilità che, in un caso come quello sopra descritto, tale strumento venga di fatto a porsi come un'alternativa all'extradizione verso uno Stato terzo, assumendo così una funzione strumentale rispetto alla libera circolazione delle persone.

Di conseguenza, alla luce dei principi enunciati nel caso *Petruhhin*³⁴, la cui importanza in chiave sistemica non è, d'altronde, sfuggita alle altre istituzioni³⁵, i diritti di circolazione e soggiorno in uno Stato membro diverso da quello nazionale, come assicurati dall'art. 21 TFUE ai cittadini europei, risultano presidiati dalla garanzia che, a fronte di una richiesta di estradizione verso uno Stato non membro, allo Stato membro di residenza verrà imposto di tentare di attivare la cooperazione con lo Stato membro di cittadinanza, sollecitando l'emissione di un MAE e dunque favorendo la permanenza del soggetto nel territorio dell'Unione³⁶.

4. Il campo di applicazione del diritto dell'Unione in materia di estradizione.

³² F. CATTEAU, A. WEYEMBERGH, *L'extradition des citoyens européens vers des pays tiers : quels enseignements tirer des arrêts Petruhhin et suivants ?*, in *Cahiers de droit européen*, 2019, pp. 451-483, spec. p. 454.

³³ Nel senso che ciò implicherebbe un travalicamento delle competenze della Corte, v. A. KLIP, *European First!: Petruhhin, an Unexpected Revolution in Extradition Law*, cit., p. 198 s.

³⁴ Per una radicale critica di tale decisione, v. D. REBUT, *Principe de non-extradition des nationaux et liberté de circulation : la Cour de justice "hors sol"*, in *Revue des affaires européennes*, 2016, pp. 511-517.

³⁵ V. il *Joint Report of Eurojust and the European Judicial Network on the extradition of EU citizens to third countries* del 3 dicembre 2020, richiesto dal Consiglio, reperibile [online](#).

³⁶ Nei casi esaminati dalla Corte di giustizia si discuteva di solito della posizione di soggetti per i quali era pendente una richiesta di estradizione, con l'eccezione della sentenza *Pisciotti*, cit., in cui il soggetto era già stato estradato e agiva nei confronti dello Stato membro richiesto per ottenere il risarcimento dei danni: questa circostanza, unita al fatto che l'extradizione era avvenuta verso uno Stato con cui l'Unione ha concluso un accordo in questa materia, può forse spiegare l'approccio più restrittivo criticato da S. COUTTS, *From Union citizens to national subjects: Pisciotti*, in *Common Market Law Review*, 2019, pp. 521-540.

Come detto, l'orientamento giurisprudenziale di cui si discute ruota intorno alla possibile interazione tra gli strumenti in materia di estradizione e la disciplina della cittadinanza europea e della libera circolazione delle persone contenuta nel TFUE, rispetto alla quale la Corte di giustizia giunge a fornire taluni spunti originali³⁷.

Va anzitutto rilevato che la logica seguita dalla Corte in questo contesto appare caratterizzata da una vocazione fortemente espansiva³⁸ e ha determinato un graduale ampliamento della sfera delle ipotesi in cui sussiste la necessità di sottoporre la richiesta di estradizione a un preventivo vaglio ai fini del rispetto del diritto primario. Tale ampliamento si è determinato sotto due distinti profili, e precisamente quello del novero dei beneficiari e quello delle situazioni in cui può dirsi esercitata la libera circolazione da parte dell'interessato.

Per quanto concerne i beneficiari, il riferimento agli artt. 18 e 21 TFUE impone evidentemente l'applicazione del principio ai soli cittadini europei³⁹. In proposito, è dunque apparso coerente che il possesso di una ulteriore cittadinanza rispetto a quella di uno Stato membro (diverso da quello richiesto) non possa di per sé escluderne l'applicazione, anche quando si tratti della cittadinanza proprio dello Stato terzo richiedente l'extradizione. Infatti, già nel caso *Micheletti*⁴⁰ la Corte aveva ritenuto che il cittadino di uno Stato membro, che abbia anche la cittadinanza di uno Stato terzo, non può essere per questo privato delle libertà fondamentali conferite dai Trattati, e ciò anche ove la cittadinanza dello Stato membro non sia sorretta da requisiti di effettività⁴¹. Non stupisce dunque che tale giurisprudenza sia stata confermata anche nel contesto di cui si discute⁴², come avvenuto a partire dal caso *Raugevicius*, relativo alla richiesta di estradizione di un cittadino russo-lituano dalla Finlandia verso la Russia⁴³.

Più significativo appare il fatto che, successivamente, la Corte di giustizia ha ritenuto possibile includere tra i destinatari del regime speciale in materia di estradizione anche gli individui che possedano, eventualmente insieme con altre, la cittadinanza di

³⁷ In senso parzialmente diverso, A. ROSANÒ, *Aut dedere aut iudicare, sed iudicare in Europa melius est: il caso Piscioti e il rapporto tra il mandato d'arresto europeo e gli accordi di estradizione con Stati terzi*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, pp. 583-595, spec. p. 589, reperibile [online](#).

³⁸ Così, anche M. BENLOLO-CARABOT, *La Cour persiste...et signe? Retour sur la «doctrine Petruhinn»*, cit., p. 669 ss.

³⁹ Sulla possibile estensione ai familiari dei cittadini europei, v. A. POZDNAKOVA, *Aleksei Petruhinn: Extradition of EU Citizens to Third States*, in *European Papers*, 2017, pp. 209-222, spec. p. 221, reperibile [online](#).

⁴⁰ Corte di giustizia, sentenza del 7 luglio 1992, [causa C-369/90](#), EU:C:1992:295.

⁴¹ Per ipotesi di doppia cittadinanza di due Stati membri, v., invece, Corte di giustizia, sentenze dell'8 giugno 2017, [causa C-541/15](#), *Freitag*, EU:C:2017:432, punto 34; 14 novembre 2017, [causa C-165/16](#), *Lounes*, EU:C:2017:862, punti 49-51.

⁴² *Contra*, M. BENLOLO-CARABOT, *La Cour persiste...et signe? Retour sur la «doctrine Petruhinn»*, cit., p. 672.

⁴³ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 13 novembre 2018, [causa C-247/17](#), *Raugevicius*, EU:C:2018:898.

uno Stato membro dello Spazio Economico Europeo. In particolare, nel caso *Ruska Federacija*, concernente la richiesta di estradizione verso la Russia, ricevuta dalla Croazia con riferimento a un cittadino russo-islandese, la Corte pur riconoscendo che ai cittadini di Stati terzi non possono applicarsi gli artt. 18 e 21 TFUE, ha considerato rilevanti, da un lato, l'esistenza di «relazioni privilegiate» tra l'Unione e la Repubblica d'Islanda, concretizzatesi anche nella conclusione dell'accordo del 2006 relativo a una procedura di consegna nonché nell'applicazione dell'*acquis* di Schengen nei reciproci rapporti⁴⁴ e, dall'altro, il divieto di discriminazione in base alla nazionalità contenuto anche nell'accordo SEE⁴⁵ per imporre anche in questo caso particolari cautele rispetto alla richiesta di estradizione.

Ma la logica estensiva sottesa all'orientamento giurisprudenziale qui in esame si manifesta in modo ancor più evidente, quando si tenga conto dei requisiti richiesti in questo contesto per affermare che una fattispecie concernente una richiesta di estradizione verso uno Stato terzo, in particolare ai fini dell'esercizio dell'azione penale⁴⁶, rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

Infatti, la Corte sembra ammettere che anche un nesso di intensità molto tenue con uno Stato membro diverso da quello di cittadinanza possa ritenersi sufficiente per considerare avvenuto l'esercizio della libertà di circolazione⁴⁷. Così, non solo è stato affermato che un soggiorno di breve durata per turismo risultava rilevante⁴⁸ in quanto concretizzava esercizio della libera prestazione di servizi da parte del beneficiario degli

⁴⁴ Cfr. Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 2 aprile 2020, [causa C-897/19 PPU](#), *Ruska Federacija*, EU:C:2020:262, punti 44, 50 e 58. V., sul tema, H.H. FREDRIKSEN, C. HILLION, *The "special relationship" between the EU and the EEA EFTA States – free movement of EEA citizens in an extended area of freedom, security and justice: Ruska Federacija v. I.N: Case C-897/19 PPU*, in *Common Market Law Review*, 2021, pp. 851-876.

⁴⁵ V. l'art. 4 dell'[accordo Sullo Spazio Economico Europeo](#) (SEE): «nel campo di applicazione del presente accordo, e fatte salve le disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità».

⁴⁶ Nei casi fin qui esaminati, laddove la richiesta di estradizione era finalizzata all'esecuzione della pena, i soggetti interessati avevano una residenza di lunga durata in uno Stato membro diverso da quello di cittadinanza e dunque non potevano sussistere dubbi rispetto all'avvenuto esercizio della libertà di circolazione: v. sentenza *Raugevicius*, cit.; v. anche sentenza del 22 dicembre 2022, [causa C-237/21](#), *S.M.*, EU:C:2022:1017. La Corte ha così potuto costruire una facile analogia con l'art. 4, par. 6, della decisione quadro 2002/584, che permette di rifiutare l'esecuzione di un MAE «se il mandato d'arresto europeo è stato rilasciato ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà, qualora la persona ricercata dimori nello Stato membro di esecuzione, ne sia cittadino o vi risieda, se tale Stato si impegni a eseguire esso stesso tale pena o misura di sicurezza conformemente al suo diritto interno».

⁴⁷ Su questi temi, v. G. DAVIES, *'Any Place I Hang My Hat?' or: Residence is the New Nationality*, in *European Law Journal*, 2005, pp. 43-56.

⁴⁸ V., ancora, sentenza *Ruska Federacija*, cit., punti 52-54.

stessi⁴⁹ ai sensi dell'accordo SEE⁵⁰, ma anche il semplice scalo in un aeroporto nel territorio di altro Stato membro è apparso un nesso adeguato per far rientrare la fattispecie nell'orbita dell'art. 21 TFUE⁵¹. D'altronde, sembra agevole cogliere la *ratio* di una simile scelta, che coincide con la volontà di elevare in quanti più casi possibile la tutela dei cittadini europei (o degli Stati membri del SEE) rispetto all'extradizione verso uno Stato terzo, giungendo, in vista di tale obiettivo, a un'interpretazione estensiva dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

Ciò può peraltro talora condurre a una sostanziale forzatura del sistema, come accaduto nel caso *BY*, ove la Corte di giustizia è giunta a qualificare come esercizio della libera circolazione delle persone anche lo spostamento di un cittadino di Stato terzo verso la Germania in un momento in cui questi non possedeva la cittadinanza europea, avendo acquistato solo successivamente la cittadinanza di uno Stato membro diverso da quello di residenza (la Romania)⁵². In una simile ipotesi – che non sembra trovare puntuale riscontro nel più ampio *corpus* della giurisprudenza relativa alle libertà di circolazione – la rilevanza della cittadinanza europea (sopravvenuta), purché accompagnata al requisito del soggiorno legale nello Stato membro richiesto⁵³, è stata spiegata semplicemente con la necessità di garantire l'effetto utile di tale *status*, in quanto destinato ad assumere, secondo il consueto *leitmotiv* della Corte, carattere fondamentale per gli interessati. Proprio perché tale motivazione, come sovente accade in materia di cittadinanza⁵⁴, risulta ridotta a poco più che una petizione di principio, essa testimonia chiaramente la inequivocabile scelta di politica giudiziaria compiuta dalla Corte al fine di ampliare al massimo il possibile impatto del diritto dell'Unione europea in tema di estradizione⁵⁵.

5. La discriminazione in base alla nazionalità e la «conseguente» restrizione alla libera circolazione delle persone.

⁴⁹ Tale conclusione era stata, d'altronde, già raggiunta in passato: v. Corte di giustizia, sentenza del 2 febbraio 1989, [causa 186/87](#), *Cowan*, EU:C:1989:47, punto 15.

⁵⁰ Il quale, come noto, non contiene una previsione generale sulla libera circolazione delle persone, assimilabile all'art. 21 TFUE, riguardando le sue disposizioni lavoratori subordinati e autonomi e prestatori di servizi.

⁵¹ Sentenza *Pisciotti*, cit., punto 34.

⁵² Corte di giustizia, sentenza del 17 dicembre 2020, [causa C-398/19](#), EU:C:2020:1032, punto 27 ss.

⁵³ Tale requisito, che non era stato menzionato nel caso *Petruhhin*, è comparso a partire dalla citata sentenza *BY* (punto 39) ed è stato ribadito nella successiva sentenza *S.M.*, cit., punto 33.

⁵⁴ Ad es., una simile motivazione contenuta nella sentenza del 12 maggio 1998, [causa C-85/96](#), *Martínez Sala*, EU:C:1998:217, è stata definita come «stunning in its (over)simplicity»: D. MARTIN, *Article 20 TFEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (edited by), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2019, pp. 433-440, spec. p. 437.

⁵⁵ Cfr. anche S. ESPINO GARCÍA, *Libertad de circulación y residencia, no discriminación por razón de nacionalidad y extradición a un país tercero de un ciudadano de la Unión. La nueva doctrina del TJUE en su Sentencia de 17 de diciembre de 2020*, by-*Generalstaatsanwaltschaft Berlin*, *Asunto C-398/19*, in *Revista General de Derecho Europeo*, 2021, pp. 200-228, spec. p. 227.

Una volta che la fattispecie possa considerarsi attratta nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, viene evidentemente in gioco la compatibilità della richiesta di estradizione con il divieto di discriminazione in base alla nazionalità e con le norme dell'Unione sulle libertà di circolazione. Tale problema si pone in quanto la Corte di giustizia si è trovata a confronto con strumenti internazionali che prevedono ordinariamente per lo Stato richiesto la facoltà di rifiutare l'extradizione quando la richiesta riguardi un suo cittadino.

Una simile previsione, che trova riscontro, a livello multilaterale, anche nell'art. 6 della convenzione europea di estradizione (frequentemente invocata nei casi di cui si discute), non è, d'altronde, estranea alla stessa prassi dell'Unione europea. In proposito, anche l'accordo del 2006 con Islanda e Norvegia e, più cautamente, l'accordo del 2020 con il Regno Unito permettono tanto agli Stati terzi quanto all'Unione, nell'interesse dei singoli Stati membri, di dichiarare che essi non intendono consegnare i loro cittadini o lo faranno solo subordinatamente a talune condizioni⁵⁶. Essa può trovare altresì copertura nell'ampia clausola dell'art. 17 dell'accordo del 2003 con gli Stati Uniti, che consente agli Stati membri di opporre motivi di rifiuto dell'extradizione non previsti dal diritto dell'Unione, ove contenuti nel trattato bilaterale di estradizione concluso da ciascuno di essi appunto con gli Stati Uniti.

Tuttavia, un regime preferenziale fondato esclusivamente sul criterio della cittadinanza⁵⁷ non può che suscitare dubbi di compatibilità con l'art. 18 TFUE⁵⁸, come la giurisprudenza aveva già ritenuto in relazione all'attuazione della stessa decisione quadro 2002/584 da parte degli Stati membri nei rapporti *intra*-UE: la Corte aveva in proposito affermato che il divieto di discriminazione in base alla nazionalità preclude che il motivo facoltativo di esclusione di cui all'art. 4, par. 6, possa essere applicato solo ai cittadini dello Stato membro richiesto, e non ai cittadini di altri Stati membri ivi residenti o dimoranti, parimenti menzionati nella disposizione citata⁵⁹.

Sulla base di un ragionamento non dissimile, la giurisprudenza ha potuto dunque affermare che una disparità di trattamento vietata si verifica anche rispetto

⁵⁶ Per le dichiarazioni relative all'accordo del 2006, v. il documento n. [5273/21](#) del 14 gennaio 2021 del Consiglio.

⁵⁷ Nel senso che esisterebbe un chiaro conflitto tra tale previsione e l'art. 18 TFUE e che ciò imporrà agli Stati membri di rivedere i loro accordi bilaterali di estradizione con riguardo alla posizione dei cittadini di altri Stati membri in forza dell'obbligo derivante dall'art. 351 TFUE, v. S. SALUZZO, *EU Law and Extradition Agreements of Member States: The Petruhhin Case*, in *European Papers*, 2017, pp. 435-447, spec. p. 445 s., reperibile [online](#). Rimarca il mancato richiamo della disposizione nei casi qui esaminati M. BENLOLO-CARABOT, *La Cour persiste...et signe? Retour sur la «doctrine Petruhhin»*, cit., p. 676.

⁵⁸ Per un diverso approccio, in materia di cooperazione giudiziaria civile, con particolare riferimento alla giurisdizione in materia di divorzio, Corte di giustizia, sentenza del 10 febbraio 2022, [causa C-522/20](#), *OE*, EU:C:2022:87.

⁵⁹ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenze del 6 ottobre 2009, [causa C-123/08](#), *Wolzenburg*, EU:C:2009:616; 5 settembre 2012, [causa C-42/11](#), *Lopes Da Silva Jorge*, EU:C:2012:517.

all'extradizione verso Stati terzi, laddove la protezione concessa ai cittadini dello Stato membro richiesto non sia estesa anche ai cittadini di altri Stati membri⁶⁰. A tal fine, la Corte sembra propensa a negare particolare rilevanza anche alle clausole autorizzative di un simile regime contenute in accordi conclusi dall'Unione, in un'ottica di interpretazione conforme degli stessi rispetto al diritto primario⁶¹.

Appare peraltro degno di nota che in questo contesto la Corte non si sia accontentata di constatare la possibile violazione del divieto di discriminazione in base alla nazionalità, ma si sia preoccupata di qualificare la misura quale restrizione della libertà di circolazione, rendendo così applicabile il *test* dalla stessa elaborato al fine di verificare se la misura stessa persegua un obiettivo legittimo, se sia adeguata a raggiungerlo e se risulti rispettosa del principio di proporzionalità. Infatti, sebbene in alcuni casi⁶² tale *test* sia stato effettivamente applicato anche al divieto di cui all'art. 18 TFUE⁶³, esso non sembra in realtà pertinente in presenza di discriminazioni direttamente fondate sulla cittadinanza, le quali non ammettono mai una giustificazione, accettabile soltanto rispetto a disparità di trattamento fondate su elementi diversi⁶⁴.

Probabilmente questa scelta della Corte di giustizia è stata guidata dal desiderio di evitare che, traendo semplicemente le conseguenze dell'esistenza di una discriminazione vietata ai sensi dell'art. 18 TFUE, si potesse giungere alla conclusione che l'eccezione all'extradizione fondata sulla cittadinanza dell'interessato dovesse essere estesa *de plano* anche ai cittadini di altri Stati membri. Pertanto, la Corte ha preferito esprimere un

⁶⁰ Cfr., in senso diverso, le conclusioni dell'Avvocato generale Bot rispetto al caso *Petruhhin*, secondo cui i cittadini lettoni e i cittadini di altri Stati membri non si troverebbero in una situazione analoga, poiché lo Stato membro che non estrada i suoi cittadini può esercitare la giurisdizione penale nei loro confronti, mentre non può farlo rispetto ai cittadini di altri Stati membri. Per una comparazione con l'approccio poi prescelto dalla Corte, A. POZDIAKOVA, *Aleksei Petruhhin: Extradition of EU Citizens to Third States*, cit., p. 214 s.

⁶¹ V. sentenza *Pisciotti*, cit., punto 42.

⁶² V., ad esempio, la sentenza del 2 ottobre 2003, [causa C-148/02](#), *Garcia Avello*, EU:C:2003:539, punto 39 ss., in materia di diritto al nome: è peraltro significativo che sin dalla successiva sentenza 14 ottobre 2008, [causa C-353/06](#), *Grunkin e Paul*, EU:C:2008:559, la Corte abbia ricondotto la tematica esclusivamente all'applicazione dell'art. 21 TFUE.

⁶³ In tal senso, M. BÖSE, *Mutual recognition, extradition to third countries and Union citizenship*, in *Common Market Law Review*, 2017, pp. 1781-1797, spec. p. 1790, il quale menziona, oltre alla citata sentenza *Wolzenburg*, la sentenza della Grande Sezione del 16 dicembre 2008, [causa C-524/06](#), *Huber*, EU:C:2008:724: tuttavia, tale decisione precisa che un trattamento differenziato di situazioni analoghe può «essere giustificato solo se fondato su considerazioni oggettive, *indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate*» (punto 75) (corsivo aggiunto) e dunque esprime un principio in realtà irrilevante rispetto a una discriminazione diretta in base alla nazionalità.

⁶⁴ Ad esempio, l'esistenza di un certo grado di integrazione nello Stato membro di dimora (Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 15 marzo 2005, [causa C-209/03](#), *Bidar*, EU:C:2005:169); la durata della residenza (sentenza *Wolzenburg*, cit.), oppure il luogo dove viene versata una certa prestazione ai fini della sua deducibilità dalle imposte (Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 12 luglio 2005, [causa C-403/03](#), *Schempp*, EU:C:2005:446).

approccio ancora nuovo sul tema, mai pienamente chiarito⁶⁵, dei rapporti tra art. 18 e art. 21 TFUE⁶⁶, facendo discendere dall'esistenza di una discriminazione vietata anche, e allo stesso tempo, una restrizione alle libertà di circolazione⁶⁷: in tal senso, la Corte ha potuto ancorare la sua statuizione al condivisibile ragionamento che un rischio più elevato di subire l'estradizione potrebbe scoraggiare lo spostamento dei cittadini europei verso uno Stato membro diverso da quello di cittadinanza⁶⁸.

Successivamente, nella sentenza *Ruska Federacija* la medesima argomentazione è stata riproposta anche rispetto all'ambito di applicazione dell'accordo SEE. Peraltro, mancando in tale strumento una norma generale sulla libera circolazione delle persone, la Corte ha dovuto applicare la clausola generale sul divieto di discriminazione in base alla nazionalità, di cui all'art. 4 dell'accordo, in combinazione con le norme ivi presenti sulla libera prestazione dei servizi (che contengono a loro volta un analogo divieto⁶⁹), come avveniva in passato anche nei rapporti tra gli Stati membri⁷⁰.

6. La giustificazione della restrizione e il principio di proporzionalità.

Come detto, il riferimento al concetto di «restrizione» alla libertà di circolazione impone di verificare se la misura che consente l'estradizione dei cittadini di uno Stato membro diverso da quello richiesto possa considerarsi giustificata dall'esistenza di un

⁶⁵ V. D. MARTIN, *Article 18 TFEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (edited by), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, cit., pp. 413-423, spec. p. 420 ss.

⁶⁶ L'approccio accolto nelle pronunce citate nel testo si differenzia da altri orientamenti presenti sul punto nella giurisprudenza della Corte: talune decisioni muovono dal presupposto che l'art. 21 TFUE contenga in sé un divieto di discriminazione, che renderebbe inoperante, in una logica di specialità, quello più generale dell'art. 18 (v., ad es., Corte di giustizia, sentenza del 19 novembre 2020, [causa C-454/19, ZW](#), EU:C:2020:947, punto 28); in altre decisioni la Corte sembra considerare non necessario valutare l'esistenza di un'eventuale discriminazione in base alla nazionalità quando la misura costituisca una restrizione vietata alle libertà di cui all'art. 21 TFUE (v. Corte di giustizia, sentenza del 23 aprile 2009, [causa C-544/07, Riiffler](#), EU:C:2009:258, punto 86). Per un'analisi delle modalità con cui gli artt. 18 e 21 TFUE vengono utilizzati dalla Corte nel caso *Pisciotti*, v. S. COUTTS, *From Union citizens to national subjects*: Pisciotti, cit., p. 528 ss.

⁶⁷ Per un'applicazione del medesimo approccio in un diverso settore (regolamenti delle federazioni sportive nazionali), v. sentenza del 13 giugno 2019, [causa C-22/18, TopFit e Biffi](#), EU:C:2019:497, punto 44.

⁶⁸ Nel senso che anche un arresto provvisorio conseguente a un avviso rosso dell'Interpol e finalizzato a una futura estradizione verso uno Stato terzo può realizzare una restrizione ai sensi dell'art. 21 TFUE, e ciò anche in assenza di un esercizio effettivo della libertà di circolazione, Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 12 maggio 2021, [causa C-505/19, WS](#), EU:C:2021:376. V. anche Corte di giustizia, ordinanza del 6 settembre 2017, [causa C-473/15, Peter Schothöfer & Florian Steiner](#), EU:C:2017:633.

⁶⁹ Cfr. l'art. 36 dell'accordo SEE: «nel quadro delle disposizioni del presente accordo non sussistono restrizioni alla libera prestazione di servizi nel territorio delle Parti contraenti nei confronti di cittadini degli Stati membri della Comunità o degli Stati AELS (EFTA) stabiliti in uno Stato membro della Comunità o in uno Stato AELS (EFTA) diverso da quello del destinatario della prestazione».

⁷⁰ V. Sentenza *Cowan*, cit.; sentenza del 1° luglio 1993, [causa C-20/92, Hubbard](#), EU:C:1993:280.

obiettivo legittimo: tale obiettivo è stato individuato dalla Corte nella necessità di lottare contro l'impunità, che costituisce naturalmente uno dei capisaldi della cooperazione giudiziaria in materia penale. D'altra parte, lo stesso mandato di arresto europeo nasce quale strumento diretto a favorire il rapido esercizio dell'azione penale ovvero l'esecuzione della pena⁷¹; nella stessa direzione concorrono gli altri strumenti adottati sul fondamento dell'art. 82 TFUE, anche se rispetto ad essi la Corte di giustizia ha già rilevato che essi non sono idonei da soli ad assicurare la completa realizzazione dello scopo perseguito⁷².

Secondo tale logica, la possibilità di procedere all'extradizione verso Stati terzi costituisce dunque uno strumento ineludibile per evitare l'impunità di soggetti che siano sospettati di reati o siano stati già condannati, quando lo Stato membro richiesto non possa a sua volta sottoporli a procedimento penale.

Infatti, laddove gli strumenti internazionali pertinenti si richiamino al principio *aut dedere aut judicare*⁷³, la mancata estradizione dei cittadini è bilanciata dall'obbligo dello Stato nazionale di esercitare la giurisdizione penale sugli stessi in ragione del collegamento esistente col suo ordinamento⁷⁴. Tuttavia, nel contesto dei casi sin qui esaminati lo Stato membro richiesto non solo non ha alcun obbligo in tal senso, ma sarà raramente in grado di dare piena applicazione al principio, perché privo di giurisdizione rispetto a reati commessi fuori dal suo territorio da soggetti non provvisti della sua cittadinanza⁷⁵. Analogamente, laddove l'extradizione sia richiesta in vista dell'esecuzione di una pena già irrogata, lo Stato membro richiesto potrebbe incontrare ostacoli all'esercizio della giurisdizione, ostandovi l'applicazione del principio del *ne bis in idem*.

Ora, il ragionamento della Corte di giustizia si muove proprio, in linea di principio, entro queste linee: se la lotta all'impunità costituisce un obiettivo legittimo (anche) degli Stati membri e l'extradizione un mezzo con esso coerente, il principio di proporzionalità impone di valutare l'esistenza di una misura meno restrittiva della libera circolazione. Al fine di ripristinare questo equilibrio la Corte ha quindi fatto discendere dagli artt. 18 e 21 TFUE, intervenendo in modo creativo sul quadro normativo esistente, puntuali obblighi dello Stato membro richiesto, che sono stati identificati in termini diversi a seconda che

⁷¹ Tra le altre, Corte di giustizia, sentenze del 6 dicembre 2018, [causa C-551/18 PPU](#), *IK*, EU:C:2018:991, punto 39; 11 marzo 2020, [causa C-314/18](#), *SF*, EU:C:2020:191, punto 47.

⁷² V. Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 27 maggio 2014, [causa C-129/14 PPU](#), *Spasic*, EU:C:2014:586, punto 68, pur resa nel contesto dell'interpretazione del principio del *ne bis in idem* di cui all'art. 54 della [convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985](#).

⁷³ Sulle varie formule in cui tale principio si concretizza nella prassi, v. S. SALUZZO, *EU Law and Extradition Agreements of Member States: The Petruhhin Case*, cit., p. 443, il quale sottolinea anche che tale principio non è comunque di applicazione generale nell'ordinamento internazionale (p. 446 s.).

⁷⁴ Rileva che tale principio non è in realtà richiamato nell'accordo tra Unione europea e Stati Uniti P. MORI, *L'extradizione di un cittadino UE verso uno Stato terzo*, cit., p. 602.

⁷⁵ Per un caso in cui tale giurisdizione sembrava in effetti sussistere, v. sentenza *BY*, cit., punto 60 ss.

si trattasse di estradizione ai fini dell'esercizio dell'azione penale o ai fini dell'esecuzione della pena, poiché tali due ipotesi sollevano in effetti problemi differenti.

6.1. *Segue.* La richiesta di estradizione ai fini dell'esercizio dell'azione penale e il MAE come misura meno restrittiva.

Muovendo dalla prima fattispecie, il meccanismo prefigurato dalla giurisprudenza della Corte si fonda sull'obbligo dello Stato membro richiesto di informare, prima dell'accoglimento della domanda di estradizione, lo Stato membro di cittadinanza dell'interessato ai fini dell'eventuale emissione di un MAE (o di un atto equivalente sulla base degli accordi internazionali dell'Unione in materia di procedure di consegna) per gli stessi fatti per i quali pende il procedimento penale nello Stato terzo. Si tratta di soluzione elaborata, come detto, *praeter legem*, poiché nessuna disposizione della decisione quadro 2002/584 prospetta la possibilità che lo Stato membro in cui si trova l'individuo solleciti l'emissione del mandato di arresto europeo, che costituisce una prerogativa connessa all'esercizio della giurisdizione penale.

Tale meccanismo è stato criticato da una parte della dottrina, che ha sottolineato che l'extradizione e lo svolgimento del processo nello Stato del *locus commissi delicti* rappresentano la soluzione più efficiente per considerazioni attinenti non solo alla possibilità stessa di esercitare l'azione penale, ma anche alla vicinanza della prova e alla capacità del giudice di acquisire conoscenza dei fatti, e ciò anche a preferenza della celebrazione del processo nello Stato membro di cittadinanza⁷⁶. A ciò si aggiunge il fatto che, in considerazione del tempo necessario per dar seguito alla cooperazione tra Stati membri, sussiste il rischio che si verifichi il decorso dei termini per la custodia cautelare e il soggetto interessato si allontani dallo Stato membro richiesto, evitando così l'extradizione⁷⁷.

Tuttavia, se le considerazioni appena svolte possono risultare cruciali rispetto agli obiettivi propri della repressione penale, non può dimenticarsi che detti obiettivi non potrebbero mai risultare idonei ad acquisire rilievo preminente rispetto alle esigenze di piena attuazione del diritto primario dell'Unione e dunque non possono imporsi alla Corte di giustizia se non all'interno del suo schema argomentativo consolidato. Esso presuppone inequivocabilmente, secondo la logica sottesa alle norme del TFUE sulla cittadinanza europea, che la circolazione costituisca la regola e che eventuali limitazioni, anche solo potenziali, debbano essere circoscritte entro l'ambito più limitato possibile.

Pertanto, una volta ricostruito il rischio di estradizione come una restrizione, le esigenze perseguite con tale istituto si configurano come necessariamente recessive

⁷⁶ M. BÖSE, *Mutual recognition, extradition to third countries and Union citizenship*, cit., p. 1791; F. CATTEAU, A. WEYEMBERGH, *L'extradition des citoyens européens vers des pays tiers*, cit., p. 463.

⁷⁷ M. BÖSE, *Mutual recognition, extradition to third countries and Union citizenship*, cit., p. 1791.

rispetto al diritto individuale alla libera circolazione nel territorio dell'Unione, che può comportare anche l'adattamento di istituti consolidati in forza del principio di proporzionalità.

Ciò nondimeno, la ricostruzione ricavabile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia non pare scevra di ambiguità.

In proposito, la stessa coerenza con il principio di proporzionalità pare dubbia, poiché quest'ultimo presuppone che la restrizione alla libertà di circolazione sia rimpiazzata da una misura meno invasiva e dunque diversa: nel caso di specie, la Corte introduce per lo Stato membro richiesto esclusivamente un obbligo supplementare e prodromico, all'esito del quale l'extradizione può comunque aver luogo, qualora lo Stato membro di cittadinanza decida di non emettere il MAE. Da ciò si desume che, nell'ottica della Corte, l'extradizione non può considerarsi in sé sproporzionata⁷⁸, essendo sufficiente per renderla ammissibile l'osservanza di un obbligo procedurale di informazione e cooperazione, che non trova peraltro riscontro in un corrispondente obbligo dello Stato membro di cittadinanza di dare seguito alla cooperazione attivata dallo Stato richiesto o, tantomeno, di perseguire l'interessato⁷⁹. In questo senso, l'emissione del MAE configura una mera eventualità, che nella logica della Corte di giustizia assume valenza prioritaria⁸⁰, ma non dà luogo a un vero e proprio automatismo; tale priorità si giustifica perché permette di consentire l'esercizio della giurisdizione dinanzi ai giudici di uno Stato membro, con il quale esiste un legame di reciproca fiducia. In quest'ottica potrebbe peraltro risultare dubbio che il principio possa applicarsi nei rapporti con quegli Stati terzi con i quali esistono relazioni privilegiate e un accordo internazionale concluso dall'Unione e ispirato alla decisione quadro 2002/584⁸¹.

Già questa circostanza dimostra che la Corte non è concretamente interessata all'esito finale dell'interazione tra Stato membro richiesto e Stato membro di cittadinanza, bensì intende assicurare, su un piano sostanzialmente procedurale e facendo salva l'iniziativa dello Stato membro di cittadinanza, soltanto il necessario rispetto del

⁷⁸ S. COUTTS, *From Union citizens to national subjects*: Piscioti, cit., p. 532 ss., prospetta dubbi sull'applicazione del principio di proporzionalità laddove lo Stato membro richiesto sia munito di giurisdizione verso l'interessato.

⁷⁹ In senso apparentemente diverso, sia pure prima della sentenza *BY*, cit., M. JOÃO COSTA, *The emerging EU extradition law. Petruhin and beyond*, cit., p. 204. Per una critica dell'approccio della Corte, nella misura in cui condiziona la posizione del cittadino di uno Stato membro diverso da quello richiesto all'iniziativa del suo Stato nazionale, P. MORI, *L'extradizione di un cittadino UE verso uno Stato terzo*, cit., p. 603 s.

⁸⁰ Ricordano che tale priorità non è prevista dalla decisione quadro 2002/584 F. CATTEAU, A. WEYEMBERGH, *L'extradition des citoyens européens vers des pays tiers*, cit., p. 460 s., i quali al contempo suggeriscono che essa potrebbe tuttavia risultare ammissibile nell'ottica dell'art. 17 della convenzione europea di estradizione (ove applicabile alla fattispecie).

⁸¹ In senso dubitativo, F. CATTEAU, A. WEYEMBERGH, *L'extradition des citoyens européens vers des pays tiers*, cit., p. 461.

divieto di discriminazione in base alla nazionalità⁸². In sostanza, il meccanismo viene a configurare un'applicazione in chiave trilaterale del principio *aut dedere aut judicare*, poiché tanto lo Stato membro di cittadinanza quanto lo Stato membro richiesto conservano il potere discrezionale (salvi naturalmente eventuali limiti previsti dal diritto interno, come quelli connessi all'obbligatorietà dell'azione penale) di valutare se, sussistendo un criterio di giurisdizione pertinente, sia opportuno svolgere il processo all'interno dell'Unione o se non sia preferibile consegnare l'individuo allo Stato terzo. Di contro, la Corte non ha sin qui indicato alcun criterio di carattere sostanziale, attinente alla natura del reato⁸³ o ad altri elementi pertinenti, che possano guidare tale valutazione.

Una simile scelta permette di garantire la valenza assiologica insita nel diritto primario dell'Unione e di assoggettare al controllo della Corte stessa i meccanismi estradizionali, quando riguardino cittadini europei, senza peraltro segnare in modo rigido il tracciato che lo Stato membro richiesto e lo Stato membro di cittadinanza sono chiamati a seguire⁸⁴.

Così, per un verso, l'obbligo di informativa di cui si discute non richiede neppure l'effettivo coinvolgimento delle autorità dello Stato membro di cittadinanza che siano competenti per l'emissione del MAE, avendo la Corte ritenuto addirittura sufficiente l'informativa trasmessa alle autorità consolari di tale Stato, ovviamente prive del potere di emettere il MAE⁸⁵; per altro verso, una volta adempiuto tale obbligo, nessuno dei due Stati membri interessati è tenuto a acquisire ulteriori elementi per consentire che l'individuo sia effettivamente perseguito nel territorio dell'Unione⁸⁶. Tali limiti potrebbero evidentemente essere superati solo attraverso l'adozione di uno specifico strumento legislativo dell'Unione che definisse in modo chiaro le modalità della cooperazione tra gli Stati membri interessati in tali ipotesi (ad esempio, individuando puntualmente il termine ragionevole⁸⁷ per l'emissione del MAE da parte dello Stato membro di cittadinanza)⁸⁸; allo stato, in difetto di puntuali prescrizioni (salvo quelle che

⁸² Nel senso che ciò implica che la protezione dell'individuo contro l'estradizione continua a risiedere sul piano nazionale, e non sovranazionale, v. S. COUTTS, *From Union citizens to national subjects: Pesciotti*, cit., p. 538 ss.

⁸³ Nel senso che dovrebbe essere presa in considerazione a tal fine la gravità del reato, v. ancora P. MORI, *L'estradizione di un cittadino UE verso uno Stato terzo*, cit., p. 604 s.

⁸⁴ Per un riferimento alla necessità di preservare la sovranità degli Stati membri in materia penale come fondamento di tale scelta, v. M. BENLOLO-CARABOT, *La Cour persiste...et signe? Retour sur la «doctrine Petruhin»*, cit., p. 677.

⁸⁵ V. sentenza *Pesciotti*, cit., punto 55.

⁸⁶ Sentenza *BY*, cit., punto 49. Per un commento sul punto, v. S. GIUDICI, *Generalstaatsanwaltschaft Berlin: A Further Development of Extradition Rules of Union Citizens to Third Countries*, in *European Papers*, 2021, pp. 211-218, spec. p. 213 ss., reperibile [online](#).

⁸⁷ V. sentenza *BY*, cit., punti 53-54.

⁸⁸ Escludono la necessità di un simile intervento M. MENGHI, B. VASCONCELOS, *The Court's Decision in the Petruhin case: EU Citizenship has not been extradited yet*, in *Federalismi.it*, 2017, n. 11, pp. 2-18, spec. p. 18, reperibile [online](#).

potranno emergere dalla futura giurisprudenza della Corte), la sua effettiva attuazione resta rimessa all'iniziativa degli Stati membri, connotata da ampi margini di discrezionalità⁸⁹.

6.2. Segue. La richiesta di estradizione ai fini dell'esecuzione della pena e l'apparente irrilevanza del MAE.

Laddove la richiesta di estradizione sia formulata con lo scopo di consentire l'esecuzione di una pena a seguito di sentenza emessa in uno Stato terzo, le differenti esigenze che vengono in gioco hanno indotto la Corte a individuare una soluzione incentrata su un'applicazione orientata degli strumenti internazionali o del diritto interno, al fine di facilitare l'espiazione della pena stessa nel territorio dell'Unione, ove il condannato sia un cittadino europeo, anche nella logica di favorirne il reinserimento sociale⁹⁰.

In realtà, lo schema argomentativo utilizzato è il medesimo già descritto rispetto all'extradizione processuale, come dimostrano i riferimenti alla restrizione alla libera circolazione e alla lotta all'impunità quale obiettivo che può giustificarla, ove sia rispettato il principio di proporzionalità. Tuttavia, la soluzione elaborata per l'extradizione esecutiva, che appare per il momento meno nettamente delineata avendo la Corte avuto occasione di esaminare due soli casi con caratteristiche in parte simili tra loro, presenta significative divergenze.

In primo luogo, essa appare destinata ad applicarsi esclusivamente ai cittadini europei con residenza permanente in uno Stato membro diverso dal loro Stato nazionale; infatti, nella sentenza *Raugevicius* la Corte di giustizia ha esplicitamente limitato l'applicazione degli artt. 18 e 21 TFUE a tale categoria di beneficiari, escludendone coloro che non si trovano in questa condizione. Ora, tale affermazione muove dall'assunto che soltanto questa circostanza renderebbe comparabile la condizione del cittadino dello Stato membro richiesto e quella del cittadino di altro Stato membro, diversamente da quanto ritenuto laddove l'extradizione sia richiesta ai fini dell'esercizio dell'azione penale.

Questo differente approccio, che ricalca in effetti quello prospettato dall'Avvocato generale Bot già nel caso *Petruhhin* e che sembra qui affondare le radici nel fatto che solo un certo grado di integrazione nello Stato membro richiesto può rendere opportuno che la pena venga scontata nel suo territorio, non appare, tuttavia, convincente sul piano del

⁸⁹ Le criticità sollevate da questa situazione sono ampiamente descritte nel citato *Joint Report of Eurojust and the European Judicial Network on the extradition of EU citizens to third countries* del 3 dicembre 2020, spec. p. 21 ss.

⁹⁰ Sul valore di tale principio nella cooperazione giudiziaria penale dell'Unione (e soprattutto nella decisione quadro 2008/909/GAI), v. A. ROSANÒ, *I trasferimenti interstatali di detenuti nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 185 ss.

diritto primario. Esso tende a confondere lo specifico divieto dell'art. 18 TFUE con il più generale principio di parità di trattamento, che impone di non trattare in modo differenziato situazioni analoghe: ma, assumendo che i cittadini di diversi Stati membri non debbano essere discriminati in base alla nazionalità quando la fattispecie rientra nel diritto dell'Unione, la disposizione citata sembra stabilire *ipso facto* che le loro rispettive situazioni sono analoghe e richiedono un uguale trattamento.

Al contrario, richiamandosi alla sentenza *Wolzenburg*, relativa all'interpretazione della decisione quadro 2002/584, la Corte istituisce una distinzione tra cittadini di altri Stati membri con residenza permanente e non, identificando solo i primi come soggetti che si trovano nella stessa situazione dei cittadini dello Stato membro richiesto: in particolare, nella sentenza *Raugevicius* la Corte ha attribuito rilevanza al fatto che la Finlandia aveva dichiarato, ai sensi dell'art. 6 della convenzione europea di estradizione, di considerare alla stregua dei cittadini anche i residenti permanenti⁹¹. Per analogia, anche nella successiva sentenza *S.M.* (ove lo Stato membro richiesto non aveva formulato analoga dichiarazione) la possibilità di fruire di un regime speciale, conseguente all'applicazione degli artt. 18 e 21 TFUE, è stata circoscritta ai soli residenti permanenti, mentre, apparentemente, i cittadini di altri Stati membri che abbiano esercitato la libertà di circolazione senza acquisire una residenza permanente non incontrano specifici limiti all'estradizione.

In questo contesto, l'unica misura meno restrittiva rispetto all'estradizione menzionata dalla Corte di giustizia è quella dell'espiazione della pena nello Stato membro richiesto, in quanto permessa dagli accordi internazionali in vigore tra lo Stato richiedente e lo Stato richiesto medesimo, mentre nessun riferimento compare alla possibilità di sollecitare l'emissione di un MAE da parte dello Stato membro di cittadinanza.

In proposito, il ragionamento della Corte di giustizia sembra discendere dalla constatazione che in questo caso sussisterebbe il rischio per lo Stato membro richiesto di non poter dare seguito all'obbligo di giudicare il soggetto non estradato, secondo quanto stabilito dall'art. 6 della convenzione europea di estradizione. Infatti, l'esercizio di una nuova azione penale è precluso dal principio del *ne bis in idem* e dunque l'emissione di un MAE con tale finalità da parte dello Stato membro di cittadinanza, con la sopra esposta applicazione in chiave trilaterale del principio *aut dedere aut judicare*, si rivelerebbe inutile.

Le sentenze *Raugevicius* e *S.M.* sottolineano altresì la circostanza che la convenzione europea di estradizione non contempla, di per sé, quale alternativa all'estradizione, nemmeno per i cittadini dello Stato richiesto, l'esecuzione della pena nel

⁹¹ Per la rilevanza di tale categoria rispetto alla materia estradizionale, cfr. S. SALUZZO, *EU Law and Extradition Agreements of Member States: The Petruhhin Case*, cit., p. 435 ss.

territorio di quest'ultimo. Un'opzione siffatta è prevista soltanto dalla convenzione di Strasburgo del 1983 sul trasferimento delle persone condannate in relazione ai cittadini dello Stato richiesto⁹², la quale, nondimeno, non ricomprende l'ipotesi del soggetto che si sia già allontanato dallo Stato in cui è stata emessa la condanna (per la quale dovrebbe farsi riferimento, ove applicabile, al relativo protocollo addizionale del 1997⁹³). In questa chiave la Corte pare ritenere in sostanza superflua anche l'informativa allo Stato membro di cittadinanza perché possa valutare l'emissione di un MAE ai fini dell'esecuzione della pena nel suo territorio, la quale dovrebbe comunque transitare dall'applicazione degli strumenti internazionali appena menzionati.

Così delimitato il campo delle possibili alternative all'extradizione verso lo Stato terzo, viene richiesto alle autorità dello Stato membro richiesto di verificare di volta in volta gli specifici meccanismi che possono consentire l'esecuzione della pena: anche ove questi si configurino, sulla base dei pertinenti strumenti internazionali, come mere facoltà (ad esempio, quella di ricercare il consenso dello Stato richiedente), l'effetto pratico dell'applicazione degli artt. 18 e 21 TFUE è di imporre allo Stato membro un vero e proprio obbligo di attivare tali meccanismi, potendosi dar corso all'extradizione soltanto quando essi non possano funzionare per ragioni estranee allo Stato richiesto.

Anche in questo caso viene dunque delineato un regime speciale di protezione, sia pure applicato a una sola categoria di cittadini europei (ma astrattamente estendibile, ad esempio, ai cittadini degli Stati membri SEE ove stabiliti in uno Stato membro dell'Unione), destinato a limitare il ricorso all'extradizione verso Stati terzi. Ciò nonostante, quest'ultima si conferma in effetti come uno strumento non sproporzionato in sé, poiché essa può essere concretamente consentita allorché gli obblighi, di carattere essenzialmente procedurale, derivanti dagli artt. 18 e 21 TFUE siano stati adempiuti dallo Stato membro richiesto.

7. Considerazioni conclusive.

L'orientamento giurisprudenziale sopra descritto, suscettibile come detto di ulteriori sviluppi e chiarificazioni, presenta sicuramente un notevole interesse anche al di là dello specifico ambito in cui è stato elaborato, e ciò sotto vari punti di vista.

⁹² Sul diverso regime stabilito dalla citata decisione quadro 2008/909 anche in rapporto agli strumenti internazionali esistenti, v. ancora A. ROSANÒ, *I trasferimenti interstatali di detenuti nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 95 ss.

⁹³ V. l'art. 2 di detto protocollo: «[w]here a national of a Party who is the subject of a sentence imposed in the territory of another Party as a part of a final judgment, seeks to avoid the execution or further execution of the sentence in the sentencing State by fleeing to the territory of the former Party before having served the sentence, the sentencing State may request the other Party to take over the execution of the sentence» (per la ratifica italiana v. la [legge 29 marzo 2021, n. 49](#), Ratifica ed esecuzione dei seguenti protocolli: a) protocollo addizionale alla convenzione sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Strasburgo il 18 dicembre 1997; b) protocollo di emendamento al protocollo addizionale alla convenzione sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Strasburgo il 22 novembre 2017).

Come si è visto, la Corte di giustizia, dopo aver attratto sotto il suo controllo in termini estensivi le ipotesi di estradizione di cittadini europei (o di Stati con cui l'Unione ha una «relazione privilegiata»), ha ritenuto possibile elaborare soluzioni diverse nei casi di richiesta di estradizione a fini di esercizio dell'azione penale e ai fini dell'esecuzione della pena.

Esse, da un lato, sono caratterizzate nella sostanza da una astratta priorità, pur scevra di ogni automatismo, verso l'esercizio dell'azione penale o l'esecuzione della pena nel territorio dell'Unione, anche attraverso il possibile ricorso al mandato di arresto europeo⁹⁴ in un'ottica diversa da quella sua propria e in funzione della realizzazione di aspirazioni e prerogative dei cittadini europei.

Dall'altro lato, queste soluzioni sono fatte derivare dalle disposizioni contenute negli artt. 18 e 21 TFUE (o dalle equivalenti previsioni dell'accordo SEE), al cui portato normativo vengono dunque adattate tanto le disposizioni della decisione quadro 2002/584, laddove sia prospettato il ricorso al MAE, quanto gli istituti propri del diritto internazionale in materia di estradizione, rispetto ai quali la Corte di giustizia sembra peraltro non esigere dagli Stati membri una deroga⁹⁵.

Ora, ciò sembra dimostrare una tendenza embrionale, che potrà essere confermata dalla futura evoluzione giurisprudenziale, a finalizzare, ben lungi da una supposta meccanicistica interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione, la cooperazione giudiziaria e i suoi istituti a obiettivi anche diversi da quelli fissati nell'art. 82 TFUE, in quanto legati alla garanzia dei diritti connessi alla cittadinanza⁹⁶ e alla libera circolazione delle persone quale elemento centrale della costruzione europea, che si concretizza tuttavia attraverso un approccio gradualista⁹⁷. In tal senso, sembra dunque realizzarsi una trasformazione della concezione tradizionale della cooperazione giudiziaria quale relazione bilaterale tra due Stati, quand'anche svolta sulla base di norme uniformi, verso una attività orientata al perseguimento di interessi comuni dell'Unione nel suo complesso, secondo la logica sottesa dalla formula dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia quale “spazio senza frontiere interne”. All'interno di tale spazio la Corte sembra accettare anche l'evenienza che le esigenze della libera circolazione assumano la preminenza rispetto alla

⁹⁴ Sottolinea la circostanza che la priorità del MAE rispetto a un'eventuale richiesta di estradizione era espressamente prevista nella proposta iniziale di decisione quadro [COM\(2001\) 522 final](#) del 15 settembre 2001, salvo essere abbandonata su pressione degli Stati Uniti, M. BENLOLO-CARABOT, *La Cour persiste...et signe? Retour sur la «doctrine Petruhin»*, cit., p. 676 s.

⁹⁵ V., ad esempio, sentenza *S.M.*, cit., in cui viene chiarito che, in mancanza di consenso dello Stato terzo all'esecuzione della pena nello Stato richiesto, a quest'ultimo non resta che procedere all'extradizione (punti 49-53).

⁹⁶ Sull'attinenza della protezione dall'extradizione al nucleo centrale della cittadinanza, v. BVerfG, Order of the Second Senate of 18 July 2005, [2 BvR 2236/04](#), para. 67.

⁹⁷ Cfr. K. LENAERTS, *EU citizenship and the European Court of Justice's 'stone-by-stone' approach*, in *International Comparative Jurisprudence*, 2015, pp. 1-10.

lotta all'impunità, potendo l'interessato avvalersi di detta libertà proprio per rendere meno probabile la sua estradizione.

Sotto un diverso punto di vista, emerge dalla giurisprudenza qui esaminata una tendenza a leggere il concetto stesso di spazio di libertà, sicurezza e giustizia come una nozione che può travalicare i confini dell'Unione, estendendosi a quegli Stati con cui quest'ultima intrattiene relazioni privilegiate. In questo spazio giudiziario che è stato già definito «allargato»⁹⁸ i parametri del mutuo riconoscimento e della reciproca fiducia appaiono destinati a plasmare le relazioni tra gli Stati che ne fanno parte e tra i quali si realizza una cooperazione particolarmente stretta.

Conseguenza di tale approccio è anche una sostanziale diffidenza, almeno in difetto di strumenti internazionali di cui sia parte (anche) l'Unione, verso la cooperazione giudiziaria con Stati terzi, come dimostra il frequente riferimento alla necessità di tener conto dell'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali⁹⁹. Il rischio è, tuttavia, che un simile approccio possa condurre a percepire, da parte degli Stati terzi e nell'attuale scenario di polarizzazione sul piano globale, lo spazio giudiziario europeo, pur «allargato», come uno spazio chiuso alla cooperazione verso l'esterno¹⁰⁰.

⁹⁸ Cfr. ancora H.H. FREDRIKSEN, C. HILLION, *The “special relationship” between the EU and the EEA EFTA States*, cit., p. 862 ss.

⁹⁹ Rileva che un tale riferimento manca nel caso *Pisciotti*, probabilmente perché l'extradizione era avvenuta verso gli Stati Uniti, S. COUTTS, *From Union citizens to national subjects: Pisciotti*, cit., p. 534 s.

¹⁰⁰ A. KLIP, *European First!: Petruhhin, an Unexpected Revolution in Extradition Law*, cit., p. 199.

ABSTRACT: Il contributo si concentra sull'orientamento giurisprudenziale avviato dalla sentenza della Corte di giustizia nella causa C-182/15 *Petruhhin* e sviluppato in successive pronunce, che richiede un coordinamento tra le norme interne e internazionali in materia di estradizione e i principi del TFUE in materia di cittadinanza europea e libera circolazione delle persone. In particolare, il contributo tenta di ricostruire organicamente il quadro normativo risultante da tali sentenze, chiarendo il significato del riferimento al mandato di arresto europeo in tale contesto e la capacità di tale orientamento di far emergere alcune caratteristiche generali dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione, ivi compresa la posizione di Stati terzi con cui l'Unione intrattiene «relazioni privilegiate».

PAROLE CHIAVE: cittadinanza; discriminazione; mandato d'arresto europeo; estradizione; cooperazione giudiziaria.

Free movement of persons between extradition and European Arrest Warrant in the «extended» European judicial area

*ABSTRACT: The paper focuses on the case law originated from the judgment of the CJEU in case C-128/15 *Petruhhin* and developed in subsequent judgments, implying a coordination between the domestic and international rules in matters of extradition and the principles of the TFEU concerning European citizenship and free movement of persons. In particular, the paper aims to define the general framework arising from those judgments, clarifying the meaning of the reference to the European Arrest Warrant in this context and the capacity of the mentioned case law to disclose some general characteristics of the European Area of Freedom, Security and Justice, including the position of neighbouring non-EU countries with which the European Union has «a special relationship».*

KEYWORDS: nationality; discrimination; European Arrest Warrant; extradition; judicial cooperation.