

L'extradizione in uno Stato terzo del cittadino di uno Stato membro. Condizioni di ammissibilità e strumenti alternativi di cooperazione giudiziaria

di Giampiero Santilli

Title: Extradition to a third state of a member state's citizen. Admissibility requirements and other judicial cooperation measures

Keywords: Extradition; Judicial cooperation; Guarantee system.

1. – Nel luglio 2010 veniva diramato dall'Interpol un avviso di ricerca internazionale nei confronti del sig. Aleksei Petruhhin (cittadino estone) il quale, nel settembre 2014, veniva identificato ed arrestato nel territorio della Repubblica di Lettonia ed ivi sottoposto a custodia cautelare. Successivamente la Procura generale lettone autorizzava la sua estradizione, richiesta dall'omologa autorità della Federazione russa, per ivi consentirne l'assoggettamento a procedimento penale in ordine al reato di traffico organizzato di sostanze stupefacenti. L'autorizzazione all'extradizione veniva impugnata dall'interessato invocando l'applicazione dell'art. 1, par. 1 dell'Accordo sull'assistenza giudiziaria siglato nel 1992 tra le Repubbliche di Estonia, di Lettonia e di Lituania, in forza del quale egli rivendicava, in materia di estradizione, il godimento dei medesimi diritti riconosciuti ai cittadini lettoni dallo Stato di appartenenza. La norma richiamata prevede infatti che, in materia di diritti soggettivi, i cittadini di uno Stato aderente all'Accordo debbano ricevere, nel territorio dell'altro Stato contraente, la stessa tutela giuridica garantita ai cittadini di quest'ultimo. Per cui il ricorrente, quale cittadino di uno Stato aderente (la Repubblica di Estonia), chiedeva il riconoscimento in suo favore della medesima protezione accordata ai cittadini lettoni dal diritto processuale nazionale (v. art. 697, c. 2, p.to 1, c.p.p.) che ne vieta l'extradizione verso Paesi terzi.

In via preliminare l'Augstākā tiesa (Corte suprema della Lettonia) svincolava il caso in esame dall'efficacia applicativa del menzionato Accordo sull'assistenza giudiziaria, sottolineando che né il diritto nazionale lettone né alcuno degli accordi internazionali intercorsi tra Lettonia, Russia e altri Paesi baltici contemplassero limitazioni all'extradizione di un cittadino estone in Russia.

La Corte suprema, in ogni caso, poneva ai Giudici di Lussemburgo la diversa questione relativa alla legittimità della concessa estradizione per via del potenziale contrasto con il principio di non discriminazione tra cittadini dell'Unione. In effetti appariva consistente lo squilibrio derivante tra la tutela accordata dal diritto interno ai cittadini dello Stato "richiesto" (destinatario della richiesta di estradizione) e quella non parimenti riconosciuta in favore dei cittadini di altro Stato membro. Lo stesso giudice nazionale rilevava come, dalla possibile lesione dell'art. 18 co. 1 TFUE, potesse discendere, nel caso di specie, una inaccettabile restrizione in pregiudizio del diritto dei cittadini dell'Unione alla libera circolazione tra gli Stati membri. Simili evidenze avrebbero forse consigliato, al di là di quanto concordato negli accordi internazionali, l'estensione del divieto di estradizione –

previsto in favore dei cittadini lettoni – anche a vantaggio di altri cittadini dell’Unione che, nell’esercizio del diritto discendente dall’art. 21, c. 1 TFUE, si trovassero nel territorio della Repubblica di Lettonia.

Parimenti la Corte suprema chiedeva ai Giudici di Lussemburgo se, in caso di diniego dell’applicazione estensiva del divieto, fosse comunque necessario subordinare l’extradizione alla verifica del rispetto – da parte del richiedente Stato terzo – delle garanzie di cui all’art. 19 p.to 2 della Carta di Nizza.

2. – La Corte di Giustizia, in prima udienza, veniva informata dal governo lettone che il sig. Petruhhin – in seguito alla sospensione del procedimento per rinvio pregiudiziale e contestuale revoca della custodia cautelare – aveva lasciato la Lettonia per raggiungere verosimilmente l’Estonia. Ciononostante l’autorità procedente non aveva ritirato il provvedimento di estradizione che, a seguito di impugnazione, restava ancora *sub iudice* innanzi all’Augstākātiesa. Di qui la reale possibilità che quel provvedimento, non revocato né sospeso in via cautelare, potesse produrre effetti immediati in caso di nuovo arresto del cittadino estone in territorio lettone. Un siffatto *periculum* conduceva i Giudici di Lussemburgo a riconoscere, in via preliminare, il perdurante interesse alla definizione del procedimento avanti al giudice nazionale il cui esito, in fin dei conti, dipendeva ormai dalla sollecitata pronuncia della Corte circa la conformità, con il diritto dell’Unione, delle norme nazionali poste alla base dell’autorizzata estradizione.

Il Giudice comunitario, d’altro canto, dava atto della rilevanza delle questioni sollevate, ravvisandone il collegamento funzionale con l’oggetto del procedimento principale e – in tale ambito – coglieva l’occasione per meglio precisare l’ordine dei rapporti intercorrente, di regola, tra il giudice *a quo* ed il giudice del rinvio in seno al procedimento di cui all’art. 267 TFUE. Si ribadiva, in particolare, che tale strumento di cooperazione (tra il giudice nazionale e la Corte di giustizia) fosse incardinato sul principio di presunzione della rilevanza del quesito posto, salvo i casi di manifesta estraneità della domanda pregiudiziale rispetto all’oggetto del procedimento principale (cfr. Corte giust., sent. 6-10-2015, causa C-354/14, *Capoda Import-Export*, p.to 25). La qual cosa, nel caso in esame, doveva essere radicalmente esclusa, stante la condivisibile necessità, per la Corte suprema lettone, di pronunciarsi sul ricorso promosso dall’estradatao soltanto dopo la preventiva verifica della legittimità della norma nazionale (l’art. 697, par.2, p.1 del c.p.p. lettone) alla luce delle richiamate norme del Trattato. La contestata norma sull’extradizione – pur rientrando in materia di competenza esclusiva dello Stato membro – finiva in tal modo per essere attratta nell’orbita giurisdizionale del Giudice comunitario, proprio perché, ricadendo nell’ambito del diritto dell’Unione, non poteva sottrarsi al sindacato di conformità richiesto alla Corte (v. Corte giust., sent. 2-3-2010, causa C-135/08 *Rottmann v Freistaat Bayern*, p.to 41).

Oltretutto i Giudici di Lussemburgo, nel caso in commento, ribadivano il proprio potere decisorio per il solo fatto che il soggetto estradatao si fosse recato nel territorio lettone nell’esercizio di una prerogativa tipica dei cittadini dell’Unione (consistente nella libertà di circolare e soggiornare in uno Stato membro diverso da quello di appartenenza). In tal modo si riteneva integrata una tipica fattispecie riconducibile nel campo di applicazione dei Trattati e, conseguentemente, nella sfera di competenza della Corte.

3. – In ordine al primo quesito, il Giudice comunitario osservava come il divieto di discriminazione ben potesse rappresentare, per il ricorrente, il presupposto della legittima aspettativa al medesimo trattamento riconosciuto dal diritto nazionale ai cittadini del Paese membro in cui si era recato (v. Corte giust., sent. 2-2-1989, causa C-186/87, *Cowan v Trésor public*, p.ti 17, 18, 19). Si trattava dunque di garantire all’interessato di ricevere la stessa protezione assicurata ai cittadini lettoni in caso di richiesta di estradizione proveniente da Paesi terzi, il che avrebbe condotto al diniego della relativa autorizzazione da parte della Procura generale. Viceversa, come rilevato dalla Corte, la concessa autorizzazione aveva dato luogo ad una sostanziale disparità nei suoi confronti in quanto, sebbene proveniente da altro Stato membro, egli risultava meritevole di analoga protezione e tutela (p.to 32 sent.). D’altro

canto l'estradata cittadino estone si era trovato in Lettonia, al momento dell'arresto, nell'esercizio legittimo del diritto di libera circolazione tra Paesi membri, per cui detta disparità veniva a tradursi, come effetto collaterale, in una restrizione alle libertà descritte dall'art.21 TFUE (p.to 33 sent.).

La pregiudiziale rivolta alla Corte si arricchiva di ulteriori implicazioni, in presenza di pregressi pronunciamenti con cui lo stesso Giudice comunitario, ricorrendo determinati presupposti, aveva manifestato una certa propensione a giustificare possibili norme nazionali restrittive delle libertà fondamentali dei cittadini dell'Unione. Nei casi richiamati in sentenza (tra cui Corte giust., sent. 12-5-2011, causa C-391/09, *Runevič-Vardyn e Wardyn*, p.to 88) la Corte aveva salvaguardato il contenuto di tali norme laddove necessarie ai fini del conseguimento di particolari obiettivi che non fossero raggiungibili con misure meno lesive di siffatte libertà (cfr. p.to 38 sent.). Si verteva in ipotesi in cui, ad esempio, la disparità di trattamento veniva ammessa in quanto collegata (e proporzionata) al legittimo scopo perseguito dalla misura da cui discendeva (v. anche Corte giust., sent. 7-3-2017, causa C-390/15, *Rzecznik Praw Obywatelskich*).

Nel caso in esame occorreva verificare, in primo luogo, la congruità della scelta operata dal legislatore nazionale – di vietare l'extradizione dei cittadini lettone – in considerazione dell'intuibile rischio di garantirne in tal modo l'impunità, laddove costoro avessero commesso reati in uno Stato terzo. A detta della Corte, tale rischio poteva ritenersi scongiurato, su iniziativa degli organi competenti, attraverso la possibile attivazione di un meccanismo compensativo contemplato dall'ordinamento giuridico lettone, stante la riconosciuta possibilità – per lo Stato membro richiesto – di perseguire i propri cittadini per reati gravi commessi fuori dal proprio territorio. Tale opzione, per ragioni di incompetenza, doveva viceversa escludersi – determinando una pericolosa “sacca di impunità” – nei casi in cui l'autore del reato, tratto in arresto in territorio lettone, avesse la cittadinanza in altro Stato membro. Nella fattispecie, ricorrendo questa seconda ipotesi, non si ravvisava alcuna diversa soluzione praticabile – per assicurare alla giustizia il cittadino estone – se non quella consistente nella sua estradizione in favore del Paese richiedente. Misura che, pertanto, doveva intendersi congrua e pienamente giustificata in funzione del comune e prevalente interesse all'esercizio dell'azione penale nei confronti di un presunto reo ricercato in ambito internazionale.

4. – La Corte innestava tali argomentazioni in un quadro valutativo più ampio, dominato dal mirabile tentativo di individuare la migliore soluzione possibile per salvaguardare l'interesse tutelato dalla norma nazionale (il contrasto all'impunità dei reati) con il minor pregiudizio per la libera circolazione dei cittadini dell'Unione. In tale direzione veniva individuata una misura alternativa all'extradizione, ritenuta meno lesiva per l'esercizio dei diritti conferiti dall'articolo 21 TFUE, ravvisata nell'ambito degli strumenti di cooperazione giudiziaria tra Stati membri.

L'attenzione convergeva sul mandato d'arresto europeo, ovvero sull'istituto introdotto in ambito comunitario (con decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio) per assicurare la persecuzione dei reati attraverso opportune iniziative di collaborazione e di scambio tra Paesi dell'Unione, all'interno di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia. Lo strumento in questione – diretta espressione dei principi di reciproca assistenza nella lotta alla criminalità – poteva infatti assicurare, nella fattispecie, il raggiungimento di un obiettivo di interesse generale (il contrasto al crimine organizzato) senza interferire su diritti fondamentali dei cittadini europei.

La Corte, in altri termini, manifestava una decisa preferenza per l'attivazione di un rapporto collaborativo tra Paesi membri che – in un caso come quello esaminato – ben poteva realizzarsi tra lo Stato autore dell'arresto e quello di cittadinanza del reo, per consentire al secondo di rivendicare la competenza giurisdizionale sul proprio cittadino (avocando a sé funzioni e poteri altrimenti demandati a Stati terzi). Attraverso una cooperazione interstatale circoscritta all'Unione – dando priorità al mandato d'arresto rispetto alla domanda di estradizione – lo Stato membro ospitante avrebbe garantito la punibilità del cittadino estone sollecitando l'intervento dello Stato d'origine, con minor pregiudizio del suo diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione (p.to 49 sent.).

In tal modo la Corte esprimeva un giudizio di prevalenza degli strumenti di cooperazione giudiziaria tra Stati membri rispetto a quelli (come l'extradizione) derivanti da accordi con Paesi terzi, per cui questi ultimi dovevano rappresentare l'ipotesi residuale nei casi di accertata impossibilità di applicazione dei primi. In particolare, nel caso in commento, una simile impossibilità sarebbe potuta derivare da una eventuale declaratoria di incompetenza ad opera delle autorità estoni laddove queste – in base al diritto interno – fosse interdette nell'esercizio dell'azione penale (avverso il proprio cittadino) per fatti commessi fuori dal territorio nazionale.

5. – Veniva altresì richiesto se, nell'autorizzare l'extradizione, lo Stato membro dovesse comunque verificare che quella misura non fosse pregiudizievole dei diritti riconosciuti dall'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (che vieta l'extradizione verso Stati in cui sia ammessa la pena di morte, la tortura *et similia*). Sul punto il Giudice comunitario confermava il carattere assoluto dell'interdizione operante per misure sanzionatorie contrarie al rispetto della dignità umana, di cui all'art. 1 della Carta (cfr. Corte giust., sent. 5-4-2016, cause C-404/15 e C-659/15 PPU, *Aranyosi e Căldăraru*, p.to 85), con la conseguente inibitoria all'extradizione verso Paesi che ne consentissero l'uso.

Poteva semmai comprendersi la posizione del giudice nazionale nell'esigere chiarimenti sulle modalità della richiesta verifica, ben potendo lo Stato membro richiesto fare affidamento su meri riscontri formali, derivanti – ad esempio – dalla constatata adesione, da parte dello Stato richiedente, alla Convenzione contro la tortura (adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite) o alla CEDU (il cui art. 4 proibisce la comminazione di pene e trattamenti inumani o degradanti).

A tal riguardo i Giudici di Lussemburgo, nel richiamare la giurisprudenza della Corte di Strasburgo (Corte EDU, sent. 28-2-2008, *Saadi c. Italia*, p.to 147), ribadivano – ai fini della verifica di che trattasi – l'assoluta insufficienza della constatata sottoscrizione, da parte del Paese terzo, di dichiarazioni ovvero di trattati internazionali idonei a garantire, in linea di principio, il rispetto dei diritti fondamentali. Infatti l'eventuale accertamento di tali circostanze non potrebbe escludere il rischio che in quel Paese, al di là delle dichiarazioni di intenti, potessero diffondersi pratiche coercitive contrarie alla dignità umana. Pertanto, nel convincimento espresso dalla Grande sezione – nel caso di estradizione richiesta da uno Stato terzo – lo Stato membro dovrebbe integrare i suindicati riscontri formali con ulteriori elementi di valutazione, soprattutto quando «fonti affidabili» rechino notizia di modalità punitive (promosse o tollerate dalle autorità richiedenti) palesemente contrarie ai principi della CEDU (p.to 57 sent., ove si richiama Corte EDU, *cit.*). Tale *modus procedendi*, a detta della Corte, potrebbe verosimilmente consentire alle autorità competenti dello Stato richiesto di fondare la propria scelta – in ordine alla pervenuta domanda di estradizione – su elementi circostanziati ed attendibili (cfr. p.to 59 *sent.*), in modo tale da circoscrivere il più possibile il rischio di favoreggiamento indiretto (e inconsapevole) di forme repressive a carattere penale contrastanti col preminente interesse alla salvaguardia dei diritti della persona.