

DE BERTI ■ JACCHIA

De Berti Jacchia Franchini Forlani  
studio legale

**Uno Stato Membro può,  
a determinate  
condizioni, operare  
distinzioni tra i propri  
cittadini e quelli di un  
altro Stato Membro per  
i fini dell'extradizione  
verso un Paese Terzo**

*Roberto A. Jacchia*

*Davide Scavuzzo*

Il 10 aprile 2018 la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha pronunciato la sentenza relativa alla Causa C-191/16, *Pisciotti*, sull'interpretazione degli articoli 18 e 21 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) <sup>1</sup> nell'ambito di una richiesta di estradizione di un cittadino europeo rivolta da uno Stato Terzo ad uno Stato Membro.

Il Sig. Pisciotti, cittadino italiano, è stato oggetto di una richiesta di estradizione delle autorità statunitensi per aver preso parte a condotte anticoncorrenziali penalmente rilevanti negli USA. In particolare, il Sig. Pisciotti era accusato di aver partecipato ad un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti commerciali di società costruttrici di tubi marini che avevano falsato la concorrenza spartendosi il mercato negli Stati Uniti tra il 1999 ed il 2006. In data 17 giugno 2013, durante uno scalo presso l'aeroporto di Francoforte, il Sig. Pisciotti è stato arrestato dalla polizia tedesca a seguito della richiesta di estradizione inviata dagli Stati Uniti alla Germania in base all'accordo di estradizione in vigore tra Stati Uniti ed Unione Europea<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'articolo 18 TFUE statuisce che "... Nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire regole volte a vietare tali discriminazioni...". Ai sensi dell'articolo 21 TFUE, "... 1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi.

2. Quando un'azione dell'Unione risulti necessaria per raggiungere questo obiettivo e salvo che i trattati non abbiano previsto poteri di azione a tal fine, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare disposizioni intese a facilitare l'esercizio dei diritti di cui al paragrafo 1.

3. Agli stessi fini enunciati al paragrafo 1 e salvo che i trattati non abbiano previsto poteri di azione a tale scopo, il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, può adottare misure relative alla sicurezza sociale o alla protezione sociale. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo...".

<sup>2</sup> L'Accordo sull'extradizione tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti d'America, del 25 giugno 2003 (GUUE L 181 del 19.07.2003; d'ora in poi, l'"Accordo UE-USA"), al suo articolo 10, intitolato "Richiesta di estradizione o di consegna da parte di più Stati", prevede quanto segue: "... 1. Se lo Stato richiesto riceve dallo Stato richiedente e da uno o più altri Stati una richiesta di estradizione per la stessa persona, sia essa per lo stesso reato o per reati diversi, l'autorità di esecuzione dello Stato richiesto decide a quale Stato la persona sarà, eventualmente, consegnata.

2. Se uno Stato membro richiesto riceve una richiesta di estradizione dagli Stati Uniti d'America ed una richiesta di consegna in base ad un mandato di arresto europeo, relative alla stessa persona, per lo stesso reato o per reati diversi, l'autorità competente dello Stato membro richiesto decide a quale Stato consegnerà eventualmente la persona. A tale scopo l'autorità competente è l'autorità esecutiva dello Stato membro richiesto qualora, in base al trattato bilaterale di estradizione in vigore tra gli Stati Uniti e lo Stato membro, si tratti della stessa autorità che decide su richieste concorrenti; se ciò non è previsto nel trattato bilaterale di estradizione l'autorità competente è designata dallo Stato membro interessato in base all'articolo 19.

3. Nel prendere le decisioni di cui ai paragrafi 1 e 2, lo Stato richiesto valuta tutti i fattori pertinenti, compresi, ma non solo, i fattori già specificati nel trattato di estradizione applicabile e, qualora questi non siano già specificati, i fattori seguenti:

- a) se la richiesta è stata presentata in applicazione di un trattato;
- b) il luogo in cui è stato commesso ciascuno dei reati;
- c) gli interessi rispettivi degli Stati richiedenti;
- d) la gravità dei reati;
- e) la cittadinanza della vittima;

In data 22 gennaio 2014, l'*Oberlandesgericht Frankfurt am Main* (Tribunale superiore del Land di Francoforte sul Meno) adito dal Sig. Piscioti per contrastare la richiesta di estradizione ha dichiarato quest'ultima legittima. Il Sig. Piscioti si è successivamente rivolto al *Bundesverfassungsgericht* (Corte Costituzionale federale) chiedendo l'adozione di un provvedimento d'urgenza volto a impedire l'esecuzione dell'ordinanza dell'*Oberlandesgericht Frankfurt am Main*. La Corte Costituzionale ha respinto la domanda e, di conseguenza, il Governo Tedesco ha concesso l'extradizione. Il Sig. Piscioti, estradato negli USA, ha successivamente proposto ricorso di fronte al *Landgericht Berlin* (Tribunale del Land di Berlino) al fine di sentir dichiarare la responsabilità dello Stato Tedesco per aver autorizzato la sua estradizione e ottenerne la condanna al risarcimento dei danni. Secondo tale Tribunale, contrariamente a quanto affermato dalla Corte Costituzionale federale<sup>3</sup>, il diritto dell'Unione sarebbe stato applicabile, in quanto, nel fare scalo a Francoforte, il Sig. Piscioti si sarebbe avvalso del diritto alla libera circolazione conferito dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE. Inoltre, la estradizione verso gli Stati Uniti potrebbe rientrare nell'ambito di applicazione materiale del diritto dell'Unione anche in forza dell'accordo UE-USA. Pertanto, il Tribunale berlinese ha sospeso il procedimento ed ha chiesto alla Corte di Giustizia se rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione la situazione di un cittadino europeo che, in un caso come quello del procedimento principale, sia stato oggetto di una richiesta di estradizione verso gli Stati Uniti ai sensi dell'Accordo UE-USA e sia stato arrestato in esecuzione di tale richiesta, in uno Stato Membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza. Il giudice del rinvio ha domandato altresì se, in caso di risposta positiva a tale quesito, l'articolo 18 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta a che lo Stato Membro richiesto operi una distinzione, sulla base di una norma di diritto costituzionale, tra i suoi cittadini e i cittadini di altri Stati Membri e che autorizzi l'extradizione di questi ultimi mentre non avrebbe consentito l'extradizione dei propri cittadini<sup>4</sup>.

---

f) la possibilità di eventuale estradizione successiva fra gli Stati richiedenti, e

g) l'ordine cronologico di ricezione delle richieste trasmesse dagli Stati richiedenti...".

L'articolo 17 dell'accordo UE-USA, intitolato "Inderogabilità", prevede quanto segue: "... 1. Il presente accordo lascia impregiudicata la facoltà dello Stato richiesto di addurre motivi di rifiuto riguardo ad una questione non disciplinata dal presente accordo che è prevista a norma del trattato bilaterale di estradizione in vigore tra uno Stato membro e gli Stati Uniti d'America.

2. Lo Stato richiesto e lo Stato richiedente si consultano se i principi costituzionali dello Stato richiesto [o sentenze definitive di natura vincolante] possono impedire l'adempimento dell'obbligo di estradizione e se nel presente accordo o nel pertinente trattato bilaterale non è prevista la soluzione della questione...".

<sup>3</sup> La Corte Costituzionale tedesca aveva stabilito l'inapplicabilità del divieto di discriminazioni basate sulla cittadinanza di cui all'articolo 18 TFUE, all'extradizione verso Stati Terzi, trattandosi di materia che esula dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

<sup>4</sup> Le questioni pregiudiziali proposte dal Tribunale del Land di Berlino erano le seguenti: "... 1) a) Se l'extradizione tra uno Stato membro e uno Stato terzo costituisca una materia che, indipendentemente dal singolo caso, non ricade mai nell'ambito di applicazione *ratione materiae* dei trattati, cosicché nell'applicazione (testuale) di una norma costituzionale (nel caso di specie: l'articolo 16, paragrafo 2, primo periodo, della Costituzione), che vieta solamente l'extradizione dei propri cittadini verso Stati terzi, il divieto di discriminazione, previsto dal diritto dell'Unione e sancito dall'articolo 18, primo comma, TFUE, non deve essere preso in considerazione.

Nel rispondere al primo quesito, la Corte ha richiamato la sua sentenza nella Causa C-182/15, *Petruhhin*<sup>5</sup>, vertente su una richiesta di estradizione da parte di uno Stato Terzo con il quale l'Unione non aveva concluso alcun accordo di estradizione. In tali circostanze, la Corte aveva dichiarato che, se è vero che in mancanza di un accordo le norme in materia di estradizione sono di competenza degli Stati Membri, ciò non toglie che le situazioni rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 18 TFUE, in combinato disposto con le norme del TFUE sulla cittadinanza dell'Unione, ricomprendono quelle rientranti nell'esercizio della libertà di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati Membri, quale conferita dall'articolo 21 TFUE<sup>6</sup>. Pertanto, in un caso in cui un cittadino dell'Unione quale il sig. Piscioti si è avvalso del diritto di circolare liberamente nell'Unione facendo scalo in Germania la fattispecie rientrava nell'ambito di applicazione dei Trattati ai sensi dell'articolo 18 TFUE. La circostanza che, al momento del suo arresto, egli fosse solamente in transito in Germania non è idonea ad inficiare tale constatazione<sup>7</sup>.

Con riferimento al secondo quesito, la Corte ha osservato innanzitutto che l'Accordo di estradizione UE-USA non disciplina l'eventualità di una differenza

---

*b) in caso di risposta affermativa alla questione, sub a): se occorra rispondere diversamente alla prima questione, in caso di estradizione tra uno Stato membro e gli Stati Uniti d'America in base all'accordo sull'extradizione UE-USA.*

*2) Nella misura in cui non si escluda a priori l'applicazione dei trattati riguardo all'extradizione tra uno Stato membro e gli Stati Uniti d'America:*

*Se l'articolo 18, primo comma, TFUE e la relativa giurisprudenza pertinente della Corte debbano essere interpretati nel senso che uno Stato membro violi indebitamente il divieto di discriminazione di cui all'articolo 18, primo comma, TFUE qualora esso, basandosi su una norma costituzionale (nel caso di specie: l'articolo 16, paragrafo 2, primo periodo, della Costituzione), nell'ambito di una richiesta di estradizione di Stati terzi, riservi un trattamento diverso ai propri cittadini rispetto a cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea disponendo l'extradizione solo per questi ultimi.*

*3) Qualora nei casi succitati si confermi una violazione del divieto generale di discriminazione di cui all'articolo 18, primo comma, TFUE:*

*Se la giurisprudenza della Corte debba essere intesa nel senso che, in un caso come quello in esame, in cui la concessione dell'extradizione da parte dell'autorità competente presuppone necessariamente un controllo di legittimità attraverso un procedimento giudiziario, il cui esito però vincola l'autorità solamente se l'extradizione è dichiarata illegittima, possa sussistere una violazione qualificata già nell'ambito di una semplice violazione del divieto di discriminazione di cui all'articolo 18, primo comma, TFUE oppure occorra una violazione manifesta.*

*4) Nel caso in cui una violazione manifesta non sia necessaria:*

*Se la giurisprudenza della Corte debba essere interpretata nel senso che, in un caso come quello in esame, occorra pertanto già negarsi una violazione sufficientemente qualificata quando, in assenza di una giurisprudenza della Corte sulla fattispecie concreta (nel caso in esame: l'applicabilità ratione materiae del divieto generale di discriminazione di cui all'articolo 18, primo comma, TFUE, nell'ambito dell'extradizione tra uno Stato membro e gli Stati Uniti d'America), il vertice esecutivo nazionale possa invocare, a sostegno della sua decisione, la conformità con decisioni precedentemente emesse da giudici nazionali aventi il medesimo oggetto...".* Tenuto conto della risposta alla seconda questione, la Corte di Giustizia ha ritenuto non necessario esaminare la terza e la quarta questione.

<sup>5</sup> CGUE 06.09.2016, Causa C-182/15, *Petruhhin*.

<sup>6</sup> CGUE 06.09.2016, Causa C-182/15, *Petruhhin*, punto 30.

<sup>7</sup> Si vedano i punti 34-35 della sentenza.

di trattamento da parte dello Stato Membro che riceve una richiesta di estradizione tra i propri cittadini e quelli di altri Stati Membri. Tale Accordo, ed in particolare il suo articolo 17, consente, in linea di principio, che uno Stato Membro riservi, sulla base sia delle disposizioni di un accordo bilaterale, sia di norme del proprio diritto costituzionale, un trattamento specifico ai propri cittadini vietando la loro estradizione<sup>8</sup>.

Le norme nazionali sull'extradizione che introducono una differenza di trattamento a seconda che l'interessato sia un cittadino oppure cittadino di un altro Stato Membro, non accordando ai cittadini di altri Stati Membri presenti sul territorio dello Stato richiesto la protezione di cui beneficiano i cittadini di quest'ultimo Stato, sono idonee a incidere sulla libertà dei primi di circolare nell'Unione. La loro applicazione implica infatti che i cittadini di altri Stati Membri, come il Sig. Piscioti, non siano protetti contro l'extradizione allo stesso modo in cui lo sono i cittadini nazionali e, quindi, il concedere l'extradizione di un cittadino dell'Unione appartenente ad un altro Stato Membro può tradursi in una restrizione della libertà di circolazione ai sensi dell'articolo 21 TFUE. Una tale restrizione può essere giustificata solo se fondata su considerazioni oggettive e se proporzionata all'obiettivo legittimamente perseguito dalla normativa nazionale<sup>9</sup>.

Secondo la Corte, l'obiettivo di evitare il rischio di impunità delle persone che hanno commesso un reato può essere riconosciuto come un obiettivo legittimo secondo il diritto dell'Unione. Tuttavia, misure restrittive di una libertà fondamentale, come quella di cui all'articolo 21 TFUE, possono essere giustificate da considerazioni oggettive solo se necessarie ai fini della tutela degli interessi che esse mirano a garantire e solo nella misura in cui tali obiettivi non possano essere raggiunti mediante misure meno restrittive<sup>10</sup>, quale la consegna del cittadino dell'Unione al suo Stato membro di origine, qualora quest'ultimo sia competente a perseguirlo, nell'ambito di un mandato d'arresto europeo vertente sui medesimi fatti contestatigli nella richiesta di estradizione<sup>11</sup>. Nel caso di specie, riprendendo l'analisi svolta dall'Avvocato Generale *Bot* nelle sue Conclusioni<sup>12</sup>, le autorità consolari italiane erano state informate della situazione del Sig. Piscioti precedentemente all'esecuzione della richiesta di estradizione, ma le autorità giudiziarie italiane non avevano emesso un mandato d'arresto europeo nei suoi confronti. Pertanto, il diritto dell'Unione non ostava all'extradizione del Sig. Piscioti verso gli Stati Uniti.

Alla luce di quanto sopra ricordato, la Corte ha concluso che:

---

<sup>8</sup> Si vedano i punti 38-41 della sentenza.

<sup>9</sup> Si veda CGUE 06.09.2016, Causa C-182/15, *Petruhhin*, punti 32-34.

<sup>10</sup> Si veda CGUE 06.09.2016, Causa C-182/15, *Petruhhin*, punti 35-38.

<sup>11</sup> Si vedano i punti 50-54 della sentenza.

<sup>12</sup> Si vedano le Conclusioni dell'Avvocato Generale *Yves Bot* del 21.11.2017, Causa C-191/16, *Piscioti*, punti 49-53. Si veda inoltre, il nostro precedente contributo dal titolo "L'Avvocato Generale *Bot* si esprime sul principio di non discriminazione in base alla cittadinanza nel contesto dell'Accordo di estradizione UE-USA. A determinate condizioni, i cittadini europei sono estradabili verso gli Stati Uniti in conformità al diritto dell'Unione", disponibile al seguente [LINK](#).

*“... 1) Il diritto dell’Unione deve essere interpretato nel senso che in un caso come quello di cui al procedimento principale, in cui un cittadino dell’Unione, oggetto di una richiesta di estradizione verso gli Stati Uniti d’America, è stato arrestato, ai fini dell’eventuale esecuzione di tale richiesta, in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, la situazione di tale cittadino rientra nell’ambito di applicazione di tale diritto dal momento che lo stesso ha esercitato il suo diritto di circolare liberamente nell’Unione europea, e che detta richiesta di estradizione è stata effettuata nell’ambito dell’accordo sull’extradizione tra l’Unione europea e gli Stati Uniti d’America, del 25 giugno 2003.*

*2) In un caso come quello di cui al procedimento principale in cui un cittadino dell’Unione, oggetto di una richiesta di estradizione verso gli Stati Uniti d’America, nell’ambito dell’accordo sull’extradizione tra l’Unione europea e gli Stati Uniti d’America, del 25 giugno 2003, è stato arrestato in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, ai fini dell’eventuale esecuzione di tale richiesta, gli articoli 18 TFUE e 21 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a che lo Stato membro richiesto operi una distinzione, sulla base di una norma di diritto costituzionale, tra i suoi cittadini e i cittadini di altri Stati membri e che autorizzi tale estradizione mentre non consente quella dei propri cittadini, una volta che ha preventivamente posto in grado le autorità competenti dello Stato membro, di cui tale persona è cittadino, di chiederne la consegna nell’ambito di un mandato d’arresto europeo e quest’ultimo Stato membro non ha adottato alcuna misura in tal senso...”.*