

Pubblicato il 01/07/2021

N. 05019/2021 REG. PROV. COLL.

N. 00539/2021 REG. RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 539 del 2021, proposto dal Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

il signor-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Livio Neri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, n. -OMISSIS-, resa tra le parti, concernente un decreto di estradizione.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del sig.-OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Viste le note di udienza depositate dall'appellato in data 21 maggio 2021;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 maggio 2021, svoltasi da remoto ai sensi dell'art. 25 d.l. n. 137 del 2020, il consigliere Luca Lamberti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La vicenda oggetto del contendere inerisce al decreto del 24 gennaio 2019, con cui il Ministro della giustizia ha concesso l'extradizione dell'odierno appellato, cittadino russo ed israeliano, verso la Federazione Russa, in accoglimento della richiesta avanzata dal Governo della Federazione sulla base del mandato di arresto emesso il 2 agosto 2016 per l'esecuzione della misura cautelare detentiva della durata di mesi due per il reato di truffa di cui all'art. 159, sezione 4, del codice penale russo.

2. I fatti di causa possono essere rappresentati, per quanto qui di interesse, nel seguente ordine diacronico.

- 28 marzo 2018: l'odierno appellato viene arrestato, in esecuzione del cennato mandato di arresto, mentre si trova in vacanza con la famiglia in Italia;
- 26 aprile 2018: la Federazione Russa formula domanda di estradizione;
- 9 maggio 2018: ai sensi dell'art. 703 c.p.p. il Ministero inoltra alla Procura generale presso la Corte di Appello di -OMISSIS-, competente ai sensi dell'art. 704 c.p.p., la domanda di estradizione *de qua*;
- 21 giugno 2018: la Corte di Appello di -OMISSIS- pronuncia sentenza favorevole all'extradizione, tempestivamente impugnata dall'interessato;
- 12 novembre 2018: l'appellato, nelle more del giudizio di cassazione, avanza richiesta di protezione internazionale, sostenendo che l'azione penale svolta nei suoi confronti nella Federazione Russa sarebbe motivata dall'intento politico di colpire i suoi ex datori di lavoro, attivisti di opposizione al Governo della Federazione;
- 13 dicembre 2018: la Corte di cassazione rigetta il ricorso dell'interessato e conferma la pronuncia della Corte d'Appello favorevole all'extradizione;
- 21 dicembre 2018: l'ufficio regionale dell'UNHCR competente per l'Italia invia una nota, in cui, richiamata la normativa convenzionale, unionale e nazionale vigente in tema di diritti dei rifugiati, rappresenta di "*confidare che il caso sarà valutato prendendo in considerazione gli obblighi internazionali e i diritti umani applicabili*", sostenendo, tra l'altro, che l'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati "*si applica anche ai casi di estradizione anche nei casi di richiedenti asilo*" e che "*l'articolo 7 del d.lgs. n. 25 del 2008 sancisce che il richiedente è autorizzato a rimanere nel territorio dello*

Stato fino alla decisione della commissione territoriale ... Tale previsione contiene solo alcune specifiche e limitate eccezioni, tra le quali non rientra la richiesta di estradizione”;

- 24 gennaio 2019: il Ministro firma il decreto di estradizione, nel quale, tra l’altro, osserva che *“il Governo della Federazione Russa ha offerto ufficiali e specifiche assicurazioni in ordine al trattamento penitenziario”* dell’estradando e che la di lui domanda di protezione internazionale avrebbe carattere pretestuoso, sia per il tempo in cui è stata presentata (12 novembre 2018, dunque a procedimento di estradizione abbondantemente in corso), sia per le motivazioni su cui è fondata (assunto intento di persecuzione politica indiretta degli ex datori di lavoro, con i quali, tuttavia, l’estradando, *“che ha oltretutto dichiarato di non essersi personalmente mai interessato di politica, non sarebbe stato legato da alcun particolare rapporto diverso da quello di lavoro dipendente”*);

- 25 gennaio 2019: la competente Commissione territoriale rigetta la richiesta di protezione internazionale avanzata dall’appellato;

- 8 febbraio 2019: viene eseguita materialmente l’extradizione;

- 22 febbraio 2019: l’appellato ricorre avverso la decisione della Commissione territoriale;

- 2 dicembre 2019: il competente Tribunale, con decisione rimasta inoppugnata, in riforma della decisione della Commissione, riconosce all’appellato il diritto alla protezione sussidiaria.

3. Orbene, nell’impugnazione avanti il T.a.r. per il Lazio del decreto ministeriale di estradizione l’odierno appellato ha lamentato, con un unico complesso motivo, vizi di violazione di legge ed eccesso di potere.

3.1. L’appellato, in sostanza, ha sostenuto che:

- allorché l’extradizione non sia disposta in esecuzione di un mandato di arresto europeo, il richiedente la protezione internazionale avrebbe diritto, ai sensi del d.lgs. n. 25 del 2008, di soggiornare sul territorio nazionale sino a che la propria domanda non sia definitivamente decisa anche in sede giurisdizionale, laddove, in sede amministrativa, la competente Commissione territoriale si sia espressa in senso a lui sfavorevole;

- il pericolo di trattamenti disumani e degradanti nello Stato richiedente l’extradizione non potrebbe essere escluso sulla mera base di rassicurazioni fornite per via diplomatica da detto Stato.

3.2. L’Amministrazione della giustizia si è costituita con mero atto di stile.

3.3. Con la sentenza indicata in epigrafe il T.a.r. ha accolto il ricorso.

3.4. Il T.a.r., in particolare, ha sostenuto che:

- in rito, benché il ricorrente sia stato già estradato, permarrebbe comunque l’interesse al ricorso, *“sia per la ragione che le questioni afferenti l’eseguibilità del giudicato si pongono a valle del giudizio, sia perché rientra nella discrezionalità della parte ricorrente vittoriosa la decisione di chiedere l’esecuzione coattiva del giudicato”*;

- nel merito, ai sensi del d.lgs. n. 25 del 2008 il richiedente la protezione internazionale avrebbe *“un diritto soggettivo perfetto”* a rimanere sul territorio nazionale sino alla definizione del procedimento (quale *“corollario del divieto di espulsione e di rinvio al confine sancito dall’art. 33, comma 1, della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati”*), allorché, come nella specie, la domanda di estradizione sia stata avanzata da Stati non appartenenti all’Unione europea;

- *“le eventuali rassicurazioni che siano fornite in via diplomatica dallo Stato verso il quale lo straniero dovrebbe essere allontanato non possono ritenersi sufficienti a paralizzare il diritto dello straniero a non essere allontanato sino alla decisione della Commissione territoriale, non fosse che per il fatto che una tale eventualità non è contemplata tra le fattispecie di deroga di cui all’art. 7, comma 2, del D. L.vo n. 25/2008, la cui elencazione deve ritenersi tassativa, tenuto conto che è limitativa di un diritto strumentale alla tutela dei diritti umani”*;

- il giudizio di manifesta infondatezza della domanda di protezione *“non può prescindere da una specifica declaratoria da parte della Commissione territoriale”* e non potrebbe essere formulato autonomamente dal Ministro;

- oltretutto, *“il Ministero non ha tenuto in minima considerazione l’eventualità che il ricorrente volesse proporre impugnazione avverso il provvedimento negativo della Commissione territoriale, impugnazione che ... di diritto avrebbe sospeso l’efficacia esecutiva della decisione negativa della Commissione, prorogando temporalmente il diritto del ricorrente di non refoulement”*.

4. Il Ministero ha interposto appello, affidato ad un unico mezzo, con cui, in sintesi, sostiene che:

- il procedimento di estradizione avrebbe natura bifasica e in quella giurisdizionale sarebbe già istituzionalmente valutato il rispetto dei diritti umani, *“talché vi è già una sede appositamente deputata per far valere le questioni sottese alla domanda di protezione internazionale”*;

- “in tal senso si è più volte pronunciata la Suprema Corte di Cassazione, chiarendo che tra procedimento di protezione internazionale e procedimento di estradizione non v'è alcun rapporto di pregiudizialità, nonché conseguentemente stabilendo che il primo procedimento non determina la sospensione del secondo”, né, rispetto ad esso, ha carattere pregiudiziale;
- ai sensi dell'art. 708 c.p.p., “il Ministro della giustizia è chiamato ad assumere decisione sulla domanda di estradizione entro il termine di 45 giorni dal deposito della sentenza della Corte di cassazione”, pena la liberazione dell'estraddando, per cui, nella specie, il decreto doveva essere improrogabilmente emesso entro il 27 gennaio 2019;
- anche la vigente normativa comunitaria (si cita la direttiva 2005/85/CE) confermerebbe queste conclusioni;
- infine, la natura di alta amministrazione propria del decreto di estradizione limiterebbe corrispondentemente l'ampiezza del sindacato giurisdizionale.

4.1. L'appellato, inizialmente costituitosi con atto di stile, ha depositato, in vista della trattazione del ricorso, note di udienza, in cui, fra l'altro, ha rappresentato che la direttiva 2005/85/CE citata dal Ministero sarebbe stata abrogata dalla successiva direttiva 2013/32/UE.

4.2. Il ricorso è stato introitato in decisione alla pubblica udienza del 27 maggio 2021.

5. L'appello dell'Amministrazione è fondato.

6. Preliminarmente, il Collegio evidenzia la natura di alta amministrazione del decreto di estradizione passiva, con il quale il Ministro valuta, in base a considerazioni di ampio respiro inerenti ai rapporti internazionali della Repubblica, l'an dell'extradizione.

6.1. In altre parole, mentre nella fase giurisdizionale campeggia l'interesse dell'estraddando alla tutela dei propri diritti fondamentali (di qui, appunto, la natura giurisdizionale della fase), nella successiva fase amministrativa, che si apre solo a seguito della sentenza definitiva favorevole all'extradizione, viene in rilievo l'interesse dello Stato alla cura dei rapporti diplomatici ed internazionali con gli altri Stati: tale interesse è affidato alla valutazione del Ministro della giustizia, la cui decisione, frutto di ampia discrezionalità, è sindacabile in giudizio solo per macroscopica e grossolana illogicità o palese travisamento dei fatti, impingendo altrimenti il Giudice amministrativo in scelte istituzionalmente rimesse in via esclusiva all'autorità di governo (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, n. 3286 del 2007; v. anche, successivamente, sez. IV, n. 2868 del 2020).

7. Orbene, proprio la presenza, nella normativa di settore, del necessario scrutinio dell'Autorità giurisdizionale circa il rispetto dei diritti fondamentali dell'estraddando determina l'indifferenza del procedimento di estradizione rispetto all'eventuale procedimento di protezione internazionale parallelamente attivato dall'interessato.

7.1. L'ordinamento, in sostanza, contempla già un presidio giurisdizionale pienamente idoneo a garantire i diritti dell'estraddando, che vengono deliberati dapprima dalla Corte d'appello, quindi, eventualmente, anche dalla Corte di cassazione, per di più competente in via eccezionale “anche per il merito” (art. 706 c.p.p.).

7.2. Del resto, ad argomentare diversamente si avrebbe una situazione insostenibile da un punto di vista logico, prima ancora che giuridico.

7.3. Invero, la Cassazione dapprima potrebbe essere chiamata a pronunciarsi, in sede penale, ai sensi dell'art. 706 c.p.p., quindi potrebbe nuovamente essere chiamata a decidere, stavolta in sede civile, sul decreto del Tribunale con cui viene definito il ricorso avverso la decisione della commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.

7.4. Questa duplice, diacronica ed ancipite cognizione, da parte della Cassazione, di un affare essenzialmente unitario colliderebbe frontalmente con ogni canone esegetico.

7.5. Inoltre, il principio costituzionale di ragionevole durata del processo deve intendersi non in senso atomistico e, per così dire, granulare, ossia riferito al singolo episodio giurisdizionale in sé considerato, bensì con riguardo all'intera vicenda contenziosa sostanzialmente unitaria, pur se formalmente articolata in plurime controversie, che deve essere definita nel suo complesso entro un termine ragionevole.

7.6. Ancora, non possono non citarsi il principio del *ne bis in idem* ed il carattere strutturalmente scarso della risorsa giustizia, che, per tale motivo, non può, in ossequio ai principi desumibili dall'art. 111 Cost., essere dispersa.

8. Quanto, poi, all'art. 7, comma 2, d.lgs. n. 25 del 2008, recante le ipotesi eccezionali in cui non si applica il principio generale affermato dal comma 1, secondo il quale “il richiedente è autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato fino alla decisione della Commissione territoriale”, si osserva quanto segue.

8.1. La disposizione è, a ben vedere, dettata con esclusivo riferimento alla procedura di protezione internazionale in sé considerata: la disposizione, in altre parole, reca le eccezioni per così dire “interne” al

micro-sistema normativo *de quo*, enucleando i casi in cui la permanenza del richiedente nel territorio dello Stato non è garantita nelle more del procedimento.

8.2. La disposizione, tuttavia, deve *naturaliter* armonizzarsi con le più ampie previsioni recate dall'ordinamento giuridico in cui è inserita ed in cui vive: in particolare, deve armonizzarsi con la disciplina in tema di estradizione, la cui cogenza, del resto, il d.lgs. n. 25 del 2008 non affievolisce né limita in alcun modo.

8.3. Più in generale, l'assunto della sussistenza di un nesso di pregiudizialità fra procedimento di estradizione e procedimento di protezione internazionale è privo di qualsivoglia aggancio normativo (cfr. *amplius*, sul punto, Cass. pen., sez. VI, 26 giugno 2020, n. 19392; 8 luglio 2019, n. 29910), tanto più necessario ove si ponga mente al fatto che la disciplina in tema di estradizione è volta all'implementazione della cooperazione internazionale in tema di repressione dei crimini, nella specie oltretutto cristallizzata in puntuali previsioni di diritto internazionale pattizio (cfr. *infra*, sub § 11.1.2).

8.4. In ottica teleologica, peraltro, non vi è alcuna ragione di ipotizzare un cumulo delle due procedure, posto che i valori tutelati dalla normazione in tema di protezione internazionale sono già oggetto di delibazione giurisdizionale nell'ambito del procedimento di estradizione, sì che non si determina alcun vuoto di tutela.

8.5. Peraltro, nella specie la commissione territoriale ha ritualmente dato atto della pendenza del giudizio di estradizione, i cui atti, per di più, sono stati prodotti dallo stesso richiedente in allegato alla domanda di protezione internazionale; specularmente, il Ministro ha considerato la pendenza del procedimento di protezione internazionale.

9. Sotto altro profilo, la direttiva 2013/32/UE - peraltro citata dall'appellato a sostegno delle proprie prospettazioni solo nelle note di udienza da ultimo depositate, il che rende di per sé inammissibile la censura, ai sensi dell'art. 104 c.p.a. - stabilisce all'art. 9 che:

- *“i richiedenti sono autorizzati a rimanere nello Stato membro, ai fini esclusivi della procedura, fintantoché l'autorità accertante non abbia preso una decisione”* (paragrafo 1);
- *“gli Stati membri possono derogare a questa disposizione solo se l'interessato presenta una domanda reiterata ai sensi dell'articolo 41, o se essi intendono consegnare o estradare, ove opportuno, una persona in altro Stato membro in virtù degli obblighi previsti da un mandato di arresto europeo o altro, o in un paese terzo, o presso un giudice o un tribunale penale internazionale”* (paragrafo 2);
- *“gli Stati membri possono estradare un richiedente in un paese terzo ai sensi del paragrafo 2 soltanto se le autorità competenti hanno accertato che la decisione di estradizione non comporterà il «refoulement» diretto o indiretto, in violazione degli obblighi internazionali e dell'Unione di detto Stato membro”* (paragrafo 3).

9.1. Orbene, sul punto è agevole osservare che:

- il paragrafo 1 precisa espressamente che l'autorizzazione *ex lege* a rimanere nel territorio dello Stato vale *“ai fini esclusivi della procedura”*, ossia impregiudicate le esigenze rivenienti da distinte e concorrenti “procedure”, quale ben può essere quella di estradizione; il paragrafo, in altre parole, non stabilisce un diritto soggettivo perfetto in capo al richiedente, ma individua un mero limite interno alla disciplina *de qua*, come tale intrinsecamente inidoneo a travolgere eventuali diverse esigenze derivanti da concorrenti procedure;
- il paragrafo 2 cita espressamente, quale deroga che gli Stati possono prevedere, la consegna ad uno Stato “terzo”, ossia non membro dell'Unione;
- il paragrafo 3 subordina la possibilità di estradare un richiedente la protezione, all'accertamento che la decisione di estradizione stessa non ne violi i diritti fondamentali stabiliti in via convenzionale ed unionale, che è proprio ciò cui mira la fase giurisdizionale del procedimento di estradizione.

9.2. La natura *self-executing* della direttiva, peraltro, ne lascia ipotizzare l'applicazione diretta o, comunque, induce una corrispondente esegesi unionalmente orientata della disciplina nazionale di cui al citato art. 7 d.lgs. n. 25 del 2008.

10. Con specifico riferimento al diritto interno, infine, si evidenzia che l'art. 708, commi 1 e 2, c.p.p. prevede un termine perentorio di quarantacinque giorni per l'emanazione del decreto di estradizione a seguito di una sentenza favorevole all'extradizione, decorso il quale l'interessato deve essere posto in libertà.

10.1. La disposizione non prevede alcuna eccezione per il caso di pendenza di procedimento di protezione internazionale: ciò significa che la pendenza di tale procedimento non ha, ai fini *de quibus*, alcun rilievo, posto che, altrimenti, la mera formulazione di una domanda di protezione internazionale sarebbe sufficiente a determinare la rimessione in libertà dell'estradando, con surrettizio annichilimento del potere ministeriale.

10.2. Analogamente, il comma 5 della disposizione enuclea un termine di quindici giorni, decorrente dall'emanazione del decreto di estradizione, per l'esecuzione materiale dell'extradizione stessa, enucleando

una sola specifica eccezione (la sospensione in via cautelare del decreto ministeriale) la cui stessa previsione dimostra, *a contrario*, la generale cogenza, in tutti gli altri casi, della disposizione.

10.3. Tale considerazione, peraltro, lumeggia la ritualità della procedura seguita nella specie dal Ministero, che ha dapprima emanato il decreto di estradizione e, quindi, consegnato materialmente l'estraddando alla Federazione Russa nel doveroso rispetto dei cennati termini rispettivamente di quarantacinque e quindici giorni.

11. *A latere* di tali considerazioni, già di per sé dirimenti, il Collegio svolge, altresì, le seguenti osservazioni.

11.1. La richiesta di protezione internazionale è nata, nella specie, in dipendenza ed a seguito del procedimento di estradizione, in particolare della pronuncia della Corte d'appello: in altri termini, la richiesta di protezione non è originaria, ma derivata ed è conseguita proprio all'esito sfavorevole del giudizio di estradizione dinanzi alla Corte di appello.

11.1.1. Sarebbe, pertanto, incongruo ritenere che una tale procedura causalmente "derivata" possa condizionare il previo giudizio "derivante".

11.1.2. Peraltro, l'interessato si trovava volontariamente in Italia in vacanza, dunque non può supporre alcuna lesione dei suoi diritti, posto oltretutto il vincolo convenzionale riveniente dalla Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957 (ratificata dall'Italia e dalla Federazione Russa), il cui art. 1 dispone che *"le Parti Contraenti s'impegnano a consegnarsi reciprocamente, secondo le norme ed alle condizioni determinate negli articoli seguenti, le persone che sono perseguite per un reato o ricercate per l'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza, dalle autorità giudiziarie della Parte richiedente"*.

11.2. La discrezionalità ministeriale nel deliberare se concedere l'extradizione, trattandosi di potere di alta amministrazione, ha un ampio perimetro e ben può protendersi a valutare, tra l'altro, sia la prospettica tutela dei diritti dell'estraddando da parte dello Stato richiedente (le cui *"ufficiali e specifiche"* rassicurazioni in proposito non possono che essere veicolate per via diplomatica, trattandosi nella specie di rapporti formali fra Entità sovrane), sia la complessiva condotta procedimentale dell'estraddando stesso (quale indice da cui desumere la possibile sussistenza di ragioni di opportunità contrarie all'extradizione).

11.3. Infine, l'UNHCR non ha né il potere di dare l'interpretazione autentica della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati, né il potere di sindacare in forma vincolante l'applicazione, né, tanto meno, il potere di interpretare la normativa nazionale, ma può soltanto, come per vero fatto nella specie, invitare gli Stati al rispetto del diritto internazionale pattizio, nell'esercizio di una funzione di generale *"sorveglianza"* priva di un contenuto concretamente dispositivo (arg. *a contrario* dagli articoli 35 e 36 della Convenzione stessa).

12. In conclusione, per le esposte ragioni l'appello merita accoglimento: in riforma dell'impugnata sentenza, pertanto, deve rigettarsi il ricorso di prime cure.

13. Possono compensarsi le spese del doppio grado di giudizio, attesa la novità e la complessità delle questioni.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, rigetta il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità dell'appellato, nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificarlo.

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 27 maggio 2021, svoltasi da remoto ai sensi dell'art. 25 d.l. n. 137 del 2020, con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere, Estensore

Alessandro Verrico, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luca Lamberti

Vito Poli

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.