

Decreto legislativo 3 ottobre 2017 n. 149

LA CONSEGNA DEI RICERCATI

Eugenio Selvaggi

Estradizione passiva: Ministro vincolato a criteri se consegna

Il vecchio articolo 697 del codice di procedura penale, dedicato all'extradizione e ai poteri del Ministro della Giustizia risulta ampiamente modificato dal Dlgs 149/2017 e la chiave di lettura è quella di assegnare al Guardasigilli ampi poteri in tema di accoglimento o rifiuto della richiesta di estradizione.

Estradizione e la discrezionalità vincolata del Ministro

Non che il Ministro prima non l'avesse ma, appunto, era implicita nel fatto che l'extradizione viene considerata come un atto che impegna i rapporti tra Stati (tra Governi) e quindi connotata da aspetti di discrezionalità politica, anche se la fase precedente è, nella maggior parte degli ordinamenti dei Paesi che la riconoscono, nelle mani dell'autorità giudiziaria. La sola ipotesi in genere ammessa quasi universalmente quale facoltà esclusiva del potere politico è quella in cui la persona richiesta in estradizione abbia prestato il consenso a essere consegnata.

Naturalmente questa facoltà di rifiutare l'extradizione attribuita al potere esecutivo trova un limite inderogabile (pena la violazione di un obbligo convenzionale) quando tra due Paesi vi sia un trattato o

Il legislatore ha modificato la norma in qualche modo ampliando i poteri del Ministro ma, al tempo stesso, disegnandone i confini. In particolare, assume rilievo l'espressa previsione, quali parametri per esercitare il rifiuto di estradare, quelli della gravità del fatto, della rilevanza degli interessi lesi dal reato e delle condizioni personali della persona ricercata.

una convenzione: in tali casi è lo stesso strumento convenzionale che contempla casi di rifiuto, che non possono essere interpretati analogicamente ma sono di stretta interpretazione. Però, quando non vi è trattato o convenzione allora il potere del ministro si amplia e, essendo in tali casi il rapporto improntato alla cortesia internazionale e alla reciprocità, prevalgono valutazioni di tipo essenzialmente politico.

Si porta ad esempio un vecchio rifiuto (il Ministro della Giustizia era Roberto Castelli, nel caso Toomassian) opposto a una richiesta avanzata dalla Repubblica dell'Iran nei confronti di un cittadino iraniano, di religione cristiana, ricercato per truffa; in tale occasione il nostro Ministro rigettò la domanda assumendo che la detenzione sofferta in Italia in vista dell'extradizione doveva ritenersi compensativa di quella che avrebbe eventualmente potuto essere inflitta nel processo nel suo Paese.

Adesso, invece, il legislatore ha modificato la norma in qualche modo ampliando i poteri del mini-

stro ma, al tempo stesso, disegnandone i confini. In particolare assume significativo rilev
l'espressa previsione, quali parametri per esercitare il rifiuto di estradare, quelli della gravità del fatto, della rilevanza degli interessi lesi dal reato e delle condizioni personali della persona ricercata. Si tratta a ben vedere di un (riuscito) tentativo di trovare un punto di equilibrio tra considerazioni *favor rei* ed esigenze di giustizia (di cooperazione con lo Stato nel fare giustizia). Allo stesso modo viene esplicitamente richiamata la condizione della reciprocità, per vero ritenuta implicita a livello internazionale nel sistema estradizionale; al riguardo potrebbe porsi la domanda se questa condizione si imponga anche nel caso di convenzioni e trattati internazionali che non la prevedano espressamente; la risposta sembra dovere essere quella negativa anche se l'esperienza storica ci consegna casi che paiono condurre a diversa conclusione: si pensi al rifiuto opposto dal regno Unito alla Spagna con riferimento all'extradizione di

PYVLMWCC04 - © Gruppo 24ORE RIPRODUZIONE RISERVATA

Pinochet. Parimenti resta (ma contenuta nel nuovo comma 1-bis) la compromissione della sovranità, della sicurezza e di altri interessi nazionali quale elemento che giustifica una risposta negativa del ministro che, in tali casi, non trasmetterà la domanda all'autorità giudiziaria provvedendo direttamente al rifiuto; insomma, il blocco da parte del ministro della consegna viene anticipato, per evidenti ragioni di economia processuale. Altra questione che potrebbe porsi è se i detti criteri stabiliti per l'esercizio del potere del ministro possano essere utilizzati anche dall'autorità giudiziaria che sia stata investita. La risposta sembrerebbe essere negativa anche in tale caso, trattandosi di valutazioni che pertengono al potere politico; residua quella delle condizioni personali dell'interessato ma questa ipotesi è espressamente prevista, ora, alla lettera c-bis dell'articolo 705, comma 2, che prevede che la corte di appello rifiuti l'extradizione «se ragioni di salute o di età comportino il rischio di conseguenze di eccezionali gravità per la persona richiesta».

Il ruolo del procuratore generale per le richieste di informazioni suppletive

Rispondono invece alle direttrici di economia processuale e speditezza le modifiche che consentono al procuratore generale di inoltrare direttamente all'autorità straniera eventuali richieste di informazioni suppletive, se ciò è previsto da convenzioni e il termine di trenta giorni in sostituzione del precedente di tre mesi per presentare la requisitoria alla Corte di appello.

I poteri e le attività del presidente della Corte di appello

Il comma 3 dell'articolo 716 del Cpp, sui poteri e le attività in capo al presidente della Corte di appello a seguito dell'arresto della persona ricercata da parte della polizia giudiziaria, è stato modificato in un duplice senso. Innanzitutto il termi-

Per le informazioni suppletive gioca un ruolo fondamentale il procuratore generale

ne per la convalida dell'arresto è fissato «entro le successive quarantotto ore», là dove la precedente disposizione indicava «novantasei ore»; questo termine, in linea con quanto espressamente indicato nell'articolo 13 della Costituzione venne ritenuto (si veda la Relazione al codice di rito) pertanto conforme alla Carta fondamentale; tuttavia il fatto che sia stato riportato alla scansione ordinaria 48 + 48 ore consente di evitare che vi siano situazioni in cui quel termine presente in costituzione, pure se formalmente rispettato, conseguiva a un allungamento del primo termine anche oltre alle 48 ore.

La seconda modifica richiede qualche precisazione: è stata introdotta la condizione della ricorrenza dei «presupposti per l'applicazione di una misura coercitiva» disposta dal presidente della Corte di appello. Questo potrebbe fare pensare che il legislatore abbia introdotto la condizione della sussistenza di tutti presupposti previsti

dal codice per l'applicazione delle misure cautelari personali. In realtà così non è (la conseguenza sarebbe stata che sarebbe stato precluso disporre, conformemente alla legge previgente, a fini estradizionali la misura, mettiamo, per il reato di truffa semplice).

Il che, invece, non è perché restano ferme le eccezioni previste nell'articolo 714, comma 2, del Cpp che stabilisce l'inapplicabilità, nell'estradizione, delle condizioni di applicabilità delle misure (articoli 273 e 280 del Cpp, che stabiliscono l'irrelevanza della pena edittale prevista per il reato per cui è richiesta la consegna); in sostanza è stata ribadito - conformemente alla giurisprudenza della cassazione e al dato testuale offerto dal previgente articolo 714 del Cpp - che devono sempre ricorrere le esigenze cautelari.

Risponde, però, a un'esigenza di garanzia la previsione che il presidente della Corte non si limiti a identificare la persona e a raccogliergli l'eventuale consenso ma procede anche al suo interrogatorio: in quella sede l'interessato potrà rappresentare elementi che potrebbero indurre a disporre un'immediata liberazione. Non presenta invece una novità la previsione (comma 2-bis dell'articolo 717 del Cpp) che prevede l'irrevocabilità del consenso: tale norma era in realtà contenuta nell'articolo 205-bis delle disposizioni di attuazione al Cpp (introdotto con la legge 367/2001).

Ragioni di semplificazione, poi, giustificano l'attribuzione alla sola Corte di appello di Roma la competenza ad autorizzare il transito sul territorio nazionale delle persone soggette a estradizione (prima a decidere erano le diverse Corti di appello competenti per territorio).

Estradizione attiva: recepito il principio di specialità

In materia di estradizione attiva (quella richiesta allo Stato estero) le modifiche sono state assai minori dal punto di vista quantitativo ma sono invece di assai innovative sul piano qualitativo; proprio per questo solleveranno probabilmente qualche critica.

La modifica più rilevante riguarda l'operatività del principio di specialità. Questo è il principio che fa divieto allo Stato che ha ottenuto l'extradizione di arrestare e giudicare la persona consegnata per fatti anteriori non compresi nella richiesta di estradizione e che, quindi, non sono stati valutati dallo Stato che ha estradato. Le ragioni di tale regola, che è riconosciuta a livello internazionale e che compare comunque in tutte le convenzioni e trattati in materia, è evidente: uno Stato potrebbe ben avanzare una richiesta di estradizione facendo riferimento solo ad alcuni reati (quelli per i quali ritiene che lo Stato richiesto nessuna obiezione opporrà) tacendo invece altri reati per i quali paventi invece un rifiuto (ad esempio, reati di natura politica o comunque motivati da ragioni politiche).

Così agendo lo Stato porrebbe in essere un comportamento in violazione del principio di buona fede che sovrintende ai rapporti internazionali: è come se "truffasse" lo Stato richiesto. Ove un fatto-reato dovesse emergere successivamente alla consegna, lo Stato deve avanzare una domanda di "estensione dell'extradizione" (e vale segnalare che in tali caso, non essendo la persona più presente nel territorio di quello Stato, la procedura è in genere più semplice). Ora, la dottrina e la giurispru-

LE SEZIONI UNITE DI RIFERIMENTO

Estradizione - Rapporti giurisdizionali - Autorità straniera - Estradizione dall'estero - Convenzione europea di estradizione - Legge 300/1963 - Principio di specialità - Imputato - Fatti commessi prima della consegna - Azione penale - Inibizione. (Cp, 346 e 405; Legge 300/1963, Convenzione europea di estradizione, articoli 12 e 14.1, lettera a))

In tema di rapporti giurisdizionali con autorità straniera, la disposizione di cui all'art. 14.1 della Convenzione europea di estradizione, resa esecutiva in Italia con legge 30 gennaio 1963, n. 300 secondo cui la persona estradata non può essere perseguita, giudicata o arrestata in vista dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza, né sottoposta a qualunque altra restrizione della sua libertà personale per un qualsiasi fatto anteriore alla consegna diverso da quello che ha dato luogo all'extradizione, deve essere intesa nel senso che per i fatti diversi da quelli per i quali è stata concessa l'extradizione e commessi prima della consegna è inibito l'esercizio dell'azione penale, salvo che sia sopravvenuta l'extradizione suppletiva disciplinata dagli artt. 12 e 14.1, lett. a), ovvero si sia verificata una delle cause di estinzione dell'extradizione previste dall'art. 14.1, lett. b), della Convenzione predetta, atteso che la clausola di specialità si configura come introduttiva di una condizione di procedibilità, la cui mancanza costituisce elemento ostativo all'esercizio dell'azione penale nelle forme tipiche fissate dall'art. 405 cod. proc. pen., anche se non impedisce il compimento degli atti di indagine preliminare necessari ad assicurare le fonti di prova, eventualmente mediante il ricorso all'incidente probatorio (art. 346 cod. proc. pen.), l'esercizio dei poteri interruttivi della prescrizione purché compatibili con la fase antecedente all'esercizio dell'azione penale, nonché l'archiviazione della notizia di reato, che per sua natura resta estranea alla fase processuale. (In applicazione di tale principio la Corte ha annullato senza rinvio la sentenza con la quale il giudice di merito aveva disatteso l'eccezione di improcedibilità formulata dall'imputato e pronunciato condanna per un reato diverso da quello in ordine al quale era stata concessa l'extradizione sul rilievo, ritenuto erroneo, che il principio di specialità operi esclusivamente come limite alla possibilità di restrizione della libertà personale, anche in sede esecutiva, della persona estradata e non anche con riferimento alla possibilità di sottoporre la stessa a procedimento penale per fatti diversi da quelli contemplati nell'extradizione).

› Corte di cassazione - Sezioni Unite penali - Sentenza 28 febbraio-24 maggio 2001 n. 8

denza (Cassazione, sezioni Unite 28 febbraio 2001, Ferrarese, Ced 218767) ha ricostruito il principio di specialità come determinante una condizione di procedibilità: come dice ad esempio la norma contenuta nella Convenzione europea di estradizione del 1957, la

persona non potrà essere perseguita, arrestata o giudicata o detenuta per un fatto anteriore non compreso nella richiesta di estradizione.

La giurisprudenza della Cassazione ha, sulla falsariga della terminologia adoperata dall'articolo 14

della Convenzione europea, ritenuto che quelle espressioni coprissero l'intera vicenda giudiziaria: le indagini preliminari, il giudizio, l'esecuzione della sentenza. In realtà non è così perché l'espressione "perseguita", che è traduzione delle espressioni inglese «*prosecuted*» e francese «*poursuivi*» (le uniche lingue ufficiali del Consiglio d'Europa) sono equivalenti al "rinvio a giudizio" e quindi non comprendono le indagini preliminari, fermo restando che resta esclusa la possibilità di arresto (e quindi anche quella di imporre misure cautelari personali). Questo è tanto vero che proprio dal Consiglio d'Europa arriva una conferma di interpretazione "autentica": è infatti stato approvato il Quarto protocollo alla Convenzione del 1957 (e l'Italia l'ha firmato il 23 gennaio 2013, senza averlo ancora ratificato) che espressamente prevede la possibilità di svolgere le indagini preliminari. Ora la modifica dell'articolo 721 («Principio di specialità») prevede che il processo (non il procedimento) sia sospeso fino a che non sia stata concessa dallo Stato richiesto l'estensione dell'extradizione oppure - e questo costituisce un *novum* - quando l'interessato abbia prestato consenso ad essere estradato.

La novità non è di poco conto: basti pensare che la Convenzione europea di estradizione del 1959 non prevede che il consenso della persona renda inapplicabile il principio di specialità. Secondo la regola generale, internazionalmente riconosciuta, la specialità mira a tutelare la sovranità statale; insomma è preordinata a tutelare, come già detto, l'interesse dello Stato richiesto dell'extradizione. È per questo che il fatto che la persona consegnata abbia espresso il proprio consenso a ri-

nunciarsi non vale. Tuttavia da più parti, sia in giurisprudenza che in dottrina, la regola della specialità è vista (anche) come proiezione di un diritto individuale del soggetto coinvolto nel procedimento estradizionale; ecco allora che la modifica ora introdotta dal legislatore sembra assecondare questa impostazione. Se è così,

Altra modifica rilevante
è la piena
operatività
del principio
di specialità

deve guardarsi con favore a questa opzione legislativa: se pure in contesti diversi quali l'Unione europea e il Consiglio d'Europa, dove i legami tra gli Stati che ne sono parte si fondano anche su una condivisione di fondamentali principi giuridici, può ritenersi giustificata una prevalenza data agli interessi degli Stati (tanto più che la Carta dei diritti e la Cedu sono lì ad assicurare la tutela di diritti fondamentali) può di converso concludersi che nei rapporti con Paesi terzi, magari proprio là dove può non esserci un trattato a governare il rapporto, particolare rilievo sia dato al consenso espresso dall'interessato (consenso che, è bene ricordarlo, deve essere libero e informato). Resta però, e qui sta un'ulteriore novità, questa volta *favor rei*, che ben possono essere svolte indagini e attività probatoria che conduca a una sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere e, naturalmente, a un provvedimento di ar-

chiviazione); per tali ragioni non è impedito il compimento di atti urgenti o l'assunzione di prove, anche con il ricorso all'incidente probatorio (la giurisprudenza basata sulla sentenza Ferrarese consentiva solo il compimento di atti urgenti ai sensi dell'articolo 346 del Cpp, che prevede appunto gli atti urgenti in caso di mancanza di condizione di procedibilità).

Del tutto nuovo è l'articolo 721-bis: prevede la possibilità di disporre una misura cautelare personale quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in relazione a fatti anteriori che sarebbero coperti dal principio di specialità e ciò al fine di avanzare la richiesta di estensione dell'extradizione, che richiede, come è noto, l'esistenza di provvedimento restrittivo della libertà personale. L'ordinanza che la dispone, però resta sospesa fino a che sia concessa l'estensione dell'extradizione. Detto che questa disposizione presenta caratteri di assoluta novità è pure da dire che essa si allinea a una innovazione introdotta in sede di revisione della Convenzione europea di estradizione del 1957 con il Quarto Protocollo addizionale. La modifica era stata proposta dalla delegazione della Repubblica slovacca che aveva addotto casi concreti che evidenziavano l'opportunità, quando non la necessità di disporre una misura cautelare, nei confronti di persona estradata, per gravi fatti anteriori, quando la misura posta a base della già ottenuta estradizione veniva a cessare; la nuova norma internazionale prevede l'efficacia della misura, destinata tuttavia a cadere se entro 48 ore dalla comunicazione, lo Stato che ha concesso l'extradizione vi si opponga (articolo 3 del Protocollo che modifica l'articolo 14 della Convenzione madre). ●