

Estradizione: strumento di cooperazione o di conflitto tra sovranità nazionali?

Considerazioni e casi pratici

Dr. Alberto Candi

(Avvocato generale presso la Corte d'appello di Bologna)

Dr.ssa Irene Milazzo

(Dottoranda in procedura penale presso l'Università di Bologna)

30 Settembre 2019



SOMMARIO:

I. Focus teorici sulla procedura di estradizione

II. Casi trattati dalla Procura Generale di Bologna

I. Focus teorici sulla procedura di estradizione

A) Revoca e sostituzione delle misure cautelari

Art. 718 c.p.p.: 1. La revoca e la sostituzione delle misure previste dagli articoli precedenti sono disposte in camera di consiglio dalla corte di appello o, nel corso del procedimento davanti alla Corte di cassazione, dalla corte medesima.

- **Udienza obbligatoria**, a differenza del MAE in cui, in assenza di analoga previsione e in presenza del richiamo al titolo I Libro IV contenuto nell'art. 9.5 l. 69/2005, si ritiene che il contraddittorio possa essere anche cartolare.
- **Cass. pen., SU, n. 26156/2003:** *«Il procedimento in camera di consiglio davanti alla Corte d'appello chiamata a deliberare sulla richiesta di revoca o sostituzione della misura coercitiva disposta nei confronti dell'estradando deve svolgersi nelle forme "partecipate" previste dall'art. 127 cod. proc. pen. e non secondo la procedura "de plano" stabilita in via ordinaria dall'art. 299 dello stesso codice».*
- Con la stessa sentenza si è altresì stabilito il principio per cui: *«La definizione della procedura di estradizione con decisione favorevole alla stessa non preclude il controllo giurisdizionale sulla richiesta di revoca o di sostituzione della misura coercitiva (...) purché la richiesta si fondi su motivi attinenti alla sopravvenuta inefficacia della misura o all'insussistenza delle esigenze cautelari».*

B) Consegne a «soddisfatta giustizia italiana»

Salvo che disponga una consegna temporanea, quando vi è un processo o una esecuzione interna, **il Ministro sospende** la consegna (art. 709 co. 1 ult. parte) e la **misura cautelare va revocata** (S.U. Stosic 2006). Per il **MAE invece decide la Corte** se sospendere o no (art. 24 l. MAE) e **nel caso di titolo detentivo interno concorrente** e che questa detenzione sia la sola esigenza interna da soddisfare, il **titolo a fini di consegna resta sospeso** e rivive quando cessa la detenzione interna (Cass. 7107/2009).

C) Sospensione del termine per la consegna

Art. 708 co. 5: termine per la consegna di quindici giorni, prorogabile di altri venti. Questo termine resta *«sospeso in caso di sospensione dell'efficacia della decisione del Ministro della giustizia da parte del competente giudice amministrativo e riprende a decorrere dalla data di deposito del provvedimento di revoca del provvedimento cautelare o del provvedimento con cui è accolto il gravame proposto avverso il provvedimento cautelare o della sentenza che rigetta il ricorso ovvero della decisione che dichiara l'estinzione del giudizio»*.

➡ Comma così sostituito dall'art. 5, comma 2, **L. 21 luglio 2016, n. 149**, per far fronte alla precedente prassi volta ad ottenere la scadenza dei termini di custodia cautelare tramite l'impugnazione, dinnanzi al TAR, del decreto ministeriale di estradizione. Una prassi favorita da Cass. Sez. 6, Sentenza n. 4338 del 30/12/2014, Francisci, per cui i termini di custodia continuavano a decorrere nonostante la sospensione dell'efficacia del decreto ministeriale.

II. Casi trattati dalla Procura Generale di Bologna

A) Estradizione e pena di morte

Caso T.

- Richiesta avanzata dagli USA (Pennsylvania) il 6 maggio 2013 a fini processuali per un fatto di uxoricidio.
- **Corte costituzionale, sent. n. 223/1996, Venezia:** aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 698.2 c.p.p. e dell'art. IX del vecchio Trattato di estradizione Italia-USA del 1983 per l'inadeguatezza della formula delle «sufficienti garanzie».
- **Nuovo Trattato bilaterale di estradizione Italia-USA del 2006** (applicazione interna di un trattato USA-UE del 2003), **art. IX** : elimina la formula delle «sufficienti garanzie» ed impedisce l'applicazione nel caso concreto della pena di morte («la Parte Richiesta può concedere l'extradizione a **condizione che la pena di morte non venga imposta** alla persona richiesta, o nel caso in cui per motivi procedurali la Parte Richiedente non potesse ottemperare a tale condizione, a condizione che la pena di morte se imposta non venga eseguita. Se la Parte Richiedente accetta l'extradizione alle condizioni del presente articolo, essa dovrà ottemperarvi.»).
- **Corte d'Appello di Bologna, sent. n. 11812/2013** del 17.07.2013: pronuncia favorevole all'extradizione, in quanto la nuova formulazione dell'art. IX del trattato comporta l'assoluta garanzia che, in caso di condanna, T. non sarà condannato a morte, in virtù del principio internazionalmente riconosciuto 'pacta sunt servanda'. È ritenuta, per lo stesso motivo, manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dalla difesa.

B) Estradizione e rischio di sottoposizione a tortura e trattamenti inumani o degradanti

1. Caso Pizzolato

- Richiesta di estradizione esecutiva dal Brasile (sentenza di condanna di Pizzolato a 12 anni e 7 mesi di reclusione emessa dal Supremo Tribunale Federale in data 17.12.2012, per i reati di peculato, corruzione passiva e riciclaggio nel procedimento c.d. «Mensalao»).
- Motivi adottati dalla **difesa** per contrastare la richiesta:
 - Illegittimità ed inammissibilità della domanda di estradizione: violazione del principio di reciprocità (doppia cittadinanza italo-brasiliana), motivi formali e prescrizione dei reati;
 - Mancato rispetto dei diritti fondamentali e dei diritti minimi di difesa: violazione del principio del giudice naturale (competenza del Tribunale Federale in virtù del concorso dell'estradando nel peculato commesso da un ministro); violazione del diritto ad un doppio grado di giudizio in materia penale; violazione del principio di imparzialità;
 - Rischio di trattamenti che configurino una violazione dei diritti fondamentali: condizioni delle carceri brasiliane; mancata applicazione della disciplina del reato continuato;
 - Natura politica dei reati per cui la persona è richiesta.
- **Corte d'Appello di Bologna** (sent. del 28 ottobre 2014) dichiara l'insussistenza delle condizioni per l'accoglimento della domanda in quanto vi è motivo di ritenere che Pizzolato sarebbe sottoposto a trattamenti di cui all'art. 698.1 c.p.p. in virtù della situazione carceraria del Brasile (come comprovata da rapporti di ONG quali Amnesty International e Human Rights Watch).

- **L'Autorità giudiziaria** aveva richiesto **rassicurazioni** dallo Stato richiedente in merito **alle condizioni del luogo di detenzione** in cui Pizzolato avrebbe scontato la pena. Garanzie offerte dal Governo Brasiliano:

- indicato il luogo di detenzione ('Ala vulnerabili' del carcere di Papuda);
- precisato il tipo di trattamento penitenziario (diverso dal normale circuito detentivo);
- espresso l'impegno a garantire e far rispettare i diritti fondamentali di Pizzolato.

Specifiche garanzie erano pervenute poi dal Procuratore Generale del Brasile («il PM adotterà le misure necessarie giudiziali e stragiudiziali, perché lo Stato brasiliano rispetti i diritti fondamentali dell'estradata Henrique Pizzolato, se egli sarà estradato dallo Stato italiano»).

La Corte d'Appello ha ritenuto tuttavia tali impegni dell'Autorità richiedente non sufficienti per ritenere una tangibile efficacia delle intraprese iniziative governative.

- Ricorso in Cassazione della Procura Generale e del difensore della Repubblica Federativa del Brasile.
- **Cassazione, Sez. VI, sentenza n. 10965 del 13 marzo 2015:** in rimessa della sentenza impugnata, afferma che il divieto di pronuncia favorevole ove si abbia motivo di ritenere che l'estradata verrà sottoposto a trattamenti crudeli, disumani o degradanti non opera qualora, pur in presenza di informazioni circa la violazione dei diritti fondamentali derivante da una diffusa e grave situazione di endemica violenza all'interno del sistema carcerario del Paese richiedente, le Autorità di quello Stato offrano specifiche assicurazioni in ordine alla sottoposizione del "consegnato" ad un trattamento diverso da quello previsto nell'ordinario circuito penitenziario, **tale da escludere radicalmente la possibilità di assoggettamento a maltrattamenti di qualsiasi natura.**

-> per la Cassazione, le assicurazioni fornite dal Brasile rispettano i requisiti stabiliti dalla **Corte EDU, sentenza Othman c. Regno Unito, n. 8139/2009**, così richiamata: «esse dovranno provenire da Stati fondati sulla rule of law, che ammettano il controllo diplomatico successivo sul loro rispetto e non abbiano in precedenza sottoposto la persona soggetta a consegna a trattamenti inumani; dovranno avere contenuto specifico e non vago; dovranno inoltre provenire da persone che hanno l'autorità per impegnare lo Stato richiedente.»

- La Cassazione accoglie inoltre anche il secondo motivo di ricorso della Procura Generale circa la mancanza della condizione di **doppia incriminabilità per il reato di riciclaggio**, qualificato dalla Corte territoriale come autoriciclaggio: l'art. 2.3 del trattato Italia-Brasile consente l'estradizione per i delitti per i quali non ricorra la doppia incriminabilità, laddove la consegna sia autorizzata per un delitto per il quale tale condizione ricorra (nella specie, corruzione e peculato). Spetta al Ministro decidere sul punto.

2. Richieste provenienti dalla Turchia

- Diversi casi di cittadini Turchi richiesti in estradizione. Problemi di accoglimento delle richieste, specie dopo il colpo di Stato tentato dall'opposizione nel luglio 2016.
- Sentenze della **Corte di cassazione** contrarie, specie negli ultimi tempi, all'extradizione verso la Turchia a causa del mancato rispetto, da parte di quel Paese, dei diritti umani fondamentali e dei pericoli di tortura e trattamenti degradanti e disumani in danno dei detenuti. Si segnala la n. **54467/2016** dalla Sesta sezione penale nel caso *Resneli Aydin* (prec. conforme: N. 33578 del 2015, Rv. 264873), la quale rimanda ad analoga decisione emessa il 22.9.2016 dalla Corte d'appello dello Schleswig-Holstein (Germania).
- Sentenza della **Corte EDU nel caso ALPARSLAN ALTAN c. TURCHIA** (decisione del 16.4.2019, definitiva il 9.9.2019): condanna della Turchia per violazione dell'art. 5 della CEDU (diritto alla libertà e sicurezza) per l'arresto di un giudice della Corte costituzionale turca, avvenuto grazie ad una interpretazione "estensiva" del concetto di "scoperta in flagranza di reato" ("*discovery in flagrante delicto*") con inosservanza dei principi di prevedibilità e certezza del diritto, nonché in totale assenza di un ragionevole sospetto di reato e di motivazione sufficiente per sottoporre l'accusato alla detenzione preventiva, al momento dell'arresto. Violazioni, queste, verificatesi nell'applicazione del diritto precedente i decreti emergenziali varati a seguito del colpo di Stato del luglio 2016; dunque nell'applicazione del diritto «ordinario».

- Onde valutare se la Turchia rispetti i diritti umani, è bene ricordare il caso, del gennaio 2017, che ha riguardato l'Avv. **Barbara Spinelli** del Foro di Bologna. La legale si era recata a Istanbul per partecipare come relatrice ad un convegno sui diritti umani. Giunta all'aeroporto è stata fermata e trattenuta senza motivazione per un giorno e, quindi, espulsa in quanto persona non gradita.
- Un caso attualmente all'attenzione della Corte d'appello di Bologna ha posto la questione della **portata vincolante**, per un Paese terzo, della **Decisione del Comitato ONU Contro la Tortura (CAT)**, che si sia già espresso sullo stesso caso. Nella specie, il CAT era intervenuto con riferimento alla stessa sentenza di condanna fatta valere dalla Turchia per la consegna da parte nostra. La pronuncia riguardava la Svizzera, dove vive l'estraddando, ed alla quale in precedenza era stata inoltrata analoga istanza di estradizione. Il Comitato aveva stabilito l'obbligo per la **Svizzera**, ai sensi dell'**articolo 3 della Convenzione contro la tortura**, di astenersi dall'estradare il ricercato verso la Turchia, a causa del rischio di tortura, ovvero di trattamenti disumani, in considerazione dei contatti del soggetto richiesto con membri del PKK, nonché per le deteriorate condizioni di salute, in specie mentale, ricollegabili a torture subite in passato nel Paese richiedente.
- La Procura generale si è espressa per il carattere **vincolante della Decisione del CAT anche per l'Italia**: abbiamo ratificato la Convenzione contro la tortura del 1984 con legge n. 498/1988 e, ai sensi dell'art. **22 della Convenzione**, l'Italia riconosce «*la competenza del Comitato ... a ricevere e considerare le doglianze provenienti da, o per conto, di individui soggetti alla propria giurisdizione che lamentano di essere vittime di violazioni da parte di Stati che hanno sottoscritto la convenzione*».

C) Estradizione e rischio di sottoposizione ad atti persecutori o discriminatori

Caso A. S.

- **Cittadina saudita e britannica**, appartenente a una famiglia nobile imparentata con i reali sauditi e coniugata con un cittadino italiano, del quale era in attesa di un figlio. Il padre, non accettando le scelte della figlia, l'aveva fatta prelevare dall'Egitto e condotta in Arabia Saudita, dove avrebbe dovuto sposare una persona scelta dalla famiglia.
- **Richiesta di estradizione processuale** in relazione al reato di **falso documentale**: l'accusata, per ricongiungersi al marito italiano, aveva sottratto ed indebitamente utilizzato il passaporto della sorella e falsificato un timbro.
- **Sentenza n. 13663/2013 della Corte d'Appello di Bologna** in data 19.12.2013: sulle conformi richieste della Procura Generale, la Corte pronunciò sentenza sfavorevole all'extradizione ex art. 698.1 c.p.p., ravvisando un rischio per l'accusata, se estradata, di essere sottoposta ad atti di discriminazione e persecuzione connessa al genere. Elementi a fondamento della decisione:
 - Rapporti di ONG quali Amnesty International e Human Rights Watch sulle scelte istituzionali dell'Arabia Saudita in relazione alle donne;
 - Nota dell'Ambasciata Britannica in Roma richiamante le conclusioni della Forced Marriage Unit britannica relative all'esame del caso di specie;
 - Condotta violenta e vessatoria del padre dell'estradata (il quale era l'autore della denuncia che aveva dato origine al procedimento *de quo*);
 - Concessione dell'asilo politico alla sorella dell'estradata in Canada.

➡ «indubbia strumentalità della denuncia che originava il processo rispetto alla volontà del padre di A. S. *(il quale ne aveva in passato organizzato il rientro forzato in patria)* di costringere la figlia a scelte da lui stesso operate in spregio ai più elementari principi di pari dignità tra i generi, in ciò avallato dalle regole e prassi vigenti nell'ordinamento di appartenenza.»

D) Estradizione e crimini contro l'umanità: il problema della prescrizione.

- Vari casi di richieste di estradizione rivolte all'Italia da parte di Stati del Sud America per reati commessi nel corso delle dittature degli anni '70, qualificati dai Paesi richiedenti quali **crimini contro l'umanità** (in quanto commessi nel contesto di attacchi estesi e sistematici contro la popolazione civile) imprescrittibili.
- **Trattati di estradizione** esigono che l'azione penale o la pena non siano prescritte per l'ordinamento dello Stato richiedente o dello Stato richiesto (v. ad es. l'art. 7, comma 1, lett. b) della Convenzione Italia-Argentina del 1987; l'art. 4 del Trattato Italia-Cile del 2016; l'art. 10 Conv. Eur. firmata a Parigi nel 1957).
- **Problema della mancanza di norme che tipizzino i crimini contro l'umanità nel nostro ordinamento**; necessità di riferirsi alle corrispondenti fattispecie previste nel nostro codice penale, imprescrittibili solo se punibili con l'ergastolo.

Due tesi si contrappongono.

- **Prima tesi:**

- **Caso Reverberi**, trattato dalla Corte d'appello di Bologna nel 2013 e definito dalla **Corte di cassazione** con sentenza **46634/14 del 17/7/2014**.

- L'Argentina chiedeva l'estradizione di un religioso italiano accusato del delitto di **concorso in tortura**. Il ricercato avrebbe partecipato al reato intervenendo nelle celle/stanze dove i prigionieri venivano torturati da personale delle forze dell'ordine nelle carceri destinate ai detenuti politici.

- Il **trattato con l'Argentina prevede, come motivo di rifiuto dell'estradizione, la prescrizione** (nel Paese richiedente o nel richiesto). **Il legislatore italiano** ha ratificato, con l. 498/1988 la Convenzione contro la tortura, ma **non aveva (ancora) previsto**, all'epoca, **la norma interna disciplinante lo specifico reato di tortura**. La fattispecie descritta era pertanto inquadrabile, per il nostro diritto, esclusivamente sotto le fattispecie di sequestro di persona e lesioni aggravate.

- La **Corte di cassazione** con sent. n. **46634 del 2014** ha confermato la decisione della Corte d'appello di Bologna (su conforme richiesta della Procura generale) sfavorevole alla estradizione, affermando il principio per cui **in assenza di norma interna disciplinante la specifica fattispecie di tortura, non si poteva ritenere l'imprescrittibilità del reato**. **Essendo le corrispondenti fattispecie interne** (artt. 582-583 e 605 c.p.) **prescritte, l'estradizione non era consentita**.

- **Seconda tesi:**

- Le norme internazionali che puniscono i **crimini contro l'umanità**, i crimini di guerra e il genocidio sono norme consuetudinarie con carattere di **jus cogens**. Entrano nel nostro ordinamento automaticamente **ex art. 10 Cost.** E' ormai **consolidata** la consuetudine internazionale circa **l'imprescrittibilità di tali crimini internazionali** (Conv. ONU '68; Conv. Europea '74; Art. 29 Statuto della Corte Penale Internazionale del 2002, ratificato dall'Italia).

- **Gli artt. 10 e 25 della Costituzione convivono e il secondo non impedisce, nei rapporti internazionali, la deroga al principio «nullum crimen, nulla poena sine lege».** Si veda infatti l'art. 7 comma 2 della **Convenzione EDU** che afferma: *«Il presente articolo non ostacolerà il giudizio e la condanna di una persona colpevole di una azione o di una omissione che, al momento in cui è stata commessa, costituiva un crimine secondo i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili».*
- Se, **nell'ambito dei rapporti internazionali**, vale questo principio, **a maggior ragione**, sempre in tale ambito, **vale l'imprescrittibilità dei reati cc.dd. di «diritto naturale»**, puniti anche in assenza di una formale fattispecie legale. L'imprescrittibilità, strettamente connessa al tipo di crimine, è **sancita dal diritto consuetudinario** generalmente riconosciuto dai Paesi civili.
- In **giurisprudenza** questa imprescrittibilità è affermata da:
 - Sentenza **Priebke** del Tribunale Militare di Roma del 22.07.1997; Corte di Cassazione, SU civili, **Ferrini**, n. 5044/2004; Corte EDU, **Kolk e Kislyiy c. Estonia**, 17 gennaio 2006 e Corte interamericana dei diritti umani, **Almonacid-Arellano c. Cile**, 26 settembre 2006.
- Ne consegue che, a prescindere dall'introduzione, nel diritto interno, di una fattispecie corrispondente allo specifico crimine contro l'umanità (nel caso citato, la tortura), **nei rapporti con gli altri Stati il crimine contro l'umanità, in quanto tale, obbliga lo Stato richiesto ad estradare**. Nei rapporti regolati da convenzioni internazionali, cioè, non c'è spazio per negare l'imprescrittibilità a questa tipologia di crimini.
- La tesi in esame è stata sostenuta dalla **Corte d'Appello de L'Aquila con decisione 4/4/2013 nel caso Malatto** (riformata dalla Cass. con sentenza 43170/2014) e dal Procuratore generale della Corte di cassazione, il quale, nello steso caso, si era pronunciato per la sussistenza delle condizioni per la estradizione.

- Giova ricordare, in punto di imprescrittibilità, quanto afferma la sentenza del Tribunale Militare di Roma nel **caso Priebke**: i crimini contro l'umanità, per la loro gravità, «costituiscono sempre un "vulnus" all'intima essenza dello Stato perché, a prescindere dai singoli, coinvolgono la popolazione, intesa quale elemento costitutivo del soggetto statale, e ciò, in una proiezione internazionalistica, ben giustifica il perpetuarsi dell'interesse a punire».
- È, anche, **in gioco lo stesso diritto alla difesa delle vittime dei crimini contro l'umanità, diritto fondamentale, tutelato dagli artt. 2 e 24 Cost.**, che non incontra limiti nemmeno nell'interpretazione del diritto internazionale da parte degli organismi sovranazionali (quali la Corte internazionale di giustizia, in acronimo CIG). La **Corte costituzionale**, nella **sentenza n. 238/2014**, affrontando la questione della mancanza di giurisdizione dello Stato italiano nei procedimenti per il risarcimento dei danni causati a suoi cittadini dai crimini di guerra commessi dalla Germania nel periodo nazista (mancanza di giurisdizione avallata dalla CIG), ha, in proposito, precisato che: «**il totale sacrificio che si richiede ad uno dei principi supremi dell'ordinamento italiano, quale senza dubbio è il diritto al giudice a tutela di diritti inviolabili, sancito dalla combinazione degli artt. 2 e 24 della Costituzione repubblicana, riconoscendo l'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione italiana, non può giustificarsi ed essere tollerato** quando ciò che si protegge è l'esercizio illegittimo della potestà di governo dello Stato straniero, quale deve ritenersi in particolare quello espresso attraverso atti ritenuti crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona».

Grazie per l'attenzione

(Alberto Candi – Irene Milazzo)