

Dipartimento
di Scienze
politiche.

Cattedra di Diritto internazionale.

Il caso Battisti alla luce del diritto internazionale e regionale in materia di estradizione.

Prof.ssa Elena Sciso

RELATRICE

Emma De Ferrari Matr. 089632

CANDIDATA

Anno Accademico 2020/2021

Il caso Battisti alla luce del diritto internazionale e regionale in materia di estradizione.

<i>Introduzione.</i>	3
<i>Capitolo I. Il caso Battisti: i fatti rilevanti.</i>	6
1.1 Chi è Cesare Battisti.	6
1.2 I reati contestati a Cesare Battisti e l'iter giudiziario in Italia.	10
1.3 La fuga in Francia e la latitanza.	19
1.4 L'ordinanza di estradizione emessa dalla Francia e il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo.	24
<i>Capitolo II. Il diritto internazionale e regionale in materia di estradizione. Una panoramica generale.</i>	34
2.1 L'extradizione nel diritto internazionale ed interno.	34
2.2 La convenzione europea di estradizione adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa.	52
2.3 La convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977.	56
2.4 La Convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea del 1996.	59
2.5 L'istituto del mandato di arresto europeo.	61
2.6 Il trattato di estradizione tra Italia e Brasile.	71
<i>Capitolo III. L'esame del caso Battisti alla luce del diritto internazionale e regionale in tema di estradizione.</i>	74
3.1 Gli aspetti giuridici del diniego di estradizione da parte della Francia.	74
3.2 La condotta delle autorità brasiliane alla luce del Trattato di estradizione tra Italia e Brasile.	78
3.3 Considerazioni conclusive.	85
<i>Conclusioni.</i>	89
<i>Bibliografia.</i>	91
<i>Riassunto in inglese.</i>	104

Introduzione.

Questo elaborato si propone di analizzare il caso dell'extradizione di Cesare Battisti, alla luce del diritto internazionale e regionale in materia di estradizione.

L'argomento dell'extradizione nel diritto internazionale è tornato d'attualità nel maggio scorso, quando in Francia sono stati avviati una serie di procedimenti giudiziari a carico di nove terroristi italiani degli anni piombo. Le recenti vicende giudiziarie dei terroristi italiani in Francia hanno riaperto il dibattito politico e mediatico sul tema dell'extradizione e non di rado sono state comparate alla ormai nota battaglia diplomatica tra Italia e Francia relativa al caso Battisti. Alla luce di quanto precede, l'analisi del caso Battisti assume un certo rilievo scientifico in quanto da un lato ci consente di comprendere al meglio le vicende estradizionali attuali, dall'altro di individuare eventuali limiti o punti di forza dell'azione politico-giuridica italiana per meglio sostenere le richieste di estradizione dei terroristi italiani oggi detenuti in Francia.

Per elaborare un'analisi quanto più possibile precisa e completa, data anche la complessità dell'argomento e le peculiarità del caso Battisti, si è scelto di suddividere il lavoro in tre capitoli.

Nel primo capitolo si descriverà la figura di Cesare Battisti, mettendo in rilievo i fatti più importanti della sua attività terroristica e delle sue vicende giudiziarie in Italia. Nello specifico, verrà fornita una descrizione del personaggio di Cesare Battisti e del periodo storico che caratterizzò l'Italia durante gli anni di attività del terrorista. In particolare, verrà descritto come Battisti entrò in contatto con i Proletari Armati per il Comunismo e come il clima politico italiano degli anni Settanta abbia svolto un ruolo fondamentale nella formazione politica e terroristica di Battisti. Dopo questo inquadramento storico del personaggio, verranno descritti dettagliatamente i reati contestati a Cesare Battisti al fine di stabilirne la natura politica o non politica. Tra questi, vanno rammentati l'omicidio Torreggiani, il ferimento del medico Rossanigo e diverse rapine. Successivamente, verrà fornita una ricostruzione storica della latitanza di Battisti che si è sviluppata prima in Francia poi in Brasile. Per quanto riguarda la permanenza di Battisti in Francia, verrà posto in evidenza l'importante ruolo svolto dalla dottrina Mitterrand nella decisione di non estradare Battisti e il ripensamento sull'extradizione avvenuto nei primi anni 2000 con l'insediarsi della presidenza Chirac. Per quanto riguarda la latitanza in Brasile, invece, ci si concentrerà sul ruolo decisivo del Presidente del Brasile Lula nella decisione di non estradare Battisti, nonostante le opinioni contrastanti della magistratura brasiliana.

Il secondo capitolo, invece, intende fornire una panoramica generale del diritto internazionale e regionale sul tema dell'extradizione. Inizialmente, si analizzerà l'istituto dell'extradizione così come si presenta nel diritto internazionale. A seguire, nel capitolo verranno analizzate le fonti internazionali che regolano e all'epoca dei fatti regolavano l'extradizione tra le Parti coinvolte nel caso Battisti.

A livello internazionale universale, si andrà ad esaminare, in primo luogo, l'eventuale esistenza, nel diritto consuetudinario, di un obbligo di estradare, ipotesi avanzata, peraltro, da una parte della dottrina. Verranno esaminate, poi, una serie di Convenzioni regionali utili a disciplinare i rapporti estradizionali tra Italia e Francia. Ci si riferisce, ad esempio, a: la Convenzione europea di estradizione del 1957, adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa; la Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977 e la Convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea del 1996. Inoltre, verrà fornita una descrizione dell'istituto del mandato d'arresto europeo, un'importante svolta in tema estradizionale introdotta nell'ambito dell'Unione europea nel 2004.

Per quanto attiene la controversia Italia-Brasile, invece, si analizzerà il trattato bilaterale di estradizione tra Italia e Brasile del 1989 focalizzando l'attenzione su quelle norme direttamente applicabili al caso Battisti.

Il terzo ed ultimo capitolo offrirà un esame del caso Battisti alla luce del diritto internazionale e regionale in tema di estradizione illustrato nel capitolo precedente. Si tenterà di comprendere, dunque, se il diniego all'extradizione opposto dalle autorità francesi possa ritenersi legittimo ai sensi delle Convenzioni regionali adottate nell'ambito del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea. Allo stesso modo, si cercherà di capire se il rifiuto di estradare Battisti del Presidente brasiliano Lula da Silva sia stato rilasciato in conformità al Trattato bilaterale del 1989 e al diritto internazionale pertinente. In ultimo, non mancheremo di esaminare l'efficacia delle azioni poste in essere dall'Italia per ottenere l'extradizione di Cesare Battisti, al fine di individuare eventuali limiti e carenze nell'attività politico-diplomatica del nostro Paese e individuare misure correttive utili ad affrontare al meglio future vicende estradizionali che già si profilano nello scenario internazionale.

Per elaborare tale lavoro, è stato necessario consultare fonti di vario genere: da monografie riguardanti il tema dell'extradizione, ad articoli accademici che trattano il noto caso Battisti alla luce del diritto internazionale e regionale sul tema dell'extradizione,

fino a fonti documentali, come Convenzioni o decisioni quadro della Commissione europea.

Capitolo I.

Il caso Battisti: i fatti rilevanti.

1.1 Chi è Cesare Battisti.

Cesare Battisti è uno dei più noti terroristi italiani degli anni di piombo¹, membro del gruppo “Proletari Armati per il Comunismo” (di seguito PAC)². Battisti è nato il 18 dicembre 1954 a Cisterna di Latina da una famiglia di umili origini, vicina all’ideologia comunista.

Per comprendere a pieno la figura di Cesare Battisti, si rende necessario illustrare, seppur brevemente, il contesto storico e politico in cui nasce e si forma la personalità del terrorista pontino: l’Italia degli anni Settanta.

Dopo il sostanziale fallimento dei governi di centro-sinistra sperimentati nel decennio precedente, l’alba degli anni Settanta vedeva l’Italia in una situazione di stallo politico: la coalizione di centro-sinistra che aveva guidato il Paese a partire dal 1963 (I Governo Moro) fino al 1975 si sgretolava a causa dell’uscita di scena dei socialisti guidati da De Martino³. Si apriva, dunque, un periodo di instabilità politica e sociale che affondava le proprie radici nel decennio precedente. Il decennio degli anni Sessanta, infatti, sebbene si sia caratterizzato per una apparente stabilità, è stato in realtà segnato da episodi che già lasciavano intravedere rischi e pericoli per la stabilità politica e sociale del nostro Paese⁴. *In primis*, è opportuno ricordare il golpe orchestrato dal generale de Lorenzo, a capo del Sifar⁵, un corpo speciale dei carabinieri, passato alla storia per aver ideato il “piano Solo”. Il piano Solo era un progetto militare ideato dal generale Giovanni de Lorenzo durante il suo incarico di comandante generale dell’Arma dei carabinieri, chiamato “Solo” poiché doveva essere attuato solo dai carabinieri e che venne pianificato con il benestare del Presidente della Repubblica Antonio Segni, per far fronte a situazioni politiche di estrema emergenza, come un colpo di Stato, una minaccia rivoluzionaria o un preallarme bellico⁶.

¹ Un periodo storico italiano compreso tra la fine degli anni Sessanta e gli inizi degli anni Ottanta del XX secolo.

² Il gruppo armato dei PAC è stata una formazione terroristica di estrema sinistra formatasi in Italia nel 1977 che si è resa responsabile di una serie di attentati durante i cosiddetti anni di piombo. Per ulteriori dettagli v. http://www.misteriditalia.it/cn/?page_id=3484, ultima consultazione 19 marzo 2021.

³ M. Salvadori, *Storia d’Italia. Il cammino tormentato di una nazione 1861-2016*, Einaudi, Torino, 2018.

⁴ P. Carusi, *I partiti politici italiani dall’unità ad oggi*, Studium, Roma, 2015.

⁵ Acronimo che sta per Servizio informazioni forze armate, il servizio segreto militare italiano attivo tra il 1949 e il 1966.

⁶ http://www.misteriditalia.it/cn/?page_id=2560, ultima consultazione 28 marzo 2021.

In particolare, il Piano Solo, che assumeva le sembianze di un vero e proprio colpo di Stato, si proponeva di assicurare all'Arma dei Carabinieri il controllo militare dello Stato per mezzo dell'occupazione di alcuni centri "nevralgici" e l'allontanamento di 731 persone appartenenti al mondo della politica, in particolare della sinistra italiana e del sindacato, che sarebbero state custodite in Sardegna sino alla cessazione dell'emergenza⁷. Tale piano sarà reso noto all'opinione pubblica solo nel 1967, grazie ad un'inchiesta del settimanale "L'Espresso"⁸, che rivelò come Giovanni de Lorenzo e il presidente Segni avevano predisposto tale piano.

Sempre negli anni Sessanta, inoltre, sono nati diversi movimenti giovanili che non riconoscevano la legittimità di un sistema politico ritenuto non in grado di rispondere alle loro esigenze⁹. Tali movimenti sfociarono nelle contestazioni studentesche ed operaie del 1968, caratterizzate dall'essere fortemente antagoniste nei confronti dell'intero sistema politico¹⁰.

Infine, merita di essere menzionata anche la nascita della cosiddetta sinistra extraparlamentare, che mirando alla contestazione di qualsiasi forma di *establishment* politico e di capitalismo, dava voce ai movimenti studenteschi e operai degli anni Sessanta¹¹.

Gli anni Settanta si aprono con una serie di eventi di natura politica, economica e sociale che, come vedremo, condurranno alla nascita di diverse formazioni terroristiche di destra e di sinistra.

Sul piano politico tale periodo venne caratterizzato, prima, dalla fase finale della stagione di centro-sinistra, poi da quella denominata di solidarietà nazionale, che si sviluppò tra il 1976 e il 1979¹². Quest'ultima stagione vide come principali protagonisti il leader del PCI, Enrico Berlinguer e quello della Democrazia Cristiana, Aldo Moro, la cui morte, in seguito al suo rapimento per mano delle Brigate rosse nel 1978¹³, segnerà la fine di questa breve stagione politica italiana, l'unica caratterizzata dalla presenza nella

⁷ M. Franzinelli, *Il piano Solo. I servizi segreti, il centro-sinistra e il golpe del 1964*, Mondadori, 2014.

⁸ http://temi.repubblica.it/espresso-il68/1967/05/14/complotto-al-quirinale/?refresh_ce, ultima consultazione 28 marzo 2021.

⁹ M. Tolomelli, *Il Sessantotto. Una breve storia*, Carocci, Roma, 2008.

¹⁰ Per ulteriori dettagli sulle rivolte studentesche ed operaie del 1968 si veda M. Tolomelli, *Il Sessantotto. Una breve storia*, Carocci, Roma, 2008 e Simona Colarizi, *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Laterza, Roma, 2007.

¹¹ Simona Colarizi, *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Laterza, Roma, 2007.

¹² P. Craveri, *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della repubblica italiana*, Marsilio, Venezia, 2016.

¹³ L. Sciascia, *L'Affaire Moro*, Adelphi, Milano, 1994.

coalizione di governo del partito comunista italiano dai tempi dei governi di CLN¹⁴. Il progressivo avvicinamento del PCI alla Democrazia cristiana, passato alla storia come “compromesso storico”, non venne ben accolto dalla parte più radicale della sinistra italiana che diede vita all’organizzazione oggi nota come Brigate rosse.

Gli anni Settanta, inoltre, segnano la fine del boom economico e si aprono con una forte crisi economica dovuta alla crescita vertiginosa del prezzo al barile del petrolio¹⁵. Nella crisi economica confluiscono anche le rivendicazioni politiche e sociali di estrema destra e di estrema sinistra che daranno origine a diverse formazioni terroristiche¹⁶.

In questo contesto politico ed economico, segnato da una crisi economica evidente e dal malcontento politico e sociale delle formazioni politiche più radicali, di destra e di sinistra, si svilupparono forti tensioni, che si manifestarono, inizialmente, con il compimento di stragi riconducibili all’eversione di destra, come fu la strage di piazza Fontana¹⁷. Con i primi anni Settanta, invece, entrarono nella scena politica italiana anche le organizzazioni della sinistra “rivoluzionaria”, tra cui si ricordano le Brigate Rosse, Potere operaio e appunto i PAC, organizzazione nella quale deve essere ricondotta la figura di Battisti.

Queste organizzazioni basavano la propria azione sugli strumenti della violenza e del terrorismo, attraverso i quali si voleva spingere la popolazione a insorgere contro la classe politica, descritta come un “pugno di governanti autoritari, fascisti, asserviti agli Stati Uniti e al capitalismo”¹⁸. Secondo l’ideologia di tali organizzazioni, l’intera struttura del potere andava smantellata, colpendo volta per volta chi era al servizio dello Stato, così da sollevare il falso velo democratico con cui erano state ammantate le istituzioni per “ingannare le classi subalterne e mantenerle in perpetua schiavitù”¹⁹. L’obiettivo della sinistra rivoluzionaria era, di fatto, riprendere la battaglia sociale iniziata dal PCI, abbandonata da Togliatti, per condurla fino al cosiddetto “salto rivoluzionario” che i comunisti non avevano avuto il coraggio o la capacità di compiere²⁰.

¹⁴ Comitato di liberazione nazionale, un comitato fondato nel 1943 dalla fusione dei partiti antifascisti, la cui esperienza termina nel 1947, con l’inizio della Guerra Fredda.

¹⁵ Nel 1973 scoppia tra Israele ed Egitto la guerra del Kippur. Tale conflitto porterà alle sanzioni del cartello petrolifero degli emirati arabi (OPEC) contro le nazioni amiche dello Stato ebraico, tra cui l’Italia, che provocheranno una crescita del prezzo al barile del petrolio. Si veda Simona Colarizi, *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Laterza, Roma, 2007.

¹⁶ A. Orsini, *Anatomia delle Brigate rosse*, Rubbettino, Catanzaro, 2010.

¹⁷ Simona Colarizi, *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Laterza, Roma, 2007.

¹⁸ *Ibidem*. I volantini delle Brigate rosse del 1978, tratti da “Contro informazione” n. 11 del 12 luglio 1978, definiscono lo Stato come “imperialista delle multinazionali”. Disponibili all’indirizzo <http://www.bibliotecamarxista.org/autori/brigade%20rosse.htm>, ultima consultazione 12 marzo 2021.

¹⁹ Simona Colarizi, *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Laterza, Roma, 2007.

²⁰ *Ibidem*.

Questo è il contesto politico-sociale in cui deve essere collocata la figura di Battisti che, dopo aver abbandonato gli studi classici ed essersi iscritto al gruppo giovanile del Partito comunista italiano (PCI), già nei primi anni '70 si è reso protagonista di una serie di atti criminali, tra cui diverse rapine e un sequestro di persona²¹. Nel 1977 proprio durante uno dei primi periodi di reclusione nel carcere di Udine, il giovane Battisti conosce colui che lo avvicinerà all'ideologia terroristica di sinistra di cui diverrà, da lì a breve, uno dei principali esponenti: Arrigo Cavallina, ideologo dei Proletari Armati per il Comunismo.

Cavallina è un insegnante originario di Verona che, nel 1977, si trovava, come Battisti, nel carcere di Udine, dove scontava una pena già dal 1975, in quanto partecipò all'organizzazione di un attentato alla Sit-Siemens. In carcere, Cavallina simpatizza immediatamente con il giovane Battisti, a cui trasferisce l'ideologia di sinistra imperniata sulla lotta al capitalismo in quanto strumento di repressione del proletariato. Nel maggio del 1977 Battisti finisce di scontare la sua pena e avvia uno scambio epistolare con Cavallina, con cui si ricongiungerà a dicembre, quando anch'egli esce dal carcere²². Grazie alla sua amicizia con Cavallina, Battisti viene introdotto nei PAC. Il suo inserimento avviene tra febbraio e marzo del 1978²³ dopo che, a seguito di una rapina, il ragazzo di Latina trova rifugio presso Cavallina, il quale lo accoglie e lo introduce nel suo giro di conoscenze. In questo modo, Battisti si avvicina ai PAC e inizia a prendere parte a rapine e spedizioni omicide²⁴ nei confronti di civili accusati dal movimento di essere "agenti della controrivoluzione" o colpevoli di aver resistito alle "espropriazioni proletarie": "gendarmi diffusi ovvero cittadini poliziotti: sindacalisti, medici, bottegai, magistrati, "sbirri di custodia" eccetera"²⁵, i quali operano "per la ripresa del comando capitalistico" e si contrappongono "a tutti i livelli e bisogni autonomi di massa"²⁶.

Secondo la giustizia italiana²⁷ Cesare Battisti, operando all'interno dei PAC, ha partecipato a diverse azioni criminali²⁸, non agendo mai in solitaria, ma sempre con il

²¹ G. Turone, Cesare Battisti. Storia di un'inchiesta, Garzanti, Milano, 2011.

²² Lettera di Cesare Battisti al Supremo Tribunale federale del 28 febbraio 2009, reperibile all'indirizzo <http://www.vuotoaperdere.org/articoli/Articolo.asp?ArtID=130>, ultima consultazione 22 marzo 2021.

²³ Datazione estrapolata in base alle dichiarazioni del pentito Pietro Mutti, rese dopo l'arresto nel 1982. Si veda G. Turone, Il caso Battisti, Garzanti, Milano, 2011.

²⁴ Corte d'assise d'appello di Milano, sent. n.24/93 del 31/3/1993.

²⁵ Elenco contenuto in "Contro i medici sbirri di Stato", il primo documento dei PAC. Si veda G. Turone, Il caso Battisti, Garzanti, Milano, 2011.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Sentenza n. 76/88 del 13 dicembre 1988, Corte d'assise di Milano.

²⁸ La sentenza della Corte d'assise d'appello di Milano del 13 dicembre 1988 n. 76, alla pagina 609, recita: "Le azioni che hanno caratterizzato la vita di questa organizzazione sono state di tipico contenuto terroristico. Si è trattato di azioni ispirate a finalità eversive."

supporto di altri membri della sua organizzazione di appartenenza o di suoi conoscenti. Battisti, presente nella banda armata dei PAC sin dall'inizio, "ha messo a disposizione dei compagni politici la sua esperienza acquisita nella malavita comune" distinguendosi "per la sua determinazione nell'uccidere" non esitando "neppure per un attimo davanti alla commissione dei sanguinosi delitti"²⁹. Tra i crimini commessi da Battisti vale la pena ricordarne uno in particolare, che ebbe un ruolo cruciale per l'individuazione del terrorista e del suo gruppo armato e che diede inizio ad un processo pilota che condurrà all'accertamento delle responsabilità del terrorista: il caso Torreggiani³⁰. Dopo una lunga serie di reati commessi in un breve lasso di tempo, Cesare Battisti viene arrestato nell'ambito di un'operazione antiterrorismo, nel 1979, e viene condotto nel carcere di Frosinone. Da questo momento inizia una lunga vicenda giudiziaria che porterà alla condanna di Battisti per omicidio e per una serie di altri reati di cui si dirà a breve. Al processo giudiziario si aggiunge una vicenda politico-diplomatica ancora più complessa che vede l'Italia impegnata ad ottenere l'estradizione di Cesare Battisti, fuggito prima in Francia e poi in Brasile³¹.

1.2 I reati contestati a Cesare Battisti e l'iter giudiziario in Italia.

Dopo l'evasione dal Carcere di Frosinone nel 1981, Battisti ha abbandonato da subito il territorio italiano per rifugiarsi in un primo momento in Messico, poi in Francia, in Brasile e, infine, in Bolivia.

Come ricordato in precedenza³², Battisti ha avuto problemi con la giustizia già in giovane età, anche prima dell'adesione ai PAC. Ciò posto, in questo elaborato ci concentreremo soprattutto sui reati cosiddetti "politici", in quanto è sulla base delle condanne relative a tali reati che Battisti riceverà protezione dai governi di Francia e Brasile³³ innescando una lunga vicenda diplomatica che si è conclusa solo nel 2019. Si tratta di nove reati, che si collocano in un periodo temporale che va dall'aprile 1978 all'aprile 1979.

Il primo, in ordine cronologico, dei fatti contestati a Battisti riguarda la rapina

²⁹ Sentenza n. 76/88 del 13 dicembre 1988, Corte d'assise di Milano, p. 650-651.

³⁰ La sentenza della Corte d'assise d'appello di Milano del 13 dicembre 1988 n. 76, alla pagina 94, testualmente afferma: "L'istruttoria del presente processo trae origine dall'omicidio dell'orefice Pierluigi Torreggiani, avvenuto a Milano il 16.2.1979 e rivendicato dall'organizzazione dei Proletari armati per il comunismo". Sul caso Torreggiani verranno forniti maggiori dettagli nelle righe successive.

³¹ A. De Luca, *Il caso Battisti: quali strumenti per la risoluzione della controversia internazionale sorta tra Italia e Brasile?*, in *La rivista internazionale*, 2010, p. 5 e seguenti.

³² Paragrafo 1.1: "Chi è Cesare Battisti".

³³ M. Castellaneta, *La controversia tra Italia e Brasile sul caso Battisti tra rimedi interni e internazionali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 11, 2011, p. 1.

compiuta dai PAC a Verona, nell'ufficio postale di via Cesare Abba³⁴.

Dalle ricostruzioni giudiziarie e dalle confessioni rese dagli ex membri dei PAC, si evince che la rapina venne compiuta da tre giovani, compreso Battisti, che irrupero nell'ufficio postale armati. I tre minacciarono gli impiegati e i clienti e rubarono il denaro contante custodito nell'ufficio presso le casse dei vari sportelli (circa 5 milioni di lire), per poi allontanarsi a bordo di una Simca guidata da un quarto uomo³⁵. Pietro Mutti³⁶, uno degli autori della rapina in questione, anni dopo confesserà al giudice istruttore rivelando la propria colpevolezza nonché il coinvolgimento di Masala (un altro membro dei PAC) e di Battisti. In particolare, Mutti, in occasione della sua confessione al giudice istruttore, rivelò che Battisti era stato l'autore materiale della rapina del denaro contante; Lavazza, compagno di Battisti nell'organizzazione dei PAC, aveva svolto il ruolo di "palo" all'esterno dell'ufficio; Cavallina era stato l'ideatore del piano, mentre lui stesso, insieme a Masala, si occupò di tenere a bada i presenti al momento del reato. Pietro Mutti rivelò, inoltre, il fine dell'operazione orchestrata dai PAC: sovvenzionare il periodico "Senza Galere" e le future attività del gruppo.

Grazie alle confessioni rese da Pietro Mutti la Corte d'assise di Milano condannerà con sentenza definitiva n. 76 del 13 dicembre 1988 Cesare Battisti, Cavallina, Masala, Mutti, Lavazza e Bergamin, quest'ultimo colpevole di aver guidato l'auto su cui i rapinatori fuggirono dopo aver compiuto il reato.

Tra i reati contestati a Battisti, va rammentato anche il ferimento di Giorgio Rossanigo, medico del carcere di Novara, avvenuto il 6 maggio 1978 e rivendicato dai PAC. L'evento non destò particolare scalpore in quanto nel 1978 la stampa e le autorità italiane erano concentrate nella soluzione di un evento ben più mediatico³⁷: il rapimento Moro³⁸. Due giorni dopo la gambizzazione del medico, la scena si ripeteva a Milano, ai danni di Diego Fava, un medico fiscale dirigente di una sezione INAM³⁹ milanese.

³⁴ La sentenza della Corte d'assise d'appello di Milano del 13 dicembre 1988 n. 76, alla pagina 112, testualmente afferma, in riferimento alla rapina di via Abba: "Questo è il primo episodio cui partecipano il Battisti (che in seguito sarà praticamente onnipresente) e il Cavallina". La sentenza, nella stessa pagina, inoltre definisce il reato commesso come "classica azione di autofinanziamento".

³⁵ G. Turone, *Il caso Battisti*, Garzanti, Milano, 2011.

³⁶ Membro dei PAC, pentito in seguito al suo arresto avvenuto nel 1979.

³⁷ C. Mazzei, *Il rapimento Moro. La storia e i misteri*, Area 51 publishing, Milano, 2017.

³⁸ Politico tra i fondatori del partito Democrazia Cristiana, che nel 1978 occupava un ruolo chiave della politica italiana in quanto principale protagonista del compromesso storico, l'accordo tra DC e PCI per governare insieme. Venne rapito il 16 marzo 1978 dalle Brigate Rosse, per poi essere assassinato il 9 maggio successivo, evento che sconvolse l'Italia ed ebbe un'importantissima rilevanza mediatica.

³⁹ Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie, un ente pubblico italiano al quale era affidata la gestione dell'assicurazione obbligatoria per i lavoratori rimasta in attività fino ai primi anni Ottanta.

Rossanigo, secondo quanto riportato in un testo emanato dai PAC⁴⁰, si era reso colpevole di “aver partecipato al programma di annientamento dei proletari prigionieri all’interno del nuovo carcere speciale di Novara”⁴¹, mentre Fava, secondo l’opinione dei terroristi, aveva effettuato visite fiscali troppo scrupolose, costituendo così “un momento cardine per lo smantellamento di ogni pratica di rifiuto del lavoro e dello sfruttamento”⁴². Le indagini, nell’immediato, non diedero alcun risultato e tutto ciò che si conosceva all’epoca era il coinvolgimento in entrambi i ferimenti di un commando di giovani armati di pistola, fuggiti a bordo di un’auto di marca Simca.

A dare una svolta alle indagini furono le dichiarazioni, una volta arrestato, di Pietro Mutti che, negli interrogatori a cui venne sottoposto, illustrò in maniera dettagliata gli avvenimenti, indicando i membri del gruppo dei PAC autori delle gambizzazioni, includendo anche Cesare Battisti. In particolare, Mutti evidenziò come l’idea di ferire Rossanigo provenisse *in primis* da Cavallina, mentre quella di sparare a Fava da lui stesso e da Sebastiano Masala, precisando come gli autori materiali del ferimento di Fava fossero Cesare Battisti e Roberto Silvi⁴³. Con dovizia di dettagli, Mutti spiegò che la pistola utilizzata da Battisti si era inceppata e che dunque l’unico a sparare fu Silvi. I riscontri trovati dalle sentenze degli anni Ottanta si limitano sostanzialmente alle confessioni rese dai dissociati Arrigo Cavallina e Sebastiano Masala, che hanno ammesso le loro responsabilità nei termini riferiti da Mutti relativamente ai due episodi, senza però chiamare in causa altre persone. Cavallina ha ammesso che la decisione di entrambi gli attentati era stata presa congiuntamente nel corso della stessa riunione preparatoria, per cui i giudici del 1988⁴⁴ riconobbero la responsabilità morale del gruppo nella sua interezza, dunque anche di Battisti stesso in qualità di correo. Sulla base di questi elementi, però, si può evidenziare l’assenza di riscontri individualizzanti nei confronti di Battisti e, dunque, l’impossibilità di incriminare lo stesso secondo le disposizioni riguardanti le chiamate in correità vigenti.

A differenza dei casi Rossanigo e Fava, Battisti è stato incriminato per una rapina ad

⁴⁰ Un volantino emesso dai PAC qualche giorno dopo aver ferito Rossanigo e Fava intitolato “Contro i medici sbirri di Stato. Liberiamoci delle catene della galera e del lavoro”. Si veda G. Turone, Proletari armati per il comunismo (PAC), disponibile all’indirizzo http://www.memoria.san.beniculturali.it/c/document_library/get_file?uuid=3368ee21-7419-4552-a50b-6b041656436d&groupId=11601, ultima consultazione 19 marzo 2021.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Un militante che aveva collaborato con i PAC alla fondazione della rivista “Senza Galere”, per poi allontanarsi presto dal gruppo.

⁴⁴ Sentenza n. 76 del 13 dicembre 1988, Corte d’assise di Milano.

un supermercato di Verona⁴⁵, il Mion, nella serata del 27 maggio 1978. Anche in questo caso, Mutti dichiarò al giudice istruttore che questa rapina era stata decisa da tutti i membri effettivi dei PAC per sovvenzionare la rivista “Senza Galere”, la latitanza di Cesare Battisti⁴⁶ e per aiutare finanziariamente Sebastiano Masala, che nel frattempo aveva lasciato il lavoro. Mutti specificò come il gruppo esecutore della rapina era composto da lui stesso, Battisti e dai fratelli Masala, nonché da Lavazza in qualità di autista. Tale chiamata di correo, resa da Mutti, trovò riscontro nelle confessioni dei due fratelli Masala e di Cavallina, nonché da una dichiarazione rilasciata da Massimo Tirelli, conoscente dei fratelli Masala e di Battisti.

Ad aggiungersi ai crimini commessi dal collettivo dei PAC si ricorda l’omicidio di un maresciallo, Antonio Santoro, nella mattina del 6 giugno 1978. In quegli anni, il maresciallo era in servizio in qualità di comandante degli agenti di custodia del Carcere di Udine, dove furono detenuti Battisti e Cavallina. L’omicidio venne commesso nei pressi dell’abitazione del maresciallo, il quale era solito percorrere il breve tratto di strada che separava la sua casa e il posto di lavoro a piedi. È proprio in tale tratto di strada dove il maresciallo la mattina del 6 giugno incrociò un giovane uomo, il quale lo uccise, sparando due colpi di pistola⁴⁷. L’omicidio venne fin da subito rivendicato dai PAC e del fatto vennero forniti i dettagli nel febbraio del 1982 dal pentito Mutti, che confesserà di aver partecipato in qualità di autista all’omicidio, indicando come autore materiale Cesare Battisti⁴⁸. Il pentito fornirà anche l’informazione secondo cui l’idea di colpire il maresciallo Santoro provenisse da Cavallina e Battisti e che la decisione fosse stata presa dall’intero gruppo dei PAC. In particolare, il piano fu architettato prevedendo una “prova generale” il giorno precedente al delitto, per esaminare eventuali reazioni del comandante in circostanze analoghe a quelle che si sarebbero realizzate il giorno del crimine⁴⁹. A rivendicare l’omicidio ci pensò il membro dei PAC Sebastiano Masala, che attendeva i complici del crimine a Milano. Il racconto di Mutti fu confermato da diversi resoconti, tra cui quelli forniti da Cavallina e da un collega della vittima che si trovava sulla scena del delitto il giorno della “prova generale”. Ciò portò, insieme ad altri elementi raccolti nel corso delle indagini e dei processi a carico dei membri dei PAC, alla condanna, in

⁴⁵*Ibidem.*

⁴⁶ Battisti si trovava in condizioni di latitanza dopo aver commesso una rapina nella provincia di Latina, autonomamente rispetto alle azioni del gruppo dei PAC, in seguito alla scarcerazione avvenuta nel 1977 dal carcere di Udine.

⁴⁷ G. Turone, *Il caso Battisti*, Garzanti, Milano, 2011.

⁴⁸ Interrogatori resi al Giudice istruttore di Milano da P. Mutti l’8 febbraio 1982 e il 2 maggio 1983, disponibili presso l’Archivio del Tribunale di Milano.

⁴⁹ Sentenza della Corte d’assise di Milano, Sez. II, del 28 giugno 1985.

contumacia, per l'omicidio del maresciallo Santoro di Cesare Battisti⁵⁰.

Nella notte tra il 24 e il 25 ottobre 1978 i PAC si resero protagonisti del ferimento di Arturo Nigro, agente di custodia del carcere di Verona, nei pressi della sua abitazione. Le informazioni riportate furono collezionate dagli inquirenti grazie alle preziose confessioni e chiamate di correo dei pentiti Pietro Mutti, Massimo Tirelli e Maria Cecilia Barbetta, membri dei PAC. Il maresciallo Nigro venne colpito alle gambe da alcuni colpi di pistola, dopo essere stato raggiunto sotto la sua abitazione. Egli venne individuato dai PAC poiché protagonista di un episodio avvenuto nel carcere di Verona, dove lavorava, in data 11 settembre, quando l'agente era stato aggredito da un detenuto per costringerlo ad aprire la cella e permettergli l'evasione⁵¹. Tale episodio venne, però, raccontato in maniera diversa da alcuni giornali⁵² che descrissero una "verità alternativa", secondo cui Nigro era "uno dei principali artefici di un pestaggio in carcere, falsamente giustificato con un inesistente tentativo di evasione"⁵³. Le dichiarazioni rese da Mutti, Tirelli e Barbetta tra loro concordanti, descrissero le modalità con cui venne deciso l'intervento e con cui venne materialmente eseguito: l'idea di ferire Nigro venne da Arrigo Cavallina e l'operazione venne accettata dagli altri componenti dei PAC⁵⁴. Si decise, nel collettivo, di individuare come autori materiali del crimine coloro che erano maggiormente presenti a Verona, dunque Cesare Battisti, Luigi Bergamin, in seguito sostituito da Mutti, e Massimo Tirelli. Battisti e Mutti, dunque, nella notte tra il 24 e il 25 ottobre, dopo che il maresciallo concluse il secondo turno al lavoro, costrinsero la vittima a scendere dall'auto per poi farlo stendere a terra e Mutti gli sparò due colpi di pistola alle gambe⁵⁵. In seguito, i due terroristi scapparono a bordo di una Fiat 128 guidata da Tirelli, che si trovava in uno stato di forte shock emotivo⁵⁶. L'attacco al maresciallo fu favorito dall'aiuto prestato da Maria Cecilia Barbetta, membro dei PAC, e da un'altra donna, Francesca Cavattoni, compagna dell'epoca di Cavallina, che si occuparono di individuare nei mesi precedenti il maresciallo e fornire una sua descrizione fisica, dato che nessuno dei componenti dei PAC lo conosceva. Tali informazioni, oltre ad essere state fornite in maniera coerente da tre diversi individui⁵⁷, furono confermate da Cavallina, che ammise le sue responsabilità

⁵⁰ Sentenza n. 76/88 del 13 dicembre 1988, Corte d'assise di Milano.

⁵¹ Notizia riportata sul quotidiano veronese "L'Arena" in data 12 settembre 1978.

⁵² Tra cui "Lotta continua", giornale di estrema sinistra.

⁵³ Così Assise Milano 13/12/1988.

⁵⁴ G. Turone, Il caso Battisti, Garzanti, Milano, 2011.

⁵⁵ Interrogatori resi al Giudice istruttore di Milano da Pietro Mutti nel febbraio e aprile 1982 e nel maggio 1983.

⁵⁶ Sentenza n. 76/88 del 13 dicembre 1988, Corte d'assise di Milano.

⁵⁷ Maria Cecilia Barbetta, Pietro Mutti e Massimo Tirelli.

una volta pentito. Sulla base di tali elementi di prova i giudici di Milano hanno condannato per il ferimento di Nigro Arturo Cavallina come ideatore e organizzatore dell'azione, Mutti e Battisti come autori materiali del ferimento, Tirelli, Bergamin, Cavattoni e Barbetta come concorrenti nel reato, in diverse fasi⁵⁸.

Nel 1978, il collettivo dei PAC iniziò ad allargarsi, ottenendo consensi da individui residenti soprattutto presso un quartiere della periferia sud di Milano, Barona. Per aumentare il numero di armi a disposizione del collettivo, l'anno dopo venne organizzata una rapina in un'armeria di Bergamo, la "Tuttosport"⁵⁹. Grazie alle confessioni rese da alcuni ex membri del gruppo, è noto come la rapina sia stata organizzata a partire dai primi giorni del 1979, per poi procedere materialmente all'azione criminosa il 24 gennaio 1979. Tra i pentiti a dare informazioni riguardo al fatto vi è Sante Fatone, il quale disse come la rapina fosse un'idea di Gabriele Grimaldi, altro membro dei PAC, frequentatore assiduo della città di Bergamo. In seguito a qualche sopralluogo, svolto da Cesare Battisti, da altri membri del collettivo e dallo stesso Fatone e, in base a quanto dichiarato da quest'ultimo⁶⁰, si procedette con la rapina, commessa materialmente da Grimaldi, Memeo, Mutti e Marco Masala, individuando anche Sebastiano Masala come coinvolto, non sapendo però precisare se come organizzatore o autore materiale del fatto. In particolare, Marco Masala era rimasto di copertura all'esterno, mentre gli altri quattro erano entrati nell'armeria, dove avevano razzato un gran numero di armi. Per questo fatto Cesare Battisti venne condannato, grazie alle chiamate in correo di Mutti e Fatone.

Nel pomeriggio del 16 febbraio 1979 i "Proletari armati" portarono a compimento due operazioni distinte pressoché in contemporanea in cui persero la vita due commercianti. Il primo omicidio fu quello compiuto ai danni di Lino Sabbadin presso la sua macelleria di Mestre (VE), mentre il secondo venne attuato nei confronti di Pier Luigi Torreggiani, nella sua gioielleria della periferia nord di Milano. Ciò che accomuna i due commercianti è l'essere considerati dal gruppo criminale come personaggi emblematici del "patto sociale", secondo cui i commercianti che non venivano tutelati dallo Stato, si armavano e si sostituivano ad esso, coprendo con la loro presenza il vuoto istituzionale⁶¹. Di fatto, il signor Sabbadin e il signor Torreggiani venivano considerati colpevoli di aver reagito con l'uso delle armi a due tentativi di rapina. In entrambi i casi i rapinatori avevano perso la vita⁶². I due commercianti vennero dunque puniti per aver avuto una condotta

⁵⁸ Sentenza n. 76/88 del 13 dicembre 1988, Corte d'assise di Milano.

⁵⁹ G. Turone, *Il caso Battisti*, Garzanti, Milano, 2011.

⁶⁰ Sante Fatone, interrogatorio reso al Giudice istruttore di Milano, 29 giugno 1984.

⁶¹ Pietro Mutti, interrogatorio reso al Giudice istruttore di Milano, 2 maggio 1983.

⁶² G. Turone, *Il caso Battisti*, Garzanti, Milano, 2011.

considerata dai PAC come “forma di violenza antiproletaria”⁶³. In un primo momento, le autorità di polizia non riescono ad individuare gli assassini di Lino Sabbadin, riuscendo a ricostruire il delitto solo grazie alle confessioni rese da alcuni dissociati dei PAC. Per il caso Torreggiani, invece, le ricerche condotte dagli inquirenti ebbero esiti positivi già nell'immediato.

Sabbadin venne ucciso qualche ora dopo l'omicidio di Torreggiani, intorno alle cinque del pomeriggio. Il signor Sabbadin venne affrontato all'interno della sua macelleria da due giovani, che poi si rivelarono essere Cesare Battisti e Diego Giacomini, membro del collettivo dei PAC, e, dopo essersi accertati della sua identità, uno dei due lo colpì a morte, per poi scappare entrambi a bordo di un'auto guidata da una terza persona, che risulterà essere Paola Filippi⁶⁴. Per quanto riguarda questo specifico omicidio, risultarono fondamentali le testimonianze e le chiamate di correo rese da Pietro Mutti e Sante Fatone, entrambi ex membri dei PAC, oltre che la confessione dello stesso Giacomini, resa nel 1988, dopo essersi dissociato dall'organizzazione. Sulla base degli elementi raccolti dagli inquirenti, Cesare Battisti, insieme a Giacomini e Filippi, è stato condannato come autore materiale dell'omicidio Sabbadin⁶⁵.

Torreggiani, invece, venne aggredito nel momento in cui si accingeva a riaprire la sua gioielleria dopo la pausa pranzo. Tre giovani armati aprirono il fuoco contro l'orefice, egli rispose con il fuoco, ma venne ucciso. Finita la sparatoria, gli assalitori scapparono a piedi per poi salire su una Opel. In quel momento, un testimone oculare seguì gli assalitori e li vide abbandonare l'auto per salire su un'auto Renault, di cui consegnerà il numero di targa agli inquirenti, mentre l'Opel inizialmente utilizzata dagli assassini risulterà essere stata rubata tempo prima⁶⁶. Le testimonianze oculari hanno consentito di risalire al proprietario della Renault: Sante Fatone, che risulterà non aver denunciato il furto dell'auto e in un primo momento sarà irreperibile. Il magistrato milanese incaricato, tramite confessioni dei familiari di Fatone⁶⁷, riuscì a risalire ad altri nomi collegati all'omicidio Torreggiani, tra cui quello di Sebastiano Masala, Pietro Mutti e Gabriele

⁶³ Diego Giacomini, interrogatorio dibattimentale, udienza del 18 ottobre 1988.

⁶⁴ Compagna di Giacomini, con cui commetteva diverse rapine nel padovano, azioni che valsero loro l'appellativo di Bonnie & Clyde.

⁶⁵ Sentenza n. 76/88 del 13 dicembre 1988, Corte d'assise di Milano.

⁶⁶ G. Turone, Il caso Battisti, Garzanti, Milano, 2011.

⁶⁷ La sorella Anna Maria e la figlia di quest'ultima, Rita, raccontarono che la sera prima dell'interrogatorio avevano trovato Sante agitatissimo e che lo stesso aveva confessato di essere ricercato dalla polizia e di aver ucciso un uomo, insieme a un gruppo di compagni. Rita aggiunse come Sante si era fatto accompagnare da loro a casa di un'amica, dove erano presenti Sebastiano Masala, Pietro Mutti, Sisinnio Bitti e un ragazzo a loro sconosciuto, intenti a parlare dell'omicidio e di come sottrarsi alle ricerche della polizia. Si veda G. Turone, Il caso Battisti, Garzanti, Milano, 2011.

Grimaldi. Per circa due mesi le indagini riguardanti l'omicidio Torreggiani subirono uno stallone, ma, dopo questo periodo, si riuscirà a risalire agli autori materiali dell'omicidio, che risulteranno essere Fatone, Memeo e Masala. Cesare Battisti, invece, insieme ai responsabili dell'omicidio Sabbadin, fu ritenuto responsabile di concorso morale nell'omicidio⁶⁸, in base all'articolo 110 del codice penale, così come i responsabili dell'omicidio Torreggiani vennero considerati colpevoli di concorso morale per l'omicidio Sabbadin, essendo i due reati strettamente legati.

L'omicidio di un'agente della DIGOS⁶⁹ aiutò gli inquirenti a dare nuovamente vita alle indagini dell'omicidio Torreggiani. Tale crimine fu consumato presso il quartiere Barona di Milano e avvenne il 19 aprile 1979. Esso venne, nell'immediato, rivendicato dai PAC tramite una chiamata alla redazione del "Corriere d'informazione". L'agente Andrea Campagna, quel giorno, uscì dall'abitazione della fidanzata accompagnato dal padre della stessa fino alla sua auto. A quel punto il ragazzo venne ucciso, con un colpo di pistola, da un uomo, che poi si rivelò essere, grazie a confessioni postere di ex membri dei PAC, Cesare Battisti, il quale tentò di colpire anche il testimone. Non riuscendoci, Battisti scappò a bordo di un'auto guidata da un complice. In particolare, la vittima venne scelta per l'efferato crimine perché considerato "torturatore di compagni" e accusato di aver partecipato al pestaggio degli inquisiti per l'omicidio Torreggiani. Giuseppe Memeo, nel corso del dibattimento, confessò di essere lui l'autista dell'auto su cui scappò Battisti, non indicando, in quanto "dissociato", altri nomi oltre al suo. Per l'individuazione del nome di Cesare Battisti come altro protagonista dell'omicidio furono rilevanti anche le dichiarazioni fornite da Pietro Mutti, e da Sante Fatone, nel 1988. Insieme ad altre prove, tali dichiarazioni permisero la condanna di Cesare Battisti per l'omicidio dell'agente Campagna⁷⁰.

Tale ultimo episodio delittuoso sembra aver ridato vigore alle indagini per l'omicidio Torreggiani, che portarono anche al nome di una donna: Silvana Marelli. Fu proprio durante una perquisizione in casa della Marelli nel giugno del 1979 che venne trovato e arrestato Cesare Battisti, a causa della presenza nell'appartamento di armi ed esplosivi, nonché di moduli falsi per patente con fotografie di Sebastiano Masala, al tempo ricercato⁷¹. Battisti, una volta arrestato, entrò nell'inchiesta giudiziaria sui PAC e venne identificato, nonostante la presentazione da parte sua di documenti falsi, perché ricercato

⁶⁸ Sentenza n. 76/88 del 13 dicembre 1988, Corte d'assise di Milano.

⁶⁹ "Divisione investigazioni generali e operazioni speciali", una divisione della polizia di Stato che si occupa di terrorismo e di reati a sfondo politico.

⁷⁰ Sentenze 28/6/1985 e 13/12/1988, Corte d'Assise di Milano.

⁷¹ <https://www.ugomariatassinari.it/cesare-battisti-pac/>, ultima consultazione 19 marzo 2021.

a causa di una rapina commessa anni prima nella provincia di Latina⁷². Ai cinque arrestati vennero contestati i reati di banda armata, detenzione illegale di armi e altri reati minori⁷³. La svolta per l'individuazione dei colpevoli dell'omicidio di Torreggiani arrivò in seguito alla dichiarazione di un uomo⁷⁴ che confesserà di avere rapporti di amicizia con Giuseppe Memeo e Gabriele Grimaldi, i quali gli avrebbero confidato di aver materialmente giustiziato Torreggiani nel febbraio 1979. Fu così che vennero incriminati per concorso in omicidio Memeo e Grimaldi, in aggiunta ai già citati Fatone, Masala e Mutti. Alla fine del 1979 l'unico detenuto è Giuseppe Memeo, che si dichiarò fin da subito innocente, sostenendo di non conoscere né Andreatta né Grimaldi⁷⁵, mentre gli altri erano latitanti. Tra la fine di gennaio e l'inizio di febbraio 1980 vennero arrestati Sebastiano Masala⁷⁶ e Gabriele Grimaldi⁷⁷ e in quell'anno, il 21 giugno, terminò la prima istruttoria nei confronti dei PAC, per dare inizio ad una seconda istruttoria che durò circa quattro anni, per far luce su altri tre omicidi rivendicati dall'organizzazione.

Nei primi mesi del 1981 si svolse il pubblico dibattimento relativo agli imputati⁷⁸ davanti alla Corte d'assise di Milano, che si concluse con la sentenza del 27 maggio. La sentenza riconobbe come autori materiali dell'omicidio di Pier Luigi Torreggiani: Gabriele Grimaldi, Giuseppe Memeo, Sebastiano Masala e Sante Fatone, responsabili inoltre del reato di banda armata. Pietro Mutti venne assolto per insufficienza di prove dal reato di omicidio e condannato per banda armata. In base a tale sentenza, Cesare Battisti risultò anch'esso responsabile dei reati di banda armata e detenzione di armi, per cui venne condannato a tredici anni di reclusione⁷⁹. Tra il processo di primo grado e il processo di appello si verificò, però, un fatto particolarmente rilevante: il 4 ottobre 1981 Cesare Battisti, detenuto presso il Carcere di Frosinone, evase e da lì inizia la sua latitanza⁸⁰. Proprio per questo motivo, Cesare Battisti, in seguito alle numerose informazioni acquisite dalle autorità grazie alle dichiarazioni di alcuni suoi compagni, primo fra tutti Pietro Mutti, venne sempre condannato con processi in contumacia per gli omicidi Santoro, Torreggiani, Sabbadin, Campagna e per altri reati, che portarono alla

⁷² G. Turone, *Il caso Battisti*, Garzanti, Milano, 2011.

⁷³ Giudice istruttore di Milano in data 21/6/80.

⁷⁴ Walter Andreatta, un giovane ritenuto vicino agli ambienti della lotta armata.

⁷⁵ Interrogatorio reso al Giudice istruttore di Milano da Giuseppe Memeo in data 21/6/80.

⁷⁶ Arrestato il 25 gennaio nella provincia di Reggio Emilia.

⁷⁷ Arrestato il 4 febbraio a Chiasso.

⁷⁸ Andreatta + 30, tra cui Cesare Battisti e altri membri dei PAC.

⁷⁹ A. Spataro, *Ne valeva la pena. Storie di terrorismi e mafie, di segreti di Stato e di giustizia offesa*, Laterza, Bari, 2010.

⁸⁰ *Ibidem*.

condanna del terrorista all'ergastolo⁸¹.

L'inchiesta giudiziaria relativa a quanto commesso da Battisti e dai PAC si è sviluppata in tre gradi di giudizio, primo grado, appello e Cassazione, che si sono svolti tra il 1981 e il 1993. Per competenza territoriale, l'inchiesta è stata condotta dall'autorità giudiziaria di Milano, dato che la maggior parte dei reati è stata commessa nella provincia milanese. La prima istruttoria, svolta nei confronti di una trentina di persone, tra cui Battisti, per il reato di banda armata e per l'omicidio Torreggiani ha condotto alla sentenza della Corte d'assise di Milano, Sez. I, del 27 maggio 1981, quella della Corte d'assise d'appello di Milano dell'8 giugno 1983 e della Corte di Cassazione del 20 dicembre 1984 n. 4743. La seconda istruttoria si è svolta per il reato di banda armata e per gli omicidi di Santoro, Sabbadin e Campagna e vi sono incluse le sentenze della Corte d'assise di Milano, Sez. II, del 28 giugno 1985, quella della Corte d'assise d'appello di Milano del 24 giugno 1986 e della Cassazione del 10 giugno 1987 n. 1653. La terza ondata di processi ripercorre il cammino della seconda e ha portato alla sentenza della Corte d'assise di Milano del 13 dicembre 1988 n. 76/88, quella della Corte d'assise d'appello di Milano del 16 febbraio 1990 n. 17/90 e della Cassazione, Sez. I, dell'8 aprile 1991 n. 7301. Quest'ultima sentenza di legittimità ha annullato con rinvio la sola posizione di Cesare Battisti relativa all'omicidio Torreggiani, posizione su cui è intervenuta definitivamente la sentenza della Corte d'assise d'appello di Milano del 31 marzo 1993 n.24/93⁸².

1.3 La fuga in Francia e la latitanza.

Dopo essere stato arrestato nel 1979 e detenuto presso il carcere di Frosinone, Cesare Battisti evase il 4 ottobre 1981, fuggendo all'estero. Vennero immediatamente emessi una serie di mandati d'arresto, nel 1982 e nel 1983, per la sua partecipazione a quattro omicidi. Battisti si rifugiò per circa un anno in Francia, per poi trascorrere gli anni Ottanta in Messico, insieme alla compagna e la figlia. Nel corso del suo soggiorno in Messico, il terrorista venne condannato in contumacia dalla giustizia italiana che ha inflitto al Battisti la pena dell'ergastolo per gli omicidi Santoro, Torreggiani, Sabbadin e Campagna e per una serie di altri reati. Da questo momento comincia la caccia al latitante durata circa 36

⁸¹ La sentenza n. 76/88 del 13 dicembre 1988, Corte d'assise di Milano, alla pagina 705, statuisce la condanna a carico di Battisti "alla pena dell'ergastolo, con isolamento diurno per la durata di mesi sei, compresa in tale pena quella inflitta per i reati già giudicati".

⁸² Il giudizio, da cui è scaturita la sentenza, è stato instaurato a seguito dell'impugnazione da parte di Battisti e Spina Marisa della sentenza emessa dalla Corte d'assise di Milano il 13 dicembre 1988 n.76 nella parte relativa alla condanna per l'omicidio di Pierluigi Torreggiani, divenuta irrevocabile in data 10 aprile 1993. La sentenza ha disposto alla pagina 52: "(...) conferma la sentenza appellata nei confronti di Cesare Battisti in ordine all'omicidio Torreggiani e lo condanna alle ulteriori spese di giustizia, nonché alla rifusione delle spese di rappresentanza della parte civile, che liquida in complessive lire trecentomila".

anni.

Alla fine del 1990 Battisti fuggì in Francia, probabilmente attratto dalla dottrina Mitterrand, vigente a partire dal 1982 che assicurava rifugio ai protagonisti degli anni di piombo italiani, dove rimase fino al 2003⁸³. Nel 1991, il nostro paese inviò alla Francia una prima richiesta di estradizione⁸⁴ di Battisti⁸⁵, presentata secondo i termini della Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957⁸⁶, vincolante per entrambi gli Stati⁸⁷. A tale richiesta, la Francia, dopo aver stabilito la detenzione del latitante, durata circa quattro mesi, rispose negativamente, sulla base del parere sfavorevole all'extradizione della Chambre d'accusation di Parigi⁸⁸. La Francia accolse Battisti e lo protesse con la compiacenza di un gruppo di intellettuali francesi di estrema sinistra⁸⁹, che spesso, senza una previa analisi approfondita dei fatti, definirono i tribunali italiani come militari, colpevoli di violazione dei diritti umani, e i terroristi latitanti come rifugiati⁹⁰; la magistratura francese, infatti, respinse la richiesta di estradizione italiana, ritenendo che fosse volta all'esecuzione della pena detentiva e non invece allo svolgimento del procedimento penale che si era già esaurito e aveva trovato esito nelle condanne in contumacia⁹¹. In ogni modo, Battisti poteva godere della tutela garantita a

⁸³ G. Turone, *Il caso Battisti*, Garzanti, Milano, 2011.

⁸⁴ Si segnala che, al tempo, non vi era ancora il mandato di arresto europeo, operativo dal 1° gennaio 2004 tra gli Stati membri dell'Unione europea. Si veda M. Tiberi, *Il mandato d'arresto europeo*, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, Roma, 2006.

⁸⁵ http://documenti.camera.it/leg16/resoconti/assemblea/html/sed0141/allegato_a.mozioni.01.htm, ultima consultazione 22 marzo 2021.

⁸⁶ M. Pisani, *Codice delle Convenzioni di estradizione e di assistenza giudiziaria in materia penale*, Giuffrè, Milano, 2004.

⁸⁷ La Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957 è stata ratificata dall'Italia con legge 30 gennaio 1963, n. 300 e dalla Francia con atto depositato il 10 febbraio 1986.

⁸⁸ Cesare Battisti: le tappe di una lunga latitanza di V. Spagnolo, "Avvenire", 14 gennaio 2019, reperibile all'indirizzo <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/le-tappe-cesare-battisti>, ultima consultazione 26 febbraio 2021.

⁸⁹ G. Ziccardi Capaldo, *Il principio di buona fede nell'esecuzione dei trattati. Il caso Battisti: un esempio emblematico di mala fides*. In: T. Vassalli di Dachenhausen, *Atti del convegno in memoria di Luigi Sico*, editoriale scientifica, 2010.

⁹⁰ B. Spinelli, *Non lui ma altre sono le vittime degli anni di piombo: cari amici francesi su Battisti sbagliate*, in *La Stampa*, 7 marzo 2004, reperibile all'indirizzo <http://www.vittimerrorismo.it/senza-categoria/non-lui-ma-altre-sono-le-vittime-degli-anni-di-piombo/>, ultima consultazione 22 marzo 2021.

⁹¹ La Chambre d'accusation di Parigi, con sentenza del 29 maggio 1991, si espresse sfavorevolmente all'extradizione di Cesare Battisti poiché ritenne che l'extradizione non potesse essere concessa sulla base dei mandati d'arresto emessi dallo Stato italiano, dato che erano state emesse sentenze postere, e poiché l'ex militante italiano era stato condannato in contumacia, in condizioni giudicate contrarie ai criteri europei d'imparzialità e di diritto alla difesa, senza la possibilità di ripetere il giudizio in sua presenza secondo il principio *ne bis in idem*, a differenza di quanto previsto dalla legge francese. Si veda la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla ricevibilità della richiesta n° 28796/05 presentata da Cesare Battisti contro la Francia, consultabile all'indirizzo <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj4mv7LqsTvAhUouqQKHQgkACUQFjAAegQIAxAD&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversio%2Fdocx%2Fpdf%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-78690%26filename%3DCEDH.pdf&usg=AOvVaw0QPuWQeJTveR6nGgoYXVfK>, ultima consultazione

lui e agli altri protagonisti degli anni di piombo dalla dottrina Mitterrand, che garantiva la non estradizione dei terroristi anche in caso di parere favorevole della magistratura⁹². Divenuto un uomo libero e sposatosi con una cittadina francese, l'11 aprile 1997 Battisti ottenne dal Governo francese un permesso di soggiorno per dieci anni, iniziando una procedura di naturalizzazione che lo condusse a stabilirsi a Parigi dove lavorò come portiere in uno stabile e dove pubblicò alcuni libri di genere *noir*, ottenendo un certo successo⁹³.

1.3.1 La dottrina Mitterrand.

La dottrina prende il nome da François Maurice Adrien Mitterrand, il noto politico francese che dal 21 maggio 1981 al 17 maggio 1988 e fino al 17 maggio 1995 ricoprì la carica di Presidente della Repubblica francese. Mitterrand, morto l'8 gennaio 1996, fu un politico di ideologia socialista, appartenente fin da giovane a partiti politici come l'*Union Démocratique et socialiste de la Résistance* e il *Parti Socialiste*. La dottrina che prese il suo nome venne elaborata da Mitterrand e fu adottata dal governo, allora presieduto dal socialista Mauroy, durante il primo mandato del Presidente. Essa ha regolato i rapporti con l'Italia in merito all'extradizione e concessione di asilo a terroristi e criminali italiani di estrema sinistra, rifugiatisi in Francia, attivi durante gli anni di piombo. La dottrina Mitterrand consisteva nella prassi francese di non concedere l'extradizione a persone imputate o condannate per atti violenti d'ispirazione politica verso un qualunque Stato straniero, qualora gli autori avessero espressamente rinunciato alla violenza. A tali soggetti veniva concesso il diritto di asilo⁹⁴. Esemplificativo dell'atteggiamento francese rispetto al tema dell'extradizione e illustrativo della cosiddetta dottrina Mitterrand è il discorso che il Presidente francese pronunciò al *Palais des sport* di Rennes il 1° febbraio 1985, durante il quale disse che avrebbe esaminato la possibilità di estradare cittadini di un paese democratico, autori di crimini inaccettabili, ma che si sarebbe riservato di non estradarli nel caso in cui il sistema giudiziario del paese in questione non corrispondesse all'idea di libertà del governo parigino⁹⁵. Inoltre, la Francia avrebbe negato l'extradizione di stranieri ricercati per atti di natura violenta ma d'ispirazione politica, anche italiani, che avessero rinunciato ad ogni forma di violenza politica e il Presidente stesso prendeva

22 marzo 2021 e S. Bouniot, *Le gouvernement trahit la parole de la France*, l'Humanité, 16 febbraio 2004, consultabile all'indirizzo <https://www.humanite.fr/node/300317>, ultima consultazione 22 marzo 2021.

⁹² M. Lazar, *Il libro degli anni di piombo*, Rizzoli, Milano, 2013.

⁹³ G. Turone, *Il caso Battisti*, Garzanti, Milano, 2011.

⁹⁴ G. Perrault, *Génération Battisti: ils ne voulaient pas savoir*, Plon, Paris 2005.

⁹⁵ <https://www.mitterrand.org/La-France-l-Italie-face-a-la.html>, ultima consultazione 26 febbraio 2021

le distanze dal terrorismo “*actif, réel, sanglant*”⁹⁶. Più precisamente, Mitterrand in occasione del sessantacinquesimo congresso della Lega dei diritti umani, svoltosi il 21 aprile 1985, dichiarò, in merito ai terroristi italiani degli anni di piombo in Francia, che se essi avessero rotto i legami con il terrorismo, integrandosi nella società francese, sarebbero stati protetti dalla Francia che avrebbe negato qualsiasi richiesta di estradizione⁹⁷. In realtà, su tale base teorica, le autorità francesi finirono con l’offrire rifugio e protezione ad italiani ricercati per “crimini di sangue”. Tale contrarietà all’extradizione del Presidente francese, in particolare nei confronti dei protagonisti degli anni di piombo italiani rifugiatisi in Francia, veniva non di rado fondato sull’inidoneità della legislazione italiana in vigore a partire dagli anni Settanta e per tutti gli anni Ottanta, a garantire un diritto all’equo processo conforme agli *standards* europei⁹⁸. Segnatamente, Mitterrand si riferiva soprattutto alla normativa emanata in quegli anni nei quali imperversavano il terrorismo politico e le stragi sanguinose che resero necessari l’ampliamento dei poteri di polizia a tutela dell’ordine pubblico (la c.d. Legge Reale del 1975⁹⁹), disposizioni di contrasto del terrorismo (la c.d. Legge Cossiga del 1980¹⁰⁰ che all’articolo 270bis introduceva il reato di associazione con finalità di terrorismo) e norme volte a facilitare l’acquisizione di prove nei processi, attraverso la collaborazione di condannati per reati di terrorismo, i quali ottenevano in cambio una riduzione della pena (legge sui pentiti del 1982¹⁰¹). Soprattutto veniva rilevata l’anomalia italiana del processo in contumacia che all’epoca non consentiva la remissione nei termini al reo, e pertanto di

⁹⁶ Discorso al *Palais des sports* di Rennes, 1° febbraio 1985.

⁹⁷G. Ziccardi Capaldo, Il principio di buona fede nell’esecuzione dei trattati. Il caso Battisti: un esempio emblematico di *mala fides*. In: T. Vassalli di Dachenhausen, Atti del convegno in memoria di Luigi Sico, editoriale scientifica, 2010.

⁹⁸ Il processo in contumacia svolto in Italia è stato oggetto di diverse pronunce della CEDU a partire dal 1985 con la sentenza Colozza contro Italia del 12 febbraio. La Corte ha a più riprese condannato l’Italia per violazione al diritto fondamentale ad un processo equo, come garantito dall’art. 6 della CEDU, perché le varie normative succedutesi nel tempo non raggiungevano lo *standard* minimo richiesto dalla Convenzione per poter ritenere acclarata una rinuncia volontaria dell’imputato a partecipare al processo e per l’insufficienza di rimedi processuali interni di cui chi è stato inconsapevolmente condannato si può servire. Il regolamento del processo in contumacia in Italia ha subito diverse revisioni e il giudizio contumaciale italiano è rimasto sotto i riflettori a lungo, fino alla riforma del rito contumaciale introdotta con L. 17 maggio 2014, n. 67, che rappresenta l’ultima risposta dello Stato italiano, peraltro ancora insufficiente in termini di tempo alle pressioni esercitate dai giudici europei. Tra le sentenze della CEDU sul tema si possono ricordare la sentenza Colozza contro Italia del 12 febbraio 1985, F.C.B. contro Italia del 28 agosto 1991, T. contro Italia del 12 ottobre 1992, Somogyu contro Italia del 18 maggio 2004, Sejovic contro Italia del 10 novembre 2004 e Huzuneamu contro Italia del 1° settembre 2016. Si veda N. Canestrini, *Tanto tuonò che piovve: negata la consegna in una procedura MAE per mancanza in Italia del diritto incondizionato all’impugnazione*, in *Cassazione penale*, 2018, p. 2664 e seguenti.

⁹⁹ Legge 22 maggio 1975, n.152 recante disposizioni a tutela dell’ordine pubblico, in GU n. 136 del 24 maggio 1975.

¹⁰⁰ Decreto Legge 15 dicembre 1979, n. 625 convertito con modificazioni nella legge 6 febbraio 1980, n. 15, recanti misure urgenti per la tutela dell’ordine democratico e della sicurezza pubblica, in GU n.37 del 7 febbraio 1980.

¹⁰¹ Legge 29 maggio 1982, n. 304, in GU n. 149 del 2 giugno 1982.

beneficiare di un nuovo processo¹⁰². Tale prassi italiana, secondo le autorità francesi, era contraria al principio di ordine pubblico francese e a convenzioni internazionali¹⁰³ secondo cui “une personne condamnée par défaut droit pouvoir obtenir d’être rejugée en sa présence, sauf s’il est établi d’une manière non équivoque qu’elle a renoncé à son droit à comparaître et à se défendre”¹⁰⁴. Nel definire la prassi italiana come contraria al principio di ordine pubblico francese e a varie convenzioni internazionali, tra cui la CEDU, si ometteva però di considerare, come invece ha fatto, poi, sia il *Conseil d’Etat* sia la Corte europea dei diritti umani, la irrilevanza di tale “irregolarità” nel caso specifico, vale a dire in ordine alla legittimità dei processi celebrati in Italia a carico di Battisti, avendo egli rinunciato spontaneamente con la latitanza ad essere giudicato in sua presenza.

È poi interessante constatare come anche la legislazione francese non fosse particolarmente conforme ai principi europei in materia di diritti umani ed equo processo in quanto la Corte europea dei diritti umani nel caso Krombach, condannò la procedura contumaciale francese considerandola insostenibile per gli *standards* europei poiché l’articolo 630 del codice di procedura penale francese consentiva che il contumace non avesse un difensore¹⁰⁵. Secondo una parte della dottrina, la dottrina Mitterrand, più che una vera e propria teoria, “può essere considerata un dogma, un’elaborazione concettuale sottile, basata su di una congettura, poiché mancava del requisito essenziale di una reale comprensione dei fatti e una libera analisi della condizione che l’Italia viveva negli anni di piombo e quindi delle componenti politiche e sociologiche che determinarono l’intervento del legislatore con la normativa criticata”¹⁰⁶. La dottrina, che di fatto concedeva il diritto di asilo ai terroristi italiani degli anni di piombo, ignorava molti contro-indicatori¹⁰⁷ e le sue statuizioni sembrano entrare in contrasto con norme internazionali. In primo luogo, un contrasto potrebbe profilarsi con l’articolo 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948, secondo cui il diritto di cercare asilo non può essere concesso se l’individuo è ricercato per reati non politici o per azioni

¹⁰² G. Ziccardi Capaldo, Il principio di buona fede nell’esecuzione dei trattati. Il caso Battisti: un esempio emblematico di *mala fides*. In: T. Vassalli di Dachenhausen, Atti del convegno in memoria di Luigi Sico, editoriale scientifica, 2010.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ Corte europea dei diritti umani, Affaire Krombach c. France, Requête n° 29731/96, Arrête, au principal et satisfaction équitable (13 février, 2001).

¹⁰⁶ G. Ziccardi Capaldo, Il principio di buona fede nell’esecuzione dei trattati. Il caso Battisti: un esempio emblematico di *mala fides*. In: T. Vassalli di Dachenhausen, Atti del convegno in memoria di Luigi Sico, editoriale scientifica, 2010.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

contrarie ai fini e ai principi della Nazioni Unite¹⁰⁸. In aggiunta, la dottrina Mitterrand sembra contrastare anche con l'articolo 1, lett. (F) della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 sullo *status* di rifugiato, ai sensi del quale non può godere dello *status* di rifugiato l'individuo che abbia commesso gravi crimini di diritto comune al di fuori del Paese ospitante¹⁰⁹.

La dottrina Mitterrand smise ufficialmente di essere applicata nel 2005, quando il Consiglio di Stato, massimo organo amministrativo e consultivo francese, negò la validità giuridica della dottrina, concedendo l'autorizzazione ad estradare Battisti. Il Consiglio di Stato si pronunciò, con sentenza del 18 marzo 2005, n. 273714, stabilendo: “(...) si le requérant invoque les déclarations faites par le Président de la République, le 20 avril 1985, lors du congrès d'un mouvement de défense des droits de l'homme, au sujet du traitement par les autorités françaises des demandes d'extradition de ressortissants italiens ayant participé à des actions terroristes en Italie et installés depuis de nombreuses années en France, ces propos, qui doivent, au demeurant, être rapprochés de ceux tenus à plusieurs reprises par la même autorité sur le même sujet, qui réservaient le cas des personnes reconnues coupables dans leur pays, comme le requérant, de crimes de sang, sont, en eux-mêmes, dépourvus d'effet juridique ; qu'il en va également ainsi de la lettre du Premier ministre adressée, le 4 mars 1998, aux défenseurs de ces ressortissants; (...)”¹¹⁰. Ciò significa che le dichiarazioni di Mitterrand sulla sua dottrina sono assolutamente prive di effetti giuridici e, inoltre, la Corte di Cassazione francese ha confermato ciò che era già noto a livello internazionale, cioè che “le système procédural italien est voisin de celui appliqué en France”¹¹¹.

1.4 L'ordinanza di estradizione emessa dalla Francia e il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nei primi anni del 2000, con l'insediarsi del governo Raffarin e la presidenza Chirac,

¹⁰⁸ L'articolo detta: “Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni. Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi della Nazioni Unite”. Il testo della Convenzione è consultabile nella sua interezza all'indirizzo https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf, ultima consultazione 22 marzo 2021.

¹⁰⁹ L'articolo detta: “Le disposizioni della presente Convenzione non sono applicabili alle persone, di cui vi sia un serio motivo di sospettare che: (...) hanno commesso un crimine grave di diritto comune fuori dal paese ospitante prima di essere ammesse come rifugiati; (...)”. Il testo della Convenzione è consultabile nella sua interezza all'indirizzo https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1955/443_461_469/it, ultima consultazione 22 marzo 2021.

¹¹⁰ Conseil d'Etat, Séance n. 273714, Parigi, 18 marzo 2005. Disponibile all'indirizzo <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008227801/>, ultima consultazione 9 marzo 2021.

¹¹¹ Bulletin criminel, 2004, n. 241.

avvenne un importante mutamento nel clima politico francese, dettato dalla lotta internazionale al terrorismo e dall'introduzione dell'istituto di arresto europeo, che comportò un ripensamento sulla dottrina Mitterrand. Nel febbraio 2004 Battisti ottenne la cittadinanza francese, ma il 10 dello stesso mese venne arrestato a causa di una lite con un vicino, anche se poco dopo venne rilasciato. Richiesta la sua estradizione già nel gennaio 2003, essa venne concessa il 30 giugno 2004, quando la *Chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris* ha espresso parere favorevole alla sua estradizione¹¹². In seguito a tale decisione, Battisti fece ricorso alla *Cour de cassation*, il supremo organo di giustizia dell'ordinamento giudiziario francese, ma, in attesa che si pronunciasse, ad agosto tornò latitante, fuggendo in Brasile, dove verrà arrestato nel 2007. Anni dopo, il terrorista racconterà ad un giornale brasiliano di essere stato aiutato dai servizi segreti francesi nella fuga in Brasile.

Il 13 ottobre 2004 la Cassazione francese confermò il parere favorevole all'extradizione emesso dalla Corte di appello di Parigi nel giugno dello stesso anno, respingendo il ricorso avverso questa sentenza presentato da Battisti¹¹³. Di conseguenza, vi fu l'emanazione da parte dell'allora ministro della giustizia, Dominique Perben, di un decreto di estradizione di Battisti in Italia.

I legali francesi di Battisti, nonostante egli fosse tornato latitante, fecero ricorso contro il decreto di estradizione al Consiglio di Stato francese, lamentando tra l'altro la violazione dell'articolo 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, che afferma il "diritto ad un processo equo"¹¹⁴. Tale impugnazione venne, però, respinta dal Consiglio di Stato francese, che dichiarò il decreto di estradizione conforme non solo all'ordine pubblico ma anche "aux stipulations de l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, aux réserves du gouvernement français relatives à l'article 1° de la convention européenne d'extradition ou aux stipulations de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits

¹¹² *Chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris*, décision du 30 juin 2004.

¹¹³ Cour de cassation, 13 octobre 2004 (pourvoi n° 04-84.470), rejet du pourvoi contre Chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Paris, 30 juin 2004.

¹¹⁴ Questo articolo detta: "Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia."

civils et politiques (...)”¹¹⁵.

In seguito, la difesa di Battisti in Francia, si rivolse alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo nell'estate del 2005, affermando come il decreto di estradizione francese fosse stato emanato in violazione dell'articolo 6 (1) della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, poiché l'extradizione verso l'Italia avrebbe violato il diritto di Battisti ad un equo processo, diritto garantito dal suddetto articolo, in quanto egli era stato condannato all'ergastolo con procedura contumaciale senza essere stato adeguatamente informato dei motivi dell'accusa, senza aver avuto l'opportunità di organizzare in maniera valida la sua difesa e senza poter beneficiare di un nuovo processo, diritto al quale non aveva rinunciato con la latitanza¹¹⁶.

La tesi sostenuta dagli avvocati di Battisti venne giudicata irricevibile ai sensi dell'articolo 35 (3)¹¹⁷ della CEDU, manifestatamente infondata e dunque respinta all'unanimità nel dicembre 2006¹¹⁸. A giudizio della Corte né la lettera né lo spirito della Convenzione impediscono ad una persona di rinunciare al diritto garantito dall'articolo 6 (1) e il ricorrente aveva deliberatamente scelto la latitanza dopo l'evasione del 1981, senza esservi costretto. La conclusione della Corte fugava ogni dubbio sulla fondatezza in diritto della decisione delle autorità francesi di concedere l'extradizione e sulla conformità di essa alle norme internazionali. Tuttavia, dal 2004 Battisti era latitante e, dunque, il decreto di estradizione in Italia emesso dal governo francese non ebbe alcun esito.

1.5 L'arresto in Brasile e la richiesta dello status di rifugiato.

Battisti nel 2004 fuggì dalla Francia per raggiungere il Brasile e iniziò una nuova latitanza, terminata soltanto il 18 marzo del 2007, quando venne arrestato dalla polizia brasiliana a Copacabana¹¹⁹. Il 24 marzo dello stesso anno l'Italia chiese l'extradizione, in

¹¹⁵ Conseil d'Etat, Assemblée du contentieux, Séance du 11 mars 2005, Lecture du 18 mars 2005, M. Battisti, n. 273714, reperibile online all'indirizzo <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008227801/>, ultima consultazione 27 febbraio 2021.

¹¹⁶ G. Ziccardi Capaldo, Il principio di buona fede nell'esecuzione dei trattati. Il caso Battisti: un esempio emblematico di *mala fides*. In: T. Vassalli di Dachenhausen, Atti del convegno in memoria di Luigi Sico, editoriale scientifica, 2010.

¹¹⁷ Questo articolo, al paragrafo 3, detta: “La Corte dichiara irricevibile ogni ricorso avanzato in base all'articolo 34 quand'essa giudichi tale ricorso incompatibile con le disposizioni della Convenzione o dei suoi protocolli, manifestamente infondato o abusivo”.

¹¹⁸ La Corte europea dei diritti dell'uomo, nella decisione sulla ricevibilità del ricorso n. 28796/05, 12 dicembre 2006, Battisti c. Francia ha infatti ritenuto che: “*qu'il était loisible aux autorités judiciaires italiennes d'abord, puis aux autorités françaises, de conclure que la requérant avait renoncé d'une manière non équivoque à son droit de comparaître personnellement d'être jugé en sa présence*”.

¹¹⁹ A. Iachetta, *La cooperazione giudiziaria e la controversa tutela della libertà dell'estraddando*, in *Archivio penale* no. 2, 2013, p. 8.

base al Trattato bilaterale stipulato nel 1989¹²⁰, entrato in vigore il 1° agosto 1993. La domanda per dare il via al processo di estradizione incontrò fin dall'inizio delle difficoltà, a causa del lungo *iter* previsto dalla legge brasiliana per la sua concessione¹²¹. Tale iter si può dividere in tre fasi: la prima e la terza di competenza dell'Esecutivo; la seconda di competenza del Supremo Tribunal Federal, l'organo giudiziario competente per le analisi delle azioni di estradizione¹²².

Dopo qualche tempo, la richiesta di estradizione venne accordata dalla Procura generale brasiliana, a condizione che, come richiesto dal procuratore della repubblica del Brasile Souza, l'Italia si fosse impegnata a convertire la pena all'ergastolo inflitta a Battisti nel 1993¹²³ in una pena non superiore ai 30 anni, ossia il periodo massimo di reclusione previsto dalla legge brasiliana.

La decisione definitiva sarebbe poi spettata al Supremo Tribunal Federal, la Corte costituzionale brasiliana. Intanto, Cesare Battisti richiese di essere ascoltato dal Comitato nazionale per i rifugiati, organo del ministero di Giustizia brasiliano, per vedersi riconosciuto lo status di rifugiato politico in Brasile, ritenendo sé stesso un perseguitato politico¹²⁴. Lo status di rifugiato politico avrebbe garantito a Battisti la non estradizione in Italia, in base all'articolo 5 paragrafo LII della Costituzione brasiliana¹²⁵ ma il Comitato nazionale per i rifugiati respinse la richiesta di asilo politico avanzata da Battisti. Per mesi non vi furono novità riguardo al caso, fino a quando tale decisione non venne impugnata dall'ex membro dei PAC presso il ministro della Giustizia del Brasile Genro, il quale, il 13 gennaio 2009, accordò lo status di rifugiato politico a Battisti. A giustificazione di tale decisione vennero invocate norme interne ed internazionali,

¹²⁰ Trattato bilaterale di estradizione fra Brasile e Italia, adottato a Roma il 17 ottobre 1989, ed entrato in vigore il 1° agosto 1993 (reso esecutivo in Italia con legge del 23 aprile 1991 no. 144, G.U. 10 maggio 1991 no. 108, suppl. ord.). Per il testo completo del trattato si veda M. Pisani, *Codice delle Convenzioni di estradizione e di assistenza giudiziaria in materia penale*, Giuffrè, Milano, 2004.

¹²¹ A. De Luca, *Il caso Battisti: quali strumenti per la risoluzione della controversia internazionale sorta tra Italia e Brasile?*, in *La rivista internazionale*, 2010, p. 5 e seguenti.

¹²² In base a quanto disposto dall'articolo 102 della Costituzione brasiliana, che recita: "Compete al Supremo Tribunal Federal, specificatamente, in nome della Costituzione, la funzione di processare e giudicare (...) le richieste di estradizione sollecitate da uno Stato straniero".

¹²³ Corte di Assise di Milano, sentenza n 24/93.

¹²⁴ A. Spataro, *Ne valeva la pena. Storie di terrorismi e mafie, di segreti di Stato e di giustizia offesa*, Laterza, Bari, 2010.

¹²⁵ Questo articolo detta: "Tutti sono uguali davanti alla legge, senza distinzione alcuna; è garantita, tanto ai brasiliani quanto agli stranieri residenti nel Paese, l'inviolabilità del diritto alla vita, alla libertà, alla sicurezza e alla proprietà, nei seguenti termini: (...) LII. non sarà concessa l'extradizione di stranieri per reati politici o di opinione.", reperibile online all'indirizzo <https://www.sulleregole.it/tematiche-chiave/costituzioni-nel-mondo/costituzione-delle-repubblica-federale-del-brasile/>, ultima consultazione 27 febbraio 2021.

soprattutto gli articoli 3¹²⁶, 5¹²⁷ e 6¹²⁸ del Trattato bilaterale di estradizione che prevedevano i motivi che legittimano il rifiuto dell'extradizione e le cause ostative alla stessa.

Il provvedimento con cui veniva riconosciuto lo *status* di rifugiato faceva riferimento alla natura politica dei reati commessi dall'extradando, al fondato timore di persecuzione di Battisti per le sue opinioni politiche, esprimendo inoltre dubbi sulla regolarità del processo in contumacia in Italia omettendo, però, di considerare norme e fatti noti, rilevanti ai fini dell'interpretazione in buona fede della normativa invocata. A tali dichiarazioni l'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano rispose manifestando "stupore e profondo rammarico"¹²⁹. Il Supremo Tribunal Federal ha, tuttavia, dichiarato la nullità assoluta e la conseguente inefficacia giuridica dell'atto amministrativo di riconoscimento dello *status* di rifugiato sostenendo, in una pronuncia del 16 dicembre 2009, che "non vi fosse nessuna corrispondenza tra i motivi dichiarati e il sostegno fattuale delle ipotesi giuridiche invocate come causa autorizzatoria della concessione di rifugio" e che il provvedimento "confliggesse con le norme giuridiche che

¹²⁶ Questo articolo detta: "L'extradizione non sarà concessa: a) se per lo stesso fatto la persona richiesta è sottoposta a procedimento penale o è già stata giudicata dalle autorità giudiziarie della Parte richiesta; b) se alla data della ricezione della domanda è intervenuta, secondo la legge di una delle Parti, prescrizione del reato o della pena; c) se per il reato costituito dal fatto per il quale è domandata, nella Parte richiesta è intervenuta amnistia o quel fatto ricade sotto la giurisdizione penale di tale Parte; d) se la persona richiesta è o è stata giudicata da un tribunale di eccezione della Parte richiedente; e) se il fatto per il quale è domandata è considerato dalla Parte richiesta reato politico; f) se la Parte richiesta ha serie ragioni per ritenere che la persona richiesta verrà sottoposta ad atti persecutori o discriminatori per motivi di razza, di religione, di sesso, di nazionalità, di lingua, di opinioni politiche o di condizioni personali o sociali, o che la situazione di detta persona rischia di essere aggravata da uno degli elementi suddetti; g) se il fatto per il quale è domandata costituisce per la legge della Parte richiesta reato esclusivamente militare. Agli effetti del presente Trattato si considerano reati esclusivamente militari i fatti previsti dalla legge militare e che non costituiscono reati di diritto comune."

¹²⁷ Questo articolo detta: "L'extradizione non sarà altresì concessa: a) se il fatto per il quale è domandata, la persona richiesta è stata o sarà sottoposta ad un procedimento che non assicura il rispetto dei diritti minimi di difesa. La circostanza che il procedimento si sia svolto in contumacia della persona richiesta non costituisce di per sé motivo di rifiuto dell'extradizione; b) se vi è fondato motivo di ritenere che la persona richiesta verrà sottoposta a pene o trattamenti che comunque configurano violazione dei diritti fondamentali".

¹²⁸ Questo articolo detta: "1. L'extradizione può essere rifiutata se alla data di ricezione della domanda la persona richiesta è cittadino della Parte richiesta. In caso di rifiuto, la Parte richiesta, su domanda dell'altra Parte, sottoporrà il caso alle proprie autorità competenti per l'eventuale instaurazione di procedimento penale. A tale scopo la Parte richiedente dovrà fornire gli elementi utili. La Parte richiesta comunicherà senza indugio il seguito dato alla domanda e successivamente la decisione finale. 2. L'extradizione potrà parimenti essere rifiutata: a) se il fatto per la quale è domandata è stato commesso, in tutto o in parte, sul territorio della Parte richiesta o in un luogo considerato tale dalla legge della Parte stessa; b) se il fatto per il quale è domandata è stato commesso fuori dal territorio delle Parti e la legge della Parte richiesta non prevede la punibilità del tipo di reato di cui trattasi quando è commesso fuori dal territorio di tale ultima Parte."

¹²⁹ "Napolitano a Lula: Battisti, rammarico e stupore per la mancata estradizione", *Il Sole 24 Ore*, 17 gennaio 2008, reperibile all'indirizzo https://st.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Italia/2009/01/battisti-presidente_PRN.shtml, ultima consultazione 22 marzo 2021.

consentono il riconoscimento di questa condizione”¹³⁰. La decisione riguardo l’extradizione di Battisti fu lasciata al Supremo Tribunal Federal, che, il 18 novembre 2009, bloccò la scarcerazione di Battisti. Il tribunale ne ordinò, dunque, l’extradizione poiché i reati commessi dall’imputato furono ritenuti comuni e non politici, argomentando che non si configura come crimine politico l’omicidio praticato da un membro di una organizzazione rivoluzionaria clandestina in una situazione di piena normalità istituzionale di Stato democratico di diritto¹³¹, ma, allo stesso tempo, formulò nel testo della sentenza una clausola determinante, secondo la quale si sarebbe lasciata alla presidenza della Repubblica brasiliana la parola definitiva sulla questione¹³².

Luiz Inácio Lula da Silva, presidente della Repubblica del Brasile, nell’ultimo giorno del suo mandato, il 31 dicembre 2010, annunciò il proprio rifiuto all’extradizione in Italia di Battisti, accordandogli, inoltre, lo status di rifugiato politico in Brasile. Gli atti delle autorità brasiliane, cioè il Parere dell’Avvocatura generale del 29 dicembre 2010¹³³ e la Nota del Governo del 31 dicembre 2010 che l’ha annunciata, fondano il rifiuto di estradizione sull’articolo 3 capo I, lettera f del Trattato di estradizione tra Italia e Brasile¹³⁴, giustificandolo con il timore di persecuzione di Battisti per le sue opinioni politiche.

Il rifiuto di concedere l’extradizione, si fonda sull’ultima parte dell’articolo in parola, vale a dire sul “timore di aggravamento della situazione dell’estradando a causa della sua condizione politica, sociale e personale”. In tal caso, lo Stato brasiliano ebbe cura di precisare che il giudizio espresso da Lula non costituisse affronto allo Stato italiano ed al carattere democratico delle sue istituzioni. Il 4 febbraio 2011, l’Italia presentò un ricorso contro la decisione di Lula, ex Presidente brasiliano, di non convalidare l’extradizione di

¹³⁰ Supremo Tribunal Federal, EMENTAS, punto 2. Il testo integrale della sentenza, pubblicata il 16 aprile 2010, è reperibile online all’indirizzo https://www.giurcost.org/casi_scelti/Tribunale%20Supremo%20Federale%20del%20Brasile.htm, ultima consultazione 27 febbraio 2021.

¹³¹ G. Ziccardi Capaldo, Il principio di buona fede nell’esecuzione dei trattati. Il caso Battisti: un esempio emblematico di *mala fides*. In: T. Vassalli di Dachenhausen, Atti del convegno in memoria di Luigi Sico, editoriale scientifica, 2010.

¹³² Supremo Tribunal Federal, punto VIII del dispositivo della sentenza, pubblicata il 16 aprile 2010, reperibile online all’indirizzo https://www.giurcost.org/casi_scelti/Tribunale%20Supremo%20Federale%20del%20Brasile.htm, ultima consultazione 27 febbraio 2021.

¹³³ Despacho do Advogado-Geral da União Substituto, reperibile online all’indirizzo http://www.ristretti.it/comments/2011/gennaio/pdf/parere_battisti.pdf, ultima consultazione 27 febbraio 2021.

¹³⁴ Questo articolo detta: “L’extradizione non sarà concessa: (...) f) se la Parte richiesta ha serie ragioni per ritenere che la persona richiesta verrà sottoposta ad atti persecutori o discriminatori per motivi di razza, di religione, di sesso, di nazionalità, di lingua, di opinioni politiche o di condizioni personali o sociali, o che la situazione di detta persona rischia di essere aggravata da uno degli elementi suddetti; ...”

Battisti. Alla decisione del Presidente seguirono mesi di stallo, terminati l'8 giugno 2011, su sollecito della nuova presidente del Brasile Dilma Rousseff, quando il Supremo Tribunal Federal decise di respingere il ricorso dell'Italia presentato il 4 febbraio 2011¹³⁵ per la decisione presa contro l'estradizione, conformandosi alla decisione presa dall'ex capo dello Stato Lula¹³⁶ e rimettendo in libertà Battisti¹³⁷. Battisti venne dunque scarcerato dopo aver scontato la pena per ingresso illegale tramite documenti falsi, rimanendo in libertà fino al 12 marzo 2015, quando venne arrestato in seguito alla pronuncia della Corte federale di Brasilia¹³⁸. Il 3 marzo 2015, la Corte chiese l'espulsione di Cesare Battisti, accogliendo la richiesta della procura di annullare il provvedimento con cui veniva riconosciuto lo status di rifugiato politico, che garantiva il soggiorno nel paese al terrorista¹³⁹. Per il giudice, infatti, Battisti era uno straniero in situazione irregolare in Brasile che, in quanto criminale condannato per omicidio, non avrebbe avuto diritto di restare nel paese¹⁴⁰. Battisti fu poi scarcerato poche ore dopo il suo arresto. Nel settembre 2017 l'Italia, in seguito all'insediamento alla presidenza del paese sudamericano del presidente conservatore Michel Temer, presentò una nuova richiesta di estradizione del terrorista, sollecitando una revisione delle condizioni dello status di rifugiato di Battisti, che però nell'ottobre del 2017 tentò la fuga in Bolivia¹⁴¹. Il 4 ottobre, presso Corumbà, al confine tra Brasile e Bolivia, fu tratto nuovamente in arresto per

¹³⁵ Supremo Tribunal Federal brasiliano, Governo da Itália pede que STF anule ato de Lula que negou extradição de Battisti, 4 febbraio 2011, disponibile all'indirizzo <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=171128&caixaBusca=N>, ultima consultazione 22 marzo 2021.

¹³⁶ Secondo la magistratura brasiliana, infatti, il diniego di estradizione costituirebbe un "atto politico", insindacabile sul piano giurisdizionale. Per maggiori informazioni sulla "political questions" doctrine si veda L. Henkin, *Is there a "political question" doctrine?*, in *Yale Law Journal*, vol. 85, no. 5, 1976, p. 587-625.

¹³⁷ Corte suprema brasiliana, ricorso n. 11243, decisione dell'8 giugno 2011, disponibile all'indirizzo <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=181275>, ultima consultazione 22 marzo 2021.

¹³⁸ La corte si pronunciò affermando: "declarar nulo o ato de concessão de permanência de Cesare Battisti no Brasil e determinar à União que implemente o procedimento de deportação aplicável ao caso", in quanto l'ordinamento interno brasiliano prevede che il permesso non sia accordato a stranieri condannati per crimini in un altro Stato, in base all'articolo 7 della legge no. 6.815/80. Si veda Poder Judiciário Tribunal Regional Federal da primeira região judicial do distrito federal processo no. 0054466-75.2011.4.01.3400- 20 Vara Federal Brasilia, 26 de fevereiro de 2015 Adverci Rates Mendes de abreu juiza federal titular da 20 Vara/Df.

¹³⁹ Una corte federale brasiliana chiede l'espulsione di Cesare Battisti, *Internazionale*, 3 marzo 2015, reperibile online all'indirizzo <https://www.internazionale.it/notizie/2015/03/03/cesare-battisti-espulsione-brasile>, ultima consultazione 27 febbraio 2021.

¹⁴⁰ L.C. Lima, *Adeus Cesare Battisti?*, 18 marzo 2015, disponibile al sito della Società italiana di diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea: <http://www.sidiblog.org/2015/03/18/adeus-cesare-battisti/>, ultima consultazione 22 marzo 2021.

¹⁴¹ R. Ferrazza, Cesare Battisti: firmata estradizione. Mattarella ringrazia Temer, *Il Sole 24 ore*, 14 dicembre 2018, reperibile online all'indirizzo https://www.ilssole24ore.com/art/cesare-battisti-firmata-estradizione-mattarella-ringrazia-temer-AEsAPvzG?refresh_ce=1, ultima consultazione 27 febbraio 2021.

trasporto illegale di denaro, ma, anche in questo caso, venne scarcerato poco dopo, quando un tribunale federale accolse la richiesta di scarcerazione fatta dai suoi avvocati, imponendo a Battisti l'obbligo di indossare un braccialetto elettronico, di presentarsi ad un commissariato una volta al mese e il divieto di lasciare il luogo di residenza a San Paolo senza l'autorizzazione di un tribunale.

Nell'aprile del 2018 Battisti venne sottoposto a revoca del passaporto e a misure restrittive, insieme all'ex moglie Joice Lima, per aver utilizzato documenti falsi al matrimonio e nell'ottobre dello stesso anno il candidato alla presidenza brasiliana Jair Bolsonaro promise l'estradizione del terrorista in caso di sua elezione. Una volta eletto, Bolsonaro ribadì la sua intenzione di estradare il terrorista, che a fine ottobre divenne irreperibile dalla sua casa. Il 13 dicembre Luiz Fux, giudice del Supremo Tribunal Federal ordinò nuovamente l'arresto di Battisti¹⁴² in vista di una possibile estradizione verso l'Italia, che poteva essere concessa solo dal presidente del Brasile Temer¹⁴³, ancora in carica, il quale il giorno seguente firmò il decreto di estradizione¹⁴⁴. Il 14 dicembre venne dunque emanato un ulteriore ordine d'arresto dall'Alta Corte a causa del pericolo di fuga. Battisti però, nel frattempo, divenne nuovamente latitante.

1.6 Dalla fuga in Bolivia alla consegna di Battisti alle autorità italiane.

Cesare Battisti, in seguito alla pronuncia del Supremo Tribunal Federal e del presidente Temer che sanciva l'estradizione in Italia del terrorista, rimase latitante per circa un mese, fino a quando, il 12 gennaio 2019, intorno alle cinque del pomeriggio, venne arrestato dall'Interpool in collaborazione con la SCIP-Criminalpol, la DCPD-DIGOS e l'AISE a Santa Cruz, in Bolivia, mentre camminava per strada indossando barba e baffi finti, in possesso di documenti brasiliani che confermavano la sua identità¹⁴⁵. Inizialmente, non venne chiarito se il terrorista sarebbe stato riportato in Brasile¹⁴⁶, per

¹⁴² La Corte Suprema brasiliana ha ordinato l'arresto di Cesare Battisti, Il Post, 14 dicembre 2018, reperibile online all'indirizzo <https://www.ilpost.it/2018/12/14/cesare-battisti-arrestato-estradizione/>, ultima consultazione 27 febbraio 2021.

¹⁴³ Supremo Tribunal Federal, Sexta-feira, 14 dicembre 2018, Integra da decisão do Ministro Luiz Fux que determinou a prisão de Cesare Battisti para fins de extradição.

¹⁴⁴ R. Cotroneo, "Battisti sia estradato": il presidente del Brasile firma il decreto. Ma l'ex terrorista è latitante, Corriere della sera, 14 dicembre 2018, reperibile online all'indirizzo https://www.corriere.it/esteri/18_dicembre_14/battisti-presidente-temer-firma-decreto-estradizione-2169dd6a-ffde-11e8-bed7-aa7f93a31797.shtml, ultima consultazione 27 febbraio 2021.

¹⁴⁵ L'Interpol cattura ed arresta Cesare Battisti in Bolivia. Prossima l'estradizione, Il corriere del giorno.it, 13 gennaio 2019, reperibile online all'indirizzo <https://www.ilcorriere.delgiorno.it/l-interpol-cattura-ed-arresta-cesare-battisti-in-bolivia-prossima-l-estradizione/>, ultima consultazione 27 febbraio 2021.

¹⁴⁶ L. Marotti, *Sui recenti sviluppi del caso Battisti : la dimensione interna e le sue ripercussioni sulla controversia tra Italia e Brasile*, 18 marzo 2015, disponibile al sito della Società italiana di diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea: <http://www.sidiblog.org/2015/03/18/sui-recanti-sviluppi->

poi procedere all'extradizione verso l'Italia, procedimento che avrebbe obbligato l'Italia, in base agli accordi presi col Brasile, a modificare la pena dall'ergastolo ai trent'anni di reclusione per l'ex terrorista rosso oppure se si sarebbe proceduto con un'espulsione dalla Bolivia direttamente in Italia. Il governo boliviano, però, fin da subito rifiutò la richiesta avanzata dai legali di Battisti di asilo politico, espellendo Battisti dalla Bolivia in Italia, dove venne trasferito il 14 gennaio, dopo essere stato preso in custodia dalla polizia italiana. Al suo arrivo in Italia, presso lo scalo di Roma Ciampino, gli agenti della DIGOS hanno proceduto al sequestro degli effetti giunti in Italia assieme a Battisti ed alla notificazione del provvedimento di unificazione delle pene concorrenti e dell'Ordine di esecuzione n.525/1993 R. Es., emesso il 17 aprile 2007 dalla Procura Generale presso la Corte d'Appello di Milano, che ne determinava la pena eseguibile nell'ergastolo. Battisti venne condotto nel carcere di Oristano, nonostante la volontà iniziale fosse quella di recludere il terrorista presso il carcere di Rebibbia a Roma. Presso Oristano, Battisti rimase in isolamento diurno per sei mesi, in base a quanto previsto dalla legge italiana per i condannati all'ergastolo. In seguito all'arresto e ad un primo periodo di detenzione, gli avvocati italiani di Battisti in data 23 gennaio 2019, hanno depositato un'istanza presso la Corte di Assise d'appello di Milano, tramite un incidente di esecuzione, affinché la pena all'ergastolo del terrorista fosse commutata in trent'anni di carcere, in base agli accordi di estradizione tra Italia e Brasile sanciti nel 2017, una commutazione comunque già prevista dalla decisione di estradizione del 16 dicembre 2009 presa dal Supremo Tribunal Federal. I difensori di Battisti, inoltre, ritenevano che l'espulsione dalla Bolivia fosse stata completata senza rispettare la relativa procedura, dato che la Bolivia non ha rispettato l'attesa di tre giorni imposti dalla legge boliviana né ha espulso Battisti nel 'paese d'origine', che risultava essere il Brasile¹⁴⁷. Fin da subito, il titolare del fascicolo, il sostituto procuratore generale Lamanna, diede parere negativo all'istanza, trovando d'accordo anche la Corte di Assise di appello di Milano. In particolare, la Corte ha espresso parere contrario all'accoglimento della richiesta poiché nei confronti di Battisti era stato emesso un provvedimento di "salida obligatoria" (uscita obbligatoria) il 13 gennaio 2019 per ingresso illegale in Bolivia. In secondo luogo, l'atto di consegna alla Polizia italiana prevedeva che Battisti fosse condotto direttamente in Italia. Inoltre Battisti è stato espulso e mai estradato e , pur ammettendo che l'espulsione sia avvenuta in

[del-caso-battisti-la-dimensione-interna-e-le-sue-ripercussioni-sulla-controversia-fra-italia-e-brasile/](#), ultima consultazione 22 marzo 2021.

¹⁴⁷ Sentenza della Corte d'Assise d'appello di Milano-sez. II n. 3/19 Reg. Ordinanze, 17 maggio 2018. Reperibile online all'indirizzo http://www.extradando.com/media/attachments/Battisti.OrdinanzaIE_1.pdf, ultima consultazione 28 febbraio 2021.

maniera illegittima, in Italia questa circostanza non può avere alcuna conseguenza giuridica. Infine, trattandosi di espulsione non può trovare applicazione l'accordo italo-brasiliano¹⁴⁸. Il parere del procuratore generale e della Corte di Assise di appello di Milano fu in seguito confermato in maniera definitiva dalla Corte di Cassazione, ritenendo il Brasile un terzo estraneo alla vicenda. Il 25 marzo 2019 Battisti ammise per la prima volta le sue responsabilità nei crimini imputatigli, dichiarandosi colpevole di tutti i reati per cui è stato condannato e chiedendo scusa ai familiari delle vittime.

¹⁴⁸ Sentenza della Corte d'Assise d'appello di Milano-sez. II n. 3/19 Reg. Ordinanze, 17 maggio 2018. Reperibile online all'indirizzo http://www.extradando.com/media/attachments/Battisti.OrdinanzaIE_1.pdf, ultima consultazione 28 febbraio 2021.

Capitolo II.

Il diritto internazionale e regionale in materia di estradizione. Una panoramica generale.

2.1 L'extradizione nel diritto internazionale ed interno.

L'extradizione è uno strumento di cooperazione internazionale penale, definito come “il più tipico strumento di collaborazione internazionale in materia penale”¹⁴⁹. L'extradizione consiste in un procedimento tramite il quale un Paese “consegna gli imputati o i condannati che si trovano sul proprio territorio a quello Stato che ha maggiore interesse alla punizione del colpevole”¹⁵⁰. Nel linguaggio tipico della cooperazione internazionale, viene detto “richiesto” lo Stato destinatario della richiesta di estradizione, mentre è detto “richiedente” il Paese che domanda l'extradizione, quello che ha maggiore interesse alla punizione del presunto colpevole. Tale procedimento ha lo scopo di assicurare la presenza fisica del soggetto sul territorio dello Stato richiedente¹⁵¹ e rendere possibile l'instaurazione di un rapporto processuale nei confronti dell'imputato (c.d. estradizione processuale) oppure l'attuazione del rapporto punitivo (c.d. estradizione esecutiva)¹⁵². Sono proprio le finalità del processo o dell'esecuzione della sanzione a distinguere l'istituto in questione da ogni altra forma di allontanamento di un individuo dal territorio¹⁵³ e, in particolare, dall'espulsione, essendo quest'ultima adottata non come misura di assistenza in materia penale nell'interesse del Paese richiedente, ma quale strumento volto a soddisfare proprie, esclusive esigenze di sicurezza pubblica “interna” e, come tale, si concretizza nel “semplice accompagnamento dell'espulso ad una qualsiasi frontiera dello Stato di rifugio, da lui stesso scelta”, anziché nella “consegna dell'interessato alle autorità dello Stato che intende procedere penalmente contro di lui”¹⁵⁴.

A proposito dell'extradizione è possibile, inoltre, fare una distinzione, nell'ordinamento processuale italiano, tra estradizione passiva, anche detta per l'estero ed estradizione attiva, anche detta dall'estero. L'extradizione c.d. “attiva” si ridurrebbe essenzialmente ad una richiesta di collaborazione internazionale inoltrata dal Ministro

¹⁴⁹ V. Del Tufo, *Extradizione (Diritto internazionale)*, in *Enciclopedia giuridica XIII*, Roma, 1989, 1.

¹⁵⁰ Cass. 17/8/1989, Frezza.

¹⁵¹ Cass. 9/1/1998, Mehanovic; Cass. 4/10/1996, Askin; cfr. V. Esposito, *Extradizione*, 1.

¹⁵² Cass. 8/6/1982, Locatelli.

¹⁵³ R. Quadri, *Extradizione (dir. Intern.)*, in *ED*, XVI, Milano, 1967, 5; M. Romano, *Commentario sistematico del codice penale*, Milano, 1995, I, 142.

¹⁵⁴ Cass. 16/10/1984, Bianchi; in dottrina, R. Pisillo Mazzeschi, *Il caso Ocalan*, in *Diritto penale e processuale*, 1999, p. 369.

della giustizia al Paese richiesto¹⁵⁵. Dottrina e giurisprudenza sembrano convenire nell'attribuzione, a tale fattispecie, della natura di "procedimento prevalentemente amministrativo"¹⁵⁶. È dibattuta, invece, la natura dell'extradizione c.d. "passiva", in quanto tale forma di collaborazione presenta una struttura "mista", che si articola in due fasi autonome: l'una prevalentemente incentrata sulla deliberazione dell'autorità giudiziaria dello Stato richiesto, la c.d. fase di garanzia giurisdizionale, l'altra di competenza esclusiva del Ministro della giustizia, la c.d. fase amministrativa¹⁵⁷. In merito sono state elaborate due diverse teorie: una tradizionale, che considera l'extradizione "passiva" come un procedimento a natura prevalentemente amministrativa¹⁵⁸, facendo leva sul carattere meramente "incidentale" della fase di garanzia giurisdizionale, "il cui esito positivo non rende obbligatoria l'extradizione, affidata esclusivamente alla scelta politico-amministrativa del Ministro"¹⁵⁹; una teoria più recente, invece, inquadra tale forma di collaborazione internazionale nell'ambito dei procedimenti a carattere giurisdizionale, evidenziandone "il carattere complementare o incidentale rispetto al procedimento principale di esecuzione o cognizione pendente avanti alla competente autorità dello Stato richiedente"¹⁶⁰ e la finalità di "salvaguardia dei diritti fondamentali della persona richiesta"¹⁶¹. Nel sistema italiano, lo strumento dell'extradizione risulta essere disciplinato su diversi livelli normativi. Regolano la materia fonti internazionali, comprendenti le norme di diritto internazionale generale¹⁶² e le convenzioni internazionali, fonti interne di rango costituzionale, rappresentate dagli artt. 10, comma 4, e 26 Cost.¹⁶³, e fonti interne ordinarie, come l'art. 13 c.p., gli artt. 696-719 c.p.p. e gli artt. 720-722 c.p.p. Dottrina e giurisprudenza concordano nel ritenere che le norme

¹⁵⁵ La riserva di competenza in capo al Ministro della giustizia sarebbe giustificata dalla natura sostanzialmente politica della valutazione circa l'opportunità di richiedere la collaborazione dello Stato estero.

¹⁵⁶ Cass. 5/5/1986, D'Alpino.

¹⁵⁷ "Il procedimento per accordare l'extradizione ha una struttura bifasica, essendo composta dalla fase giurisdizionale, dinanzi al giudice ordinario, cui è riservata la tutela della libertà personale, che è anteposta alla fase amministrativa ed è conformata come condicio sine qua non dell'extradizione". Consiglio di Stato sez. IV, 15/05/2020, n. 3099.

¹⁵⁸ Cass. S.U. 19/5/1984, Carboni.

¹⁵⁹ Consiglio di Stato sez. IV, sentenza del 15/05/2020, n. 3099.

¹⁶⁰ L. Piemontese, *L'extradizione tra nuova normativa processuale e convenzioni internazionali*, in GP 1993, III, p. 527; conf. V. Esposito, *Extradizione (Diritto processuale penale)*, in EG 1989, XIII, p. 2.

¹⁶¹ C. cost. sent. 223/96; dello stesso avviso, E. Marzaduri, *Libertà personale*, Milano, 1993.

¹⁶² Sono compresi in questa categoria la consuetudine, i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili, il rifiuto di estradizione per motivi politici, il principio di specialità ed il principio della doppia incriminabilità, mentre non risulterebbe ricompreso il principio del *ne bis in idem* (Cass. 3/1/1980, Koch).

¹⁶³ Tali disposizioni, rispettivamente, vietano l'extradizione dello straniero e del cittadino per reati politici e consentono l'extradizione del cittadino soltanto se espressamente prevista dalle convenzioni internazionali. Si veda E. Sciso, *Diritto alla vita, pena di morte, estradizione: il contributo della Corte costituzionale* in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, p. 975 e seguenti.

codicistiche svolgerebbero una funzione “integratrice” rispetto alle altre fonti e dunque residuale, inserendosi negli spazi lasciati liberi dalla normativa internazionale. È necessario, inoltre, ricordare che nel nostro ordinamento trovano applicazione non le disposizioni di diritto internazionale in quanto tali, ma le leggi italiane con le quali sono state recepite¹⁶⁴.

Per quanto attiene al diritto internazionale, il tema dell’extradizione viene disciplinato principalmente dal diritto internazionale pattizio e l’extradizione viene considerata come un atto interno, espressione della sovranità nazionale. Ciononostante, una parte minoritaria della dottrina ritiene che l’obbligo di estradare trovi fondamento anche nel diritto consuetudinario¹⁶⁵. Un orientamento giurisprudenziale ritiene che l’obbligo in questione prescinderebbe dalla previsione pattizia, in quanto fondato sul diritto generale e, in particolare, sul “riconoscimento internazionale di dovere reciproco degli Stati di consegnare gli imputati all’organo giudiziario della nazione che ha il maggior interesse alla punizione”¹⁶⁶. Viene ritenuto il contrario dalla dottrina dominante, secondo cui non esisterebbero principi, o consuetudini, idonei ad imporre agli Stati il dovere di procedere all’extradizione, potendo un tale obbligo venire assunto solo pattiziamente¹⁶⁷. Questo orientamento è stato generalmente accettato a partire dal 1850, quando secondo alcuni autori si sarebbe consolidata una nuova norma consuetudinaria in base alla quale, in assenza di trattato, non c’è alcun obbligo di estradizione in capo agli Stati¹⁶⁸.

Un tentativo di codificazione del diritto consuetudinario in materia di estradizione è stato esperito dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite che nel 1990 ha adottato la risoluzione 45/116, contenente, nell’allegato alla risoluzione, un modello di trattato internazionale sull’extradizione¹⁶⁹. La risoluzione 45/116 individua le ragioni che giustificano l’elaborazione di un modello di trattato internazionale di estradizione, affermando come le Nazioni Unite siano convinte dell’importanza di adottare “*bilateral and multilateral arrangements for extradition*” per contribuire al “*development of more effective international co-operation for the control of crime*”¹⁷⁰. Il modello, come afferma

¹⁶⁴ Nel nostro ordinamento, l’introduzione delle norme internazionali si realizza, relativamente alle norme internazionali generali, per effetto dell’adattamento automatico dell’ordinamento stesso, come previsto dall’art. 10 Cost.; le convenzioni internazionali, invece, generalmente vengono introdotte nel nostro ordinamento tramite un ordine di esecuzione da parte del legislatore ordinario.

¹⁶⁵ In passato tale tesi è stata sostenuta da Grozio in “*De iure belli ac pacis*” (1625) e da Vattel in “*The Law of Nations*” (1760).

¹⁶⁶ Cass. 17/8/1989, Frezza. Conf.: Cass. 3/11/1986, Richter; Cass. 18/1/1978, Locatelli.

¹⁶⁷ R. Quadri, *Estradizione* (dir. int.), in *Enc. Dir.*, XVI, Milano, 1967, 8.

¹⁶⁸ J. Moore, *Digest of International Law*, Volume 4, 1906.

¹⁶⁹ Assemblea generale, risoluzione 45/116 del 14 dicembre 1990.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

la stessa risoluzione, è un “*useful framework*” che può essere di aiuto per quegli Stati interessati a negoziare e concludere un accordo internazionale in tema di cooperazione tra Stati “*in matters of crime prevention and criminal justice*”¹⁷¹. Il modello prevede 18 articoli. Tra i vincoli più importanti posti alle Parti, vediamo l’obbligo di estradizione di tutte le Parti sancito dall’articolo 1. In seguito, l’articolo 2 si occupa di sancire i reati per cui una persona può essere soggetta ad estradizione, mentre l’articolo 3 riporta “*mandatory grounds for refusal*”. In particolare, tale articolo prevede che l’extradizione può essere rifiutata se il reato per cui viene richiesta l’extradizione è considerato un reato politico dalla Parte richiesta. Inoltre, appare di particolare rilevanza evidenziare quanto disposto dall’articolo 4(d) della risoluzione in esame. Tale articolo sancisce gli “*optional grounds for refusal*” e il punto d) afferma come l’extradizione può essere rifiutata dalla Parte richiesta nel caso in cui per l’offesa oggetto della domanda di estradizione sia prevista la pena di morte in base alla legge dello Stato richiedente. L’articolo specifica poi come l’extradizione possa tuttavia essere concessa se lo Stato richiedente “*gives such assurance as the requested State considers sufficient that the death penalty will not be imposed or, if imposed, will not be carried out*”¹⁷²

Relativamente al diritto internazionale pattizio, invece, va notato come il tema dell’extradizione venga disciplinato sia mediante trattati bilaterali, come il Trattato di estradizione tra Italia e Brasile del 1989, la Convenzione di estradizione tra Italia e Argentina del 1987 o il Trattato di estradizione tra Italia e Stati Uniti del 1983, sia mediante trattati multilaterali adottati a livello regionale, come la Convenzione relativa all’extradizione tra gli Stati membri dell’Unione europea del 1996 o la Convenzione europea di estradizione adottata nell’ambito del Consiglio d’Europa del 1957. Tra i trattati regionali va rammentata anche la Convenzione di estradizione del 25 febbraio 1981¹⁷³ adottata a Caracas dall’Organizzazione degli Stati americani, che all’articolo 1 pone l’obbligo per le Parti di estradare “*persons who are judicially required for prosecution, are being tried, have been convicted or have been sentenced to a penalty involving deprivation of liberty*” e all’articolo 4 precisa i casi in cui la Parte richiesta può rifiutare di procedere all’extradizione¹⁷⁴.

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² Articolo 4(d) del Model Treaty on Extradition, adottato con risoluzione dell’Assemblea Generale 45/116 del 1990.

¹⁷³ La *Inter-american Convention on extradition* è stata adottata il 25 febbraio 1981 presso Caracas, nell’ambito dell’organizzazione regionale degli Stati americani. Essa è entrata in vigore il 28 marzo 1992 e fanno parte della Convenzione 16 Stati membri dell’organizzazione.

¹⁷⁴ L’articolo detta: “*Extradition shall not be granted: 1. When the person sought has completed his punishment or has been granted amnesty, pardon or grace for the offense for which extradition is sought,*

Certamente, quando si tratta il diritto regionale in tema di estradizione appare importante menzionare il ruolo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel bilanciamento tra obbligo di cooperazione giudiziaria tra Stati in tema di estradizione e la tutela dei diritti umani. In particolare, la Corte europea dei diritti dell'uomo è un organo giurisdizionale internazionale che ha la funzione di giudicare in merito alle violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, istituita nel 1957 e con sede a Strasburgo¹⁷⁵. Al fine di comprendere il ruolo della Corte sul tema dell'extradizione, è necessario sottolineare come fino agli anni Ottanta del secolo scorso lo Stato richiesto poteva, di fatto, non preoccuparsi di una violazione dei diritti fondamentali della persona richiesta nel Paese richiedente¹⁷⁶. Con la sentenza Soering¹⁷⁷, tale prassi ha subito un'importante modifica¹⁷⁸. La sentenza, emessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, ha stabilito come l'omesso controllo del rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo da parte di uno Stato richiesto avrebbe potuto costituire una violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in particolare dell'art. 3, che vieta la tortura e il trattamento inumano o degradante¹⁷⁹. Per la prima volta, la Corte ha attribuito allo Stato richiesto, Parte della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la responsabilità di aver estradato un soggetto verso uno Stato non contraente facendogli subire potenzialmente trattamenti inumani e degradanti¹⁸⁰. Di conseguenza, la sentenza

or when he has been acquitted or the case against him for the same offense has been dismissed with prejudice. 2. When the prosecution or punishment is barred by the statute of limitations according to the laws of the requesting State or the requested State prior to the presentation of the request for extradition. 3. When the person sought has been tried or sentenced or is to be tried before an extraordinary or ad hoc tribunal of the requesting State. 4. When, as determined by the requested State, the offense for which the person is sought is a political offense, an offense related thereto, or an ordinary criminal offense prosecuted for political reasons. The requested State may decide that the fact that the victim of the punishable act in question performed political functions does not in itself justify the designation of the offense as political. 5. When, from the circumstances of the case, it can be inferred that persecution for reasons of race, religion or nationality is involved, or that the position of the person sought may be prejudiced for any of these reasons. 6. With respect to offenses that in the requested State cannot be prosecuted unless a complaint or charge has been made by a party having a legitimate interest”.

¹⁷⁵ R. Baratta, *Lezioni di diritto dell'Unione europea*, Luiss University Press, Roma, 2018.

¹⁷⁶ S. Civello Conigliaro, S. Lo Forte, *Cooperazione giudiziaria in materia penale e tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2011, p. 1.

¹⁷⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sent. 7 luglio 1989, ric. n. 14038/88, Soering c. Regno Unito. In particolare, Soering era un cittadino tedesco che, dopo aver commesso un duplice omicidio negli Stati Uniti, si rifugiò nel Regno Unito. Una volta arrestato in territorio britannico e concessa l'extradizione negli Stati Uniti, egli inoltrò un ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo per fermare l'extradizione.

¹⁷⁸ S. Civello Conigliaro, S. Lo Forte, *Cooperazione giudiziaria in materia penale e tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2011, p. 1.

¹⁷⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sent. 7 luglio 1989, ric. n. 14038/88, Soering c. Regno Unito.

¹⁸⁰ Nel caso specifico, i trattamenti inumani e degradanti non riguardavano specificamente la pena di morte in sé, ma piuttosto erano costituiti dalle estenuanti sofferenze docute al rimanere per anni nel cosiddetto “corridoio della morte”.

ha imposto l'obbligo, in capo alla Parte richiesta, di privilegiare l'interesse più rilevante, in base alla peculiarità del caso concreto, eventualmente rifiutando la consegna anche in ipotesi diverse da quelle stabilite dalla Convenzione europea di estradizione del 1957¹⁸¹.

A livello universale, invece, manca una disciplina organica del tema dell'extradizione, che viene regolamentata in modo frammentario e quasi incidentale soltanto da alcuni trattati relativi, ad esempio, alla tutela dei diritti umani.

Si pensi a questo proposito alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti¹⁸², che all'articolo 3 vieta alle Parti di procedere all'extradizione verso uno Stato qualora vi siano serie ragioni di credere che in tale Stato la persona richiesta rischi di essere sottoposta a tortura¹⁸³. L'articolo 8 della stessa Convenzione precisa che lo strumento normativo può essere considerato come fondamento giuridico dell'extradizione, qualora le Parti non abbiano sottoscritto un trattato sul tema¹⁸⁴. Obblighi simili sono contenuti anche nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, che dedica l'articolo 44 all'extradizione¹⁸⁵, affermando che per i reati previsti dalla Convenzione verrà concessa l'extradizione¹⁸⁶. Ulteriori strumenti giuridici, internazionali e regionali, che prevedono norme in materia di estradizione sono:

¹⁸¹ R.B. Lillich, *The Soering Case*, in *American Journal of International Law*, 1991, p. 128 e seguenti.

¹⁸² La Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CAT) è stata adottata presso New York il 10 dicembre 1984 ed è entrata in vigore il 26 giugno 1987. La Convenzione conta 171 Stati parti.

¹⁸³ L'articolo detta: "*No State Party shall expel, return ("refouler") or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture*".

¹⁸⁴ L'articolo, al comma 2, detta: "*If a State party which makes extradition conditional on the existence of a treaty receives a request for extradition from another State Party with which it has no extradition treaty, it may consider this Convention as the legal basis for extradition in respect of such offences. Extradition shall be subject to other conditions provided by the law of the requested State*".

¹⁸⁵ La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione è stata adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 presso New York ed è entrata in vigore il 14 dicembre 2005. Fanno parte della Convenzione 187 Stati. L'articolo 44 detta: "*This article shall apply to the offences established in accordance with this Convention where the person who is the subject of the request for extradition is present in the territory of the requested State Party, provided that the offence for which extradition is sought is punishable under the domestic law of both the requesting State Party and the requested State Party. 2. Notwithstanding the provisions of paragraph 1 of this article, a State Party whose law so permits may grant the extradition of a person for any of the offences covered by this Convention that are not punishable under its own domestic law. (...) 4. Each of the offences to which this article applies shall be deemed to be included as an extraditable offence in any extradition treaty existing between States Parties. States Parties undertake to include such offences as extraditable offences in every extradition treaty to be concluded between them. (...) 5. If a State Party that makes extradition conditional on the existence of a treaty receives a request for extradition from another State Party with which it has no extradition treaty, it may consider this Convention the legal basis for extradition in respect of any offence to which this article applies (...)*".

¹⁸⁶ Con riferimento alla normativa internazionale di contrasto alla corruzione, va rammentata anche la Convenzione dell'Unione africana sulla prevenzione e sulla lotta contro la corruzione. Tale Convenzione è stata adottata presso Maputo l'11 luglio 2003 ed è entrata in vigore il 5 agosto 2006. Hanno ratificato la Convenzione 44 Stati membri dell'Unione africana. La Convenzione, all'art. 15 pone l'obbligo per le Parti di estradare per i reati previsti dalla Convenzione.

la Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977¹⁸⁷; la Convenzione sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone che godono di una protezione internazionale, ivi compresi gli agenti diplomatici¹⁸⁸; la Convenzione contro la cattura di ostaggi del 1979¹⁸⁹; la Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo del 1997¹⁹⁰ e la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo del 1999¹⁹¹.

¹⁸⁷ La Convenzione europea per la repressione del terrorismo è stata adottata il 27 gennaio 1977 presso Strasburgo ed è entrata in vigore il 4 agosto 1978. Fanno parte della Convenzione 46 Stati. Di tale trattato si parlerà più nel dettaglio in seguito.

¹⁸⁸ La Convenzione sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone che godono di una protezione internazionale, ivi compresi gli agenti diplomatici è stata adottata il 14 dicembre 1973 presso New York ed è entrata in vigore il 20 febbraio 1977. Ne fanno parte 170 Stati. La Convenzione, all'articolo 8, detta: "1. *Pour autant que les infractions prévues à l'article 2 ne figurent pas sur la liste de cas d'extradition dans un traité d'extradition en vigueur entre les Etats parties, elles sont considérées comme y étant comprises. Les Etats parties s'engagent à comprendre ces infractions comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition à conclure entre eux.* 2. *Si un Etat partie qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité est saisi d'une demande d'extradition par un autre Etat partie avec lequel il n'est pas lié par un traité d'extradition, il peut, s'il décide d'extrader, considérer la présente Convention comme constituant la base Juridique de l'extradition à l'égard de ces infractions. L'extradition est soumise aux règles de procédure et aux autres conditions prévues par le droit de l'Etat requis.* 3. *Les Etats parties qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité reconnaissant ces infractions comme constituant entre eux des cas d'extradition soumis aux règles de procédure et aux autres conditions prévues par le droit de l'Etat requis.* 4. *Entre Etats parties, ces infractions sont considérées aux fins d'extradition comme ayant été commises tant au lieu de leur perpétration que sur le territoire des Etats tenus d'établir leur compétence en vertu du paragraphe 1 de l'article 3*".

¹⁸⁹ La Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi è stata adottata a New York il 17 dicembre 1979 ed è entrata in vigore il 3 giugno 1983. 176 Stati fanno parte della Convenzione. La Convenzione, nel Preambolo, afferma: "Considering that the taking of hostages is an offence of grave concern to the international community and that, in accordance with the provisions of this Convention, any person committing an act of hostage taking shall either be prosecuted or extradited."

¹⁹⁰ La Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo è stata adottata a New York il 15 dicembre 1997 ed è entrata in vigore il 23 maggio 2001. Fanno parte della Convenzione 170 Stati. La Convenzione, all'articolo 9, detta: "Les infractions prévues à l'art. 2 sont de plein droit considérées comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition conclu entre États parties avant l'entrée en vigueur de la présente Convention. Les États parties s'engagent à considérer ces infractions comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition à conclure par la suite entre eux. 2. *Lorsqu'un État partie qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité est saisi d'une demande d'extradition par un autre État partie avec lequel il n'est pas lié par un traité d'extradition, l'État partie requis a la latitude de considérer la présente Convention comme constituant la base juridique de l'extradition en ce qui concerne les infractions prévues à l'art. 2. L'extradition est subordonnée aux autres conditions prévues par la législation de l'État requis.* 3. *Les États parties qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité reconnaissent les infractions prévues à l'art. 2 comme cas d'extradition entre eux dans les conditions prévues par la législation de l'État requis.* 4. *Les infractions prévues à l'art. 2 sont, le cas échéant, considérées aux fins d'extradition entre États parties comme ayant été commises tant au lieu de leur perpétration que sur le territoire des États ayant établi leur compétence conformément aux par. 1 et 2 de l'art. 6.* 5. *Les dispositions de tous les traités ou accords d'extradition conclus entre États parties relatives aux infractions visées à l'art. 2 sont réputées être modifiées entre États parties dans la mesure où elles sont incompatibles avec la présente Convention*".

¹⁹¹ La Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo è stata adottata presso New York il 9 dicembre 1999 ed è entrata in vigore il 10 aprile 2002. Fanno parte della Convenzione 189 Stati. Nella Convenzione il tema dell'extradizione viene trattato di frequente. In particolare, l'articolo 11 detta: "The offences set forth in article 2 shall be deemed to be included as extraditable offences in any extradition treaty existing between any of the States Parties before the entry into force of this Convention. States Parties undertake to include such offences as extraditable offences in every extradition treaty to be subsequently concluded between them. 2. *When a State Party which makes extradition conditional on the existence of a treaty receives a request for extradition from another State Party with which it has no*

In assenza di fonti pattizie universali che regolano in maniera organica l'estradizione, tale istituto risulta regolato, prevalentemente, da strumenti giuridici bilaterali o regionali e dalla disciplina interna.

Guardando alla prassi degli Stati in materia di estradizione si notano due approcci diversi all'estradizione: uno tendenzialmente contrario all'estradizione, tipico della pratica dei Paesi di *common law*¹⁹²; l'altro favorevole, ma che condiziona la consegna del soggetto interessato dalla richiesta di estradizione ad una previa dichiarazione di reciprocità¹⁹³, manifestata dallo Stato richiedente. Questo secondo approccio è tipico dei Paesi di *civil law*.

Circoscrivendo il discorso al sistema italiano, è necessario considerare separatamente le ipotesi di estradizione "passiva" dai casi di estradizione "attiva". Pacificamente consentita appare la consegna di estradizione, purché non di un proprio cittadino, operata dallo Stato italiano al paese richiedente, sia in assenza di trattato, sia in assenza della previa "dichiarazione di reciprocità"¹⁹⁴.

Per quel che attiene alle ipotesi di estradizione extraconvenzionale "attiva" frequente è, al contrario, la prassi seguita dal nostro Governo di accompagnare alla domanda di estradizione una dichiarazione di reciprocità. Infine, una problematica di attualità riguarda la vigenza, nei rapporti con gli Stati di nuova formazione per distacco o smembramento, degli accordi conclusi con il paese d'origine¹⁹⁵. La Cassazione ha

extradition treaty, the requested State Party may, at its option, consider this Convention as a legal basis for extradition in respect of the offences set forth in article 2. Extradition shall be subject to the other conditions provided by the law of the requested State. 3. States Parties which do not make extradition conditional on the existence of a treaty shall recognize the offences set forth in article 2 as extraditable offences between themselves, subject to the conditions provided by the law of the requested State. 4. If necessary, the offences set forth in article 2 shall be treated, for the purposes of extradition between States Parties, as if they had been committed not only in the place in which they occurred but also in the territory of the States that have established jurisdiction in accordance with article 7, paragraphs 1 and 2. 5. The provisions of all extradition treaties and arrangements between States Parties with regard to offences set forth in article 2 shall be deemed to be modified as between States Parties to the extent that they are incompatible with this Convention".

¹⁹² Tra cui ricordiamo il Regno Unito, gli Stati Uniti e il Canada.

¹⁹³ Tra i paesi che prevedono tale prassi vediamo Francia (Costituzione del 1958), Germania (art. 5, par. 11. 23/12/1982), Austria (§ 59 del c.p.p) Belgio (art. 1 1. 15/3/1874) e, soprattutto, Svizzera (art. 8 1. 20/3/1981).

¹⁹⁴ Cfr. Cass. 12/2/1982, Aharoni; Cass. 18/2/1977, Timar.

¹⁹⁵ Sul tema, N. Ronzitti, *Diritto internazionale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2019, afferma: "Le regole consuetudinarie relative alla successione degli Stati nei trattati prevedono che lo Stato successore, qualora si tratti di un nuovo soggetto di diritto internazionale, subentra in fatto nel governo del territorio dello Stato predecessore e ne acquista la sovranità a titolo originario. (...) I trattati bilaterali stipulati dallo Stato predecessore non vengono trasmessi allo Stato successore (principio della *tabula rasa*). Tranne che il trattato non sia fonte di situazioni giuridiche localizzate. Tali situazioni si trasmettono allo Stato successore. (...) Lo stesso principio sembra ora valere in materia di trattati (di regola multilaterali) relativi ai diritti dell'uomo e della giurisprudenza del Tribunale penale internazionale per la ex-Iugoslavia. (...) Quanto ai trattati multilaterali, la prassi sviluppatasi in occasione del processo di decolonizzazione ha dato luogo alla nascita di una consuetudine internazionale, secondo cui il nuovo Stato, pur non subentrando

ritenuto che, salva un'espressa dichiarazione di voler succedere nell'accordo stesso manifestata dal nuovo Stato al Governo italiano, nei rapporti di collaborazione internazionale in materia penale non possa trovare applicazione la convenzione originariamente conclusa con il Paese d'origine¹⁹⁶.

2.1.1 Presupposti e limiti all'estradizione.

Affinché un provvedimento di estradizione possa essere emesso, la fisica presenza dell'extradando sul territorio dello Stato richiesto rappresenta il "primo ed essenziale presupposto dell'estradizione, in difetto del quale il procedimento risulta privo del suo oggetto tipico e la relativa decisione *inutiliter data*"¹⁹⁷. La Corte di Cassazione ha, inoltre, dedotto che la fisica presenza dell'extradando sul territorio nazionale debba protrarsi durante tutta la fase del giudizio. È necessario, in secondo luogo, che la persona da estradare rivesta, nel Paese richiedente, la qualifica di imputato o di condannato¹⁹⁸. Se la persona interessata dall'estradizione è stata condannata dai Tribunali dello Stato richiedente, è richiesto altresì che il procedimento giurisdizionale di condanna sia svolto nel rispetto del contenuto minimo ed essenziale del diritto alla difesa che l'ordinamento dello Stato richiesto riconosce ad ogni imputato¹⁹⁹. I reati devono, inoltre, rivestire una certa gravità, onde evitare l'attivazione dell'istituto per fatti di scarsa rilevanza²⁰⁰. Nell'individuazione di tali reati, vediamo due sistemi cui la prassi italiana si è uniformata. Il sistema tradizionale prevede il c.d. metodo enumerativo, anche detto qualitativo, che consiste nell'elencazione delle singole fattispecie criminose idonee a giustificare l'attivazione del meccanismo di collaborazione internazionale e in questo caso l'estradizione viene ammessa solo se il fatto contiene "tutti gli elementi costitutivi del reato di cui all'elenco"²⁰¹. Il sistema c.d. eliminativo, anche detto quantitativo, adottato

automaticamente nel trattato multilaterale che trovava applicazione sul territorio oggetto del mutamento di sovranità, ha diritto di divenire parte mediante una dichiarazione di continuità o notificazione di successione".

¹⁹⁶ "L'art. 24 della Convenzione di Vienna sulla successione degli Stati nei trattati del 23 agosto 1978 ha codificato per i trattati bilaterali la regola consuetudinaria della tabula rasa, in base alla quale il nuovo Stato subentrante è vincolato dai trattati stipulati dallo Stato predecessore soltanto se stipula un nuovo accordo, espresso o tacito, con l'altra parte dello strumento pattizio. Non sussiste quindi alcun obbligo di reciproca collaborazione giudiziaria con uno Stato estero, succeduto ad altro Stato con il quale l'Italia abbia sottoscritto un trattato di estradizione, in assenza di una manifestazione di un mutuo consenso che faccia emergere la reciproca volontà di rimanere vincolati da tale trattato." Cass. Penale, sez. VI, 23/07/2020, n. 25622.

¹⁹⁷ Cass.4/10/1996, Askin.

¹⁹⁸ Cass. 8/6/1982, Locatelli.

¹⁹⁹ Cass. pen. sez. I, 8/6/1987, Drivas.

²⁰⁰ L. Piemontese, *L'estradizione tra nuova normativa processuale e convenzioni internazionali*, in *GP* 1993, III, p. 532.

²⁰¹ Cass. 16/12/1989, Almiak.

tipicamente nei trattati conclusi con Paesi aventi ordinamenti diversi da quelli di *common law*²⁰², è caratterizzato dalla previsione di un limite minimo di pena, sotto il quale l'obbligo di estradare viene meno. In altri trattati ancora, viene adottato il c.d. metodo misto o quantificato²⁰³, che prevede la cumulazione dei due metodi sopraccitati.

Un ultimo presupposto per procedere all'extradizione è l'applicazione della regola della doppia incriminabilità o della previsione bilaterale del reato. Tale regola consiste nel fatto che si possa procedere all'extradizione solo se la condanna o imputazione oggetto di estradizione concerne un fatto qualificato come reato in entrambi gli ordinamenti, del Paese richiedente e dello Stato richiesto²⁰⁴ ed è tradizionalmente legata ad istituzioni di diritto penale internazionale²⁰⁵. Storicamente, la regola della doppia incriminabilità è stata introdotta con il fine di assicurare reciprocità nelle pratiche di estradizione, mentre solo più tardi è stata riconosciuta la sua funzione di protezione dei diritti individuali della persona, essendo tale regola ispirata da una *ratio* di natura garantista verso il soggetto da estradare. In particolare, “che il fatto debba essere previsto come reato nello Stato richiedente è implicito nel fondamento stesso dell'extradizione (...) la circostanza che debba esserlo anche nello Stato richiesto è un portato dell'esigenza di verifica dell'accettabilità dell'ordinamento del richiedente attraverso un confronto con quello dello Stato a cui la richiesta viene indirizzata”²⁰⁶. A favore della funzione garantista si è espressa anche la Corte costituzionale e dottrina e giurisprudenza convengono nel ritenere non necessaria l'identità di *nomen iuris*, ma sufficiente la semplice coincidenza degli “elementi costitutivi del reato” nell'uno e nell'altro ordinamento²⁰⁷. È necessario sottolineare come il requisito della doppia incriminabilità non può sussistere “con riguardo a condotte che, autonomamente considerate come penalmente rilevanti nell'ordinamento dello Stato richiedente, siano invece, secondo l'ordinamento italiano, assorbite in altre condotte già prese in considerazione nel quadro complessivo della

²⁰² Tra i più importanti vediamo la Convenzione europea di estradizione del 1957(art. 2) e il Trattato stipulato dall'Italia con gli Stati Uniti d'America (art. 2) nel 1983.

²⁰³ Si veda l'art. II del Trattato di estradizione stipulato dall'Italia con il Canada nel 1981.

²⁰⁴ La Cassazione, sez. VI, con sentenza del 4/06/2020, n. 18830, ha precisato che: “Per la sussistenza del requisito della "doppia incriminazione", di cui all'art. 13 c.p., comma 2, è necessario e sufficiente che il fatto per il quale venga richiesta la consegna sia previsto come reato dall'ordinamento italiano al momento della decisione sulla domanda, non anche alla data della sua commissione”.

²⁰⁵ L. Gardocki, *Double criminality in extradition law*, *Israel Law Review* 27, no. Issue 1 and 2, 1993, p. 288 e seguenti.

²⁰⁶ M. Romano, Commentario sistematico del codice penale, Milano 1995, I, 146.

²⁰⁷ Cass. 12/5/1998, Alabdullah; Cass. 13/5/1994, Verdoet; Cass. 16/12/1989, Almiak; Cass. 9/4/1984, Kirkaldy; in dottrina, A. Cerri, *Previsione bilaterale del fatto in materia di estradizione: orientamenti della giurisprudenza italiana*, in *CP* 1983, p. 199; P. Pisa, *Previsione bilaterale del fatto nell'extradizione*, Milano 1973,46.

richiesta di estradizione e previste come reato nell'ordinamento italiano"²⁰⁸. A livello internazionale, la regola della doppia incriminabilità al fine di procedere all'extradizione di una persona richiesta è generalmente riconosciuta come parte della normativa che regola l'extradizione ed è stata considerata da alcuni autori come una regola di diritto internazionale consuetudinario²⁰⁹. Tuttavia, come puntualmente osservato da Swart²¹⁰, gli Stati non sono tenuti all'applicazione di tale principio nei loro rapporti reciproci. La doppia incriminabilità di un atto attribuito ad un fuggitivo può essere interpretata come doppia incriminabilità *in abstracto* o *in concreto*. La doppia incriminabilità *in abstracto* non deve essere intesa letteralmente e si concretizza quando l'atto per cui il fuggitivo è ricercato costituisce un'offesa in base alla legge di entrambe le Parti interessate²¹¹; la doppia incriminabilità *in concreto* prevede la punibilità del fatto in entrambi gli Stati²¹². Vi sono inoltre due concetti simili a quelli della doppia incriminabilità *in abstracto* e *in concreto*, ovvero la doppia incriminabilità *in genere* e il *double standard for criminal policy*²¹³. La doppia incriminabilità *in genere* si esaudisce quando in entrambi gli Stati coinvolti nella procedura di estradizione vi sono norme penali che tutelano certi beni ed interessi, mentre il *double standard for criminal policy* consiste nella possibilità che, in entrambi gli Stati, si giunga ad una sentenza simile per un determinato fatto.

Alcuni autori propongono di introdurre eccezioni alla regola generale della doppia incriminabilità o di abbandonare il principio nella sua interezza. Sull'argomento, Jescheck ha una posizione particolarmente estrema, in base alla quale il requisito della doppia incriminabilità dovrebbe essere abolito e sostituito da una clausola di ordine pubblico, che favorirebbe l'evoluzione della cooperazione internazionale in materia penale²¹⁴. Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto attraverso l'introduzione di una riserva nei trattati in materia di estradizione, in base alla quale l'extradizione dovrebbe essere garantita fatta eccezione per i casi in cui si violino gli obblighi internazionali della Parte richiesta²¹⁵. Le ragioni che giustificano l'importanza del principio della doppia

²⁰⁸ Cass. Pen., sez. I, 14/9/1995, sentenza n. 4407.

²⁰⁹ M. Platcha, *The Role of Double Criminality in International Cooperation in Penal Matters*, in N. Jareborg, ed, *Double Criminality. Studies in International Criminal Law*, Uppsala, 1989, p.111.

²¹⁰ B. Swart, *Human Rights and the Abolition of Traditional Principles*, in A. Eser and O. Lagodny, eds, *Principles and Procedures for a New Transnational Criminal Law*, Freiburg, 1992.

²¹¹ S. Z. Feller, *The Significance of the Requirement of Double Criminality in the Law of Extradition*, in *Israel Law Review*, 1975, p. 51 e seguenti.

²¹² L. Gardocki, *Double criminality in extradition law*, *Israel Law Review* 27, no. Issue 1 and 2, 1993, p. 288 e seguenti.

²¹³ Si veda C. Lombois, *Droit pénal international*, Paris, 1971.

²¹⁴ H. H. Jescheck, *Die internationale Rechtshilfe in Strafsachen in Europa*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 1954, p. 472 e seguenti.

²¹⁵ B. Swart, *Human Rights and the Abolition of Traditional Principles*, in A. Eser and O. Lagodny, eds, *Principles and Procedures for a New Transnational Criminal Law*, Freiburg, 1992.

incriminabilità, però, sembrano abbastanza chiare: dal momento che l'extradizione è uno strumento di cooperazione internazionale in materia penale, questo deve essere basato su di un giudizio condiviso tra gli Stati coinvolti su fatti di una certa rilevanza. Dunque, in base a quanto sostenuto da alcuni autori²¹⁶, il principio della doppia incriminabilità dovrebbe essere mantenuto quale presupposto necessario per procedere all'extradizione.

Per quanto riguarda le cause estintive del reato (sia generali, come l'amnistia, che speciali) e della pena, come l'indulto, l'atteggiamento di dottrina e giurisprudenza pare orientato a non dare loro rilevanza, poiché consistenti "in elementi storici occasionali o in fattori particolari che comunque non implicano un mutamento dell'ordinamento sulla concezione del tipo di reato"²¹⁷. Ne consegue che l'extradizione "dall'Italia può essere concessa anche quando il reato, secondo la legge italiana, sia da considerare estinto per amnistia"²¹⁸. Diverso è il discorso per la prescrizione del reato o della pena, poiché la prescrizione è rilevante e deve costituire oggetto di verifica nelle due legislazioni interessate, secondo le rispettive regole interne, in quanto espressione di un atteggiamento generale dell'ordinamento nei confronti del decorso del tempo e dei suoi effetti sull'illecito e sulle sue conseguenze²¹⁹.

Tra i limiti all'applicazione dell'extradizione, ritroviamo limiti oggettivi e soggettivi. Nella categoria di limiti oggettivi all'extradizione può essere innanzitutto ricompresa la non ammissibilità dell'extradizione per i reati punibili, nel paese richiedente, con la pena di morte²²⁰. La soluzione al nodo concernente l'ammissibilità dell'extradizione nei casi in cui la persona richiesta rischi la pena di morte nel Paese richiedente sembra aver trovato una soluzione, in Italia, con la sentenza della Corte costituzionale 27/6/1996 n. 223 di cui si dirà a breve.

Sul piano storico, è bene ricordare come dall'ultimo dopoguerra l'orientamento della giurisprudenza fosse quello di ammettere la consegna in estradizione di una persona condannata per reati punibili, nell'ordinamento del Paese richiedente, con la pena capitale, nonché di giustificare le proprie decisioni facendo leva sull'assunto giuridico

²¹⁶ Tra cui L. Gardocki, *Double criminality in extradition law*, in *Israel Law Review* 27, no. Issue 1 and 2, 1993, p. 288 e seguenti.

²¹⁷ M. Romano, *Commentario sistematico del Codice penale*, Milano 1995, I, 147.

²¹⁸ Cass. 10/12/1965, Sabella; conf., in dottrina, P. Pisa, *Previsione bilaterale*, 83).

²¹⁹ L. Favino, *Cassazione ed estradizione: esame nel merito ed audizione dell'estradando*, in *ANPP* 1995, p. 1031.

²²⁰ Già nel 1882, la Commissione Mancini, incaricata di redigere un progetto di legge sull'extradizione, aveva previsto di subordinare la consegna della persona richiesta alla condizione che la pena capitale venisse commutata in pena detentiva. Si veda M.R. Marchetti, *L'extradizione: profili processuali e principio di specialità*, Padova, 1990, 61.

secondo cui l'operatività del divieto di cui all'art. 27 della Costituzione²²¹ risultasse ristretta nei confini del diritto interno²²². Tale orientamento si protrasse fino a quando la Corte costituzionale, nel dichiarare, con la sentenza 54/79, costituzionalmente illegittimo il decreto di adeguamento²²³ della Convenzione italo-francese, nella parte in cui consentiva l'extradizione per reati puniti con la pena di morte, affermò la piena vincolatività dei principi costituzionali anche nel settore dei rapporti giurisdizionali con autorità straniera²²⁴. La Corte in tale sede affermò come a garantire la conformità al dettato costituzionale delle convenzioni internazionali sarebbe stata sufficiente la previsione, nella normativa pattizia, di un impegno formale dello Stato richiedente a non infliggere o non dare esecuzione alla pena capitale. Tale soluzione trovò conferma nella formulazione dell'articolo 698, comma 2²²⁵, c.p.p. Più di recente, è stata evidenziata una questione relativa proprio all'art. 698, comma 2, c.p.p. e la legge di ratifica ed esecuzione del Trattato di estradizione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Stati Uniti, firmata a Roma il 13 ottobre 1983, nella parte in cui dà esecuzione al trattato stesso, consentendo l'extradizione a fronte dell'impegno assunto dal Paese richiedente, con garanzie ritenute sufficienti dal paese richiesto, a non infliggere la pena di morte o a non farla eseguire. Con sentenza 223/96, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 698, comma 2, c.p.p., affermando come "l'assolutezza della garanzia costituzionale" del divieto di comminare la pena estrema risulti incompatibile "con le norme che demandano a valutazioni discrezionali, caso per caso, del Ministro di grazia e giustizia il giudizio sul grado di affidabilità e di effettività delle garanzie, accordate dallo Stato richiedente l'extradizione, di non infliggere la pena di morte o di non farla eseguire"²²⁶. Il vizio di legittimità è destinato a ripercuotersi su tutti gli accordi in vigore che difettino di norme che impongono una automatica commutazione della pena capitale²²⁷. Conseguentemente, il legislatore italiano non potrà che collocarsi nella

²²¹ L'articolo detta: "La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte".

²²² Cass. 22/11/1977, Palermo; Cass. 9/5/1977, Capuzzi.

²²³ R.d. 30 giugno 1870 n. 5726.

²²⁴ C. cost, sent. 54/79.

²²⁵ L'articolo, al comma 2, detta: "(...) Se il fatto per il quale è domandata l'extradizione è punito con la pena di morte secondo la legge dello Stato estero, l'extradizione può essere concessa solo quando l'autorità giudiziaria accerti che è stata adottata una decisione irrevocabile che irroga una pena diversa dalla pena di morte o, se questa è stata inflitta, è stata commutata in una pena diversa, (...)".

²²⁶ C.cost., sent. 223/96. Si veda E. Sciso, *Diritto alla vita, pena di morte, estradizione: il contributo della Corte costituzionale*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1996, p.973ss.

²²⁷ Fondati dubbi di costituzionalità sussisterebbero con riferimento alle leggi di ratifica ad esecuzione degli articoli 17 del Trattato di estradizione con il Libano del 10 luglio 1970, V lett. f) dell'Accordo di estradizione con il Canada del 6 maggio 1981, 6 della Convenzione di estradizione con l'Australia del 26 agosto 1985, 4 del Trattato di estradizione con il Brasile del 17 ottobre 1989, 5 della Convenzione di

prospettiva della stipula (o rinegoziazione) della convenzione di estradizione, nonché della riformulazione di una normativa interna per sancire la generale operatività del principio della sostituzione automatica della pena capitale anche in caso di estradizione non disciplinata da Convenzione. Chiamata a pronunciarsi su una “extradizione richiesta dalla Repubblica di Bosnia-Erzegovina nei confronti di un cittadino accusato di omicidio, reato per il quale, ricorrendo determinate aggravanti, è applicabile astrattamente, in base al Codice penale di tale Stato, la pena di morte”²²⁸, la Cassazione si è posta in una prospettiva diversa e meno rigorosa rispetto a quelle disegnate dalla dottrina. Anziché approdare alla soluzione della commutazione automatica della pena, il Supremo Collegio ha recuperato il metodo della valutazione delle garanzie, sia pure in termini concreti ed effettivi²²⁹. In particolare, i giudici della Cassazione hanno ritenuto di rinvenire la “garanzia assoluta” circa la non inflizione della pena stessa non in un meccanismo commutativo, ma nella gerarchia delle fonti normative dell’ordinamento Straniero richiedente e, segnatamente, nel rango costituzionale che le norme internazionali immesse nell’ordinamento interno della Bosnia-Erzegovina rivestono rispetto alle altre fonti legislative²³⁰.

Altro caso in cui l’extradizione incontra generalmente un limite è quando la persona richiesta abbia commesso un reato di natura politica. Tale limite è previsto, per esempio, dalla Convenzione europea di estradizione del 1957²³¹, dalla Convenzione tra gli Stati Uniti d’America e la Repubblica italiana di mutua assistenza giudiziaria in materia penale²³² e dal Trattato di estradizione tra Italia e Brasile del 1989²³³.

Nel sistema italiano, il divieto di estradizione per reati politici è sancito dalla quasi

extradizione con la Polonia del 28 aprile 1989, non più in vigore. Si veda P. Pisa, *Reati puniti con la pena di morte e collaborazione internazionale: la ricerca di una soluzione*, in *Dir. Pen. proc.*, 1996, p. 1035 ss.

²²⁸ Cass. 9/1/1998, Mehanovic.

²²⁹ L. Achiluzzi, *Estradizione* in M. Chiavaro ed E. Marzaduri, *Giurisprudenza sistematica di diritto processuale penale*, UTET, Torino, 2002.

²³⁰ La Bosnia Erzegovina, insieme all’Italia, è uno degli Stati che fanno parte della Convenzione europea di estradizione del 1957. La Convenzione, all’articolo 11, prevede: “*If the offence for which extradition is requested is punishable by death under the law of the requesting Party, and if in respect of such offence the death-penalty is not provided for by the law of the requested Party or is not normally carried out, extradition may be refused unless the requesting Party gives such assurance as the requested Party considers sufficient that the death-penalty will not be carried out*”.

²³¹ L’articolo 3, al comma 1, prevede: “*Extradition shall not be granted if the offence in respect of which it is requested is regarded by the requested Party as a political offence or as an offence connected with a political offence.*”

²³² Il Trattato bilaterale è stato adottato a Roma il 3 maggio 2006 ed è entrato in vigore il 1° febbraio 2010. L’articolo 5 detta: “Lo Stato richiesto può negare assistenza nella misura in cui: (...) b. la richiesta si riferisce ad un reato di carattere esclusivamente militare o ad un fatto considerato reato politico dallo Stato richiesto (...)”.

²³³ L’articolo 3 del Trattato detta: “L’extradizione non sarà concessa: (...) e) se il fatto per il quale è domandata è considerato dalla Parte richiesta reato politico”.

totalità delle leggi di esecuzione delle convenzioni internazionali²³⁴, dagli artt. 10, ultimo comma²³⁵, e 26, ultimo comma²³⁶, Cost. e dall'art. 698, comma 1, c.p.²³⁷. L'argomento più dibattuto nel tempo risulta essere la definizione, ai fini estradizionali, di un reato quale reato politico. La definizione di reato politico viene generalmente affidata allo Stato richiesto secondo i requisiti previsti dall'ordinamento interno²³⁸. La facoltà, attribuita alla Parte richiesta, di definire un reato quale reato politico viene generalmente stabilita espressamente all'interno del trattato che regola i rapporti tra Parte richiesta e richiedente. Ad ogni modo, in caso di mancanza di disposizioni sul tema all'interno del trattato, tale facoltà viene attribuita alla Parte richiesta per uso interpretativo internazionale.

Secondo l'orientamento dottrinale meno recente, "la nozione di reato politico" a cui la Costituzione italiana rinvia per individuare la definizione di delitto politico valida ai fini estradizionali, "è quella delineata dall'art. 8, comma 3, c.p."²³⁹. Più recentemente, però, sembra più diffusa la tesi secondo cui il concetto di reato politico, rilevante ai fini estradizionali, risulterebbe sganciato dalla definizione del Codice penale ed imperniato sul dettato costituzionale. Si tratta di una conclusione giustificata in ragione del diverso piano con cui tale concetto opera nelle due fonti: nel Codice penale, in funzione repressiva; nella Costituzione, in chiave di garanzia della persona umana²⁴⁰. Un terzo filone ritiene che il criterio soggettivistico contenuto nell'art. 8 c.p. andrebbe integrato sia con l'enunciazione dell'art. 10 Cost., secondo cui l'ordinamento italiano si conforma alle norme di diritto internazionale e con le altre norme costituzionali che tutelano i valori primari della persona umana, sia con la specifica disciplina dei trattati e delle convenzioni sottoscritti e ratificati dall'Italia, ed in particolar modo con la norma dell'art. 13 della Convenzione europea per la repressione del terrorismo, che contempera il criterio

²³⁴ Si veda la legge n. 144 del 23 aprile 1991 che da "piena ed intera esecuzione" al Trattato di estradizione tra Italia e Brasile, che prevede il divieto di estradizione per reati politici, la legge n. 25 del 16 marzo 2009 che da esecuzione alla Convenzione di mutua assistenza in materia penale tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Stati Uniti d'America del 2006 e la legge n. 89 del 15 giugno 2015 che da piena ed intera esecuzione al Trattato di estradizione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo degli Stati Uniti messicani del 2011, che prevede il divieto di estradizione per reati politici.

²³⁵ L'articolo, all'ultimo comma, detta: "Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici".

²³⁶ L'articolo, all'ultimo comma, detta: "L'extradizione del cittadino (...) non può in alcun caso essere ammessa per reati politici".

²³⁷ L. Piemontese, *L'extradizione tra nuova normativa processuale e convenzioni internazionali*, in *GP* 1993, III, p. 526.

²³⁸ Si veda, ad esempio, la Riserva apposta dal nostro Paese alla Convenzione per la repressione del terrorismo firmata a Dublino il 4/12/1979, secondo cui l'Italia mantiene il diritto di stabilire il carattere politico o meno dei reati di cui all'art. 1 della Convenzione.

²³⁹ Cass. 11/7/1990, Turcsan Zoltan. L'art. 8, comma 3, del c.p. detta: "È delitto politico ogni delitto che offende un interesse politico dello Stato, ovvero un diritto politico del cittadino. È altresì considerato delitto politico il delitto comune determinato, in tutto o in parte, da motivi politici".

²⁴⁰ Cass. 7/11/1990, Checchini. Si veda F. Mantovani, *Il reato politico come limite all'extradizione*, in *Riv. Dir. Matr.*, 1968, p. 333 e seguenti.

soggettivistico con aspetti di oggettiva gravità del fatto, individuati nella lesione di beni primari come la vita, l'integrità fisica e la libertà delle persone²⁴¹. L'opzione per l'una o l'altra tesi non è priva di conseguenze. Se si aderisce all'orientamento secondo cui dovrebbe farsi riferimento all'art. 8, comma 3, c.p., la qualifica di reato politico sarebbe attribuibile a qualsiasi fattispecie di diritto comune “diretta a raggiungere un fine di carattere politico, teso cioè all'attuazione di idealità politiche”²⁴². Ove si accetti la tesi secondo cui la nozione di politicalità va rapportata al dettato costituzionale e al presupposto fondamentale del riconoscimento degli istituti democratici e dei diritti di libertà, l'ambito della nozione di reato politico verrebbe significativamente ristretto. L'estradizione risulterebbe comunque ammissibile per i “delitti di terrorismo implicanti finalità eversive, come l'abbattimento delle istituzioni democratiche di uno Stato o il disconoscimento dei diritti di libertà dei cittadini”²⁴³; nonché, per i delitti “di riesportazione illegale di sostanze chimiche soggette a controllo [...] verso Paesi che praticano la guerra”²⁴⁴ e, più in generale, per i reati di “omicidio, tentato omicidio, strage, sequestro di persona” o che “implicano il ricorso a bombe, armi, esplosivi, ove il loro uso rappresenti un pericolo per le persone”, in quanto offensivi di valori primari umani consacrati nella Carta Costituzionale²⁴⁵.

Nel divieto di estradizione rientrano anche le ipotesi in cui l'estradando ha subito un processo politico o un uso politico del processo²⁴⁶. Le fonti di tale divieto risiedono, sul piano dell'estradizione convenzionale, in vari accordi internazionali, come ad esempio l'art. 3, comma 2, della Convenzione europea di estradizione, che sancisce la regola secondo cui l'estradizione non verrà concessa nel caso in cui lo Stato richiesto “*has substantial grounds for believing that a request for extradition for an ordinary criminal offence has been made for the purpose of prosecuting or punishing a person on account of his race, religion, nationality or political opinion, or that that person's position may be prejudiced for any of these reasons*”²⁴⁷. Sul piano extra convenzionale, il divieto in esame poggia sull'art. 698, comma 1, c.p.p., la cui disposizione, “prevedendo quale causa ostativa alla estradizione la fondata ragione per ritenere che l'imputato o il condannato

²⁴¹ L. Achiluzzi, Estradizione in M. Chiavaro ed E. Marzaduri, Giurisprudenza sistematica di diritto processuale penale, UTET, Torino, 2002.

²⁴² Cass. 11/7/1990, Turcsan Zoltan.

²⁴³ Cass. 20/1/1993, Carmenisch.

²⁴⁴ Cass. 15/12/1989, Van Anraat.

²⁴⁵ Cass. 14/10/1996, Lounici.

²⁴⁶ L. Achiluzzi, Estradizione in M. Chiavaro ed E. Marzaduri, Giurisprudenza sistematica di diritto processuale penale, UTET, Torino, 2002.

²⁴⁷ Art. 3, comma 2, della Convenzione europea di estradizione del 1957.

verranno sottoposti ad atti persecutori o discriminatori per motivi, fra gli altri, di condizioni personali o sociali, amplia e ricalca la norma di cui all'art. 3, comma 2, della Convenzione europea di estradizione e costituisce applicazione, nella materia della estradizione, del più generale principio di salvaguardia del diritto fondamentale dell'individuo alla libertà ed alla sicurezza contro qualsiasi forma di discriminazione, che potrebbe essere attuata con lo strumento della domanda di estradizione da parte dello Stato estero”²⁴⁸.

Sottratti all'extradizione sembrano, inoltre, i reati esclusivamente militari ed i reati fiscali²⁴⁹.

Un altro limite alla pratica dell'extradizione consiste nel principio del *ne bis in idem*²⁵⁰, il principio secondo cui si vieta al Paese richiesto di consegnare l'estradando al Paese richiedente qualora nello Stato di rifugio sia intervenuta una sentenza irrevocabile sullo stesso fatto alla base della domanda di estradizione²⁵¹. Il principio, nato per evitare che i rapporti di cooperazione giudiziaria internazionale si prestino a favorire la duplicazione di punizioni per il medesimo reato, offre in realtà una garanzia effimera, posto che l'obbligo di rifiutare la consegna dell'estradando non ha l'effetto di ostacolare la procedibilità per lo stesso fatto da parte dello Stato richiesto²⁵². L'art. 705 c.p.p. ha espressamente codificato il divieto in oggetto, stabilendo che la Corte d'appello deve pronunciare sentenza contraria all'extradizione quando per lo stesso fatto, nei confronti della medesima persona, sia in corso procedimento penale ovvero sia stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna nello Stato. È bene precisare che tale principio non trova attuazione in ipotesi di applicazione di misura cautelare adottata nei confronti di

²⁴⁸ Cass. 17/4/1996, Fekiac.

²⁴⁹ Viene previsto il divieto di estradizione per reati esclusivamente militari ed i reati fiscali in numerosi trattati. Ad esempio, il Trattato tra gli Stati Uniti d'America e la Repubblica italiana di mutua assistenza giudiziaria in materia penale vieta, all'articolo 5, di procedere all'extradizione se la richiesta si riferisce ad un reato di carattere esclusivamente militare e la Convenzione europea di estradizione del 1957 prevede che in materia di tasse e imposte, di dazi e di cambio, l'extradizione sarà concessa solo se così è stato deciso fra le Parti contraenti.

²⁵⁰ Viene previsto il divieto di estradizione in base al principio di *ne bis in idem* da numerosi trattati, tra cui la Convenzione europea di estradizione del 1957, che all'articolo 9, intitolato *Ne bis in idem*, recita: “*Extradition shall not be granted if final judgement has been passed by the competent authorities of the requested Party upon the person claimed in respect of the offence or offences for which extradition is requested. Extradition may be refused if the competent authorities of the requested Party have decided either not to institute or to terminate proceedings in respect of the same offence or offences.*”. Il principio del *ne bis in idem* viene inoltre sancito, ad esempio, dalla Convenzione europea sulla validità internazionale dei giudizi repressivi, adottata a L'Aia nel 1970 e dalla Convenzione europea sul trasferimento delle procedure penali adottata a Strasburgo nel 1972.

²⁵¹ G. Dean, *Profili di un'indagine sul “ne bis in idem” estradizionale*, in *RDPr*, 1998, p. 53.

²⁵² Per correggere la patologia del doppio processo sarebbe opportuno applicare su scala internazionale il divieto di *ne bis in idem* affermato dalle regole di diritto penale interno, ma la prospettiva appare solo parzialmente configurabile.

uno stesso soggetto e per lo stesso o gli stessi fatti di reato, qualora già in precedenza per lo stesso fatto o fatti si sia applicata misura cautelare di qualsiasi genere²⁵³. Appare più incerta, invece, l'operatività del principio in questione per le ipotesi di estradizione regolate da specifiche convenzioni, poiché il principio del *ne bis in idem* estradizionale non sempre è previsto a livello pattizio, specie nelle convenzioni meno recenti; e, anche quando ciò avviene, raramente ne viene fatta discendere l'esclusione *tout court* della possibilità di estradizione, preferendosi lasciare allo Stato richiesto piena facoltà di decidere al riguardo²⁵⁴. Accanto al principio del *ne bis in idem*, si ha litispendenza internazionale nel caso in cui lo Stato richiesto stia già esercitando, nel momento in cui viene inoltrata la richiesta di estradizione e relativamente allo stesso fatto di reato oggetto di essa, la funzione giurisdizionale nei confronti dell'individuo domandato. E, a differenza del *ne bis in idem*, il fenomeno pare preso in considerazione più per la soddisfazione di esigenze di economia processuale che per la tutela dell'individuo²⁵⁵. Con riferimento all'extradizione extra convenzionale, la disciplina del *simultaneus processus* è prevista dall'art. 705 c.p.p., che ne sancisce il divieto "quando non esiste convenzione o questa non dispone diversamente". A livello pattizio, il divieto di estradizione in caso di litispendenza è contenuto in pochi trattati, spesso caratterizzati dalla facoltatività del rifiuto.

Come accennato precedentemente, ai limiti posti all'extradizione dalla natura del reato, si aggiungono le preclusioni derivanti dalle condizioni soggettive, relative alla persona da estradare. Un primo limite è costituito dalla condizione, propria della persona da estradare, di cittadino dello Stato richiesto. Nel sistema giuridico italiano, l'extradizione del cittadino risulta disciplinata dall'art. 26 Cost e 13, comma 4, c.p., che l'ammettono "soltanto ove sia espressamente prevista dalle convenzioni internazionali". Nella prassi convenzionale, tre sono stati i moduli normativi adottati dal nostro Paese. Nella maggior parte dei trattati, l'extradizione del cittadino è espressamente vietata. In un esiguo numero di accordi, la consegna del cittadino è stata espressamente imposta. In altre convenzioni, infine, si è accordato allo Stato richiesto la possibilità di decidere discrezionalmente se accogliere o meno l'eventuale richiesta di estradizione avente ad oggetto un proprio cittadino.

²⁵³ "Deve escludersi l'operatività del divieto di un secondo giudizio in ambito internazionale in assenza di una pronuncia giurisdizionale estera definitiva sulla responsabilità dello stesso individuo per un medesimo fatto di reato, rimanendo perciò sempre estranei al relativo campo di applicazione i procedimenti estradizionali." Sent. Cass. Pen, Sez. VI, 14/01/2021 (ud. 14/01/21, dep. 15/03/21), n. 10085.

²⁵⁴ È il caso, ad esempio, della Convenzione europea di estradizione, il cui art. 9, parte seconda, prevede una semplice facoltà di rifiuto dell'extradizione e non un obbligo di rifiuto di consegna.

²⁵⁵ F. Martines, *Procedimenti penali in corso di estradizione*, in *RIDPP*, 1997, p. 50.

Tra i limiti soggettivi alla consegna dell'extradando sarebbe da ricomprendere anche quello derivante dalla minore età, anche se sul punto né la normativa italiana né quella convenzionale, prevedono alcunché. La limitazione in oggetto deriverebbe da un intervento della Corte costituzionale, che ha dichiarato "illegittima, per violazione degli artt. 27, commi 1 e 3, e 31 Cost., la legge 9 ottobre 1974 n. 632, nella parte in cui, ratificando il trattato in materia di estradizione tra l'Italia e gli Stati Uniti, firmato a Roma il 18 gennaio 1973, consente l'extradizione dell'imputato ultraquattordicenne ed infradiciottenne, anche nei casi in cui l'ordinamento della Parte richiedente non lo considera minore"²⁵⁶. Le considerazioni espresse in tale pronuncia sono considerate valide anche per i rapporti di collaborazione intercorrenti con gli altri Stati sprovvisti di una legislazione minorile in sintonia con i principi fondamentali accolti in tale materia dalla nostra Costituzione, con la conseguenza che "non può essere concessa l'extradizione di un imputato minorenni nell'ipotesi in cui l'ordinamento dello Stato richiedente preveda che lo stesso sarà giudicato come se fosse un adulto, la sua impunità sarà presunta senza alcun previo accertamento e la pena eventualmente inflittagli sarà eseguita negli ordinari istituti per adulti"²⁵⁷. Si può dunque concludere che la minore età in sé considerata non comporta un impedimento alla concessione dell'extradizione, ma tale qualifica soggettiva costituisce un limite all'extradizione quando l'autorità giudiziaria italiana rilevi che l'ordinamento dello Stato richiedente non contiene disposizioni specifiche relative ai minori sia in sede processuale sia di esecuzione che si pongano in sintonia con i principi accolti in tale materia dalla nostra Costituzione²⁵⁸.

2.2 La convenzione europea di estradizione adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa.

Tra i trattati multilaterali adottati a livello regionale, sul tema dell'extradizione, dobbiamo menzionare certamente la Convenzione europea di estradizione di Parigi, adottata il 13 dicembre 1957 in seno al Consiglio d'Europa²⁵⁹. La Convenzione è entrata in vigore il 18 aprile 1960, a seguito della ratifica di Norvegia, Turchia e Svezia. Il trattato è aperto anche a Stati non membri dell'organizzazione, se invitati a partecipare dal

²⁵⁶ C. cost, sent. 128/87.

²⁵⁷ Cass. 25/5/1987, Sciacca.

²⁵⁸ M. R. Marchetti, *L'extradizione: profili processuali e principi di specialità*, Padova, 1990.

²⁵⁹ <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/024>, ultima consultazione 10 aprile 2021.

Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa²⁶⁰. Attualmente, la Convenzione è stata ratificata dai quarantasette Stati membri del Consiglio d'Europa, a cui vanno aggiunti Israele, Repubblica di Corea e Sud Africa. Ai fini del presente elaborato sembra opportuno notare che la Convenzione è stata ratificata sia dall'Italia, sia dalla Francia ed è pertanto idonea a produrre effetti giuridici tra i due Stati parti che, in relazione al caso Battisti, rappresentano rispettivamente il Paese richiedente e il Paese richiesto.

Tale Convenzione assume una certa rilevanza in quanto rappresenta il primo strumento regionale che istituisce una disciplina multilaterale sull'estradizione tra i Paesi del Vecchio continente.

Esaminando il testo della Convenzione si nota come il breve preambolo stabilisca gli obiettivi della Convenzione, ossia *“to achieve a greater unity between its members”*. Al fine di raggiungere tale obiettivo, le Parti della Convenzione ritengono *“that this purpose can be attained by the conclusion of agreements and by common action in legal matters; considering that the acceptance of uniform rules with regard to extradition is likely to assist this work of unification”*²⁶¹.

Sotto il profilo sostanziale, la Convenzione prevede che le Parti contraenti siano obbligate a procedere all'estradizione secondo le norme ed alle condizioni determinate nel Trattato²⁶². In questo senso, l'art. 2 della Convenzione precisa che sono estradabili i soggetti che sono accusati o condannati per reati punibili negli ordinamenti di entrambi gli Stati (principio della doppia incriminabilità) *“by deprivation of liberty or under a detention order for a maximum period of at least one year or by a more severe penalty. Where a conviction and prison sentence have occurred or a detention order has been made in the territory of the requesting Party, the punishment awarded must have been for a period of at least four months”*²⁶³. L'articolo 2, al comma 3, prevede inoltre che, qualora la legislazione nazionale di una Parte contraente non autorizzi l'estradizione per taluni dei reati previsti dalla Convenzione al paragrafo 1 dell'articolo 2, essa dovrà notificare i reati estradabili e non estradabili al Segretario Generale del Consiglio d'Europa al momento della ratifica o adesione²⁶⁴. L'utilizzo della tecnica eliminativa nell'articolo 2 è suscettibile di ampliare ma anche di restringere il campo di applicazione del Trattato.

²⁶⁰ L'articolo 30 della Convenzione, al paragrafo 1, detta: *“The Committee of Ministers of the Council of Europe may invite any State not a member of the Council to accede to this Convention, provided that the resolution containing such invitation receives the unanimous agreement of the members of the Council who have ratified the Convention”*.

²⁶¹ Preambolo della Convenzione europea di estradizione del 1957.

²⁶² Articolo 1 della Convenzione europea di estradizione del 1957.

²⁶³ Articolo 2, comma 1, della Convenzione europea di estradizione del 1957.

²⁶⁴ Articolo 2, comma 3 e 4, della Convenzione europea di estradizione del 1957.

Infatti, da un lato i reati estradizionali sono slegati da un elenco rigido di *nomina iuris* tassativamente preordinato, rendendo più ampio lo spettro di fattispecie riconducibili all'ambito di interesse della Convenzione; dall'altro, però, un massiccio uso della facoltà di presentare una lista dei reati inclusi o esclusi rispetto all'applicazione dello strumento internazionale, rischia di svuotare di significato l'innovazione perseguita attraverso il ricorso ad una clausola esclusiva²⁶⁵.

L'articolo 3, comma 1, della Convenzione, invece, prevede “*Extradition shall not be granted if the offence in respect of which it is requested is regarded by the requested Party as a political offence or as an offence connected with a political offence*”²⁶⁶, stabilendo in tal modo il divieto di concedere l'estradizione nel caso di reati politici. L'articolo citato rinuncia a definire cosa debba intendersi per reato politico, affidandosi alle soluzioni prospettate dagli ordinamenti interni degli Stati che rivestono di volta in volta il ruolo di Parte richiesta. La mancanza di una chiara definizione di reato politico all'interno del Trattato appare di particolare importanza al fine della nostra ricerca, dato che la Francia rifiutò di estradare Battisti in Italia poiché riteneva che i reati commessi dal terrorista in Italia fossero di matrice politica. Allo stesso modo, il paragrafo 2 dell'art. 3 istituisce il divieto di estradare qualora lo Stato richiesto abbia “*substantial grounds for believing that a request for extradition for an ordinary criminal offence has been made for the purpose of prosecuting or punishing a person on account of his race, religion, nationality or political opinion, or that that person's position may be prejudiced for any of these reasons*”²⁶⁷. Si è voluto quindi evitare che dietro il pretesto di una richiesta di estradizione per reati comuni vi sia l'intenzione dello Stato richiedente di perseguire o punire un individuo sulla base della sua razza, della sua religione, nazionalità o opinione politica. A seguire, il paragrafo 3 dell'articolo 3 introduce un'eccezione a quanto stabilito precedentemente²⁶⁸, affermando: “*The taking or attempted taking of the life of a Head of State or a member of his family shall not be deemed to be a political offence for the purposes of this Convention*”.

La Convenzione prevede, in seguito, la facoltà delle Parti contraenti di non estradare i

²⁶⁵ M. Romani, *Dalla Convenzione europea di estradizione del 1957 al mandato di arresto europeo: la cooperazione penale nell'ambito delle istituzioni continentali europee*, disponibile online all'indirizzo https://www.diritto.it/pdf_archive/27205.pdf, ultima consultazione 6 giugno 2021.

²⁶⁶ La versione italiana dell'articolo detta: “L'estradizione non sarà concessa, se il reato, per il quale essa è domandata, è considerato dalla Parte richiesta come un reato politico o come un fatto connesso a un siffatto reato”.

²⁶⁷ Articolo 3, comma 2, della Convenzione europea di estradizione del 1957.

²⁶⁸ L. Ventura, *Estradizione e reato politico*, in *Il Politico*, marzo 1972, vol. 37, no. 1, Rubbettino Editore, Catanzaro, 1972, p. 217 e seguenti.

propri cittadini (“*ressortissants*”)²⁶⁹ e di non procedere all’extradizione nel caso in cui il reato per cui la persona è reclamata sia stato commesso in tutto o in parte sul territorio della Parte richiesta o in un luogo assimilato al proprio territorio²⁷⁰.

In aggiunta, si prevede la possibilità di rifiutare l’extradizione nel caso in cui la persona reclamata sia oggetto, nello Stato richiesto, di procedimenti penali per il fatto od i fatti per i quali l’extradizione è domandata²⁷¹.

L’articolo 9 è espressione del principio “*ne bis in idem*”, in base al quale l’extradizione non può essere concessa quando la persona richiesta è stata giudicata in forma definitiva dalle autorità della Parte richiesta per il fatto od i fatti per i quali viene richiesta l’extradizione. L’articolo stabilisce, inoltre, come la Parte richiesta possa rifiutare l’extradizione nel caso in cui le sue autorità competenti abbiano deciso di non instaurare procedimenti o di porre fine ai procedimenti penali che esse hanno instaurato per il medesimo o i medesimi fatti.

Ulteriori limiti all’extradizione si possono rinvenire negli artt. 10 e 11 della Convenzione che stabiliscono il divieto di estradare nel caso in cui il reato sia caduto in prescrizione secondo la normativa del Paese richiedente o del Paese richiesto oppure nel caso in cui tale reato sia punito con la pena capitale. Il divieto di estradare non opera se lo Stato richiedente si impegna formalmente a non applicare tale pena.

La Convenzione, poi, prevede una serie di norme che regolano a livello procedurale il meccanismo di estradizione. Tali norme prevedono, ad esempio, che la richiesta di estradizione debba essere redatta per iscritto ed inoltrata per via diplomatica, a meno che non sia stato concluso un accordo tra le Parti che stabilisce diversamente²⁷². Alla richiesta, inoltre, deve essere allegato l’originale o la copia autentica della sentenza di condanna esecutiva e del mandato di cattura o di qualsiasi altro atto con la stessa efficacia, un’esposizione dei fatti per i quali viene domandata l’extradizione²⁷³ e una copia delle disposizioni di legge applicabili o una dichiarazione sulle norme applicabili.

Una volta inoltrata la richiesta di estradizione, la Parte richiesta ha l’obbligo di comunicare la sua decisione in merito all’extradizione, nelle forme previste dall’articolo

²⁶⁹ Articolo 6 della Convenzione europea di estradizione del 1957.

²⁷⁰ Articolo 7 della Convenzione europea di estradizione del 1957.

²⁷¹ Articolo 8 della Convenzione europea di estradizione del 1957.

²⁷² Articolo 12, comma 1, della Convenzione europea di estradizione del 1957.

²⁷³ Tuttavia, la Cassazione penale sez. VI, con sentenza del 16/09/2020, n. 26214 ha disposto che: “L’omessa allegazione al mandato d’arresto europeo della relazione sui fatti addebitati alla persona di cui è richiesta la consegna, secondo la previsione dell’art. 6, comma 4, lett. a) legge n. 69 del 2005, non costituisce causa ostativa alla decisione di consegna, sempre che lo Stato d’emissione abbia comunque offerto all’autorità giudiziaria italiana tutti gli elementi utili per esercitare il suo controllo”.

12, paragrafo 1, ed è vincolata a motivare qualsiasi rigetto totale o parziale²⁷⁴. Nel caso di accoglimento della richiesta, la Parte richiedente viene informata circa il luogo e la data della consegna²⁷⁵. La Convenzione stabilisce, infine, salvo disposizioni diverse, che sia la legge della Parte richiesta la sola ad essere applicata alla procedura di estradizione²⁷⁶.

Volendo proporre qualche riflessione relativa alla Convenzione, ciò che appare evidente è che il documento anziché istituire in capo agli Stati parti degli obblighi di estradizione, si preoccupa piuttosto di individuare una serie di circostanze al verificarsi delle quali l'extradizione non deve essere concessa. Con riferimento specifico al caso Battisti, è inoltre necessario ricordare, che la Convenzione non solo stabilisce il divieto di estradare per reati politici, ma non contiene neppure una definizione di "reato politico", lasciando ampio margine di discrezionalità agli Stati parti. In conclusione, la Convenzione, pur essendo stata avvertita come una grande novità in materia di estradizione, in realtà è fermamente ancorata ad una impostazione intergovernativa che incide in maniera marginale sull'autonomia degli Stati in materia di estradizione.

2.3 La convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977.

La Convenzione europea per la repressione del terrorismo è stata adottata in seno al Consiglio d'Europa il 27 gennaio 1977 a Strasburgo ed è entrata in vigore il 4 agosto 1978, a seguito della ratifica di Austria, Germania e Svezia²⁷⁷.

La Convenzione, pur contenendo disposizioni volte specificamente a contrastare il terrorismo, stabilisce una serie di norme che se da un lato facilitano l'extradizione dei terroristi internazionali, dall'altro precisano alcuni concetti contenuti nella Convenzione europea sull'extradizione del 1957.

Nel Preambolo della Convenzione vengono fissate le finalità del Trattato, ossia assicurare la punizione degli autori di atti di terrorismo e, a questo fine, agevolarne l'extradizione²⁷⁸. Per favorire l'extradizione dei terroristi internazionali, le Parti si

²⁷⁴ La Parte richiesta ha la facoltà di rifiutare l'extradizione o di concederla esclusivamente a determinate condizioni.

²⁷⁵ Articolo 18 della Convenzione europea di estradizione del 1957.

²⁷⁶ Articolo 22 della Convenzione europea di estradizione del 1957.

²⁷⁷ Il trattato è stato aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa e attualmente lo hanno ratificato quarantasei Stati. L'Italia ha ratificato la Convenzione il 28 febbraio 1986, entrando in vigore il 1° giugno 1986, mentre la Francia ha ratificato il Trattato il 21 settembre 1987, che è entrato in vigore per tale Paese il 22 dicembre 1987.

²⁷⁸ Il Preambolo recita: "*The member States of the Council of Europe, signatory hereto, (...) aware of the growing concern caused by the increase in acts of terrorism; wishing to take effective measures to ensure that the perpetrators of such acts do not escape prosecution and punishment; convinced that*

impegnano a non considerare come “politici” i reati che rientrano nell’ambito di applicazione della Convenzione per la repressione del fenomeno del sequestro di aeromobili del 1970²⁷⁹, né quelli previsti dalla Convenzione per la repressione degli atti illeciti che mettono a rischio la sicurezza aerea del 1971²⁸⁰. Ai sensi dell’art. 1 della Convenzione contro il terrorismo non possono considerarsi politici neppure: i reati rivolti contro la vita e l’integrità fisica degli agenti diplomatici; i reati che implicano il rapimento o la presa in ostaggio o altre forme gravi di detenzione; i reati che implicano l’uso di bombe, granate, missili, armi da fuoco automatiche oppure lettere e pacchi bomba che causano il ferimento di persone. Tale divieto di considerare politici determinati reati mostra la tendenza internazionale, sviluppatasi nel tempo, verso una totale eliminazione della “classica” clausola di rifiuto dell’extradizione per i reati politici nei trattati che riguardano l’extradizione. Inoltre, il fenomeno del terrorismo internazionale stava diventando sempre più presente e cresceva sempre di più il desiderio, da parte degli Stati, di punire gli artefici. Tuttavia, spesso i reati di terrorismo erano facilmente configurabili quali reati politici e, dunque, non soggetti ad estradizione in base a quanto stabilito da trattati più datati²⁸¹. È interessante sottolineare come tale Convenzione risulti carente della definizione di terrorismo. Per individuare i fatti rientranti nel proprio ambito applicativo, la Convenzione adotta la duplice tecnica dell’elencazione di specifiche condotte²⁸², seguita da una clausola di chiusura²⁸³. L’articolo 1 richiama atti che configurano fattispecie criminali oggi già incriminate da specifiche convenzioni internazionali e la clausola di chiusura risulta essere piuttosto ampia. Ciò fa sì che le due norme appaiano pressoché inutili allo scopo di definire la fattispecie terroristica²⁸⁴.

extradition is a particularly effective measure for achieving this result (...)”

²⁷⁹La Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili è stata adottata all’Aia il 16 dicembre 1970 ed è entrata in vigore il 14 ottobre 1971. Ne fanno parte 170 Stati.

²⁸⁰ Convenzione per la repressione degli atti illeciti che mettono a rischio la sicurezza aerea è stata adottata a Montreal il 23 settembre 1971 ed è entrata in vigore il 26 gennaio 1973. Ne fanno parte 188 Stati.

²⁸¹ Tra questi ricordiamo la Convenzione europea di estradizione del 1957.

²⁸² Tale elencazione è contenuta nell’articolo 1 della Convenzione.

²⁸³ Tale clausola di chiusura consiste nell’articolo 2 della Convenzione europea per la repressione del terrorismo, che prevede la facoltà per i singoli Stati di estendere l’elenco dell’art. 1 a ogni atto di violenza contro la vita, l’integrità fisica o la libertà delle persone o contro la proprietà. L’articolo detta: “*For the purpose of extradition between Contracting States, a Contracting State may decide not to regard as a political offence or as an offence connected with a political offence or as an offence inspired by political motives a serious offence involving an act of violence, other than one covered by Article 1, against the life, physical integrity or liberty of a person. The same shall apply to a serious offence involving an act against property, other than one covered by Article 1, if the act created a collective danger for persons. The same shall apply to an attempt to commit any of the foregoing offences or participation as an accomplice of a person who commits or attempts to commit such an offence*”.

²⁸⁴ Una svolta sul tema della definizione di terrorismo a livello internazionale si ha invece con la Convenzione di New York del 1999 sul finanziamento degli atti terroristici, entrata in vigore il 10 aprile 2002. Tale Convenzione conta 189 Parti, tra cui il nostro Paese e la Francia.

In aggiunta, l'art. 3 della Convenzione stabilisce che le disposizioni di tutti i trattati e accordi di estradizione applicabili tra gli Stati contraenti, ivi inclusa la Convenzione europea sull'extradizione vengono modificati, tra gli Stati contraenti, nella misura in cui siano incompatibili con la presente Convenzione.

La Convenzione per la repressione del terrorismo, come già la sopraccitata Convenzione europea di estradizione del 1957, prevede delle eccezioni alla concessione dell'extradizione. Essa, infatti, non impone un obbligo di estradizione qualora lo Stato richiesto abbia fondati motivi per ritenere che la richiesta di estradizione abbia lo scopo *“of prosecuting or punishing a person on account of his race, religion, nationality or political opinion, or that that person's position may be prejudiced for any of these reasons”*²⁸⁵.

La Convenzione, all'articolo 7, impone poi, nel caso in cui lo Stato richiesto rifiuti di estradare l'individuo che abbia commesso uno dei reati menzionati nell'articolo 1, di sottoporre il caso alle proprie autorità giudiziarie perché avvii il procedimento penale²⁸⁶.

La Convenzione, inoltre, stabilisce degli obblighi di cooperazione e vincola le Parti contraenti a fornirsi l'un l'altra il massimo grado di assistenza reciproca relativa a questioni penali connesse ai procedimenti penali dei reati citati negli articoli 1 o 2²⁸⁷. Allo stesso tempo, però, la Convenzione afferma come le Parti non siano tenute a fornirsi assistenza qualora la Parte richiesta abbia *“substantial grounds for believing that the request for mutual assistance in respect of an offence mentioned in Article 1 or 2 has been made for the purpose of prosecuting or punishing a person on account of his race, religion, nationality or political opinion or that that person's position may be prejudiced for any of these reasons”*²⁸⁸.

Infine, l'articolo 13 della Convenzione europea per la repressione del terrorismo afferma come qualsiasi Stato possa, all'atto della firma o del deposito del suo strumento di ratifica, accettazione o approvazione, *“declare that it reserves the right to refuse extradition in respect of any offence mentioned in Article 1 which it considers to be a political offence, an offence connected with a political offence or an offence inspired by political motives, provided that it undertakes to take into due consideration, when evaluating the character of the offence, any particularly serious aspects of the offence*

²⁸⁵ Articolo 5 della Convenzione europea per la repressione del terrorismo

²⁸⁶ Articolo 7 della Convenzione europea per la repressione del terrorismo.

²⁸⁷ Articolo 8, comma 1, della Convenzione europea per la repressione del terrorismo.

²⁸⁸ Articolo 8, comma 2, della Convenzione europea per la repressione del terrorismo.

(...)»²⁸⁹. Successivamente, l'articolo afferma come uno Stato, che ha posto una riserva, non potrà richiedere l'applicazione dell'articolo 1 da parte di alcun altro Stato, se non nella misura in cui lo ha esso stesso accettato²⁹⁰.

2.4 La Convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea del 1996.

La Convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea è stata adotta a Dublino il 27 settembre 1996 dai quattordici Stati membri dell'allora Comunità europea²⁹¹.

La Convenzione relativa all'extradizione del 1996, come stabilito nel Preambolo, è volta a realizzare la collaborazione tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di estradizione, con l'obiettivo di migliorare la cooperazione giudiziaria in materia penale sia con riferimento al perseguimento dei reati sia relativamente all'esecuzione delle condanne²⁹².

La Convenzione individua, all'articolo 2, i fatti che danno luogo all'extradizione, ossia *“offences which are punishable under the law of the requesting Member State by deprivation of liberty or a detention order for a maximum period of at least 12 months and under the law of the requested Member State by deprivation of liberty or a detention order for a maximum period of at least six months”*²⁹³. La norma specifica, al paragrafo 2, che *“extradition may not be refused on the grounds that the law of the requested Member State does not provide for the same type of detention order as the law of the requesting State”*²⁹⁴. Inoltre, l'extradizione ai fini del procedimento penale non può essere rifiutata per il solo fatto che il provvedimento dell'autorità giudiziaria dello Stato richiedente preveda la privazione della libertà in un luogo diverso da uno stabilimento penitenziario²⁹⁵.

Particolarmente rilevante ai fini di questo elaborato è l'art. 5 della Convenzione, che prevede il divieto generale, per le Parti, di considerare i reati per cui viene richiesta l'extradizione come “reati politici, come fatti connessi con reati politici ovvero come reati

²⁸⁹ Articolo 13, comma 1, della Convenzione europea per la repressione del terrorismo.

²⁹⁰ Articolo 13, comma 3, della Convenzione europea per la repressione del terrorismo.

²⁹¹ Tale Convenzione assume rilevanza ai fini di questo elaborato in quanto è stata ratificata sia dall'Italia, con legge del 19 luglio 2019, sia dalla Francia, che è parte della Convenzione dal 2005.

²⁹² <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ES0139.pdf>, ultima consultazione 15 aprile 2021.

²⁹³ Articolo 2, comma 1, della Convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea.

²⁹⁴ Articolo 2, comma 2, della Convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea.

²⁹⁵ Articolo 4 della Convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea.

determinati da motivi politici”²⁹⁶. La Convenzione, però, al paragrafo 2 della medesima norma, prevede una eccezione a questa regola generale e introduce la possibilità per gli Stati membri di limitare l’applicazione di tale divieto solo in relazione a determinati reati, ovvero “*in relation to: the offences referred to in Articles 1 and 2 of the European Convention on the Suppression of Terrorism; and offences of conspiracy or association- which correspond to the description of behaviour referred to in Article 3 (4)- to commit one or more of the offences referred to in Articles 1 and 2 of the European Convention on the Suppression of Terrorism*”²⁹⁷. Va sottolineato come la limitazione del divieto ad alcuni tipi di reato non opera automaticamente ma soltanto nei confronti di quegli Stati che hanno rilasciato la dichiarazione di cui all’art. 5, par. 2. È importante sottolineare come la Francia non abbia presentato alcuna dichiarazione in tal senso, pertanto, in linea generale, risulta subordinata al divieto di qualificare come politico qualsiasi reato estradizionale. La generale apoliticità dei reati oggetto di richiesta di estradizione proveniente da e diretta a un Paese dell’Unione europea è stata introdotta in considerazione della stretta somiglianza tra le concezioni in proposito degli Stati membri e del comune impegno nella lotta al terrorismo. Inoltre, all’interno dell’Unione europea vi era la necessità di migliorare sensibilmente la cooperazione giudiziaria, per evitare il verificarsi di casi di impunità per fatti che molto spesso assumono connotazioni gravissime e che non giustificerebbero in nessun modo trattamenti “privilegiati”²⁹⁸.

Tra le novità della Convenzione, va menzionato anche l’articolo 7, paragrafo 1, che prevede il divieto di rifiutare l’extradizione per il motivo che la persona richiesta sia un cittadino dello Stato membro richiesto, nonostante si preveda, al paragrafo successivo, la possibilità, per gli Stati membri, di dichiarare la loro intenzione di non estradare i propri cittadini o di estradarli soltanto a determinate condizioni. La progressiva eliminazione del divieto di estradizione del cittadino è un’evidente conseguenza del processo di integrazione europea che tende a considerare i cittadini degli Stati nazionali dell’Unione quali cittadini europei. Inoltre, può essere considerata come un tentativo di riempire di contenuto reale un concetto, quello della cittadinanza derivata europea, che per molto tempo è apparso più uno slogan che un vero e proprio istituto giuridico²⁹⁹.

²⁹⁶ Articolo 5, comma 1, della Convenzione relativa all’extradizione tra gli Stati membri dell’Unione europea.

²⁹⁷ Articolo 5, comma 2, della Convenzione relativa all’extradizione tra gli Stati membri dell’Unione europea.

²⁹⁸ M. Romani, *Dalla Convenzione europea di estradizione del 1957 al mandato di arresto europeo: la cooperazione penale nell’ambito delle istituzioni continentali europee*, disponibile online all’indirizzo https://www.diritto.it/pdf_archive/27205.pdf, ultima consultazione 6 giugno 2021.

²⁹⁹ *Ibidem*.

In aggiunta, l'articolo 8 prevede un altro caso al verificarsi del quale uno Stato membro non può rifiutare di procedere all'extradizione. L'articolo prevede il divieto di rifiutare l'extradizione nel caso in cui la legge dello Stato membro richiesto preveda la prescrizione dell'azione penale o della pena, pur prevedendo la facoltà dello Stato richiesto di non applicare tale disposizione “*where the request for extradition is based on offences for which that Member State has jurisdiction under its own criminal law.*”³⁰⁰. Nel caso in cui un reato sia coperto da amnistia nello Stato richiesto non viene invece concessa l'extradizione, ai sensi dell'articolo 9.

Per quanto riguarda fatti diversi da quelli che hanno dato luogo alla domanda di estradizione, l'articolo 10 prevede che “*in respect of offences committed before his surrender other than those upon which the request for extradition was based, without it being necessary to obtain the consent of the requested Member State*”³⁰¹ in alcuni casi specificamente individuati³⁰².

La Convenzione, infine, prevede che ciascuno Stato membro possa dichiarare che nelle sue relazioni con altri Stati membri che abbiano fatto la medesima dichiarazione, il consenso si presume dato, salvo indicazione contraria nel concedere l'extradizione in un caso particolare³⁰³.

2.5 L'istituto del mandato di arresto europeo.

L'istituto del mandato di arresto europeo (di seguito anche MAE) è stato introdotto, nell'ambito dell'Unione europea, nell'ultimo decennio del secolo scorso, con il fine di soppiantare la tradizionale procedura di estradizione³⁰⁴. L'istituto è divenuto effettivamente operativo a partire dal 1° gennaio 2004, così come previsto dall'art. 31, della decisione quadro istitutiva del MAE del 13 giugno 2002/584/GAI. Tale decisione quadro conteneva l'obbligo per gli Stati membri di adottare le misure necessarie per conformarsi ad essa entro il 31 dicembre 2003³⁰⁵.

Con riferimento allo strumento giuridico per mezzo del quale è stato istituito il MAE, va precisato che le decisioni quadro sono vincolanti quanto al risultato da conseguire,

³⁰⁰ Articolo 8, comma 2, della Convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea.

³⁰¹ Articolo 10, comma 1, della Convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea.

³⁰² Tali casi vengono elencati nel paragrafo 1, lettere a), b), c) e d), dell'articolo 10 della Convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea.

³⁰³ Articolo 11 della Convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea.

³⁰⁴ G. Della Monica, *Il mandato di arresto europeo*, G. Giappichelli editore, Torino, 2012.

³⁰⁵ Lo Stato italiano ha, però, dato attuazione alla decisione quadro sul MAE con la legge n. 69 del 22 aprile 2005. Si veda la Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 29 aprile 2005, n. 98.

mentre conservano l'autonomia delle autorità nazionali nella scelta della forma e dei mezzi da utilizzare per il raggiungimento degli scopi fissati dagli organi sovranazionali³⁰⁶. Tuttavia, la Corte di giustizia europea ha rammentato³⁰⁷ che il giudice nazionale è comunque tenuto ad applicare il diritto interno in conformità al tenore letterale e alla *ratio* delle direttive impartite dalla decisione quadro, al fine di favorirne la piena attuazione³⁰⁸. L'obbligo di adeguamento dell'ordinamento statale e quello di interpretazione conforme sono, dunque, complementari. Entrambi, infatti, convergono verso il fine di armonizzazione dei sistemi giuridici nazionali attraverso il raggiungimento dei risultati pretesi dalla decisione quadro.

L'istituzione del mandato di arresto europeo, dal 1° gennaio 2004, ha introdotto una serie di novità per quanto riguarda la disciplina dell'extradizione per i Paesi membri dell'Unione europea.

Volendo dare una definizione di mandato di arresto europeo, si può affermare che esso consiste in una decisione giudiziaria, emessa da uno Stato membro dell'Unione europea ed eseguita in un altro Stato membro in base al principio del reciproco riconoscimento in ambito penale³⁰⁹. Ciò significa che i MAE emessi in uno Stato membro (c.d. richiedente) devono essere direttamente riconosciuti ed eseguiti in un altro Stato membro (c.d. richiesto).

L'articolo 1, paragrafo 1, della decisione quadro sul mandato di arresto europeo, infatti, afferma come il MAE sia una “decisione giudiziaria” che deve essere emessa da

³⁰⁶ G. De Amicis- G. Iuzzolino, Guida al mandato di arresto europeo, Milano, 2008.

³⁰⁷ Corte giust. CE, 16 giugno 2005, C-105/03, Pupino, in Guida dir., 2005, n. 26.

³⁰⁸ L'unico limite posto all'obbligo di interpretazione conforme è costituito dal rispetto dei principi generali del diritto. Si veda G. Arnone, *La Corte di giustizia e il terzo pilastro dell'Unione europea. Quale futuro*, in *Foro.it*, 2006, n.11, p. 587 e seguenti.

³⁰⁹ Informazioni provenienti dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi dell'Unione europea, Comunicazione della Commissione- Manuale sull'emissione e sull'esecuzione del mandato di arresto europeo, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 2017/C 335/01.

una “autorità giudiziaria”³¹⁰, così come definita dall’articolo 6, paragrafo 1³¹¹, della medesima decisione quadro³¹². Nell’individuare gli organi legittimati ad emettere il mandato di arresto europeo, il nostro legislatore nazionale, in linea con quanto stabilito dalla decisione quadro, ha privilegiato la scelta di conferire tale potere agli uffici giudiziari dislocati sul territorio e direttamente interessati alla consegna della persona ricercata³¹³, piuttosto che accentrarlo in capo al Ministro della giustizia. La legittimazione cambia in ragione della natura del provvedimento da eseguire: quando si tratta di ordinanza cautelare³¹⁴, la formulazione della richiesta di consegna è riservata al giudice; se, invece, occorre dare esecuzione ad una sentenza irrevocabile, con la quale è stata comminata una pena o una misura di sicurezza detentiva, l’emissione del mandato spetta al pubblico ministero. In realtà, l’organo più idoneo all’emissione del mandato di arresto europeo appare proprio il pubblico ministero³¹⁵, a cui meglio si addice, in qualità di promotore della concreta attuazione della pretesa punitiva³¹⁶, lo svolgimento di adempimenti di natura prettamente esecutiva.

Di fatto, il MAE ha sostituito all’interno dell’Unione europea il tradizionale sistema di estradizione con un meccanismo più semplice e rapido di consegna delle persone ricercate ai fini dell’esercizio dell’azione penale o dell’esecuzione di una pena o misura

³¹⁰ La decisione quadro sul MAE applica una distinzione tra autorità emittente e autorità di esecuzione. L’autorità emittente è l’autorità competente ad emettere il mandato di arresto europeo nello Stato richiedente. Sulla definizione di “autorità giudiziaria dell’esecuzione” si è espressa recentemente la Corte di giustizia dell’Unione europea, grande sezione, con sentenza del 24/11/2020 n. 510, affermando: “La nozione di «autorità giudiziaria dell’esecuzione», ai sensi dell’articolo 6, paragrafo 2, della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d’arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, come modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009, costituisce una nozione autonoma del diritto dell’Unione che deve essere interpretata nel senso che comprende le autorità di uno Stato membro che, pur non essendo necessariamente giudici o organi giurisdizionali, partecipano all’amministrazione della giustizia penale di tale Stato membro, agiscono in modo indipendente nell’esercizio di funzioni inerenti all’esecuzione di un mandato d’arresto europeo ed esercitano le loro funzioni nell’ambito di una procedura che rispetta i requisiti derivanti da una tutela giurisdizionale effettiva.”

³¹¹ L’articolo, al paragrafo 1, detta: “*The issuing judicial authority shall be the judicial authority of the issuing Member State which is competent to issue a European arrest warrant by virtue of the law of that State*”.

³¹² Sentenza della Corte di giustizia del 10 novembre 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:858 e sentenza della Corte di giustizia del 10 novembre 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:861.

³¹³ Ad un potere “diffuso” fa espresso riferimento G. Iuzzolino, *Il mandato di arresto europeo: la procedura attiva*, in AA.VV., *Trattato di procedura penale*, diretto da G. Spangher, vol. VI, Torino, 2009, p. 525.

³¹⁴ Per un approfondimento sull’esecuzione di misura cautelare in seguito all’emanazione di un MAE si veda Cass. Penale, sez VI, 26/10/2020, n. 29860.

³¹⁵ G. Della Monica, *Il mandato di arresto europeo*, G. Giappichelli editore, Torino, 2012.

³¹⁶ Tale compito istituzionale è previsto dall’art. 73 r.d. 30 gennaio 1941, n. 12. Sul punto, in dottrina, si veda F. Caprioli- D. Vicoli, *Procedura penale dell’esecuzione*, Torino, 2009, p. 133; E. Catelani, *Manuale dell’esecuzione penale*, Torino, 2004, p.83; L. Kalb, *Ruolo e poteri dell’ufficio del p.m. quale organo legittimato all’esecuzione del titolo*, in AA.VV., *Trattato di procedura penale*, p.103.

di sicurezza privative della libertà. L'affermazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie, che rappresenta di fatto il fondamento dell'istituto del MAE aveva, infatti, reso ineludibile l'esigenza di sostituire l'extradizione con procedure di consegna più duttili ed efficienti, al fine di rafforzare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione³¹⁷. Il mandato di arresto europeo può essere emesso ai fini dell'esercizio dell'azione penale in relazione a fatti puniti a norma della legislazione interna dello Stato richiedente con una pena o misura di sicurezza privative della libertà della durata massima non inferiore a dodici mesi³¹⁸ o dell'esecuzione di una pena o misura di sicurezza privativa della libertà della durata minima di quattro mesi³¹⁹. Le richieste vengono emesse esclusivamente mediante la compilazione di un modello specifico (modello di mandato di arresto europeo)³²⁰ ed è comunque necessaria la preventiva emissione di una sentenza esecutiva nazionale, oppure di un mandato di arresto nazionale o di un'analogo decisione giudiziaria, la cui natura dipende dal fine per cui è emesso il MAE³²¹.

La decisione quadro sul MAE³²² ha stabilito che il mandato di arresto debba riportare le informazioni relative all'identità e alla cittadinanza della persona ricercata, all'autorità giudiziaria emittente, al provvedimento da eseguire, alla natura, alla qualificazione giuridica e alle circostanze del reato per cui si procede³²³, alla pena concretamente inflitta oppure ai limiti edittali e alle altre conseguenze previste dalla norma incriminatrice³²⁴. Tali requisiti vengono elencati in conformità al modello allegato alla decisione quadro, che è unico. Come sottolineato in precedenza, le autorità centrali sono escluse dal processo decisionale nelle procedure relative ai mandati di arresto europeo, anche se l'articolo 7 della decisione quadro sul mandato di arresto europeo stabilisce che gli Stati

³¹⁷ G. Della Monica, Il mandato di arresto europeo, G. Giappichelli editore, Torino, 2012.

³¹⁸ Articolo 2, paragrafo 1, della decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (2002/584/GAI).

³¹⁹ *Ibidem*.

³²⁰

Disponibile

all'indirizzo

http://www.giustizia.lazio.it/appello.it/procura_mae/Indicazioni%20per%20l%27applicazione/4.MAE%20COMPILATO%20DEFINITIVO.pdf, ultima consultazione 7 aprile 2021.

³²¹ Informazioni provenienti dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi dell'Unione europea, Comunicazione della Commissione- Manuale sull'emissione e sull'esecuzione del mandato di arresto europeo, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 2017/C 335/01.

³²² Articolo 8 della decisione quadro sul MAE.

³²³ La Cassazione penale, sez. VI, con sentenza del 23/07/2020, n. 22818 ha inoltre stabilito che: "In tema di mandato di arresto europeo, è consentita la consegna anche con riguardo ai delitti tentati ove ricorra l'ordinario criterio della doppia incriminazione, recepito dal nostro ordinamento all'art. 7 l. 22 aprile 2005, n. 69."

³²⁴ Si tratta di una indicazione tassativa minima, suscettibile di successive integrazioni, laddove richieste dall'autorità incaricata di dare esecuzione al mandato di arresto. Si veda F. Siracusano, Il procedimento di emissione del mandato di arresto europeo, in AA. VV, Mandato di arresto europeo: dall'extradizione alle procedure di consegna, a cura di M. Bargis- E. Selvaggi, Torino, 2005.

membri possono designare autorità centrali per assistere e sostenere le autorità giudiziarie competenti, in particolare per la trasmissione e la ricezione dei mandati di arresto³²⁵. Inoltre, l'articolo 2, paragrafo 2, della decisione quadro sul MAE elenca trentadue categorie di reati non soggette al criterio della doppia incriminazione³²⁶. In aggiunta, negli Stati membri in cui è operativo il sistema d'informazione Schengen (SIS) gli uffici SIRENE³²⁷ nazionali svolgono un ruolo importante per il trattamento dei MAE quando nel SIS viene inserita una segnalazione corrispondente. Nel caso in cui il luogo in cui si trova il ricercato sia sconosciuto, l'ufficio SIRENE dello Stato che emette il mandato di arresto verifica la completezza delle informazioni, inserisce nella segnalazione la copia del MAE originale e una traduzione, se disponibile, e convalida l'inserimento della segnalazione nel SIS. L'ufficio SIRENE, in aggiunta, comunica il contenuto del MAE a tutti gli altri uffici SIRENE tramite lo scambio di informazioni complementari. È importante sottolineare come il ricorso al MAE dovrebbe rispondere al criterio della proporzionalità, pertanto, le autorità giudiziarie emittenti dovrebbero valutare, di caso in caso, se l'emissione del MAE sia una misura giustificata, o se invece sia possibile ricorrere ad altre misure previste dall'ordinamento dell'Unione europea, come l'ordine europeo d'indagine o il trasferimento detenuti³²⁸.

Per quanto riguarda il MAE, vige un obbligo generale per l'autorità giudiziaria dell'esecuzione di dare esecuzione ad ogni mandato d'arresto europeo³²⁹ in base al

³²⁵ Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (2002/584/GAI).

³²⁶ L'articolo, al paragrafo 2, detta: *“The following offences, if they are punishable in the issuing Member State by a custodial sentence or a detention order for a maximum period of at least three years and as they are defined by the law of the issuing Member State, shall, under the terms of this Framework Decision and without verification of the double criminality of the act, give rise to surrender pursuant to a European arrest warrant: participation in a criminal organisation, terrorism, trafficking in human beings, sexual exploitation of children and child pornography, illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances, illicit trafficking in weapons, munitions and explosives, corruption, fraud, including that affecting the financial interests of the European Communities within the meaning of the Convention of 26 July 1995 on the protection of the European Communities' financial interests, laundering of the proceeds of crime, counterfeiting currency, including of the euro, computer-related crime, environmental crime, including illicit trafficking in endangered animal species and in endangered plant species and varieties, facilitation of unauthorised entry and residence, murder, grievous bodily injury, illicit trade in human organs and tissue, kidnapping, illegal restraint and hostage-taking, racism and xenophobia, organised or armed robbery, illicit trafficking in cultural goods, including antiques and works of art, swindling, racketeering and extortion, counterfeiting and piracy of products, forgery of administrative documents and trafficking therein, forgery of means of payment, illicit trafficking in hormonal substances and other growth promoters, illicit trafficking in nuclear or radioactive materials, trafficking in stolen vehicles, rape, arson, crimes within the jurisdiction of the International Criminal Court, unlawful seizure of aircraft/ships, sabotage”*.

³²⁷ Acronimo che sta per *“Supplementary Information Request at the National Entry”*.

³²⁸ Informazioni provenienti dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi dell'Unione europea, Comunicazione della Commissione- Manuale sull'emissione e sull'esecuzione del mandato di arresto europeo, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 2017/C 335/01.

³²⁹ La Cassazione penale, sezione VI, con sentenza dell'11/06/2020, n. 18352, ha disposto: *“In tema di*

principio del riconoscimento reciproco e conformemente alle disposizioni della decisione quadro sul MAE³³⁰. Tale obbligo generale trova però una limitazione nei motivi di non esecuzione obbligatoria e facoltativa del MAE, ossia i motivi di rifiuto (obbligatorio o facoltativo)³³¹, elencati tassativamente negli artt. 3, 4 e 4 bis della decisione quadro. I motivi di non esecuzione (rifiuto) obbligatoria dell'extradizione sono contenuti nell'articolo 3 della decisione quadro sul MAE e sono l'amnistia nello Stato di esecuzione³³², il *ne bis in idem*³³³ e il caso in cui la persona ricercata non possa essere considerata, a causa dell'età, penalmente responsabile dei fatti all'origine del mandato d'arresto europeo in base alla legge dello Stato membro di esecuzione³³⁴. Nell'art. 4, invece, sono enunciate le circostanze in cui lo Stato richiesto ha la facoltà (non l'obbligo) di negare l'extradizione. Esso prevede la possibilità di non eseguire l'extradizione nel caso in cui il fatto che interessa il mandato di arresto europeo non costituisca reato nel Paese richiesto³³⁵; nel caso in cui vi sia un'azione penale pendente nello Stato membro di esecuzione; quando vi sia in atto un'azione penale per lo stesso reato impedita nello Stato membro di esecuzione; quando, in base alla legislazione dello Stato membro di esecuzione, l'azione penale o la pena per cui la persona è ricercata siano cadute in prescrizione; qualora vi sia una sentenza definitiva emessa in uno Stato terzo; quando lo Stato membro di esecuzione dà esecuzione alla pena e nel caso in cui il reato per cui la persona è ricercata sia stato commesso al di fuori del territorio dello Stato membro emittente³³⁶.

La decisione quadro 2009/299/GAI ha poi modificato la decisione quadro sul MAE abrogando l'articolo 5, paragrafo 1, e inserendo un nuovo articolo, il 4 bis, sulle decisioni

mandato di arresto europeo, qualora lo Stato emittente abbia fornito assicurazioni che la persona interessata non subirà un trattamento inumano e degradante, l'autorità giudiziaria dello Stato di esecuzione può rifiutarsi di eseguire la richiesta solo quando, sulla base di elementi precisi, riscontri comunque il pericolo che le condizioni di detenzione siano contrarie all'art. 4 Carta dei diritti fondamentali Ue”.

³³⁰ Si veda l'articolo 1 della decisione quadro sul MAE.

³³¹ Articoli 3, 4, e 4 bis della decisione quadro sul MAE.

³³² In base all'articolo 3, paragrafo 1, della decisione quadro sul MAE, quando il reato alla base del mandato d'arresto è soggetto ad amnistia nello Stato membro di esecuzione, se lo Stato membro è competente a perseguire il reato secondo la propria legge penale, l'autorità giudiziaria dello Stato membro di esecuzione può rifiutare di eseguire il mandato di arresto europeo.

³³³ In base all'articolo 3, paragrafo 2, della decisione quadro sul MAE, quando l'autorità giudiziaria dell'esecuzione dispone di informazioni da cui risulta che la persona ricercata è stata giudicata con sentenza definitiva per gli stessi fatti in uno Stato membro e a condizione che, in caso di condanna, la sanzione sia stata applicata o sia in fase di esecuzione o non possa più essere eseguita in forza delle leggi dello Stato membro di condanna, l'autorità giudiziaria dello Stato membro di esecuzione può rifiutare di eseguire il mandato di arresto europeo.

³³⁴ Articolo 3, paragrafo 3, della decisione quadro sul MAE.

³³⁵ Con esclusione dei reati contenuti nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 2, della decisione quadro sul MAE.

³³⁶ Articolo 4 della decisione quadro sul MAE.

pronunciate *in absentia*. Tale articolo introduce un motivo ulteriore di non esecuzione facoltativa dell'extradizione in base al quale l'esecuzione del MAE emesso ai fini dell'esecuzione di una pena o una misura di sicurezza privative della libertà può essere negata qualora la persona non sia comparsa al processo terminato con la decisione pronunciata *in absentia*. Tale articolo prevede però una serie di eccezioni, in base alle quali l'autorità giudiziaria dell'esecuzione non può rifiutarsi di eseguire il MAE. In particolare, si prevede il divieto di rifiuto dell'esecuzione del MAE se la persona interessata dalla richiesta di estradizione è stata citata personalmente ed è stata informata della data e del luogo fissati per il processo terminati con la decisione o è stato informato ufficialmente con altri mezzi della data e del luogo fissati per il processo, in modo da poter stabilire inequivocabilmente che la persona era al corrente del processo fissato, ed è stato informato del fatto che una decisione poteva essere emessa in caso di mancata comparizione in giudizio. Inoltre, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione non può rifiutarsi di eseguire il MAE qualora la persona richiesta, essendo al corrente della data fissata, abbia conferito un mandato ad un difensore per patrocinarlo in giudizio, ed è stato in effetti patrocinato in giudizio da tale difensore. Non può essere rifiutata l'esecuzione del MAE neanche se la persona richiesta, dopo aver ricevuto la notifica della decisione ed essere stato espressamente informato del diritto a un nuovo processo o ad un ricorso in appello che può condurre alla riforma della decisione originaria: ha dichiarato espressamente di non opporsi alla decisione o non ha richiesto un nuovo processo o presentato ricorso in appello entro il termine stabilito o non ha ricevuto personalmente la notifica della decisione, ma riceverà personalmente e senza indugio la notifica dopo la consegna e sarà espressamente informato del diritto a un nuovo processo o ad un ricorso in appello che consente di riesaminare il merito della causa e può condurre alla riforma della decisione originaria e sarà informato del termine entro cui deve richiedere un nuovo processo o presentare ricorso in appello, come stabilito nel MAE³³⁷. L'articolo 17 della decisione quadro sul MAE evidenzia come il mandato d'arresto europeo debba essere trattato ed eseguito con la massima urgenza e stabilisce come la decisione definitiva sull'esecuzione del mandato vada presa entro 10 giorni dalla comunicazione da parte del ricercato del consenso alla propria consegna o entro 60 giorni dall'arresto del ricercato, in caso di mancato assenso. In base all'articolo 22 della decisione quadro sul MAE³³⁸,

³³⁷ Articolo 4 bis della decisione quadro sul MAE.

³³⁸ L'articolo ("Notifica della decisione") stabilisce: "*The executing judicial authority shall notify the issuing judicial authority immediately of the decision on the action to be taken on the European arrest warrant.*".

L'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve comunicare all'autorità giudiziaria emittente la decisione in merito al MAE tramite, preferibilmente, modello standard. Nel caso in cui l'autorità giudiziaria dell'esecuzione decida di rifiutare l'esecuzione del MAE, tale comunicazione offre all'autorità giudiziaria emittente la possibilità di valutare se mantenere o ritirare il MAE, dato che la decisione quadro sul MAE non stabilisce che il MAE debba essere necessariamente revocato qualora uno Stato membro ne abbia rifiutato l'esecuzione.

La decisione quadro sul MAE prevede inoltre, all'articolo 27, la regola della specialità, in base alla quale la persona consegnata non può essere sottoposta a un procedimento penale, condannata o privata della libertà per eventuali reati anteriori alla consegna e diversi da quello per cui è stata consegnata³³⁹, con alcune eccezioni. La decisione quadro, infatti, prevede che gli Stati membri abbiano la possibilità di notificare alla Commissione che, nei rapporti con altri Stati membri che hanno effettuato la stessa notifica, rinunciano alla regola della specialità³⁴⁰. In aggiunta, l'articolo 27, paragrafo 3, della decisione quadro sul MAE elenca altre situazioni in cui la regola della specialità non trova applicazione³⁴¹. Nei casi non previsti dall'articolo 27, paragrafo 3, o in assenza di specifica notifica da parte degli Stati interessati è dunque necessario l'assenso dello Stato richiesto per l'esercizio dell'azione penale o l'esecuzione in relazione agli altri reati³⁴². L'assenso deve essere accordato qualora il reato per cui è richiesto dia esso stesso luogo a consegna ai sensi della decisione quadro sul MAE e in questo caso lo Stato membro deve fornire adeguate garanzie.

Per quanto riguarda la procedura per l'esecuzione del MAE sono previsti termini rigorosi, che dipendono dal fatto che il ricercato acconsenta o meno alla propria consegna.

³³⁹ Così anche Cass. Pen. sez. I, 23/06/2020, sentenza n. 20987.

³⁴⁰ Secondo le informazioni della Commissione, soltanto Austria, Estonia e Romania hanno effettuato siffatte notifiche.

³⁴¹ L'articolo detta: “[rule of speciality] does not apply in the following cases: when the person having had an opportunity to leave the territory of the Member State to which he or she has been surrendered has not done so within 45 days of his or her final discharge, or has returned to that territory after leaving it; the offence is not punishable by a custodial sentence or detention order; the criminal proceedings do not give rise to the application of a measure restricting personal liberty; when the person could be liable to a penalty or a measure not involving the deprivation of liberty, in particular a financial penalty or a measure in lieu thereof, even if the penalty or measure may give rise to a restriction of his or her personal liberty; when the person consented to be surrendered, where appropriate at the same time as he or she renounced the speciality rule, in accordance with Article 13; when the person, after his/her surrender, has expressly renounced entitlement to the speciality rule with regard to specific offences preceding his/her surrender. Renunciation shall be given before the competent judicial authorities of the issuing Member State and shall be recorded in accordance with that State's domestic law. The renunciation shall be drawn up in such a way as to make clear that the person has given it voluntarily and in full awareness of the consequences. To that end, the person shall have the right to legal counsel; where the executing judicial authority which surrendered the person gives its consent in accordance with paragraph 4”.

³⁴² Articolo 27, paragrafo 3, lettera g) della decisione quadro sul MAE.

Nei casi in cui il ricercato acconsente alla sua consegna, la decisione definitiva sull'esecuzione del MAE dovrà essere presa dall'autorità giudiziaria di esecuzione entro dieci giorni dalla comunicazione del consenso³⁴³, mentre nei casi in cui il ricercato non acconsente alla propria consegna, la decisione definitiva sull'esecuzione del MAE dovrà essere presa entro sessanta giorni dall'arresto del ricercato³⁴⁴. Ai sensi della decisione quadro sul MAE, il consenso non può, in linea di principio, essere revocato. Ciascuno Stato membro può nondimeno disporre che il consenso e, se del caso, la rinuncia dell'applicazione della regola della specialità possano essere revocati in conformità delle norme applicabili di diritto interno. Se la persona ricercata revoca il consenso, il termine iniziale di dieci giorni non è più applicabile ed è sostituito dal termine di sessanta giorni calcolati dal giorno dell'arresto³⁴⁵. In via eccezionale, qualora il MAE non possa essere eseguito entro i termini applicabili, gli stessi possono essere prorogati di ulteriori trenta giorni³⁴⁶.

Un importante cambiamento messo in atto dall'istituto del MAE è stato sicuramente il ridimensionamento del ruolo dell'esecutivo, delineando una procedura incentrata sui contatti diretti tra autorità giudiziarie. In questo modo, si è epurata la procedura di estradizione da ogni forma di discrezionalità politica³⁴⁷. Altra novità di rilievo è stata la scelta di rinunciare, sia pure parzialmente, al requisito della "doppia incriminazione"³⁴⁸, che costituiva uno dei tradizionali ostacoli all'estradizione, essendo sempre concessa la possibilità di rifiutare la consegna della persona ricercata laddove il fatto non fosse previsto come reato anche dall'ordinamento dello Stato destinatario della richiesta. La decisione quadro sul mandato di arresto ha limitato l'operatività di tale condizione³⁴⁹, prevedendo una lista di trentadue categorie di illeciti per le quali non occorre la verifica della doppia punibilità ai fini dell'esecuzione della richiesta di consegna³⁵⁰.

³⁴³ Articolo 17, paragrafo 2, della decisione quadro sul MAE.

³⁴⁴ Articolo 17, paragrafo 3, della decisione quadro sul MAE.

³⁴⁵ Articolo 13, paragrafo 4, della decisione quadro sul MAE.

³⁴⁶ Articolo 17, paragrafo 4, della decisione quadro sul MAE.

³⁴⁷ Evidenziano tale aspetto, tra gli altri, E. Bruti Liberati- I.J. Patrone, *Il mandato di arresto europeo*, in *Quest. Giust.*, 2002, p. 74; N. Galantini, *Prime osservazioni sul mandato di arresto europeo*, in *Foro ambr.*, 2002, p.263 e seguenti; F. Siracusano, *Mandato di arresto europeo e durata ragionevole del processo*, in *Riv. It. dir. Proc. pen.*, 2003, p. 910 s.

³⁴⁸ Il presupposto della doppia incriminazione sussiste quando il fatto per cui risulta emesso il mandato di arresto europeo è "previsto come reato anche dalla legge nazionale" dello Stato di esecuzione. La legge n. 69 del 22 aprile 2005, in Italia, prevede tale disposizione all'articolo 7, comma 1.

³⁴⁹ Articolo 2, paragrafo 2, della decisione quadro sul MAE.

³⁵⁰ Sul tema si veda P. Gualtieri, *Mandato d'arresto europeo: davvero superato (e superabile) il principio della doppia incriminazione?*, in *Dir. Pen. e processo*, 2004, p. 215; S. Manacorda, *Il mandato di arresto europeo nella prospettiva sostanzial-penalistica: implicazioni teoriche e ricadute politico-criminali*, in *Riv. It. dir. e proc. penale*, 2004, p. 800 s.; E. Rosi, *L'elenco dei reati nella decisione sul mandato di arresto europeo: l'UE "lancia il cuore oltre l'ostacolo"*, in *Dir. Pen. e processo*, 2004, p. 377

Altra importante novità introdotta dall'istituto del MAE è l'assenza, all'interno della decisione quadro sul mandato di arresto europeo, di qualsiasi menzione riguardante la possibilità, per lo Stato richiesto, di rifiutare la consegna della persona oggetto di mandato di arresto europeo poiché il reato commesso da quest'ultima sia considerato politico dalla Parte richiesta³⁵¹. Viene dunque eliminata qualsiasi discrezionalità della Parte richiesta sulla definizione di reato politico, non essendo questo presente nell'elenco riguardante i motivi di non esecuzione del mandato di arresto europeo.

È doveroso sottolineare come l'approccio all'analisi della disciplina sovranazionale e interna del mandato di arresto europeo non può prescindere dalla consapevolezza che il nuovo strumento di consegna delle persone ricercate è parte integrante di un disegno più ampio, finalizzato alla creazione di uno spazio giuridico comune a tutti gli Stati membri dell'Unione. Sono note, tuttavia, le difficoltà operative che ostacolano la realizzazione di questo ambizioso progetto, soprattutto nel settore penale, dove si registrano le maggiori resistenze all'accettazione di un diritto "comunitario" capace di imporsi sui singoli ordinamenti statuali³⁵². La costruzione di uno spazio giuridico comune resta, dunque, un obiettivo tendenziale³⁵³. Proprio una realistica previsione degli sviluppi del processo di omologazione delle normative nazionali ha indotto le istituzioni dell'Unione, nei primi anni del XXI secolo, ad intensificare gli sforzi finalizzati all'attuazione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie, ritenendola l'unica prospettiva in grado di produrre risultati concreti sul fronte del potenziamento operativo degli strumenti di cooperazione in materia penale³⁵⁴. Il mutuo riconoscimento, infatti, non richiede l'uniformità dei precetti normativi nazionali, essendo sufficienti, ai fini della sua concreta attuazione, "una mera corrispondenza delle garanzie procedurali e dei principi cardine propri dei diversi sistemi repressivi statali, nel cui rispetto le decisioni da riconoscere sono adottate"³⁵⁵. Le divergenze tra i sistemi penali dei singoli membri legittimano il

s.; L. Salazar, *Il mandato di arresto europeo: un primo passo verso il mutuo riconoscimento delle sentenze penali*, in *Dir. pen. e processo*, 2002, p. 1048 s.; E. Selvaggi, *L'attuazione del mandato europeo tra incomprensioni e...pretesti*, in *Cass. Pen.*, 2003, p. 3654 e seguenti.

³⁵¹ Né l'articolo 3 ("Motivi di non esecuzione del mandato di arresto europeo") né l'articolo 4 ("Motivi di non esecuzione facoltativa del mandato di arresto europeo") della decisione quadro sul MAE prevedono la circostanza che il reato per cui si chiede la riconsegna sia considerato politico come motivo di rifiuto della consegna.

³⁵² *Ibidem.*

³⁵³ *Ibidem.*

³⁵⁴ F. Caprioli, *Cooperazione giudiziaria e processo in absentia*, in AA. VV., *L'area di libertà sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzie*, a cura di T. Rafaraci, Milano, 2007, che definisce il principio del mutuo riconoscimento "l'autentica "pietra angolare" della cooperazione giudiziaria nell'Unione".

³⁵⁵ F. Siracusano, *Reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie, procedure di consegna e processo in absentia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, p. 115.

disconoscimento della decisione resa dall'autorità straniera solo se la stessa risulta inficiata dalla violazione di garanzie fondamentali dell'individuo, come quelle riconosciute dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo nei termini indicati dalla Corte di Strasburgo³⁵⁶. Quando, invece, le fisiologiche differenze tra gli ordinamenti nazionali non determinano il *vulnus* di quel nucleo essenziale di garanzie, l'esigenza di cooperazione deve necessariamente prevalere sulla "ragion di Stato", intesa come aprioristica convinzione della supremazia delle regole interne rispetto a quelle adottate da altri Paesi³⁵⁷. Di fatto, la realizzazione di un programma di coordinamento mirato dei sistemi penali alimenta la fiducia reciproca tra gli Stati membri e, di riflesso, facilita il progressivo rafforzamento della cooperazione giudiziaria³⁵⁸. Si comprende, ponendosi in quest'ottica, perché la decisione quadro sul mandato di arresto europeo ha destato tanto interesse e continua ad alimentare accesi dibattiti all'interno della comunità dei Paesi interessati alla sua attuazione³⁵⁹. Si tratta, innanzitutto, della prima significativa applicazione del principio di mutuo riconoscimento, che costituisce il fondamento sul quale è strutturata l'intera disciplina delle procedure di consegna oggi operanti nell'ambito dell'Unione.

2.6 Il trattato di estradizione tra Italia e Brasile.

La Repubblica Italiana e la Repubblica Federativa del Brasile, con il fine di sviluppare la loro cooperazione giudiziaria in materia di estradizione³⁶⁰, il 17 ottobre 1989, a Roma, hanno sottoscritto un trattato di estradizione. Il trattato è poi entrato in vigore il 1° agosto 1993³⁶¹, in seguito allo scambio degli strumenti di ratifica³⁶², avvenuto a Brasilia il 14 giugno 1993³⁶³. Questo è il secondo Trattato concluso tra le due Parti sul tema dell'extradizione, dopo il Trattato di estradizione tra l'Impero del Brasile e il Regno d'Italia del 1872.

Il Trattato del 1989 pone l'obbligo per ciascuna parte contraente di consegnare all'altra

³⁵⁶ M. Menna, *Il mandato di arresto europeo tra conflitti di sistemi normativi e valutazioni casistiche*, in *Dir. pen. e processo*, 2010, p. 250.

³⁵⁷ G. Della Monica, *Il mandato di arresto europeo*, G. Giappichelli editore, Torino, 2012.

³⁵⁸ M. Chiavario, *Giustizia europea e processo penale: nuovi scenari e nuovi problemi*, in *Leg. pen.*, 2008, p. 468 .

³⁵⁹ Secondo L. Salazar, *La lunga marcia del mandato d'arresto europeo*, in AA. VV. *Mandato di arresto europeo. Dall'extradizione alle procedure di consegna*, a cura di M. Bargis- E. Selvaggi, Torino, 2005, ad incentivare le polemiche è stata anche la stessa denominazione dello strumento.

³⁶⁰ Preambolo del Trattato di estradizione tra Italia e Brasile.

³⁶¹ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 26 luglio 1993, n. 173.

³⁶² La ratifica da parte dell'Italia è stata autorizzata con legge del 23 aprile 1991, n. 144, mentre da parte del Brasile con d.lgs. n.863 del 9 luglio 1993.

³⁶³ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 26 luglio 1993, n. 173.

Parte contraente, previa richiesta, le persone che si trovano sul suo territorio e che sono ricercate dalle autorità giudiziarie dell'altra Parte ai fini dello svolgimento di un procedimento penale in corso nei loro confronti o ai fini dell'esecuzione di una pena restrittiva della libertà personale³⁶⁴. In particolare, il Trattato prevede l'applicazione della regola della doppia incriminabilità, in base alla quale il fatto per cui è richiesta l'extradizione deve essere punibile dalla legge di entrambe le Parti con una pena restrittiva della libertà personale, ponendo anche un requisito per quanto riguarda la durata della pena restrittiva: deve essere superiore nel massimo ad un anno³⁶⁵, mentre qualora l'extradizione sia domandata per l'esecuzione di una pena, la durata della pena da scontare deve essere superiore a nove mesi³⁶⁶. Il Trattato prevede, negli articoli dal 3 al 6, delle condizioni per le quali non viene concessa l'extradizione, affermando che l'extradizione non sarà concessa se: per lo stesso fatto la persona richiesta è sottoposta a procedimento penale o è già stata giudicata dalle autorità giudiziarie della Parte richiesta (in base al principio *ne bis in idem*); alla data della ricezione della domanda è intervenuta la prescrizione del reato o della pena, secondo la legge di una delle Parti; per il reato per il quale è richiesta l'extradizione nella Parte richiesta è intervenuta amnistia e quel fatto ricade sotto la giurisdizione penale di tale Parte; la persona richiesta è o è stata o sarà giudicata da un tribunale di eccezione della Parte richiedente; il fatto per il quale è richiesta l'extradizione viene considerato dalla Parte richiesta reato politico; la Parte richiesta ha serie ragioni per ritenere che la persona richiesta verrà sottoposta ad "atti persecutori o discriminatori per motivi di razza, di religione, di sesso, di nazionalità, di lingua, di opinioni politiche o di condizioni personali o sociali" oppure che la situazione della persona richiesta possa essere aggravata da uno di tali elementi³⁶⁷; per il fatto per cui è domandata l'extradizione, la persona richiesta è stata o sarà sottoposta ad un procedimento che non assicura il rispetto dei diritti minimi di difesa, specificando che il procedimento svolto in contumacia non costituisce di per sé motivo di rifiuto dell'extradizione³⁶⁸; se vi è fondato motivo di ritenere che la persona richiesta verrà sottoposta a pene o trattamenti che configurano una violazione dei diritti fondamentali³⁶⁹.

L'articolo 6 prevede, invece, le cause di rifiuto facoltativo dell'extradizione e, in particolare, l'extradizione può essere rifiutata dalle Parti se la persona richiesta, al

³⁶⁴ Articolo 1 del Trattato di estradizione tra Italia e Brasile.

³⁶⁵ Articolo 2, comma 1, del Trattato di estradizione tra Italia e Brasile.

³⁶⁶ Articolo 2, comma 2, del Trattato di estradizione tra Italia e Brasile.

³⁶⁷ Per ulteriori dettagli si veda l'articolo 3 del Trattato di estradizione tra Italia e Brasile.

³⁶⁸ Articolo 5, punto a), del Trattato di estradizione tra Italia e Brasile.

³⁶⁹ Articolo 5, punto b), del Trattato di estradizione tra Italia e Brasile.

momento della domanda, è cittadino della Parte richiesta, se il fatto per il quale la persona viene richiesta è stato commesso, in tutto o in parte, sul territorio della Parte richiesta o in un luogo considerato tale dalla sua legge o se il fatto per il quale è domandata l'extradizione è stato commesso nel territorio di uno Stato terzo e la legge della Parte richiesta non prevede la punibilità del tipo di reato di cui trattasi quando commesso fuori dal suo territorio. L'extradizione incontra anche dei limiti, contenuti nell'articolo 7, in base al quale “la persona estradata non può essere sottoposta a restrizione della libertà in esecuzione di una pena, né assoggettata ad altre misure restrittive della libertà personale per un fatto anteriore alla consegna diverso da quello per il quale l'extradizione è stata concessa, salvo che la Parte richiesta vi acconsenta o la persona estradata, avendone avuta la possibilità, non ha lasciato il territorio della Parte alla quale è stata consegnata trascorsi 45 giorni dalla sua definitiva liberazione ovvero, avendolo lasciato, vi ha fatto volontario ritorno”³⁷⁰ e “la persona estradata non può essere consegnata ad uno Stato terzo per un fatto anteriore alla sua consegna, salvo che la parte richiesta vi acconsenta o la persona estradata, avendone avuta la possibilità, non ha lasciato il territorio della Parte alla quale è stata consegnata trascorsi 45 giorni dalla sua definitiva liberazione ovvero, avendolo lasciato, vi ha fatto volontario ritorno”³⁷¹. Le due Parti si servono, per comunicare tra loro, del Ministro di Grazia e Giustizia italiano e del Ministro della giustizia brasiliano o della via diplomatica³⁷² e si prevede che il periodo di detenzione sofferto dall'estradata nella Parte richiesta ai fini della procedura di estradizione sarà computato nella pena da eseguire nella Parte richiedente³⁷³. Viene, inoltre, ipotizzata la possibilità di ricorrere ad un arresto preventivo da parte dello Stato richiesto della persona, in seguito alla richiesta dell'altra Parte³⁷⁴. Infine, una volta presa la decisione riguardo l'extradizione, la Parte richiesta dovrà far conoscere alla Parte richiedente l'esito della domanda e, in caso di rigetto, dovrà motivarla³⁷⁵.

³⁷⁰ Articolo 7, comma 1, del Trattato di estradizione tra Italia e Brasile.

³⁷¹ Articolo 7, comma 4, del Trattato di estradizione tra Italia e Brasile.

³⁷² Articolo 10, comma 1, del Trattato di estradizione tra Italia e Brasile.

³⁷³ Articolo 9 del Trattato di estradizione tra Italia e Brasile.

³⁷⁴ Articolo 13 del Trattato di estradizione tra Italia e Brasile.

³⁷⁵ Articolo 14 del Trattato di estradizione tra Italia e Brasile.

Capitolo III.

L'esame del caso Battisti alla luce del diritto internazionale e regionale in tema di estradizione.

3.1 Gli aspetti giuridici del diniego di estradizione da parte della Francia.

Com'è noto, la latitanza di Cesare Battisti si è articolata per oltre dieci anni in Francia e la controversia tra Italia e Francia riguardo il caso Battisti deriva dal diniego opposto dalle autorità francesi alla prima richiesta italiana di estradare Battisti, presentata ai termini della Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957³⁷⁶, vincolante entrambi gli Stati³⁷⁷. Il rifiuto di estradare Battisti, formalmente ricondotto al parere sfavorevole della *Chambre d'accusation de la Cour d'appel de Paris*, nella sostanza si basava su una teorizzazione ideologica, la c.d. "dottrina Mitterrand"³⁷⁸. Secondo tale dottrina, la legislazione italiana "antiterrorismo" non rispondeva completamente agli standard europei in materia di tutela dei diritti umani e per tale ragione si riconosceva protezione agli stranieri condannati per atti di natura violenta ma d'ispirazione politica che avessero rinunciato ad ogni forma di violenza³⁷⁹.

Da una prospettiva giuridica, occorre verificare se la condotta tenuta dalla Francia nella vicenda Battisti, fondata sulla "dottrina Mitterrand" sia stata conforme al diritto internazionale e regionale in materia di estradizione.

A questo fine, è necessario individuare, in via preliminare, quale sia il diritto internazionale applicabile al caso di specie. In questa prospettiva, si rammenta che durante il periodo di permanenza di Battisti in Francia (1990-2004), lo Stato francese era vincolato alla Convenzione europea di estradizione del 1957³⁸⁰, alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977³⁸¹ e alla Convenzione dell'Unione europea sull'extradizione del 1996.

Inizialmente, la Francia fondò il suo rifiuto a procedere all'extradizione di Cesare Battisti sulla posizione della *Chambre d'accusation* di Parigi secondo cui l'extradizione

³⁷⁶ A. Iachetta, *La cooperazione giudiziaria e la controversa tutela della libertà dell'estraddando*, in *Archivio penale* no. 2, 2013, p. 8.

³⁷⁷ *Ibidem*.

³⁷⁸ Per approfondimenti sulla dottrina Mitterrand si veda il primo capitolo.

³⁷⁹ B. Galgani, *Estradizione, reato politico e clausola di non discriminazione: da una vicenda recente qualche utile indicazione per il futuro?*, in *Archivio penale* n.1, 2012, p. 1.

³⁸⁰ La Convenzione europea di estradizione è stata adottata il 13 dicembre 1957 presso Parigi ed è entrata in vigore il 18 aprile 1960. Fanno parte della Convenzione 50 Stati.

³⁸¹ La Convenzione europea per la repressione del terrorismo è stata adottata il 27 gennaio 1977 presso Strasburgo ed è entrata in vigore il 4 agosto 1978. Fanno parte della Convenzione 46 Stati.

non poteva essere concessa, dato che Battisti era stato condannato in contumacia, ossia in circostanze giudicate contrarie ai criteri europei d'imparzialità del processo e di diritto alla difesa³⁸². Come ha notato una parte della dottrina, però, la Corte francese decretò il diniego dell'estradizione di Battisti senza fare alcun riferimento alle disposizioni contenute nei due trattati che vincolavano entrambi gli Stati³⁸³. Di fatto, né la Convenzione europea di estradizione del 1957 né la Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977, né la Convenzione dell'Unione europea sull'estradizione del 1996 contengono disposizioni specifiche che consentono agli Stati parti di rifiutare l'estradizione di soggetti condannati in contumacia.

Va rilevato, inoltre, che mentre la Convenzione del 1957 lascia un ampio margine di discrezionalità allo Stato richiesto nella qualificazione di reato politico, la Convenzione del 1977 stabilisce una serie di limiti a questo margine di apprezzamento. In questo senso, infatti, possiamo ricordare l'articolo 3 della Convenzione europea di estradizione del 1957 che esprime il divieto di estradare per reati considerati politici dalla Parte richiesta. Più precisamente, la norma stabilisce, al primo e secondo comma, che *“Extradition shall not be granted if the offence in respect of which it is requested is regarded by the requested Party as a political offence or as an offence connected with a political offence. The same rule shall apply if the requested Party has substantial grounds for believing that a request for extradition for an ordinary criminal offence has been made for the purpose of prosecuting or punishing a person on account of his race, religion, nationality or political opinion, or that that person's position may be prejudiced for any of these reasons”*. Tuttavia, pur essendo incontestabile il contenuto del divieto d'estradizione per reati politici di cui all'articolo 3 della Convenzione ed indubbio che l'apprezzamento della “politicalità” del reato spetti unicamente alla Parte richiesta, è doveroso sottolineare come un simile giudizio non debba mai essere assunto in mancanza di un'analisi dei dati giuridici e fattuali del caso concreto, come invece la dottrina Mitterrand sottintendeva³⁸⁴.

È importante sottolineare, poi, come la Francia facesse già, all'epoca dei fatti, parte della Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977 che emenda la

³⁸² G. Puma, *Osservazioni a margine del caso Battisti*, in *La Comunità Internazionale*, fasc. 2, 2009 p. 427 e seguenti.

³⁸³ G. Ziccardi Capaldo, *Il principio di buona fede nell'esecuzione dei trattati. Il caso Battisti: un esempio emblematico di mala fides*. In: T. Vassalli di Dachenhausen, *Atti del convegno in memoria di Luigi Sico*, editoriale scientifica, 2010.

³⁸⁴ B. Galgani, *Estradizione, reato politico e clausola di non discriminazione: da una vicenda recente qualche utile indicazione per il futuro?*, in *Archivio penale* n.1, 2012, p. 3.

Convenzione del 1957³⁸⁵ e pone l'obbligo in capo alle Parti di non considerare come politici determinate categorie di reati³⁸⁶.

In questo senso, si pensi all'art. 1 della Convenzione del 1977, che vieta agli Stati parti di considerare come politici i reati commessi mediante l'uso di armi automatiche, granate e altri ordigni esplosivi. In modo simile, si potrebbe citare l'art. 2 della medesima Convenzione secondo cui uno Stato contraente può decidere di non considerare politici i reati commessi ai danni della vita, integrità fisica o libertà di una persona. A questo proposito, va ricordato che Cesare Battisti è stato condannato proprio per omicidio e ferimento.

Alla luce di quanto precede, si rileva, in via preliminare, che la richiesta di estradizione presentata dall'Italia alla Francia poteva essere meglio fondata sulla base della Convenzione europea del 1977, nello specifico sulle eccezioni alla qualificazione di reato politico previste negli artt. 1 e seguenti della stessa. Il rifiuto dell'extradizione da parte delle autorità francesi, infatti, non sembra completamente conforme a quanto contenuto nell'art. 1 della Convenzione del 1977 secondo cui *“For the purposes of extradition between Contracting States none of the following offences shall be regarded as a political offence. . . an offence involving the use of a bomb, grenade, rocket, automatic firearm or letter or parcel bomb if this use endangers persons”*.

In aggiunta, deve rammentarsi che le autorità francesi erano altresì vincolate alla Convenzione dell'Unione europea del 1996 che, all'art. 5, stabilisce il divieto generale di considerare un reato estradizionale “come un reato politico, un fatto connesso con un reato politico ovvero un reato determinato da motivi politici”. Tale divieto, va precisato, può essere eccepito mediante una dichiarazione unilaterale dello Stato ai sensi dell'art. 5, par. 2, che circoscrive l'applicazione del divieto ad una certa categoria di reati. La Francia non ha presentato alcuna dichiarazione per limitare l'applicazione del divieto contenuto nell'art. 5 della Convenzione del 1996.

La condotta francese, come già ampiamente descritto nei capitoli precedenti, ha subito un radicale mutamento nei primi anni 2000 con l'insediarsi della presidenza Chirac, più favorevole all'extradizione. L'Italia richiese nuovamente l'extradizione di Battisti già nel gennaio 2003 e la Francia, il 30 giugno 2004, acconsentì alla richiesta attraverso il parere

³⁸⁵ L'art. 3 della Convenzione del 1977, infatti, stabilisce che “Le disposizioni di tutti i trattati e accordi di estradizione applicabili tra gli Stati contraenti, ivi inclusa la Convenzione europea sull'extradizione vengono modificati, tra gli Stati contraenti, nella misura in cui siano incompatibili con la presente Convenzione”.

³⁸⁶ Si veda l'articolo 1 della Convenzione europea per la repressione del terrorismo.

favorevole della *Chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris* ³⁸⁷. La Corte, infatti, valutò Battisti come estradabile, non essendoci presupposti per rifiutare l'extradizione della persona richiesta né ai sensi della Convenzione europea di estradizione del 1957 né ai sensi della Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977. La Corte evidenziò come la mancata estradizione di Battisti motivata sulla presunta non conformità della legislazione italiana sul processo in contumacia agli standard europei, non fosse giuridicamente fondata né ai sensi della Convenzione del 1957 né ai sensi della Convenzione del 1977. In seguito al ricorso presentato dai legali di Battisti, anche la *Cour de cassation* il 13 ottobre 2004 confermò il parere favorevole all'extradizione emesso dalla Corte di appello di Parigi nel giugno dello stesso anno³⁸⁸. Di conseguenza, vi fu l'emanazione da parte dell'allora ministro della giustizia, Dominique Perben, di un decreto di estradizione di Battisti in Italia³⁸⁹. Purtroppo, però, Battisti al momento dell'emanazione di tale decreto si trovava già fuori dalla Francia e dunque il procedimento estradizionale non venne completato.

Tuttavia, proprio a partire dai primi anni 2000, il governo francese ha dimostrato la volontà di instaurare un dialogo con le autorità italiane al fine di portare a termine l'extradizione di alcuni protagonisti italiani degli anni di piombo che avevano trovato rifugio in Francia grazie alla dottrina Mitterrand. Nel 2002, infatti, la Francia ha estradato un ex membro delle Brigate rosse, Paolo Persichetti e, in tempi molto recenti, la ministra della giustizia italiana Cartabia ha trasmesso al suo omologo in Francia, Dupond-Moretti, la richiesta urgente di procedere alla consegna di altri terroristi degli anni di piombo³⁹⁰, per non lasciare impuniti gli efferati crimini commessi dalle organizzazioni terroristiche attive in Italia. A tale richiesta il governo di Macron ha risposto positivamente, disponendo l'instaurazione di procedimenti penali a carico di alcuni membri delle Brigate rosse condannati in Italia, oggetto di diversi mandati d'arresto³⁹¹.

³⁸⁷ *Chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris*, décision du 30 juin 2004.

³⁸⁸ Cour de cassation, 13 octobre 2004 (pourvoi n° 04-84.470), rejet du pourvoi contre Chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Paris, 30 juin 2004.

³⁸⁹ L. Joffrin, *Battisti et la gauche française*, in *Commentaire*, vol. 166 n° 2, 2019, p. 427.

³⁹⁰ https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/04/28/sept-anciens-membres-des-brigades-rouges-interpelles-en-france-a-la-demande-de-l-italie_6078332_3224.html, ultima consultazione 20 luglio 2021.

³⁹¹ https://www.francetvinfo.fr/monde/italie/brigades-rouges-et-doctrine-mitterrand-six-questions-apres-l-arrestation-de-sept-anciens-militants-italiens-en-france_4602983.html, ultima consultazione 20 luglio 2021.

3.2 La condotta delle autorità brasiliane alla luce del Trattato di estradizione tra Italia e Brasile.

Battisti nel 2004 fuggì dalla Francia per recarsi in Brasile, dove visse sotto falso nome fino al 2007, quando fu arrestato in seguito ad un'operazione congiunta di Interpol, carabinieri, autorità brasiliane, francesi e italiane³⁹². L'Italia ne chiese immediatamente l'arresto e l'extradizione in base all'articolo 13³⁹³ del Trattato di estradizione tra Italia e Brasile del 1989³⁹⁴. Battisti, però, agì altrettanto tempestivamente chiedendo, nel 2008, il riconoscimento dello status di rifugiato politico in Brasile, asserendo come motivazione il timore di essere perseguitato per le sue opinioni politiche. Egli rilasciò un'intervista dal carcere in cui dichiarò che, nel caso fosse stato estradato in Italia, avrebbe rischiato di essere ucciso³⁹⁵. Il 14 gennaio 2009 Tarso Genro, allora ministro della giustizia brasiliano, gli concesse lo status di rifugiato politico. Il ministro giustificò tale decisione affermando che in caso di rientro in Italia, Battisti avrebbe potuto essere sottoposto a persecuzioni per le sue opinioni politiche³⁹⁶. Va precisato, peraltro, che il Ministro brasiliano riconobbe a Battisti lo status di rifugiato nonostante il parere negativo del Comitê Nacional para os Refugiados, l'organo che si occupa di esaminare le richieste di asilo politico in Brasile³⁹⁷.

Esaminando la condotta delle autorità brasiliane, è necessario, in primo luogo, ricordare come Cesare Battisti, al momento della fuga e dell'arresto in Brasile, fosse già stato condannato in Italia in maniera definitiva all'ergastolo per l'omicidio di quattro persone e per i reati di banda armata, rapina e detenzione di armi³⁹⁸ e come egli si fosse sottratto alla giustizia evadendo dal carcere nel 1981³⁹⁹.

La decisione del Ministro Genro che ha attribuito lo status di rifugiato politico al terrorista pontino appare piuttosto controversa e venne anche contestata e poi annullata dal Supremo Tribunal Federal⁴⁰⁰.

Per verificare la legittimità dell'attribuzione dello status di rifugiato politico a Cesare

³⁹² A. Iachetta, *La cooperazione giudiziaria e la controversa tutela della libertà dell'estraddando*, in *Archivio penale* no. 2, 2013, p. 8.

³⁹³ L'articolo, al comma 1, detta: "Prima del ricevimento della domanda di estradizione ciascuna Parte può, su richiesta dell'altra Parte, disporre l'arresto provvisorio della persona o applicare nei suoi confronti altre misure coercitive".

³⁹⁴ Trattato bilaterale di estradizione tra Italia e Brasile, adottato a Roma il 17 ottobre 1989, ed entrato in vigore il 1° agosto 1993.

³⁹⁵ A. Spataro, *Ne valeva la pena. Storie di terrorismi e mafie, di segreti di Stato e di giustizia offesa*, Laterza, Bari, 2010. Cit., p. 158.

³⁹⁶ G. Cruciani, *Gli amici del terrorista*, Sperling & Kupfer editori, Milano, 2010.

³⁹⁷ A. De Luca, *Il caso Battisti: quali strumenti per la risoluzione della controversia internazionale sorta tra Italia e Brasile?*, in *La rivista internazionale*, p. 5.

³⁹⁸ Cass., Sez. I, sent. 8 aprile 1991 n. 7301

³⁹⁹ Si veda il Capitolo I.

⁴⁰⁰ Supremo Tribunal Federal brasiliano, decisione del 18 novembre 2009.

Battisti, occorre innanzitutto analizzare la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato, di cui l'Italia e il Brasile sono entrambi Stati parte. Ai sensi della Convenzione di Ginevra, il rifugiato è colui che “*owing to well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it*”⁴⁰¹. Dunque, il testo afferma che, affinché il richiedente asilo⁴⁰² possa essere riconosciuto come rifugiato, si debba provare che il timore di persecuzione sia “*well-founded*”. A tal proposito, lo stesso Supremo Tribunal Federal, nel dichiarare la nullità della decisione adottata dal Ministro della giustizia, statuiti che non vi fossero prove del rischio⁴⁰³, trattandosi, invece, di mera resistenza alla necessaria esecuzione delle pene⁴⁰⁴. Il Tribunale stabilì, inoltre, che non vi era alcuna corrispondenza tra le motivazioni adottate dal governo e la base giuridica posta a fondamento della concessione dello status⁴⁰⁵. Venne poi stabilito che il provvedimento attestante lo status di rifugiato confliggeva con le norme giuridiche che consentono il riconoscimento della condizione stessa di rifugiato⁴⁰⁶. Il ministro Genro, infatti, giustificò il timore di persecuzione con il mancato rispetto dei diritti minimi di difesa previsto dall'articolo 5(a) del Trattato bilaterale di estradizione tra Italia e Brasile, adducendo un duplice motivo: da un lato, contestando il processo contumaciale italiano che, peraltro, era stato già modificato ai tempi della concessione dello status di rifugiato; dall'altro non riconoscendo legittima la condanna alla pena dell'ergastolo inflitta a Battisti che, tuttavia,

⁴⁰¹ Articolo 1 (A)(2) della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato.

⁴⁰² Il richiedente asilo è una persona in cerca di protezione da parte di uno Stato differente da quello di cui ha la cittadinanza, il cui status non è ancora stato determinato e che gode di un certo status di protezione in attesa o in mancanza del suddetto riconoscimento. A tal proposito si veda: Executive Committee Conclusion no. 22 (XXXII) on Protection of Asylum-Seekers in situations of large-scale influx.

⁴⁰³ Il Supremo Tribunal Federal, con sentenza del 16 dicembre 2009, pubblicata il 16 aprile 2010, affermò che ci fosse “[a]usência absoluta de prova de risco atual de perseguição.” Reperibile online all'indirizzo

https://www.giurcost.org/casi_scelti/Tribunale%20Supremo%20Federale%20del%20Brasile.htm, ultima consultazione 1° luglio 2021.

⁴⁰⁴ Il Supremo Tribunal Federal, con sentenza del 16 dicembre 2009, pubblicata il 16 aprile 2010, affermò che ci fosse “[m]era resistência à necessidade de execução das penas”. Reperibile online all'indirizzo

https://www.giurcost.org/casi_scelti/Tribunale%20Supremo%20Federale%20del%20Brasile.htm, ultima consultazione 1° luglio 2021.

⁴⁰⁵ Il Supremo Tribunal Federal, con sentenza del 16 dicembre 2009, pubblicata il 16 aprile 2010, affermò: “[n]ão correspondência entre os motivos declarados e o suporte fático da hipótese legal invocada como causa autorizadora da concessão de refúgio”. Reperibile online all'indirizzo https://www.giurcost.org/casi_scelti/Tribunale%20Supremo%20Federale%20del%20Brasile.htm, ultima consultazione 1° luglio 2021.

⁴⁰⁶ “[c]ontraste, ademais, com norma legal proibitiva do reconhecimento dessa condição”. Si veda Supremo Tribunal Federal, sentenza del 16 dicembre 2009, pubblicata il 16 aprile 2010. Reperibile online all'indirizzo

https://www.giurcost.org/casi_scelti/Tribunale%20Supremo%20Federale%20del%20Brasile.htm, ultima consultazione 1° luglio 2021.

non rappresenta una causa ostativa all'extradizione ai sensi del trattato bilaterale in vigore tra le Parti. Ne consegue che, secondo l'interpretazione delle norme invocate fornita dal Supremo Tribunal Federal, anche facendo riferimento alla precedente giurisprudenza della Corte EDU⁴⁰⁷, le motivazioni adottate nell'atto di riconoscimento della protezione internazionale a Battisti non sembrano giuridicamente fondate.

Inoltre, va rilevato che l'articolo 1 lettera F(B) della Convenzione di Ginevra⁴⁰⁸, stabilisce che le disposizioni in essa contenute non sono applicabili nei confronti di persone che hanno commesso un grave reato comune fuori dal Paese di accogliimento prima di esservi ammesse come rifugiati. I reati commessi da Battisti erano stati giudicati dall'esecutivo brasiliano come reati politici e non comuni e per questo motivo si ritenne che tale articolo non fosse rilevante nel caso specifico. Il Supremo Tribunal Federal, tuttavia, affermò come i reati commessi da Battisti non potessero essere definiti reati politici poiché commessi in uno Stato democratico senza una connotazione di legittima reazione ad un regime oppressivo⁴⁰⁹.

Inoltre, il Supremo Tribunal Federal, interpretando il punto 56 del Manuale dell'Alto Commissario dell'ONU per i Rifugiati (UNHCR)⁴¹⁰, statui che la richiesta di estradizione, per dare esecuzione a sentenze definitive di condanna per crimini comuni, non consentirebbe di configurare un'ipotesi giuridica di concessione dello status di rifugiato a un perseguitato politico qualora non vi sia alcuna prova capace di giustificare tale timore⁴¹¹.

⁴⁰⁷ Battisti, nel 2006, si era rivolto alla Corte EDU affermando come il decreto di estradizione francese fosse contrario alla CEDU poiché l'extradizione verso l'Italia avrebbe violato il suo diritto ad un equo processo, in quanto egli era stato condannato all'ergastolo con procedura contumaciale. In quella occasione la Corte ritenne irricevibile la tesi sostenuta dagli avvocati di Battisti. Si veda la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla ricevibilità del ricorso n. 28796/05 del 12 dicembre 2006, Battisti c. Francia.

⁴⁰⁸ L'articolo 1, alla lettera F(b), prevede: *"The provisions of this Convention shall not apply to any person with respect to whom there are serious reasons for considering that: (...) b. he has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee."*

⁴⁰⁹ *"Homicídio praticado por membro de organização revolucionária clandestina, em plena normalidade institucional de Estado Democrático de direito, sem nenhum propósito político imediato ou conotação de reação legítima a regime opressivo"*. Si veda Supremo Tribunal Federal, sentenza del 16 dicembre 2009, pubblicata il 16 aprile 2010, reperibile online all'indirizzo https://www.giurcost.org/casi_scelti/Tribunale%20Supremo%20Federale%20del%20Brasile.htm, ultima consultazione 1° luglio 2021.

⁴¹⁰ Il punto 56 detta: *"La persecuzione va distinta dalla pena prevista per un reato di diritto comune. Le persone che fuggono per evitare l'incriminazione o la condanna per un reato di tal genere normalmente non sono da considerare rifugiati. Conviene ricordare che il rifugiato è una vittima, almeno potenziale, dell'ingiustizia, non una persona che sfugge alla giustizia"*.

⁴¹¹ *"[n]ão caracteriza a hipótese legal de concessão de refúgio, consistente em fundado receio de perseguição política, o pedido de extradição para regular execução de sentenças definitivas de condenação por crimes comuns, proferidas com observância do devido processo legal, quando não há prova de nenhum fato capaz de justificar receio atual de desrespeito às garantias constitucionais do condenado"*. Si veda Supremo Tribunal Federal, sentenza del 16 dicembre 2009, pubblicata il 16 aprile 2010, reperibile online

A riprova del mancato possesso dei requisiti necessari da parte di Battisti ai fini dell'ottenimento dello status di rifugiato si espresse anche il CONARE⁴¹², a cui partecipa anche l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati⁴¹³. L'ente negò con una votazione a maggioranza il riconoscimento di tale status⁴¹⁴. Tale risultato fu, però, ignorato dal Ministro della giustizia che ne è il Presidente.

La condotta delle autorità brasiliane, inoltre, sembra entrare in contrasto anche con alcune norme del Trattato bilaterale tra Italia e Brasile del 1989, sottoscritto dalle Parti con l'obiettivo di rafforzare la loro cooperazione giudiziaria in materia di estradizione⁴¹⁵.

A questo proposito, è necessario ricordare che il Presidente della Repubblica brasiliano negò l'extradizione di Battisti. A giustificazione di tale decisione egli invocò l'articolo 3, lettere e) ed f), del Trattato⁴¹⁶ secondo cui l'extradizione non viene concessa se “il fatto per il quale è domandata l'extradizione è considerato dalla parte richiedente reato politico” e se “la Parte richiedente ha serie ragioni per ritenere che la persona richiedente verrà sottoposta ad atti persecutori o discriminatori per motivi di razza, di religione, di sesso, di nazionalità, di lingua, di opinioni politiche o di condizioni personali o sociali, o che la situazione di detta persona rischia di essere aggravata da uno degli elementi suddetti”. Secondo la posizione ufficiale del Governo brasiliano, infatti, concedendo l'extradizione, Battisti sarebbe stato esposto ad un serio rischio⁴¹⁷. Inoltre, come aveva già fatto il Ministro Genro nel 2009, il Presidente brasiliano, al fine di giustificare la mancata estradizione di Battisti invocò anche l'articolo 5 del Trattato bilaterale che vieta l'extradizione in due distinte circostanze: se l'estradando è stato condannato a seguito di un procedimento che non ha assicurato i diritti minimi di difesa; se l'estradando rischia di essere sottoposto a pene o trattamenti che violerebbero i suoi diritti fondamentali.

Con riferimento alla qualificazione di reato politico, di cui all'art. 3, lett. e) del Trattato, va rammentato che sebbene la Parte richiedente goda di ampia discrezionalità nella valutazione del reato, la giurisprudenza e la prassi internazionale attuale, generalmente, considerano come politici i reati che sono rivolti contro lo Stato o le sue Istituzioni e non

all'indirizzo

https://www.giurcost.org/casi_scelti/Tribunale%20Supremo%20Federale%20del%20Brasile.htm, ultima consultazione 1° luglio 2021.

⁴¹² Comitato nazionale per i rifugiati del Brasile.

⁴¹³ CONARE-Ministério da Justiça e Segurança Pública, disponibile al sito: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare>, ultima consultazione 26 aprile 2021.

⁴¹⁴ M. Castellaneta, *La controversia tra Italia e Brasile sul caso Battisti tra rimedi interni e internazionali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 11, 2011, p. 1.

⁴¹⁵ Si veda il preambolo del trattato di estradizione tra Italia e Brasile.

⁴¹⁶ Tale articolo detta: “L'extradizione non sarà concessa: (...) f); (...)”.

⁴¹⁷ Nota do governo brasileiro sobre o cidadão italiano Cesare Battisti, 31 dicembre 2010.

i reati commessi contro cittadini comuni, come quelli commessi da Battisti in Italia, ovvero omicidio, rapina ed altri reati comuni. Tali reati, infatti, furono considerati di matrice comune dal Supremo Tribunal Federal, essendo stati commessi in uno Stato democratico e nei confronti di cittadini privati.

Inoltre, va rilevato che negli anni il crimine di terrorismo ha subito in varie convenzioni⁴¹⁸ una graduale depoliticizzazione, in modo da rendere tali reati passibili di estradizione.

Altrettanto deboli sono le motivazioni ex art. 3, lett. f) del Trattato addotte dal Presidente brasiliano, fondate sui presunti atti persecutori che avrebbe potuto subire Battisti al suo rientro in Italia. Sotto questo profilo, va ricordato che il parere fornito dall'Avvocatura brasiliana, sulla quale si incentrò il rifiuto del Presidente Lula, relazionò motivazioni di diritto vaghe e inconsistenti a supporto del diniego dell'extradizione⁴¹⁹, basate esclusivamente su articoli di stampa italiani che citano dichiarazioni di esponenti del governo italiano sul trattamento eventualmente riservato a Battisti in caso di estradizione. Non furono quindi addotte prove solide e sufficienti delle "serie ragioni"⁴²⁰ idonee a giustificare il rifiuto.

Con riferimento alle motivazioni del rifiuto dell'extradizione fondate sull'art. 5 del Trattato, va rammentato che tale norma afferma che l'extradizione non sarà concessa se "per il fatto per il quale è domandata, la persona richiesta è stata o sarà sottoposta ad un procedimento che non assicura il rispetto dei diritti minimi di difesa". Lo stesso articolo, poi, nel secondo alinea, specifica che "La circostanza che il procedimento si sia svolto in contumacia della persona richiesta non costituisce di per sé motivo di rifiuto dell'extradizione"⁴²¹. Se dunque il processo in contumacia non costituisce un presupposto sufficiente per negare l'extradizione, non è chiaro in che modo il procedimento svoltosi in Italia avrebbe violato i diritti di difesa dell'imputato.

Allo stesso modo, non sembra solida la tesi del Governo brasiliano secondo cui Cesare Battisti, al suo rientro in Italia, sarebbe stato sottoposto a "pene o trattamenti che

⁴¹⁸ La "depoliticizzazione" del reato di terrorismo ai fini estradizionali venne sancita per la prima volta nella Convenzione franco-belga del 1856. La "depoliticizzazione" del terrorismo ai fini estradizionali venne poi introdotta nei principali trattati conclusi in materia, tra cui la Convenzione europea di estradizione del 1957, la Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977 e il relativo Protocollo di emendamento del 2003. Si veda V. Masarone, *Argomenti in favore di un'interpretazione costituzionalmente orientata del delitto politico: il divieto di estradizione per reati politici e la "depoliticizzazione" del terrorismo*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, p. 1 e seguenti.

⁴¹⁹ M. Castellaneta, Vicenda Battisti atto secondo: la nuova decisione del Supremo Tribunal Federal e le persistenti violazioni del diritto internazionale, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, p. 8.

⁴²⁰ L. O. Batista, Extradicação e devida processo legal, Estado de São Paulo, articolo del 23 marzo 2011.

⁴²¹ Articolo 5 del trattato bilaterale di estradizione tra Italia e Brasile.

comunque configurano una violazione dei diritti fondamentali”⁴²². Va rilevato, infatti, che in Italia Battisti avrebbe dovuto scontare una condanna all’ergastolo, che non è considerata specificamente dal Trattato come causa ostativa all’extradizione. Il Brasile, inoltre, avrebbe potuto proporre all’Italia la commutazione della pena inflitta a Battisti, ad esempio, nella pena massima prevista in Brasile di 30 anni di reclusione⁴²³.

Il Brasile, dunque, mise in dubbio il rispetto dei diritti umani da parte dell’Italia senza però fornire giustificazioni fattuali sufficienti e senza tenere conto che l’Italia, essendo parte di numerosi trattati in materia di diritti umani⁴²⁴, è sottoposta a diversi meccanismi di controllo affidati a organi di garanzia internazionali e regionali. È poi utile ricordare che l’Italia è un Paese membro dell’Unione europea, organizzazione regionale fondata sul rispetto dei diritti fondamentali della persona umana⁴²⁵ e che prevede, in caso di gravi violazioni dei diritti umani l’attivazione della procedura di cui all’art. 7 del TUE⁴²⁶. Inoltre, vale la pena notare che le autorità giudiziarie degli Stati membri dell’Unione non hanno mai invocato il mancato rispetto dei diritti umani in Italia come giustificazione per il rifiuto delle richieste di consegna provenienti dal nostro Stato⁴²⁷.

Da quanto precede, si ricava come il diniego all’extradizione emesso dalle autorità brasiliane non trovi fondamento né nelle norme del Trattato né nella prassi internazionale in materia di estradizione riferita all’Italia.

In ultimo, occorre esaminare la decisione del Supremo Tribunal Federal (STF) di considerare il rifiuto di Lula un atto politico di sovranità nazionale, che quindi non poteva essere oggetto di revisione da parte di un organo giudiziario. Tale decisione, piuttosto controversa, si fonderebbe sulla cosiddetta *political question doctrine*, secondo cui l’esercizio del potere politico sarebbe integralmente sottratto al sindacato giurisdizionale⁴²⁸. Si tratta di una teoria discussa in dottrina, inizialmente giustificata

⁴²² *Ibidem*.

⁴²³ G. Ziccardi Capaldo, Il principio di buona fede nell’esecuzione dei trattati. Il caso Battisti: un esempio emblematico di *mala fides*. In: T. Vassalli di Dachenhausen, Atti del convegno in memoria di Luigi Sico, editoriale scientifica, 2010.

⁴²⁴ Tra cui la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

⁴²⁵ L’articolo 2 del TUE recita: “*The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail*”.

⁴²⁶ L’articolo 7 del Trattato sull’Unione europea consente al Consiglio di intervenire nei casi di violazione grave e persistente dei diritti umani da parte di uno Stato membro.

⁴²⁷ M. Castellaneta, La controversia tra Italia e Brasile tra rimedi interni e internazionali, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 11, 2011, p. 1.

⁴²⁸ Per un approfondimento con riguardo all’ordinamento italiano si veda E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961. Per una trattazione su tale teoria nell’ordinamento brasiliano si veda invece J. Cretella, *Teoria do Ato do Governo*, in *Informação Legislativa*, 1987, p. 73 e seguenti.

dall'esigenza di assicurare il principio di separazione dei poteri. Tale dottrina ha subito un importante ridimensionamento in seguito alla graduale affermazione dei principi dello Stato di diritto e ad oggi la dottrina internazionalista sembrerebbe convergere sull'opportunità di un suo abbandono definitivo⁴²⁹. Nel caso di specie, infatti, classificando l'atto come politico, si riconobbe al Presidente Lula la possibilità di agire contrariamente a quanto stabilito da un trattato internazionale e di subordinare il potere giudiziario a quello politico⁴³⁰, facendo così vacillare l'equilibrio istituzionale in ragione dell'attribuzione di un potere sproporzionato all'esecutivo. Secondo l'opinione dissenziente del giudice Mendes rispetto a quanto stabilito dal STF, l'esistenza di un trattato di estradizione ridurrebbe sensibilmente la libertà dell'esecutivo, il quale sarà vincolato al rispetto degli obblighi assunti in via pattizia⁴³¹. Le valutazioni politico-diplomatiche dell'esecutivo avrebbero dovuto essere effettuate tenendo conto delle posizioni assunte dal Tribunale⁴³². Per questo motivo, in base all'opinione del giudice Mendes, il provvedimento del Presidente che negò l'estradizione si sarebbe dovuto considerare pienamente sindacabile in sede giurisdizionale. Egli inoltre ritenne che tale decisione fosse illegittima poiché presa in violazione del Trattato bilaterale. Si noti, infatti, che in altri ordinamenti che, come quello brasiliano, chiudono la procedura estradizionale con un atto governativo, tale atto è regolarmente impugnabile dalle competenti giurisdizioni⁴³³, dato che tali provvedimenti vengono classificati come atti amministrativi e quindi soggetti all'esame giurisdizionale⁴³⁴. Dunque, uno Stato estero, come l'Italia, aveva tutto il diritto di impugnare la decisione del Presidente Lula per assicurare il rispetto degli obblighi pattizi assunti dalla controparte. In ogni caso, il rifiuto di estradizione deve essere fondato su uno dei presupposti previsti dal trattato bilaterale:

⁴²⁹ Si veda, ad esempio, la Risoluzione adottata nel 1993 dall'Institut de Droit International, The Activities of National Judges and the International Relations of their State, il cui articolo 2 afferma che: "National courts, when called upon to adjudicate a question related to the exercise of executive power, should not decline competence on the basis of the political nature of the question if such exercise of power is subject to a rule of international law" in *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 65, no. II, Parigi, 1994.

⁴³⁰ P. Merval, *Sintomi di iperesidenzialismo*, in *O. Globo*, 12 giugno 2011, p. 1 e seguenti.

⁴³¹ Dichiarazioni di voto del giudice Mendes, disponibile online all'indirizzo <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ext1085GM.pdf>, ultima consultazione 1° luglio 2021.

⁴³² *Ibidem*.

⁴³³ Si veda, ad esempio, per l'ordinamento italiano R. Quadri, *Estradizione (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVI, Milano, 1967 e, per l'ordinamento francese, O. Cayla, *Le contrôle des mesures d'exécution des traités: réduction ou négation de la théorie des actes du gouvernement*, in *Revue française de droit administratif*, 1994, p. 6 e seguenti. Si veda inoltre il *leading case* in materia Conseil d'Etat, Assemblée, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, sentenza del 15 ottobre 1993, in *Recueil*.

⁴³⁴ E. Farinelli, *Sulla competenza funzionale del Ministro della giustizia nel procedimento di estradizione passiva*, in *Archivio penale*, 2011, p. 2 e seguenti.

non può quindi essere un atto sovrano e discrezionale dello Stato sottratto al controllo giurisdizionale⁴³⁵.

3.3 Considerazioni conclusive.

Avendo esaminato quanto dispone il diritto internazionale e regionale in materia di estradizione ed analizzato la condotta francese e brasiliana con riferimento specifico all'extradizione di Cesare Battisti, è ora possibile proporre delle riflessioni conclusive per valutare l'efficacia delle azioni poste in essere dall'Italia al fine di ottenere l'extradizione del terrorista.

In primo luogo, è necessario evidenziare un aspetto della vicenda particolarmente rilevante: sia la Francia, mediante la dottrina Mitterrand, che il Brasile hanno interpretato i reati commessi in Italia da Battisti come puramente politici. Sebbene non esista a livello internazionale una definizione unica di reato politico, ci sentiamo di affermare che i reati commessi da Battisti difficilmente possono essere ricondotti nella categoria dei reati politici. Pur in assenza di una definizione di reato politico accettata a livello internazionale, la prassi dei tribunali interni e la dottrina internazionalista tendono a distinguere tra “*pure political offences*” e “*relative political offences*”⁴³⁶. La prima categoria comprende esclusivamente i reati rivolti contro lo Stato o contro il potere politico e che siano privi degli elementi tipici dei crimini ordinari. Tra questi vanno rammentati, per esempio, il tradimento o lo spionaggio, dunque reati che non comportano necessariamente l'uso della violenza⁴³⁷. Nella categoria di “*relative political offences*” rientrano, invece, i crimini comuni provocati, però, da motivi ideologici⁴³⁸. Per stabilire se un reato rientra nella categoria delle “*relative political offences*” è necessaria un'attenta analisi per valutare se il nesso tra il reato e il fine politico sia sufficiente per accertare la sussistenza di un reato politico. Inoltre, a causa della difficoltà nel definire quali reati possano definirsi politici, i tribunali, in particolare nel Regno Unito e negli Stati Uniti, hanno applicato il c.d. “*incidence test*”, in base al quale il reato per essere considerato politico deve essere stato commesso nel contesto di una agitazione, un'insurrezione, una guerra civile o una lotta per il potere politico, con il fine di perseguire

⁴³⁵ N. Maziau, *L'internationalisation du pouvoir constituant. Essai de typologie: le point de vue heterodoxe du constitutionnaliste*, in *Revue générale de droit international public*, 2002, p. 553.

⁴³⁶ V. Stefanovska, *The concept of political and terrorist offences in extradition matters: a legal perspective*, in *European Scientific Journal*, vol. 11 n° 34, 2015, p. 69 e seguenti.

⁴³⁷ M. Kellett, *Extradition- the Concept of the Political Offence*, in *The Liverpool Law Review*, vol. VIII (1), 1986, p. 1 e seguenti.

⁴³⁸ *Ibidem*.

un obiettivo politico⁴³⁹. È dunque indispensabile un legame stretto tra l'atto illecito e lo scopo perseguito ed occorre verificare che ci sia proporzionalità tra lo scopo dell'atto e i mezzi impiegati per conseguirlo⁴⁴⁰. Una volta messe in luce tali considerazioni, è bene ricordare che Battisti non ha commesso reati contro lo Stato o personalità rappresentanti lo Stato, ma piuttosto contro privati cittadini commettendo reati di natura violenta, in uno Stato democratico⁴⁴¹. Seguendo l'approccio dei tribunali dei Paesi di Common Law e il cosiddetto “*incident test*”, i reati commessi da Battisti non sembrano configurarsi né come “*pure political offences*” né come “*relative political offences*” ma piuttosto come reati comuni. Ciò posto, non possiamo esimerci dal ricordare come allo stato attuale del diritto internazionale e regionale in materia di estradizione, lo Stato richiesto goda ancora di un'ampia autonomia nella qualificazione di un reato come politico.

Giunti al termine del lavoro, poi, sembra interessante riflettere sull'efficacia delle azioni poste in essere dall'Italia al fine di ottenere l'extradizione di Cesare Battisti.

Come già accennato in precedenza, il governo italiano, una volta venuto a conoscenza della presenza di Battisti nel territorio francese, inviò immediatamente una richiesta di estradizione ai sensi della Convenzione europea di estradizione del 1957. Tale Convenzione, come si è evidenziato nel capitolo precedente, contiene una clausola che consente alla Parte richiesta di definire, in totale autonomia, la natura politica del reato commesso dall'estradando⁴⁴². La Convenzione, dunque, non si occupa di fornire una definizione di reato politico e lascia ampio margine di azione alla Parte richiesta, che può ritenere arbitrariamente un reato quale politico o meno⁴⁴³. La Francia, formalmente, non fondò il diniego all'extradizione sulla base di tale clausola né sulla base di altre disposizioni contenute nel Trattato ma piuttosto sulla dottrina Mitterrand⁴⁴⁴. Sotto il profilo giuridico, la dottrina Mitterrand sembra configurarsi come un chiaro esempio di *mala fides*⁴⁴⁵ che ha condotto la Francia ad interpretare/applicare i Trattati europei in

⁴³⁹ Si veda, ad esempio, la decisione della United States Court of Appeal nel caso *Koskotas c. Roche*, 931 F.2d, 1st Cir. 1991.

⁴⁴⁰ S. Kapferer, *The Interface between Extradition and Asylum, Legal and Protection Policy Research Series, Department of International Protection, United Nations High Commissioner for Refugees*, 2003, p.87.

⁴⁴¹ W. Kälin e J. Künzli, *Article 1F(b): Freedom Fighters, Terrorists, and the Notion of Serious Non-Political Crimes*, in *International Journal of Refugee Law*, vol. 12, 2000, pp. 64-65.

⁴⁴³ M. Chiavario, *Reati politici, terrorismo, estradizione: sviluppi e prospettive recenti*, in *Il Foro Italiano* Vol. 109 No. 6, p. 268.

⁴⁴⁴ M. Lanzoni, *Les réfugiés politiques italiens dans la France des années 80: enjeux identitaires et politiques d'un exil singulier*, in *Journée des doctorants de l'ED 31*, 2016, p. 187 e seguenti.

⁴⁴⁵ G. Ziccardi Capaldo, *Il principio di buona fede nell'esecuzione dei trattati. Il caso Battisti: un esempio emblematico di mala fides*, In: T. Vassalli di Dachenhausen, *Atti del convegno in memoria di Luigi Sico*, editoriale scientifica, 2010.

materia di estradizione, non sulla base del principio della buona fede, ma piuttosto sulla base di un dogma politico mai tradotto in legge.

Inoltre, secondo l'opinione di chi scrive, la richiesta di estradizione presentata dall'Italia poteva essere meglio fondata ai sensi della Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977 o sulla Convenzione europea del 1996 che pongono dei limiti alla qualificazione di un reato come politico. Va rammentato, infatti, che l'articolo 1 della Convenzione del 1977 elenca una serie di reati che le Parti si impegnano a non considerare politici⁴⁴⁶. Tra questi, al punto e) dell'articolo 1, si parla di reati che abbiano comportato l'uso di armi automatiche. Battisti, nell'uccisione delle sue vittime, si è più volte servito di tale categoria di armi⁴⁴⁷. Dunque, per quanto Battisti si sia reso protagonista di diversi reati, almeno una parte di quelli da lui commessi non può essere considerata come appartenente alla categoria di reati politici ai sensi della Convenzione del 1977. Inoltre, all'articolo successivo si attribuisce alle Parti la facoltà di qualificare un reato come comune (e non di matrice politica) qualora tale reato comporti un atto di violenza contro la vita e l'integrità fisica di una persona⁴⁴⁸.

Va sottolineato, poi, che la Convenzione del 1977 prevede anche un sistema di risoluzione delle controversie che possano nascere con riferimento all'applicazione del Trattato. L'articolo 9 della Convenzione, infatti, istituisce un meccanismo per facilitare una soluzione amichevole delle controversie grazie alla mediazione della Commissione europea per le questioni penali del Consiglio d'Europa. Qualora la controversia non venga risolta in modo amichevole, gli Stati coinvolti hanno la possibilità di attivare la procedura di cui all'articolo 10 che prevede l'istituzione di un Tribunale arbitrale su richiesta di una soltanto delle Parti in disputa. L'attivazione della procedura prevista negli articoli 9 e 10 della Convenzione avrebbe (il condizionale è d'obbligo) potuto favorire una più rapida soluzione del caso Battisti. Tuttavia, né l'Italia né tantomeno la Francia si sono servite di questo strumento messo a disposizione dalla Convenzione⁴⁴⁹. L'Italia, inoltre, anche nelle richieste di estradizione successive alla prima, si è sempre servita della Convenzione europea di estradizione che, sebbene sia stata modificata dalla Convenzione europea del 1977 laddove incompatibile, non prevede alcun meccanismo di soluzione delle controversie.

Per quanto riguarda la mancata estradizione di Battisti dal Brasile, invece, il margine

⁴⁴⁶ B. Nascimbene, *Terrorism and human rights*, in *The International Spectator*, in *Italian Journal of International Affairs*, Volume 25 no. 2, 1990, p. 98 e seguenti.

⁴⁴⁷ Sentenza n. 76/88 del 13 dicembre 1988, Corte d'assise di Milano.

⁴⁴⁸ Articolo 2 della Convenzione europea per la repressione del terrorismo.

⁴⁴⁹ G. Turone, *Il caso Battisti*, Garzanti, Milano, 2011.

d'azione dell'Italia contro la decisione del Brasile appare più limitato. Il Trattato, infatti, non solo non prevede una definizione specifica di “reato politico” ma non prevede neppure alcun sistema di soluzione delle controversie che possano sorgere con riferimento all'attuazione del Trattato. Alla luce di quanto precede, dunque, l'Italia avrebbe potuto utilizzare soltanto gli strumenti messi a disposizione dal diritto internazionale generale, quali ad esempio: fornire rassicurazioni diplomatiche rispetto al trattamento riservato all'estradando; commutare la pena all'ergastolo in una pena detentiva corrispondente al massimo della pena prevista nell'ordinamento brasiliano; attivare contromisure la cui attuazione, però, deve tener conto anche delle conseguenze di natura politica o diplomatica.

Conclusioni.

Giunti al termine di questo lavoro, proponiamo, di seguito, una serie di riflessioni conclusive.

In primo luogo, la ricostruzione della “vicenda Battisti” nella sua interezza ha fatto emergere chiaramente come il sistema estradizionale allora vigente fino ai primi anni 2000 fosse caratterizzato da diversi limiti, con gravi conseguenze sul processo di consegna della persona richiesta. Certamente l’introduzione, nel 2004, dell’istituto del mandato di arresto europeo ha migliorato, snellendolo, il processo di estradizione, quantomeno tra Paesi membri dell’Unione europea.

A margine di questa analisi, poi, sembra utile evidenziare come il tema dell’extradizione venga regolato quasi nella sua interezza da fonti pattizie di natura bilaterale o adottate a livello regionale. Tale regolamentazione rende certamente difficile la standardizzazione universale delle procedure estradizionali, lasciando agli Stati l’autonomia di negoziare, a livello bilaterale, le condizioni di volta in volta più convenienti. Ciò posto, sarebbe certamente auspicabile giungere all’elaborazione di un trattato internazionale universale che possa promuovere l’affermazione di principi e criteri condivisi in tema di estradizione. In questo senso, sembra lodevole il tentativo esperito nel 1990 dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite con l’adozione della risoluzione 45/116, contenente un modello di trattato internazionale sull’extradizione. Un trattato universale, in tema di estradizione dovrebbe, secondo il modesto parere di chi scrive, consentire di ridurre l’autonomia degli Stati nella qualificazione di un reato come politico. Come il caso in esame ci ha dimostrato, l’assenza di una definizione condivisa di reato politico a livello internazionale conferisce un ampio margine di libertà valutativa alla Parte richiesta nel concedere o meno l’extradizione di un individuo.

Attraverso la lettura del lavoro, inoltre, viene messo in luce come il tema dell’extradizione sia spesso fortemente influenzato dal clima politico interno agli Stati interessati. Ciò può essere riscontrato tanto nella condotta francese e brasiliana, quanto nella condotta dell’Italia. Infatti, com’è stato messo in evidenza all’interno dell’elaborato, nel caso francese la mancata estradizione non è scaturita dalla mancanza di fonti normative che favorissero l’extradizione e potessero vincolare la Francia a procedere in tal senso, ma piuttosto dall’influenza che la dottrina Mitterrand ebbe sulle decisioni della Francia in tema di estradizione. Allo stesso modo, la scelta politica dello Stato italiano di non basare la richiesta di estradizione di Battisti alla Francia su Convenzioni più recenti e probabilmente più efficaci, come quelle del 1977 e del 1996, ha influito, in modo non

marginale, sull'efficacia dell'azione diplomatica italiana. D'altra parte, la vicenda brasiliana mostra come, in Brasile, sia stato permesso che il potere giudiziario venisse subordinato a quello politico, facendo vacillare l'equilibrio istituzionale in ragione dell'attribuzione di un potere sproporzionato all'esecutivo. Ricordiamo infatti che il Presidente Lula ebbe l'ultima parola sulla vicenda estradizionale, pur essendosi espresso in maniera contraria a quanto stabilito dal Supremo Tribunal Federal, massimo organo giudiziario in Brasile. Sarebbe dunque auspicabile, in casi simili, prevedere nei Trattati bilaterali in tema di estradizione, dei meccanismi di soluzione delle controversie che consentano di ripristinare il diritto, laddove venga violato.

Bibliografia.

Monografie.

- Achiluzzi L., Estradizione, in Chiavaro M. e Marzaduri E., Giurisprudenza sistematica di diritto processuale penale, Torino, UTET, 2002.
- Baratta R., Lezioni di diritto dell'Unione europea, Luiss University Press, Roma, 2018.
- Caprioli F., Cooperazione giudiziaria e processo in *absentia*, in AA. VV., L'area di libertà sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzie, a cura di Rafaraci T., Giuffrè, Milano, 2007.
- Caprioli F. e Vicoli D., Procedura penale dell'esecuzione, Torino, Giappichelli, 2009.
- Carusi P., I partiti politici italiani dall'unità ad oggi, Roma, Studium, 2015.
- Catelani G., Manuale dell'esecuzione penale, Torino, Giuffrè, 2004.
- Cheli E., Atto politico e funzione di indirizzo politico, Milano, Giuffrè, 1961.
- Colarizi S., Storia politica della Repubblica 1943-2006, Roma, Laterza, 2007.
- Craveri P., L'arte del non governo. L'inesorabile declino della repubblica italiana, Venezia, Marsilio, 2016.
- Cruciani G., Gli amici del terrorista, Sperling & Kupfer editori, Milano, 2010.
- De Amicis G. e Iuzzolino G., Guida al mandato di arresto europeo, Milano, Giuffrè, 2008.
- Della Monica G., Il mandato di arresto europeo, Torino, G. Giappichelli editore, 2012.
- Del Tufo V., Estradizione (Diritto internazionale), in Enciclopedia giuridica XIII, Roma, 1989.
- Esposito V., Estradizione (Diritto processuale penale), in Enciclopedia Giuridica XIII, 1989.
- Franzinelli M., Il piano Solo. I servizi segreti, il centro-sinistra e il golpe del 1964, Milano, Mondadori, 2014.
- Grozio U., De iure belli ac pacis, 1625.
- Lazar M., Il libro degli anni di piombo, Milano, Rizzoli, 2013.
- Lombos C., Droit pénal international, Paris, Dalloz, 1971.
- Marchetti M.R., L'extradizione: profili processuali e principio di specialità, Padova, CEDAM, 1990.

- Marzaduri E., *Libertà personale e garanzie giurisdizionali nel procedimento di estradizione passiva*, Milano, Giuffré, 1993.
- Mazzei C., *Il rapimento Moro. La storia e i misteri*, Milano, Area 51 publishing, 2017.
- Moore J., *Digest of International Law, Volume 4*, 1906.
- Orsini A., *Anatomia delle Brigate rosse*, Catanzaro, Rubbettino, 2010.
- Parisi N., *Estradizione e diritti dell'uomo*, Milano, Giuffré, 1995.
- Perrault G., *Génération Battisti: ils ne voulaient pas savoir*, Paris, Plon, 2005.
- Pisa P., *Previsione bilaterale del fatto nell'extradizione*, Milano, 1973.
- Pisani M., *Codice delle Convenzioni di estradizione e di assistenza giudiziaria in materia penale*, Milano, Giuffré, 2004.
- Quadri R., *Estradizione (dir. int.)*, in *Enc. Dir.*, XVI, Milano, 1967.
- Romano M., *Commentario sistematico del codice penale*, Milano, Giuffré, 1995.
- Ronzitti N., *Diritto internazionale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2019.
- Salazar L., *La lunga marcia del mandato d'arresto europeo*, in *AA. VV.*, *Mandato di arresto europeo. Dall'extradizione alle procedure di consegna*, a cura di M. Bargis- E. Selvaggi, Giappichelli, Torino, 2005.
- Siracusano F., *Il procedimento di emissione del mandato di arresto europeo*, in *AA.VV.*, *Mandato di arresto europeo: dall'extradizione alle procedure di consegna*, a cura di M. Bargis e E. Selvaggi, Torino, Giappichelli, 2005.
- Salvadori M., *Storia d'Italia. Il cammino tormentato di una nazione 1861-2016*, Torino, Einaudi, 2018.
- Sciascia L., *L'Affaire Moro*, Milano, Adelfi, 1994.
- Spataro A., *Ne valeva la pena. Storie di terrorismi e mafie, di segreti di Stato e di giustizia offesa*, Bari, Laterza, 2010.
- Swart B., *Human Rights and the Abolition of Traditional Principles*, in A. Eser and O. Lagodny, eds, *Principles and Procedures for a New Transnational Criminal Law*, Freiburg, 1992.
- Tiberi M., *Il mandato d'arresto europeo*, Roma, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, 2006.
- Tizzano A., *La Convenzione europea di estradizione*, in *Annuario di diritto internazionale*, Napoli, Libreria scientifica editrice, 1965.
- Tolomelli M., *Il Sessantotto. Una breve storia*, Roma, Carocci, 2008.
- Turone G., *Cesare Battisti. Storia di un'inchiesta*, Milano, Garzanti, 2011.

Turone G., *Il caso Battisti*, Milano, Garzanti, 2011.

Vattel E., *The Law of Nations*, 1760.

Ziccardi Capaldo G., "Il principio di buona fede nell'esecuzione dei trattati. Il caso Battisti: un esempio emblematico di *mala fides*". In *Atti del convegno in memoria di Luigi Sico*. A cura di T. Vassalli di Dachenhausen, Napoli, Editoriale scientifica, 2010.

Articoli in rivista.

Armone G., *La Corte di giustizia e il terzo pilastro dell'Unione europea. Quale futuro*, in *Foro.it*, 2006, p. 587 e seguenti.

Bruti Liberati E. e Patrone I.J., *Il mandato di arresto europeo*, in *Quest. Giust.*, 2002, p. 74 e seguenti.

Canestrini N., *Tanto tuonò che piovve: negata la consegna in una procedura MAE per mancanza in Italia del diritto incondizionato all'impugnazione*, in *Cassazione penale*, 2018, p. 2664 e seguenti.

Castellaneta M., *La controversia tra Italia e Brasile sul caso Battisti tra rimedi interni e internazionali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, p. 1 e seguenti.

Castellaneta M., *Vicenda Battisti atto secondo: la nuova decisione del Supremo Tribunal Federal e le persistenti violazioni del diritto internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, p. 8 e seguenti.

Cayla O., *Le contrôle des mesures d'exécution des traités: réduction ou négation de la théorie des actes du gouvernement*, in *Revue française de droit administratif*, 1994, p. 6 e seguenti.

Cerri A., *Previsione bilaterale del fatto in materia di estradizione: orientamenti della giurisprudenza italiana*, in *CP*, 1983, p. 199 e seguenti.

Chiavario M., *Giustizia europea e processo penale: nuovi scenari e nuovi problemi*, in *Leg. pen*, 2008, p. 468 e seguenti.

Chiavario M., *Reati politici, terrorismo, estradizione: sviluppi e prospettive recenti*, in *Il Foro Italiano*, 1986, p. 268 e seguenti.

Ciancio A., *Reato politico e limiti costituzionali all'extradizione*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 279 e seguenti.

Civello Conigliaro S. e Lo Forte S., *Cooperazione giudiziaria in materia penale e tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2011, p. 1 e seguenti.

Cretella J., *Teoria do Ato do Governo*, in *Revista de Informação Legislativa*, 1987, p. 73 e seguenti.

Dean G., *Profili di un'indagine sul "ne bis in idem" estradizionale*, in *RDPr*, 1998, p. 53.

De Luca A., *Il caso Battisti: quali strumenti per la risoluzione della controversia internazionale sorta tra Italia e Brasile?*, in *La rivista internazionale*, 2010, p. 5 e seguenti.

Farinelli E., *Sulla competenza funzionale del Ministro della giustizia nel procedimento di estradizione passiva*, in *Archivio penale*, 2011, p. 2 e seguenti.

Favino L., *Cassazione ed estradizione: esame nel merito ed audizione dell'estradando*, in *ANPP*, 1995, p. 1031 e seguenti.

Feller S. Z., *The Significance of the Requirement of Double Criminality in the Law of Extradition*, in *Israel Law Review*, 1975, p. 51 e seguenti.

Galantini N., *Prime osservazioni sul mandato di arresto europeo*, in *Foro ambr.*, 2002, p.263 e seguenti.

Galgani B., *Estradizione, reato politico e clausola di non discriminazione: da una vicenda recente qualche utile indicazione per il futuro?*, in *Archivio penale*, 2012, p. 1 e seguenti.

Gardocki L., *Double criminality in extradition law*, *Israel Law Review*, 1993, p. 288 e seguenti.

Gualtieri P., *Mandato d'arresto europeo: davvero superato (e superabile) il principio della doppia incriminazione?*, in *Dir. Pen. e processo*, 2004, p. 215 e seguenti.

Henkin L., *Is there a "political question" doctrine?*, in *Yale Law Journal*, 1976, p. 587 e seguenti.

Iachetta A., *La cooperazione giudiziaria e la controversa tutela della libertà dell'estradando*, in *Archivio penale*, 2013, p. 8 e seguenti.

Iuzzolino G., *Il mandato di arresto europeo: la procedura attiva*, in *AA.VV., Trattato di procedura penale*, 2009, p. 525 e seguenti.

Jescheck H.H., *Die internationale Rechtshilfe in Strafsachen in Europa*, in *Zeitschrift fur die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 1954, p. 472 e seguenti.

Joffrin L., *Battisti et la gauche française*, in *Commentaire*, 2019, p. 427.

Kalb L., *Ruolo e poteri dell'ufficio del p.m. quale organo legittimato all'esecuzione del titolo*, in AA.VV., *Trattato di procedura penale*, 2018, p.103.

Kälin W. e Künzli J., *Article 1F(b): Freedom Fighters, Terrorists, and the Notion of Serious Non-Political Crimes*, in *International Journal of Refugee Law*, 2000, pp. 64-65.

Kapferer S., *The Interface between Extradition and Asylum, Legal and Protection Policy Research Series, Department of International Protection, United Nations High Commissioner for Refugees*, 2003, p. 87.

Kellett M., *Extradition- the Concept of the Political Offence*, in *The Liverpool Law Review*, 1986, p. 1 e seguenti.

Lanzoni M., *Les réfugiés politiques italiens dans la France des années 80: enjeux identitaires et politiques d'un exil singulier*, in *Journée des doctorants de l'ED 31*, 2016, p. 187 e seguenti.

Lillich R.B., *The Soering Case*, in *American Journal of International law*, 1991, p. 128 e seguenti.

Lima L.C., *Adeus Cesare Battisti?*, 18 marzo 2015, disponibile al sito della Società italiana di diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea: <http://www.sidiblog.org/2015/03/18/adeus-cesare-battisti/>.

Manacorda S., *Il mandato di arresto europeo nella prospettiva sostanzial-penalistica: implicazioni teoriche e ricadute politico-criminali*, in *Riv. It. dir. e proc. penale*, 2004, p. 800 e seguenti.

Mantovani F., *Il reato politico come limite all'estradizione*, in *Riv. Dir. Matr.*, 1968, p. 333 e seguenti.

Marotti L., *Sui recenti sviluppi del caso Battisti : la dimensione interna e le sue ripercussioni sulla controversia tra Italia e Brasile*, 18 marzo 2015, disponibile al sito della Società italiana di diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea: <http://www.sidiblog.org/2015/03/18/sui-recenti-sviluppi-del-caso-battisti-la-dimensione-interna-e-le-sue-ripercussioni-sulla-controversia-fra-italia-e-brasile/>.

Martines F., *Procedimenti penali in corso di estradizione*, in *RIDPP*, 1997, p. 50.

Masarone V., *Argomenti in favore di un'interpretazione costituzionalmente orientata del delitto politico: il divieto di estradizione per reati politici e la*

“depoliticizzazione” del terrorismo, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, p. 1 e seguenti.

Maziau N., *L'internationalisation du pouvoir constituant. Essai de typologie: le point de vue heterodoxe du constitutionnaliste*, in *Revue générale de droit international public*, 2002, p. 553 e seguenti.

Menna M., *Il mandato di arresto europeo tra conflitti di sistemi normativi e valutazioni casistiche*, in *Dir. pen. e processo*, 2010, p.250 e seguenti.

Merval P., *Sintomi di iperpresidenzialismo*, in *O. Globo*, 2011, p. 1 e seguenti.

Nascimbene B., *Terrorism and human rights*, in *The International Spectator, Italian Journal of International Affairs*, Volume 25 no. 2, 1990, p. 98 e seguenti.

Piemontese L., *L'estradizione tra nuova normativa processuale e convenzioni internazionali*, in *Giust. Pen.*, 1993, p. 526 e seguenti.

Pisa P., *Reati puniti con la pena di morte e collaborazione internazionale: la ricerca di una soluzione*, in *Dir. Pen. proc.*, 1996, p. 1035 e seguenti.

Pisillo Mazzeschi R., *Il caso Ocalan*, in *Diritto penale e processo*, 1999, p. 369.

Platcha M., *The Role of Double Criminality in International Cooperation in Penal Matters*, in N. Jareborg, ed, *Double Criminality. Studies in International Criminal Law*, Uppsala, 1989, p. 111.

Polidori C. M., *Il terrorismo internazionale negli ordinamenti giuridici dei paesi occidentali e i relativi strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia*, in *Centro militare di studi strategici*, 2003, p. 7 e seguenti.

Puma G., *Osservazioni a margine del caso Battisti*, in *La Comunità Internazionale*, 2009, p. 427 e seguenti.

Romani M., *Dalla Convenzione europea di estradizione del 1957 al mandato di arresto europeo: la cooperazione penale nell'ambito delle istituzioni continentali europee.* Disponibile online all'indirizzo

https://www.diritto.it/pdf_archive/27205.pdf.

Rosi E., *L'elenco dei reati nella decisione sul mandato di arresto europeo: l'UE “lancia il cuore oltre l'ostacolo”*, in *Dir. Pen. e processo*, 2004, p. 377 e seguenti.

Salazar L., *Il mandato di arresto europeo: un primo passo verso il mutuo riconoscimento delle sentenze penali*, in *Dir. pen. e processo*, 2002, p. 1048 e seguenti.

Sciso E., *Diritto alla vita, pena di morte, estradizione: il contributo della Corte costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, p. 973 e seguenti.

Selvaggi E., *L'attuazione del mandato europeo tra incomprensioni e...pretesti*, in *Cass. Pen.*, 2003, p. 3654 e seguenti.

Siracusano F., *Mandato di arresto europeo e durata ragionevole del processo*, in *Riv. It. dir. Proc. pen.*, 2003, p. 910 e seguenti.

Siracusano F., *Reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie, procedure di consegna e processo in absentia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, p. 115 e seguenti.

Stefanovska V., *The concept of political and terrorist offences in extradition matters: a legal perspective*, in *European Scientific Journal*, 2015, p. 69 e seguenti.

Valsecchi A., *Il problema della definizione di terrorismo* in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2004, p. 1127 e seguenti.

Ventura L., *Estradizione e reato politico*, in *Il Politico*, 1972, p. 217 e seguenti.
Trattati internazionali.

Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottata presso New York il 10 dicembre 1984 ed entrata in vigore il 26 giugno 1987.

Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata il 31 ottobre 2003 presso New York ed entrata in vigore il 14 dicembre 2005.

Convenzione dell'Unione africana sulla prevenzione e sulla lotta contro la corruzione, adottata presso Maputo l'11 luglio 2003 ed entrata in vigore il 5 agosto 2006.

Convenzione di estradizione tra gli Stati membri dell'organizzazione degli Stati americani, adottata presso Caracas il 25 febbraio 1981 ed entrata in vigore il 28 marzo 1992.

Convenzione di estradizione tra Italia e Stati Uniti d'America, adottata a Roma il 13 ottobre 1983 ed entrata in vigore il 24 settembre 1983.

Convenzione di estradizione tra Italia e Brasile, adottata il 17 ottobre 1989, a Roma ed entrata in vigore il 1° agosto 1993.

Convenzione di estradizione tra Italia e Canada, adottata a Roma il 6 maggio 1981 ed entrata in vigore il 27 giugno 1985.

Convenzione di mutua assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati Uniti d'America e la Repubblica italiana, adottata a Roma il 3 maggio 2006 ed è entrata in vigore il 1° febbraio 2010.

Convenzione europea di estradizione, adottata il 13 dicembre 1957 presso Parigi ed entrata in vigore il 18 aprile 1960.

Convenzione europea per la repressione del terrorismo, adottata il 27 gennaio 1977 presso Strasburgo ed entrata in vigore il 4 agosto 1978.

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953.

Convenzione europea sull'efficacia internazionale delle sentenze penali, adottata a L'Aia il 28 maggio 1970 ed entrata in vigore il 26 luglio 1974.

Convenzione europea sul trasferimento delle procedure penali, adottata a Strasburgo il 15 maggio 1972 ed entrata in vigore ed entrata in vigore il 30 marzo 1978.

Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi, adottata a New York il 17 dicembre 1979 ed entrata in vigore il 3 giugno 1983.

Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo, adottata a New York il 15 dicembre 1997 ed entrata in vigore il 23 maggio 2001.

Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, adottata presso New York il 9 dicembre 1999 ed entrata in vigore il 10 aprile 2002.

Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, adottata a New York il 16 dicembre 1966 ed entrata in vigore il 23 marzo 1976.

Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili, adottata all'Aia il 16 dicembre 1970 ed entrata in vigore il 14 ottobre 1971

Convenzione per la repressione degli atti illeciti che mettono a rischio la sicurezza aerea, adottata a Montreal il 23 settembre 1971 ed entrata in vigore il 26 gennaio 1973.

Convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea, adotta a Dublino il 27 settembre 1996 ed entrata in vigore nel 2019.

Convenzione sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone che godono di una protezione internazionale, ivi compresi gli agenti diplomatici, adottata il 14 dicembre 1973 presso New York ed entrata in vigore il 20 febbraio 1977.

Convenzione sullo *status* di rifugiato, adottata a Ginevra il 28 luglio 1951 ed entrata in vigore il 22 aprile 1954.

Trattato sull'Unione europea (TUE), adottato il 7 febbraio 1992 a Maastricht ed entrato in vigore il 1° novembre 1993.

Documenti.

Corte di giustizia dell'Unione europea.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 16 giugno 2005, C-105/03, Pupino.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 10 novembre 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, ECLI:EU:C2016:858

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 10 novembre 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:861.

Corte europea dei diritti umani.

ECHR, affaire Krombach c. France, ricorso n° 29731/96, sentenza del 13 febbraio 2001.

EHCR, Seconda sezione, Decisione sull'ammissibilità del ricorso no. 28796/05, presentato da EHCR, Cesare Battisti contro la Francia, 12 dicembre 2006.

EHCR, Colozza contro Italia, sentenza del 12 febbraio 1985.

EHCR, F.C.B. contro Italia, sentenza del 28 agosto 1991.

EHCR, T. contro Italia, sentenza del 12 ottobre 1992.

EHCR, Somogyu contro Italia, sentenza del 18 maggio 2004.

EHCR, Sejovic contro Italia, sentenza del 10 novembre 2004.

EHCR, Huzuneamu contro Italia, sentenza del 1° settembre 2016.

Corti nazionali.

Corte di Cassazione, sentenza del 17 agosto 1989, Frezza.

Corte di Cassazione, sentenza del 17 aprile 1996, Fekiac.

Corte di Cassazione, sentenza del 9 aprile 1984, Kirkaldy.

Corte di Cassazione, sentenza del 16 dicembre 1989, Almiak.

Corte di Cassazione, sentenza del 10 dicembre 1965, Sabella.

Corte di Cassazione, sentenza del 15 dicembre 1989, Van Anraat.

Corte di Cassazione, sentenza del 12 febbraio 1982, Aharoni.

Corte di Cassazione, sentenza del 18 febbraio 1977, Timar.

Corte di Cassazione, sentenza del 20 gennaio 1993, Carmenisch.

Corte di Cassazione, sentenza del 18 gennaio 1978, Locatelli.

Corte di Cassazione, sentenza del 9 gennaio 1998, Mehanovic.

Corte di Cassazione, sentenza del 3 gennaio 1980, Koch.

Corte di Cassazione, sentenza del 8 giugno 1982, Locatelli.

Corte di Cassazione, sentenza del 11 luglio 1990, Turcsan Zoltan.

Corte di Cassazione, sentenza del 12 maggio 1998, Alabdullah.

Corte di Cassazione, sentenza del 9 maggio 1977, Capuzzi.

Corte di Cassazione, sentenza del 5 maggio 1986, D'Alpino.

Corte di Cassazione, sentenza del 25 maggio 1987, Sciacca.

Corte di Cassazione, sentenza del 13 maggio 1994, Verdoet.

Corte di Cassazione, sentenza del 7 novembre 1990, Checchini.

Corte di Cassazione, sentenza del 22 novembre 1977, Palermo.

Corte di Cassazione, sentenza del 3 novembre 1986, Richter.

Corte di Cassazione, sentenza del 4 ottobre 1996, Askin.

Corte di Cassazione, sentenza del 16 ottobre 1984, Bianchi.

Corte di Cassazione, sentenza del 14 ottobre 1996, Lounici.

Corte di Cassazione S.U., sentenza del 19 maggio 1984, Carboni.

Corte di Cassazione, Sez. I, sentenza dell'8 aprile 1991, n. 7301.

Corte di Cassazione, sez. I, sentenza del 8 giugno 1987, Drivas.

Corte di Cassazione, sez. I, sentenza del 23 giugno 2020, n. 20987.

Corte di Cassazione, sez. I, sentenza del 14 settembre 1995, n. 4407.

Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza del 14 gennaio 2021, n. 10085.

Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza dell'11 giugno 2020, n. 18352.

Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza del 23 luglio 2020, n. 22818

Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza del 23 luglio 2020, n. 25622.

Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza del 26 ottobre 2020, n. 29860.

Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza del 16 settembre 2020, n. 26214.

Chambre d'accusation di Parigi, sentenza del 29 maggio 1991.

Chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris, decisione del 30 giugno 2004.

Conseil d'Etat, Assemblée du contentieux, sentenza dell'11 marzo 2005, n. 273714- M. B.

Conseil d'Etat, Assemblée, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, sentenza del 15 ottobre 1993.

Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza del 15/05/2020, n. 3099.

Corte costituzionale, sentenza del 25 giugno 1996, n. 223/96.

Corte costituzionale, sentenza 128/87.

Corte costituzionale, sentenza 54/79,

Corte costituzionale, sentenza 223/96.

Corte d'Assise d'appello di Milano, sentenza n.24/93 del 31 marzo 1993.

Corte d'Assise d'appello di Milano, sentenza n. 76 del 13 dicembre 1988.

Corte d'Assise d'appello di Milano-sez. II n. 3/19 Reg. Ordinanze, sentenza del 17 maggio 2018

Corte d'Assise di Milano, sentenza n. 76/88 del 13 dicembre 1988.

Corte d'Assise di Milano, Sez. II, sentenza del 28 giugno 1985.

Cour de cassation, 13 ottobre 2004, ricorso n° 04-84.470, rifiuto del ricorso contro Chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Paris del 30 giugno 2004.

Giudice istruttore di Milano, sentenza del 21 giugno 1980.

Poder Judiciário Tribunal Regional Federal da primeira regiao seção judiciária do distrito federal processo no. 0054466-75.2011.4.01.3400- 20 Vara Federal Brasilia, 26 de fevereiro de 2015 Adverci Rates Mendes de abreu juiza federal titular da 20 Vara/Df.

Supremo Tribunal Federal brasiliano, decisione del 18 novembre 2009.

Supremo Tribunal Federal brasiliano, Governo da Itàlia pede que STF anule ato de Lula que negou extradição de Battisti, 4 febbraio 2011.

Supremo Tribunal Federal brasiliano, ricorso n. 11243, decisione dell'8 giugno 2011.

Supremo Tribunal Federal brasiliano, sentenza del 16 dicembre 2009, pubblicata il 16 aprile 2010.

Supremo Tribunal Federal brasiliano, Sexta-feira, 14 dicembre 2018, Integra da decisão do Ministro Luiz Fux que determinou a prisão de Cesare battisti para fins de extradição.

United States Court of Appeal, decisione nel caso Koskotas c. Roche, 931 F.2d, 1st Cir. 1991.

Altro.

Assemblea generale, risoluzione 45/116 del 14 dicembre 1990.

Codice di procedura penale italiano.

Costituzione brasiliana del 1988.

Costituzione italiana del 1948.

Costituzione francese del 1958.

Decisione quadro del 26 febbraio 2009/299/GAI.

Decisione quadro sul MAE del 13 giugno 2002/584/GAI.

Decreto-legge italiano 15 dicembre 1979, n. 625 convertito con modificazioni nella legge 6 febbraio 1980, n. 15, recanti misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica, in GU n.37 del 7 febbraio 1980.

Decreto legislativo brasiliano n.863 del 9 luglio 1993.

Dichiarazioni di voto del giudice Mendes, disponibile online all'indirizzo <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ext1085GM.pdf>, ultima consultazione 1° luglio 2021.

Dichiarazioni rese negli interrogatori dal pentito Pietro Mutti, dopo l'arresto nel 1982. Disponibili presso l'Archivio del Tribunale di Milano.

Executive Committee Conclusion no. 22 (XXXII) on Protection of Asylum-Seekers in situations of large-scale influx.

Fatone Sante, interrogatorio reso al Giudice istruttore di Milano, 29 giugno 1984.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 29 aprile 2005, n. 98.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 26 luglio 1993, n. 173.

Giacomini Diego, interrogatorio dibattimentale, udienza del 18 ottobre 1988.

Informazioni provenienti dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi dell'Unione europea, Comunicazione della Commissione- Manuale sull'emissione e sull'esecuzione del mandato di arresto europeo, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 2017/C 335/01.

Institut de Droit International, risoluzione "The Activities of National Judges and the International Relations of their State", 1993.

Legge italiana n. 144 del 23 aprile 1991, n. 144.

Legge italiana n. 69 del 22 aprile 2005.

Legge italiana 17 maggio 2014, n. 67.

Legge italiana 22 maggio 1975, n.152 recante disposizioni a tutela dell'ordine pubblico, in GU n. 136 del 24 maggio 1975.

Legge italiana 29 maggio 1982, n. 304, in GU n. 149 del 2 giugno 1982.

Lettera di Cesare Battisti al Supremo Tribunale federale del 28 febbraio 2009.
Reperibile all'indirizzo <http://www.vuotoaperdere.org/articoli/Articolo.asp?ArtID=130>.

Manuale dell'Alto Commissario dell'ONU per i Rifugiati (UNHCR).

Memeo Giuseppe, interrogatorio reso al Giudice istruttore di Milano da Giuseppe Memeo in data 21/6/80.

Mitterrand François, Discorso al *Palais des sports* di Rennes, 1° febbraio 1985.

Nota do governo brasileiro sobre o cidadão italiano Cesare Battisti, 31 dicembre 2010.

Proletari armati per il comunismo, volantino intitolato “Contro i medici sbirri di Stato. Liberiamoci delle catene della galera e del lavoro”, 1978.

Regio decreto del 30 gennaio 1941, n. 12.

Regio decreto del 30 giugno 1870 n. 5726.

Volantini delle Brigate rosse del 1978, tratti da “Contro informazione” n. 11 del 12 luglio 1978. Disponibili all’indirizzo

<http://www.bibliotecamarxista.org/autori/brigade%20rosse.htm>.

Riassunto in inglese.

This work aims to analyse the extradition case of Cesare Battisti, according to international and regional extradition law. The work is structured as follows. The first chapter describes the story of Cesare Battisti, including his terroristic activities. In addition to this, the first chapter shows a reconstruction of the time Battisti spent abroad, protected by France and Brazil. The second chapter analyses the international and regional law about extradition from a general perspective, considering some of the most important sources, like treaties and the European arrest warrant. To conclude, the third and last chapter examines the “Battisti case” in light of the international and regional law about extradition exposed in the precedent chapter. The purpose of this final chapter is to understand whether what Brazil and France did could be judged as legitimate from a legal perspective. Different sources, such as monographies, academic articles, or treaties, have been used to write this work. Below a more detailed description of each chapter.

Cesare Battisti is one of the best-known Italian terrorists from the “Years of Lead”, a member of the terrorist group “Proletari Armati per il Comunismo” (PAC). Battisti was born on 18th December of 1954, in Cisterna di Latina and his terroristic activity developed during the 70s in Italy. In 1977, during his imprisonment in Udine’s prison, Battisti met the man who will introduce him to the left-wing terrorist ideology: Arrigo Cavallina, ideologist of PAC. His adherence to PAC happened between February and March 1978. After many offences committed in a short time, Battisti was arrested in 1979 and taken to the prison of Frosinone. After this moment, a long judicial affair started, ending with a condemnation of Battisti for murder and other crimes. Along with the judicial affair, there is even a more complicated political and diplomatic affair, consisting of Italy committed obtaining Battisti’s extradition, as after his first sentencing, Battisti escaped in France and then in Brazil. The so-called “political” offences are the basis of the long diplomatic case that ended only in 2019. Battisti committed nine crimes between April 1978 and April 1979. The first of the crimes contested to Battisti is a robbery committed by PAC in Verona, in a postal office, for which the Corte d’Assise of Milan condemned Battisti in 1988. After that crime, it is important to remember the injury of Giorgio Rossanigo and the injury of Diego Fava. However, because of the absence of proof against Battisti, he was not sentenced for this crime. In contrast to Rossanigo and Fava’s cases, Battisti was condemned for a robbery at a supermarket in Verona and the murder of a marshal, Antonio Sartoro, during the morning of 6th June 1978. In addition, between the 24th and the 25th of October 1978, PAC injured Arturo Nigro, for which the judges of Milan

condemned Battisti. A year later, a robbery in a gun shop of Bergamo was organized and, during the afternoon of 16th February 1979, PAC committed two different operations during which Lino Sabbadin and Pier Luigi Torreggiani lost their lives. Battisti was convicted for both murders. Thereafter, PAC murdered a DIGOS agent, Diego Campagna, and again Battisti was condemned for this crime. In June 1979, Battisti was found by the police and arrested. In May 1981, the Corte d'assise of Milan sentenced Battisti to 13 years of imprisonment. Between the first-degree trial and the appeal process, on 4th October 1981 Battisti, who was imprisoned in Frosinone, escaped abroad and, since then, his abscond began. Many arrest warrants were issued in 1982 and 1983. The terrorist was condemned *in absentia* by the Italian justice, which has sentenced Battisti to life imprisonment. At the end of 1990 Battisti escaped in France, probably attracted by Mitterrand doctrine, which ensured refuge to individuals related to the Italian “Years of Lead”. He remained in France until 2003. In 1991, our Country sent a first extradition request for Battisti to France, under the terms of the European Convention of extradition of 13 December 1957. France responded negatively to this request. Mitterrand doctrine officially stopped being in force in 2005, when the juridical validity of the doctrine was denied, and France authorised the extradition of Battisti. The extradition was granted on 30th June 2004, but Battisti became fugitive again in August, escaping in Brazil, where he will be arrested in 2007 by Brazilian police in Copacabana. On 24th March of the same year, Italy asked for Battisti’s extradition, under the terms of the bilateral Treaty of 1989. After a while, extradition was approved by the Attorney General’s office of Brazil. Anyway, the final decision had to be taken by Supremo Tribunal Federal, who ordered Battisti’s extradition on 18th November 2009. However, the Tribunal also decided that the final decision had to be taken by the President of Brazil. Luiz Inácio Lula da Silva, President of Brazil, on 31st December 2010 announced his refusal to the extradition of Battisti in Italy. In September 2017 Italy, after the inauguration of the conservative president of Brazil Michel Temer, sent a new request of extradition for the terrorist, who in October 2017 will try to escape in Bolivia. On 4th October, Battisti was arrested in Corumbà. On 13th December Luiz Fux, judge of Supremo Tribunal Federal, ordered to maintain the arrest of Battisti to complete the extradition process to Italy. The extradition could be granted only by the president of Brazil Temer, who signed the extradition decree the day after. In the meanwhile, Battisti became a fugitive again. He remained a fugitive until on 12th January 2019 he was arrested in Santa Cruz (Bolivia). The Bolivian Government decided to expel Battisti to Italy, where he was transferred on 14th January.

Once he arrived in Italy, Battisti was taken to prison. On 25th March 2019, Battisti admitted his responsibility in the crimes for which he was condemned for the first time.

As for extradition, it is worth noting that extradition is an instrument of international criminal cooperation, that consists of a procedure by which a State (requested) delivers defendants or condemned who are in its territory to the State (requesting) that has more interest in punishing the guilty person. This procedure aims to ensure physical presence in the domain of requesting State and to make possible the instauration of a process against the defendant or the imprisonment of the condemned. In the Italian juridical system, extradition is regulated by international sources, internal constitutional sources, and ordinary internal sources. In international law, extradition is mainly regulated by international treaties and is considered an expression of national sovereignty. Extradition is regulated both by bilateral treaties and multilateral treaties adopted at regional level. At universal level, an organic discipline doesn't exist.

However, we can find substantial conditions and limits to extradition generally accepted. Between the conditions of extradition, there is the physical presence of the wanted person in the territory of the requested State and it is also necessary that the wanted person is a defendant or condemned in the requesting State of severe crimes. Between the limits to extradition, the extradition is denied for the crimes that, in the requesting State, are punished by death sentence and for the rule *ne bis in idem*. Between multilateral treaties adopted at the regional level, regarding the theme of extradition, there is the European Convention on extradition of Paris, adopted on 13th December 1957 by the Council of Europe. The Convention entered into force on 18th April 1960. Currently, the Convention has been ratified by 47 members of the Council of Europe and by Israel, Republic of Korea and South Africa. The Convention binds both France and Italy. The short preamble of the Convention states the objectives of the Convention, which are "to achieve a greater unity between its members". To do so, Parties believe "that this purpose can be attained by the conclusion of agreements and by common action in legal matters; considering that the acceptance of uniform rules with regard to extradition is likely to assist this work of unification". The first article of the Conventions states the obligation for every Party to extradite. However, article 3, first subparagraph of the Convention states: "Extradition shall not be granted if the offence in respect of which it is requested is regarded by the requested Party as a political offence or as an offence connected with a political offence". Consequently, the article does not define what a political offence is. The lack of a definition of political offence in the Treaty is particularly important for our

research, since France refused to extradite Battisti because they judged his offences as political. This lack gives much freedom in action to the Parties. The European Convention on the suppression of terrorism was adopted by the Council of Europe on the 27th January 1977 in Strasburg and entered into force on 4th August 1978. The Convention contains some regulations that facilitate the extradition of terrorists and specifies some of the concepts contained in the Convention of 1957. The preamble of the Treaty states the purpose of the Treaty, which is to ensure the punishment of people who committed acts of terrorism and to facilitate their extradition. To facilitate the extradition of terrorists, the Parties promise to not consider any offences as political, with some exceptions. These exceptions are stated in article 5, which says that if the requested Party has serious reasons to believe that the extradition request has the objective “of prosecuting or punishing a person on account of his race, religion, nationality or political opinion, or that that person's position may be prejudiced for any of these reasons” there is no obligation to extradite. The ban of considering some offences as political shows the international want to remove the “classic” provision of refusing extradition for political offences. The Convention relating to extradition between the Member States of the European Union was adopted in Dublin on 27th September 1996. The preamble of the Treaty states that the objective of the Convention is to realise the collaboration between the member states of the EU about extradition. Particularly important for this work is article 5, which prohibits the Parties to consider as political the offences for which the extradition is requested. On the other side, the Convention, in the second paragraph of the same article, provides an exception to this rule and introduces the possibility for member States to limit the application of this ban only in relation to some crimes. The European arrest warrant was introduced in European Union during the last decade of the 20th Century, to replace the traditional extradition procedure. The European arrest warrant became functional from 1st January 2004, as specified in article 31 of Framework Decision of 13th June 2002/584/GAI. It introduced some news about extradition between the Member States of the European Union. The European arrest warrant is a judicial decision issued by a Member State and performed in another Member State. The European arrest warrant replaced the EU traditional system of extradition, with an easier and faster process, but in 2004 Battisti left France to reach Brazil.

Italy and Brazil signed a bilateral Treaty on extradition on 17th October 1989. The Treaty entered into force on 1st August 1993. The Treaty obliges Member States to bring requested people to the requesting Party in order to facilitate the penal action against the

person. However, the Treaty also introduced the ban to extradite a person who committed, in the Requested Party's opinion, a political offence without explaining what a political offence is. This lack involves what has already been explained for the Convention of 1957.

In Chapter 3, we verify if the French behaviour in the Battisti case was compliant with international and regional law regarding extradition. For this purpose, it is worth remembering that during Battisti's stay in France (1990-2004), France was part of the following conventions: the European Convention of extradition of 1957; the European Convention on the suppression of terrorism of 1977 and the Convention relating to extradition between the Member States of the European Union of 1996. French Court decreed the denial of Battisti's extradition without referring to any of these treaties. It is worth noting that, while the Convention of 1957 gives much discretion to the requested State in qualifying an offence as political, the Convention of 1977 recognises many limits to this discretion. In any case, even if it is clear the ban of extradition for political offences contained in article 3 of the Convention and that the valuation of an offence as political lies with the requested Party, it is important to underline how a similar decision should not be taken without analysing the legal and factual background of the specific case. This is something that the Mitterrand doctrine did not do. In addition to this, France was already, at the material time, a Party of the European Convention on the suppression of terrorism of 1977 that modifies the Convention of 1957 and makes an obligation for the Parties to not consider as political some categories of offences. The French behaviour made a radical change after the starting of Chirac's presidency, that supported extradition. The *Chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris* valued Battisti's extradition as necessary. The Court underlined as the failure to extradite Battisti wasn't juridically founded.

Regarding the controversy with Brazil, on 14th January 2009 Tarso Genro, then minister of justice in Brazil, granted the status of political refugee to Battisti, saying that if he was taken to Italy, he would have been the victim of persecutions. The minister's decision that granted the status of political refugee to the terrorist appears controversial and was later cancelled by Supremo Tribunal Federal. To verify the legitimacy of the attribution of the status of political refugee to Battisti, it is important to analyse the Convention of Geneve of 1951 on the status of refugee, which states that, to recognise the asylum seeker as refugee, it is necessary to prove that the fear of persecution is "well-founded". On this matter, the Supremo Tribunal Federal stated that there were not any

proof of risk. Also, the Brazilian behaviour seems to be in contrast with what the Bilateral Treaty of 1989 provides. In this regard, it is necessary to remember that the President of Brazil refused the extradition of Battisti on the basis of article 3, paragraph e) and f), of the Treaty, for which extradition is not allowed if “the fact for which extradition is required is considered by the requested Party as political” and if “the requested Party has serious reasons to believe that the requested person will be victim of persecutions and discriminations for racial, religious, sexual, of nationality or of language reasons or for its political opinions”. According to the official position of the Brazilian Government, by conceding the extradition, Battisti would have been the victim of a serious risk. Referring to the categorisation of the political offence, we must remember that even if the requested Party has wide discretion in considering an offence as political, international jurisprudence and practice generally consider political only the offences against a State or its institutions and not the offences against common citizens, as the ones committed by Battisti. Consequently, the Brazilian refusal of extradition is based neither on the Treaty nor on the international practice about extradition. It is worth noting that the Italian Government immediately sent a request for extradition based on the European Convention of 1957. Still, it seems that the Italian request could have been more well-founded if it was based on the European Convention on the suppression of terrorism of 1977 or on the European Convention of 1996 that limits the qualification of an offence as political. For what concerns the failure of Battisti’s extradition from Brazil, Italy’s margin of action against Brazil’s decision appears to be more limited.

To conclude, the “Battisti case” clearly shows how the extradition system in force until the early 2000s was characterised by many limits, with severe consequences on the process of extradition. Certainly, in 2004, the introduction of the European warrant arrest improved the situation between European countries. It also showed how the theme of extradition is adjusted by bilateral and multilateral treaties, making it impossible to make a general analysis of extradition and giving the Parties much freedom. For this reason, it could be helpful to approve, in the international community, a universal international Treaty on extradition, like UN General Assembly tried to do in 1990. This Treaty would be helpful to limit the decision-making autonomy of the Parties. Also, decisions on extradition are influenced by the political decisions of States. Therefore, it is desirable to introduce in multilateral and bilateral Treaties dispute settlement systems that may arise in connection with the Treaty.