

Cass., sez. VI, C.c. 28 dicembre 2016, (dep. 4 gennaio 2017), n. 386 – Pres. Conti – Rel. Calvanese – P.m. Lori (concl. diff.)

Rapporti giurisdizionali con autorità straniera – Estradizione – Motivi di rifiuto – Poteri del Ministro della Giustizia

In tema di estradizione per l'estero, la valutazione compiuta dalla autorità giudiziaria concerne esclusivamente la legale possibilità della estradizione passiva, esulando dalle sue attribuzioni ogni valutazione di opportunità, che rientra, invece, nell'esclusiva sfera di competenza del Ministro della Giustizia (in applicazione di tale principio, la Suprema Corte ha affermato che non spetta all'autorità giudiziaria, ma al Ministro della Giustizia, la decisione sul rigetto della richiesta di estradizione se in relazione ai fatti per i quali è stata formulata sussiste la giurisdizione italiana ovvero se l'estradando è cittadino italiano).

App. Venezia, Ud. 8 febbraio 2017, (dep. 22 febbraio 2017) – Pres. Termini – Rel. Medici

La Corte d'appello può rifiutare l'extradizione se in relazione ai fatti per i quali è stata richiesta sussiste la giurisdizione italiana ovvero se la persona richiesta in consegna è cittadino italiano.

I testi integrali delle sentenze sono accessibili sul sito della rivista.

Appunti sul ruolo del Ministro della giustizia nel procedimento di estradizione

1. Le vicende processuali: sintesi.

Il Brasile ha chiesto all'Italia l'extradizione di due cittadini italiani, destinatari di provvedimenti restrittivi della libertà personale perché ritenuti responsabili, in concorso tra loro, dei reati di lesioni, minacce e maltrattamenti. I reati sarebbero stati commessi in Italia e in Brasile tra il 2009 e il 2010 e hanno destato le attenzioni delle autorità giudiziarie di entrambi gli Stati.

Le richieste di estradizione, tuttavia, hanno seguito due distinti *iter*.

In un primo procedimento, la Corte d'appello di Venezia si era espressa in senso favorevole all'extradizione e la Suprema Corte, chiamata a pronunciarsi su tale sentenza, ha condiviso la statuizione, precisando, in risposta ai motivi di ricorso, che le doglianze attinenti alla possibilità di rifiutare la consegna in ragione della cittadinanza italiana dell'estradando e della commissione in Italia dei reati per i quali era stata inoltrata la richiesta di consegna sono materia rimessa alla valutazione del Ministro della Giustizia.

Successivamente, proprio per tali ragioni, il Ministro ha deciso di negare l'extradizione.

Preso atto di tale conclusione, la Corte d'appello di Venezia, che nelle more era stata chiamata a pronunciarsi in un altro procedimento sulla posizione del secondo soggetto, ha rigettato la richiesta, affermando che la nazionalità italiana e il *locus commissi delicti* ostavano a una decisione favorevole.

Le decisioni annotate attirano l'attenzione su tre tematiche: in prima battuta, su alcuni casi di rifiuto dell'extradizione; in seconda battuta, sul riparto di competenze tra l'autorità giudiziaria e il potere esecutivo nelle dinamiche di cooperazione internazionale; infine, sulla possibilità di intravedere nuovi significati da attribuire al ruolo che il Ministro svolge una volta conclusa la fase di garanzia giurisdizionale.

2. I profili di interesse: i motivi di rifiuto dell'extradizione.

Tra i motivi che consentono di rigettare una richiesta di estradizione, viene in rilievo, innanzitutto, quello che opera qualora la persona sia cittadino dello Stato al quale si chiede di prestare la propria cooperazione. Si tratta di una clausola che, sebbene animata da finalità che sono andate mutando con il passare del tempo, rappresenta una costante dei trattati che disciplinano la materia: se nella originaria concezione dell'istituto era una previsione che ribadiva la sovranità dello Stato, tanto nei rapporti internazionali che nei riguardi del singolo, con l'affinarsi e l'intensificarsi dei legami interstatuali ha iniziato a tutelare anche diverse esigenze, non ultima, quella di garantire la finalità rieducativa della pena (sul punto, sia consentito il rinvio a COLAIACOVO, *osservazioni* a Cass., sez. VI, 17 luglio 2014, n. 43170, in *Cass. pen.*, 2015, 1933).

Anche nella facoltà di rifiutare la consegna qualora i fatti siano stati commessi nel territorio dello Stato estradante si può scorgere l'influenza delle più risalenti concezioni dell'istituto, in base alle quali sono preminenti le prerogative e le esigenze della giustizia nazionale su quelle degli altri ordinamenti (sul punto, CHIAVARIO, *Manuale dell'extradizione e del mandato di arresto europeo*, Torino, 2013, 72).

Questi particolari ingranaggi del congegno estradizionale sono mossi prevalentemente da istanze di carattere politico, come testimonia il fatto che la decisione sul punto è rimessa al Ministro della Giustizia e non all'autorità giudiziaria (in questo senso, *ex plurimis*, sul tema della cittadinanza, Cass., sez. VI, 17 luglio 2014, n. 43170, cit.; sulla giurisdizione italiana, Cass., sez. VI, 25 gennaio 2012, n. 9119, in *C.E.D. Cass.*, n. 252040).

3. (segue) Il ruolo del Ministro della Giustizia.

La conclusione del paragrafo precedente introduce il secondo tema di indagine, relativo al ruolo che il Ministro della Giustizia svolge sulla base di un assetto normativo che appare immutato, nonostante l'avvicinarsi dei codici (l'attuale ripartizione dei poteri è sostanzialmente identica a quella del Codice Rocco, che, a sua volta, recepiva le impostazioni del Codice Finocchiaro Aprile e del Codice Zanardelli; su questa continuità, in tono critico, RANALDI, *Il procedimento di estradizione passiva*, Torino, 2012, 55 e ss.).

Tale attribuzione consente, innanzitutto, di ribadire che l'extradizione è un istituto nel quale il Ministro svolge funzioni di assoluta importanza. In questo contesto, infatti, ad adempimenti di carattere burocratico (ricezione e trasmissione degli atti, raccordo con l'autorità straniera *et similia*, sui quali, RANALDI, *Il procedimento*, cit., 157 e ss.), si affiancano altre prerogative molto significative e incisive: si pensi, fra tutte, al potere di richiedere l'applicazione di una misura coercitiva nei confronti della persona richiesta in consegna, ai sensi del primo comma dell'art. 714 c.p.p. o del terzo comma dell'art. 704 c.p.p., o anche in attesa che pervenga la richiesta di estradizione, ai sensi dell'art. 715 c.p.p. (sul punto, per letture critiche delle previsioni, MARZADURI, *Libertà personale e garanzie giurisdizionali nel procedimento di estradizione passiva*, Milano, 1993, 217 e ss., nonché SPANGHER - MARRANDOLA - GARUTI - KALB, *Procedura penale – Teoria e pratica del processo*, vol. IV, Torino, 2015, 955) ovvero alla possibilità, pur nel rispetto delle indicazioni contenute nell'art. 697 c.p.p., di dare precedenza a uno Stato piuttosto che ad un altro nel concorso di più richieste di estradizione (sul punto, MARCHETTI, sub *art. 697*, in *Commento al nuovo codice di procedura penale*, vol. VI, Torino, 1991, 695). La latitudine di questi poteri, d'altro canto, si manifesta in tutta la sua ampiezza nella clausola generale contenuta nel terzo comma dell'art. 699 c.p.p., che consente al Ministro di apporre alla decisione favorevole all'extradizione ogni altra condizione ritenuta opportuna.

La discrezionalità del Ministro incontra un limite invalicabile, tuttavia, nella decisione negativa della Corte d'appello: se, infatti, potrà negare l'extradizione anche qualora la Corte d'appello si sia espressa in senso favorevole, non avrà analogo potere nella speculare situazione in cui la Corte d'appello non abbia ravvisato i presupposti per concedere l'extradizione (CHIAVARIO, *Manuale*, cit., 119).

Questo riparto di competenze emerge con nitidezza nella decisione della Suprema Corte che, dopo aver esaminato il “fondamento probatorio dell'extradizione” (ossia la verifica circa la sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza; anche sul tema, sia consentito, per ulteriori richiami, il rinvio a COLAIACOVO, *osservazioni*, cit., 1935), si arresta nel momento in cui le censure del ricorrente toccano i temi affidati alla valutazione dell'autorità politica. In tal modo, la Suprema Corte si allinea alla pacifica interpretazione giurisprudenziale secondo la quale la valutazione compiuta dalla autorità giudiziaria concerne esclusivamente la legale possibilità della estradizione passiva, esulando dalle sue attribuzioni ogni valutazione di opportunità, che rientra, invece, nell'esclusiva sfera di competenza del Ministro della Giustizia (Cass., sez. VI, 12 giugno 2008, n. 26587, in *C.E.D. Cass.*, n. 240570).

4. Considerazioni conclusive.

Alla luce di questa sintetica ricostruzione, si può concludere con alcune considerazioni.

La prima attiene al significato che, attualmente, potrebbe essere attribuito al ruolo del Ministro della giustizia.

Se nel corso degli anni l'architettura legislativa non è mutata, non per questo si deve ritenere che le stesse previsioni, insieme alle tradizionali esigenze di tutela delle ragioni politiche dello Stato, non possano anche proteggere la persona richiesta in consegna.

In questa ottica, conviene muovere da una osservazione preliminare: l'estraddando nelle dinamiche di cooperazione è stato tradizionalmente collocato in una posizione di assoluta soggezione, poiché nei rapporti tra Stati tanto l'accoglimento della richiesta di consegna (consegna che, peraltro, poteva anche essere offerta spontaneamente), che il rigetto di questa assumevano un significato ben preciso nella cura delle relazioni diplomatiche, alle quali era subordinata la sorte della persona.

Tuttavia, una rilettura di tale approccio suggerisce di ricercare un diverso punto di equilibrio tra i contrapposti interessi. In altri termini, nell'economia del giudizio del Ministro, la cura delle questioni di carattere politico non dovrebbe avere carattere di preminenza assoluta, ma dovrebbe essere temperata con le differenti esigenze dell'estraddando.

Per restare nel solco tracciato dalla decisione in rassegna, si potrebbe ipotizzare che, nell'assumere le proprie determinazioni circa l'opportunità di rifiutare la consegna del cittadino, il Ministro valuti non solo le implicazioni politiche, ma anche le esigenze del singolo, soprattutto quelle derivanti dalla necessità di non sradicare la persona dal suo contesto sociale, familiare e lavorativo per l'esecuzione della pena in un sistema straniero.

Allo stesso modo, anche la valutazione sulla giurisdizione potrebbe essere ispirata non soltanto da esigenze di carattere pubblicistico, ma anche dalla differente finalità di consentire all'estraddando di esercitare più efficacemente il diritto di difesa.

In altre parole, pur nella preminenza degli interessi nazionali, non appare impossibile ipotizzare che al Ministro sia affidato anche il ruolo di garante dei diritti dell'estraddando, in tutte quelle situazioni che non rientrano nel perimetro della garanzia giurisdizionale o nel caso di estradizione extraconvenzionale o qualora l'estraddando stesso abbia eliminato la garanzia giurisdizionale prestando il proprio consenso.

Indubbiamente, a differenza di quanto avviene nel sistema del mandato di arresto europeo o, più in generale, nel contesto della cooperazione giudiziaria nell'Unione Europea, per soddisfare simili finalità si incontreranno difficoltà maggiori sotto il profilo procedimentale e sostanziale.

Ad esempio, se nei rapporti tra Stati membri dell'Unione Europea è l'autorità giudiziaria che può procedere al riconoscimento della sentenza provvedendo contestualmente alla sua esecuzione, nel sistema estradizionale non è sufficiente che il Ministro rifiuti la consegna, ma è necessario anche attivare, se possibile, il procedimento per il riconoscimento della sentenza straniera (in questo senso, Cass., sez. VI, 24 novembre 2015, n. 7750, in *C.E.D. Cass.*, n. 266125).

Sotto altro aspetto e in chiave critica, un passaggio della sentenza della Corte d'appello di Venezia merita di essere esaminato.

La Corte distrettuale, infatti, dopo aver preso atto della decisione negativa assunta dal Ministro nel caso precedente, ha dichiarato l'insussistenza delle condizioni per l'accoglimento della richiesta di estradizione anche nel secondo procedimento. Tuttavia, tale conclusione, benché ispirata da esigenze di economia processuale e tutela del singolo, non appare coerente con l'impianto legislativo e con la costante giurisprudenza secondo la quale il giudizio sul punto è rimesso al Ministro.

Un'ultima osservazione, infine, attiene alla statuizione della Corte veneziana sulla nozione di pendenza del procedimento per gli stessi fatti.

Qui la sentenza, ispirata dai medesimi intenti che hanno giustificato l'altra statuizione, ritiene sufficiente la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, così ponendosi in contrasto con il costante insegnamento che pretende, invece, che sia stata esercitata l'azione penale ovvero quella cautelare (in questo senso, *ex plurimis*, Cass. sez. VI, 18 settembre 2008, n. 38850, in *C.E.D. Cass.*, n. 241262).

GUIDO COLAIACOVO

