

# NOVITÀ SOVRANAZIONALI

## SUPRANATIONAL NEWS

di *Valentina Vasta*

### GLI ACCORDI DI ESTRADIZIONE E DI ASSISTENZA GIUDIZIARIA TRA L'ITALIA E GLI EMIRATI ARABI UNITI

Con la l. 11 ottobre 2018, n. 125 (*Gazz. uff.*, 30 ottobre 2018, n. 252) il Parlamento ha autorizzato la ratifica e l'esecuzione del Trattato di estradizione – con il relativo scambio di note del 27 novembre 2017 e del 17 gennaio 2018 – e del Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale tra l'Italia e gli Emirati Arabi Uniti, conclusi entrambi ad Abu Dhabi, il 16 settembre 2015.

Tali Accordi avviano «un processo di sviluppo estremamente significativo dei rapporti italo-emiratini», con l'obiettivo di porre in essere «una stretta e incisiva collaborazione tra i due Paesi nel campo della cooperazione giudiziaria penale», imposta «da sempre più frequenti ed estesi rapporti tra i due Stati in molteplici settori», che recano «inevitabilmente con sé anche lo sviluppo di fenomeni criminali» (cfr. *Relazione illustrativa, Camera dei deputati-Disegno di legge n. 344*, p. 2 e 4).

### IL TRATTATO DI ESTRADIZIONE TRA ITALIA ED EMIRATI ARABI UNITI

Come si legge nel preambolo, con il Trattato di estradizione gli Stati firmatari desiderano «promuovere un'efficace cooperazione tra i loro due Paesi con l'intento di reprimere la criminalità sulla base del reciproco rispetto della sovranità, dell'uguaglianza e del mutuo vantaggio».

Il Trattato, composto da 24 articoli, entrerà in vigore a decorrere dal trentesimo giorno successivo allo scambio degli strumenti di ratifica e si applicherà alle domande di estradizione presentate successivamente a tale data, anche se relative a reati commessi prima della sua entrata in vigore (art. 24).

Qualsiasi controversia sull'interpretazione o l'applicazione del Trattato dovrà essere risolta tramite consultazioni per via diplomatica (art. 23).

In ogni caso, le disposizioni contenute nel presente Atto non risultano incompatibili con altri Accordi in materia di estradizione a cui entrambe le Parti hanno aderito (art. 21).

L'art. 1 definisce il dovere reciproco di estradizione in capo a ciascuna Parte, ove l'altra ne faccia richiesta, delle persone che si trovino all'interno del proprio territorio e siano ricercate dalle Autorità giudiziarie dell'altro Stato, per sottoporle a procedimento penale o eseguire una condanna definitiva a pena detentiva o altro provvedimento privativo della libertà personale.

L'extradizione può essere concessa purché sia rispettata la c.d. clausola di “doppia incriminazione”, ossia è necessario che il fatto costituisca reato in entrambi gli ordinamenti, senza che, a tal fine, rilevi la sua diversa qualificazione o denominazione giuridica nelle legislazioni nazionali (art. 2, par. 2). In ambito fiscale, tuttavia, l'extradizione è possibile anche nel caso di differenti discipline interne in materia di tasse, imposte, dazi e cambi (art. 2, par. 3).

È necessario, nel caso di estradizione processuale, che il reato per cui si procede sia punito, in entrambi gli Stati, con la pena detentiva non inferiore ad un anno (art. 2, par. 1, lett. a); nel caso di estradizione esecutiva, che la durata della pena o della restrizione della libertà personale sia, al momento della presentazione della richiesta, di almeno sei mesi (art. 2, par. 1, lett. b).

Ferma restando la previsione bilaterale del fatto, laddove la richiesta di estradizione riguardi più reati è sufficiente che per uno solo di essi siano rispettati i limiti fissati dall'art. 2, par. 1.

Se, invece, la domanda di estradizione ha ad oggetto un reato commesso al di fuori dello Stato richiedente, essa è concessa purché la legge dello Stato richiesto preveda la competenza dell'Autorità nazionale per un reato della stessa natura commesso al di fuori del suo territorio (art. 2, par. 4).

Il Trattato, rispettivamente agli articoli 3 e 4, distingue tra motivi di rifiuto obbligatori e facoltativi alla domanda di estradizione.

Nella prima categoria, in base all'art. 3, rientrano, in linea con i principi ormai consolidatisi nelle discipline pattizie internazionali (cfr. *Relazione illustrativa, Camera dei deputati-Disegno di legge*, n. 344, p. 2), i casi in cui: si proceda o si sia proceduto per reati di natura politica – tra i quali non rientrano quelli di terrorismo e, per gli Emirati Arabi Uniti, quelli di aggressione contro il Presidente dello Stato o del suo vice o contro il Capo del governo o un componente del Consiglio Supremo, o loro familiari, per l'Italia, quelli di omicidio o contro la vita, l'integrità fisica o la libertà di un Capo di Stato o di Governo o loro familiari, ed, infine, qualsiasi altro reato non considerato tale da trattati, convenzioni o accordi di cui sono parte gli Stati contraenti – (lett. *a*) o per un reato esclusivamente militare, nell'ordinamento dello Stato richiesto (lett. *i*); vi siano fondati motivi per ritenere che l'estradando possa essere perseguito o punito per ragioni di razza, sesso, religione, condizione sociale, nazionalità o opinioni politiche o che la sua posizione nel processo penale possa essere pregiudicata per uno di tali motivi (c.d. clausola di non discriminazione) (lett. *b*); l'accoglimento della domanda di estradizione da parte dello Stato richiesto potrebbe comprometterne la sovranità, la sicurezza, l'ordine pubblico, o altri suoi interessi essenziali, ovvero causare conseguenze contrastanti con i principi fondamentali dell'ordinamento (lett. *k*).

Inoltre, la domanda di estradizione deve essere rifiutata se: la persona richiesta è già stata giudicata in via definitiva nello Stato richiesto (divieto di *bis in idem*) (lett. *g*); sia intervenuta la prescrizione del reato o della pena (lett. *h*); vi siano fondati motivi per ritenere che l'estradando sia stato o possa essere sottoposto a tortura o ad un trattamento crudele, inumano o degradante, ovvero ad un procedimento penale che non assicuri il rispetto dei diritti fondamentali di difesa (lett. *e*); le Autorità dello Stato richiedente abbiano emesso la sentenza in contumacia, quando la persona richiesta non sia stata sufficientemente informata del processo a suo carico, con la possibilità di predisporre la sua difesa, senza che sia prevista, per tali ipotesi, la possibilità che sia celebrato un nuovo processo in sua presenza (lett. *f*); lo Stato richiesto abbia concesso asilo politico all'estradando (lett. *j*).

Costituisce, infine, un motivo di rifiuto obbligatorio il fatto che per il reato per il quale viene richiesta l'extradizione sia prevista, nello Stato richiedente, una pena vietata in quello richiesto (lett. *c*), oppure sia punito con la pena di morte nel primo e non nel secondo, salvo che la stessa non sia stata inflitta o, se inflitta, la Parte richiedente si impegni a non eseguirla (lett. *d*). Tale ultima disposizione è stata oggetto di uno scambio di note interpretativo tra l'Ambasciata d'Italia in Abu Dhabi e il Ministero degli affari esteri e della cooperazione (MOFAIC) degli Emirati Arabi Uniti, in esito al quale i Governi hanno concordato che «qualora la pena di morte sia stata inflitta, l'extradizione potrà essere concessa solo se la parte richiedente ha adottato una decisione irrevocabile che commuti la pena di morte in una pena diversa, nel pieno rispetto della legge della parte richiesta». L'art. 3, par. 1, lett. *b*), così interpretato risulta essere conforme alla previsione contenuta nell'art. 698, comma 2, c.p.p., come sostituito dall'art. 5, comma 1, della l. 21 luglio 2016, n. 149 (cfr. *Analisi tecnico-normativa, Camera dei deputati-Disegno di legge*, n. 344, p. 16).

I motivi di rifiuto facoltativo, ai sensi dell'art. 4, riguardano i casi in cui, per il medesimo reato per cui l'extradizione è stata domandata, penda, o sarà avviato, un procedimento penale nei confronti della persona richiesta (lett. *a*), e sussistano motivi di carattere umanitario che, valutate l'età e le condizioni di salute dell'estradando, risultino incompatibili con l'accoglimento della domanda di estradizione, tenuto conto della gravità del reato e degli interessi dello Stato richiedente (lett. *b*).

Ai sensi dell'art. 5, la Parte richiesta può, altresì, rifiutare la consegna del proprio cittadino. In tali ipotesi, sottopone la persona richiesta a procedimento penale, in conformità al diritto interno e su domanda dello Stato di emissione, fornendogli le relative informazioni rispetto alle attività svolte.

La domanda di estradizione deve essere formulata per iscritto, nella lingua dello Stato richiedente, accompagnata da una traduzione nella lingua di quello richiesto o in inglese (art. 7, par. 3) e inviata per via diplomatica tramite le Autorità centrali, che l'art. 6 individua, per entrambe le Parti, nel Ministero della giustizia. La stessa, ai sensi dell'art. 7, par. 1, deve contenere: l'indicazione dell'Autorità richiedente; i dati anagrafici e le altre informazioni che servono ad indentificare la persona richiesta; la descrizione dei fatti oggetto della domanda; copia certificata del testo delle disposizioni di legge che qualificano il fatto come reato, prevedono il relativo trattamento sanzionatorio e disciplinano il regime della prescrizione; copia dell'ordinanza che applica le misure cautelari (in caso di estradizione processuale) e della sentenza di condanna e dell'ordine di esecuzione, con indicazione della pena inflitta e di quella residua da scontare (in caso di estradizione esecutiva).

Lo Stato di esecuzione può richiedere informazioni supplementari che devono essere fornite entro i successivi quarantacinque giorni, decorsi i quali la domanda di estradizione si intende rinunciata, ferma restando la facoltà di reiterare la richiesta per la medesima persona e per il medesimo reato (art. 8).

La decisione è adottata dalle Autorità dello Stato richiesto in conformità al diritto interno e deve essere prontamente comunicata alla Parte richiedente, anche nel caso di mancato accoglimento, con specifica indicazione dei motivi di rifiuto (art. 9).

In presenza di domande concorrenti nei confronti della medesima persona, provenienti da una Parte contraente e da Paesi terzi, per lo stesso o diversi reati, lo Stato richiesto dovrà decidere a quale dare esecuzione, valutati: la sussistenza di una convenzione in materia di estradizione; la gravità dei reati; il tempo e il luogo di commissione del fatto; la nazionalità e la residenza abituale dell'estradando; la data di presentazione delle relative richieste (art. 13).

All'art. 12, il Trattato prevede, inoltre, che nei casi di urgenza possa essere avanzata richiesta di arresto provvisorio – contenente le informazioni di cui all'art. 7, par. 1 – tramite le Autorità centrali o INTERPOL, unitamente alla dichiarazione che verrà successivamente presentata formale domanda di estradizione. La parte richiesta adotta le relative misure coercitive necessarie ad assicurare la custodia della persona richiesta (art. 12, par. 3). Le stesse, tuttavia, perderanno efficacia se la relativa domanda di estradizione non perverrà entro quarantacinque giorni – prorogabili di ulteriori quindici giorni su istanza della Parte richiedente – dall'arresto (art. 12, par. 4). Anche in tal caso, potrà comunque essere concessa l'extradizione nei confronti della medesima persona e per il medesimo reato, laddove venga presentata la relativa richiesta in conformità alle disposizioni del presente Trattato (art. 12, par. 5).

L'extradizione può essere concessa anche attraverso la procedura semplificata prevista dall'art. 16, sulla base della sola domanda di arresto provvisorio qualora l'arrestato presti il proprio consenso di fronte ad un'Autorità competente dello Stato richiesto, con l'assistenza di un difensore, previa informazione del carattere irrevocabile della propria dichiarazione, del diritto di avvalersi di un procedimento formale di estradizione e dell'applicazione del principio di specialità.

In ogni caso, se viene concessa l'extradizione, la consegna della persona richiesta deve avvenire entro trenta giorni nel luogo e con le modalità concordate dagli Stati. Se entro tale termine lo Stato di emissione non prende in consegna l'estradando, quest'ultimo deve essere rimesso in libertà – fatti salvi i casi di forza maggiore per cui gli Stati dovranno concordare una nuova data – e ciò costituisce motivo facoltativo di rifiuto di una successiva ed eventuale nuova richiesta di estradizione nei confronti del medesimo soggetto per lo stesso reato (art. 14).

Inoltre, nel caso in cui l'estradato fugga ritornando nel territorio dello Stato richiesto prima che si sia concluso il procedimento penale o la pena sia stata eseguita, lo stesso può essere nuovamente estradato in forza di una nuova richiesta per il medesimo reato, senza che sia necessario allegare la documentazione prevista dall'art. 7, par. 1 (art. 14, par. 5). Il periodo trascorso dalla persona richiesta in stato di custodia, compresi gli arresti domiciliari, tra la data dell'arresto e quella di consegna, è computato dallo Stato richiedente agli effetti della custodia cautelare, nelle ipotesi di estradizione processuale, e della pena da eseguire, in quelle di estradizione esecutiva (art. 14, par. 6).

Il Trattato dispone anche che la consegna possa essere differita qualora, all'interno dello Stato richiesto, sia in corso un procedimento penale o l'esecuzione di una pena, nei confronti dell'estradando, per un reato diverso da quello per cui è stata concessa l'extradizione, fino alla conclusione del procedimento o all'esecuzione della condanna (art. 15, par. 1). In tali ipotesi, però, lo Stato richiesto può anche procedere alla consegna temporanea del soggetto per consentire lo svolgimento del procedimento penale, per il tempo e secondo le modalità convenute dalle Parti. Il periodo di detenzione espiato nello Stato richiedente è computato ai fini della pena da eseguire in quello richiesto (art. 15, par. 2). La consegna può, inoltre, venire differita se il trasferimento dell'estradando nel territorio della Parte richiedente potrebbe metterne a rischio la vita o aggravarne le condizioni di salute (art. 15, par. 3).

Il presente Accordo, all'art. 17, prevede anche che lo Stato richiedente possa domandare il sequestro di cose pertinenti al reato che siano nella disponibilità della persona richiesta e che si trovino nel territorio dello Stato di esecuzione. La misura viene disposta in conformità e nei limiti della disciplina nazionale e la consegna delle cose sequestrate avviene nel caso in cui venga concessa l'extradizione, anche quando questa non possa aver luogo per morte, irreperibilità o fuga dell'estradando.

Laddove sussista, però, un pregiudizio per i diritti o gli interessi legittimi della Parte richiesta o di un terzo, lo Stato richiedente restituisce, senza oneri, le cose consegnate appena possibile dopo la conclusione del procedimento.

L'art. 18 disciplina specificamente il transito nel territorio di una delle Parti, di un soggetto estradato da uno Stato terzo verso uno degli Stati contraenti, a meno che non vi ostino ragioni di ordine pubblico.

Il Trattato enuncia, inoltre, all'art. 10, il principio di specialità: la persona estradata non può essere sottoposta, nello Stato richiedente, a procedimento penale, esecuzione di una pena o di qualunque altro provvedimento limitativo della libertà personale per un reato diverso da quello per cui l'extradizione è stata richiesta e commesso prima della consegna. Come di consueto, costituiscono eccezioni a tale regola le ipotesi in cui la persona estradata, una volta allontanatasi dal territorio dello Stato richiedente, vi faccia volontariamente ritorno (lett. *a*) oppure non lo lasci nei quarantacinque giorni successivi a quando avrebbe potuto farlo (lett. *b*). In questi casi non opera, per la Parte richiedente, il divieto di riestradizione ad uno Stato terzo previsto dall'art. 11.

La garanzia del principio di specialità, infine, non trova applicazione qualora lo Stato richiesto acconsenta a che quello richiedente persegua la persona estradata o proceda all'esecuzione di una condanna nei suoi confronti per un reato diverso rispetto a quello per cui l'extradizione è stata concessa (lett. *c*).

L'Accordo prevede, poi, che siano a carico dello Stato richiesto le spese sostenute per la procedura di estradizione (art. 19, par. 1) e quelle di custodia e mantenimento della persona richiesta nel proprio territorio (art. 19, par. 2), e a carico dello Stato richiedente quelle relative al trasporto e al transito dell'extradato e delle cose sequestrate (art. 19, par. 4); le Parti mantengano la riservatezza e la segretezza della documentazione e delle informazioni fornite o ricevute durante la procedura di estradizione e successivamente alla consegna (art. 22).

Lo Stato richiedente è impegnato a fornire a quello che ha concesso l'extradizione informazioni che riguardano il procedimento o l'esecuzione della pena a carico dell'extradato, così come l'eventuale sua estradizione ad uno Stato terzo (art. 20).

Il presente Trattato può essere modificato in via consensuale (art. 24, par. 3), mentre ciascuna Parte può, in ogni momento, deciderne la cessazione degli effetti tramite comunicazione all'altra per via diplomatica, che avrà effetto trascorsi sei mesi dalla data di esecuzione di quest'ultima, eccezion fatta per i procedimenti già iniziati precedentemente (art. 24, par. 4).

## IL TRATTATO DI ASSISTENZA GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE TRA ITALIA ED EMIRATI ARABI UNITI

In base all'art. 1 del Trattato di assistenza giudiziaria, l'Italia e gli Emirati Arabi Uniti s'impegnano a prestarsi «reciprocamente assistenza in materia penale», e cioè, nello specifico, in relazione a investigazioni, indagini o procedimenti aventi ad oggetto un qualsiasi tipo di reato la cui competenza si radica in capo alle Autorità nazionali dello Stato richiedente, al momento in cui la domanda di assistenza venga da questi proposta (art. 1, par. 2). In ogni caso, il presente Trattato, da un lato, non produce effetti su eventuali altri obblighi già in essere tra l'Italia e gli Emirati Arabi Uniti, né impedisce di cooperare sulla base di altri accordi, intese o qualsiasi altra fonte (art. 4) e, dall'altro lato, non esonera le Parti dagli obblighi nascenti da altri trattati internazionali (art. 23). Eventuali controversie sorte in ordine all'interpretazione o all'applicazione del Trattato devono essere risolte dalle Autorità centrali o, in mancanza di una soluzione concordata, per via diplomatica (art. 24).

L'oggetto dell'assistenza è individuato dall'art. 1, par. 4, e comprende: l'acquisizione di prove o l'assunzione di dichiarazioni (lett. *a*); la trasmissione di documenti, atti, elementi di prova e informazioni, anche relative a conti bancari o presso istituti finanziari (lett. *b*); le informazioni su procedimenti penali pendenti, precedenti penali e condanne inflitte dalle Autorità dello Stato richiesto in relazione ai cittadini della Parte richiedente (lett. *h*); l'individuazione di cose o l'identificazione di persone (lett. *c*); la notifica di atti (lett. *d*); l'esecuzione di perquisizioni e sequestri (lett. *e*); gli accordi necessari per la citazione di soggetti, siano essi detenuti o meno, nei procedimenti penali in corso di fronte alle Autorità dello Stato richiedente (lett. *f*); l'individuazione, il sequestro preventivo, il pignoramento e la confisca dei proventi del reato e delle cose pertinenti al reato, nonché la loro eventuale restituzione (lett. *g*). La norma contiene, poi, una formula di chiusura, per la quale, conformemente alle disposizioni del presente Trattato ed alla legge dello Stato di esecuzione, l'assistenza si estende a «tutti gli atti ritenuti necessari dalla Parte richiedente» (lett. *i*).

Ai sensi dell'art. 2, le Parti possono, altresì, scambiare informazioni relative alle leggi nazionali e alle prassi giudiziarie in relazione all'applicazione dello stesso Accordo.

Rimangono, invece, esclusi dall'applicazione del Trattato l'arresto o la custodia di persone finalizzati alla loro estradizione, il trasferimento di procedimenti penali e di persone detenute a fini esecutivi, così come l'esecuzione delle sentenze penali, se non per quanto già consentito dalla legge interna dello Stato di esecuzione (art. 3).

La richiesta di assistenza giudiziaria deve essere formulata per iscritto e trasmessa in via diplomatica per il tramite delle Autorità centrali. Lo Stato richiedente, tuttavia, ha la facoltà di inviare, in via preliminare, la domanda a mezzo fax o tramite posta elettronica, dandone conferma entro trenta giorni per via ordinaria. La stessa deve recare il contenuto dettagliatamente previsto dall'art. 6, par. 2 e deve essere tradotta nella lingua ufficiale dello Stato richiesto oppure in inglese e presentare la firma ufficiale e il sigillo delle Autorità competenti, così come la relativa documentazione allegata (art. 6, par. 4).

Lo Stato di esecuzione può richiedere informazioni supplementari, qualora ritenga insufficienti quelle contenute nella domanda di assistenza, al fine di darvi corso (art. 7).

Ai sensi dell'art. 8, par. 1 costituiscono motivi di rifiuto obbligatori i casi in cui: l'assistenza venga domandata per un reato di natura politica (lett. a), o esclusivamente militare (lett. b), oppure in relazione al quale sia già stata pronunciata una sentenza definitiva di condanna o di assoluzione, scontata una pena o concessa la grazia (lett. c); si ritenga che la domanda sia stata avanzata per motivi discriminatori o possa compromettere la sovranità, la sicurezza, l'ordine pubblico o altri interessi fondamentali dello Stato. Il par. 2 prevede, invece, i motivi di rifiuto facoltativi, che sono: l'irrilevanza penale del fatto nell'ordinamento della Parte richiesta (lett. a); i casi di *bis in idem* – procedimento penale in corso o sentenza definitiva per il medesimo reato nello Stato richiesto – (lett. b); la contrarietà della domanda all'ordinamento interno (lett. c).

È, invece, espressamente previsto che l'assistenza non possa essere rifiutata in ragione del segreto imposto da banche o altri istituti finanziari o perché il reato si considera anche di natura fiscale (art. 8, par. 3).

In ogni caso, prima di rifiutare la richiesta, lo Stato di esecuzione deve vagliare la possibilità di concederla a determinate condizioni, che, se accettate, la Parte richiedente deve rispettare (art. 8, par. 5).

Laddove la richiesta sia rifiutata deve esserne data tempestiva comunicazione alla Parte richiedente, specificandone i motivi. Quando, invece, viene accettata è prontamente eseguita dalle Autorità dello Stato di esecuzione secondo la legge interna, o in conformità alle modalità indicate da quello richiedente, nella misura in cui ciò sia consentito dal diritto nazionale. Inoltre, le persone specificatamente indicate nella relativa domanda di assistenza possono essere presenti allo svolgimento degli atti richiesti purché ciò non contrasti con l'ordinamento interno (art. 9, par. 2).

La Parte richiesta può, altresì, rinviare l'esecuzione della domanda in due ipotesi: quando potrebbe interferire con un procedimento penale in corso nel proprio territorio, e nel caso abbia ad oggetto la consegna di documenti, necessari nell'ambito di procedimenti civili in corso, dovendone fornire, se domandata, copia autentica (art. 9, par. 4).

Il Trattato pone, poi, specifici obblighi in capo alla Parte richiedente, prevedendo che essa restituisca il materiale fornito dallo Stato di esecuzione quando non sia più necessario per ciò che era stato richiesto (art. 10); si adoperi affinché le informazioni e le prove siano protette da smarrimento, alterazione, divulgazione e accessi non autorizzati (art. 11, par. 5), non siano utilizzate per fini diversi da quelli per cui l'assistenza è stata domandata, senza il consenso dell'altra Parte (art. 11, par. 4).

Entrambi gli Stati, invece, devono garantire la riservatezza in ordine alla domanda di assistenza, alla relativa documentazione e agli atti compiuti (art. 11).

Seguono, poi, disposizioni di dettaglio con riferimento all'esecuzione dei singoli atti che possono essere oggetto della richiesta di assistenza giudiziaria.

L'art. 22, infine, prevede che lo Stato richiesto sia tenuto a predisporre quanto necessario per la rappresentanza di quello richiedente nell'ambito di tutti i procedimenti sorti in relazione alla domanda di assistenza giudiziaria, e a sostenere le spese per l'esecuzione della richiesta di assistenza, fatta eccezione per quelle di viaggio, soggiorno e indennità delle persone richieste per rendere testimonianza o fornire assistenza, e per quelle relative agli onorari dei periti e alla traduzione di documenti. Laddove, invece, l'esecuzione della richiesta comporti spese straordinarie, la relativa regolamentazione è rimessa agli accordi tra le Parti.

Con riguardo all'entrata in vigore, alla modifica e alla cessazione del Trattato, valgono le stesse regole già riferite *supra* (sub A) a proposito del Trattato di estradizione.