

# NOVITÀ SOVRANAZIONALI SUPRANATIONAL NEWS

di Elena Zanetti

## AUTORIZZATA LA RATIFICA DI NUOVI ACCORDI AGGIUNTIVI ALLE CONVENZIONI EUROPEE DI ESTRADIZIONE E DI ASSISTENZA GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE

Si arricchisce grazie a nuovi strumenti bilaterali il panorama della cooperazione in materia penale tra il nostro Paese e alcuni Stati dell'area balcanica. Sono state pubblicate, infatti, la l. 16 gennaio 2019, n. 9 recante *“Ratifica ed esecuzione dei seguenti Trattati: a) Accordo bilaterale aggiuntivo tra la Repubblica Italiana e la Repubblica di Macedonia alla convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957, inteso ad ampliarne e a facilitarne l'applicazione, fatto a Skopje il 25 luglio 2016; b) Accordo bilaterale aggiuntivo tra la Repubblica Italiana e la Repubblica di Macedonia alla convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 inteso a facilitarne l'applicazione, fatto a Skopje il 25 luglio 2016”* e la l. 17 gennaio 2019, n. 10 recante *“Ratifica ed esecuzione dell'Accordo bilaterale tra la Repubblica Italiana e la Bosnia ed Erzegovina aggiuntivo alla convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957, inteso ad ampliarne e a facilitarne l'applicazione, fatto a Roma il 19 giugno 2015”* (G.U., Sr. gen., 11 febbraio 2019, n. 35)

Entrambe le leggi sono entrate in vigore – ai sensi del rispettivo art. 4, comma 1 – il giorno successivo a quello della pubblicazione. È così giunto al termine l'iter che lo scioglimento delle Camere aveva impedito di concludere nella precedente legislatura, nel corso della quale erano stati sottoposti al vaglio parlamentare due disegni di legge di identico tenore (A.C. 4627 e A.C. 4628).

Le intese in esame vanno, dunque, ad aggiungersi agli accordi *ad hoc* già stipulati dall'Italia con altri Stati parte delle due convenzioni “madre” – quali quelli sottoscritti con l'Albania (Tirana, 2007) e con il Montenegro (Podgorica, 2013) – allo scopo di ovviare alle criticità emerse nelle reciproche relazioni di cooperazione. Viene riproposto il modello degli accordi addizionali indicati rispettivamente dall'art. 28, § 2 della Convenzione europea di estradizione e dall'art. 26, § 3 della Convenzione europea di assistenza giudiziaria volti ad implementarne l'applicazione. In tal senso, i nuovi Accordi integrano, sotto profili specifici, le convenzioni alle quali accedono, le cui disposizioni sono da intendersi richiamate per tutto quanto in ciascuno di essi non sia espressamente disciplinato.

In merito al contesto sovranazionale di riferimento, sia la Repubblica di Macedonia del Nord (tale è, infatti, dal 12 febbraio 2019, la nuova denominazione assunta dal Paese), sia la Bosnia ed Erzegovina – Stati sorti, come è noto, dalla dissoluzione della ex-Iugoslavia – hanno aderito, nel 1995 e nel 2002, al Consiglio d'Europa. In seguito all'adesione, la Repubblica di Macedonia ha ratificato, in data 28 luglio 1999, la Convenzione europea di estradizione e la Convenzione europea di assistenza giudiziaria. La Bosnia ed Erzegovina ha ratificato la Convenzione europea di estradizione in data 25 aprile 2005.

### A) L'ACCORDO ITALIA-MACEDONIA AGGIUNTIVO ALLA CONVENZIONE EUROPEA DI ESTRAZIONE

Con la stipula dell'Accordo in esame si è inteso migliorare – come si legge nel sintetico preambolo – la collaborazione nei rapporti tra i due Paesi attraverso *«la possibilità di estradizione e transito dei propri cittadini»*. A tal fine, le Parti contrenti, consapevoli della necessità di instaurare una cooperazione efficace nei settori *«della lotta alla criminalità organizzata, alla corruzione e al riciclaggio di denaro»* (v. *Relazione illustrativa* – A.C. 1127, p. 2), si impegnano reciprocamente a consegnarsi, secondo le norme definite dall'Accordo stesso, le persone che *«trovandosi sul loro territorio, sono perseguite o condannate dalle autorità giudiziarie dell'altro Stato, ai fini dello svolgimento del processo o dell'esecuzione della pena o di altro provvedimento restrittivo della libertà personale»* (v. *Analisi tecnico normativa* – A.C. 1127, p. 12).

Tale obiettivo è perseguito mediante «una puntuale disciplina della materia dell'extradizione dei cittadini e del transito di essi – qui per l'ipotesi in cui un cittadino di una delle due Parti sia consegnato da uno Stato terzo all'altra Parte contraente e debba transitare sul territorio del proprio Paese» (v. Dossier n. 36 – A.C. 1127, 26 settembre 2018). La nuova intesa segna dunque un'evoluzione nelle relazioni di cooperazione italo-macedoni, dal momento che, sino ad ora, la Repubblica di Macedonia ha sempre rifiutato di estradare i propri cittadini (v. Relazione illustrativa – A.C. 1127, p. 2), in conformità alla dichiarazione formulata all'atto della ratifica della Convenzione europea di estradizione.

Il testo dell'Accordo è composto da quattro articoli.

La facoltà degli Stati contraenti di estradare reciprocamente i propri cittadini ricercati dalla Parte richiedente, sia per finalità processuali («al fine di dar corso ad un procedimento penale»), sia per finalità esecutive (per «eseguire una condanna definitiva a pena detentiva o una misura di sicurezza privativa della libertà personale»), è disciplinata dall'art. 1. Oltre che in conformità al rispettivo diritto interno, tale facoltà sarà esercitata alle condizioni previste «nel successivo articolo 2 e, comunque, per tutti i reati per i quali l'extradizione è consentita dalla legislazione nazionale, entro i limiti prescritti dal citato art. 2».

Nel delineare la relativa disciplina di dettaglio, l'art. 2 dell'Accordo distingue il caso dell'extradizione processuale (par. 1), da quello dell'extradizione esecutiva (par. 2). Nella prima ipotesi, la facoltà di estradare i cittadini dello Stato richiesto risulta circoscritta non solo ad alcune fattispecie tassative di reati (criminalità organizzata, corruzione e riciclaggio di denaro), ma anche ad una soglia di pena detentiva o ad una misura di sicurezza privativa della libertà personale – prevista in base alle leggi di entrambe le Parti – «non inferiore nel minimo a quattro anni». Per contro, l'extradizione di tipo esecutivo è consentita, a parità di categorie di reati, qualora la pena detentiva o la misura di sicurezza privativa della libertà personale «sia di almeno due anni».

Il rimando alle norme della Convenzione europea di estradizione diventa esplicito in tema di transito. L'art. 3 dell'Accordo parametra, infatti, la possibilità per ciascuna Parte contraente di autorizzare il transito sul proprio territorio di un suo cittadino consegnato all'altra Parte da uno Stato terzo alla conformità alle disposizioni della Convenzione (v. art. 21, che continua, infatti, ad operare nei reciproci rapporti, poiché né l'Italia, né la Macedonia hanno ratificato il Quarto Protocollo addizionale alla Convenzione europea, in vigore a livello internazionale dal 1° giugno 2014) e al rispetto delle norme interne, salvo il limite della presenza di ragioni ostative di ordine pubblico.

Nell'art. 4 sono elencate le clausole finali dell'Accordo, ad iniziare dalla sua efficacia, disciplinata nel par. 1. L'entrata in vigore dell'Accordo, cui è riconosciuta durata illimitata (par. 3), è fissata al sessantesimo giorno successivo alla data di ricezione della seconda delle due notifiche con cui le Parti contraenti si saranno comunicate – utilizzando il canale diplomatico – il completamento delle procedure interne di ratifica. Chiarisce poi il par. 4 che sono soggette all'Accordo le richieste di estradizione presentate dopo la sua entrata in vigore anche se riferite a reati commessi prima di tale momento.

Alla modifica dell'Accordo si potrà procedere «mediante accordo scritto tra le Parti Contraenti», come previsto dall'art. 4, par. 2, nel quale si prevede altresì che le eventuali modifiche concordate entreranno in vigore ai sensi della procedura indicata nel par. 1.

Ciascuna Parte potrà recedere dall'Accordo dandone idonea comunicazione scritta all'altra Parte. In tal caso, la cessazione dell'efficacia avrà effetto alla scadenza del sesto mese successivo alla data della relativa comunicazione. A quanto precisa, infine, il par. 3, la cessazione di efficacia non influirà sulle procedure avviate in precedenza.

## **B) L'ACCORDO ITALIA-MACEDONIA AGGIUNTIVO ALLA CONVENZIONE EUROPEA DI ASSISTENZA GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE**

L'Accordo consta di un breve preambolo e di sei articoli. Esso è volto a migliorare la cooperazione tra gli Stati contraenti – anche con riferimento a specifiche forme di assistenza – al fine di renderla «rapida ed efficace, conformemente ai principi di diritto internazionale» nel contrasto al fenomeno del crimine transnazionale (v. *Analisi tecnico normativa* – A.C. 1127, p. 16). Come nota la *Relazione illustrativa* al disegno di legge di ratifica, l'esigenza di norme dirette a regolare in modo accurato il settore dell'assistenza giudiziaria «è stata imposta dall'attuale realtà sociale, caratterizzata da sempre più frequenti ed estesi rapporti tra i due Stati in diversi settori (economico, finanziario, commerciale, dei flussi migratori)» (v. *Relazione illustrativa* – A.C. 1127, p. 3).

L'art. 1, oltre a sancire che le Parti contraenti «*si impegnano a prestarsi reciprocamente la più ampia assistenza giudiziaria in materia penale*» (par. 1), provvede ad indicarne gli ambiti di riferimento. Secondo l'elencazione contenuta nel par. 2, l'assistenza giudiziaria ai sensi dell'Accordo, potrà riguardare le seguenti attività: ricerca e identificazione di persone; notifica di atti e documenti relativi a procedimenti penali; citazione di testimoni, parti offese, persone sottoposte a procedimento penale e periti per la comparizione volontaria dinanzi all'Autorità competente della Parte Richiedente; acquisizione e trasmissione di atti, documenti ed elementi di prova; espletamento e trasmissione di perizie; assunzione di testimonianze o dichiarazioni; assunzione di interrogatori; trasferimento temporaneo di persone detenute al fine di rendere testimonianze o interrogatori o di partecipare ad altri atti processuali; esecuzione di attività autorizzate dal Tribunale o dalla Procura; esecuzione di indagini, perquisizioni, congelamenti di beni e sequestri; confisca dei proventi di reato o di cose pertinenti al reato; comunicazione dell'esito dei procedimenti penali e trasmissione di sentenze penali e di informazioni estratte dagli archivi giudiziari; scambio di informazioni in materia di diritto; qualsiasi altra forma di assistenza che non contrasti con le leggi della Parte Richiesta.

In merito all'esecuzione delle richieste di assistenza e al loro eventuale rinvio dispone l'art. 2, stabilendo, in primo luogo, che la Parte Richiesta dia seguito alle domande «*il più rapidamente possibile*». Riguardo agli aspetti procedurali, si precisa che la cooperazione richiesta potrà essere adempiuta secondo modalità particolari «*indicate dalla Parte Richiedente*», purché esse non siano in contrasto «*con i principi fondamentali*» del diritto interno della Parte Richiesta (par. 1). Nell'eventualità in cui quest'ultima non sia in grado di soddisfare la domanda di assistenza secondo le formalità o i termini inizialmente specificati dalla Parte Richiedente, l'autorità che procede informerà prontamente del problema, ai sensi dell'art. 2, par. 2, le autorità della Parte Richiedente, indicando, nel contempo, le condizioni alle quali la domanda potrà trovare accoglimento. In tal caso, previa consultazione tra i Ministeri della giustizia degli Stati interessati – come si evince dal rinvio all'art. 15, par. 1 C.E.A.G. operato dall'art. 2, par. 2 – qualora la Parte Richiedente accetti l'assistenza condizionata offertale, essa verrà eseguita «*in conformità alle modalità convenute*».

La facoltà di rinviare l'esecuzione dell'assistenza richiesta è collegata – dal par. 3 dell'art. 2 – all'ipotesi di interferenza con un procedimento penale in corso nello Stato Richiesto. In tale evenienza, la Parte Richiesta avvertirà del rinvio la Parte Richiedente mediante apposita comunicazione.

Alla disciplina delle modalità di trasmissione delle domande di assistenza è dedicato l'art. 3. Al riguardo, se nel paragrafo 1 si consente la comunicazione diretta tra le competenti autorità giudiziarie, nel par. 2 si aggiunge che una copia della richiesta di assistenza trasmessa per via diretta sia comunque inviata al Ministero della giustizia, in qualità di autorità centrale.

L'art. 4 regola in modo minuzioso il ricorso ai collegamenti in videoconferenza per escutere testimoni o periti che si trovino sul territorio della Parte Richiesta (par. 1) o per condurre l'interrogatorio della persona sottoposta alle indagini o a procedimento penale (par. 2). Nel primo caso, la Parte Richiedente potrà chiedere che l'audizione si svolga mediante video-collegamento qualora risulti «*inopportuno o impossibile che la persona si presenti volontariamente nel suo territorio*». Nel secondo caso, oltre al consenso dell'interessato, è necessario che l'utilizzo della videoconferenza non contrasti con la legge nazionale di ciascuna Parte. Inoltre, come precisa il par. 3, si procederà sempre attraverso collegamento video qualora la persona «*che deve essere ascoltata o interrogata è detenuta nel territorio della Parte Richiesta*». Le audizioni menzionate nei paragrafi 1 e 2 non esauriscono, per altro – lo si desume dal par. 10 – il possibile ambito operativo della videoconferenza. La Parte Richiesta può, infatti, consentire l'impiego di quel tipo di tecnologia anche per finalità diverse «*ivi compreso per effettuare il riconoscimento di persone e di cose e confronti*».

L'autorizzazione dello Stato Richiesto ad effettuare la videoconferenza, secondo quanto precisa il par. 4, resta comunque subordinata alla disponibilità dei mezzi tecnici idonei a realizzare il collegamento.

Le regole procedurali di dettaglio riguardanti la celebrazione delle videoconferenze sono illustrate nei successivi paragrafi dell'art. 4 (parr. 5-9), a partire dal contenuto della relativa richiesta, nella quale, oltre a quanto indicato dall'art. 14 C.E.A.G., andranno specificati i motivi per i quali è inopportuno o impossibile che la persona in stato di libertà da escutere o da interrogare si presenti personalmente nella Parte Richiedente, nonché l'indicazione dell'Autorità competente e dei soggetti che riceveranno la dichiarazione (par. 5). Alla citazione della persona interessata provvede l'Autorità competente della Parte Richiesta secondo la propria legislazione nazionale (par. 6).

All'assunzione dell'audizione partecipano – se necessario con l'ausilio di un interprete – le Autorità competenti di entrambi gli Stati, che potranno accordarsi in ordine all'eventuale adozione di misure di protezione della persona citata a rendere dichiarazioni (par. 7.2). Spetta, in particolare, all'autorità competente dello Stato Richiesto provvedere all'identificazione della persona comparsa e assicurare che la videoconferenza si svolga «in conformità al proprio ordinamento giuridico interno», adottando, in caso contrario, i provvedimenti opportuni a garantire il rispetto «dei principi fondamentali della propria legislazione» nel corso dell'assunzione probatoria (par. 7.1). L'originale del verbale redatto all'esito dell'audizione è trasmesso tempestivamente dall'autorità competente della Parte Richiesta all'omologa autorità della Parte Richiedente per il tramite delle rispettive Autorità centrali (par. 8).

In merito all'imputazione delle spese sostenute dallo Stato richiesto per esperire la videoconferenza, il par. 9 stabilisce che esse siano rimborsate dalla Parte richiedente, salva la rinuncia – totale o parziale – della Parte Richiesta.

L'art. 5, in linea con le previsioni dell'art. 14 C.E.A.G., dispone riguardo alle domande di assistenza in tema di accertamenti bancari e finanziari, prevedendo che la Parte Richiesta effettui prontamente verifiche sulla titolarità da parte di persone fisiche o giuridiche sottoposte a procedimento penale «di uno o più rapporti o conti presso le banche o altri istituti di credito o finanziari ubicati nel suo territorio». Le informazioni acquisite – ivi comprese quelle riguardanti l'identificazione dei soggetti abilitati ad operare sui conti, la localizzazione di questi ultimi e le movimentazioni ad essi riferibili – vengono comunicate tempestivamente alla Parte richiedente. Da segnalare come, ai sensi del par. 3, il segreto bancario non possa essere invocato quale motivo di rifiuto dell'assistenza *de qua*.

Coincide, infine, con quella dell'Accordo in tema di estradizione – già in precedenza esaminata e alla quale si rinvia – la disciplina dell'entrata in vigore e delle successive vicende modificative ed estintive dettata dall'art. 6 dell'Accordo in esame.

### C) L'ACCORDO ITALIA-BOSNIA E ERZEGOVINA AGGIUNTIVO ALLA CONVENZIONE EUROPEA DI ESTRAZIONE

Scopo principale dell'Accordo è quello «di promuovere una migliore cooperazione nei rapporti in materia di estradizione, stabilendo la possibilità di estradizione e transito dei cittadini dei due Stati» (v. *Relazione tecnica* – A.C. 1126, p. 3), nonché di esecuzione della pena nel Paese di origine del condannato. Grazie ad esso le reciproche relazioni di cooperazione giudiziaria faranno registrare «un notevole passo in avanti, in particolar modo per effetto all'esplicita previsione della facoltà di estradizione dei cittadini sinora rifiutata dalla Bosnia ed Erzegovina» (v. *Relazione illustrativa* – A.C. 1126, p. 2), tenendo conto, in particolare «dell'importanza della lotta contro la criminalità organizzata, la corruzione ed altri reati gravi e della necessità di una cooperazione efficace in tali settori» (v. *Preambolo*).

I sette articoli che compongono l'Accordo aggiuntivo forniscono, infatti, una «puntuale disciplina della materia dell'extradizione dei cittadini, nonché del transito degli stessi per le ipotesi in cui un cittadino consegnato da uno Stato terzo ad uno dei due Stati contraenti debba transitare sul territorio» di essi (v. *Relazione illustrativa* – A.C. 1126, p. 2).

L'art. 1 riconosce a ciascuna Parte contraente la facoltà di estradare i propri cittadini ricercati dalla Parte richiedente tanto al fine di «dar corso ad un procedimento penale», quanto per «eseguire una condanna a pena detentiva o una misura di sicurezza privativa della libertà personale emessa a loro carico», subordinando la però alle condizioni espressamente poste dagli artt. 2 e 3.

Qualora si proceda per i reati di criminalità organizzata, di corruzione e di riciclaggio di denaro, l'extradizione “processuale” dei cittadini sarà ammessa se la pena prevista o la misura di sicurezza privativa della libertà personale non sia – in base alle leggi di entrambi gli Stati – «inferiore nel minimo a quattro anni» (art. 2, par. 1). Nella diversa ipotesi di estradizione “esecutiva”, ferme restando le condizioni previste dall'Accordo, è richiesto che la pena detentiva inflitta o la misura di sicurezza privativa della libertà personale applicata «sia di almeno due anni» (art. 2, par. 2).

Oltre che nelle ipotesi contemplate dall'art. 2, all'extradizione del cittadino si potrà far luogo, a norma dell'art. 3, anche per le diverse fattispecie di reati punibili – trattandosi di estradizione “processuale” – con una pena detentiva o una misura di sicurezza privativa della libertà personale «non inferiore nel minimo a cinque anni» (art. 3, par. 1), o – trattandosi di estradizione “esecutiva” – con pena o misura di sicurezza privativa della libertà personale inflitta «di almeno quattro anni» (art. 3, par. 2).

Dal novero dei reati rispetto ai quali è consentita l'extradizione del cittadino sono, in ogni caso espressamente esclusi, in ossequio a quanto disposto dall'art. 3, par. 3, i reati di genocidio, di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra.

Grazie all'art. 4 dell'Accordo sono poi regolamentate le ipotesi in cui l'esecuzione della pena nel Paese di cittadinanza può fungere, rispettivamente, da condizione o da alternativa all'extradizione del cittadino. In primo luogo, la Parte Richiesta potrà subordinare la consegna del cittadino a fini processuali alla condizione che questi, dopo essere stato giudicato nella Parte richiedente, sia restituito allo Stato di cittadinanza al fine di scontare in esso la condanna o la misura di sicurezza privativa della libertà personale inflittagli nell'altro Stato (art. 4, par. 1). Nel diverso contesto dell'extradizione a fini esecutivi, alla Parte Richiesta della consegna del cittadino è consentito dare esecuzione alla pena o alla misura di sicurezza privativa della libertà personale pronunciata con sentenza definitiva nello Stato richiedente, anziché concedere l'extradizione (art. 4, par. 2). Di tale decisione dovrà essere informata la Parte Richiedente.

All'esecuzione della pena o della misura di sicurezza applicata nei confronti del proprio cittadino la Parte Richiesta provvederà anche qualora la Parte Richiedente formuli istanza in tal senso, in luogo di avanzare formale domanda di estradizione (art. 4, par. 2).

In una prospettiva più ampia, ciascuna Parte – anche fuori dei casi e delle condizioni in cui è consentita l'extradizione secondo gli artt. 2 e 3 – può chiedere all'altra Parte, in applicazione dell'art. 5, di eseguire la condanna a pena detentiva o ad una misura di sicurezza privativa della libertà personale inflitta con sentenza definitiva nei confronti di un cittadino della Parte richiesta (art. 5, par. 1). In tal caso, quest'ultima è tenuta a dare esecuzione alla pena o alla misura di sicurezza indicata (art. 5, par. 2).

La disciplina del transito è mutuata direttamente da quella prevista dalla Convenzione europea di estradizione, in virtù del rinvio ad essa operato dall'art. 6. È, in ogni caso, fatto salvo il rispetto delle norme interne della Parte interessata.

Le disposizioni finali contenute nell'art. 7 ricalcano, in larga misura, quelle omologhe previste negli Accordi aggiuntivi con la Macedonia in tema di estradizione (art. 4) e di assistenza giudiziaria (art. 6), già in precedenza illustrate, alle quali dunque si rinvia. Le uniche differenze da segnalare concernono la cessazione dell'Accordo a seguito di recesso – che avrà effetto a partire dal «centottantesimo giorno successivo alla data della ricezione della comunicazione» (art. 7, par. 3) – e l'ambito di applicazione dell'Accordo, circoscritto alle sole «richieste relative ai reati commessi successivamente alla sua entrata in vigore» (art. 7, par. 4).