



Processo penale e giustizia n. 6 | 2019

Scenari

Overviews

NOVITÀ SOVRANAZIONALI SUPRANATIONAL NEWS

di Elena Zanetti

AGGIORNAMENTI PER GLI ACCORDI MULTILATERALI IN MATERIA DI ESTRADIZIONE E DI ASSISTENZA GIUDIZIARIA

L'ultimo scorcio dei lavori parlamentari si è contraddistinto per un rinnovato interesse verso i temi della cooperazione internazionale nel settore penale, che ha portato alla calendarizzazione e all'esame di diversi disegni di legge in materia. Ne è derivata una produzione normativa composita, indirizzata alla ratifica di "storici" atti multilaterali, protocolli addizionali, trattati bilaterali, dedicati ai tradizionali strumenti dell'estradizione e dell'assistenza giudiziaria.

Sul fronte della cooperazione nell'ambito dell'Unione europea si segnala la l. 19 luglio 2019, n. 66 recante *Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa all'estradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea, con Allegato, fatta a Dublino il 27 settembre 1996*. La legge – pubblicata in G.U., 22 luglio 2019, n. 170 – è entrata in vigore, ai sensi dell'art. 4, il 23 luglio 2019.

Quanto al versante della cooperazione multilaterale sotto l'egida del Consiglio d'Europa si deve alla l. 24 luglio 2019, n. 88 la *Ratifica ed esecuzione dei seguenti Protocolli: a) Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, fatto a Strasburgo l'8 novembre 2001; b) Terzo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione, fatto a Strasburgo il 10 novembre 2010; c) Quarto Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione, fatto a Vienna il 20 settembre 2012* (in G.U., 19 agosto, n. 193). A tale contesto si ascrive anche la l. 24 luglio 2019, n. 87 recante la *Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi: a) Accordo tra la Repubblica Italiana e la Repubblica di Serbia inteso a facilitare l'applicazione della Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957, fatto a Belgrado il 9 febbraio 2017; b) Accordo tra la Repubblica Italiana e la Repubblica di Serbia inteso a facilitare l'applicazione della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959, fatto a Belgrado il 9 febbraio 2017* (in G.U., 19 agosto, n. 193). Entrambe le leggi sono entrate in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (v., rispettivamente, art. 6 l. n. 88/2019 e art. 5 l. n. 87/2019).

A) *La legge di ratifica della Convenzione di Dublino (l. 19 luglio 2019 n. 66)*

Il testo della legge in esame (consultabile, come il testo della Convenzione, in www.giustiziapenale.europa.eu) consta di soli quattro articoli (dedicati, nell'ordine, ad autorizzazione alla ratifica; ordine di esecuzione; disposizioni finanziarie ed entrata in vigore) dal momento che – come si osserva nella *Relazione tecnica* al d.d.l.-A. C. 1797, p. 5 – in via generale il contenuto della Convenzione di Dublino «contiene regolamentazioni che in larga misura sono già previste dal diritto nazionale e, pertanto, non comportano la necessità di adeguamenti legislativi».

Nata per completare ed agevolare il funzionamento della Convenzione europea di estradizione del Consiglio d'Europa (e, per taluni aspetti, della Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977) nelle relazioni tra gli Stati parte dell'Unione europea, la Convenzione di Dublino, stabilita nel 1996 dal Consiglio dell'Unione, ai sensi dell'art. K3 del Trattato sull'Unione europea (nel testo vigente all'epoca), ha di fatto anticipato alcune delle previsioni in seguito sviluppate dalla Decisione quadro 2002/584/GAI istitutiva del mandato di arresto europeo, che per molti aspetti ne ha rappresentato l'evoluzione (v. *infra*). Come ben esemplifica al riguardo la *Relazione illustrativa* al d.d.l.-A. C. 1797 la Convenzione intende «migliorare la cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri per quanto riguarda sia il perseguimento dei reati sia l'esecuzione delle condanne, tenuto conto che è interesse comune degli Stati membri assicurare che le procedure di estradizione funzionino in maniera rapida ed efficace, in quanto i loro sistemi di governo sono fondati sui principi democratici nel rispetto degli obblighi stabiliti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (pp. 1-2).

Prima di esaminare il contenuto della Convenzione, può rivestire un certo interesse ripercorrerne le vicende salienti.

Come la “gemella” Convenzione di Bruxelles del 1995 relativa alla procedura semplificata di estradizione tra gli Stati membri, la Convenzione in esame vincola unicamente gli Stati facenti parte dell’Unione alla data di adozione dell’atto che l’ha stabilita (art. 18, § 1) ed è aperta all’adesione di quelli che ne siano divenuti membri in epoca successiva (art. 19, § 1). In tal senso, l’art. 18 subordina l’entrata in vigore della Convenzione alla notifica da parte degli Stati membri al Segretario generale del Consiglio dell’Unione dell’«*espletamento delle procedure richieste dalle rispettive norme costituzionali per l’adozione*» della Convenzione, fissandola novanta giorni dopo la notifica dello Stato che «*procede per ultimo a questa formalità*» (art. 18, § 3).

Se il mancato conseguimento delle ratifiche necessarie – dei quattordici Stati che nel 1996, all’atto di istituzione della Convenzione, aderivano all’Unione mancava all’appello solo il nostro Paese – ha precluso la formale entrata in vigore della Convenzione, non le ha però impedito di trovare applicazione su base bilaterale nei rapporti tra singoli Stati interessati. Il § 4 dell’art. 18 prevede, infatti, che, sino all’entrata in vigore della Convenzione, ciascuno Stato membro possa dichiarare, allorché procede alla notifica *de qua*, o in qualsiasi altro momento, che essa «*è applicabile, per quanto lo concerne, nelle sue relazioni con gli Stati membri che hanno fatto la stessa dichiarazione*», facoltà di cui tutti i tredici Stati interessati si sono avvalsi, formulando tale dichiarazione di “applicabilità” contestualmente alla notifica diretta al Segretario generale.

Dopo due precedenti tentativi falliti – nella XIII legislatura (d.d.l. – AS 4820) e nella XIV legislatura (d.d.l. – AC 4267) – grazie all’odierna legge di ratifica l’Italia va ad aggiungersi agli Stati (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna) che già hanno notificato il completamento dell’*iter* interno di adozione della Convenzione, rimuovendo in tal modo l’ostacolo frapposto alla sua entrata in vigore, avvenuta il 5 novembre 2019 (v. *Comunicato*, in G.U.U.E., 1° ottobre 2019, C 329).

La progressiva realizzazione di uno spazio giuridico europeo fondato sul mutuo riconoscimento con l’obiettivo di conseguire «*una più ampia collaborazione rispetto a quella tradizionalmente offerta agli Stati con i quali esistono rapporti di cooperazione internazionale*» (Relazione illustrativa al d.d.l.-A.C. 1797, p. 2) ha però segnato, di fatto, la sorte della Convenzione in esame. A partire dal 1° gennaio 2004 essa è stata, infatti, sostituita dalle disposizioni contenute nella Decisione quadro 2002/584/GAI istitutiva del mandato di arresto europeo, ai sensi dell’art. 31, § 1, lett. c) di quest’ultima.

Passando in rassegna il testo della Convenzione, formato, oltre al preambolo, da venti articoli, si ha modo di coglierne la portata generale. Il filo conduttore dell’articolato è rappresentato dall’attenuazione dei limiti oggettivi e di quelli soggettivi posti all’extradizione dalla Convenzione del Consiglio d’Europa, attraverso l’introduzione di «*misure di razionalizzazione, semplificazione e accelerazione della disciplina*», capaci di garantire lo svolgimento delle procedure di estradizione «*con modalità e tempi di realizzazione più efficaci*» (v. *Dossier* n. 138 – Scheda di lettura, 7 maggio 2019, p. 2).

Ad introdurre le misure *de quibus* è la previsione – contenuta nell’art. 1, § 2 – secondo cui non è pregiudicata l’applicazione delle norme più favorevoli contenute in accordi bilaterali o multilaterali tra Stati membri, né quella delle intese convenute in materia di estradizione sulla base di una legislazione uniforme o di leggi che prevedono reciprocamente l’esecuzione, sul territorio di uno Stato membro, dei mandati di arresto emessi sul territorio di un altro Stato membro.

Sicuramente funzionale alla «*riduzione degli ostacoli frapposti all’extradizione dalle inevitabili differenze normative esistenti tra i diversi Paesi*» è la deroga – sia pure condizionata (§ 1, lett. a) e b) – introdotta, nell’art. 3, § 1, al principio della previsione bilaterale del fatto. In virtù di essa l’extradizione non può essere rifiutata nel caso di cospirazione o di associazione a delinquere, anche quando la legge dello Stato membro richiesto non preveda che gli stessi fatti costituiscano reato, purché tali reati siano finalizzati alla commissione di atti di terrorismo o di reati concernenti «*il traffico di sostanze stupefacenti o altre forme di criminalità organizzata o altri atti di violenza contro la vita, l’integrità fisica o la libertà di una persona o che comporti un pericolo collettivo per le persone*».

Nella stessa prospettiva – per superare il divieto previsto dall’art. 3 della Convenzione europea di estradizione – si segnala la tendenziale scomparsa della nozione di reato politico dall’ambito dell’extradizione. L’art. 5 della Convenzione stabilisce, infatti, in via generale, nel § 1, che nessun reato possa essere considerato dallo Stato richiesto alla stregua di reato politico, di fatto connesso con un reato politico ovvero di reato determinato da motivi politici. È tuttavia consentito ai Paesi membri di formulare

una dichiarazione a tale principio per restringerne l'applicazione ai soli reati di terrorismo, ai reati di cospirazione o di associazione a delinquere, secondo le definizioni date dalla Convenzione europea per la repressione del terrorismo (art. 5, § 2). Un analogo cambio di approccio concerne poi il tema dei reati fiscali, rispetto ai quali l'art. 6, recependo di fatto l'art. 2 del Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione, attribuisce agli Stati parte la facoltà di limitare, mediante apposita dichiarazione, l'estradizione alle sole ipotesi di reati in materia di accise, di imposta sul valore aggiunto o di dogana (art. 6, § 3). Come prescrive poi l'art. 8, § 1, neppure l'intervenuta prescrizione (dell'azione penale o della pena) può essere addotta dallo Stato richiesto come motivo per rifiutare l'estradizione, previsione che però può essere derogata qualora la domanda di estradizione sia basata su fatti che, secondo la legge dello Stato richiesto «rientrano nella giurisdizione di tale Stato membro» (art. 8, § 2).

Sul piano dei limiti soggettivi all'estradizione è da registrare il "rovesciamento" della tradizionale facoltà riconosciuta agli Stati di rifiutare l'estradizione del cittadino (v. art. 6 della Convenzione europea di estradizione). Se dunque l'art. 7 esclude che il rigetto della domanda di estradizione possa essere giustificato a motivo della nazionalità, salvaguarda comunque la possibilità per ciascuno Stato membro di dichiarare «che non concederà l'estradizione dei propri cittadini o che l'autorizzerà soltanto a determinate condizioni da esso specificate» (art. 7, § 2).

Si deve poi all'art. 10, § 1 l'attenuazione del principio di specialità, che vede ridotta la sua incidenza nelle ipotesi espressamente indicate (lett. a – c) e nel caso di formale rinuncia ad avvalersene da parte della persona estradata (lett. d), espressa «dinanzi alle autorità giudiziarie competenti dello Stato membro richiedente e messa a verbale, conformemente al diritto interno di tale Stato».

Completano la Convenzione previsioni di taglio procedurale concernenti, in particolare: la designazione da parte di ogni Stato membro di un'autorità centrale (o, se il sistema costituzionale lo consente, di più autorità centrali) incaricata della trasmissione e della ricezione delle domande di estradizione, dei documenti giustificativi e della corrispondenza ad esse relative (art. 13); la richiesta e la trasmissione di informazioni complementari (art. 14); l'esenzione da procedure di autenticazione e «da qualunque altra formalità» dei documenti e delle copie di essi trasmessi ai fini dell'estradizione, salve disposizioni contrarie (art. 15); le ipotesi di transito, ai sensi dell'art. 21 della Convenzione europea di estradizione (art. 16).

Le Dichiarazioni formulate dagli Stati membri all'atto della notifica al Segretario generale ai sensi dell'art. 18, § 2 sono raccolte nell'Allegato che accompagna la Convenzione in esame. Si tratta, nell'ordine, delle seguenti: Dichiarazione comune relativa al diritto d'asilo; Dichiarazione della Danimarca, della Finlandia e della Svezia relativa all'articolo 7 della Convenzione; Dichiarazione relativa al concetto di «nazionali»; Dichiarazione della Grecia relativa all'articolo 5; Dichiarazione del Portogallo riguardo all'estradizione richiesta per un reato cui corrisponde una pena o una misura di sicurezza a carattere perpetuo. Ad esse si aggiunge, infine, la Dichiarazione del Consiglio relativa al seguito della Convenzione, in cui si afferma l'opportunità di procedere, sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri, ad un periodico riesame dell'attuazione della Convenzione e del suo funzionamento quando sarà in vigore; della possibilità per gli Stati membri di modificare o di ritirare le riserve formulate; del funzionamento della procedura di estradizione tra gli Stati membri «in una prospettiva generale»; nonché di esaminare, un anno dopo l'entrata in vigore della Convenzione, «l'eventuale attribuzione di competenze alla Corte di giustizia delle Comunità europee».

B) La legge di ratifica dei Protocolli addizionali alle Convenzioni europee di assistenza giudiziaria e di estradizione (l. 24 luglio 2019 n. 88)

I tre Protocolli addizionali dei quali è stata autorizzata contestualmente la ratifica sono finalizzati a «migliorare la capacità degli Stati di reagire contro la criminalità transfrontaliera alla luce delle evoluzioni politiche e sociali in Europa e dei progressi tecnologici intervenuti a livello mondiale, potenziando gli strumenti di cooperazione internazionale nel contrasto ai fenomeni penalmente rilevanti ed attivando ulteriori sinergie sia in fase di indagine che in ambito processuale» (v. Relazione tecnica – d.d.l. A.C. 1798, p. 1). Grazie ad essi, vengono dunque introdotte «misure di razionalizzazione, semplificazione ed accelerazione della disciplina in ambito penale sia sotto il profilo sostanziale che processuale che garantiscano l'assistenza giudiziaria richiesta dai Paesi membri del Consiglio d'Europa con modalità e tempi di realizzazione più efficaci e snelliscano le procedure di estradizione».

Va rilevato per altro come, rispetto a ciascun Protocollo, tale intervento sia stato realizzato «senza in-

trovare nuovi o differenti istituti rispetto a quelli già previsti dall'impianto vigente in materia», costituito principalmente dalle due Convenzioni alle quali essi rispettivamente accedono – la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 1959 e la Convenzione europea di estradizione del 1957 – ma tenendo conto anche della successiva evoluzione normativa verificatasi nel contesto dell'Unione europea (v., ad esempio, la Convenzione di Bruxelles relativa alla procedura semplificata di estradizione del 1995 e la Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria dell'Unione europea del 2000) (v. *Relazione tecnica* – d.d.l. A.C. 1798, p. 16).

Tale obiettivo condiviso funge da *trait d'union* tra i tre Protocolli, accomunati nella legge in esame. Dei sei articoli che la compongono alcuni rivestono una portata generale (art. 1 e art. 2 dedicati, rispettivamente, all'autorizzazione alla ratifica e all'ordine di esecuzione; art. 5 in tema di copertura finanziaria e art. 6 riguardante l'entrata in vigore della legge), mentre i rimanenti (art. 3 dedicato a dichiarazioni e riserve e art. 4 relativo alle disposizioni di adeguamento) attengono a specifici aspetti di ciascun Protocollo. Come si evince dal testo della legge *de qua* per nessuno di essi si sono resi necessari particolari adeguamenti legislativi.

Per apprezzare gli elementi di novità che dai Protocolli derivano alla disciplina dalle relazioni di cooperazione tra i Paesi membri del Consiglio d'Europa non resta che tratteggiare il profilo di ciascuno di essi.

Il *Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria del 1959*, aperto alla firma l'8 novembre 2001, è entrato in vigore a livello internazionale – ai sensi dell'art. 30, § 2 – il 1° febbraio 2004, ovvero il primo giorno del mese seguente alla scadenza di un periodo di tre mesi dal deposito del terzo strumento di ratifica, accettazione o approvazione. L'Italia lo ha sottoscritto il 23 gennaio 2013. Come si evince dal *Rapporto esplicativo* del Protocollo, esso è stato elaborato per completare e migliorare sia la Convenzione europea del 1959, sia il relativo Protocollo addizionale del 1978, in tema di reati fiscali, contumacia e amnistia, in particolar modo ampliando le ipotesi in cui potrà essere chiesta la reciproca assistenza e rendendo più agevoli, rapide e flessibili le procedure attraverso cui essa viene prestata (§ 7).

Dal punto di vista della struttura, il Secondo Protocollo addizionale è formato da 35 articoli suddivisi in tre capitoli, il primo dei quali racchiude le disposizioni (artt. 1 – 6) che sostituiscono o completano taluni aspetti della Convenzione europea di assistenza giudiziaria del 1959; il capitolo II contiene il “*novum*” (artt. 7 – 29), in gran parte ispirato alla Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria dell'Unione europea del 2000 (attuata nel nostro ordinamento con il d.lgs. 5 aprile 2017, n. 52) e alla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 1990; il capitolo III è dedicato alle disposizioni finali (artt. 30 – 35).

Si deve, in primo luogo, al Protocollo in esame l'inserimento nell'art. 1 della Convenzione della previsione che le domande di assistenza siano trattate «*nel termine più breve*», precisazione che – come risulta dalla *Relazione illustrativa* – d.d.l. A.C. 1798 (p. 7) – «*obbliga lo Stato richiesto a trattare le domande di assistenza giudiziaria con celerità*» (art. 1, § 1), nonché l'estensione del campo di applicazione nella duplice direzione dei reati perseguiti da un'autorità amministrativa (art. 1, § 3) e dei procedimenti penali contro persone giuridiche (art. 1, § 4). È pure introdotta la facoltà per le autorità della Parte richiedente di assistere all'esecuzione della rogatoria, qualora «*lo Stato richiedente esige la presenza di tali persone perché ritenute utili ai fini del procedimento*» (art. 2), e riformulata, rispetto all'art. 11 della Convenzione, la disciplina del trasferimento temporaneo di persone detenute nel territorio della Parte richiedente (art. 3). Completano il titolo I le previsioni in tema di vie di comunicazione (l'art. 4 regola lo scambio diretto delle domande di assistenza giudiziaria tra le autorità interessate), di spese (l'art. 5 sostituisce l'art. 20 della Convenzione con «*una nuova regolamentazione più completa*», v. *Relazione illustrativa* – d.d.l. A.C. 1798, p. 8) e di autorità giudiziarie (art. 6).

Tra le novità più significative introdotte dal Secondo Protocollo rispetto all'originaria fisionomia della Convenzione del 1959 vanno poi sicuramente menzionate: la previsione dell'audizione mediante videoconferenza (art. 9) e mediante conferenza telefonica (art. 10); la trasmissione spontanea di informazioni (art. 11); la restituzione dei beni provenienti da reato (art. 12); la notifica a mezzo posta (art. 16); l'osservazione transfrontaliera (art. 17, previsione ripresa dall'art. 40 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen); la consegna sorvegliata (art. 18); le operazioni di infiltrazione (art. 19); le squadre investigative comuni (art. 20, ispirato all'art. 13 della Convenzione); la responsabilità penale dei funzionari (art. 21); la protezione dei testimoni (art. 23); la protezione dei dati personali trasmessi sulla base della Convenzione o di uno dei suoi Protocolli (art. 26).

Nelle disposizioni finali sono contenute le usuali previsioni in tema, ad esempio, di firma e di entrata in vigore (art. 30); adesione (art. 31); applicazione territoriale (art. 32); riserve (art. 33); denuncia (art. 34); notificazioni (art. 35).

Con riguardo alla facoltà di formulare riserve e dichiarazioni (volte, in particolare, ad «avvalersi del diritto di non accettare, in tutto o in parte, uno o più degli articoli 16-20»), prevista dall'art. 33 § 2 del Secondo Protocollo, nella *Relazione illustrativa* al d.d.l. A.C. 1798 si dà conto di come non si siano ravvisati elementi a sostegno di una riserva agli artt. 16 e 17 del Protocollo «che non pongono problemi di coordinamento con norme interne» (v. pag. 14). Neppure si è ritenuto necessario apporre riserve agli artt. 18, 19 e 20, in virtù dell'adozione del d.lgs. 5 aprile 2017, n. 52 con cui si è attuata la Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria dell'Unione europea del 2000 alle cui corrispondenti disposizioni quelle previsioni si ispirano. Al riguardo, l'art. 4 della legge in commento dispone, infatti, che in caso di consegna sorvegliata, operazioni di infiltrazione e squadre investigative comuni si applichino, sotto condizione di compatibilità, gli artt. 16 (*Ritardi o omissione degli atti di sequestro, arresto e fermo e attività di indagine sotto copertura*) e 18 (*Squadre investigative comuni*) del d.lgs. n. 52/2017, alla cui disciplina si fa rinvio.

Il *Terzo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione del 1957*, aperto alla firma il 10 novembre 2010, è entrato in vigore, ai sensi dell'art. 14, § 2, in data 1° maggio 2012 ed è stato sottoscritto dal nostro Paese il 23 gennaio 2013. Esso «pone le basi legali di una accelerazione e una deformalizzazione della procedura di estradizione» (v. *Relazione tecnica* – d.d.l. A.C. 1798, p. 17) in caso di consenso della persona ricercata ai sensi dell'art. 1 della Convenzione e di consenso dello Stato richiesto. In forza dell'art. 1 – che «contiene la principale novità del Terzo Protocollo addizionale» (v. *Relazione illustrativa* – d.d.l. A.C. 1798, pp. 2-3) – le Parti contraenti si obbligano ad estradare reciprocamente gli individui ricercati secondo una procedura semplificata, il cui avvio non richiede la presentazione di una domanda formale (art. 2), a condizione che l'interessato e la Parte richiesta acconsentano all'utilizzo di tale procedura. A corredo di tale previsione l'art. 3 considera l'obbligo di informare tempestivamente la persona arrestata della possibilità di usufruire della procedura semplificata e l'art. 4 pone i requisiti formali di validità del consenso fornito dall'interessato alla procedura semplificata o alla rinuncia alla regola di specialità (art. 5).

Per approfondimenti sul contenuto del Protocollo, che si compone di 19 articoli, si rinvia alla trattazione fattane da D. VIGONI, in *Questa Rivista*, 2011, n. 1, p. 11 segg.

Resta da aggiungere, in questa sede, in merito alle dichiarazioni e alle riserve menzionate dall'art. 17, § 2 e § 3, che, ai sensi dell'art. 3 della legge in commento, all'atto del deposito dello strumento di ratifica il Governo italiano renderà le dichiarazioni di cui all'art. 4, § 5 e all'art. 5, § 1, lett. b). La prima di tali dichiarazioni è volta a coordinare la previsione della irrevocabilità del consenso all'extradizione e dell'eventuale rinuncia al principio di specialità, sancita dall'art. 4 del Protocollo, con la previsione dell'art. 703 c.p.p. che limita l'irrevocabilità di tale rinuncia alla condizione – posta dall'art. 717, comma 2 bis c.p.p. – che non sopravvengano «fatti nuovi che modifichino la situazione esistente al momento della rinuncia». Quanto alla dichiarazione riguardante il principio di specialità la *Relazione illustrativa* al d.d.l. A.C. 1798 suggerisce di renderne una del seguente tenore: «La regola della specialità secondo l'articolo 14 della Convenzione non si applica soltanto se l'individuo perseguito rinuncia espressamente alla sua applicazione», rilevando come essa appaia coerente con l'impostazione della riforma del libro XI del codice di procedura penale (p. 14). Non si è, viceversa, ritenuto opportuno esprimere alcuna dichiarazione relativa all'inapplicabilità totale o parziale dell'art. 2, al fine di richiedere – in tutti i casi o in singole procedure – una domanda formale di estradizione onde non vanificare le finalità di semplificazione e di celerità che la previsione persegue.

Il *Quarto Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione del 1957*, aperto alla firma in data 20 settembre 2012, è entrato in vigore, ai sensi dell'art. 9, § 2, il 1° giugno 2014. Il nostro Paese ha provveduto a sottoscriverlo il 23 gennaio 2013. Come avverte il preambolo del Protocollo la sua *ratio* ispiratrice risiede nell'esigenza di aggiornare e completare, sotto vari profili, la Convenzione cui accede, nell'intento di «rafforzare la capacità di reazione individuale e collettiva degli Stati membri nella lotta alla criminalità». Tale obiettivo è conseguito, sia riformulando alcuni degli articoli in essa contemplati (è, ad esempio, il caso, dell'art. 10 in tema di prescrizione, e dell'art. 3 relativo al principio di specialità), sia operando delle «addizioni» all'originario contenuto della Convenzione (così è per l'art. 6 dedicato ai canali e ai mezzi di comunicazione e per l'art. 8, sul ruolo del Comitato europeo per i Problemi Criminali nell'interpretazione e nell'applicazione della Convenzione). Per questa ragione l'atto rivela un contenuto alquanto eterogeneo, spaziando i quindici articoli che lo compongono tra i diversi profili della procedura estradizionale che, denotando maggiori criticità, hanno sollecitato una messa a punto.

Rimandando per l'analisi del testo del Protocollo all'approfondimento fattone da M. BONETTI, in *Questa Rivista*, 2012, n. 6, p. 12 segg., i punti qualificanti dell'articolato possono essere colti, in primo luogo, nelle rinnovate previsioni in tema di prescrizione e nella riscrittura della disposizione che regola la trasmissione della domanda di estradizione e dei documenti a sostegno di essa. Come stabilito dall'art. 1, § 1 l'extradizione non sarà concessa solo se l'azione penale o il reato sono prescritti secondo la legge della Parte richiedente, mentre, in via di principio, non potrà essere rifiutata allorché la prescrizione sia maturata secondo il diritto dello Stato richiesto (art. 1, § 2). Quanto, invece, alle modalità di inoltramento delle domande di estradizione, l'art. 2 introduce, in deroga alla tradizionale via diplomatica, la possibilità per gli Stati membri di designare, mediante apposita dichiarazione, altre autorità competenti ad inviare e a ricevere le domande *de quibus*, fermo restando che, in mancanza di tale designazione, la trasmissione delle domande competerà ai Ministri della giustizia degli Stati interessati.

Meritano, inoltre, un cenno le ulteriori modifiche introdotte alla Convenzione in relazione ai seguenti profili: principio di specialità (art. 3); riestradizione in uno Stato terzo (art. 4); transito (art. 5); vie e mezzi di comunicazione (art. 6).

Due sono le riserve che il nostro Paese intende apporre all'atto del deposito dello strumento di ratifica del *Quarto Protocollo addizionale*, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 13 di quest'ultimo. Come precisa l'art. 3 della legge in esame esse riguardano l'art. 10, § 3 e l'art. 21, § 5 della Convenzione europea di estradizione come rispettivamente modificati dagli artt. 1 e 5 del Protocollo *de quo*. In virtù della prima si consente «*all'Italia di far valere le proprie norme interne in materia di prescrizione del reato e della pena nelle procedure passive di estradizione*» (v. *Relazione illustrativa* – d.d.l. A.C. 1798, p. 14). Con la seconda si intende, invece, fare salva la previsione dell'art. 697 comma 1 *bis* c.p.p. in materia di poteri del Ministro della giustizia «*posti a salvaguardia della sovranità, della sicurezza o di altri interessi essenziali dello Stato*», nonché quella dell'art. 698 c.p.p. in materia di rischio che «*il soggetto in transito possa essere esposto a trattamenti inumani, degradanti o comunque atti che violino uno dei diritti fondamentali della persona ovvero che sia punito nel Paese di destinazione con la pena di morte*» (v. *Relazione illustrativa* – d.d.l. A.C. 1798, p. 14).

C) *La legge di ratifica degli Accordi Italia – Serbia (l. 24 luglio 2019 n. 87)*

Grazie alla legge in esame prosegue l'opera di rafforzamento della cooperazione con gli Stati dell'area balcanica aderenti al Consiglio d'Europa, ma non all'Unione europea, in cui già da tempo il nostro Paese è attivo, sollecitato in tal senso dal costante sviluppo dei rapporti, non solo di natura commerciale, con gli Stati originati dalla disgregazione della *ex* Jugoslavia. Gli Accordi di cui è autorizzata ora la ratifica – sottoscritti entrambi a Belgrado il 9 febbraio 2017 – sono, infatti, gli ultimi, in ordine di tempo, ad aggiungersi alle analoghe intese già operative con Montenegro (Podgorica, 2013), Bosnia Erzegovina (Roma, 2015) e Repubblica di Macedonia del Nord (Skopje, 2016), ai quali vanno ricondotti anche gli Accordi bilaterali stipulati con l'Albania (Tirana, 2007),

Anche gli Accordi con la Repubblica di Serbia ricalcano il modello degli accordi addizionali indicati rispettivamente dall'art. 28, § 2 della Convenzione europea di estradizione e dall'art. 26, paragrafo 3 della Convenzione europea di assistenza giudiziaria volti ad implementarne l'applicazione. In tal senso, i due nuovi Accordi integrano, sotto profili specifici, le convenzioni alle quali accedono – alle quali la Serbia ha aderito il 30 settembre 2002, ancor prima del suo formale ingresso nel Consiglio d'Europa, avvenuto il 3 aprile 2003 –, le cui disposizioni sono da intendersi richiamate per tutto quanto in ciascuno di essi non sia espressamente disciplinato.

L'entrata in vigore di entrambi gli Accordi – di durata illimitata (art. 6, § 3) – è fissata, ai sensi dei rispettivi artt. 6, il giorno di ricevimento dell'ultimo strumento di ratifica con cui le Parti contraenti si saranno comunicate reciprocamente, attraverso i canali diplomatici, l'avvenuto espletamento delle rispettive procedure interne (art. 6, § 1).

Quanto all'*Accordo aggiuntivo alla Convenzione europea di estradizione* la norma che meglio ne esprime le finalità è sicuramente l'art. 1 che consente agli Stati contraenti di estradare i propri cittadini sia per motivi processuali, sia per motivi esecutivi, anche se alle condizioni fissate dagli artt. 2 e 3. È stato così rimosso il principale ostacolo ad un ottimale sviluppo delle relazioni di cooperazione tra le Parti contraenti, ancora condizionate dalla riserva apposta dalla Jugoslavia, all'atto di adozione della Convenzione europea, per negare l'extradizione dei propri cittadini. Onde evitare equivoci, va per altro precisato come la facoltà di estradare il cittadino continui ad essere sottoposta a limiti piuttosto rigorosi, rappresentati dalla tipologia e dalla gravità del reato per cui si procede. Ai sensi dell'art. 2, infatti, il cit-

tadino di una delle Parti contraenti potrà essere estradato per reati di criminalità organizzata, corruzione e riciclaggio, purché punibili – in caso di estradizione processuale – con pena detentiva, o altra misura restrittiva della libertà personale, non inferiore nel massimo a quattro anni o – in caso di estradizione esecutiva – con pena non inferiore nel massimo a due anni. Limiti di pena più elevati sono previsti dall'art. 3 nell'eventualità in cui l'extradizione venga richiesta «*per altri gravi reati*»: in ipotesi di estradizione processuale pena non inferiore nel massimo a cinque anni e in ipotesi di estradizione esecutiva non inferiore a quattro anni.

L'art. 4, § 1 introduce poi, per l'ipotesi di estradizione processuale, la facoltà di condizionare l'extradizione del cittadino alla sua "restituzione" allo Stato richiesto, affinché possa scontarvi la pena inflitta nello Stato richiedente. In caso di estradizione esecutiva, la Parte richiesta «*può eseguire essa stessa tale pena o provvedimento restrittivo, conformemente al proprio diritto interno*» in alternativa all'accoglimento della richiesta (art. 4, § 2).

In conformità alle disposizioni della Convenzione europea di estradizione, l'art. 5 stabilisce poi che ciascuna Parte contraente possa autorizzare il transito attraverso il proprio territorio di un cittadino consegnato all'altra Parte contraente da uno Stato terzo.

L'Accordo aggiuntivo alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria si apre con il solenne impegno per le Parti contraenti a «*prestarsi reciprocamente la più ampia assistenza*» (art. 1), cui si correla la prescrizione che provvedano a dar seguito alla relativa «*richiesta il più rapidamente possibile, tenendo conto dei termini indicati dalla Parte richiedente*» (art. 2). Sotto il profilo del contenuto, l'assistenza potrà in concreto riguardare le attività, assai eterogenee, elencate (lett. *a – n*), a titolo esemplificativo, dall'art. 1, § 2. Quanto all'esecuzione delle domande di assistenza, la Parte richiedente potrà indicare modalità particolari alla Parte richiesta, che quest'ultima è tenuta ad osservare, fatto salvo il contrasto con «*i principi fondamentali del proprio diritto interno*» (art. 2, § 1). Nell'eventualità in cui la Parte richiesta non sia in grado di rispettare i termini o di seguire le modalità indicate dovrà informarne tempestivamente la Parte richiedente, indicando altresì «*le condizioni alle quali può essere data esecuzione alla richiesta*» (art. 2, § 2). In merito alle vie di trasmissione delle domande di assistenza l'art. 3 consente la comunicazione diretta tra le competenti autorità giudiziarie, prevedendo, nel § 2, che una copia di tali richieste sia comunque trasmessa alle competenti Autorità centrali di cui all'art. 15, § 1 della Convenzione europea di assistenza giudiziaria.

L'art. 4 contiene un'articolata disciplina dei collegamenti in videoconferenza. Se ne prevede, in particolare, l'attivazione su iniziativa della Parte richiedente per l'audizione di testimoni o di periti «*se risulta inopportuno o impossibile che la persona si presenti nel territorio*» (art. 4, § 1), ovvero per l'interrogatorio o l'esame di persona sottoposta a procedimento penale «*se questa vi acconsente e se ciò non contrasta con la legislazione nazionale di ciascuna parte*» (art. 4, § 2). Come si precisa per altro nel § 3 dell'art. 4 la comparizione mediante videoconferenza deve sempre essere effettuata «*nel caso in cui la persona che deve essere ascoltata o interrogata è detenuta nel territorio della Parte Richiesta*».

Agli accertamenti bancari e finanziari su domanda della Parte richiedente è dedicato l'art. 5.

Tra le disposizioni finali raccolte nell'art. 6 si segnala la facoltà di ciascuna Parte contraente di recedere dall'Accordo «*dandone comunicazione scritta all'altra Parte per via diplomatica*». La cessazione avrà effetto il centottantesimo giorno successivo alla data della comunicazione e non pregiudicherà le procedure iniziate in precedenza (art. 6, § 3).