

ELVIRA NADIA LA ROCCA

La legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione di assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri UE

La legge 21 luglio 2016, n. 149 ha ratificato la Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea (fatta a Bruxelles il 29 maggio del 2000), dando piena esecuzione alla stessa a decorrere dalla data di entrata in vigore e conferendo la delega al governo per la riforma del sistema processuale penale.

L'articolato normativo si mostra assai dettagliato nel recepire i contenuti del testo convenzionale ai quali il Governo si dovrà conformare nell'adottare i Decreti legislativi che rechneranno l'attuazione e la modifica al libro XI del codice di procedura penale, dedicato ai rapporti giurisdizionali con Autorità straniere.

L'art. 3 della legge n. 149 del 2016 impone, invero, il rispetto di alcuni principi e criteri direttivi nella previsione di norme che dovranno migliorare la cooperazione giudiziaria in materia penale da parte dell'Italia verso gli Stati membri.

L'obiettivo di una reciproca collaborazione, rapida ed efficace, potrà essere raggiunto solo dopo aver adottato misure che salvaguardino i diritti individuali nel rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (è apposta una precisa direttiva in tal senso alla lett. b dell'art. 3).

La delega impone la previsione di forme specifiche di assistenza giudiziaria oltre che nei procedimenti per l'applicazione di sanzioni amministrative, anche relativamente alla disciplina delle condizioni per la restituzione di cose pertinenti al reato conformemente a quanto previsto dall'articolo 8 della Convenzione, nonché relativamente alle procedure per consentire il trasferimento di persone detenute a fini investigativi, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, della Convenzione.

Dovrà essere disciplinata l'efficacia processuale delle audizioni compiute mediante videoconferenza, tenendo conto della disciplina in materia. Il riferimento normativo è all'art. 205-ter delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale che regola la partecipazione al processo a distanza per l'imputato detenuto all'estero, approntando apposite garanzie difensive.

Meno agevole, probabilmente, potrebbe essere l'introduzione della disciplina delle richieste, delle informazioni e delle operazioni di intercettazione delle telecomunicazioni all'estero. Per queste ultime occorrerà verificare la compatibilità dei meccanismi con il diritto alla riservatezza garantito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e con il principio di stretta legalità. È fatto salvo il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato.

È poi imposta la previsione della possibilità per la polizia giudiziaria o per il pubblico ministero di ritardare od omettere provvedimenti di propria competenza in caso di indagini riguardanti delitti per i quali è prevista l'estradizione o quando appare necessario ai fini della cattura dei responsabili.

La seconda parte della Legge contiene (all'art. 4) la delega al Governo per procedere alla modifica del libro XI del codice di rito.

A livello generale dovrà essere previsto, naturalmente, che nei rapporti con gli Stati membri dell'Unione europea le estradizioni, le domande di assistenza giudiziaria internazionali, gli effetti delle sentenze penali straniere, l'esecuzione all'estero delle sentenze penali italiane e gli altri rapporti con le autorità straniere, relativi all'amministrazione della giustizia in materia penale, sono disciplinati dalle norme del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché dagli atti normativi adottati in attuazione dei medesimi.

Solo qualora tali norme manchino o non dispongano diversamente, si applicheranno le norme delle Convenzioni internazionali in vigore per lo Stato e le norme di diritto internazionale generale. Tanto vale anche per i rapporti con autorità appartenenti a Stati diversi da quelli appartenenti all'Unione, come già previsto dal libro XI e dalle Convenzioni internazionali in vigore per l'Italia. Sarà necessario implementare l'art. 696 c.p.p.

Più nello specifico, invece, è imposto di affidare "in ogni caso", il potere al Ministro della giustizia di non dare corso alle domande di assistenza giudiziaria, alle richieste in materia di estradizione, nonché alle altre richieste riguardanti i rapporti con le autorità straniere relativi all'amministrazione della giustizia in materia penale, quando lo Stato richiedente non dia idonee garanzie di reciprocità.

Non si comprende bene, dato l'inciso "in ogni caso", se il filtro politico tornerà a dominare i rapporti tra Stati dell'Unione o se, invece, il riferimento è ai rapporti con Paesi terzi. I dubbi sono alimentati anche da altro contenuto della delega che impone di prevedere che il potere del Ministro della giustizia di non dare corso all'esecuzione della domanda di assistenza giudiziaria nei rapporti con gli Stati membri dell'Unione europea sia esercitato nei casi e nei

limiti stabiliti dalle convenzioni in vigore tra gli Stati ovvero dagli atti adottati dal Consiglio e dal Parlamento dell'Unione europea e che, nei rapporti con Stati diversi da quelli membri dell'Unione europea, tale potere sia esercitato soltanto in caso di pericolo per la sovranità, la sicurezza o altri interessi essenziali dello Stato, dandone comunicazione all'autorità giudiziaria (art. 4, comma 2, lett. c, n. 1).

Le garanzie di reciprocità tendono comunque ad assicurare una cooperazione più proficua e probabilmente, nell'intento di ottenere procedure più agili, il potere del Ministro di non dar corso all'assistenza sarà relegato ad ipotesi eccezionali almeno per quel che concerne i rapporti con Paesi membri.

Per le richieste di assistenza probatoria e sequestro, invece, ne dovrà essere prevista la trasmissione direttamente al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto nel quale procedere, che potrà provvedere con decreto motivato e, ove necessario, procedere senza ritardo a trasmettere le richieste relative al giudice per le indagini preliminari del tribunale del capoluogo del distretto.

Al fine di garantire celerità nella procedura, è imposta la previsione di criteri predeterminati per la concentrazione delle procedure di esecuzione di atti da compiere in distretti giudiziari diversi e procedure semplificate per la definizione di eventuali contrasti e conflitti. È già stabilito che la mancata risoluzione dei conflitti di attribuzione o di competenza potrà essere risolta secondo le disposizioni codicistiche (artt. 32 e 54 e ss c.p.p.).

La legge predispose già una serie di motivi di rifiuto che potranno essere opposti qualora gli atti richiesti siano vietati dalla legge o contrari a principi dell'ordinamento giuridico; se il fatto per cui procede l'autorità straniera non è previsto come reato dalla legge italiana e non risulta che l'imputato abbia liberamente espresso il suo consenso alla domanda di assistenza giudiziaria; se vi sono fondate ragioni per ritenere che considerazioni relative alla razza, alla religione, al sesso, alla nazionalità, alla lingua, alle opinioni politiche o alle condizioni personali o sociali possano influire sullo svolgimento o sull'esito del processo e non risulta che l'imputato abbia liberamente espresso il suo consenso alla domanda di assistenza giudiziaria; se l'esecuzione della domanda di assistenza giudiziaria può pregiudicare indagini o procedimenti penali in corso nello Stato. Si tratta di motivi di rifiuto già noti che si nutrono anche della cospicua opera di interpretazione compiuta negli anni dalla giurisprudenza di legittimità in materia di estradizione, rogatorie e mandato d'arresto europeo.

Potrà rappresentare una novità significativa che implicherà modifiche sostanziose al libro XI (che potrebbero richiedere almeno l'introduzione di un nuovo titolo o capo) la facoltà per il procuratore della Repubblica, di istituire squadre investigative comuni. Già la delega prevede una procedura dettagliata e si riferisce a "casi predeterminati" che dovranno individuarsi in sede di attuazione della modifica legislativa, stabilendosi le condizioni per l'utilizzabilità del materiale investigativo raccolto: è prevista la salvaguardia dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato, con limiti e modalità analoghi a quelli dei corrispondenti atti compiuti secondo la legge processuale italiana (art. 4, co. 1, lett. c, n. 10, 11, 12).

Considerazioni simili sono a farsi in ordine alla possibilità di prevedere che possa acquisirsi la documentazione relativa ad atti e informazioni spontaneamente trasmessi dall'autorità di altro Stato in conformità ad accordi internazionali e che l'autorità giudiziaria sia vincolata al rispetto delle condizioni eventualmente poste dall'autorità di altro Stato all'utilizzabilità degli atti e delle informazioni da questa spontaneamente trasmessi. Anche in tal caso il rispetto dei divieti di legge che comporta l'inutilizzabilità dovrà rappresentare un limite all'acquisizione.

La lett. d) del comma 1 dell'art. 4 è dedicata alle implementazioni alla disciplina dell'estradizione. In esordio è stabilito che dovrà essere previsto il potere del Ministro della giustizia di non dare corso alla domanda di estradizione nelle ipotesi in cui l'estradizione possa compromettere la sovranità, la sicurezza o altri interessi essenziali dello Stato e che della decisione di non dare corso alla domanda di estradizione il Ministro della giustizia debba dare comunicazione allo Stato richiedente e all'autorità giudiziaria. All'autorità politica è riservato il potere di subordinare a condizioni la concessione dell'estradizione e di rifiutare l'estradizione del cittadino, salvo quanto previsto da accordi internazionali.

Per quanto concerne la garanzia giurisdizionale in materia di estradizione per l'estero rimane immutata la competenza della Corte di appello; è attribuita la competenza a richiedere l'estradizione al Procuratore generale della Repubblica, al quale dovranno essere affidati anche poteri di procedere oltre che all'identificazione, anche all'interrogatorio della persona della quale è chiesta l'estradizione, nonché quello di richiedere direttamente all'autorità di altro Stato la documentazione e le informazioni che ritiene necessarie, dandone comunicazione al Ministro della giustizia. Ciò comporterà di emendare gli artt. 701 e 703 c.p.p.

A proposito di principio di specialità (art 699 c.p.p.), la legge impone di stabilire che la rinuncia dell'estradato alla garanzia sia irrevocabile, salvo l'interven-

to di fatti nuovi che modifichino la situazione di fatto esistente al momento della rinuncia.

In caso di rapporti con Stati con i quali non esiste convenzione o questa non dispone diversamente, la Corte di appello può pronunciare sentenza favorevole all'estradizione se sussistono gravi indizi di colpevolezza ovvero se esiste una sentenza irrevocabile di condanna e se, per lo stesso fatto, nei confronti della persona della quale è domandata l'estradizione non è in corso procedimento penale né è stata pronunciata sentenza irrevocabile nello Stato, nel rispetto della garanzia del *ne bis in idem*.

L'articolato riserva anche in tal caso spazio ai motivi di rifiuto e, quindi, la possibilità di pronunciare sentenza contraria all'estradizione, qualora per il fatto per il quale è domandata è prevista la pena di morte dalla legge dello Stato estero; se per il reato per il quale l'estradizione è stata domandata la persona è stata o sarà sottoposta a un procedimento che non assicura il rispetto dei diritti fondamentali; se la sentenza per la cui esecuzione è stata domandata l'estradizione contiene disposizioni contrarie ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato; se vi è motivo di ritenere che la persona verrà sottoposta ad atti persecutori o discriminatori per motivi di razza, di religione, di sesso, di nazionalità, di lingua, di opinioni politiche o di condizioni personali o sociali ovvero a pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti o comunque ad atti che configurano violazione di uno dei diritti fondamentali della persona. Si tratta di motivi che si sovrappongono a quelli stabiliti nell'art. 705 c.p.p. che, per completezza, dovrà essere modificato.

All'art. 5 della legge in commento è già predisposta la sostituzione all'articolo 698 c.p.p. del comma 2 con il seguente: «2. Se il fatto per il quale è domandata l'estradizione è punito con la pena di morte secondo la legge dello Stato estero, l'estradizione può essere concessa solo quando l'autorità giudiziaria accerti che è stata adottata una decisione irrevocabile che irroga una pena diversa dalla pena di morte o, se questa è stata inflitta, è stata commutata in una pena diversa, comunque nel rispetto di quanto stabilito dal comma 1».

In punto di estradizione dall'estero, oltre alla previsione dei medesimi poteri in capo al Ministro previsti per l'estradizione per l'estero, sono ribadite le garanzie fondamentali dell'estradato quali, il computo della custodia sofferta all'estero ad ogni effetto processuale e la riparazione per l'ingiusta detenzione subita all'estero a fini estradizionali.

Nella parte in cui dovrà essere previsto che, ai fini della richiesta di estensione dell'estradizione, possa essere adottata un'ordinanza che dispone la custodia cautelare, l'esecuzione della quale resta sospesa fino alla concessione dell'estradizione suppletiva, revocata anche d'ufficio nel caso di rifiuto della mede-

sima, sarà necessario implementare l'assetto codicistico. Una modifica si impone all'art. 721 c.p.p. per introdurre la previsione in base alla quale nell'estradizione dall'estero il principio di specialità operi come causa di sospensione del procedimento e dell'esecuzione della pena, anche ai fini delle altre procedure giurisdizionali finalizzate alla consegna di persona imputata o condannata. Tale sospensione non preclude il compimento di atti urgenti e l'assunzione di prove non rinviabili o comunque idonee a determinare il proscioglimento dell'estradato per fatti anteriori alla consegna. Anche in tal caso, alla garanzia del principio di specialità, salvo che norme convenzionali lo escludano, la persona estradata potrà rinunciare, dopo la consegna, solo mediante dichiarazione raccolta dal giudice e la rinuncia dovrà essere considerata irrevocabile, salva la sopravvenienza di fatti nuovi che modifichino la situazione esistente al momento della rinuncia stessa.

Le restanti disposizioni della delega per la modifica al libro XI riguardano il riconoscimento delle sentenze penali straniere e l'esecuzione delle sentenze italiane all'estero. Anche per tali procedure, l'attuazione richiederà specifiche implementazioni normative per quel che riguarda i motivi di rifiuto al riconoscimento e le modalità specifiche per disporre l'esecuzione delle decisioni interne all'estero, tendenzialmente finalizzate ad introdurre una serie di garanzie ed il rispetto dei principi dello Stato.

Ed infatti, in generale è imposto di prevedere che le decisioni giudiziarie emesse dalle competenti autorità degli altri Stati membri dell'Unione europea possano essere eseguite nel territorio dello Stato e che l'autorità giudiziaria possa richiedere alle competenti autorità degli altri Stati membri dell'Unione europea l'esecuzione di proprie decisioni in conformità al principio del mutuo riconoscimento. A tal fine occorrerà modificare le modalità di trasmissione: le decisioni da eseguire nel territorio dello Stato potranno essere trasmesse direttamente all'autorità giudiziaria territorialmente competente per l'esecuzione e, dalla prospettiva inversa, l'autorità giudiziaria potrà trasmettere direttamente allo Stato di esecuzione le decisioni delle quali si chieda il riconoscimento, con comunicazione al Ministro della giustizia nei casi e nei modi previsti dalla legge. Dovrà instaurarsi una corrispondenza diretta tra le autorità giudiziarie, anche ai fini della trasmissione della documentazione e degli accertamenti integrativi, nonché delle ulteriori informazioni necessarie all'esecuzione delle decisioni delle quali sia chiesto il riconoscimento. La modifica inciderà sull'art. 730 c.p.p. Dal canto suo il Ministro della giustizia interverrà per garantire, nei casi e nei modi previsti dalla legge, l'osservanza delle condizioni eventualmente richieste in casi particolari per l'esecuzione, all'estero o nel territorio dello Stato, della decisione della quale è stato chiesto il ricono-

scimento, purché non contrastanti con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato.

La procedura dovrà essere improntata alla celerità con tempi e modalità in grado di assicurarne l'efficacia, anche attraverso la predisposizione di regole speciali per l'esecuzione di decisioni al riconoscimento delle quali l'interessato abbia prestato consenso.

L'autorità giudiziaria, nei casi previsti dalla legge, in conformità alle indicazioni contenute negli atti normativi dell'Unione europea, dovrà dare esecuzione alle decisioni giudiziarie degli Stati membri senza che possa essere sindacato il merito della decisione, salva l'osservanza delle disposizioni necessarie ad assicurare in ogni caso il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato.

Si imporrà la modifica dell'art. 734 c.p.p. nella misura in cui dovrà prevedersi l'impugnabilità, senza effetto sospensivo della loro esecutività, delle decisioni di riconoscimento, salvi casi specifici da regolare in ragione della rilevanza dei beni della persona coinvolti dalle procedure di riconoscimento.

Dovranno essere previsti idonei rimedi a tutela dei diritti dei terzi di buona fede eventualmente pregiudicati dall'esecuzione della decisione. Questo inciderà sulla previsione contenuta nel co. 6 dell'art. 735 c.p.p.

Dovrà essere, infine, disciplinata la procedura di trasferimento dei procedimenti giurisdizionali, con condizioni e forme per la stessa, assicurando, per il caso del trasferimento in favore della giurisdizione di altro Stato, che il Ministro della giustizia sia previamente interpellato e possa esercitare il potere di diniego e che la giurisdizione a favore della quale è operato il trasferimento sia interessata da più stretti legami territoriali con il fatto per il quale si procede o con le fonti di prova, così da renderla maggiormente idonea alla decisione.

I decreti legislativi dovranno essere adottati entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della L. n. 149 del 2016, su proposta del Ministro della giustizia.

Da segnalare che l'art. 5 della legge, rubricato Modifiche alle disposizioni del codice di procedura penale in materia di estradizione per l'estero a tutela dei diritti fondamentali: termine per la consegna e durata massima delle misure *coercitive*, oltre all'implementazione già richiamata al co. 2 dell'art. 698 c.p.p., provvede a stabilire in punto di cautele, che il comma 5 dell'articolo 708 c.p.p. è sostituito dal seguente: «5. Il termine per la consegna è di quindici giorni dalla data stabilita a norma del comma 4 e, su domanda motivata dello Stato richiedente, può essere prorogato di altri venti giorni. Il termine per la consegna è sospeso in caso di sospensione dell'efficacia della decisione

del Ministro della giustizia da parte del competente giudice amministrativo e riprende a decorrere dalla data di deposito del provvedimento di revoca del provvedimento cautelare o del provvedimento con cui è accolto il gravame proposto avverso il provvedimento cautelare o della sentenza che rigetta il ricorso ovvero della decisione che dichiara l'estinzione del giudizio».

Di riflesso, all'art. 714 c.p.p. è aggiunto il co. 4-*bis*, a tenore del quale «le misure coercitive sono altresì revocate se sono trascorsi tre mesi dalla pronuncia della decisione favorevole del Ministro della giustizia sulla richiesta di estradizione senza che l'estradando sia stato consegnato allo Stato richiedente. Il termine è sospeso dalla data di deposito del ricorso presentato al giudice amministrativo avverso la decisione del Ministro della giustizia, fino alla data di deposito della sentenza che rigetta il ricorso o della decisione che dichiara l'estinzione del giudizio, comunque per un periodo non superiore a sei mesi».