

QUESITI

SERGIO COLAIOCCO

Alla procura di Roma la competenza per i reati in danno dei cittadini all'estero

Con il titolo di questa nota si è cercato di indicare quello che sembra essere il reale portato della novella in commento. Certamente il titolo non dà conto della complessità della lettura delle disposizioni che sono state introdotte con il D.L. n. 67 del 16 maggio 2016 -convertito con modificazioni dalla Legge 14 luglio 2016 n. 131 e pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 15 luglio 2016- che hanno significativamente modificato l'art. 10 del codice di procedura penale in tema di competenza per territorio per i reati commessi all'estero.¹

L'attenzione alla disciplina della competenza territoriale non può sottovalutarsi per la sua stretta connessione con i principi costituzionali che rispondono alle basilari esigenze dello Stato di diritto: principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25, co. primo, della Costituzione) diritto dell'imputato ad essere giudicato da un giudice terzo ed imparziale (art. 111, co. secondo, della Costituzione). Per evitare il rischio della violazione di tali principi il legislatore ordinario ha stabilito numerosi meccanismi che si propongono di precostituire la sede giudiziaria ispirandosi ad un criterio di territorialità in specie prediligendo la contiguità al luogo di commissione del reato per la maggiore facilità ad effettuare le indagini in caso di prossimità tra reato e sede giudiziaria.

La disciplina di dettaglio è dettata al titolo I, capo II del libro I del codice di rito che, tra l'altro, all'art. 10 regola la competenza per territorio per i reati commessi all'estero per i quali vi è la giurisdizione italiana ai sensi degli articoli 7 e seguenti del codice penale.

Con il suindicato decreto di proroga delle missioni internazionali il legislatore ha introdotto con l'art. 6, co. terzo, il co. 1-*bis* all'art. 10 c.p.p. così incidendo sui criteri di competenza per territorio per i reati commessi all'estero in danno del cittadino italiano¹.

Invero, attraverso l'introduzione di un nuovo criterio sussidiario il legislatore sembra abbia affidato, in sostanza, alla Procura della capitale, così come av-

¹ All'art. 10 del codice di procedura penale, sono apportate le seguenti modificazioni: a) dopo il comma 1, e' inserito il seguente: «1-*bis*. Se il reato è stato commesso a danno del cittadino e non sussistono i casi previsti dagli artt. 12 e 371, co. 2, lettera b), la competenza è del tribunale o della corte di assise di Roma quando non è possibile determinarla nei modi indicati nel co. 1.»; b) al co. 2: 1) la parola «Se» è sostituita dalle seguenti: «In tutti gli altri casi, se»; 2) le parole «nel co. 1» sono sostituite dalle seguenti: «nei co. 1 e 1-*bis*».

viene in altri Paesi, le indagini preliminari per fatti commessi all'estero in danno di italiani. Deve ritenersi che, nell'attuale momento storico, si sia voluto attribuire, anche in Italia, prevalentemente ad un solo organo inquirente la competenza sia per gli attentati commessi all'estero che vedono coinvolti italiani sia per fatti quali omicidi o sequestri di persona commessi all'estero in danno di connazionali. Ma procediamo con ordine.

La Precedente Normativa

L'art. 10 del c.p.p. contiene una molteplicità di disposizioni per individuare il giudice - e quindi l'organo inquirente - per i reati commessi all'estero. Non appare questa la sede per soffermarsi sulle disposizioni del terzo comma che riguardano il reato commesso solo in parte all'estero. Basti qui ricordare come, in tal caso la competenza è determinata a norma degli artt. 8 e 9 del codice di procedura penale².

Per i reati commessi interamente all'estero, invece, i previgenti co. dell'art. individuavano un criterio base al primo comma e una disposizione di chiusura al comma secondo.

Criterio base era, ed è anche oggi, costituito, in assenza di un *locus commissi delicti* sul territorio nazionale, "dal luogo della residenza, della dimora, del domicilio, dell'arresto o della consegna dell'imputato".

Le poche pronunce giurisprudenziali sul punto hanno evidenziato come trattasi di una pluralità di criteri succedanei da usarsi, quindi, alternativamente secondo un ordine e un'elencazione che sono da ritenersi tassativi.

Più in particolare si è evidenziato come per residenza si deve intendere quella effettiva e non quella anagrafica di persona stabilmente abitante all'estero³, mentre la dimora è quella liberamente scelta e non quella imposta, ad esempio, quale luogo di detenzione⁴.

Tamquam non esset, invece, l'indicazione relativa al luogo dell'arresto. Il riferimento a tale misura, infatti, appare assolutamente improprio. Nell'ipotesi di reato commesso all'estero, infatti, non appare ipotizzabile la possibilità della esecuzione di un arresto in flagranza⁵.

La seconda parte del primo comma si preoccupa, poi, di disciplinare l'ipotesi in cui vi siano una pluralità di imputati nel qual caso la competenza è attribui-

² Per un interessante approfondimento sul punto si veda E. Contestabile in *Arch. nuova proced. pen.* 02/2005: reato commesso all'estero e disciplina della competenza per territorio

³ Cass., Sez. I, 2 dicembre 1981, Carletti, in *Riv. pen.*, 1982, 724

⁴ Cass., Sez. I, 14 ottobre 1970, Malusa, in *Cass. pen.*, 1970, 1698

⁵ Per approfondimenti sul punto, tra gli altri vedi, ZAGREBELSKY, *Sub art. 10*, in *Comm. Chiavario*, I, Torino, 1989, 110.

ta al giudice competente per il maggior numero di essi. Nella lettura di questa disposizione può essere d'aiuto l'unica sentenza della Suprema Corte, sul punto, che ha statuito come in caso di pluralità di reati attribuiti a soggetti diversi, qualora per il più grave di essi, commesso all'estero, non possa operare la regola stabilita dall'art. 10, primo co., ultima parte, secondo la quale deve procedere il giudice competente per il maggior numero degli imputati, deve trovare applicazione il criterio oggettivo della competenza per connessione, da determinarsi in relazione al più grave degli altri reati connessi, che sia stato realizzato nel territorio dello Stato⁶.

La disposizione di chiusura del secondo co. dell'art. 10 c.p.p., poi, prevedeva che, anche in caso di imputati noti qualora non fossero applicabili i criteri suindicati la competenza doveva ritenersi del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio del pubblico ministero che ha provveduto per primo a iscrivere la notizia di reato nel registro previsto dall'art. 335 c.p.p. Siffatto criterio, secondo il giudice nomofilattico deve applicarsi anche nel caso di commissione del reato da parte di imputati residenti in Italia e all'estero. Il caso infatti rientra tra quelli in cui appare impossibile determinare la competenza nei modi indicati dall'art. 10, primo co., con conseguente appunto attribuzione della cognizione al giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio del P.M. che ha provveduto per primo all'iscrizione della notizia di reato.⁷

Orbene, i criteri di cui al primo co. dell'art. 10 c.p.p. presupponevano sempre l'individuazione di un imputato o anche solo di un indagato, ma in ogni caso di un soggetto iscritto nel registro noti. In assenza di tale presupposto la competenza, con le disposizioni previgenti, era sempre della Procura della Repubblica che per prima aveva iscritto la notizia *criminiis*. Ciò a prescindere sia da qualsiasi collegamento con l'imputato, in quanto, appunto, ancora non noto, sia con la persona offesa non utilizzando in alcun modo la norma questo aggancio fattuale come criterio di competenza, neanche in via sussidiaria.

In conclusione sul punto. Con le previgenti disposizioni le indagini preliminari per fatti commessi all'estero erano affidate, il più delle volte, ad un qualsivoglia ufficio requirente solo che fosse stato tempestivo nell'iscrizione. Ciò con evidenti rischi di sfasature sia in tema di coordinamento tra una pluralità di uffici che trattano fatti connessi o collegati sia in tema di rapporti con altri organi dello Stato italiano e con gli altri Stati.

⁶ Cass., Sez. I, 2 luglio 2004, Alfonzetti, in *Arc. nuov. proc. pen.*, 2004, 522; Id., Sez. VI, 6 novembre 2000, Tenaglia e altri, in *Riv. pena.*, 2001, 261

⁷ Cass., Sez. I, 9 dicembre 2010, in *Mass. Uff.*, n. 2010.

La riforma del luglio 2016

Orbene, la novella in esame ha introdotto un nuovo criterio sussidiario per determinare quale tra i Giudici italiani sia quello preconstituito per legge così ritoccando le regole della competenza per territorio.

Con la modifica il legislatore ha ritagliato un perimetro nuovo e più ristretto nell'ambito della categoria generale dei reati commessi all'estero. La tipologia dei reati commessi all'estero ricomprende, difatti, una pluralità di fatti-reato che possono riguardare sia fatti in cui i cittadini italiani o gli stranieri sono imputati sia fatti in cui cittadini o stranieri siano persone offese o danneggiati. La nuova disciplina è enucleata con riferimento al danneggiato dal reato e, quindi, costituisce una sottocategoria del *genus* reati commessi all'estero e riguarda, esclusivamente, la più ristretta specie dei reati in cui è persona danneggiata un cittadino italiano.

Come noto mentre la persona offesa dal reato è il soggetto titolare dell'interesse penalmente protetto che è leso dalla commissione del fatto-reato, il danneggiato dal reato è colui che ha subito la lesione di un proprio diritto, economicamente valutabile, ed eziologicamente riferibile alla condotta criminosa.

Orbene, per i reati commessi all'estero dal cittadino o dallo straniero e punibili in Italia in danno di soggetti diversi dal cittadino (che invero non annoverano casistiche particolarmente significative in termine numerici) resta immutata la disciplina previgente.

Per la nuova categoria enucleata, viceversa, viene introdotto il nuovo criterio sussidiario, della "competenza del tribunale e della Corte d'Assise di Roma".

Due però sono le condizioni negative che devono sussistere per l'applicazione di questa disposizione di cui al co. 1-*bis* dell'art. 10 c.p.p.

La prima è che non sia possibile l'applicazione del primo co. dell'art. 10 c.p.p. che aggancia, come visto, la competenza al "luogo della residenza, della dimora, del domicilio, dell'arresto o della consegna dell'imputato".

La seconda, prevista dallo stesso comma 1 bis dell'articolo in commento, è che "non sussistano i casi previsti dagli articoli 12 e 371, co. 2, lettera b)".⁸

⁸ Si ha connessione di procedimenti ex art. 12 c.p.p. a) se il reato per cui si procede è stato commesso da più persone in concorso o cooperazione fra loro, o se più persone con condotte indipendenti hanno determinato l'evento;

b) se una persona è imputata di più reati commessi con una sola azione od omissione ovvero con più azioni od omissioni esecutive di un medesimo disegno criminoso; c) se dei reati per cui si procede gli uni sono stati commessi per eseguire o per occultare gli altri. Si considerano collegate due indagini, ex art. 371, co. 2, lett. b), se si tratta di reati dei quali gli uni sono stati commessi in occasione degli altri, o per conseguirne o assicurarne al colpevole o ad altri il profitto, il prezzo, il prodotto o l'impunità, o che sono stati commessi da più persone in danno reciproco le une delle altre, ovvero se la prova di un reato

Il nuovo criterio sussidiario si applica quindi, per esempio, a tutte le indagini preliminari contro ignoti e a tutte le indagini contro soggetti che, seppur noti, non risultano avere alcun aggancio col territorio nazionale.

Sembra, quindi corretto affermare come seppur tale criterio sussidiario si riferisca ad una sottocategoria esso sarà applicato di fatto per la grande maggioranza dei reati commessi all'estero in danno dei cittadini italiani e, comunque, quelli di maggior allarme sociale: attentati terroristici commessi all'estero i, sequestri di persona per finalità di terrorismo ecc.

Il criterio della priorità dell'iscrizione, criterio che pur dovendo essere di chiusura era sotto la previgente normativa in realtà il metodo più frequente di individuazione della competenza, torna oggi, pertanto, a riprendere il ruolo per cui era stato posto nel codice processuale penale. Anche perché hanno da sempre suscitato perplessità, in tema di precostituzione del giudice naturale, disposizioni in tema di competenza che da un lato individuano il giudice sulla scorta di criteri in cui appaiono determinanti le scelte discrezionali di una parte, qual è il Pubblico Ministero, e, dall'altro utilizzano un criterio, la priorità dell'iscrizione, che risulta di lettura meno univoca di come appare *prima facie*.

Infatti è dovuta intervenire la Suprema Corte per chiarire che “una precedente iscrizione di una notizia di reato vertente su fatti criminosi *naturaliter* diversi non può essere considerata giuridicamente idonea a determinare uno spostamento di competenza *ratione loci*.”⁹

Ed anche come l'adempimento dell'iscrizione della notizia di reato deve intendersi in senso rigorosamente formale, e deve pertanto essere apprezzato in relazione alla specifica ipotesi criminosa oggetto di iscrizione e non anche in relazione all'eventuale più ampio contenuto della denuncia pervenuta all'ufficio del pubblico ministero, dal momento che il pubblico ministero non ha l'obbligo di iscrivere quelle informazioni che non mettano in evidenza elementi idonei a configurare una notizia di reato¹⁰.

Merita qualche considerazione, in chiusura, la seconda condizione negativa posta dalla novella alla sussistenza della competenza di Roma per i reati commessi in danno del cittadino all'estero che è quella della assenza dei “casi previsti dagli artt. 12 e 371, co. 2, lett. b)”.

Orbene i casi di connessione e di collegamento previsti dalle norme appena citate presuppongono, sicuramente, una pluralità di reati. Il primo caso da

o di una sua circostanza influisce sulla prova d'un altro reato o di un'altra circostanza.

⁹ Cass., Sez. II, 11 febbraio 2003, Monnier, in *Riv. pen.*, 2004, 94.

¹⁰ Cass., Sez. VI, 4 maggio 2006, Battistella, in *Mass. Uff.*, n. 234349.

esaminare è quello in cui uno dei due reati sia commesso all'estero e l'altro, almeno in parte, in Italia. In una simile fattispecie sussiste un aggancio fattuale con il territorio nazionale. È possibile infatti – sempre qualora non sia applicabile il primo co. dell'art. 10 in esame – determinare secondo gli ordinari criteri di competenza il giudice naturale del reato commesso almeno in parte in Italia. In tal caso la norma prevede che non scatti la regola sussidiaria della competenza della A.G. di Roma in quanto uno dei due reati connessi o collegati ha in Italia un proprio giudice individuabile secondo le regole generali degli artt. 8 e 9 c.p.p.

Ed ancora sul punto. Si deve ritenere che il reato connesso o collegato commesso in Italia attragga sempre la competenza del reato commesso all'estero. Ciò anche nel caso in cui il reato commesso all'estero sia più grave. Infatti la norma in esame deve essere letta nel senso della priorità del criterio di connessione o collegamento essendo la disposizione del co. 1-*bis* dell'art. 10 c.p.p. costruita come condizione negativa preliminare alla competenza del Tribunale e della Corte d'Assise di Roma.

Si noti, infine, che il legislatore non ha operato, proprio a rafforzare quanto qui si sostiene, alcun riferimento all'art. 16 c.p.p. e pertanto deve ritenersi non operi alcuna prevalenza del reato più grave ma solo la competenza dell'A.G. competente per il reato connesso collegato commesso almeno in parte in Italia. In tal senso sotto la previgente disciplina si era osservato che nei reati commessi all'estero “non avrebbe senso richiamare il principio enunciato dall'art. 16 in tema di reato più grave, posto che il reato stesso è stato interamente commesso all'estero” in quanto la competenza per territorio nei reati commessi all'estero fa perno sulle condizioni soggettive dell'imputato e non avrebbe senso fondarla sul *locus commissi delicti*¹¹.

Il secondo caso, astrattamente ipotizzabile, è quello in cui ambedue i reati, commessi in danno di un cittadino, siano tra loro connessi o collegati e posti in essere tutti interamente all'estero.

Innanzitutto deve considerarsi l'ipotesi in cui la competenza di uno dei due reati risulti individuabile *ex art. 10 co. primo*. In tal caso anche il reato connesso e collegato sarà attratto dal reato la cui competenza è definita *ex art. 10, primo co., c.p.p.*

In secondo luogo vi è l'ipotesi in cui per nessuno dei due reati, interamente commessi all'estero, possa applicarsi il co. prima dell'art. 10 c.p.p.

In tal caso difetta qualsiasi dato fattuale cui agganciare la competenza per territorio. Sia il dato soggettivo che permetterebbe l'applicazione del criterio del

¹¹ MACCHIA, Sub *art. 10*, in *Comm. Amodio, Dominioni*, I, Milano, 1989, 51

co. primo dell'art. 10 c.p.p., sia il dato oggettivo di un riferimento ad un reato commesso in tutto o in parte in Italia che permetta di individuare, ex art. 8 e 9 c.p.p., il giudice competente per almeno uno dei due reati. In questa seconda ipotesi, pertanto, non resta che applicare il co. 1-*bis* dell'art. 10 c.p.p. che attribuisce la competenza al Tribunale o alla Corte di Assise di Roma.

In sintesi, qualora si sia in presenza di un reato commesso interamente all'estero, in danno di un cittadino, cui non sia applicabile il comma uno dell'art. 10 c.p.p., prima di ritenere la competenza della Capitale è necessario verificare se lo stesso sia commesso o collegato ad altro reato commesso in Italia. In quest'ultimo caso la competenza è del giudice del reato commesso in tutto o in parte in Italia.

Conclusione

La novella, al di là dei tecnicismi della lettura che il combinato disposto dei vari commi dall'art. 10 c.p.p. richiede, attribuisce in sostanza per la prima volta ad un particolare ufficio requirente la competenza in tema di reati commessi in danno dei cittadini all'estero. La scelta di un ancoraggio certo, che andasse al di là del mero dato della priorità di iscrizione, elimina in radice la necessità di risolvere i conflitti positivi di competenza quando, come di sovente accade qualora vi siano una pluralità di p.o., più uffici del pubblico ministero iscrivono la stessa *notizia criminis*. Elimina, anche, la necessità di coordinamento tra più uffici in caso di pluralità di procedimenti per fatti connessi o collegati tutti commessi all'estero.

Last but not least consente, in ossequio al principio di specializzazione, di non disperdere tra più uffici, che solo occasionalmente ed eccezionalmente se ne occupano, esperienze, protocolli d'azione e relazioni internazionali concentrando, invece, negli uffici requirenti della capitale quel patrimonio di conoscenze, competenze e unità d'indirizzo e d'azione che non possono che rendere più omogenea ed efficace, oggi, il ruolo della magistratura soprattutto nel contrasto al terrorismo internazionale.