

## *Introduzione*

Nel presente elaborato è stata trattato l'istituto dell'estradizione; tale argomento si inserisce nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale che si pone l'obiettivo di contrastare la criminalità organizzata attraverso la creazione di uno spazio comune di giustizia attraverso il mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie ed un ravvicinamento delle normative dei vari Stati membri in ambito penale.

Nella prima parte, oltre agli aspetti generali della cooperazione giudiziaria penale ed ai principali trattati nell'ambito dell'Unione Europea, è stato analizzato il principio del mutuo riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali.

Tra le tappe legislative richiamate nella prima parte è stato inserita la disamina del Trattato di Lisbona che ben si presta ad essere una solida base su cui poggiare lo sviluppo dello spazio di giustizia penale, conferendo nuovi poteri al Parlamento europeo.

Per affrontare la criminalità transfrontaliera e per offrire tutela alle vittime ed ai detenuti nel territorio dell'Unione europea, sono state adottate specifiche misure, tra cui vanno annoverate diverse direttive finalizzate alla lotta al terrorismo, nonché nell'ambito della lotta alla corruzione, alla criminalità organizzata, alle frodi ed al riciclaggio di denaro, l'istituzione dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), la creazione della Procura europea (Eppo) la cui sede si trova in Lussemburgo.

Per quanto riguarda il principio del mutuo riconoscimento, lo stesso è stato consacrato come "pietra angolare" di uno spazio giudiziario

europeo dal Consiglio europeo di Tampere ed ha cambiato la cooperazione tra gli stati membri nell'ambito della materia penale, creando un sistema di libera circolazione delle decisioni giudiziarie all'interno del territorio dell'Unione Europea.

Tale principio è contenuto nell'articolo 82 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e consente una circolazione rapida dei provvedimenti all'interno dell'Unione europea; dall'accettazione e dal riconoscere una decisione proveniente da un giudice di un Paese membro significa considerare tale provvedimento come emesso da un giudice del proprio paese.

Tuttavia, il principio del mutuo riconoscimento può contribuire ed essere efficace nell'ambito della cooperazione giudiziaria se vi è un accostamento delle varie legislazioni nazionali, da cui deriverebbe il superamento delle varie differenze esistenti tra di esse per giungere al principio di equivalenza su cui si basa il principio del mutuo riconoscimento stesso.

Nella successiva parte è stata esaminato l'istituto dell'extradizione, attraverso cui uno Stato consegna ad un altro Paese, con cui è legato da un preciso accordo internazionale l'individuo che si trovi nel primo territorio, contro cui è stata intentata dal secondo un'azione penale di condanna.

Sono state evidenziate le sue origini normative, la sua classificazione in differenti tipologie, i vari aspetti concernenti le ragioni ostative alla sua procedura nonché diverse sentenze giurisprudenziali, sia della Corte Costituzionale che della Cassazione.

Particolare attenzione in tale parte dell'elaborato è stata data al principio di specialità che si concretizza nel divieto di adottare misure restrittive della libertà e di procedere nei confronti dell'estradatao per fatti differenti ed anteriori da quelli per i quali è stata concessa l'extradizione stessa; tale criterio trova la sua disciplina in norme pattizie internazionali ed in diverse disposizioni dell'ordinamento interno, tra cui il primo comma dell'articolo 14 della Convenzione Europea di Extradizione che stabilisce che la consegna dell'estradatao è subordinata alla condizione che il soggetto non sia sottoposto a procedimento penale, privato della libertà o sottoposto ad alcuna misura privativa della libertà personale per fatti diversi da quelli per cui è stata rilasciata l'extradizione.

La finalità di tale principio è quello di evitare che vengano formulate richieste fraudolente di extradizione da parte di Stati che intendano trattenere l'estradatao per fatti anteriori e diversi rispetto a quelli per i quali è stata concessa l'extradizione.

Nell'ultima parte è stato trattato il rapporto tra Stati Uniti d'America ed Italia in tema d'extradizione, soffermando l'attenzione sul recente tema venuto alla ribalta dai Mass Media riguardo il caso di Chico Forti, condannato nel 2000 per omicidio negli Stati Uniti.

Tra il nostro paese e gli Stati Uniti diversi sono stati i Trattati in materia di mutua assistenza giudiziaria e di extradizione; tra gli stessi si ricordi il Trattato di mutua assistenza in materia penale del 1982, il Trattato di extradizione del 1983; in osservanza agli accordi UE – USA, l'Italia e gli Stati Uniti hanno adottato quanto disposto dal secondo paragrafo dell'articolo 3 di tali accordi con cui si è riconosciuto che le

disposizioni degli di tali accordi vanno applicate ai trattati conclusi precedentemente tra l'Italia e gli Stati Uniti.

E' stata trattata, inoltre, la sentenza della Cassazione numero 14941 del 2018; l'autorità giudiziaria italiana deve solo accertare, ai fini dell'estradizione verso gli Stati Uniti d'America, che nella relazione sommaria dei fatti contenuta nella domanda di estradizione sono elencate le motivazioni per le quali è probabile che l'estradando ha perpetrato il reato che è oggetto dell'estradizione e non procedere con un'analisi di quelli che sono i vari indizi di colpevolezza.

L'entità della pena prevista nell'ordinamento dello Stato che richiede l'estradizione, non può divenire una causa ostativa alla pronuncia favorevole della stessa in quanto il regime sanzionatorio è riservato, tranne che nel caso in cui sia prevista la pena capitale alle differenti valutazioni dei due ordinamenti giuridici o che l'estradato possa essere sottoposto ai trattamenti elencati nel primo comma dell'articolo 698 del codice di procedura penale.

Se ricorrono elementi tali da far pensare che il ricercato, una volta estradato, possa essere sottoposto a trattamenti disumani, lo Stato ha l'onere di garantire che ogni detenuto sia trattenuto in condizioni di massimo rispetto della dignità umana ed in particolare sarà compito del giudice di merito accertarsi di tale condizione futura dell'estradando.

## CAPITOLO I

### COOPERAZIONE GIUDIZIARIA PENALE

SOMMARIO : 1. Origine e sviluppo della cooperazione giudiziaria penale - 1.1 Il Trattato di Maastricht – 1.2 Conferenza di Napoli 1.3 Il Trattato di Amsterdam - 1.4 Convenzione di Palermo 1.5 Il Trattato di Nizza - 1.6 Il Trattato di Lisbona - 2. Il principio di mutuo riconoscimento - 3. La tutela dei diritti fondamentali

#### **1. Origine e sviluppo della cooperazione giudiziaria penale.**

Nell'ambito della lotta al crimine internazionale, un valido strumento è costituito dall'instaurazione di forme di collaborazione tra gli Stati ed, attraverso la libera circolazione delle persone<sup>1</sup> degli Stati membri assicurata dai trattati, è giustificata la cooperazione giudiziaria penale, ossia i rapporti intercorrenti tra le autorità giudiziarie di tali Stati nell'ambito penale; quest'ultima ha come finalità il contrasto alla criminalità transfrontaliera<sup>2</sup>, assicurando che l'attività di prevenzione e repressione del crimine superi il territorio nazionale, agevolando i procedimenti penali per i quali è richiesto in uno Stato terzo atti procedurali che difettano di giurisdizione<sup>3</sup>.

La cooperazione giudiziaria è condizionata dalla sovranità statale e dal principio di territorialità del diritto penale: la sovranità dello Stato e la giustizia penale costituiscono un binomio inscindibile di radice ottocentesca, da cui deriva il principio secondo il quale spetta allo Stato

---

<sup>1</sup> CONDINANZI M. – LANG A. – NASCIMBENE B., *Cittadinanza dell'unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006, pp. 4 e ss.

<sup>2</sup> Si richiama il contributo di BARGI A., *Il doppio binario nell'accertamento dei fatti di mafia*, Torino, 2013, pp. 58 e ss circa la criminalità transfrontaliera e l'evoluzione normativa in ambito europeo.

<sup>3</sup> FALATO F., *Appunti di cooperazione giudiziaria penale*, Napoli, 2019, pp 17 e ss.

avere il monopolio della funzione giurisdizionale nel proprio territorio nazionale, con la conseguente resistenza degli Stati verso ingerenze esterne in campo penale<sup>4</sup>.

La diversità degli istituti processuali presenti nei singoli Stati costituisce un limite alla cooperazione internazionale, dando la possibilità alle organizzazioni criminali di operare negli Stati con norme penali più lacunose (c.d. “*forum shopping*”)<sup>5</sup>.

Attraverso tali limiti, costituiti da principi passati ed innovazioni e, con il bilanciamento degli stessi, è possibile utilizzare strumenti che forniscano adeguate garanzie procedurali.

Con l’instaurazione del mercato comune nell’ambito della Comunità europea, si è avuta libertà di circolazione degli individui e nello stesso tempo una crescita capillare della criminalità organizzata a livello internazionale; la cooperazione giudiziaria penale, per tale motivo, è stata avvertita come una viva esigenza.

Sebbene la cooperazione giudiziaria fosse particolarmente avvertita con l’istituzione delle Comunità economiche europee, i primi tentativi di cooperazione compaiono tardivamente al di fuori delle istituzioni comunitarie.

Nei primi anni cinquanta comparvero i primi accordi di cooperazione giudiziaria penale, come la Convenzione europea di estradizione del 1957, sebbene è nei successivi anni settanta che gli Stati membri cominciarono le prime forme di cooperazione giudiziaria penale,

---

<sup>4</sup> PELLEGRINO M., *Cooperazione giudiziaria penale nell’U.E.*, Padova, 2016, p.4 e ss.

<sup>5</sup> Per un approfondimento sul punto si rimanda a DEL COCO R. – PISTOIA E., *Stranieri e giustizia penale*, Milano, 2014, pp. 3 e ss.

in primis con l'istituzione nel 1975 del "gruppo Trevi"<sup>6</sup>: si trattava di una cooperazione costituita dai funzionari dei ministeri di Giustizia e degli Interni dei vari Stati membri in risposta al reato di terrorismo ed in particolare agli eventi tragici accaduti nel 1972 durante i Giochi olimpici a Monaco di Baviera<sup>7</sup>.

Sul punto occorre segnalare il progetto francese presentato dal Presidente Giscard d'Estaing ai Consigli europei del 1976 che aveva come obiettivo quello di creare uno "Spazio giudiziario penale europeo"; tale lavoro aveva il fine di rafforzare le relazioni in ambito penale tra gli Stati membri della Comunità europea e consisteva in cinque punti che interessavano la cooperazione giudiziaria penale, ossia la predisposizione di una convenzione semplificata in tema di estradizione, il miglioramento dell'assistenza giudiziaria penale tra gli Stati, il trasferimento dei procedimenti penali, il riconoscimento delle sentenze penali nonché rendere omogeneo tra gli Stati il metodo di trasferimento dei detenuti.

Tale progetto fu ratificato da pochi Stati e diversi vi si opposero, tra cui il Regno Unito ed il Belgio.

La realizzazione del mercato interno comportava l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne, per rendere agevole la circolazione delle merci e delle persone; tale circostanza facilitava l'operato delle organizzazioni e accresceva il fenomeno dell'immigrazione clandestina: per tale motivo, intorno alla seconda metà degli anni Ottanta, gli Stati membri progettarono diversi strumenti di cooperazione giudiziaria penale.

---

<sup>6</sup> MASIELLO S., *Punti di fuga – Prospettive sociologiche sul diritto d'asilo e rifugiati in Italia*, Napoli, 2007, pp. 23

<sup>7</sup> Il Massacro di Monaco di Baviera avvenne durante le Olimpiadi estive del 1972 a Monaco di Baviera e fu perpetrato da un commando dell'organizzazione palestinese Settembre Nero causando la morte di 11 atleti israeliani, 5 terroristi ed un uomo della polizia tedesca.

Tali soluzioni hanno applicazione al di fuori del quadro comunitario e risentono della sovranità nazionale dei singoli paesi, nonché della territorialità del diritto penale; tra queste si ricordino le cinque convenzioni promosse dal gruppo di cooperazione politica europea (CPE)<sup>8</sup>, nonché gli accordi di Schengen del 1985 e la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 1990; sebbene queste misure avevano una sfera di applicazione extra europea, vi erano diverse disposizioni in cui era chiaro l'intento di creare un'area giudiziaria penale europea e tra esse si ricordi l'articolo 54 CAAAS relativo al principio del *ne bis in idem*<sup>9</sup>.

L'Unione europea, oltre a promuovere principi di pace e benessere dei suoi popoli, garantisce ai propri cittadini sicurezza e giustizia sul territorio della stessa, promuovendo una serie di misure atte a prevenire la criminalità.

Una differenza tra l'Unione europea ed il Consiglio d'Europa è costituita dai loro differenti sistemi giuridici, poiché, nel primo caso, ha come oggetto atti direttamente efficaci tra gli Stati membri e, grazie all'articolo 267 TFUE, viene garantito il rapporto tra giudice interno e giudice europeo<sup>10</sup>.

Le decisioni della Corte di giustizia hanno un effetto vincolante per il giudice che l'ha interpellata ed il rinvio pregiudiziale, contenuto nell'articolo 267 TFUE, attribuisce alla Corte il compito di interpretare il

---

<sup>8</sup> Introdotta nel 1970, fu formalizzata nell'Atto unico europeo del 1987 ed aveva la finalità di consultazione tra gli Stati membri nella politica estera; venne sostituita dalla Politica estera e di sicurezza comune (PESC) nel 1992, attraverso il trattato di Maastricht.

<sup>9</sup> Si segnala il contributo offerto sul punto da GALANTINI N., *Il principio del "ne bis in idem" internazionale nel processo penale*, Milano, 1984.

<sup>10</sup> Per un approfondimento si rimanda a PAPARELLA N., *Il progetto educativo*, Vol. I, Roma, 2009, pp.46 e ss.



diritto dell'Unione ed al giudice nazionale ruolo decisionale della controversia, con l'eventuale disapplicazione della norma nazionale contrastante con il diritto dell'Unione.

Il giudice nazionale, una volta riavuti gli atti, può ritenere irrilevante la norma per cui era stata aperta al questione o rimettere di nuovo alla Corte il caso, ritenendo lo stesso non chiaro.

Nei rapporti tra le diverse autorità giurisdizionali non viene meno l'autonomia degli stessi nella determinazione degli ambiti di operatività ed in particolare, circa la cooperazione penale, la stessa si concretizza in scelte di specifiche tecniche investigative nell'armonizzazione tra i ministeri competenti e nella facilitazione all'extradizione, uniformando le norme interne inerenti ai singoli reati di ciascun Stato membro.

Sia nella cooperazione giudiziaria che in quella di polizia, la cooperazione penale si basa sul riconoscimento delle decisioni giudiziarie, ovvero nel fatto che una decisione giudiziaria emessa in uno stato membro sia riconosciuta ed eseguita in altro Stato membro.

### **1.1 Il Trattato di Maastricht.**

Si ricordi come il processo di integrazione europea si è sviluppato in quattro momenti precisi, ossia il Trattato sull'Unione europea del 1992 (Maastricht), il Trattato di Amsterdam in vigore dal 1999, il Trattato di Nizza in vigore dal 1 Febbraio 2003 ed il Trattato di Lisbona del 13 Novembre 2007 ed avente efficacia dal 1 Dicembre del 2009.

Nel Trattato di Maastricht del 1992 è stato previsto il terzo pilastro avente ad oggetto la cooperazione nel campo della giustizia e degli affari

interni ed a partire da tale momento sono partite le convenzioni nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale<sup>11</sup>.

Con tale strumento giuridico sono stati apportati innovazioni ai Trattati istitutivi delle comunità europee, istituita la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la cooperazione negli affari interni e giudiziari (CGAI)<sup>12</sup>, con cui si potenziarono le relazioni intergovernative tra gli Stati; la cooperazione penale, in tale contesto, venne affidata alle istituzioni comunitarie.

Attraverso tale istituzionalizzazione della cooperazione penale, viene avvertita l'esigenza di garantire intervento nel settore penale, in relazione alla libera circolazione delle persone.

Nel preambolo del Trattato, in particolare nella parte denominata "*dichiarazione di intenti*", è chiaro il fine della norma innovatrice, in quanto viene ribadito il concetto secondo cui la libera circolazione delle persone deve essere accompagnata dall'inserimento nel Trattato di apposite norme penali, con il fine di garantire la sicurezza degli individui su tutto il territorio comune<sup>13</sup>.

Va chiarito, tuttavia, che con il Terzo pilastro la cooperazione giudiziaria europea non raggiunse i risultati previsti e sarà solo con il Trattato di Amsterdam che furono garantiti i livelli di cooperazione tra gli stati membri attraverso il rispetto dei diritti fondamentali nonché il

---

<sup>11</sup> I tre pilastri hanno suddiviso le politiche dell'Unione europea in tre parti e trova la sua origine nel Trattato di Maastricht; un'ulteriore finalità era quella di conferire maggiore potere alla Comunità europea in diversi settori tra cui la politica estera e l'immigrazione.

<sup>12</sup> Tale consiglio è composto dai ministri di giustizia e degli interno degli Stati membri dei vari Stati dell'Unione europea ed oltre ad occuparsi della cooperazione giudiziaria civile e penale nonché della cooperazione di polizia, è responsabile della protezione civile; lo stesso si riunisce con cadenza trimestrale.

<sup>13</sup> Sul punto cfr. SCAVIZZI R., *Lineamenti di diritto processuale comunitario*, Matelica, 2008, pp. 36 e ss.

principio del “*mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie penali*” riconosciuto dal Consiglio di Tampere nell’anno 1999<sup>14</sup>.

## **1.2 Conferenza di Napoli.**

Importante è inserire la Conferenza mondiale ministeriale delle Nazioni Unite sul crimine transnazionale che si è svolta a Napoli dal 21 al 23 Novembre 1994, durante il Governo Berlusconi, conclusasi con l’approvazione da parte dei 140 paesi che vi parteciparono di un «Piano mondiale d’azione contro la criminalità transnazionale organizzata»<sup>15</sup>.

Attraverso l’approvazione di tale documento i paesi firmatari si impegnavano a dare una definizione comune del concetto di criminalità organizzata, promuovendo attività educative finalizzate ad una cultura della legalità nonché sviluppando la cooperazione internazionale aiutando i paesi in via di sviluppo attraverso l’adeguamento dei loro sistemi penali ed infine con l’adozione di misure atte a contrastare il riciclaggio dei capitali delle organizzazioni criminali e procedendo alla confisca dei patrimoni illecitamente accumulati dalle stesse.

Le considerazioni svolte nel corso dei documenti preparatori sono state incentrate sul tema del crimine organizzato, considerando il fatto che lo stesso è divenuto un fenomeno mondiale ed ha la sua presenza sia nei paesi maggiormente ricchi che in quelli poveri; lo stesso, oltre alle attività per così dire tradizionali come il traffico di stupefacenti, ha incrementato il suo operato con il riciclaggio di denaro sporco, il traffico di organi nonché attraverso il fenomeno dell’emigrazione clandestina.

---

<sup>14</sup> DI PASCALE A., *A vent’anni dal Programma di Tampere quali prospettive per le politiche di immigrazione e asilo dell’Unione europea?*, Fascicolo n. 4, 2019, rivista eurojus .

<sup>15</sup> SANTINO U., *Le Nazioni Unite e il crimine transnazionale, ovvero : la giungla del capitalismo globale*, Maggio – Giugno 1995 , tratto da [www.centroimpastato.com](http://www.centroimpastato.com) .

Le cause di tale fenomenologia del crimine sono da ricercarsi nell'apertura delle economie nazionali attraverso l'incremento della velocità degli scambi commerciali a livello internazionale.

Con la globalizzazione dell'economia in diversi paesi si è registrato un mercato senza regolamentazione in cui le organizzazioni criminali riescono ad attecchire maggiormente e operare con maggiore facilità.

Nel documento approvato nella Conferenza di Napoli è stata designata una politica incentrata su due filoni, ossia la lotta alla droga e la repressione; la novità introdotta in tale riunione risiede nella internazionalizzazione di diversi modelli giudiziari e legislativi presenti solo in alcuni Stati come negli Usa e nel nostro ordinamento giuridico.

La problematica maggiormente trattata durante tali giornate di conferenza a Napoli risiede nella repressione, attraverso un utilizzo notevole di risorse di diritto penale e l'adozione del reato di associazione a delinquere di stampo mafioso, introdotto dal nostro legislatore con la legge antimafia del 1982 e derivante dalla "conspiracy" di origine statunitense<sup>16</sup>.

Tutti i paesi che hanno partecipato si sono concentrati sulla trattazione della problematica del segreto bancario ed il reato di riciclaggio; va evidenziato come hanno proposto opposizione

---

<sup>16</sup> La legge numero 646 del 1982 ha introdotto il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso di cui all'articolo 416 bis del codice penale nonché misure la confisca ed il sequestro ed istituita per la prima volta una Commissione parlamentare antimafia.

all'abolizione del segreto bancario gli stati in cui vi è un trattamento fiscale molto agevolato, come è il caso delle Barbados<sup>17</sup>.

Gli Stati maggiormente ricchi riconoscono che attraverso la liberalizzazione dei capitali vi è una fusione tra i capitali legali e quelli illegali e che gli atti di prevenzione e lotta al riciclaggio non sempre si dimostrano di essere delle misure sufficienti.

### **1.3 Il Trattato di Amsterdam.**

Con il Trattato di Amsterdam sono state rese comunitarie diverse problematiche, tra cui l'immigrazione e la cooperazione giudiziaria civile, spostando le stesse nel primo pilastro comunitario e lasciando nel terzo la cooperazione giudiziaria penale; la ragione di tale suddivisione dipende dalla relazione intercorrente tra la materia penale e la sovranità degli Stati che rende impraticabile una disciplina propriamente comunitaria dell'azione europea, seppur la materia sia correlata con i principi contenuti nel primo pilastro, inerenti alla libera circolazione delle persone.

Nel terzo pilastro è stato inserito il Titolo VI relativo alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale e, nelle “*Conclusioni di Tampere*”, viene precisato che il tema giustizia ed affari interni deve essere integrato con le attività dell'Unione<sup>18</sup>.

Da quanto asserito derivano due importanti principi della cooperazione giudiziaria penale, ossia il “*mutuo riconoscimento delle*

---

<sup>17</sup> Con la locuzione segreto bancario si intende il vincolo di riservatezza tra le banche ed i suoi clienti in merito alle notizie concernenti le loro operazioni attive e passive od anche consistenti nelle sole trattative.

<sup>18</sup> Per un approfondimento sul punto si rimanda a PASQUERO A., *Mutuo riconoscimento delle decisioni penali : prove di federalismo*, Milano, 2007, pp. 46 e ss.