

Schema di disegno di legge recante: "Delega al Governo per la riforma del Libro XI del codice di procedura penale. Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero: termine per la consegna e durata massima delle misure coercitive".

Premessa

La riforma trova fondamento nell'unanime riconoscimento dell'inadeguatezza dell'attuale sistema normativo di assistenza giudiziaria, a fronte di una criminalità, specie quella organizzata, che ha esteso il raggio di azione ben oltre i confini del territorio di un singolo Stato, e sa ben sfruttare tutte le opportunità offerte dalla globalizzazione dei mercati e dalle nuove tecnologie di comunicazione e di gestione dell'informazione.

La modifica di questo settore del codice di rito penale costituisce una priorità di azione anche nella prospettiva della ratifica di molte convenzioni internazionali, che in anni recenti hanno dato il segno di una sempre maggiore volontà di cooperazione nel contrasto ai fenomeni criminali.

Appare opportuno, in chiave di semplificazione, introdurre regole speciali per la cooperazione tra le autorità degli Stati che non fanno parte dell'Unione europea, che andranno distinte dalla regolamentazione dei rapporti con i Paesi membri dell'Unione europea.

La ricognizione del quadro normativo vigente e delle prassi applicative conduce a ritenere che il sistema italiano di disciplina delle rogatorie c.d. passive, e cioè dell'esecuzione delle richieste di altri Stati di raccolta di prove, sia "troppo pesante". Occorre valorizzare, nei rapporti tra Stati membri dell'unione europea, il meccanismo della trasmissione diretta all'autorità giudiziaria competente all'esecuzione della rogatoria, assicurando la trattazione immediata delle rogatorie urgenti.

Dovrà essere eliminato il preventivo vaglio della Corte di cassazione sulla competenza, che ha provocato un ulteriore, pesante quanto non necessario, rallentamento delle relative procedure.

Altra criticità è la difficoltà per un giudice come la corte d'appello di governare materie ed esigenze investigative affidate ordinariamente alle competenze di organi diversi.

Va, dunque, privilegiato un modello di soluzioni differenziate, in grado di garantire la sostanziale depoliticizzazione del sistema dell'assistenza giudiziaria nell'area circoscritta dall'efficacia degli accordi internazionali stipulati tra Stati dell'Unione europea, pur conservando in capo al Ministro della giustizia una funzione di filtro.

Occorre poi porre mano alla riforma dell'estradizione.

Sul presupposto della conservazione della tradizionale regola di esclusione della possibilità di estradizione di un imputato o di un condannato all'estero senza garanzia giurisdizionale (salvo a considerare l'esigenza di disciplinare procedure semplificate in caso di consenso dell'avente diritto), la proposta di riforma muove dalla riconosciuta esigenza di differenziare le aree di esercizio delle concorrenti potestà dell'autorità politica e dell'autorità giudiziaria, sì da evitare la sovrapposizione di valutazioni riferite ai medesimi parametri.

Nel quadro di una più generale manovra di semplificazione e di accelerazione della relativa procedura, ma anche di rafforzamento delle garanzie difensive, va modificata la sequenza procedimentale dell'estradizione per l'estero, potenziando i meccanismi di interlocuzione diretta dell'autorità giudiziaria con le competenti autorità dello Stato richiedente, a fini di acquisizione informativa nel rigoroso rispetto delle garanzie giurisdizionali e del principio del contraddittorio.

V'è poi necessità che il codice di rito appresti un nucleo comune di fondamentali regole procedurali, in sé coerenti con le regole accolte nel sistema di cooperazione fra Stati dell'Unione europea nella prospettiva della progressiva attuazione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie e destinate ad applicarsi salvo il caso di espressa e successiva deroga legislativa.

Le modifiche agli articoli 708 e 714 del codice di procedura penale rispondono invece all'esigenza di colmare una lacuna normativa, in più occasioni segnalata anche dalla giurisprudenza della Corte di cassazione.

Il disegno di legge si avvale dei risultati della Commissione ministeriale di studio per la riforma del codice di procedura penale, istituita con decreto del Ministro della giustizia del 26 luglio 2006, e presieduta dal prof. Giuseppe Riccio, ordinario di procedura penale presso l'università degli studi "Federico II" di Napoli. Ha tenuto altresì conto dei lavori svolti dalla Commissione ministeriale di studio incaricata di provvedere allo studio ed alla redazione di schemi di testi normativi per

l'adeguamento della vigente normativa agli atti internazionali concernenti l'Italia in materia processuale penale, nonché allo studio dei necessari aggiornamenti del Libro XI del codice di procedura penale, istituita con decreto ministeriale del 30 luglio 1999 e presieduta dal dott. Giuseppe la Greca, consigliere della Corte di cassazione.

Il disegno di legge si compone di 4 articoli.

Articolo 1

Illustrazione dei singoli punti di delega.

Principi generali in materia di assistenza giudiziaria.

L'articolo 1 si occupa della delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi per la riforma del Libro XI del codice di procedura penale, con le modalità e nei termini previsti dai commi 2 e 3 e nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dal comma 1.

Nell'articolo 1, comma 1, lett. a), n. 1) vengono esplicitati gli ambiti del potere d'intervento del Ministro della giustizia, che, per motivi di tutela della sovranità, della sicurezza e di altri interessi essenziali dello Stato, può decidere di non dare corso all'esecuzione della domanda di assistenza giudiziaria. Nei rapporti con gli Stati membri dell'Unione europea, si prevede che tale potere possa essere esercitato nei casi e nei limiti stabiliti dalle convenzioni in vigore tra gli Stati ovvero dagli atti adottati dal Consiglio dell'Unione europea.

Più in generale, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. a), nn. 2), 3) e 4), si prevede che, se la richiesta ha per oggetto acquisizioni probatorie da compiersi davanti al giudice ovvero attività che secondo la legge dello Stato non possono svolgersi senza l'autorizzazione del giudice, il procuratore della Repubblica presenti senza ritardo le proprie richieste al giudice per le indagini preliminari del tribunale del capoluogo del distretto e che negli altri casi il procuratore della Repubblica dia senza ritardo esecuzione alla richiesta di assistenza giudiziaria con decreto motivato. Si è, in particolare, previsto, sul versante passivo della cooperazione a fini di acquisizione probatoria e del sequestro a fini di confisca, l'intervento del procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto e del giudice per le indagini preliminari del medesimo ufficio, in luogo di quello del procuratore generale

presso la corte d'appello e di questa medesima corte. Nella prospettiva appena delineata, si elimina l'appesantimento costituito dall'ulteriore fase processuale, finalizzata all'individuazione dell'organo competente, in capo alla Corte di Cassazione, in caso di atti da compiersi in diversi distretti giudiziari. Si è dunque previsto che dovranno essere individuati criteri predeterminati per la concentrazione delle procedure di esecuzione di atti che devono compiersi in distretti diversi e procedure semplificate per la definizione di eventuali contrasti e conflitti.

Ulteriori previsioni dovranno riguardare la possibilità di autorizzare la presenza alle attività da compiersi di rappresentanti ed esperti dell'autorità richiedente, dandone comunicazione al Ministro della giustizia se la richiesta proviene da autorità diverse da quelle di Stati membri dell'Unione europea (n. 5), e la possibilità di compiere attività supplementari, non indicate nella richiesta di assistenza (n. 6).

Un ulteriore ambito di intervento viene individuato nell'articolo 1, comma 1, lett. a), n. 7), che estende l'applicazione delle regole sull'esecuzione di domande di assistenza giudiziaria, in quanto compatibili, alle richieste presentate da uno Stato membro ad altri Stati membri dell'Unione europea nei procedimenti per l'applicazione di sanzioni amministrative, mentre al n. 8) vi è la delega per la disciplina dell'efficacia processuale delle audizioni compiute mediante videoconferenza o conferenza telefonica.

Le previsioni di cui ai numeri 9), 10) e 11) riguardano la possibilità di costituire squadre investigativa comuni, mentre quella indicata al n. 12) concerne l'acquisizione e l'utilizzazione delle informazioni trasmesse spontaneamente dall'autorità straniera.

Nell'articolo 1, comma 1, lett. a), n. 13) vi è la delega a prevedere una forma specifica di assistenza giudiziaria, che riguarda le procedure e l'autorità competente a consentire il trasferimento temporaneo di persone detenute a fini investigativi.

Principi in materia di estradizione.

La proposta di legge mira a differenziare le aree di esercizio delle concorrenti potestà dell'autorità politica e dell'autorità giudiziaria, sì da evitare la sovrapposizione di valutazioni riferite ai medesimi parametri.

Alla prima, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. b), n. 14), è affidato il vaglio del complesso delle circostanze fattuali riconducibili alla sfera delle valutazioni tipicamente politiche riferite all'incidenza dell'extradizione sulla sorte degli interessi essenziali dello Stato, *in primis* di quello della sicurezza della Repubblica.

In materia di estradizione dall'estero, vi è l'esplicita attribuzione al Ministro della giustizia di un potere di blocco, definitivo o temporaneo, delle procedure di estradizione avviate su richiesta dell'autorità giudiziaria, finalizzato alla tutela di interessi supremi della Repubblica.

Quanto alla garanzia della specialità dell'extradizione - principio di diritto internazionale che non consente allo stato richiedente di processare e punire per fatti diversi da quelli indicati nella domanda di estradizione - all'articolo 1, comma 1, lett. b), n. 17) si prevede l'irrevocabilità del potere di rinuncia, salvo che intervengano fatti nuovi che modificano la situazione di fatto esistente al momento della rinuncia, in conformità al principio affermato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza n. 11971 del 29 novembre 2007.

In secondo luogo, si introduce una regolazione degli effetti processuali del principio di specialità, in grado di coniugare la massima portata espansiva di quella fondamentale garanzia di civiltà giuridica, con l'esigenza di pienezza dell'esercizio della funzione giurisdizionale compatibile con l'attuazione del medesimo principio.

In particolare, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. b), n. 21), si prevede che, sul versante passivo, il principio di specialità operi come causa di sospensione del procedimento e dell'esecuzione della pena, così aprendosi la strada non soltanto all'assunzione di prove urgenti e comunque non rinviabili, ma anche di quelle che possono condurre al proscioglimento dell'imputato.

L'idea della specialità come causa di sospensione assicura, inoltre, il vantaggio di potersi applicare coerentemente sia al processo che all'esecuzione della pena, nonché quello di determinare la sospensione della prescrizione senza bisogno di adottare misure per interromperne il decorso.

Obiettive istanze di equità impongono, infine, di prevedere il computo ad ogni effetto processuale della custodia cautelare sofferta all'estero ai fini dell'extradizione e la riparazione per l'ingiusta detenzione sofferta all'estero a fini estradizionali (articolo 1, comma 1, lett. b), numeri 19 e 22).

Principi in materia di riconoscimento di sentenze penali di altri Stati ed esecuzione all'estero di sentenze penali italiane:

La delega sulla materia, prevista dall'articolo 1, comma 1, lett. c), nn. 23) e 24) non comporta rilevanti modificazioni, poiché considera, da un lato, gli effetti dell'attrazione nella sfera di disciplina dell'assistenza giudiziaria delle attività prodomiche all'esecuzione all'estero ovvero nel territorio dello Stato di provvedimenti di confisca e dell'erosione applicativa delle tradizionali regole codicistiche che può prefigurarsi nella prospettiva della progressiva attuazione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie nei rapporti tra Stati membri dell'Unione europea; dall'altro lato, le obiettive istanze di semplificazione del procedimento di esecuzione all'estero delle sentenze italiane, rivelate dalle ancora limitate esperienze applicative sin qui formatesi in forza di specifici accordi bilaterali (come quello fra Italia ed Albania del 2002).

Inoltre, sull'applicazione della relativa disciplina sono destinate a riflettersi le scelte che sul piano della riforma del sistema di diritto penale sostanziale devono compiersi quanto all'individuazione dei fini da considerarsi obbligatoriamente per l'attivazione di una procedura di riconoscimento, nonché una più generale opzione di valorizzazione del ruolo di concentrazione informativa tipicamente da affidarsi all'autorità amministrativa centrale.

Il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie nei rapporti con gli altri Stati membri dell'Unione europea.

Il nucleo fondamentale di disciplina è individuato dallo scopo di assicurare unitarietà e coerenza di indirizzo alla produzione normativa finalizzata all'adeguamento del sistema processuale agli obblighi già assunti (in tema di esecuzione di ordini di blocco di beni e di sequestro probatorio, di ordini di confisca di beni, strumenti e proventi del reato, di provvedimenti di imposizione di sanzioni pecuniarie) e a quelli relativi all'ordine di indagine europeo, previsto dalla direttiva n. 2014/41/UE. La disciplina codicistica, con riferimento all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea, è stata completata dal decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161, che ha recepito la decisione quadro 2008/909/GAI.

Si è, in altri termini, accolta l'idea che la sede di specifica regolamentazione dei singoli apparati di adattamento normativo interno non può che continuare a ritrovarsi in leggi speciali, mentre il codice deve apprestare un nucleo comune di fondamentali regole procedurali, in sé coerenti con le regole accolte nel sistema di cooperazione fra Stati dell'Unione europea, nella prospettiva della progressiva attuazione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie e destinate ad applicarsi, salvo il caso di espressa, successiva deroga legislativa.

Nell'art. 1, comma 1, lett. d), n. 25) e 26), si prevede che le decisioni giudiziarie emesse dalle competenti autorità degli Stati dell'Unione europea possano essere eseguite nel territorio dello Stato e che l'autorità giudiziaria italiana possa richiedere alle competenti autorità degli altri Stati dell'Unione europea l'esecuzione di proprie decisioni in conformità al principio del mutuo riconoscimento. Viene dunque meno la preventiva valutazione del Ministro della giustizia sulla richiesta di riconoscimento, al fine di verificare l'eseguibilità in Italia della decisione straniera, atteso che il controllo sul rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento è preventivamente effettuato in relazione ai paesi comunitari, salva la sussistenza del potere del ministro della giustizia di 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 riconoscimento (n. 27).

Sulla base del medesimo principio di mutuo riconoscimento delle decisioni degli Stati appartenenti all'Unione europea, si stabilisce che l'autorità giudiziaria italiana, nei casi previsti dalla legge, dia esecuzione alle decisioni giudiziarie degli altri Stati dell'Unione europea anche nel caso in cui il fatto non sia previsto come reato dalla legge nazionale, e che non possa essere sindacato il merito della decisione giudiziaria, il riconoscimento della quale sia richiesto dall'autorità di altri Stati membri dell'Unione europea, salva l'osservanza delle disposizioni necessarie ad assicurare l'osservanza in ogni caso dei principi fondamentali del Trattato e dell'ordinamento giuridico (n. 30).

Infine, ragioni di equità e di sistema impongono la previsione di idonei rimedi a tutela dei diritti dei terzi di buona fede, eventualmente pregiudicati dall'esecuzione della decisione (n. 32).

Articolo 2

L'articolo 2 introduce modifiche agli articoli 708 e 714 del codice di procedura penale, in materia di estradizione per l'estero.

La modifica dell'articolo 708 c.p.p., prevista al primo comma, muove dalla necessità di predisporre un intervento correttivo alla disciplina dei termini previsti dall'art.708, comma 5, c.p.p., per la consegna del soggetto estradando allo Stato estero richiedente, all'esito delle decisione positiva del Ministro della giustizia.

In particolare, in considerazione del disposto contenuto nell'art. 708, comma 6, in base al quale l'estradando deve essere rimesso in libertà qualora la consegna non avvenga entro il termine previsto, a legislazione vigente la liberazione medesima deve ritenersi vincolata anche quando la mancata consegna sia dipesa non dall'inerzia dell'autorità politica, ma dalla sospensione dell'efficacia del decreto ministeriale, adottata da parte della giurisdizione amministrativa.

Sul punto, la Suprema Corte ha rilevato che la sospensione adottata in sede giurisdizionale determina il dovere, in capo all'autorità giudiziaria, di porre in libertà l'estradando che sia stato sottoposto a misure coercitive, anche se non si determina - antecedentemente alla pronuncia definitiva da parte del giudice amministrativo - alcun effetto caducatorio del decreto ministeriale (con la conseguenza, in caso di rigetto del ricorso, che lo stesso può essere posto nuovamente in esecuzione); d'altra parte, la Corte ha chiarito che tali effetti si determinano anche in presenza delle cause di sospensione della consegna specificamente indicate dall'art. 709 del c.p.p., non essendo ipotizzabile una proroga del provvedimento coercitivo in assenza di espressa disposizione che la consenta (Cass., sez.VI, 27 marzo 2007, n.12677; Cass.sez.VI, 30 novembre 2004, n.46478).

L'intervento normativo è dunque volto a risolvere la lacuna normativa, espressamente segnalata dalla Suprema Corte, mediante la modifica del comma 5 dell'art.708, c.p.p., prevedendo un'ipotesi di sospensione del termine per la consegna, in caso di sospensione dell'efficacia della decisione del ministro da parte del competente giudice amministrativo.

Coerentemente, l'articolo 2, al secondo comma, interviene sull'art. 714 del c.p.p., inserendo il comma 4- *bis* e prevedendo uno specifico termine massimo di durata delle misure coercitive per la fase successiva all'emissione del decreto ministeriale (tematica pure evidenziata dalla citata sentenza 12677/07).

Articolo 3.

La norma si limita a prevedere la clausola di invarianza finanziaria.

Articolo 4.

La norma prevede l'entrata in vigore della legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.