

Estradizione per l'estero

Sulla competenza funzionale del Ministro della Giustizia nel procedimento di estradizione passiva

ERICA FARINELLI

La decisione

Estradizione per l'estero - Accertamento compiuto dall'autorità giudiziaria - Incidenza sulla valutazione ministeriale - Esclusione (C.p.p. artt. 696-709).

Nella procedura di estradizione passiva o verso l'estero, dopo la fase di garanzia giurisdizionale, caratterizzata dal potere dell'autorità giudiziaria di accertare la sussistenza delle condizioni che legittimano la consegna dell'estraddando allo Stato richiedente, segue - in caso di sentenza favorevole - la fase amministrativa nella quale il Ministro della Giustizia, quale dominus incontrastato della fase esecutiva, decide discrezionalmente, secondo valutazioni di opportunità politico - amministrativa, se accogliere o respingere la richiesta nonché ogni altra questione attinente alla consegna.

CASSAZIONE PENALE, SESTA SEZIONE, 11 marzo 2011 (c.c. 25 febbraio 2011) - **DE ROBERTO**, Presidente - **GARRIBBA**, Relatore - **DE SANTIS P.M.** (diff.) - P.m. in c. Bikadu, ricorrente

Il commento

1. Chiamata a valutare la legittimità della decisione della Corte d'Appello territoriale nell'ambito di un procedimento di estradizione per l'estero, la Corte di cassazione - con la pronuncia in esame - ribadisce in modo corretto il riparto di competenze tra autorità giudiziaria e Ministro della Giustizia così come configurato dagli artt. 697 e ss. c.p.p.⁽¹⁾.

Nel caso di specie, la Corte d'appello di Venezia, investita di una richiesta di estradizione passiva avanzata dalla Repubblica di Albania nei confronti di soggetto già condannato in via definitiva, al momento in espiazione di pena secondo la legge italiana, pur riconoscendo sussistenti le condizioni per l'accoglimento della domanda di estradizione, «differiva l'esecuzione a giustizia italiana soddisfatta» nonché «sospendeva la misura cautelare in corso fino alla cessata espiazione della pena inflitta dal giudice italiano».

Avverso tale pronuncia proponeva ricorso per cassazione, ex art. 706

⁽¹⁾ Com'è noto, trattasi di disciplina destinata ad operare in via meramente residuale solo qualora le «convenzioni internazionali in vigore per lo Stato» e le «norme di diritto internazionale generale» manchino o non dispongano diversamente.

Sulla cd. clausola di sussidiarietà di cui all'art. 696 c.p.p., v. le considerazioni espresse, in particolare, da G. DI CHIARA, *Rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, in *Enc. dir.*, II Agg., Milano, 1998, 861. Sulla omologa portata suppletiva assegnata alla disciplina codificata rispetto alla normativa internazionale pattizia già nella corrispondente disposizione iniziale contenuta nell'art. 656 c.p.p. 1930, v., per tutti, A. GATTO, *Dei rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, Padova, 1985, 3 ss.

c.p.p., il Procuratore Generale della Repubblica, deducendo la violazione degli artt. 708 e 709 c.p.p., nei quali si delinea - nella fase finale della procedura di estradizione per l'estero - una competenza esclusiva in capo al Ministro della Giustizia quale unico soggetto legittimato a decidere «in merito all'extradizione» (art. 708, 1° comma, c.p.p.), nonché a sospenderne l'esecuzione qualora l'extradando debba essere giudicato nel territorio dello Stato o ivi debba scontarvi una pena (art. 709, 1° comma, c.p.p.).

2. Nell'ambito di una sempre più avvertita esigenza di collaborazione internazionale nella repressione del crimine⁽²⁾, l'extradizione⁽³⁾ costituisce, indubbiamente, lo strumento tradizionale⁽⁴⁾ con il quale si attua la consegna di

⁽²⁾ «È esigenza di giustizia, oltre che interesse comune degli Stati, la punizione del delinquente, ovunque si trovi, quando ha commesso un fatto considerato delitto tanto dalla legge dello Stato nel cui territorio è commesso quanto dalla legge dello Stato di rifugio»: così U. ALOISI - N. FINI, *Estradizione*, in *Noviss. dig. it.*, vol. VI, Torino, 1957, 1009.

Testimoniano l'irrinunciabilità della cooperazione tra Stati in materia penale le numerose Convenzioni internazionali stipulate in tale settore, sulle quali v., da ultima, E. ZANETTI, *Recenti convenzioni in tema di cooperazione giudiziaria*, in *Legisl. pen.*, 2010, 100, nota 4. D'altro canto, non può sottovalutarsi l'importanza crescente della cooperazione giudiziaria rafforzata instauratasi tra gli Stati membri dell'Unione Europea e culminata con la decisione-quadro 2002/548/GAI del Consiglio U.E. relativa al cd. mandato d'arresto europeo ed alle procedure di consegna, attuata nel nostro ordinamento con la l. 22 aprile 2005, n. 69.

Abolito il meccanismo estradizionale a favore di una cooperazione orizzontale diretta, tra gli Stati U.E. si realizza un sistema di consegna fondato sulla «libera circolazione delle decisioni giudiziarie in materia penale» (così C. VALENTINI, *Procedimento di decisione e garanzie interne*, in AA. VV., *Il mandato d'arresto europeo e l'extradizione*, a cura di E. Rozo Acuña, Padova, 2004, 241).

⁽³⁾ In argomento, v., *ex plurimis*, L. ACHILUZZI, *Estradizione*, in AA. VV., *Rapporti intergiurisdizionali*, coordinato da M.G. Aimonetto, in *Giurisprudenza sistematica di diritto processuale penale*, diretta da M. Chiavario ed E. Marzaduri, Torino, 2002, 137 ss.; P. DELL'ANNO, *L'extradizione*, in *Trattato di procedura penale*, diretto da G. Spangher, vol. VI, a cura di L. Kalb, Torino, 2009, 567 ss.; V. ESPOSITO, *Estradizione (diritto processuale penale)*, in *Enc. giur.*, vol. XIII, Roma, 1989, 1 ss.; M.R. MARCHETTI, *L'extradizione: profili processuali e principio di specialità*, Padova, 1990; G. RANALDI, *Estradizione (diritto processuale penale)*, in *Dig. disc. pen.*, III Agg., Torino, 2005, 470 ss.; G. VASSALLI, *L'extradizione nel nuovo diritto italiano*, in *Doc. giust.*, 1990, n. 4, 2 ss.

Sulla tematica generale dei rapporti giurisdizionali con autorità straniere v., invece, G. DI CHIARA, *Rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, cit., 859 ss.; A. GAITO, *Dei rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, cit., *passim*; M.R. MARCHETTI, *Rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, in AA. VV., *Compendio di procedura penale*, V ed., a cura di G. Conso e V. Grevi, Padova, 2010, 1069 ss.

⁽⁴⁾ «Nata quale scambio di cortesie tra sovrani, diviene in seguito congegno di carattere amministrativo, messo a punto tra Stati ... in vista del controllo delle forme più gravi di criminalità; in uno stadio ulteriore, infine, si processualizza, rivestendosi di garanzie giurisdizionali a presidio ... del principio del *due process of law*». In questi termini G. DI CHIARA, *Rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, cit., 862.

QUESTIONI APERTE

un soggetto - accusato o riconosciuto colpevole di una violazione della legge penale - da parte di uno Stato sul cui territorio lo stesso si sia rifugiato (il cd. Stato richiesto o di rifugio) ad un altro (il cd. Stato richiedente) perché ivi sia sottoposto a procedimento penale o all'esecuzione di una condanna già pronunciata⁽⁵⁾.

Al fine di assicurare la disponibilità fisica della persona ricercata per esigenze di giustizia, si instaura, dunque, un complesso procedimento, funzionalmente collegato a quello principale⁽⁶⁾ di cognizione o di esecuzione, pendente innanzi all'autorità giudiziaria dello Stato richiedente.

Aderendo ad una scelta già sperimentata, il legislatore del 1988 conferma - sia pure con un «maggior rigore nel riparto delle attribuzioni»⁽⁷⁾ - il tradizionale assetto della procedura di estradizione passiva⁽⁸⁾ quale «procedimento misto»⁽⁹⁾ che «al potere del ministro, nel senso di concedere o meno l'extradizione, abbina la garanzia giurisdizionale»⁽¹⁰⁾.

Nello stesso si individuano, invero, tre fasi alle quali corrispondono distinti poteri deliberativi degli organi dello Stato richiesto: una fase amministrativa preliminare di ricezione della domanda, nella quale si registra una

Per una ricostruzione storica dell'istituto, v. M. PISANI, *La storia dell'extradizione e la persona dell'estradabile*, in *Ind. pen.*, 1990, 119-120, nonché T. TREVISSON LUPACCHINI, *L'extradizione dall'estero per l'Italia (Problematiche tra vecchio e nuovo codice di procedura penale)*, Bologna, 1989, 14-15, note 2 e 3.

⁽⁵⁾ In ragione della specifica finalità cui è funzionalmente rivolta la consegna dell'estradando, si suole distinguere, invero, tra estradizione processuale o cognitiva (finalizzata alla celebrazione di un procedimento penale) ed estradizione esecutiva (diretta all'esecuzione di una condanna a pena detentiva già definitiva).

⁽⁶⁾ Autorevolmente definito quale «procedimento complementare», per primo, da GIUS. SABATINI, *Trattato dei procedimenti speciali e complementari nel processo penale*, Torino, 1956, 40.

Sulla complementarietà del procedimento di estradizione v., inoltre, G. GIANZI, *Extradizione (diritto processuale penale)*, in *Enc. dir.*, vol. XVI, Milano, 1967, 59, secondo cui la stessa «sottolinea, da un canto, l'autonomia dell'extradizione e, nel contempo, il collegamento necessario, come mezzo a scopo, dell'extradizione con altro procedimento», definibile, «per comodità», «come principale».

⁽⁷⁾ Come sottolineato dalla *Relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale*, in *Supplemento ordinario n. 2 alla G.U. del 24 ottobre 1988, Serie generale n. 250*, 152.

⁽⁸⁾ *Summa divisio* classica - attestata anche dalla sistematica codicistica - è quella tra estradizione per l'estero (o passiva) e dall'estero (o attiva) in considerazione del diverso ruolo assunto dal nostro Stato che, nella prima, si pone come Stato richiesto e, nell'altra, come Stato richiedente.

⁽⁹⁾ Cfr. l'analogo riparto di competenze tra Ministro della Giustizia e Sezione istruttoria, delineato dagli artt. 661 e 662 c.p.p. 1930. Sui tre possibili moduli organizzativi - esclusivamente amministrativo, esclusivamente giudiziario, misto - della procedura di estradizione all'interno dello Stato richiesto, v. U. ALOISI - N. FINI, *Extradizione*, cit., 1018, nonché E. MARZADURI, *Autorità giudiziaria ed autorità amministrativa nel procedimento di estradizione passiva*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1983, 614-615.

⁽¹⁰⁾ Così ancora la *Relazione al progetto preliminare*, cit., 152.

prima valutazione ministeriale in ordine alla ammissibilità della richiesta⁽¹¹⁾; la fase nevralgica di garanzia giurisdizionale⁽¹²⁾, nella quale la Corte d'appello territoriale è chiamata ad accertare «l'esistenza delle condizioni per l'accoglimento della domanda di estradizione»⁽¹³⁾; in caso di pronuncia favorevole, decorso inutilmente il termine per impugnare la stessa mediante ricorso per cassazione o rigettato il ricorso eventualmente proposto⁽¹⁴⁾, segue

⁽¹¹⁾ Rigettato «il discusso meccanismo dell'offerta di estradizione» per iniziativa unilaterale del Ministro della giustizia (G. DI CHIARA, *Rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, cit., 871) ed accolto - con l' art. 700, comma 1, c.p.p. - il basilare principio della domanda estradizionale, spetta, infatti, al Ministro della giustizia - nell'eventualità di più domande concorrenti - stabilire l'ordine di precedenza delle stesse (art. 697, comma 2, c.p.p.) e, in ogni caso, provvedere alla trasmissione dell'istanza di consegna con i documenti allegati al procuratore generale presso la corte di appello territorialmente competente, «salvo che ritenga che (la stessa) vada respinta» (art. 703, comma 1, c.p.p.). Sui singoli incombenti ministeriali, cfr. G. RANALDI, *Estradizione*, cit., 483-484.

⁽¹²⁾ Trattasi, tuttavia, di fase non inderogabile: «non si fa luogo al giudizio della corte di appello», infatti, «quando l'imputato o il condannato acconsente all'extradizione richiesta» (art. 701, comma 2, c.p.p.). L'eventuale consenso dell'extradando elide, invero, la fase giurisdizionale, senza, tuttavia, condizionare in alcun modo le valutazioni del Ministro, assolutamente libero di concedere o meno l'extradizione nonostante l'assenso prestato.

Sull'istituto della cd. estradizione consensuale o semplificata, cfr., tra gli altri, G. DI CHIARA, *Rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, cit., 877-879. A fronte di una disposizione, l'art. 205 *bis* disp. att. c.p.p., dal tenore inequivocabile («quando è previsto .. che l'interessato esprima il proprio consenso in una procedura di cooperazione giudiziaria, il consenso espresso non può essere revocato, salvo che l'interessato ignorasse circostanze di fatto rilevanti ai fini della sua decisione ovvero esse si siano successivamente modificate»), sembra tuttora attuale la questione - seppur posta vigente il codice del 1930 - dei rapporti tra il consenso dell'extradando e l'indisponibilità del diritto alla libertà personale, come configurata dall'art. 13, comma 2, Cost. Sembra condivisibile, in proposito, l'assunto di quanti (A. GAITO, *Dei rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, cit., 58; E. MARZADURI, *Autorità giudiziaria ed autorità amministrativa*, cit., 622-623) hanno rilevato come l'extradizione consensuale potrebbe reputarsi conforme al dettato costituzionale soltanto a condizione di riconoscere al diretto interessato la possibilità di revocare il consenso prestato in ogni momento prima della definitiva consegna alle autorità straniere.

⁽¹³⁾ Così come prevede l'art. 704, comma 2, c.p.p. Non essendovi una legge organica in materia, ma una pluralità di fonti normative, gli stessi presupposti - di tipo oggettivo e soggettivo - di concedibilità della domanda sono disseminati tanto nella normativa pattizia (nel caso di estradizione in regime convenzionale) quanto nella disciplina interna (artt. 10, comma 4, e 26 Cost.; art. 13 c.p.; artt. 698 e 705 c.p.p.). Per una completa disamina degli stessi, v. M.R. MARCHETTI, *Rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, cit., 1072-1075.

Sulla ulteriore scansione interna della fase giurisdizionale, articolata in una serie di accertamenti preliminari ad opera del procuratore generale presso la corte d'appello (art. 703, commi 2, 3, 4 e 5, c.p.p.) e nel vero e proprio giudizio di estradabilità demandato alla Corte d'appello, v., *amplius*, G. DI CHIARA, *Rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, cit., 872-874 e G. RANALDI, *Estradizione*, cit., 485-487.

⁽¹⁴⁾ Com'è noto, ai sensi dell'art. 706 c.p.p., la sentenza della Corte d'appello è ricorribile per cassazione «anche per il merito» dal diretto interessato, dal suo difensore, dal procuratore generale o da un rappresentante dello Stato richiedente.

QUESTIONI APERTE

la fase amministrativa finale di esclusiva spettanza ministeriale⁽¹⁵⁾.

Tra la seconda e la terza si riscontra l'esistenza di una sorta di «nesso di presupposizione»⁽¹⁶⁾, seppur attenuato: se, da un lato, la decisione sfavorevole della Corte d'appello vincola, certamente, le successive determinazioni ministeriali, tanto da ridurre «il diniego» ad «atto dovuto»⁽¹⁷⁾, dall'altro, la decisione favorevole implica, invece, l'avvio di una ulteriore «delibazione politica», «senza alcun vincolo derivante dalla pregressa delibazione giurisdizionale»⁽¹⁸⁾.

In ogni caso, né la decisione favorevole dell'autorità giudiziaria, né l'eventuale consenso dell'interessato vincolano il Ministro, al quale spetta ogni definitiva decisione in ordine alla concessione o meno dell'extradizione richiesta⁽¹⁹⁾.

3. Coerentemente al modello codicistico, i giudici di legittimità riaffermano - nella pronuncia annotata - la composita fisionomia della procedura di estradizione passiva, articolata in una duplice fase: l'una giurisdizionale, demandata alla Corte d'appello competente *ratione loci* e «caratterizzata dal potere dell'autorità giudiziaria di accertare la sussistenza delle condizioni che legittimano la consegna del ricercato allo Stato richiedente», l'altra amministrativa, «nella quale il Ministro della Giustizia, in caso di sentenza favorevole, decide discrezionalmente, secondo valutazioni di opportunità politico-amministrativa, se accogliere o respingere la richiesta».

Ribaditi i confini delle rispettive prerogative giurisdizionali e ministeriali,

Quanto alla *ratio* della singolare ricorribilità anche nel merito, cfr., per tutti, A. GAITO, *Dei rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, cit., 134.

⁽¹⁵⁾ Come riaffermato nella pronuncia in esame; sul punto v., *amplius, infra* il par. 3.

⁽¹⁶⁾ Tale espressione si deve a G. RANALDI, *Estradizione*, cit., 491.

⁽¹⁷⁾ In questi termini G. DI CHIARA, *Rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, cit., 875. Rileva, in tal caso, il principio di legalità degli atti amministrativi, in virtù del quale il Ministro della Giustizia è tenuto a comunicare «senza indugio» allo Stato richiedente l'esito della domanda (art. 708, comma 4, c.p.p.). Sul punto, V. ESPOSITO, *Estradizione*, cit., 19.

⁽¹⁸⁾ Così P. DELL'ANNO, *L'extradizione*, cit., 577, riferendosi al disposto dell'art. 701, comma 3, c.p.p., a mente del quale «la decisione favorevole della corte di appello», così come l'eventuale consenso dell'estraddando, «non rendono obbligatoria l'extradizione».

⁽¹⁹⁾ Stante l'impossibilità di riferire i caratteri tipici della *res iudicata* alla decisione giurisdizionale sull'ammissibilità dell'extradizione, «nulla preclude al Ministro di operare una diversa rivalutazione dell'accertamento giudiziale, senza peraltro che il provvedimento giurisdizionale debba essere ridotto al rango di semplice parere amministrativo» (così, A. GAITO, *Dei rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, cit., 60).

Per una completa ricognizione d'insieme riguardo all'ambito della valutazione ministeriale, v. M. R. MARCHETTI, *sub art. 708 c.p.p.*, in *Codice di procedura penale commentato*, a cura di A. Giarda e G. Spangher, IV ed., Milano, 2010, 8213-8214.

la Suprema Corte, smentendo le quantomeno inusuali conclusioni cui giunge la sentenza impugnata, chiarisce che la stessa, «là dove ha statuito il “differimento dell’esecuzione [dell’extradizione] a giustizia italiana soddisfatta”, ha invaso la competenza riservata al Ministro della Giustizia e, pertanto, violando la legge processuale, deve essere .. cassata», così come «va cassata anche la conseguente statuizione, pur essa erroneamente adottata, di sospensione della misura cautelare, la cui efficacia dev’essere invece preservata in attesa della decisione ministeriale».

Ed invero, il dettato codicistico, sul punto, non lascia spazio ad alcun dubbio ermeneutico: fissato in quarantacinque giorni il termine per decidere «in merito all’extradizione» (art. 708, 1° comma, c.p.p.), il Ministro deve, nell’ordine, comunicare allo Stato richiedente la decisione della Corte d’appello, indicare le eventuali misure coercitive subite dall’estradando⁽²⁰⁾, nonché stabilire tempo e luogo per la consegna (art. 708, comma 4, c.p.p.).

Senonché - in omaggio ad un «generale principio di priorità cronologica della giurisdizione italiana su quella straniera»⁽²¹⁾ - qualora l’estradando debba essere giudicato in Italia o ivi debba scontarvi una pena detentiva, l’esecuzione della consegna, di norma, è sospesa (art. 709, 1° comma, c.p.p.) fino a soddisfatta giustizia italiana, salva l’eventuale consegna tempo-

⁽²⁰⁾ Iniziativa cautelare affidata sostanzialmente al Ministro (emblematico, al riguardo, è il disposto dell’art. 714, 1° comma, c.p.p., alla stregua del quale «in ogni tempo la persona della quale è domandata l’extradizione può essere sottoposta, a richiesta del ministro di grazia e giustizia, a misure coercitive») della quale si fa portavoce il procuratore generale, - competenza a disporre le misure affidata alla Corte d’appello o, nel corso del procedimento davanti alla Corte di cassazione, a quest’ultima ex art. 714, comma 5, c.p.p.: questo, in estrema sintesi, lo schema attributivo delle prerogative *de libertate* in materia estradizionale.

Ad ulteriore riprova si vedano anche le disposizioni di cui agli artt. 704, comma 3, 708, commi 2 e 3, e 718, comma 2, c.p.p., dalle quali si evince che «la compressione e l’espansione della libertà personale dell’individuo .. è condizionata *simpliciter* ad attività requirenti ovvero a “pratiche omissive” del Guardasigilli», in aperto contrasto con «la regola aurea per cui l’autorità amministrativa non può essere investita di un potere discrezionale che si rifletta sulla restrizione dello *status libertatis*» (G. RANALDI, *Extradizione*, cit., 500).

Desta, invero, fondate perplessità l’eterodosso riconoscimento di prerogative *de libertate* ad un organo non giurisdizionale, qual è il Guardasigilli, in una materia, viceversa, riservata esclusivamente ad organi giudiziari ex art. 13, comma 2, Cost.; pare, in proposito, trasferibile anche in tale ambito la conclusione cui si è giunti in altra sede, secondo cui «lo schema attributivo delle competenze in tema di misure coercitive avrebbe meritato di essere tenuto in più attenta considerazione» (così A. GAITO - G. RANALDI, *Esecuzione penale*, II ed., Milano, 2005, 32).

Per una dettagliata ricostruzione della disciplina della libertà personale nel procedimento di estradizione passiva, E. MARZADURI, *Libertà personale e garanzie giurisdizionali nel procedimento di estradizione passiva*, Milano, 1993, 19 ss.; quanto ai rapporti tra libertà personale dell’estradando e diritti fondamentali, v., invece, G. D’ORAZIO, *Extradizione (diritto costituzionale)*, in *Enc. giur.*, vol. XIII, Roma, 1989, 3.

⁽²¹⁾ Così G. DI CHIARA, *Rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, cit., 877.

QUESTIONI APERTE

ranea, preceduta dal parere favorevole dell'autorità giudiziaria procedente, a tutela di particolari esigenze dello Stato richiedente⁽²²⁾.

In linea, peraltro, con un orientamento giurisprudenziale assolutamente pacifico⁽²³⁾, l'*actio finium regundorum* operata nella presente pronuncia è, dunque, senz'altro, da condividersi; come dire che, fermo restando il ruolo preminente del Ministro della Giustizia, definito non a caso «*dominus* della fase esecutiva», ciascuno dei «protagonisti» della procedura di estradizione passiva si attenga alle attribuzioni espressamente conferitegli *ex lege*, così da evitare illegittime interferenze reciproche.

4. Controllo di legalità - controllo di opportunità: è questa l'antitesi con la quale si è soliti riassumere la sfera delle rispettive attribuzioni dell'autorità giudiziaria e dell'organo ministeriale, secondo cui apparterrebbe alla prima l'accertamento dei presupposti legali dell'extradizione ed al secondo le valutazioni di mera opportunità politica⁽²⁴⁾.

Senonché, se la decisione dell'una è ricorribile in cassazione - così come è avvenuto nella vicenda sottesa alla pronuncia in commento - *quid iuris* nei confronti dell'atto ministeriale di estradizione?

Quantunque non esaminati direttamente dalla pronuncia annotata, pare opportuno delineare, sia pur brevemente, i termini della risalente *querelle* dottrinal-giurisprudenziale sulla natura - politica o amministrativa - da riconoscersi al decreto ministeriale concessivo dell'extradizione, la quale, lungi dal risolversi in una mera disputa di tipo accademico, non è priva di rilevanti conseguenze pratiche.

⁽²²⁾ «Ogni decisione in tal senso compete al Ministro di grazia e giustizia, al quale è devoluto, in via esclusiva, il compito di valutare l'opportunità del se e come dare prevalenza all'attuazione della legge italiana ovvero ai doveri di pronta solidarietà internazionale, ogni qualvolta la persona estradata abbia dei carichi pendenti in Italia o debba scontarvi una pena» (in questi termini, A. GAITO, *Dei rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, cit., 143).

⁽²³⁾ V., in proposito, Cass., Sez. VI, 12 giugno 2008, Balliu, in *Cass. pen.*, 2009, 4365; Cons. Stato, Sez. IV, 15 giugno 2007, Min. giust. c. Cipriani, *ivi*, 2008, 1423; Cass., Sez. VI, 22 maggio 2007, Moscaliuc, *ibidem*, 2969; Id., Sez. VI, 11 ottobre 2005, Moser, in *C.E.D.*, n. 233688; Id., Sez. VI, 9 marzo 2004, Bordeianu, in *Cass. pen.*, 2005, 2628; Id., Sez. VI, 25 gennaio 2001, Kecap, *ivi*, 2002, 2144; Id., Sez. VI, 30 settembre 1998, Dardard Abdelaziz, *ivi*, 1999, 2899; Tar Lazio, Sez. I, 22 marzo 1996, Venezia, in *Foro amm.*, 1996, 3013; Cass., Sez. VI, 30 ottobre 1995, Venezia, in *Riv. dir. int.*, 1996, 1839; Id., Sez. VI, 4 novembre 1994, Parretti, in *Cass. pen.*, 1996, 3025; Cons. Stato, Sez. IV, 11 maggio 1966, Accardo c. Ministero di grazia e giustizia, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1968, 533, con nota di M. CHIAVARIO, *Decreto concessivo di estradizione, garanzie individuali e poteri dell'autorità amministrativa*.

⁽²⁴⁾ Così si è espressa, costantemente, la giurisprudenza fin dalla nota pronuncia del Cons. Stato, Sez. IV, 11 maggio 1966, Accardo c. Ministero di grazia e giustizia, cit.

Ed invero, configurare - così come sostenuto dalla dottrina tradizionale⁽²⁵⁾ - l'atto governativo come atto politico implica, ovviamente, che lo stesso sia, per così dire, *iudicibus solutus*

Aderire - sulla scia di un noto precedente giurisprudenziale⁽²⁶⁾ - alla tesi dell'atto ministeriale quale atto amministrativo induce, invece, a ritenerlo sindacabile in via amministrativa⁽²⁷⁾.

Affermazione questa di per sé dirompente, se non fosse fortemente ridimensionata all'atto pratico, ridotta - come sembra - quasi a petizione di

⁽²⁵⁾ In tal senso, cfr. R. QUADRI, *Estradizione (diritto internazionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XVI, Milano, 1967, 7; GIUS. SABATINI, *Trattato dei procedimenti speciali e complementari*, cit., 534-536; A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1966, 743. Più di recente, v., in dottrina, V. ESPOSITO, *Estradizione*, cit., 19 e, in giurisprudenza, Tar Puglia, Sez. I, 20 dicembre 1990, Van Meenen c. Min. giustizia, in *Trib. amm. reg.*, 1991, I, 2556.

Valutazione di opportunità politica che si atteggia diversamente nel caso di estradizione convenzionale o extraconvenzionale: sul punto, si è osservato (M.R. MARCHETTI, *L'extradizione: profili processuali*, cit., 120, nota 2) che se, nell'un caso, l'intervenuta ratifica di un accordo di estradizione dovrebbe limitare - stante la presumibile «affidabilità dello Stato straniero, la volontà di instaurare rapporti di cooperazione in materia penale, l'omogeneità degli ordinamenti» - gli spazi per una valutazione ministeriale difforme, l'assenza di un'apposita convenzione dilata, invece, i poteri decisori del Ministro che, pur dopo la pronuncia favorevole della Corte d'appello, è legittimato a valutare se non vi siano ragioni di opportunità politico-giuridiche ostative all'accoglimento della richiesta.

⁽²⁶⁾ Ci si riferisce alla già più volte citata pronuncia del Cons. Stato, Sez. IV, 11 maggio 1966, Accardo c. Ministero di grazia e giustizia, cit., imperniata sulla ormai nota distinzione tra atti relativi alla «stipulazione e approvazione di una convenzione internazionale riguardante l'extradizione», annoverabili senz'altro nella categoria degli atti politici, concretandosi «in quell'attività di ordine superiore che concerne la direzione generale e suprema dello Stato» e «l'atto con il quale, previa dichiarazione giurisdizionale di conformità della legge nazionale con convenzioni internazionali, già stipulate ed approvate, si offre o si concede l'extradizione», da ritenersi, viceversa, atto amministrativo, incidendo su «un singolo interesse pubblico, particolarmente determinato e circoscritto».

⁽²⁷⁾ Sia sotto il profilo della legittimità (incompetenza, violazione di legge, eccesso di potere) sia del merito (opportunità, convenienza). Legittimati al ricorso al Tar, in primo grado, e al Consiglio di Stato, in ultima istanza, sarebbero l'estraddando, nel caso di concessione dell'extradizione, lo Stato richiedente, nel caso contrario.

Aderiscono alla tesi dell'atto amministrativo M. CHIAVARIO, *Decreto concessivo di estradizione*, cit., 539; A. GAITO, *Dei rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, cit., 63; E. MARZADURI, *Autorità giudiziaria ed autorità amministrativa*, cit., 639. In giurisprudenza v., inoltre, Cons. Stato, Sez. IV, 15 giugno 2007, cit., con nota di E. APRILE, *Il sindacato del giudice amministrativo sul decreto ministeriale di estradizione*, in *Cass. pen.*, 2008, 1428; Cons. Stato, Sez. IV, 6 aprile 2000, Adams c. Min. giustizia, in *Cass. pen.*, 2000, 2477; Tar Lazio, Sez. I, 22 marzo 1996, cit.; Id., Sez. I, 31 marzo 1992, Ballias c. Min. giustizia, in *Foro amm.*, 1993, 207, nonché Corte cost., 27 giugno 1996, n. 223, in *Cass. pen.*, 1996, 3258, con note di G. DIOTALLEVI, *Esclusa l'extradizione per i reati puniti con la pena di morte*, *ivi*, 3264 e P. GAETA, *Estradizione e diritti fondamentali nel caso «Venezia»*, *ivi*, 3551.

Sul fondamento costituzionale della tesi in discorso, rinvenibile nell'art. 113 Cost., v., in particolare, T. TREVISSON LUPACCHINI, *La nuova disciplina codicistica dell'extradizione in rapporto ai principi costituzionali*, in *Giust. pen.*, 1992, III, 222.

QUESTIONI APERTE

principio: nell'intento di individuarne la sfera cognitiva-deliberativa, si è finito, infatti, per svalutare l'autonomia decisoria del giudice amministrativo, non potendo quest'ultimo né oltrepassare i confini e le preclusioni che circoscrivono la stessa potestà ministeriale, né tantomeno sovrapporre la propria valutazione a quella già compiuta dalla Corte d'appello territoriale in sede giurisdizionale⁽²⁸⁾.

A tacer dell'«impossibilità di sindacare il merito politico delle valutazioni sottostanti l'estradizione»⁽²⁹⁾, è proprio il tratto distintivo della discrezionalità, ossia «l'inesistenza di parametri normativi», a rendere «di fatto difficilmente censurabile il provvedimento ministeriale»⁽³⁰⁾ in sede di controllo di legittimità dinanzi al giudice amministrativo, controllo, dunque, «più virtuale che reale»⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ «Rimane doverosamente precluso al giudice amministrativo ogni tipo di accertamento che si traduca nel riesame di provvedimenti giurisdizionali adottati dal giudice penale ... trattandosi di questioni concernenti lo *status libertatis* e comunque posizioni di diritto soggettivo coinvolte e vulnerate dalla procedura di estradizione» (così si legge in Cons. Stato, Sez. IV, 15 giugno 2007, cit.). In dottrina, in tal senso, L. ACHILUZZI, *Estradizione*, cit., 205; E. APRILE, *Il sindacato del giudice amministrativo*, cit., 1431.

⁽²⁹⁾ Così G. MELILLO, *Decreto di estradizione e sindacato del giudice amministrativo*, in *Cass. pen.*, 2000, 2133.

⁽³⁰⁾ Per tale decisiva considerazione L. PIEMONTESE, *L'estradizione tra nuova normativa processuale e convenzioni internazionali*, in *Giust. pen.*, 1993, III, 526, nonché, analogamente, T. TREVISSON LUPACCHINI, *La nuova disciplina codicistica dell'estradizione*, cit., 222, nota 38.

⁽³¹⁾ Così in modo incisivo M.R. MARCHETTI, *L'estradizione: profili processuali*, cit., 134.