

FOCUS

Estradizione dall'Italia *Extradition from Italy*



PREMESSA

Il bilanciamento tra le esigenze di efficienza e sicurezza e la tutela dei diritti umani rappresenta un crocevia con cui la cooperazione giudiziaria si deve confrontare.

Da una parte, le regole dell'assistenza giudiziaria devono garantire delle risposte idonee alle sempre più accentuata esigenza di collaborazione internazionale nel contrasto alle più gravi e diffuse manifestazioni criminali. La globalizzazione spiega i suoi effetti anche nel mondo giuridico, e la facilità di movimento tra i vari Paesi impone forme di cooperazione in grado di assicurare la consegna di un soggetto, a fronte della legittima richiesta proveniente da uno Stato terzo.

Al tempo stesso, le profonde differenze sussistenti tra gli ordinamenti giuridici impongono di verificare che la collaborazione offerta non si risolva in una violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Il Focus (pagine 3–10) analizza la procedura di estradizione passiva prevista dallo Stato italiano, rispondendo alle più frequenti domande.

*

INTRODUCTION

The balancing of the need for efficiency and safety on one hand and human rights protection on the other is one of the key issues that judiciary cooperation must deal with.

On one side, the rules of judiciary assistance must ensure effective tools to meet the rising need for international collaboration in contrasting the gravest and most widespread criminal events. Globalization has impacted the juridical sphere, and the ease of travel between multiple countries requires forms of cooperation capable of transferring individuals to a State that has lawfully requested it.

At the same time, profound differences that still exist between various judicial systems make it indispensable to check that no form of assistance ends up threatening human rights and fundamental freedoms.

Our Focus (pages 11–17) examines the passive extradition procedure provided for by Italy, answering the most frequently asked questions on the topic.

1. COS'È LA PROCEDURA DI ESTRADIZIONE?

L'extradizione rappresenta una forma di cooperazione giudiziaria tra Stati attraverso la quale è possibile procedere alla consegna di una determinata persona, da parte dello Stato nel cui territorio questa si trova, ad un altro Stato che ne ha fatto richiesta.

I rapporti tra lo Stato italiano e le autorità giurisdizionali straniere sono diversamente regolati a seconda che la cooperazione si svolga: *i)* con gli Stati membri dell'Unione; *ii)* con Paesi aderenti a Convenzioni internazionali di cui anche l'Italia sia parte; *iii)* con Paesi terzi con i quali non esiste alcuna Convenzione.

L'ordinamento italiano prevede due tipologie di estradizione:

- l'extradizione per l'estero (o passiva), nella quale è uno Stato estero a chiedere l'extradizione allo Stato italiano;
- l'extradizione dall'estero (o attiva), nella quale è l'Italia a presentare la domanda di estradizione di una persona che si trova in un Paese straniero.

Per entrambe le tipologie di estradizione, la procedura può assumere due forme:

- di cognizione (o processuale), se l'estradando è richiesto per essere sottoposto a processo;
- esecutiva, se l'extradizione è finalizzata a permettere l'esecuzione di una sentenza di condanna.

2. COME PRENDE AVVIO LA PROCEDURA DI ESTRADIZIONE PASSIVA?

Anzitutto, è bene chiarire che il procedimento per la concessione dell'extradizione è

disciplinato dal codice di procedura penale (art. 697 e ss.) ed è strutturato in tre fasi: la prima e la terza di natura amministrativa, mentre la seconda ha natura giurisdizionale.

La prima fase, che dovrebbe avere una durata di trenta giorni (termine non perentorio), prende avvio allorquando lo Stato estero invia una domanda di estradizione al Ministro della Giustizia italiano, il quale procederà ad effettuare una prima valutazione sulla richiesta.

Il Ministro della Giustizia, già in questa fase, deve respingere con atto motivato la richiesta di estradizione laddove l'accoglimento della stessa provochi una compromissione della sovranità, della sicurezza o di altri interessi essenziali dello Stato.

Ove la fase amministrativa dovesse concludersi con una decisione contraria alla richiesta di estradizione, quest'ultima verrà comunicata allo Stato estero e all'autorità giudiziaria.

3. COSA SUCCEDDE IN CASO DI ACCOGLIMENTO DELLA DOMANDA DA PARTE DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA?

Il ministro, entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dello Stato estero (termine non perentorio), trasmetterà la propria decisione favorevole all'extradizione al Procuratore Generale presso la Corte d'Appello competente.

Prenderà, dunque, avvio la fase giurisdizionale che, sebbene nella procedura di estradizione assuma un'importante funzione di garanzia per l'estradando, può essere da questi rinunciata, laddove si acconsenta all'extradizione.

La fase (giurisdizionale) viene interamente celebrata davanti alla Corte d'Appello competente ai sensi dell'art. 701, comma 4, c.p.p. e ha una durata massima di sette mesi (termine ordinatorio).

Il Procuratore Generale, dopo aver ricevuto la decisione di accoglimento della richiesta da parte del Ministro, procederà al compimento di alcuni atti: *i)* disporre la comparizione dell'estraddando e provvedere alla sua identificazione; *ii)* sottoporre la persona richiesta ad interrogatorio; *iii)* effettuare attività investigativa richiedendo, ove necessarie, documentazione e informazioni suppletive allo Stato richiedente.

Il Procuratore Generale, entro trenta giorni (termine non perentorio) dalla ricezione della domanda di estradizione, provvede a presentare la requisitoria.

Una volta depositata la requisitoria da parte del procuratore generale, la Corte d'Appello avrà sei mesi di tempo (termine ordinatorio) per decidere, in camera di consiglio, se concedere o meno l'estraddizione.

4. QUALE ATTIVITÀ DIFENSIVA PUÒ ESSERE SVOLTA IN QUESTA FASE?

Il difensore, nel corso della fase giurisdizionale, può svolgere una serie di attività di rilevante importanza.

Egli, infatti, ha diritto a *i)* presenziare all'audizione dell'estraddando; *ii)* depositare memorie difensive; *iii)* partecipare all'udienza in camera di consiglio e *iv)* presentare ricorso per Cassazione laddove la Corte d'Appello adottasse una sentenza favorevole all'estraddizione.

5. È SEMPRE CONSENTITO ESTRADARE UN CITTADINO ITALIANO?

L'estraddizione del cittadino italiano non può essere concessa ove non sia stata stipulata un'apposita Convenzione tra lo Stato richiedente e lo Stato richiesto.

In tal senso, l'art. 13, comma 4 del codice penale prevede che *"non è ammessa l'estraddizione del cittadino, salvo che sia espressamente consentita nelle convenzioni internazionali"*.

Parimenti, l'art. 26 della Costituzione dispone che *"l'estraddizione del cittadino può essere consentita soltanto ove sia espressamente prevista dalle convenzioni internazionali"*.

Anche la giurisprudenza si è espressa in merito al principio contenuto nelle disposizioni appena citate.

In particolare, la Corte di Cassazione (Cass. pen., sez. VI, n. 3921 del 11.11.2015; Cass. pen., sez. VI, n. 40022 del 7.10.2010), in due procedimenti relativi alla richiesta di estraddizione da parte delle autorità colombiane di un cittadino italiano, ha statuito che *"in base all'art. 26 Cost. e art. 13 c.p., nel nostro sistema giuridico vige il divieto di estraddizione extraconvenzionale del cittadino e la possibilità di concedere l'estraddizione del cittadino è subordinata alla condizione dell'esistenza di un trattato tra gli Stati che la consenta"*, precisando che *"tra l'Italia e la Colombia non esiste convenzione di estraddizione, sicché deve ritenersi che non sussistano le condizioni per darsi luogo alla [...] estraddizione [...] in quanto cittadino italiano"*.

La Suprema Corte ha quindi chiarito che gli artt. 13 c.p. e 26 Cost. *“prevedono [...] una ‘concedibilità condizionata’ dell’extradizione del cittadino all’esistenza di un trattato tra gli Stati che la consenta.*

6. IN QUALI ALTRE IPOTESI PUÒ ESSERE ESCLUSA L’ESTRADIZIONE?

Poiché l’ordinamento italiano riconosce agli estradandi specifici diritti, la legge prevede una serie di limiti alla concessione dell’extradizione:

i) l’extradizione non è ammessa se il fatto che forma oggetto della domanda non è previsto come reato dalla legge italiana e dalla legge straniera;

ii) lo Stato che ha ottenuto l’extradizione di un condannato o imputato non può procedere nei suoi confronti per fatti anteriori e diversi rispetto a quello per il quale l’extradizione è stata concessa;

iii) chi è già stato giudicato in Italia non può essere estradato per essere nuovamente processato in un altro Paese per lo stesso fatto;

iv) l’extradizione non può essere concessa se è richiesta per reati politici;

v) l’extradizione è vietata se vi è ragione di ritenere che la persona richiesta verrà sottoposta ad atti persecutori o discriminatori o che verrà sottoposta a trattamenti crudeli, disumani o degradanti o comunque ad atti che configurano la violazione di uno dei diritti fondamentali della persona, nonché laddove vi è ragione di ritenere che l’estradando sarà

sottoposto ad un procedimento che non garantisce il rispetto dei diritti fondamentali;

vi) l’extradizione è vietata se, per il fatto per il quale è domandata, è prevista la pena di morte dalla legge dello Stato richiedente, salvo che venga accertata l’adozione di una decisione irrevocabile, da parte dello Stato estero, che applica una pena diversa da quella capitale, ovvero se questa è stata inflitta, è stata commutata in una pena diversa, comunque rispettosa dei diritti umani fondamentali;

vii) l’extradizione non può essere concessa laddove ragioni di salute o di età comportano il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta;

viii) la Corte d’Appello non può pronunciarsi in senso favorevole alla domanda di extradizione laddove manchino gravi indizi di colpevolezza dell’estradando. Relativamente a quest’ultimo punto, la Corte di Cassazione (Cass. pen., sez. VI, n. 25527 del 16.06.2021), ha avuto modo di chiarire che *“vertendosi in ipotesi di extradizione processuale extra convenzionale, l’art. 705 c.p.p., comma 1 impone la verifica da parte del giudice italiano dei gravi indizi di colpevolezza da compiersi attraverso l’esame degli elementi trasmessi dallo Stato richiedente a corredo della domanda estradizionale e tenendo conto di quelli forniti dalla difesa. Invero, difettando un trattato di extradizione, il codice impone un controllo diretto e pregnante del materiale indiziario, non essendo sufficiente - come accade nel sistema convenzionale - una sommaria deliberazione diretta a verificare, sulla base degli atti prodotti, l’esistenza di elementi a carico*

dell'estradando, nella prospettiva del sistema processuale dello Stato richiedente”

7. CHE RILEVANZA GIURIDICA ASSUMONO LE RASSICURAZIONI DIPLOMATICHE FORNITE DAGLI STATI RICHIEDENTI?

Anzitutto, appare indispensabile prendere le mosse da una considerazione di basilare importanza. Ovverosia che, nella maggior parte dei casi, le rassicurazioni diplomatiche vengono richieste laddove esistono già seri motivi di preoccupazione per le violazioni dei diritti fondamentali dell'uomo.

Ad ogni modo, le garanzie fornite da parte dello Stato richiedente, sebbene motivate, non possono ritenersi da sole sufficienti a fugare i legittimi dubbi circa il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e, quindi, a legittimare una decisione favorevole all'estradizione.

Pertanto, è necessario che l'autorità giudicante individui ulteriori elementi – precisi e oggettivi – da cui desumere l'affidabilità delle garanzie ricevute.

In tal senso, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha più volte ribadito che solo in presenza di *“una lunga storia di rispetto per la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto”* lo Stato richiesto dovrebbe dare alle rassicurazioni diplomatiche ricevute la presunzione di buona fede (Corte EDU, Babar Ahmad e altri c. Inghilterra, domanda n. 24027/07; Rapo c. Albania, domanda n. 58555/10).

Dunque, in forza del sopracitato principio, qualsiasi Corte nazionale dovrebbe rifiutare le garanzie diplomatiche rese da parte di Stati che adottano comportamenti antidemocratici e lesivi dei diritti umani.

Anche la Corte di Cassazione si è espressa sul tema delle rassicurazioni diplomatiche, facendo espresso richiamo della giurisprudenza della Corte Edu. Difatti, la Suprema Corte ha statuito che l'Autorità dello Stato richiesto deve rigorosamente verificare *“l'affidabilità della garanzia proveniente dallo Stato richiedente in merito all'osservanza degli standards convenzionali previsti ai fini del rispetto dei principi stabiliti dall'art. 3 CEDU”* (Cass. pen., sez. VI, n. 9680 del 26.01.2022).

8. CHE VALENZA PROBATORIA HANNO I REPORT DELLE ISTITUZIONI E ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE?

Nell'ambito delle procedure di estradizione passiva viene fatto spesso ricorso ai *report* elaborati dalle istituzioni e organizzazioni non governative che denunciano le violazioni dei diritti umani fondamentali in un determinato Paese, ovvero l'inosservanza sistematica delle rassicurazioni diplomatiche fornite.

Appare legittimo, dunque, interrogarsi circa la valenza probatoria che i rapporti delle istituzioni e organizzazioni non governative assumono nel procedimento di estradizione.

Sul punto, la Suprema Corte ha precisato che *“la decisione in ordine all'esistenza di violazione dei diritti umani nel Paese richiedente può essere affermata anche sulla base di documenti e rapporti elaborati da organizzazioni non governative, come Amnesty International o Human Rights Watch, in*

quanto si tratta di organizzazioni ritenute affidabili sul piano internazionale” (Cass. pen., sez. VI, n. 32685 del 08.07.2010; Cass. pen., sez. VI, n. 54467 del 21.12.2016).

Anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo considera pienamente utilizzabili i rapporti delle organizzazioni non governative come fonti attendibili di documentazione in merito a situazioni di violazione dei diritti umani (Corte EDU, 28.02.2008, Saadi c. Italia).

Allo stesso modo, la Corte di Giustizia di Lussemburgo ha sostenuto che spetta all'autorità giudiziaria valutare se sussista il rischio di trattamenti inumani, basandosi su *“elementi oggettivi, attendibili, precisi e aggiornati”* (Corte di Giustizia, 05.04.2016, Aaranyousi).

9. QUALI SONO GLI EFFETTI DI UNA PRONUNCIA DI RIGETTO DELLA DOMANDA DI ESTRADIZIONE DA PARTE DELLA CORTE D'APPELLO?

Anzitutto, in caso di pronuncia contraria all'estradizione, la Corte dovrà disporre la revoca delle eventuali misure cautelari applicate nei confronti dell'estradando nonché ordinare la restituzione delle cose sequestrate.

Inoltre, la sentenza di rigetto della domanda di estradizione ha un importante effetto preclusivo che comporta l'impossibilità per lo Stato estero di presentare una nuova domanda di estradizione nei confronti della medesima persona e per lo stesso fatto, salvo l'esibizione di elementi che non sono stati già oggetto di valutazione da parte dell'autorità giudiziaria italiana.

Tuttavia, è bene notare che una decisione di rifiuto dell'estradizione da parte dell'autorità giudiziaria italiana non ha effetto *erga omnes*. Pertanto, ove il soggetto su cui grava un mandato di cattura internazionale dovesse trovarsi in un altro Paese correrebbe, ugualmente, il rischio di essere arrestato e sottoposto ad un secondo procedimento di estradizione.

10. COSA SUCCEDDE SE LA FASE GIURISDIZIONALE TERMINA CON UNA SENTENZA FAVOREVOLE ALL'ESTRADIZIONE?

Prende avvio l'ultima fase, che - come già anticipato - ha natura amministrativa.

La terza fase ha una durata massima di quaranta giorni, termine entro il quale il Ministro della Giustizia deve decidere se concedere o meno l'estradizione.

Il suddetto termine ha natura perentoria.

Se la decisione del Ministro è favorevole all'estradizione, la consegna della persona richiesta deve avvenire entro quindici giorni dalla data indicata allo Stato richiedente, prorogabili di venti giorni su richiesta dello stesso Stato estero.

La consegna può essere sospesa se nei confronti dell'estradando pende un procedimento penale in Italia o laddove, sempre in Italia, debba essergli applicata una pena per reati diversi rispetto a quelli per i quali è stata richiesta l'estradizione. Tuttavia, ove venisse disposta la sospensione, il Ministro della Giustizia può disporre la consegna temporanea dell'estradando o l'esecuzione all'estero della pena comminata in Italia,

secondo modalità concordate con lo Stato richiedente.

11. LA DECISIONE DELLE CORTE D'APPELLO È DEFINITIVA?

No, contro la sentenza della Corte d'Appello è possibile presentare ricorso per cassazione, anche nel merito.

Il ricorso può essere presentato dall'estradando, dal suo difensore, dal Procuratore Generale e del rappresentante dello Stato richiedente.

La Corte di Cassazione decide entro sei mesi dal ricevimento del ricorso.

12. QUALI MISURE CAUTELARI POSSONO ESSERE DISPOSTE NEI CONFRONTI DELL'ESTRADANDO?

Nei confronti dell'estradando sono applicabili misure cautelari di tipo coercitivo nonché il sequestro del corpo del reato e delle cose pertinenti al reato

Le misure cautelari possono essere disposte provvisoriamente anche prima che la domanda di estradizione sia pervenuta.

In casi di particolare urgenza, può procedere direttamente la polizia giudiziaria all'arresto della persona nei cui confronti è stata presentata domanda di estradizione. Tuttavia, nelle quarantotto ore successive, a pena di decadenza della misura (precautelare), sarà necessaria la convalida da parte del Presidente della Corte d'Appello nel cui distretto è avvenuto l'arresto.

Elementi imprescindibili per l'applicazione della misura cautelare nei confronti

dell'estradando sono *i)* la richiesta del Ministro della Giustizia e *ii)* la decisione favorevole da parte di un organo giurisdizionale.

In tal senso, assume particolare importanza, la disposizione di cui all'art. 714, comma 3, c.p.p. secondo la quale le misure cautelari coercitive non possono essere disposte laddove «*vi sono ragioni per ritenere che non sussistono le condizioni per una sentenza favorevole all'estradizione*».

Di regola la competenza a provvedere all'applicazione della misura appartiene alla Corte d'Appello. Tuttavia, nel corso del procedimento davanti alla Corte di Cassazione, sarà competente quest'ultima.

Per quel che concerne i presupposti per l'applicazione della misura cautelare, stante la piena equiparazione tra l'imputato e l'estradando, sarà possibile limitare la libertà personale del soggetto richiesto solo ove sussista una determinata esigenza cautelare.

13. QUAL È L'ORIENTAMENTO GIURISPRUDENZIALE PREVALENTE IN MERITO ALLA SUSSISTENZA DEL PERICOLO DI FUGA?

Il monolitico orientamento della Suprema Corte in tema di misure cautelari disposte nell'ambito di una procedura di estradizione passiva è quello secondo cui *“la sussistenza del pericolo di fuga, che giustifica l'applicazione del provvedimento limitativo della libertà personale, deve essere motivatamente fondata su elementi specifici, concreti e sintomatici di una reale possibilità di allontanamento clandestino da parte dell'estradando, non costituendo circostanza rilevante a tali fini la severità della pena cui lo*

stesso dovrebbe essere sottoposto in caso di consegna” (Cass. pen., sez. VI, n. 27697 del 16.07.2021; Cass. pen. Sez. VI, n. 50161 del 11.12.2019)

La Corte di Cassazione ha avuto modo di precisare che la sussistenza del pericolo di fuga non possa basarsi su presunzioni o preconcepite valutazioni di ordine generale o, ancora, su elementi eventuali ed ipotetici, secondo le astratte possibilità degli accadimenti umani. Inoltre, la Suprema Corte ha chiarito che non debbano ritenersi circostanze rivelatorie della volontà di allontanamento dell’estraddando neppure *i)* la dichiarazione di non acconsentire alla consegna; *ii)* l’allontanamento dell’estraddando dal territorio dello Stato richiedente; *iii)* il mero possesso di un passaporto valido non accompagnato da ulteriori circostanze sintomatiche di un effettivo e reale intento di sottrarsi alla misura (cfr. Cass. pen., sez. VI, n. 20648 del 26.05.2022).

Viceversa, la Cassazione ha reputato circostanze sintomatiche della fondatezza del rischio di fuga dell’estraddando il possesso di un falso documento d’identità, valido ai fini dell’espatrio, il possesso di banconote false nonché la mancata presentazione dell’estraddando all’udienza fissata per la sua identificazione (Cass. pen., sez. VI, n. 20648 del 26.05.2022).

14. COS’È UNA RED NOTICE E COME SI PUÒ CHIEDERE LA CANCELLAZIONE?

La *Red Notice* è un avviso diffuso dall’Interpol, su richiesta di un corpo di polizia nazionale, rivolta alle forze di polizia degli Stati aderenti

all’Interpol e finalizzata ad individuare e arrestare provvisoriamente una persona ricercata in un determinato Paese, per metterla a disposizione dell’autorità giudiziaria in attesa di una richiesta di estradizione, consegna o azioni legali simili.

A seguito di un arresto eseguito in Italia in conformità ad una *Red Notice*, potrà prendere avvio il processo di estradizione passiva qui descritto.

La *Red Notice* Interpol indica *i)* le generalità della persona ricercata; *ii)* una sintetica descrizione dei fatti per i quali la persona è ricercata; *iii)* la fattispecie incriminatrice contestata e *iv)* la pena applicabile o già applicata in sentenza.

È possibile richiedere la cancellazione della *Red Notice* diramata dall’Interpol, argomentando le ragioni poste a fondamento dell’istanza:

- rivolgendosi direttamente alle autorità del Paese che ha emesso la *Red Notice*;
- richiedere alle autorità del Paese in cui si risiede di presentare richiesta di cancellazione all’Interpol;
- scrivere alla Commission for the Control of INTERPOL’s Files (CCF) e chiedere di raccomandare la cancellazione della *Red Notice*.

15. QUALI SONO LE DIFFERENZE TRA L’ESTRADIZIONE E IL MANDATO DI ARRESTO EUROPEO?

Il mandato di arresto europeo (detto anche MAE) rappresenta, nella sostanza, una forma di estradizione semplificata affidata alle autorità giudiziarie dei Paesi membri

dell'Unione europea e fondata sul principio della fiducia reciproca tra Stati.

L'aspetto innovativo del suddetto istituto è costituito, da una parte, dall'accelerazione della procedura di estradizione e, dall'altra, dalla condivisione di un "diritto unificato" ovvero sia comune agli Stati dell'Unione europea.

La semplificazione della procedura si manifesta nei seguenti aspetti:

- il Ministro della Giustizia riveste il ruolo di mero organo di assistenza amministrativa;
- i motivi di rifiuto (alcuni obbligatori, altri facoltativi) possono essere esclusivamente quelli previsti in modo uniforme per i Paesi membri dell'Unione;
- non è richiesto il requisito della doppia incriminazione per un gruppo di trentadue tipi di reato di gravità medio-alta;
- i tempi della procedura di consegna non possono superare i sessanta giorni, prorogabili di altri trenta.

1. WHAT IS THE EXTRADITION PROCEDURE?

Extradition is a form of judicial cooperation between States through which it is possible for a given person to be handed over, by the State on whose territory that person is, to another State that has requested it.

Relations between the Italian State and foreign judicial authorities are regulated differently depending on whether cooperation takes place: *i)* with EU Member States; *ii)* with countries that are parties of international conventions to which Italy is also a party; *iii)* with countries with which no convention exists.

The Italian legal system provides for two types of extradition:

- extradition to a foreign country (or passive extradition), in which a foreign State requests extradition from the Italian State;
- extradition from abroad (or active), in which it is Italy that applies for the extradition of a person who is in a foreign country.

For both types of extradition, the procedure may take two forms:

- cognitive (or procedural), if the extradited person is requested to stand trial;
- executive, if the extradition is intended to enable the execution of a conviction.

2. HOW DOES THE PASSIVE EXTRADITION PROCESS BEGIN?

At first, it is worth clarifying that the procedure for granting extradition is regulated by the Code of Criminal Procedure (art. 697 et seq.) and is structured in three phases: the first and

third are administrative in nature, while the second is judicial.

The first phase, which should last thirty days (a non-mandatory deadline), begins when the foreign State sends an extradition request to the Italian Minister of Justice, who will proceed to make an initial assessment of the request.

The Minister of Justice, even from at this stage, can reject the extradition request with a reasoned decision if acceptance of the request would result in a compromise of the sovereignty, security, or other essential interests of the State.

Should the administrative phase end with a decision contrary to the extradition request, the latter will be communicated to the foreign State and the judicial authority.

3. WHAT HAPPENS IF THE MINISTRY OF JUSTICE DECIDES IN FAVOR OF THE EXTRADITION REQUEST?

The Minister, within thirty days of receipt of the request by the foreign State (non-mandatory deadline), will forward the decision in favour of the extradition to the General Prosecutor at the competent Court of Appeal.

The jurisdictional phase will then start. Although the extradition procedure is a relevant safeguard for the extraditee, this phase may be waived by the extraditee if he or she consents to extradition.

This phase is conducted entirely before the competent Court of Appeal pursuant to Article 701, paragraph 4 of the Code of Criminal Procedure and lasts a maximum of seven months (non-mandatory deadline).

The General Prosecutor, after receiving the decision of acceptance of the request from the Minister, will proceed to carry out several acts: *i)* arranging for the extraditee to appear and provide for his identification; *ii)* subjecting the requested person to interrogation; *iii)* carrying out investigative activities by requesting, where necessary, additional documentation and information from the requesting State.

The General Prosecutor, within thirty days (non-mandatory deadline) from the receipt of the extradition request, shall deliver the final statement.

Once the final statement has been filed by the General Prosecutor, the Court of Appeal will have six months (non-mandatory deadline) to decide, in closed session, whether to grant extradition.

4. WHAT DEFENSIVE ACTIVITIES CAN BE CARRIED OUT IN THIS PHASE?

Defence counsel may carry out several crucial activities during the judicial phase.

Indeed, he/she has the right to *i)* attend the hearing of the extraditee; *ii)* file defensive brief; *iii)* take part in the hearing in closed session; and *iv)* appeal to the Court of Cassation if the Court of Appeal rules in favour of extradition.

5. IS THE EXTRADITION OF AN ITALIAN CITIZEN ALWAYS ALLOWED?

The extradition of an Italian citizen cannot be granted unless an appropriate Convention has been established between the requesting State and the requested State.

In this regard, art. 13, paragraph 4 of the Criminal Code provides that *"extradition of a citizen is not allowed unless it is expressly permitted in international conventions"*.

Similarly, Article 26 of the Constitution provides that *"extradition of a citizen may be allowed only where expressly permitted in international conventions"*.

Case law has also expressed itself on the principle contained in the above provisions.

In particular, the Court of Cassation (Criminal Court of Cassation, section VI, no. 3921 of 11.11.2015; Criminal Court of Cassation, section VI, no. 40022 of 7.10.2010), in two proceedings related to the request for extradition by the Colombian authorities of an Italian citizen, ruled that *"on the basis of art. 26 Const. and art. 13 criminal code, our legal system prohibits the extradition of a citizen and the possibility of granting the citizen's extradition is subject to the condition of the existence of a treaty between States that allows it"*, stating that *"between Italy and Colombia there is no extradition treaty, so it must be considered that the conditions for extradition [...] do not exist [...] being an Italian citizen"*.

The Supreme Court then clarified that Article 13 of the Criminal Code and Article 26 of the Constitution *"provide for [...] a 'conditional eligibility' of the extradition of the citizen to the existence of a treaty between States that allows it."*

6. IN WHAT OTHER CASES EXTRADITION MAY NOT BE GRANTED?

Since the Italian legal system grants extraditees specific rights, the law provides for multiple limits to the granting of extradition:

i) extradition is not admitted if the fact which is the subject of the request is not provided for as a crime by both Italian and foreign law;

ii) the State that has obtained the extradition of a convicted or accused person may not proceed against him or her in respect of acts that predate and differ from the one for which extradition was granted;

iii) a person who has already been judged in Italy may not be extradited to be judged again in another country for the same fact;

iv) extradition may not be granted if it is requested for political offences;

v) extradition shall be prohibited where there is reason to believe that the person sought will be subjected to persecutory or discriminatory acts or will be subjected to cruel, inhuman or degrading treatment or to acts constituting a violation of any fundamental human rights, as well as where there is reason to believe that the extradited person will be subjected to proceedings which do not guarantee respect for fundamental rights;

vi) extradition shall be prohibited if, for the offence for which extradition is requested, the death penalty is prescribed by the law of the requesting State, unless it is established that an irrevocable decision has been taken by the foreign State applying a penalty other than capital punishment, or if such a penalty has been imposed, it has been commuted to a

different penalty, in any event one which respects fundamental human rights;

vii) extradition may not be granted where reasons of health or age entail the risk of exceptionally serious consequences for the requested person;

viii) the Court of Appeal may not rule in favour of the extradition request where there is no serious indication of guilt of the extradited person. With regard to this last point, the Court of Cassation (Criminal Court of Cassation, section VI, no. 25527 of 16.06.2021), has clarified that *"in the event of procedural extradition outside the convention, article 705, paragraph 1 of the Code of Criminal Procedure requires the Italian judge to verify the serious indications of guilt by examining the elements submitted by the requesting State in support of the extradition request and in light of those provided by the defence. In fact, in the absence of an extradition treaty, the code requires a direct and substantive examination of the circumstantial material, as it is not sufficient - as is the case in the conventional system - to carry out a summary examination aimed at verifying, on the basis of the documents produced, the existence of elements against the extradited person, in accordance with the procedural system of the requesting State"*.

7. WHAT IS THE LEGAL SIGNIFICANCE OF DIPLOMATIC ASSURANCES GIVEN BY REQUESTING STATES?

First and foremost, it is essential to start from a basic consideration: in most cases diplomatic assurances are requested where there are

already serious grounds for concern about violations of fundamental human rights.

In any case, the assurances given by the requesting State, although duly grounded, cannot be considered sufficient on their own to dispel legitimate doubts about respect for fundamental human rights and, therefore, to legitimise a decision in favour of extradition.

Therefore, it is necessary for the judging authority to identify further elements - precise and objective - from which to deduce the reliability of the guarantees received.

In this sense, the European Court of Human Rights has repeatedly reiterated that only in the presence of "*a long history of respect for democracy, human rights and the rule of law*" should the requested State give the diplomatic assurances received the presumption of good faith (European Court of Human Rights, *Babar Ahmad and Others v. England*, Application No. 24027/07; *Rapo v. Albania*, Application No. 58555/10).

Therefore, by virtue of the above-mentioned principle, any national court should reject diplomatic assurances given by States that adopt undemocratic and human rights infringing behaviour.

The Court of Cassation has also ruled on the issue of diplomatic assurances, expressly referring to the jurisprudence of the ECtHR. In fact, the Supreme Court has ruled that the Authority of the requested State must rigorously verify "*the reliability of the guarantee coming from the requesting State concerning compliance with the conventional standards provided for in order to respect the principles established by Article 3 ECHR*"

(Criminal Court of Cassation, section VI, no. 9680 of 26.01.2022).

8. WHAT IS THE PROBATIVE RELEVANCE OF INSTITUTIONAL AND NGO REPORTS?

In the context of passive extradition procedures, reports drawn up by institutions and non-governmental organizations are often used to denounce violations of fundamental human rights in a given country, i.e. the systematic disregard of diplomatic assurances given.

It appears legitimate, therefore, to question the probative value that reports by institutions and non-governmental organizations hold in extradition proceedings.

On this issue, the Supreme Court has specified that "*the decision as to the existence of human rights violations in the requesting country can also be affirmed on the basis of documents and reports drawn up by non-governmental organizations, such as Amnesty International or Human Rights Watch, as these are organizations that are considered reliable at international level*" (Criminal Court of Cassation, section VI, no. 32685 of 08.07.2010; Criminal Court, section VI, no. 54467 of 21.12.2016).

The European Court of Human Rights also considers the reports of non-governmental organizations as fully usable as reliable sources of documentation on situations of human rights violations (European Court of Human Rights, 28.02.2008, *Saadi v. Italy*).

Similarly, the Court of Justice in Luxembourg has held that it is for the judicial authority to assess whether there is a risk of inhuman

treatment, based on "objective, reliable, precise and up-to-date elements" (Court of Justice, 05.04.2016, Aaranyousi).

9. WHAT ARE THE EFFECTS OF A REJECTION OF THE EXTRADITION REQUEST BY THE COURT OF APPEAL?

First of all, in the event of a ruling against extradition, the Court must order the withdrawal of any precautionary measure applied against the extradited person and order the return of any seized property.

In addition, the judgment rejecting the extradition request has an important preclusive effect, which means that the foreign State cannot submit a new extradition request against the same person for the same fact, unless evidence is produced that has not already been assessed by the Italian judicial authority.

However, it should be noted that a decision to refuse extradition by the Italian judicial authority does not have *erga omnes* effectiveness. Therefore, if the person subject to an international arrest warrant were to be found in another country, he would still run the risk of being arrested and subjected to a second extradition procedure.

10. WHAT HAPPENS IF THE JUDICIAL PHASE ENDS WITH A RULING IN FAVOR OF EXTRADITION?

The last phase begins, which - as already mentioned - is administrative in nature.

The third phase lasts a maximum of forty days, within which the Minister of Justice must decide whether to grant extradition.

The above-mentioned deadline is peremptory.

If the Minister's decision is favorable to extradition, the surrender of the requested person must take place within fifteen days from the date indicated to the requesting State, which may be extended by twenty days at the request of the foreign State itself.

The surrender may be suspended if criminal proceedings are pending against the extradited person in Italy or if, again in Italy, a sentence is to be imposed on him/her for offences other than those for which extradition has been requested. However, where suspension is ordered, the Minister of Justice may order the temporary surrender of the extradited person or the execution abroad of the sentence imposed in Italy, in accordance with arrangements agreed with the requesting State.

11. IS THE COURT OF APPEAL'S RULING FINAL?

No, an appeal, also on the merits of the case, may be lodged against the judgment of the Court of Appeal.

The appeal may be lodged by the extradited person, his defense counsel, the General Prosecutor and the representative of the requesting State.

The Court of Cassation decides within six months from the receipt of the appeal.

12. WHAT PRECAUTIONARY MEASURES MAY BE ORDERED AGAINST THE EXTRADITED PERSON?

Precautionary measures of a coercive nature, as well as the seizure of the corpus delicti and of objects pertaining to the offence, are applicable against the extraditee

Precautionary measures may be provisionally ordered even before the extradition request has been received.

In cases of particular urgency, the judicial police may proceed directly to arrest the person against whom the extradition request has been submitted. However, within the following forty-eight hours, under penalty of forfeiture of the (pre-precautionary) measure, validation by the President of the Court of Appeal in whose district the arrest took place will be required.

Indispensable elements for the application of precautionary measures against the extraditee are i) the request by the Minister of Justice and ii) the favourable decision by a court.

In this sense, the provision in Article 714, paragraph 3 of the Code of Criminal Procedure, according to which coercive precautionary measures cannot be ordered where *"there are reasons to believe that the conditions for a favourable extradition decision do not exist"*, takes on particular importance.

As a rule, the competent authority to apply the measure is the Court of Appeal. However, during proceedings before the Court of Cassation, the latter will be competent.

As far as the requirements for the application of the precautionary measure are concerned, given the full equiparation between the accused and the extraditee, it will only be possible to restrict the personal freedom of the requested person if there is a specific precautionary need.

13. WHAT IS THE MAIN CASE LAW ON FLIGHT RISK?

The unified stance of the Supreme Court on the subject of precautionary measures ordered within the framework of a passive extradition procedure is that *"the existence of the danger of flight, which justifies the application of the measure limiting personal freedom, must be justifiably founded on specific, concrete and symptomatic elements of a real possibility of clandestine departure on the part of the extradited person, the severity of the penalty to which the same should be subjected in the event of delivery not constituting a relevant circumstance for such purposes"* (Criminal Court of Cassation, section VI, no. 27697 of 16.07.2021; Criminal Court of Cassation, section VI, no. 50161 of 11.12.2019)

The Supreme Court has made it clear that the existence of the danger of flight cannot be based on presumptions or preconceived general appraisals or, again, on speculative and hypothetical elements, according to the abstract possibilities of human events. Moreover, the Supreme Court has made it clear that the following are not to be regarded as revealing circumstances of the extraditee's intention to abscond: i) the declaration not to consent to the surrender; ii) the extraditee's departure from the territory of the requesting State; iii) the mere possession of a valid passport not accompanied by further circumstances symptomatic of an actual and real intention to evade the measure (see Criminal Court of Cassation, section VI, no. 20648 of 26.05.2022).

Conversely, the Supreme Court has held that the possession of a false identity document, valid for expatriation purposes, the possession

of counterfeit banknotes as well as the failure of the extraditee to appear at the hearing set for his identification (Criminal Court of Cassation, sect. VI, no. 20648 of 26.05.2022) are symptomatic circumstances of the extraditee's flight risk.

14. WHAT IS A RED NOTICE AND HOW CAN ONE REQUEST ITS CANCELLATION?

A Red Notice is a notice issued by Interpol, at the request of a national police force, addressed to the police forces of Interpol member States and aimed at identifying and provisionally arresting a person wanted in a particular country, in order to make him or her available to the judicial authorities pending a request for extradition, surrender or similar legal action.

Following an arrest made in Italy pursuant to a Red Notice, the passive extradition process described herein may commence.

The Interpol Red Notice indicates *i)* the particulars of the wanted person; *ii)* a brief description of the facts for which the person is wanted; *iii)* the incriminating offence charged; and *iv)* the penalty applicable or already applied in the judgment.

It is possible to request the deletion of the Red Notice issued by Interpol, arguing the grounds for the request

- applying directly to the authorities of the country that issued the Red Notice;
- requesting the authorities of the country where you reside to apply to Interpol for cancellation;

- writing to the Commission for the Control of INTERPOL's Files (CCF) and asking them to recommend deletion of the Red Notice.

15. WHAT ARE THE DIFFERENCES BETWEEN EXTRADITION AND THE EUROPEAN ARREST WARRANT?

The European Arrest Warrant (also known as EAW) represents, in essence, a form of simplified extradition entrusted to the judicial authorities of EU Member States and based on the principle of mutual trust between States.

The innovative aspect of the above-mentioned legal instrument is constituted, on the one hand, by the acceleration of the extradition procedure and, on the other, by the sharing of a 'unified law', i.e. one that is common to the States of the European Union.

The simplification of the procedure becomes apparent in the following aspects

- the Minister of Justice assumes the role of a mere administrative assistance body;
- the grounds for refusal (some mandatory, others optional) can only be those laid down uniformly for the Member States of the Union;
- the double jeopardy requirement is not required for a group of thirty-two types of offences of medium to high seriousness;
- the time of the surrender procedure may not exceed sixty days, which may be extended by another thirty days.

CONTATTI



Giuseppe Fornari
Founding Partner

g.fornari@fornarieassociati.com



Enrico Di Fiorino
Partner

e.difiorino@fornarieassociati.com



Filippo Cacciola
Trainee

f.cacciola@fornarieassociati.com

Milano

Via Chiossetto 18

T: +39 0254122206

E: milano@fornarieassociati.com

Roma

Piazza di San Lorenzo in Lucina 26

T: +39 0622201000

E: roma@fornarieassociati.com

Bari

Via Principe Amedeo 25

T: +39 080 918 4280

E: bari@fornarieassociati.com

Questa pubblicazione ha lo scopo di fornire informazioni di carattere generale rispetto all'argomento trattato e non deve quindi essere considerata come un parere legale né come una disamina esaustiva di ogni aspetto relativo alla materia oggetto del documento.

Fornari e Associati

www.fornarieassociati.com