

## Terroristi italiani in Francia: lo scudo della Cedu impedisce l'extradizione?

di Maria Merlino

magistrato di sorveglianza, Pescara

Sommario: 1. La Francia nega l'extradizione. - 2. La procedura applicabile. - 3. La violazione del canone del giusto processo. - 4. Sull'interesse alla punizione prevale il rispetto della vita privata e familiare - 5. Brevi riflessioni conclusive.

### 1. La Francia nega l'extradizione

Con dieci sentenze rese in data 29 giugno 2022<sup>1</sup>, la quinta *Chambre de l'instruction* della Corte d'appello di Parigi ha espresso parere contrario («*avis défavorable*») alla estradizione di dieci individui italiani, chiesti in consegna dallo Stato italiano con domanda di estradizione del 28 gennaio 2020.

Si tratta di Giovanni Alimonti, Luigi Bergamin, Enzo Calvitti, Roberta Cappelli, Massimo Di Marzio, Giovanni Manenti, Marina Petrella, Giorgio Pietrostefani, Sergio Tornaghi e Raffaele Silvio Ventura, noti alle cronache italiane: membri di gruppi estremisti attivi negli anni di piombo e condannati all'esecuzione di consistenti sanzioni detentive, non hanno mai scontato le pene loro inflitte perché si sono rifugiati in Francia.

Terroristi – o ex terroristi? I giudici della Corte d'appello parigina non fanno ricorso alla preposizione latina, né al corrispondente francese “*ancien*”, ma la ritenuta cessazione della qualità di sovversivi pare l'idea di fondo che anima le decisioni – che secondo accertamento giurisdizionale irrevocabile eseguito in Italia, in epoca ormai risalente<sup>2</sup>, si sono resi responsabili di omicidi, sequestri (consumati o tentati), partecipazione a banda armata ed altri gravissimi reati, tutti inquadrati come atti diretti a sovvertire l'ordine democratico<sup>3</sup>.

Anticipando i temi da affrontare, e in estrema sintesi, secondo la *Chambre de l'instruction* i processi che hanno condotto alle condanne dei soggetti richiesti dall'Italia si sarebbero svolti in spregio del

<sup>1</sup> I dieci *affaires* sono stati trattenuti in riserva all'esito delle diverse udienze celebrate tra il 1° giugno e il 15 giugno 2022. La camera di consiglio (il «*délibéré*») è stata per tutte le cause differita al 29 giugno 2022 e le motivazioni sono state rese note il 4 luglio 2022.

<sup>2</sup> Si tratta di condanne emesse, in primo grado, negli anni Ottanta per fatti commessi tra il 1977 e il 1982 e divenute irrevocabili, per la maggior parte, nei primi anni Novanta. L'ultima decisione definitiva è quella resa nei confronti di Giorgio Pietrostefani, per il quale l'ultimo giudizio di appello, in seguito al secondo rinvio disposto dalla Corte di cassazione, è passato in cosa giudicata il 22 ottobre 1997.

<sup>3</sup> Giovanni Alimonti (Brigate Rosse) è stato ritenuto autore di attentato a fini di terrorismo o eversione dell'ordine democratico, per la partecipazione al tentativo di sequestro e al ferimento del dirigente della Digos Nicola Simone.

Al delitto parteciparono anche Enzo Calvitti, Roberta Cappelli e Marina Petrella, queste ultime anche responsabili, la prima del triplice omicidio del generale Michele Granato, dell'agente di polizia Enrico Galvaligi e del vicequestore Sebastiano Vinci, la seconda del solo vicequestore Vinci.

Luigi Bergamin (Brigate Rosse, già membro dei Proletari Armati per il Comunismo) ideò l'omicidio di Antonio Santoro, il capo degli agenti di polizia penitenziaria ucciso a Udine il 6 giugno 1978 da Cesare Battisti.

Maurizio Di Marzio è stato riconosciuto colpevole di attentato per finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico per aver tentato di cagionare o cagionato la morte di alcuni operai della Sip. Nei suoi confronti, il *quantum* di pena residua espanda è pari a soli anni 5 e mesi 9 di reclusione.

Narciso Manenti (Nuclei Armati per il Contropotere Territoriale) è stato giudicato responsabile dell'omicidio del carabiniere Giuseppe Guerrieri.

Morì su ordine di Giorgio Pietrostefani (Lotta Continua) il commissario Luigi Calabresi.

Sergio Tornaghi (Brigate Rosse, colonna milanese) partecipò all'omicidio di Renato Briano, direttore generale della Ercole Marelli.

Raffaele Silvio Ventura (militante del collettivo Rosso) realizzò l'omicidio del vicebrigadiere Antonio Custra e le lesioni di due passanti nel corso di una manifestazione organizzata a Milano da gruppi di estrema sinistra.

canone del giusto processo (art. 6 Cedu), perché celebrati in contumacia; in ogni caso, anche nell'ipotesi di comparizione dell'imputato, nel bilanciamento tra l'interesse statale alla punizione e il rispetto della vita privata e familiare (art. 8 Cedu) che da decenni è svolta dal condannato sul suolo francese, deve essere quest'ultimo valore a prevalere.

Si vuole qui proporre non una dettagliata analisi delle singole decisioni, piuttosto omogenee – in cinque sentenze su dieci il vaglio sull'art. 6 Cedu percorre esattamente il medesimo *iter* logico-giuridico; identica è la motivazione, in tutti e dieci i provvedimenti, sotto il profilo della violazione dell'art. 8 della Convenzione – bensì un breve commento che dia conto dell'accaduto (troppo semplice gridare allo scandalo e puntare il dito contro la magistratura francese), tentando una sintesi delle coordinate tecnico-giuridiche, ma anche politiche, rilevanti nel caso di specie.

Le decisioni francesi hanno suscitato, per lo più, sentimenti di stupore e di disappunto, anche perché intervenute a distanza di circa un anno dall'arresto di sette<sup>4</sup> dei dieci terroristi, erroneamente rappresentato dai media come l'esito di un grande successo investigativo nell'ambito dell'operazione "Ombre Rosse". In realtà, gli individui in questione erano stati *placés sous écrou extraditionnel* – semplicemente, ristretti provvisoriamente, in attesa della decisione sulla consegna, con misura presto modificata nel più lieve *contrôle judiciaire*, i nostri arresti domiciliari – e degli stessi erano ben noti alle autorità italiane e francesi il domicilio, il lavoro svolto, la composizione familiare, le abitudini<sup>5</sup>.

L'Italia non ha dimenticato la forte lacerazione sociale provocata dagli anni di piombo. Anni di terrore, di stragi.

In un arco di tempo convenzionalmente compreso tra il dicembre 1969 e la primavera del 1982 (per semplificare, dalla strage di Piazza Fontana alla c.d. ritirata strategica delle BR) si registrarono attacchi di intensità e frequenza crescente, che riuscirono a colpire il cuore delle istituzioni. Migliaia le vittime: a cadere furono giornalisti, appartenenti alle forze dell'ordine, magistrati, docenti universitari, imprenditori, ma anche molti uomini comuni, brutalmente uccisi per diffondere il terrore<sup>6</sup>, al dichiarato fine di sconfiggere la borghesia imperialista e instaurare un nuovo ordine.

Il dolore delle vittime e lo sdegno dell'opinione pubblica spiegano la rabbia e il desiderio di punizione di coloro che oggi, a distanza di quasi quarant'anni dalla commissione di quei reati, criticano duramente la decisione della magistratura francese.

Il disappunto dei commentatori ruota, come si può facilmente immaginare, attorno al dogma della certezza della pena, con la sua funzione retributiva, oltre che alle legittime aspettative delle persone offese.

Lo stupore deriva, invece, dalla circostanza che negli ultimi anni si era registrata una evoluzione, sul piano politico, per raggiungere l'agognato risultato: far rientrare i terroristi in Italia perché scontassero, finalmente, le pene rispettivamente inflitte.

Come può, dunque, la magistratura francese essersi discostata a tal punto dalle direttive politiche?

---

<sup>4</sup> Luigi Bergamin si presentò spontaneamente dinanzi al Procuratore generale di Parigi il 29.04.2021. Lo stesso giorno, anche Raffaele Silvio Ventura è stato tradotto al Parquet. Massimo Di Marzio, pure oggetto di una richiesta di arresto provvisorio, si era invece sottratto alle ricerche. Nei suoi confronti era stata emessa anche domanda di consegna qualificata come mandato di arresto europeo, riunita all'istanza di estradizione e poi rigettata. Il 9 luglio 2021 Di Marzio è stato interrogato nel suo domicilio situato nel X *arrondissement* di Parigi.

<sup>5</sup> Osserva ad esempio il difensore di Alimonti che al tempo della prima richiesta di estradizione, nel 1989, l'indirizzo dell'accusato era espressamente menzionato nella sentenza della *Chambre d'accusation* di Parigi del 29 marzo 1989, (sentenza ovviamente comunicata alle autorità francesi e italiane), e da allora non è più mutato (cfr. *Cour d'appel* di Parigi, *Vème Chambre de l'instruction*, déc. N. 2020/06159, Alimonti Giovanni, p. 9).

<sup>6</sup> «Quando entrano nel mirino persino i baristi, o gli architetti, o i poliziotti ferroviari la cui odiosa autorità consiste nel far scendere dal treno chi non ha il biglietto, il plateau dei possibili bersagli si è fatto illimitato, diventa sempre più facile colpirli ma meno attraente il segnale lanciato, che all'inizio poteva raccogliere adesioni e persino qualche entusiasmo, ora provoca ripugnanza». Così scrive, ricordando gli ultimi anni di fuoco, E. Albinati, *Lessico degli anni Settanta*, in G. Bianconi, *Terrorismo italiano*, Milano, 2022, pp. 13 e 14.

Si pensava, forse, che raggiunto l'accordo informale tra i ministri, l'intervento giudiziario fosse, in un certo senso, vincolato?

Per rintracciare le ragioni giuridiche sottese alle decisioni d'oltralpe, occorre ricordare brevemente il quadro normativo di riferimento.

## 2. La procedura applicabile

Lo Stato italiano, per il tramite del Ministro della Giustizia, ha trasmesso una richiesta di estradizione esecutiva (così definita per distinguerla dal corrispondente strumento cognitivo, volto a ottenere la consegna di giudicabili) detta attiva o dall'estero<sup>7</sup>.

A differenza di quella passiva, largamente giurisdizionalizzata, l'extradizione attiva è di spettanza esclusiva del vertice dell'esecutivo: il Ministro può agire su iniziativa del procuratore generale territorialmente competente secondo i criteri dell'art. 720 c.p.p. (comunque «mero postulante»<sup>8</sup>) oppure senza attendere l'impulso dell'organo giurisdizionale.

Tutti i poteri sono concentrati in capo al Ministro, *dominus*<sup>9</sup> del procedimento interno, cui compete, oltre alla scelta sull'*an* e sul *quando* della domanda di estradizione, la decisione sull'accettazione delle condizioni eventualmente poste dallo Stato richiesto, oltre che il potere di chiedere allo Stato rifugio l'arresto temporaneo dei condannati.

L'istanza del Ministro ha, logicamente, natura di atto amministrativo, sicché essa deve assumere la forma del decreto (con i conseguenti problemi in ordine all'ampiezza e al tipo di sindacato eventualmente esperibile).

Nel caso in commento, tra Italia e Francia trova applicazione la Convenzione Europea sull'extradizione, firmata a Parigi il 13 dicembre 1957 da undici Stati e ratificata in Italia con la legge 30 gennaio 1963, n. 300; nonché la successiva Convenzione di Dublino del 27 settembre 1996, emanata per agevolare la procedura regolata dalla Convenzione, entrata in vigore in Italia il 5 novembre 2019.

Non può, invece, essere utilizzato il più moderno e duttile strumento denominato mandato di arresto europeo, introdotto dalla Decisione Quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002, trattandosi di fatti di reato commessi prima della data stabilita dall'Italia, secondo la dichiarazione resa conformemente all'art. 32 della stessa Decisione quadro<sup>10</sup>, quale *dies a quo* per l'applicazione della relativa disciplina.

Decisa l'opportunità<sup>11</sup> di richiedere l'extradizione, il Ministro della Giustizia si è rivolto al suo corrispondente francese, secondo quanto stabilito dal secondo Protocollo addizionale alla

<sup>7</sup> Se l'extradizione passiva o per l'estero è oggetto di oltre venti disposizioni all'interno del nostro codice di rito penale, una scarna disciplina è riservata, invece, alla estradizione attiva o dall'estero (artt. 720-722 -bis c.p.p.). Ciò si spiega in ragione del fatto che compete all'Italia la sola fase interna, di tipo squisitamente amministrativo; mentre la successiva fase giurisdizionale è rimessa allo Stato richiesto, sicché si svolgerà secondo le regole proprie di quello Stato. Si tratta di un'applicazione del principio *locus regit actum*, spesso ribadito dalle convenzioni internazionali, come ricorda V. Esposito, voce *Estradizione*, II) *Diritto processuale penale*, in *Enc. Giur. Treccani*, IX, Roma, 1988, p. 4.

<sup>8</sup> R. Cappitelli, *Estradizione*, in *Dizionario dell'antiterrorismo*, a cura di R. Razzante, Roma, 2022, p. 297.

<sup>9</sup> L. Achiluzzi, *Estradizione*, in *Rapporti intergiurisdizionali*, coord. da M.G. Aimonetto, in *Giurisprudenza sistematica di diritto processuale penale*, diretta da M. Chiavario, E. Marzaduri, Torino, 2002, p. 226.

<sup>10</sup> A mente del quale «Le richieste di estradizione ricevute anteriormente al 1° gennaio 2004 continueranno ad essere disciplinate dagli strumenti esistenti in materia di estradizione. Le richieste ricevute a partire dal 1° gennaio 2004 saranno soggette alle norme adottate dagli Stati membri conformemente alla presente decisione quadro. Tuttavia ogni Stato membro può, al momento dell'adozione della presente decisione quadro da parte del Consiglio, fare una dichiarazione secondo cui in qualità di Stato dell'esecuzione esso continuerà a trattare le richieste relative a reati commessi prima di una data da esso precisata conformemente al sistema di estradizione applicabile anteriormente al 1° gennaio 2004. La data in questione non può essere posteriore al 7 agosto 2002. Tale dichiarazione sarà pubblicata nella Gazzetta ufficiale e può essere ritirata in qualsiasi momento».

<sup>11</sup> L'extradizione ha natura squisitamente politica.

Convenzione di estradizione, che all'art. 5 fa della via diretta la procedura applicabile di preferenza rispetto a quella diplomatica.

Interlocuzioni dirette tra gli uffici giudiziari dei due paesi non sono consentite: in ciò risiede un importante tratto distintivo dell'extradizione rispetto ad altri meccanismi di cooperazione e assistenza giudiziaria e soprattutto rispetto al MAE<sup>12</sup>.

Terminata la fase amministrativa in Italia, si è aperta, nello Stato richiesto, la fase giurisdizionale, regolata dagli artt. 696-8 e seguenti del codice di procedura penale francese. Il Ministro della Giustizia francese ha dunque indirizzato il *dossier* al Procuratore generale territorialmente competente, che quando si tratta di reati di terrorismo è il Procuratore generale presso la Corte d'appello di Parigi, il quale deve adire la relativa *Chambre de l'instruction* (art. 696 -24 -1 c.p.p. francese).

Nessuno dei dieci condannati ha dato il proprio consenso all'extradizione. Si è aperta quindi la fase in contraddittorio dinanzi al Collegio parigino.

È importante ricordare che, per alcuni dei dieci terroristi, l'Italia aveva già avanzato, in passato, richiesta di estradizione. Questa era stata, talvolta, valutata positivamente dal competente organo giurisdizionale d'oltralpe, ma all'*avis favorable* non era mai seguito il decreto ministeriale di esecuzione. In altre ipotesi, invece, era stato espresso parere contrario<sup>13</sup>.

In altre parole, la situazione era allora l'opposto di quella attuale: la magistratura si era espressa per l'extradizione, ma il governo non vi aveva mai dato corso.

Si pone a questo punto il problema della ammissibilità di una nuova domanda di estradizione, già valutata dai competenti organi giurisdizionali francesi con sentenze passate in giudicato.

Da decenni, è noto, le istituzioni italiane si adoperano per ottenere la consegna dei terroristi che si rifugiarono in Francia durante gli anni di piombo: la necessità di insistere nella domanda di estradizione torna ciclicamente in voga, probabilmente in ragione degli spiragli offerti, negli ultimi tempi, dai governi francesi<sup>14</sup>.

La questione di fondo è se esista davvero un interesse a punire, a distanza di decenni, gli stessi fatti: è possibile reiterare la richiesta di estradizione – respinta dal Collegio francese oppure accolta, ma rimasta inevasa – più di trent'anni dopo?<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> «L'extradizione è un istituto che rinviene la propria matrice in un sistema di *international affairs* basato su una marcata chiusura nazionalistica e sulla piena autarchia degli Stati; di contro, la consuetudine di rapporti tra gli Stati dell'Unione Europea, non solo ha determinato, seppur gradualmente, il superamento della tradizionale concezione di assistenza giudiziaria, intesa come una specie di concessione, qualcosa che si fa nell'interesse di un altro Stato, anche se si è disposti alla massima collaborazione, ma anche è sintomatica del passaggio da un sistema di cooperazione giudiziaria ad un sistema di spazio giudiziario comune, fondato su tempestività cooperativa, effettività punitiva e *mutual trust* tra ordinamenti» chiarisce G. Ranaldi, *L'esecuzione penale nei rapporti internazionali*, in *Esecuzione penale*, a cura di A. Gaito, G. Ranaldi, Milano, 2016, p. 397.

<sup>13</sup> Per Luigi Bergamin, condannato con la sentenza emessa dalla Corte d'Assise d'appello di Milano il 16 febbraio 1990, divenuta irrevocabile l'8 aprile 1991, le autorità giurisdizionali francesi avevano emesso, per due volte, *avis défavorable* alla richiesta di consegna (con sentenze della *Cour d'appel* di Parigi dell'11 luglio 1990 e della *Cour d'appel* di Versailles del 28 marzo 1991); nel primo caso, perché la domanda era stata presentata come richiesta di "*poursuite pénale*", cioè quale richiesta di consegna ai fini della sottoposizione al processo, ma *medio tempore* Bergamin era stato già condannato; il secondo rifiuto fu invece motivato sulla incertezza sulla intervenuta esecutività della condanna.

<sup>14</sup> Dal 1981 soltanto due decreti di estradizione per la consegna di terroristi italiani sono stati firmati, entrambi sotto la presidenza di Jacques Chirac: quello di Paolo Persichetti, consegnato alle autorità italiane nel 2002, e quello di Cesare Battisti, che viveva in Francia dal 1990 ma fuggì, poco prima dell'esecuzione dell'extradizione, in Brasile e poi in Bolivia, da dove è stato infine estradato nel 2019.

<sup>15</sup> In fondo, ha commentato il Ministro Éric Dupond-Moretti, «*Aurions-nous accepté qu'un des terroristes du Bataclan parte vivre 40 ans en Italie?*».

Il Procuratore Generale ha sostenuto l'interesse dello Stato italiano a richiedere una nuova domanda proprio in ragione della risalenza nel tempo delle precedenti («*la nécessité d'une seconde demande d'extradition résulte de l'ancienneté de la première*»: cfr. déc. N. 2020/06228, p. 9).

La Corte parigina ha ritenuto infondate le deduzioni dei condannati in punto di violazione del divieto di *bis in idem* e del principio di certezza giuridica.

Sotto il primo profilo, l'entrata in vigore della Convenzione di Dublino costituisce, secondo la *Chambre de l'instruction*, un *novum* normativo importante, perché la fonte internazionale ha ampliato e reso più agevoli le procedure estradizionali, sicché deve ritenersi sussistente un rinnovato interesse dello Stato italiano a pretendere la consegna dei condannati sulla base della più aggiornata disciplina <sup>16</sup>.

Del resto, nel senso dell'ammissibilità di una seconda richiesta si sono espresse, da tempo, le giurisdizioni superiori francesi: la *Cour de cassation* ribadì la possibilità di sollecitare una nuova domanda di estradizione sul fondamento della Convenzione di Dublino <sup>17</sup>, sulla scorta di quanto decise il *Conseil d'État*, nel noto arresto *Petalas* del 1955 <sup>18</sup>, con il quale si affermò la necessità, in caso di precedente parere favorevole, di invocare un successivo intervento dell'autorità giudiziaria prima dell'emissione del decreto ministeriale di consegna, nelle ipotesi in cui l'extradizione potesse fondarsi su fatti nuovi, tra i quali rientrava proprio l'entrata in vigore di una nuova convenzione.

Dal punto di vista della «*sécurité juridique*», la Corte d'appello francese - dopo aver ricordato il diritto di ogni accusato o condannato di conoscere con esattezza i motivi della privazione della sua libertà (la c.d. base legale), come impone l'art. 5 della Cedu - ha negato l'esistenza, in capo ai condannati, di un generico diritto all'oblio derivante da un ipotetico *status* di rifugiati politici <sup>19</sup>, da ritenersi assolutamente insussistente in ipotesi di atti terroristici.

Né il possesso della nazionalità francese costituisce, ha ribadito la Corte, un motivo ostativo all'extradizione: la titolarità della cittadinanza potrebbe impedire la consegna solo se ottenuta in epoca anteriore alla commissione dei fatti di reato oggetto di domanda <sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> «*Il en résulte que l'économie générale de la poursuite d'actes de terrorisme s'en trouve largement modifiée et facilitée, de sorte que son entrée en vigueur peut être tenue pour constituer un élément majeur autorisant une nouvelle demande*»: così la *Vème Chambre de l'instruction*, déc. N. 2020/06221, c. Roberta Cappelli, p. 11.

A parte il richiamo alla «*economia generale della persecuzione penale*», la Corte parigina sembra operare un salto logico perché, dopo aver illustrato le coordinate della nuova disciplina, non spiega, in concreto, in cosa questa avrebbe reso più semplice per lo Stato italiano procedere all'inoltro della domanda di estradizione.

A tale proposito sono assolutamente calzanti le osservazioni della difesa di Marina Petrella: «*le conseil de Marina Petrella [...] invoque l'absence d'élément nouveau permettant la reprise de la procédure, la Convention del 1996 ne constituant jamais à elle seule un élément nouveau en soi, car ce nouvel accord international ne modifie pas les conditions juridiques, factuelles ou légales ayant présidé au précédent avis, selon l'appréciation devant se faire in concreto (Cass. Crim. 15 juin 2011, 11-82.912). En l'espèce, la demande présentée le 20 janvier 2020 par les autorités italiennes est strictement identique à celle présentée à son encontre en 2007 en ce qu'elle vise la même personne, pour l'exécution de la même peine unifiée, issue de la même décision de justice, en répression de faits inclus dans la première demande, et déjà examinés en application des mêmes dispositions pénales, alors que l'avis ne portait sur aucune eds modificatins apportées par la Convention de 1996, qui ne fait que compléter la Convention de 1957 [...]*»: cfr. *Cour d'Appel* di Parigi, *Vème Chambre de l'instruction*, déc. N. 2020/06234, c. Marina Petrella, p. 10, *in fine*.

<sup>17</sup> *Cour de cassation*, 15 giugno 2011, n°11-81.912.

<sup>18</sup> *Conseil d'État*, 18 novembre 1955, *Petalas*.

<sup>19</sup> Si vedano, ad esempio, le considerazioni della difesa di Giovanni Alimonti, così sintetizzate dalla *Cour d'appel*: «*La difesa di Giovanni Alimonti espone che le autorità politiche francesi avevano considerato, sino ad oggi, che non ci sarebbe stata alcuna estradizione di "italiani rifugiati in Francia", purché questi avessero rinunciato alla violenza e si fossero impegnati a ricostruire la propria vita nel rispetto della legalità; che il suo cliente ha ricevuto un titolo di soggiorno permanente nel 2017, titolo che aveva fatto seguito ad altri due titoli di soggiorno di durata decennale, che questa situazione genera in capo al condannato una posizione di diritto soggettivo, che per di più egli è stato confrontato, al momento del suo arrivo in Francia, a una procedura di estradizione, ma il Governo francese ha rifiutato di estradarlo e questo rifiuto non è mai stato messo in discussione dal 1989 ad oggi, sicché l'Alimonti deve essere considerato come beneficiario di un diritto di "asilo" sui generis che viene esercitato, effettivamente, da 33 anni e che eseguire l'extradizione significherebbe violare il principio di certezza giuridica sancito all'art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*». [Trad. di chi scrive].

<sup>20</sup> *Cour de cassation*, *Ch. Crim.*, 27 marzo 2001, n° 01-80275.

L'attivazione di nuove richieste di consegna – per gli stessi fatti – a distanza di oltre trent'anni dalle precedenti, ha concretizzato, invece, una violazione del principio di ragionevole durata del procedimento.

### 3. La violazione del canone del giusto processo

Accertata la ricevibilità della domanda di estradizione, la *Cour d'appel* ha ribadito che il margine di apprezzamento dei giudici francesi non può spingersi sino a sindacare, nel merito, i fatti che furono oggetto di accertamento irrevocabile nello Stato richiedente («*il n'appartient pas aux autorités françaises, en matière d'extradition, de connaître la réalité des charges*»), né tantomeno i meccanismi esecutivi tesi alla precisa quantificazione del residuo di pena da espiaire (c.d. reliquat).

Il tema è strettamente connesso con quello della definizione delle norme incriminatrici, in cui sono comprese anche quelle che disciplinano la prescrizione dei reati e delle pene, da ritenersi di esclusiva competenza statale, con conseguente divieto di ingerenze da parte dello Stato richiesto («*Chaque État est souverain dans la détermination des règles régissant la prévention et la répression des infractions et notamment le régime de prescription des peines*»<sup>21</sup>).

Precluso tale sindacato, è valida e pienamente operante, per la Francia, la regola italiana della imprescrittibilità della pena dell'ergastolo.

Parimenti deve valere, all'estero, la regola della imprescrittibilità delle pene temporanee in caso di declaratoria di delinquenza abituale.

Di conseguenza, sono state ritenute infondate le eccezioni proposte, da un lato, con riguardo alla mancanza di una disposizione che espressamente sancisca l'imprescrittibilità della pena perpetua; dall'altro, circa la legittimità dell'operato del magistrato di sorveglianza di Milano, che con ordinanza del 26 marzo 2021 - dunque a domanda di estradizione già presentata e soprattutto a distanza di decenni dalla commissione dei fatti di reato – ha dichiarato Luigi Bergamin delinquente abituale<sup>22</sup>.

Del resto, l'art. 8.1 della Convenzione di Dublino impedisce il rifiuto dell'estrazione in ragione della ritenuta prescrizione dell'azione o della pena secondo l'ordinamento dello Stato al quale si richiede l'estradizione, ove invece, secondo lo Stato richiedente, la prescrizione debba considerarsi non compiuta.

La *Chambre de l'instruction* ha dunque limitato il suo giudizio alla regolarità ed equità dei giudizi di condanna che si sono svolti in Italia.

È proprio sul rispetto dell'art. 6 Cedu che si sono appuntate le censure più significative, tanto da indurre il Collegio ad esprimere parere contrario all'estradizione.

Si è rilevata, anzitutto, la violazione del principio di ragionevole durata del processo: esso riguarda il procedimento largamente inteso<sup>23</sup>, compresa la fase esecutiva della pena<sup>24</sup>.

La *Cour d'appel* ha ricordato che anche i periodi di inattività procedurale possono rilevare in questo senso<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> *Cour d'appel* di Parigi, Vème *Chambre de l'instruction*, déc. N. 2020/06216, c. Luigi Bergamin, p. 12.

<sup>22</sup> Ordinanza resa all'evidente scopo di impedire l'estinzione della pena detentiva per decorso del tempo, ciò che sarebbe avvenuto, in mancanza di declaratoria ex art. 103 c.p., il 7 aprile 2021, cioè a trent'anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

L'insindacabilità da parte dello Stato rifugio dei meccanismi operanti nello Stato richiedente per interrompere la prescrizione è conseguenza del principio di specialità dell'estradizione (art. 721 c.p.p., art. 14 Convenzione Europea sull'estradizione) che, lungi dall'impedire qualsivoglia esercizio di giurisdizione (Cass., Sez. Un., 19 maggio 1984, Carboni, in *Cass. pen.*, 1984, 1611), preclude, in buona sostanza, l'esercizio dei soli poteri coercitivi nei confronti dell'estradato per fatto diverso da quello oggetto di estradizione.

<sup>23</sup> Corte Edu, 10 marzo 1980, Konig c. Germania, 1978, § 98.

<sup>24</sup> Corte Edu, 8 aprile 2004, Assanidzé c. Georgia 2004, § 181.

<sup>25</sup> Corte Edu, Rouille c. Francia, 2004, § 29. La difesa di Alimonti ha eccepito, in particolare, che in seguito al parere favorevole espresso dalla *Chambre d'accusation* di Parigi nel 1989, nessuna iniziativa giuridica è stata più intrapresa dallo Stato richiedente per ottenere l'estradizione di Giovanni Alimonti, nonostante la relativa

La critica più serrata è stata espressa sul piano del complessivo sistema della contumacia, ritenuto non compatibile con la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e con l'ordine pubblico francese.

Alcuni dei dieci terroristi, infatti, si erano già rifugiati in Francia al tempo dell'instaurazione dei rispettivi giudizi e furono condannati senza prendervi parte.

Il *fil rouge* che lega le diverse decisioni è la considerazione per cui lo *status* di "latitante contumace" osta alla equità del procedimento esitato in condanna definitiva, ove difetti, da un lato, la piena prova della conoscenza delle accuse e dell'esercizio dell'azione penale da parte dell'interessato, dall'altro, la garanzia di nuovo giudizio in caso di reingresso in Italia.

In altre parole, poiché il sistema italiano non fornisce la possibilità, per i condannati giudicati in contumacia, di richiedere incondizionatamente la riapertura del procedimento penale, le condanne così inflitte non possono considerarsi compatibili con il complessivo sistema di legalità convenzionale.

La Corte parigina ha ricordato, anzitutto, la portata dell'art. 6 Cedu, da leggersi in combinato disposto con l'art. 2, par. 1, del VII Protocollo addizionale alla Cedu, a mente del quale ogni persona dichiarata colpevole da un tribunale ha il diritto di far esaminare la dichiarazione di colpevolezza o la condanna da una giurisdizione superiore, e l'esercizio di tale diritto, ivi inclusi i motivi per cui esso può essere esercitato, deve essere legalmente disciplinato; nonché con l'art. 3, II Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione Europea sull'estradizione, che così stabilisce:

*« 1. Quando una Parte Contraente chiede a un'altra Parte Contraente l'estradizione di una persona allo scopo di eseguire una pena o una misura di sicurezza pronunciata nei suoi confronti con sentenza contumaciale, la Parte richiesta può rifiutare l'estradizione a tale scopo se, a suo parere, la procedura giudiziale non ha rispettato i diritti minimi della difesa riconosciuti a ogni persona accusata di un reato. L'estradizione sarà nondimeno concessa se la Parte richiedente offre garanzie ritenute sufficienti per assicurare all'estradando il diritto a un nuovo processo che salvaguardi i diritti della difesa. Questa decisione autorizza la Parte richiedente, sia a eseguire la sentenza in questione se il condannato non si oppone, sia, se questi si oppone a perseguire l'estradato.*

*2. Quando la Parte richiesta comunica all'estradando la sentenza contumaciale pronunciata nei suoi confronti, la Parte richiedente non considererà questa comunicazione come una notificazione comportante gli effetti previsti dalla procedura penale di questo Stato».*

Secondo la giurisprudenza di Strasburgo, una procedura che si svolga in assenza dell'accusato non è, di per sé, incompatibile con l'art. 6 Cedu, purché, però, al condannato definitivo sia riconosciuta la possibilità di essere ascoltato e di avere una nuova statuizione giurisdizionale sul merito dell'accusa<sup>26</sup>.

La necessità di una *restitutio in integrum* è esclusa soltanto in ipotesi determinate: nel caso dell'esercizio – inequivoco – della rinuncia a comparire e ad esercitare la propria difesa oppure ove sia dimostrata la volontà di sottrarsi alla giustizia.

La rinuncia a partecipare al giudizio non può essere desunta dalla semplice qualità di "latitante", fondata su una presunzione sprovvista di base legale<sup>27</sup>.

Soggiunge la Corte parigina che la presenza di un avvocato d'ufficio non può costituire una garanzia sufficiente contro il rischio di un processo non equo, perché la comparizione personale dell'accusato riveste una importanza capitale nella complessiva economia del procedimento, in quanto rileva sul piano del diritto dell'interessato ad essere ascoltato, a verificare l'esattezza delle contestazioni e a

---

sentenza di condanna fosse divenuta irrevocabile nel 1993, così determinando il passaggio di *status* da accusato a condannato definitivo: l'inazione e la passività mostrata dalle autorità italiane per più di trent'anni costituirebbero, in sé, una lesione manifesta al principio di ragionevole durata del procedimento e, di conseguenza, la nuova domanda dovrebbe considerarsi eticamente e giuridicamente censurabile.

<sup>26</sup> Cfr. Corte Edu, 12 febbraio 1985, Colozza c. Italia, Ric. n. 18114/02, § 29; Corte Edu, Einhorn c. Francia (dec.), n. 71555/01; Corte Edu, II sez., 18 maggio 2004, Somogyi c. Italia, §§ 72 e 73; Corte Edu, Gr. Ch., 1° marzo 2006, Sejdicovic c. Italia, §§ 81- 86.

<sup>27</sup> Cfr. Corte Edu, 12 febbraio 1985, Colozza c. Italia, Ric. n. 18114/02, § 30.

confrontarsi con la vittima e con i testimoni, sicché la notificazione di tutti gli atti al difensore d'ufficio non consente di affermare che l'imputato ne sia stato effettivamente informato <sup>28</sup>.

Così, per Giovanni Alimonti, Luigi Bergamin, Enzo Calvitti, Narciso Manenti e Sergio Tornaghi, la dichiarazione dello status di latitante/contumace («*fugitif*») e lo svolgimento dei relativi procedimenti giurisdizionali dinanzi al solo avvocato nominato d'ufficio sono stati qualificati come meccanismi giuridici insufficienti a neutralizzare la violazione degli artt. 3, II Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione Europea di estradizione e 6 Cedu.

La lesione avrebbe potuto essere riparata dalla garanzia della riapertura del processo, ma in Italia il solo meccanismo della restituzione in termini disciplinato all'art. 175 c.p. (di cui nessuna delle tre versioni, a seconda del tempo, vigenti consentiva all'accusato la «*facoltà incondizionata di presentare un ricorso e di essere di nuovo giudicato*»), in uno il meccanismo solo eventuale di rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale, non sono ritenuti sufficienti a garantire una nuova pronuncia giurisdizionale sul merito, previo ascolto dell'interessato.

Colpisce il caso di Luigi Bergamin: condannato con sentenza emessa dalla Corte d'Assise d'appello di Milano il 16 febbraio 1990, divenuta irrevocabile l'8 aprile 1991,

si era dato alla fuga, dopo la detenzione, dal 27 giugno 1979 all'8 gennaio 1980, e le ricerche a livello internazionale non avevano dato frutti. Il processo si era svolto in contumacia, ma l'accusato aveva conferito mandato fiduciario a un avvocato con due lettere, datate, rispettivamente, 11 febbraio 1990 e del 24 febbraio 1990. Secondo la *Cour d'appel* neppure tale circostanza è idonea a ritenere che vi fosse, in capo al Bergamin, una sicura conoscenza del procedimento, in quanto le missive – trasmesse ovviamente dallo Stato italiano – non contenevano una espressa rinuncia a comparire, né tantomeno potevano dirsi inequivoche quanto all'effettivo mandato alla rappresentanza conferito ai difensori <sup>29</sup>.

Raffaele Silvio Ventura, invece, aveva partecipato al giudizio di primo grado ma non a quello di appello. Anche nel suo caso, la dichiarazione di contumacia/latitanza intervenuta in seconda istanza, in difetto di prova di una compiuta volontà di sottrarsi alla giustizia o di rinuncia ad esercitare le proprie prerogative difensive, è stata considerata non conforme agli standard minimi del processo equo ai sensi dell'art. 6 Cedu.

Marina Petrella, diversamente, partecipò al solo giudizio di primo grado, fu assente in appello ma presentò contro la decisione resa in seconda istanza ricorso per Cassazione.

Giorgio Pietrostefani comparve in tutti i gradi di giudizio, salvo l'ultimo dei due giudizi di rinvio resi in seguito all'annullamento pronunciato dalla Corte di cassazione, nel corso del quale, però, fu difeso dal suo avvocato di fiducia. Avverso la sentenza emessa dalla Corte d'appello di Milano in data 11 novembre 1995, divenuta esecutiva il 22 gennaio 1997, presentò pure istanza di revisione, rigettata dalla Corte d'appello di Venezia il 24 gennaio 2000.

Roberta Cappelli si presentò all'udienza di appello davanti alla III sezione della Corte d'assise d'appello di Roma, che si concluse con la sentenza di condanna del 6 marzo 1992.

Anche queste forme di partecipazione intermittente o parziale sono state ritenute dalla *Cour d'appel* non idonee a scongiurare la violazione del canone del giusto processo.

#### **4. Sull'interesse alla punizione prevale il rispetto della vita privata e familiare**

Tanto per i condannati in contumacia, quanto per coloro che parteciparono ai processi, il più forte argomento sostenuto dalla *Cour d'appel* per negare l'estradizione è il rischio della grave lesione che li affliggerebbe, in caso di consegna all'Italia per l'esecuzione delle rispettive pene detentive, sul piano della vita personale e familiare.

<sup>28</sup> Corte Edu, 1° settembre 2016, Huzuneaunu c. Italia; nonché Corte Edu, I sez., 10 novembre 2004, Sejdovic c. Italia.

<sup>29</sup> *Cour d'appel* di Parigi, Vème Chambre, déc. N. 2020/06216, c. Luigi Bergamin, p. 18.

Sorregge le dieci decisioni una considerazione comune: la prevalenza, sull'interesse statale alla punizione, del diritto sancito dall'art. 8 Cedu.

Di tutti i condannati viene ricordato il percorso di vita, di formazione, di lavoro, nonché la consistenza del nucleo familiare.

Non è trascurabile neppure il dato relativo all'età: i dieci condannati sono nati tra il 1943 e il 1960, alcuni di loro non godono di buona salute.

Il tema è inevitabilmente legato a quello della lunga inerzia dello Stato italiano, che ha contribuito a cristallizzare, in capo agli ex terroristi, l'aspettativa di proseguire serenamente la loro esistenza, ormai scabra da compromissioni giudiziali e lontana dall'illegalità<sup>30</sup>, sul territorio francese.

Escluso il rischio di eseguire una detenzione inumana e degradante (anche sotto il profilo della possibile sottoposizione al regime speciale ex art. 41 bis L. ord. pen., nonché della contestata inaccessibilità ai benefici penitenziari in ragione dell'ostatività dei relativi titoli di condanna), la *Cour d'appel* si concentra, piuttosto, sulla proporzionalità dell'intervento repressivo richiesto dall'Italia rispetto alle effettive esigenze di difesa dell'ordine pubblico e di prevenzione dei reati, come esige l'art. 8 Cedu.

Premesso che secondo la giurisprudenza di Strasburgo gli obiettivi dell'incarcerazione sono la punizione, la dissuasione, la correzione, la protezione dei consociati e il reinserimento sociale (come risulta anche dalla Regole Penitenziarie Europee del 2006, adottate in virtù dell'art. 15, lett. b), dello Statuto del Consiglio d'Europa), lo scopo e la giustificazione della privazione della libertà devono essere intesi come strumenti per proteggere la società contro la commissione di nuovi reati; la restrizione inframuraria e gli altri istituti che tendono alla separazione del condannato dal resto del mondo esterno sono *ex se* afflittive, per il fatto stesso di privarlo della sua libertà, sicché il sistema penitenziario non dovrebbe ulteriormente aggravare tale situazione; l'incarcerazione deve tenere necessariamente conto della tutela della salute e della salvaguardia della dignità dei condannati, dotandoli, inoltre, degli strumenti per potersi reinserire nel contesto sociale, affinché riescano a vivere nella legalità e provvedere autonomamente al proprio mantenimento al momento del riacquisto della libertà, a fine pena.

Enunciati tutti questi principi, secondo la *Cour d'appel*, nelle fattispecie esaminate, non si riuscirebbero a raggiungere in alcun modo gli scopi della pena, per semplici ed evidenti ragioni: i condannati sono così anziani che mai potrebbero intraprendere un reale percorso risocializzante; da decenni hanno reciso i legami con gli ambienti criminali, svolgono una vita regolare, alla luce del sole; alcuni di loro hanno ottenuto la nazionalità francese e sono divenuti genitori o nonni.

Quanto al peso delle *charges*, indubbiamente meritevoli di punizione, la necessità di eseguire la sanzione, al fine di proteggere la società, deve essere vagliata non soltanto con riguardo alla gravità dei reati posti in essere, ma anche rispetto al tempo trascorso dalla loro realizzazione.

In conclusione, la consegna sollecitata dall'Italia, per punire fatti molto risalenti nel tempo, costituisce una pretesa sproporzionata rispetto alla lesione che ne deriverebbe, per i dieci individui, nella sfera giuridica personale e privata.

Non più attuale, in sostanza, è considerata la loro pericolosità, il cui giudizio non può dipendere soltanto dalla gravità dei titoli di reato per i quali sono intervenute le condanne.

## 5. Brevi riflessioni conclusive

Si fa risalire al discorso di François Mitterand, tenuto il 1° febbraio 1985, a Rennes, l'enunciazione formale dell'omonima dottrina: «*Ho deciso l'estradizione, senza il minimo rimorso, di un certo numero di uomini accusati di avere commesso dei crimini. Non ne faccio una politica. Il diritto d'asilo, dal momento che è un contratto tra colui che ne beneficia e la Francia che lo accoglie, sarà*

<sup>30</sup> «*Enzo Calvitti réside publiquement en France depuis plusieurs décennies, n'a pas eu à répondre de demande d'extradition depuis qu'il a été libéré en 1991, et a ainsi pu croire ou espérer qu'il avait été mis un terme à toute veilleité de remise aux autorités italiennes*», osserva la *Chambre de l'instruction* nella pronuncia resa nei confronti di Enzo Calvitti, déc. N. 2020/06219, p. 15.

*sempre ed è sempre stato rispettato. [...] Dico con forza: la Francia è e sarà solidale con i suoi alleati europei, nel rispetto dei loro principi, del loro diritto: sarà solidale, rifiuterà tutte le protezioni dirette o indirette per il terrorismo attivo, reale, sanguinario.*

*[...] Mi rifiuto di considerare a priori come terroristi attivi e pericolosi degli uomini che sono venuti, in particolare dall'Italia, molto tempo prima che esercitassi le prerogative che mi sono proprie, e che si erano appena ritrovati qui e là, nella banlieue parigina, pentiti... a metà, o del tutto... non so, ma fuori dal giro»<sup>31</sup>.*

Il 22 febbraio dello stesso anno, in presenza di Bettino Craxi, presidente del Consiglio italiano, Mitterrand avrebbe ribadito l'orientamento assunto dal governo francese:

*«Noi abbiamo circa trecento italiani rifugiati in Francia dal 1976 e che da quando sono nel nostro paese si sono “pentiti” e ai quali la nostra polizia non ha nulla da rimproverare. C'è anche una trentina di italiani che sono pericolosi, ma sono dei clandestini. Bisogna quindi prima di tutto trovarli. Poi saranno estradati solo se è dimostrato che abbiano commesso dei crimini di sangue. Se i giudici italiani ci inviano dei dossier seri che provino che c'è stato un crimine di sangue, e se la giustizia francese darà un parere positivo, allora accetteremo l'estradizione»<sup>32</sup>.*

La protezione politica così accordata venne poi rinnovata da quattro Presidenti della Repubblica e da venticinque governi successivi, alla duplice condizione che gli interessati cessassero ogni legame con la «*machine infernale*» per la quale militavano e che instaurassero una nuova fase della propria esistenza, inserendosi nella società francese nel rispetto delle regole dell'ordinamento.

Il primo ministro Lionel Jospin, nel 1998, in occasione dell'entrata in vigore degli accordi di Schengen, ribadì che la Francia non avrebbe dato séguito ad alcuna domanda di estradizione di condannati italiani.

Robert Badinter, in un'intervista apparsa sul *Corriere della Sera* il 5 marzo 2004, ricordò l'inopportunità di contraddire, venti anni dopo, la posizione giuridica «*assunta dallo Stato, per il tramite del suo più alto rappresentante*».

Alla luce di tali esplicite affermazioni politiche, può dirsi davvero che le istituzioni italiane siano colpevoli di inerzia?

Resta il dato – oggettivo – della mancanza di qualsivoglia azione da parte del competente organo ministeriale italiano, per un arco temporale davvero straordinario, quantificato, nel più eclatante dei casi, in quarant'anni.

Non pare allora eccentrica la considerazione della *Cour d'appel* sulla creazione di una legittima aspettativa in capo ai condannati, ormai certi di poter continuare a svolgere le loro vite – alla luce del sole e nel pieno rispetto delle regole del vivere civile – in Francia.

A smorzare le critiche espresse nei confronti della magistratura francese contribuisce pure un altro dato.

Proprio adesso che il clima politico era mutato (Macron ha, in più di una occasione, espresso il proprio sostegno all'iniziativa estradizionale partita dall'Italia<sup>33</sup>) e che i tempi parevano maturi per ottenere la consegna, durante le interlocuzioni formali instaurate a partire dal 28 gennaio 2020, l'Italia non avrebbe fornito, con adeguata precisione e tempestività, le *pièces à l'appui* richieste dalla Corte d'appello francese.

Né pare che i giudici francesi abbiano colto, con sufficiente chiarezza, l'intreccio normativo stratificatosi nel tempo, con particolare riguardo alle differenti versioni degli articoli 175 e 603 c.p.p.

<sup>31</sup> Discorso del Presidente della Repubblica François Mitterrand, tenuto al *Palais des sports* di Rennes venerdì 1° febbraio 1985, sulla situazione economica e sociale della Francia, dell'Europa e sull'unità nazionale, qui riportato integralmente: <https://www.elysee.fr/francois-mitterrand/1985/02/01/discours-de-m-francois-mitterrand-president-de-la-republique-au-palais-des-sports-de-rennes-notamment-sur-la-situation-economique-et-sociale-de-la-france-leurope-et-lunite-nationale-vendredi-1er-fevrier-1985> .

<sup>32</sup> <https://www.mitterrand.org/terrorismo-e-diritto-d-asilo-la-dottrina-mitterrand.html>.

<sup>33</sup> Per un commento “a caldo” sulla divergenza di vedute tra politica e magistratura francesi: [https://www.repubblica.it/commenti/2022/07/03/news/la\\_doppia\\_francia-356361676/](https://www.repubblica.it/commenti/2022/07/03/news/la_doppia_francia-356361676/) .

(ad esempio, nella sentenza resa nei confronti di Luigi Bergamin, la *Cour d'appel* afferma espressamente che il tenore della disposizione sulla rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale sarebbe del tutto incompatibile con la regola della rimessione in termini, nei due testi vigenti per il condannato; aggiungendo che l'art. 603, co. 4, c.p.p. «è stato abrogato dalla legge del 28 aprile 2014 (legge sul processo in absentia), quando invece le autorità italiane hanno indicato che questo articolo avrebbe trovato applicazione nel caso di specie».

Dei difetti di coordinamento e delle mancate interlocuzioni i media non forniscono commenti, limitandosi ad additare gli ingiusti francesi, protettori dei nostri terroristi.

Al più, ha generato stupore la mancata richiesta di supplementi istruttori da parte del Collegio francese, senza però considerare che alcuni rinvii istruttori erano già stati disposti per ottenere i necessari *compléments d'information*.

Il Procuratore generale presso la Corte d'appello di Parigi ha presentato ricorso per cassazione, forse compulsato in tale direzione dal Ministro Dupond-Moretti.

Limitatissime, tuttavia, le *chances* di accoglimento del ricorso: il sindacato di legittimità sugli *avis* può avere ad oggetto esclusivamente vizi di forma, di natura tale da privare l'atto delle condizioni essenziali per la sua esistenza legale, come stabilisce l'art. 696-15, ultimo *alinéa*, c.p.p. francese.

In attesa della decisione, molti si sono ormai rassegnati allo smacco (è davvero tale?) subito dallo Stato italiano.

Dell'orrore del passato resteranno soltanto le ombre rosse... e ai condannati sarà assicurata, così, non soltanto l'impunità, ma anche l'esclusiva custodia dei pezzi di storia non compiutamente accertati, delle vicende rimaste oscure e di tutti quegli avvenimenti che le vittime e la stessa Repubblica italiana hanno interesse a conoscere: perché il fine dell'esercizio della giurisdizione è non solo punire, ma prima ancora fare luce sulla Storia.