

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

10/2020

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresagastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Maserà, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti

COMITATO SCIENTIFICO Alberto Alessandri, Silvia Allegranza, Ennio Amodio, Gastone Andrezza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vighi, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia

REDAZIONE Francesco Lazzeri (coordinatore), Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Silvia Bernardi, Carlo Bray, Pietro Chiaraviglio, Stefano Finocchiaro, Beatrice Fragasso, Alessandra Galluccio, Cecilia Pagella, Tommaso Trinchera, Maria Chiara Ubiali

Sistema penale (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili).

Il testo completo della licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen. (o SP)*, 1/2020, p. 5 ss.

ITALIA – NUOVA ZELANDA: UNA CONVENZIONE DI ESTRADIZIONE CHE NON C'È?

Note a margine di [Cass., Sez. VI, sent. 8 luglio 2020 \(dep. 2 settembre 2020\), n. 24994, Pres. De Amicis, Est. Rosati](#)

di Daniela Vigoni

SOMMARIO: 1. Il caso e i termini della questione relativa alla successione nei trattati internazionali: la Convenzione di estradizione fra Italia e Gran Bretagna del 1873 è in vigore nei rapporti fra Italia e Nuova Zelanda? – 2. Gli argomenti della Corte suprema per escludere la vigenza della Convenzione. – 3. Le ragioni per ritenere vigente la Convenzione fra i due Stati. – 4. Le criticità e gli aspetti problematici emersi nei rapporti con altri Stati sorti dalla decolonizzazione inglese: l'urgenza di una chiara soluzione e di nuovi accordi. – 5. L'emergenza epidemiologica da virus Covid-19 può essere "cagione del ritardo" rilevante ai fini del termine di caducazione dell'arresto?

1. Il caso e i termini della questione relativa alla successione nei trattati internazionali: la Convenzione di estradizione fra Italia e Gran Bretagna del 1873 è in vigore nei rapporti fra Italia e Nuova Zelanda?

Un cittadino neozelandese viene arrestato in Italia, per fini estradizionali, sulla base di un mandato di cattura emesso da un tribunale della Nuova Zelanda: è accusato, in quello Stato, di reati in materia di stupefacenti e armi.

Si tratta di capire qual è la disciplina da applicare al caso di specie, tenuto conto che, ai sensi dell'art. 696 c.p.p., in materia di rapporti giurisdizionali con autorità straniere prevalgono le convenzioni internazionali e il diritto internazionale generale, mentre se «tali norme mancano o non dispongono diversamente» si applica la disciplina del codice di procedura penale, che, quindi, data la sua collocazione subordinata, assume funzione residuale e integrativa.

È perciò necessario previamente verificare se, fra i due Stati, vi sia un accordo in materia di estradizione.

La Convenzione fra l'Italia e la Gran Bretagna per la reciproca estradizione dei malfattori, sottoscritta a Roma il 5 febbraio 1873 (r.d. 25 marzo 1873, n. 1295, in *G.U.* 1° aprile 1873, n. 91), si applica, ai sensi dell'art. 18, anche alle «colonie» e ai «possedimenti stranieri (*foreign possessions*) delle due alte parti contraenti». Fra le colonie inglesi rientrava quel territorio insulare che corrisponde all'attuale Nuova Zelanda.

Al termine della Seconda Guerra Mondiale, l'art. 44 del Trattato di pace fra l'Italia e le Potenze Alleate ed Associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947 (d.lgs. C.p.S. 28 novembre 1947, n. 1430, in *G.U.* 24 dicembre 1947, n. 295) stabilisce che ciascuna delle

Potenze Alleate o Associate notifichi all'Italia, «entro sei mesi dall'entrata in vigore» del Trattato di pace, «i trattati bilaterali conclusi con l'Italia anteriormente alla guerra, di cui desideri il mantenimento o la rimessa in vigore», dovendo intendersi abrogati «tutti i trattati che non formeranno oggetto di notifica» registrata presso il segretario delle Nazioni Unite *ex art.* 102 del relativo Statuto.

Fra le notifiche al governo italiano effettuate ai sensi dell'art. 44 del Trattato di pace risulta, in base al Comunicato del Ministero degli Affari Esteri (in *G.U.* 17 settembre 1948, n. 217), anche la Nota della Nuova Zelanda del 18 giugno 1948, n. 434/25/48, nella quale si faceva espressa menzione della Convenzione italo-britannica di estradizione del 1873 (e della relativa dichiarazione del 7 maggio 1873 di rettifica di un errore materiale incorso nella citata Convenzione).

Proprio sulla base del remoto accordo in materia di estradizione, la difesa del cittadino neozelandese chiede la revoca o la sostituzione della misura cautelare carceraria, richiamando l'art. 14 – il quale prevede che «se l'arrestato non sia consegnato e condotto via fra due mesi dall'arresto (...), sarà liberato» – e sostenendo che quel termine nel caso di specie fosse già decorso.

La Corte d'appello di Roma respinge l'istanza, non ritenendo in vigore nei rapporti fra i due Paesi la Convenzione citata, perché dopo la Nota della Nuova Zelanda sarebbe mancata da parte dell'Italia una concorde volontà manifestata formalmente o per fatti concludenti. La Corte rileva comunque che, anche applicando la disciplina convenzionale, il termine di estinzione della misura non sarebbe ancora decorso. E ciò in quanto, trattandosi di estradizione processuale, al termine di due mesi previsto dall'art. 12 per esibire i documenti attestanti la «sufficiente prova per la estradizione» (pervenuti tempestivamente), si aggiungerebbe quello ulteriore – sempre di due mesi dalla data dell'arresto – di cui all'art. 14, che, riferendosi invece all'esecuzione della consegna, implica la previa delibazione giurisdizionale sull'extradizione (fase non ancora iniziata). Peraltro, lo stesso art. 14 facendo salvo il caso «che sia sufficientemente dimostrata la cagione del ritardo», non esclude che la pandemia da virus Covid-19 possa costituire «un fattore del tutto eccezionale» che giustifichi il ritardo. Ancora, la Corte afferma che l'inosservanza del termine è dipesa anche dalla necessità di rispettare le garanzie attualmente riconosciute dalla disciplina interna, che s'innestano in un assetto più articolato rispetto a quello previsto dall'ordinamento del tempo in cui era stata conclusa la Convenzione.

Avverso la decisione della Corte d'appello il difensore propone ricorso per cassazione, lamentando la violazione dell'art. 14 della Convenzione del 1873, dell'art. 696 c.p.p. e degli artt. 10 e 117 Cost., che stabiliscono i principi di prevalenza del diritto internazionale pattizio e di sussidiarietà della disciplina interna.

Sostenendo l'applicabilità fra i due Stati della Convenzione del 1873, nel ricorso si ricorda che la Nota del 1948 trova legittimazione nel Trattato di Pace del 1947 ratificato dall'Italia, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale e quindi è «da intendersi recepita dal nostro Stato». A fronte della requisitoria scritta del Procuratore generale che esclude l'applicazione della Convenzione tra Italia e Nuova Zelanda, nella memoria difensiva di replica si aggiunge che una nota dell'Ambasciata neozelandese in Italia inviata alla Corte d'appello confermerebbe il vincolo pattizio; a quella Convenzione, peraltro, è fatto

espesso riferimento nell'archivio storico dei trattati internazionali tenuto dal Ministero degli affari esteri. Nel ricorso si osserva altresì che i termini di cui agli artt. 12 e 14 della Convenzione in discorso vanno considerati in modo distinto e non cumulativamente, sottolineando che in base all'art. 14 la decorrenza del termine per la consegna è ancorata comunque all'arresto. Anche riguardo alla causa del ritardo, si pone in rilievo che essa debba avere natura eccezionale, e che non possa rinvenirsi nella necessità di rispettare le procedure di garanzia attualmente previste in materia, in quanto da ciò deriverebbe, paradossalmente, non una maggior tutela, ma un pregiudizio per i diritti di libertà della persona la cui consegna è richiesta.

2. Gli argomenti della Corte suprema per escludere la vigenza della Convenzione.

La Corte di Cassazione per risolvere la questione di fondo – se sia vigente oppure no fra l'Italia e la Nuova Zelanda la Convenzione di estradizione fra l'Italia e la Gran Bretagna del 1873 – muove dall'individuazione delle regole che governano la successione dei trattati internazionali¹.

Nella sentenza si legge che, secondo il diritto internazionale consuetudinario, per i trattati c.d. "localizzabili", ossia per quelli che prevedono delle regole per l'uso di un determinato territorio (stabilendo, ad esempio, servitù di passaggio, libertà di navigazione e di pesca), vale il principio di continuità, per cui i trattati conclusi dallo Stato predecessore vincolano anche quello successore. Invece, per i trattati c.d. "non localizzabili", se si formano nuovi Stati (come nel caso dei Paesi sorti dalle *ex* colonie inglesi), opera il principio della *tabula rasa*, per cui non vi è alcun vincolo per il nuovo Stato derivante dai trattati stipulati da quello predecessore. Questo principio è stato recepito anche dalla Convenzione di Vienna sulla successione degli Stati in materia di trattati (1978)² che, pur non essendo stata firmata da Italia e Nuova Zelanda, resta comunque rilevante, secondo la Corte, proprio in quanto andrebbe a codificare una regola di diritto consuetudinario³.

Quale conseguenza del principio della *tabula rasa*, i trattati bilaterali stipulati dallo Stato predecessore potranno ritenersi in vigore – è questo l'assunto centrale – soltanto «se rinnovati attraverso un apposito accordo tra il nuovo Stato e la controparte, anche soltanto di tipo ricognitivo o comunque mediante un concreto comportamento concludente, tale da far inequivocamente desumere, alla luce di circostanze atte a creare

1 Per un quadro di sintesi della complessa tematica e per i riferimenti bibliografici v. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, XI ed., a cura di M. Iovane, Napoli, 2018, p. 120 ss.

2 *Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties (done at Vienna on 23 August 1978)*, A/CONF.80/31. V. *United Nations Conference on Succession of States in Respect of Treaties, Official Records, vol. III, Documents of the Conference*, United Nations, New York, 1979, A/CONF.80/16/Add.2.

3 La Corte cita la Relazione all'articolato della Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite, in *Yearbook of the International Law Commission*, 1974, vol. II, *Part One - Documents of the twenty-sixth session: Reports of Special Rapporteurs, other documents submitted by members of the Commission and report of the Commission to the General Assembly*, United Nations, New York, 1975 (v. p. 7 ss., in cui si fa riferimento al «*clean slate principle*»), A/CN.4/SER.A/1974/Add.1 (Part 1).

un reciproco affidamento, l'esistenza di un atteggiamento volitivo al riguardo assunto anche dall'altro Stato interessato». E in proposito la Corte richiama l'orientamento espresso in una precedente sentenza relativa all'extradizione richiesta da un altro Stato sorto per distacco dal Regno Unito: la Repubblica di Mauritius⁴.

Dall'art. 44 del Trattato di pace non può desumersi, secondo la Corte, alcun consenso anticipato e generale («preventivo e – per così dire – in bianco») da parte dell'Italia, né può ritenersi sufficiente la sola notifica del trattato ad opera del nuovo Stato per vincolare anche l'Italia.

In mancanza di una formale ed espresa manifestazione italiana di consenso – che la Corte rinviene in «un ordine di esecuzione con legge ordinaria ovvero un altro atto normativo, ma anche, in alternativa, di tipo diplomatico o giurisprudenziale» – occorre verificare se il consenso possa derivare da un concreto e inequivoco comportamento concludente.

Nella sentenza si esclude che, a tal fine, rilevi la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Nota del 1948 con cui la Nuova Zelanda ha comunicato l'intenzione di mantenere in vigore la Convenzione, dovendo attribuirsi a tale pubblicazione mero valore informativo.

Anche l'inserimento del trattato nell'Archivio dei Trattati Internazionali *on line* (ATRIO), che costituisce una banca dati del Ministero degli Affari Esteri, non rileverebbe, stante il carattere compilativo e la funzione soltanto ricognitiva di dati formali già conosciuti dagli Stati interessati.

Quanto alla nota dell'Ambasciata neozelandese con la quale il rappresentante diplomatico comunica alla Corte d'appello la ritenuta vigenza della Convenzione del 1873 da parte del proprio Stato, essa è ritenuta significativa della volontà di una sola Parte dell'accordo.

Non vale, poi, il richiamo, contenuto nella nota, alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope (Vienna, 1988) certamente vigente per entrambi gli Stati⁵ – che definisce la tipologia di condotte rilevanti (art. 3) da ritenersi incluse in ogni trattato di estradizione in vigore fra gli Stati contraenti (art. 6) – perché lascia evidentemente irrisolta la questione relativa all'esistenza di un accordo bilaterale in materia.

Stabilito che nei rapporti fra i due Stati non può applicarsi la Convenzione del 1873, la Corte rigetta il ricorso, rilevando che, in base alla disciplina codicistica, non

⁴ Cass., Sez. VI, 3 febbraio 2017, n. 14237, in *Cass. pen.*, 2017, p. 3128, con nota di G. STAMPANONI BASSI, *Un'importante sentenza in tema di estradizione passiva: la Cassazione fa il punto su successione nei trattati da parte degli Stati di nuova indipendenza, condizione di reciprocità e intervento nel procedimento da parte dello Stato richiedente*; sulla sentenza citata v. anche G. BORGNA, *Dichiarazioni unilaterali di successione nei trattati e limiti temporali all'intervento dello Stato richiedente nei procedimenti di estradizione*, in *Riv. dir. internaz. priv. e proc.*, 2018, p. 81. Per una sintesi della pronuncia v. C. VASSALLI, *Successione nei trattati da parte degli Stati sorti dalla decolonizzazione e intervento nel procedimento di estradizione passiva: la Corte di Cassazione si esprime su condizione di reciprocità e tempestività*, in *Dir. pen. cont.* 3 maggio 2017.

⁵ È la l. 5 novembre 1990, n. 328 ad autorizzare la ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, con annesso, atto finale e relative raccomandazioni, fatta a Vienna il 20 dicembre 1988 (in *G.U.* 15 novembre 1990, n. 267, suppl. ord. n. 71).

risulta decorso il termine massimo di durata della misura cautelare applicata all'estraddando. Infatti, secondo l'art. 714, comma 4 c.p.p. «le misure coercitive sono revocate se dall'inizio della loro esecuzione è trascorso un anno senza che la corte di appello abbia pronunciato la sentenza favorevole all'estraddizione»; in caso di ricorso in cassazione contro tale sentenza il termine è ulteriormente esteso a «un anno e sei mesi». Peraltro, questi termini sono suscettibili di ulteriori estensioni, in quanto il Procuratore generale può chiederne la proroga, «anche più volte, per un periodo complessivamente non superiore a tre mesi, quando è necessario procedere ad accertamenti di particolare complessità»⁶.

3. Le ragioni per ritenere vigente la Convenzione fra i due Stati.

Per diversi motivi, invece, la Convenzione di estraddizione italo-britannica del 1873 deve ritenersi in vigore nei rapporti fra Nuova Zelanda e Italia.

Posto che la regola consuetudinaria della *tabula rasa* si applica anche ai trattati bilaterali conclusi dallo Stato predecessore ed è ribadita, proprio con riferimento agli Stati sorti dalla decolonizzazione, anche dalla Convenzione del 1978 sulla successione nei trattati (art. 24), le peculiarità che assume la cooperazione in materia penale, in particolare l'estraddizione nei trattati bilaterali⁷, suggeriscono un'indagine mirata, volta alla ricognizione della prassi relativa alla Convenzione italo-britannica del 1873.

Riguardo a questo accordo, che da tempo non è più in vigore fra Italia e Gran Bretagna⁸, sono varie le soluzioni adottate nei rapporti con gli Stati *ex* territori coloniali.

⁶ Alla revoca correlata alla fase giurisdizionale del procedimento (art. 714, comma 4 c.p.p.) si affianca altra previsione di revoca quando siano decorsi tre mesi dalla pronuncia favorevole del Ministro della giustizia sulla richiesta di estraddizione senza che l'estraddando sia stato consegnato allo Stato richiedente, con sospensione del decorso del termine, che non può comunque essere superiore a sei mesi, nel caso di ricorso al giudice amministrativo contro la decisione del Ministro (art. 714, comma 4-bis c.p.p.).

⁷ Per un raffronto v. G. ROSSOLILLO, *Successione tra Stati e rapporti tra convenzioni e diritto interno in materia di estraddizione nella giurisprudenza svizzera*, in *Riv. dir. internaz.*, 1996, p. 952 ss.

⁸ Entrambi i Paesi hanno firmato e ratificato la Convenzione europea di estraddizione: questa convenzione multilaterale è in vigore, nei rapporti fra Italia e Regno Unito, dal 14 maggio 1991. Si applicano anche tre dei quattro Protocolli: Italia e Gran Bretagna non hanno firmato il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea; sono invece in vigore fra i due Stati il Secondo (dal 6 giugno 1994), il Terzo e il Quarto Protocollo addizionale (dal 1° dicembre 2019). Peraltro, fra Italia e Regno Unito era stato firmato a Firenze il 12 marzo 1986 un trattato di estraddizione, reso esecutivo con l. 2 gennaio 1989, n. 11 (in suppl. ord. *G.U.* 25 gennaio 1989, n. 20). Questo trattato, però, non è mai entrato in vigore: di lì a poco la Gran Bretagna avrebbe firmato la Convenzione europea (al riguardo v. D. STRIANI, *L'estraddizione, Parte seconda - App. di aggiorn.*, Milano, 1987, p. 84 ss.; D. STRIANI, *Migliori rapporti internazionali con la Gran Bretagna?*, in *Ind. pen.*, 1986, p. 167 ss.; G. POLIMENI, *Il nuovo trattato di estraddizione fra l'Italia e la Gran Bretagna*, in *Quad. giust.*, 1986, n. 57, p. 60 ss.). Va altresì ricordato che nell'ambito dell'Unione europea, dove è operativa la decisione quadro 2002/584/GAI, la Brexit ha segnato anche il destino del mandato d'arresto europeo: riguardo a questo strumento, e più in generale relativamente alla cooperazione giudiziaria in materia penale in corso, occorre far riferimento agli artt. 62-65 dell'Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (v., in proposito, L. SALAZAR, *La cooperazione giudiziaria penale nell'Unione ai tempi della Brexit*, in questa *Rivista*, 3/2020, p. 185 ss.).

Alcune volte, la Convenzione del 1873 è stata oggetto di scambio di note o dichiarazioni congiunte, con cui è reso manifesto un espresso reciproco consenso.

Fra Italia e Bahamas si registra uno Scambio di note per il mantenimento in vigore della Convenzione italo-britannica del 1873 (Nassau-Santo Domingo-Nassau, 28 aprile-7 agosto-25 novembre 1980).

Anche fra Italia e Kenia è intercorso uno Scambio di note relativo alla conferma della citata Convenzione (Nairobi, 22 settembre 1967-8 dicembre 1967), dopo che essa era già stata rimessa in vigore con nota verbale dal 13 marzo 1948.

Sempre con nota verbale, la Convenzione del 1873 era stata rimessa in vigore dal 13 marzo 1948 pure nei rapporti fra Italia e Lesotho ed è poi intervenuta fra i due Stati una Dichiarazione di consolidamento per i trattati firmati dalla Gran Bretagna (Washington-ONU-7 settembre 1971).

Altre volte, invece, gli Stati di nuova indipendenza sono ricorsi a note analoghe a quella della Nuova Zelanda. La facoltà di ricorrere alla notificazione, che costituisce strumento espressivo del consenso del nuovo Stato al vincolo derivante dal trattato concluso con lo Stato predecessore, veniva, come si è detto, espressamente prevista dall'art. 44 del Trattato di pace del 1947.

Nella Gazzetta Ufficiale 17 settembre 1948, n. 217 in cui compariva la notifica della Nuova Zelanda venivano pubblicate le notifiche di altri Stati al governo italiano relative agli accordi bilaterali da «mantenere o rimettere in vigore» ai sensi del Trattato di pace del 1947, fra i quali si menziona espressamente anche la convenzione italo-britannica di estradizione del 1873. Oltre alla Nota della stessa Gran Bretagna (del 13 marzo 1948), n. 434/14/48, risulta anche quella del Canada (del 27 febbraio 1948, n. 25) e dell'Unione del Sud Africa (del 1° maggio 1948, n. T/5).

Nelle relazioni con i Paesi da ultimo citati la Convenzione è andata incontro a diverse sorti.

Assai significativi, ai fini della questione in oggetto, sono gli sviluppi delle relazioni in materia di estradizione con Canada, Australia e Sud Africa.

Italia e Canada hanno sottoscritto a Roma il 6 maggio 1981 un trattato di estradizione (l. 22 aprile 1985, n. 158, in *G.U.* 3 maggio 1985, n. 103), entrato in vigore il 27 giugno 1985 (*G.U.* 30 luglio 1985, n. 178). Nell'art. XXII di questo trattato si stabilisce che esso «sostituisce ed abroga» nei rapporti fra Italia e Canada «il Trattato fra la Gran Bretagna e l'Italia» del 1873.

Con Nota del 7 gennaio 1949⁹ l'Australia aveva pure inteso mantenere in vigore con l'Italia, sempre in virtù di quanto previsto dal Trattato di Pace, la citata Convenzione. Nel trattato di estradizione fra Italia e Australia, sottoscritto a Canberra il 28 novembre 1973 (l. 15 ottobre 1975, n. 655, in *G.U.* 23 dicembre 1975, n. 337)¹⁰, l'art. XXIV prevede

⁹ La Nota è riportata in *Riv. studi polit. e internaz.*, 1949, vol. 16, n. 3, pp. 326-327.

¹⁰ Il citato accordo è rimasto in vigore dal 10 maggio 1976 (*G.U.* 29 aprile 1976, n. 113) al 31 luglio 1990. Italia e Australia hanno sottoscritto a Milano il 26 agosto 1985 un altro trattato di estradizione (l. 2 gennaio 1989, n. 12, in suppl. ord. *G.U.* 25 gennaio 1989, n. 20), entrato in vigore il 1° agosto 1990 (*G.U.* 10 agosto 1990, n. 186). Questo trattato abroga espressamente (art. 22, comma 2) il precedente del 1973, applicandosi anche alle richieste relative a reati commessi prima della sua entrata in vigore (art. 22, comma 1).

che con l'entrata in vigore dell'accordo le disposizioni della Convenzione del 1873 «cesseranno di avere efficacia nei rapporti fra Italia e Australia».

L'esplicita abrogazione ad opera di successivi trattati bilaterali stipulati in materia induce a ritenere che, in base al Trattato di Pace e per effetto delle notifiche degli Stati interessati, il risalente trattato italo-britannico dovesse ritenersi precedentemente in vigore, senza la necessità, da parte italiana, di una dichiarazione espressa che manifestasse la perdurante vigenza dell'accordo italo-britannico. Anche perché l'art. 20 della Convenzione del 1873 dispone che ciascuna delle parti «potrà, in ogni tempo, por fine a questo trattato, il quale però rimarrà in vigore sei mesi dopo la denuncia».

Quando l'Italia ha inteso recedere dalla Convenzione del 1873, che ha durata indeterminata, lo ha fatto attraverso la denuncia, richiamando puntualmente la disposizione convenzionale che la prevedeva.

La tradizionale forma di manifestazione della volontà di recedere da un accordo internazionale è stata espressa dall'Italia riguardo al Sud Africa. In un comunicato del Ministero degli Affari Esteri (in *G.U.* 19 ottobre 2000, n. 245), infatti, risulta che la convenzione di estradizione italo-britannica del 1873, «che costituiva una convenzione tra la Repubblica italiana e la Repubblica del Sud Africa, in data 17 dicembre 1999, conformemente all'art. XX, è stata denunciata unilateralmente dal Governo italiano» e «non è pertanto più in vigore dal 17 giugno 2000»¹¹.

Quindi, proprio dalla prassi convenzionale relativa alle Note degli Stati che trovano la loro fonte nel Trattato di Pace emergono indici rivelatori che l'antico trattato italo-britannico sull'extradizione sia tuttora in vigore con la Nuova Zelanda: in assenza di un accordo espresso al riguardo, la volontà dell'Italia di mantenere in vita la Convenzione del 1873 risulta da fatti concludenti, in quanto manca un atto di denuncia da parte italiana e non vi è stata alcuna manifestazione in senso contrario al tacito rinnovo, quale può essere l'intenzione di rinegoziare l'accordo.

Risulterebbe perciò integrata l'eccezione al principio della *tabula rasa*, ulteriore rispetto al consenso espresso, costituita dal comportamento concludente circa la permanenza del vincolo convenzionale, prevista nell'art. 24, par.1 della Convenzione di Vienna del 1978 sulla successione degli Stati nei trattati¹². In sostanza, a fronte della dichiarazione unilaterale della Nuova Zelanda, che costituisce espressa manifestazione di consenso, l'Italia ha prestato acquiescenza, non avendo denunciato la Convenzione né dichiarato di volerla rivedere.

Conferme dirette derivano dai *database* ministeriali. Essi costituiscono la versione digitale – che attraverso *internet* consente un'ampia diffusione delle informazioni e un semplice accesso a dati e documenti – del volume intitolato “Situazione delle

11 Il Sud Africa ha poi aderito alla Convenzione europea di estradizione, aperta all'adesione anche degli Stati che non appartengono al Consiglio d'Europa, e la convenzione multilaterale è in vigore per questo Stato dal 13 maggio 2003.

12 In base all'art. 24, par.1 della Convenzione di Vienna sulla successione dei trattati «*A bilateral treaty which at the date of a succession of States was in force in respect of the territory to which the succession of States relates is considered as being in force between a newly independent State and the other State party when: (a) they expressly so agree; or (b) by reason of their conduct they are to be considered as having so agreed*».

convenzioni internazionali vigenti per l'Italia", una pubblicazione periodica, edita dall'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, prevista dalle norme sulla raccolta ufficiale degli atti normativi e sulla Gazzetta Ufficiale¹³.

La Convenzione del 1873 è indicata nel quadro convenzionale relativo alla Nuova Zelanda presente nell'archivio *on line* ATRIO (a cura del Servizio per gli affari giuridici, del contenzioso diplomatico e dei trattati - Ministero degli esteri) che – si legge nella stessa *home page* del sito – costituisce «versione aggiornata e potenziata del precedente portale Itra» e «ha lo scopo di rendere facilmente accessibili le informazioni relative al quadro convenzionale *in vigore* in Italia sul piano bilaterale e multilaterale». Anche all'interno del sito del Ministero della Giustizia (aggiornamento 25 settembre 2017), negli itinerari a tema, riguardo agli atti internazionali in materia di estradizione, con riferimento alla Nuova Zelanda si legge che la Convenzione italo-britannica del 1873 «è stata *rimessa in vigore* con Nota della Nuova Zelanda del 18 giugno 1948, n. 434/25/48 (G.U. n. 217 del 17 settembre 1948)».

Se l'inserimento negli archivi ministeriali ha una funzione informativa, proprio questa funzione, che viene attribuita ad essi dalla legge, oltre a rafforzare l'affidamento da parte neozelandese circa la vigenza della Convenzione, risulta significativa di un comportamento concludente da parte dell'Italia nel senso della perdurante vigenza.

In altra occasione, infatti, e sempre con riferimento all'extradizione, ma riguardo alla diversa ipotesi dello smembramento di uno Stato, la Corte suprema¹⁴ aveva ritenuto vigente fra Croazia e Italia la Convenzione bilaterale del 1922 stipulata fra Regno d'Italia e Regno serbo-croato-sloveno, dando rilievo, quale comportamento concludente, al fatto che fosse riportata nel volume cartaceo sopra citato la comunicazione della dichiarazione unilaterale inviata all'Italia dalla Croazia, la quale «si obbliga verso gli altri Paesi ed organizzazioni internazionali a rispettare in pieno gli obblighi della *ex* Repubblica socialista federale di Jugoslavia nella parte che riguarda la Repubblica di Croazia, così come previsto dalla Convenzione di Vienna».

13 L'art. 9, comma 3, l. 11 dicembre 1984, n. 839 - Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, prevede che «La Gazzetta Ufficiale pubblica annualmente, in allegato al volume contenente gli indici annuali o in apposito volume, la situazione delle convenzioni internazionali vigenti per l'Italia, con l'indicazione degli Stati per i quali queste convenzioni sono efficaci e delle riserve ad esse relative. Il volume è predisposto a cura del Ministero degli affari esteri».

14 Cass., Sez. VI, 6 luglio 1995, Jadranko, in *Cass. pen.*, 1996, p. 3022. Cfr., in senso contrario, sempre riguardo ai rapporti fra Italia e Croazia in materia di estradizione, Corte App. Torino, 2 luglio 1993, in *Riv. dir. internaz.*, 1994, p. 197. In Cass., Sez. fer., 17 agosto 1995, Glicic, in *Cass. pen.*, 1996, p. 2629 veniva invece disconosciuta la vigenza della Convenzione di estradizione del 1922 nei rapporti fra Italia e Repubblica federale di Jugoslavia della Serbia e del Montenegro. Nel caso di specie, la Corte aveva attribuito fondamentale rilievo alla comunicazione di una nota del Ministero della giustizia, dell'anno precedente e riguardante analogo procedimento, in cui si affermava che l'accordo del 1922 fra Italia e Jugoslavia non potesse considerarsi vigente finché la Repubblica Federale di Jugoslavia della Serbia e del Montenegro non fosse riconosciuta dall'Italia e non risultasse da parte del nuovo Stato espressa dichiarazione di voler succedere negli accordi conclusi dalla *ex* Repubblica socialista federale di Jugoslavia, di cui la Repubblica federale di Serbia e Montenegro costituisce «per fatto notorio, uno degli Stati successori e non il continuatore».

Proprio l'analisi dell'evoluzione della prassi convenzionale che si è sviluppata in seguito a quanto previsto dal Trattato di pace manifesterebbe che, seppure manca fra i due Stati un accordo formale espresso, la volontà di mantenere in vigore l'accordo concluso dall'Italia con lo Stato predecessore si può cogliere dalla Nota del 1947 della Nuova Zelanda e dal comportamento per fatti concludenti manifestato dall'Italia circa la volontà di mantenere il vincolo convenzionale anche con il nuovo Stato.

4. Le criticità e gli aspetti problematici emersi nei rapporti con altri Stati sorti dalla decolonizzazione inglese: l'urgenza di una chiara soluzione e di nuovi accordi.

Non può indurre a una diversa conclusione, tale da smentire la ritenuta vigenza dell'accordo fra Italia e Nuova Zelanda, il confronto con gli sviluppi a cui è andata incontro la Convenzione di estradizione italo-britannica del 1873 in relazione ad altri Stati di nuova indipendenza: ci si riferisce a Mauritius, Sri Lanka, Singapore, India, dove si prospettano ipotesi successorie differenti.

a) Con nota del Governo di Mauritius del 12 marzo 1968¹⁵ (data dell'acquisita indipendenza), indirizzata al Segretario Generale dell'ONU e destinata ad essere portata a conoscenza degli altri Stati, veniva espressa la volontà di succedere nei diritti e negli obblighi derivanti dai trattati in precedenza conclusi dal Regno Unito (ed estesi anche a Mauritius), con la riserva di indicare se, a un esame successivo, alcuni trattati dovessero escludersi.

Tale dichiarazione di successione, che costituisce atto unilaterale, è analoga ad altre dichiarazioni espresse, sia pur in vari termini e condizioni, da diversi Stati divenuti indipendenti dal dominio coloniale: Kenia (Dichiarazione del 25 marzo 1964), Malawi (Dichiarazione del 24 novembre 1964), Zambia (Dichiarazione del 1° settembre 1965), Guyana (Dichiarazione del 30 giugno 1966), Botswana (Dichiarazione del 6 ottobre 1966), Lesotho (Dichiarazione del 22 marzo 1967), Barbados (Dichiarazione del 16 marzo 1967)¹⁶. Queste dichiarazioni unilaterali sono espressione della prassi nota come "dottrina Nyerere"¹⁷, inaugurata da una lettera inviata il 9 dicembre 1961 dal Primo Ministro (Nyerere) del Tanganica (l'attuale Tanzania). Esse nascono dall'esigenza, per lo Stato di nuova indipendenza, di non interrompere bruscamente i rapporti internazionali in essere, dato che ciò potrebbe pregiudicare l'acquisita indipendenza, e al contempo di avviare una fase valutativa (il c.d. "periodo di riflessione") per esaminare i trattati in precedenza stipulati dalla *ex* madrepatria britannica al fine di stabilire se e quali debbano

15 V. UN International Law Commission, *Supplement prepared by the Secretariat to "Materials on Succession of States"* (ST/LEG/SER.B.14) – *Succession of States with respect to treaties*, A/CN.4/263, pp. 55-56.

16 V. ancora UN International Law Commission, *Supplement*, cit., p. 45 ss.

17 Per il testo della Dichiarazione v. *Yearbook of the International Law Commission*, 1962, vol. II, p. 121, § 127. In proposito R. SHAFFER, *Succession to Treaties: South African Practice in the Light of Current Developments in International Law*, in *Inter. Comp. Law Quart.*, vol. 30, 1981, in particolare p. 602 ss.

permanere in vigore o dichiararsi decaduti: un segno di continuità, almeno temporanea, che risponde a ragioni pratiche, politiche e giuridiche.

Proprio il carattere generale e la funzione svolta dalla dichiarazione unilaterale induce a ritenere imprescindibile l'esigenza di vagliare l'ulteriore manifestazione di volontà circa la persistenza del vincolo in rapporto a uno specifico trattato, specie se bilaterale, precedentemente concluso, soprattutto se, come nel caso della dichiarazione di successione di Mauritius, si fa riferimento a una verifica per ciascun trattato e non vi è una precisa determinazione della durata del "periodo di riflessione". Del resto, accordi in forma semplificata relativi alla Convenzione del 1873 sono intervenuti con Kenia e Lesotho: rispettivamente, uno Scambio di note e una Dichiarazione di consolidamento (v., *supra*, § 3). È perciò, in questa prospettiva, condivisibile l'orientamento accolto dalla Corte di Cassazione¹⁸, per la quale «una chiara ed univoca manifestazione di volontà, in qualsiasi maniera espressa, deve rendere palese l'intenzione, da parte dello Stato originariamente contraente» che abbia ricevuto la dichiarazione unilaterale «di continuare a vincolarsi alle clausole del trattato stipulato con lo Stato predecessore»: ciò non è avvenuto da parte dell'Italia e quindi non può ritenersi in vigore, nei rapporti con Mauritius, il Trattato italo-britannico del 1873.

Non è mancata, però, una diversa opinione secondo la quale¹⁹, per escludere la vigenza dell'accordo stipulato prima dell'indipendenza, rilevi un comportamento attivo, e occorra quindi verificare se vi sia una volontà espressa nel senso di rinegoziare o di non ritenersi più vincolati da quel singolo accordo stipulato dalla *ex* madrepatria, perché l'acquiescenza, ossia un comportamento passivo di entrambi gli Stati, sarebbe indice della permanenza del vincolo convenzionale. Dunque, in base a questo secondo orientamento, qualora né Mauritius (dopo la dichiarazione unilaterale espressa nella nota), né Italia (una volta conosciuta la nota dell'altro Stato) abbiano espresso una volontà contraria, permarrrebbe in vigore fra i due Stati l'accordo di estradizione italo-britannico del 1873, a maggior ragione, si direbbe, quando sia trascorso del tempo, che è segnale di una consolidata continuità.

Nessuna traccia informativa emerge, a proposito dei rapporti di estradizione fra Mauritius e Italia, nelle banche dati ministeriali, che non fanno alcun riferimento alla Convenzione italo-britannica.

b) Del tutto particolare è il caso dello Sri Lanka. Nei rapporti fra l'Italia e questo Stato, occorre tener conto che la Convenzione di estradizione del 1873 è stata rimessa in vigore, in base all'art. 44 del Trattato di Pace del 1947, con la Nota, già citata, della Gran Bretagna del 13 marzo 1948, n. 434/14/48²⁰.

18 Cass., Sez. VI, 3 febbraio 2017, n. 14237, cit.

19 V. G. BORGNA, *Dichiarazioni unilaterali di successione nei trattati*, cit., p. 88 ss. V., inoltre, più in generale, lo studio di T. TREVES, *La continuità dei trattati ed i nuovi Stati indipendenti*, in *Comunicazioni e Studi*, XIII, 1969, p. 333 ss. (in particolare, p. 392).

20 Con riguardo allo Sri Lanka v. il caso dell'extradizione di Sepala Ekanayake (autore nel 1982 del dirottamento di un aereo dell'Alitalia) riportato da D. STRIANI, in G. CATELANI – D. STRIANI, *L'extradizione*, Milano, 1983, pp. 498-499. Questo autore, peraltro, afferma (p. 464) che la Convenzione del 1873 è in vigore anche con la Nuova Zelanda (oltre che con il Kenia, lo Sri Lanka e il Sud Africa).

A confermarlo è il *Memorandum d'intesa* fra i due governi – italiano e srilankese – a modifica del trattato di estradizione del 1873, fatto a Colombo l'11 agosto 1999 e oggetto di esecuzione con l. 10 gennaio 2004, n. 7 (in *G.U.* 21 gennaio 2004, n. 16). Riconoscendo l'importanza dell'extradizione per la cooperazione in materia penale e sottolineando la necessità di procedure efficaci al riguardo, nel *Memorandum* si osserva che quel trattato di estradizione, «tuttora in vigore fra Italia e Sri Lanka, necessita di essere adeguato all'attuale sistema giuridico dei due Paesi e dovrebbe riflettere l'attuale evoluzione della legislazione». Le due Parti notano altresì che «hanno concordato di negoziare un Protocollo al summenzionato Trattato di estradizione del 1873», e si accordano per: l'abrogazione di talune disposizioni (gli artt. III, IV, e l'ultimo paragrafo dell'art. IX); l'efficacia temporanea delle disposizioni contenute nel *Memorandum* «in attesa» della conclusione di un Protocollo al trattato del 1873 fra le parti; l'attuazione dell'emendamento conformemente alle disposizioni dell'art. XIX del trattato del 1873. Si prevede poi che il *Memorandum d'intesa* entrerà in vigore «per ogni Parte non appena ciascuna di esse avrà espletato le procedure di attuazione interne» e che dell'«avvenuto espletamento di tale procedure» vi dovrà essere reciproca comunicazione.

Poiché non vi è notizia che tale reciproca comunicazione sia avvenuta – almeno di essa non vi è traccia nell'Archivio ministeriale ATRIO (in cui si dà atto solo che la Convenzione del 1873 è stata «rimessa in vigore il 10 febbraio 1947 (*G.U.* 17 settembre 1948, n. 217)»²¹ – è da ritenere che, nonostante entrambi gli Stati abbiano manifestato la necessità di più moderne e adeguate procedure in materia di estradizione, debbano paradossalmente valere ancora tutte le clausole convenzionali previste dal trattato italo-britannico, la cui permanente operatività è confermata proprio dall'atto che ne registra l'obsolescenza prefigurando immediate modifiche e annunciando future innovazioni.

c) Nei rapporti con Singapore risulta che il Ministero italiano degli affari esteri abbia ritenuto il trattato del 1873 in vigore perché, in base alla Costituzione di quello Stato, gli accordi conclusi dal Regno unito, e applicabili a Singapore, devono continuare a rimanere vigenti²².

Vi sarebbe però²³ una nota del 29 dicembre 1999, con la quale Singapore ha inteso comunicare di non considerarsi vincolato dai trattati stipulati dalla Gran Bretagna con l'Italia, in assenza di uno scambio di note, successivo al 9 agosto 1965 (data della sua indipendenza dalla Malaysia), che affermi l'intenzione di entrambe le Parti di essere vincolate da quel trattato. Questa nota del governo di Singapore non risulta, però, nella banca dati ministeriale ATRIO, che ancora riporta il trattato di estradizione del 1873,

21 Tuttavia, secondo G. BORGNA, *Dichiarazioni unilaterali di successione nei trattati*, cit., p. 92, nota 21, poiché in base all'ordinamento interno dello Sri Lanka questo tipo di atto internazionale non necessita di una ratifica parlamentare, il *Memorandum d'intesa* fra Italia e Sri Lanka a modifica del trattato di estradizione del 1873 sarebbe vincolante per lo Sri Lanka.

22 Questo è quanto si legge in *Yearbook of the International Law Commission*, 1970, vol. II p. 118, § 88, richiamato anche da Cass., Sez. VI, 3 febbraio 2017, n. 14237, cit.

23 È segnalato da G. BORGNA, *Dichiarazioni unilaterali di successione nei trattati*, cit., p. 92, nota 22.

«rimesso in vigore con Nota britannica, ai sensi dell'art. 44 del trattato di pace, il 13 marzo 1948».

La nota di Singapore verrebbe, da un lato, a confermare la pregressa vigenza dell'accordo di cui si tratta, dall'altro lato, ad escludere che, mancando un reciproco consenso, il trattato di estradizione del 1873 possa ritenersi, dall'acquisita indipendenza dalla Malaysia, ancora in vigore fra Italia e Singapore.

d) Riguardo all'India, la Corte di appello di Roma – nonostante il Ministero della giustizia, su richiesta di fornire informazioni al riguardo da parte della stessa Corte²⁴, con nota del 7 giugno 1980 abbia considerato vigente nei rapporti con l'Italia la Convenzione di estradizione italo-britannica del 1873 – ha ritenuto che, essendo da escludersi nel diritto internazionale l'esistenza di una norma consuetudinaria ispirata al principio della successione automatica nei trattati, quel trattato non sia in vigore fra Italia e India, in difetto di un accordo fra lo Stato di nuova indipendenza e l'altro Stato originariamente parte dell'accordo bilaterale.

Né gli accordi di devoluzione tra Stato predecessore e nuovo Stato con il quale quest'ultimo si assume diritti e obblighi convenzionali assunti dalla *ex* madrepatria²⁵ – che siano notificati allo Stato terzo originariamente contraente – né le dichiarazioni unilaterali di accollo dei trattati in vigore con lo Stato predecessore prima dell'indipendenza – anche quando essi siano specificamente indicati²⁶ – potrebbero, secondo la Corte, essere di per sé sufficienti ad accreditare l'idea che si possa prescindere dal consenso dell'altro Stato parte originario dell'accordo. A questa conclusione la Corte è pervenuta esaminando la prassi internazionale relativa alla successione degli Stati nei trattati bilaterali e osservando che essa «sembra (...) prevalentemente orientata» nel senso che occorra, ai fini dell'effettiva permanenza in vigore dei trattati conclusi con lo Stato predecessore, un «apposito accordo» fra il nuovo Stato e lo Stato originariamente Parte contraente, «frequentemente concluso mediante uno scambio di note fra i due Stati interessati». Non è stato dato rilievo alla nota ministeriale, quale manifestazione di consenso da parte dell'Italia, affermando anche la «notoria inesistenza di rapporti estradizionali tra i due Stati».

24 Corte App. Roma, 17 ottobre 1980, Bottali, in *Riv. dir. internaz.*, 1981, p. 882 ss.

25 La Corte App. Roma, 17 ottobre 1980, cit., osserva che «a questi accordi sembra potersi assimilare l'accordo, concluso il 6 agosto 1947 ed efficace dal 15 agosto dello stesso anno, tra l'Unione indiana ed il Pakistan, compreso nella "schedule" allegata all'*Indian Independence (international arrangements) Order 1947*, con il quale fu stabilita la devoluzione di tutti gli accordi già vincolanti per l'India britannica a ciascuno dei nuovi Stati, fatta eccezione per quelli di esclusiva applicazione territoriale all'uno o all'altro di essi, per i quali la devoluzione fu limitata allo Stato interessato».

26 È sempre la Corte d'appello a includere in questo ambito «la dichiarazione del governo indiano del 1956 (in *International Law Association, The effect of independence on treaties, A handbook*, London – South Hackensack, 1965, pp. 93 e 109 ss.), che ritiene vincolanti per l'Unione indiana quarantacinque convenzioni di estradizione concluse dalla Gran Bretagna (tra le quali è compresa la Convenzione italo-britannica del 1873): in conformità alla quale l'*Extradition Act 1962* indiano, nella sezione 2 (d), definisce "extradition treaty" "a treaty or agreement made by India with a foreign State relating to the extradition of fugitive criminals, and includes any treaty or agreement relating to the extradition of criminals made before August 15, 1947, which extends to and is binding on India"».

Nulla risulta, nelle raccolte *on line* ministeriali, a proposito di un accordo di estradizione vigente fra Italia e India²⁷.

I casi riferiti, nel rappresentare relazioni internazionali in divenire, con tavoli aperti, poi interrotti o semplicemente sospesi, quasi dimenticati per molto tempo, e nel rimarcare l'instabilità e i conseguenti dubbi sulla permanente efficacia della convenzione del 1873, sono paradigmatici delle difficoltà sorte, in materia di estradizione, nei rapporti con alcuni degli Stati che si sono resi indipendenti dal vasto impero coloniale britannico, e delle criticità derivanti da un accordo così risalente.

Al di là di ulteriori riflessioni, che esulano dalla presente nota, sul tema più generale della successione nei trattati internazionali e, in particolare, sui profili inerenti al tacito rinnovo derivante da comportamenti concludenti, è forse persino superfluo sottolineare l'urgenza di un espresso intervento chiarificatore da parte italiana circa la vigenza della citata convenzione di estradizione quando sia stata espressa, da parte del nuovo Stato, la volontà di considerare efficace l'accordo concluso con lo Stato predecessore, prima di avviare, in ragione dell'evidente obsolescenza dell'antico trattato bilaterale, i negoziati per nuovi accordi in materia.

Altrettanto scontato è segnalare la necessità di un diligente e costante aggiornamento delle raccolte ministeriali, prezioso registro della trama, ormai fitta, di accordi internazionali in materia penale, a volte anche diretti a definire contestualmente una cooperazione bilaterale nelle tre forme dell'extradizione, dell'assistenza giudiziaria e del trasferimento delle persone condannate²⁸.

5. L'emergenza epidemiologica da virus Covid-19 può essere "cagione del ritardo" rilevante ai fini del termine di caducazione dell'arresto?

Se, contrariamente all'orientamento espresso dalla Corte suprema, è dunque da ritenersi tuttora in vigore fra Italia e Nuova Zelanda la Convenzione del 1873, trovano applicazione, nel caso di specie, gli artt. 9-14.

La sequenza impressa e gli adempimenti previsti a livello convenzionale sono condizionati dalla disciplina inglese dell'*Extradition Act 1970* e, rispetto agli accordi della stessa epoca stipulati con la maggioranza degli altri Stati²⁹, presentano talune peculiarità: in particolare, non si fa cenno alla possibilità di chiedere l'arresto provvisorio da parte

²⁷ Vi è, invece, un Accordo fra Italia e India sul trasferimento delle persone condannate, firmato l'8 ottobre 2012 (l. 26 ottobre 2012, n. 183, in *G.U.* 29 ottobre 2012, n. 253), in vigore dal 4 gennaio 2013.

²⁸ Così, recentemente, nei rapporti con la Colombia: v. la l. 17 luglio 2020, n. 82 di ratifica ed esecuzione del trattato di estradizione, del trattato di assistenza giudiziaria in materia penale, e del trattato sul trasferimento delle persone condannate, tutti fatti a Roma il 16 dicembre 2016 (in *G.U.*, 28 luglio 2020, n. 188).

²⁹ V. al riguardo *Il codice penale per il Regno d'Italia*, interpretato da G. CRIVELLARI, vol. I, Roma-Torino-Napoli, 1890, in particolare, quanto all'elenco delle convenzioni stipulate dall'Italia, p. 537 e, riguardo all'Inghilterra, pp. 528, 543-544.

dello Stato richiedente prima della richiesta formale di estradizione³⁰; s'impone, conformemente alla prassi convenzionale con i Paesi anglosassoni, la verifica della *probable cause*³¹; viene, sia pur indirettamente, previsto un termine per la pronuncia sulla richiesta di estradizione³².

La domanda per l'extradizione di un imputato deve essere accompagnata da un «mandato di cattura» e «con tale prova che, secondo la legge del luogo dove il fuggitivo è trovato, giustificerebbe il suo arresto, se il reato fosse stato quivi commesso» (art. 9). Se la domanda è conforme a tali indicazioni, potrà procedersi alla cattura e l'arrestato verrà condotto davanti all'autorità giudiziaria competente che «lo interrogherà e farà le preliminari indagini sul fatto, nel modo stesso che se la cattura fosse avvenuta per un reato commesso in quel paese» (art. 10).

In una diretta prospettiva di celerità e di tutela della libertà personale, la Convenzione prevede che dovrà essere disposta la liberazione «se nel termine di due mesi, dalla data della cattura dell'imputato, non sarà esibita sufficiente prova per la estradizione» (art. 12). Risulta dagli atti, come si diceva, che nel caso *de quo* la documentazione a sostegno della richiesta³³ sia pervenuta tempestivamente.

A tutela dell'extradando da affrettate consegne, che non gli consentano di predisporre un'adeguata difesa³⁴, è previsto che «non sarà eseguita la estradizione prima che siano decorsi quindici giorni dal dì della cattura», e, conformemente al principio di *probable cause*, «solamente quando la prova sia stata trovata sufficiente, secondo le leggi dello Stato richiesto, a giustificare il rinvio del detenuto al giudizio, nel caso che il reato fosse stato commesso nel territorio del suddetto Stato» (art. 13).

30 A differenza della Convenzione con il Regno Unito del 1873 e del trattato con gli Stati Uniti d'America del 1868 che, rispettivamente, all'art. 10 e all'art. 5, prevedono l'arresto a seguito della domanda di estradizione, in genere la prassi convenzionale di allora era piuttosto orientata a non prevedere tale ipotesi di cattura successiva, in qualche modo ritenuta una naturale conseguenza rimessa all'iniziativa dello Stato richiesto, ma, piuttosto, quella preventiva, e a disciplinare, quindi, l'arresto prima della presentazione della richiesta di estradizione : v. al riguardo E. MARZADURI, *Libertà personale e garanzie giurisdizionali nel procedimento di estradizione passiva*, Milano, 1993, p. 46 ss. In generale, sull'evoluzione della disciplina interna italiana e della prassi convenzionale v. F. MOSCONI – M. PISANI, *Le convenzioni di estradizione e di assistenza giudiziaria - Linee di sviluppo e prospettive di aggiornamento*, Milano, 1984. Da D. STRIANI, *L'extradizione, Parte seconda - App. di aggiorn.*, cit., p. 91, si apprende che l'arresto provvisorio, pur non essendo stato previsto espressamente dal trattato del 1873, sia stato comunque «attuato (...) in via di interpretazione, per implicita deduzione dal contenuto dell'art. 12 della vecchia convenzione che prevede (in caso di mancato invio della documentazione entro 2 mesi) la cessazione dello stato detentivo disposto ai sensi dell'art. 10 e per prassi internazionale determinato dall'opera dell'INTERPOL».

31 In merito ai trattati con i Paesi anglosassoni e ai suoi sviluppi cfr. D. STRIANI, in G. CATELANI – D. STRIANI, *L'extradizione*, cit., p. 484 ss. e la relativa *Parte seconda, App. di aggiorn.*, cit., p. 3 ss.

32 Rileva che «gli Stati si dimostrano assai poco propensi ad assumere l'impegno di pronunciarsi entro una scadenza prefissata» sulla domanda di estradizione F. MOSCONI, *Le convenzioni di estradizione*, in F. MOSCONI – M. PISANI, *Le convenzioni di estradizione*, cit., p. 108.

33 Ai sensi dell'art. 11 le autorità dello Stato richiesto «ammetteranno, come prova intieramente valida, i documenti e le deposizioni testimoniali raccolte con giuramento nell'altro stato o copie di esse, e similmente i mandati e le sentenze ivi emanate, purché tali documenti siano firmati e certificati da un giudice o magistrato o ufficiale dello stato medesimo, e siano autenticati col giuramento di qualche testimone o contrassegnati col sigillo ufficiale del ministero di giustizia o di qualche altro ministero di stato».

34 F. MOSCONI, *Le convenzioni di estradizione*, loc. cit.

Senza stabilire un termine per la decisione, l'impulso nel provvedere celermente sulla richiesta deriva dal fatto che «se l'arrestato non sia consegnato e condotto via fra due mesi dall'arresto (...) sarà liberato, tranne il caso che sia sufficientemente dimostrata la cagione del ritardo» (art. 14).

Il trattato impegna, da un lato, lo Stato richiedente a fornire tempestivamente ogni atto e documento necessario ai fini del *prima facie case*, e, dall'altro lato, lo Stato richiesto a decidere prontamente sulla richiesta di estradizione, visto che la consegna dovrà avvenire non oltre due mesi dall'arresto, da intendersi nel senso della verifica della legittimità dello stato detentivo, visto che la disposizione convenzionale fa riferimento, nella prospettiva dell'ordinamento inglese, alla decisione sul *writ of habeas corpus*, che l'interessato ha diritto di chiedere³⁵.

Nella convenzione, perciò, la tutela della libertà dell'estradiabile³⁶ è determinante perché attraverso la prevista caducazione del provvedimento di arresto si vengono a dettare i tempi della procedura di estradizione.

La rigida e stringente tempistica³⁷ è però attenuata, riguardo alla consegna (e in questo modo dilatando, prima ancora, i tempi della decisione), dalla clausola di salvezza relativa all'eventualità che nel caso concreto «sia sufficientemente dimostrata la cagione del ritardo».

Si tratta di vagliare se l'emergenza derivante dalla pandemia da virus Covid-19 possa costituire una causa eccezionale di natura oggettiva che giustifichi il ritardo.

A tal fine, occorre considerare che, in base all'art. 83, comma 3, lett. b) del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, il criterio che stabilisce il rinvio d'ufficio delle udienze dei procedimenti penali pendenti e la sospensione del decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto del procedimento non opera nei «procedimenti di estradizione per l'estero di cui al capo I del titolo II del libro XI del codice di procedura penale»³⁸.

L'eccezione riguardante l'estradizione passiva è stata però introdotta nel decreto-legge in sede di conversione³⁹ e, com'è noto, in base all'art. 15, comma 5, l. 23 agosto 1988, n. 400, le modifiche di regola hanno effetti *pro futuro*, dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge.

³⁵ In base all'art. 9 della Convenzione l'arrestato sarà liberato se «non sia consegnato e condotto via fra due mesi dall'arresto o dalla decisione della corte sopra la domanda di un'ordinanza di *habeas corpus* nel Regno Unito».

³⁶ V. in argomento M. PISANI, *La storia dell'estradizione e la persona dell'estradiabile*, in *Temi e casi di procedura penale internazionale*, Milano, 2001, p. 37.

³⁷ Cfr. un'analogia disposizione in cui è stabilito un termine che decorre dall'arresto in un accordo coevo in materia di estradizione – la Convenzione di estradizione fra Italia e Grecia del 1877 – dove l'art. 13 prevede che «*Si l'individu réclaté et arrêté dans les conditions de la présente Convention, n'est pas extradé et renvoyé à son pays dans lo délai do trois mois après son arrestation, il sera mis en liberté, et ne pourra plus être réclaté pour la même cause*» (così dopo la Dichiarazione di modifica dell'art. 13, a seguito del r.d. 5 agosto 1905, n. 481, in *G.U.* 30 settembre 1905, n. 228; originariamente il termine era di un mese).

³⁸ Così anche nei procedimenti per la consegna di un imputato o di un condannato ai sensi della l. 22 aprile 2005, n. 69 attuativa della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo.

³⁹ V., in proposito, la *Relazione n. 46/20*, del 6 maggio 2020, a cura dell'Ufficio del Massimario (pubblicata nel sito della Corte di Cassazione), pp. 4-5.

Poiché la legge n. 27 del 2020 è entrata in vigore il 30 aprile 2020, da quella data non può disporsi il rinvio d'ufficio dell'udienza per la decisione sulla richiesta di estradizione, e, di conseguenza, l'inerzia dell'organo giurisdizionale comporterebbe la perdita di efficacia del provvedimento coercitivo qualora complessivamente siano decorsi più di due mesi dall'arresto.

Nel periodo precedente (dal 9 marzo 2020), invece, vale, anche per il procedimento di estradizione, che non era incluso fra le eccezioni, la regola generale del rinvio d'ufficio, risultando così integrata dall'emergenza pandemica quella «cagione del ritardo» convenzionalmente prevista che giustifica il ritardo nella consegna e impedisce la caducazione della misura custodiale.

Nel caso concreto, poiché l'arresto, a seguito del mandato emesso dal tribunale neozelandese, era avvenuto il 2 febbraio e i documenti di supporto alla richiesta di estradizione erano pervenuti l'11 marzo, è da ritenere che, essendo la decisione della Corte d'appello di Roma del 5 maggio, al momento della richiesta non fossero ancora decorsi i termini di durata massima della misura restrittiva della libertà dell'estradando convenzionalmente previsti, data la parentesi temporale riconducibile ai provvedimenti legislativi del periodo più acuto di emergenza epidemiologica⁴⁰.

40 Secondo Cass., Sez. VI, 25 giugno 2020, n. 19395, l'emergenza sanitaria legata alla pandemia da virus Covid-19 che incida sulla materiale esecuzione dell'extradizione e sia «tale da impedire un'accoglienza in condizioni di sicurezza» può integrare un'ipotesi di forza maggiore che, precludendo le operazioni di consegna o di presa di consegna, giustifica il mancato rispetto della tempistica prevista dall'art. 708, commi 5 e 6 c.p.p. ed esclude l'inefficacia del provvedimento di estradizione e della misura cautelare in esecuzione; non sono invece applicabili cause di sospensione, correlate a situazioni di forza maggiore, al termine massimo, «operante *ab extrinseco*», di durata delle misure coercitive stabilito dall'art. 714, comma 4-bis c.p.p. per la fase successiva alla decisione del ministro. Nel caso di specie, la Federazione Russa aveva chiesto il differimento della consegna in conseguenza dell'emergenza sanitaria e poi manifestato la «perdurante impossibilità» di prendere in consegna l'estradando.