

Il caso Battisti: quali strumenti per la risoluzione della controversia internazionale sorta tra Italia e Brasile?

di

Anna De Luca*

Seguendo il parere della Avvocatura dello Stato, nel dicembre 2010 l'ex Presidente brasiliano Lula (ormai al termine del proprio mandato presidenziale) ha respinto la richiesta italiana di estradare in Italia Cesare Battisti, condannato all'ergastolo in contumacia (e in via definitiva negli anni '90) per l'omicidio di quattro persone. La decisione del Presidente arriva dopo (e nonostante) la decisione del Tribunale Supremo Federale brasiliano del dicembre 2009 favorevole all'extradizione di Battisti in Italia e il conseguente annullamento della decisione dell'allora ministro della giustizia Tarso Genro di attribuire a Battisti la qualità di rifugiato ai sensi della Convenzione internazionale sullo statuto dei rifugiati del 1951 (Supremo Tribunal Federal, Ext-1.085-República Italiana, rel Min. Cesar Peluso, 16.12.2009). Tale ultima decisione era basata sul giustificato timore di Battisti di essere perseguitato per le proprie opinioni politiche e il carattere politico dei reati commessi dallo stesso.

Si conclude, dunque, con esito negativo (almeno al momento) l'ultimo dei tentativi italiani di assicurare alla giustizia del nostro paese Cesare Battisti. Prima di illustrare sommariamente il contenuto della sentenza del Tribunale supremo federale, della decisione del Presidente brasiliano contraria all'extradizione di Battisti, la dubbia conformità di questa rispetto al Trattato di estradizione tra Italia e Brasile del 1989 e gli strumenti eventualmente a disposizione dell'Italia per far valere la responsabilità internazionale del Brasile per la violazione del Trattato, vale la pena di ripercorrere la lunga vicenda giudiziaria di Cesare Battisti che, come è ampiamente noto, ha origine nell'Italia degli anni di piombo.

Membro dei Proletari Armati per il Comunismo negli anni '70, Battisti viene arrestato nel 1979 e condannato a due pene detentive rispettivamente di 3 mesi e 4 anni per diversi reati, tra cui violazione di domicilio, rapina e sequestro di persona. Evaso dalla prigione di Frosinone nell'ottobre 1981 e inseguito da tre mandati di arresto emanati tra il 1982 e 1983 per la partecipazione a quattro omicidi, Battisti trova rifugio prima in Francia, poi in Messico fino al 1990, infine nuovamente in Francia. È in quest'ultimo paese che Battisti vive (indisturbato) sino al 2003. Da una parte, nel 1991 le autorità francesi respingono la prima richiesta italiana di concedere l'extradizione di Battisti in Italia conformemente al parere sfavorevole all'extradizione della

* Assegnista di ricerca presso l'Università commerciale Luigi Bocconi.

magistratura francese. Secondo la magistratura francese la richiesta italiana di estradizione di Battisti, basata sui mandati di arresto dei primi anni '80, è volta all'esecuzione della pena detentiva e non più allo svolgimento del procedimento penale a carico dello stesso, ormai condannato in via definitiva all'ergastolo, e per tale motivo non è sufficientemente fondata. Dall'altra, Battisti è garantito anche dalla protezione offerta agli ex-terroristi italiani dalla cosiddetta dottrina "Mitterrand", che prevede il rifiuto da parte dell'esecutivo francese di concedere l'extradizione in Italia dei protagonisti degli anni di piombo, anche in caso di parere favorevole della magistratura. Nei primi anni del 2000 il clima politico in Francia muta sotto la spinta della lotta internazionale al terrorismo e dell'istituzione del mandato di arresto europeo e la dottrina "Mitterrand" viene ripensata. Nel gennaio 2003, il governo italiano presenta una seconda richiesta di estradizione di Battisti in Italia, questa volta accolta favorevolmente dalla Corte di appello di Parigi e confermata dalla Cassazione francese nel 2004. Nell'ottobre 2004 le autorità francesi adottano, dunque, il decreto di estradizione di Battisti in Italia. L'impugnazione in annullamento da parte di Battisti della decisione di estradizione per violazione del principio dell'equo processo nell'ambito dei procedimenti penali italiani (art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) viene respinta dal Consiglio di Stato francese (Conseil d'Etat, assemblée, 18 mars 2005, *M. Battisti*, n. 273714). Similmente il successivo ricorso di Battisti avanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo basato sullo stesso motivo è giudicato manifestamente infondato e dunque respinto all'unanimità dalla Corte europea nel dicembre 2006 (*Battisti c. Francia*, ricorso n. 28796/05). Tuttavia, dal 2004 (vale a dire dal decreto di estradizione delle autorità francesi) Battisti è divenuto nuovamente latitante e irreperibile fino al suo arresto in Brasile nel 2007, ove le autorità italiane ne chiedono l'arresto provvisorio ex art. 13 del Trattato di estradizione tra Italia e Brasile del 1989 in attesa della definizione della richiesta di estradizione, conformemente al medesimo trattato. È solo a questo punto (oramai nel 2008) che Battisti, che vive in Brasile sotto falso nome dal 2004, richiede e ottiene dal Ministro brasiliano della giustizia il riconoscimento dello status di rifugiato a motivo del giustificato timore d'essere perseguitato per le sue opinioni politiche. Come osservato dallo stesso Supremo Tribunal Federal, la tempistica della richiesta di attribuzione dello status di rifugiato appare sospetta e testimonia la debolezza della tesi difensiva di Battisti quale "perseguitato politico". Perché, invece di richiedere fin da subito nel 2004 lo status di rifugiato o l'asilo politico perché vittima di 'persecuzione politica' da parte delle autorità italiane, introdursi illegalmente e vivere sotto falso nome in Brasile fino al 2008? A voler essere maliziosi, la ragione potrebbe risiedere nell'attesa del decorso dei termini di prescrizione previsti dalla legge penale brasiliana per l'omicidio (nel caso dei delitti di Battisti il 2011 e 2013) così da poter invocare uno dei motivi che consentono alle Parti del Trattato di estradizione tra Italia

e Brasile di rifiutare l'extradizione. Si tratta in particolare dell'ipotesi in cui il reato o la pena si sia prescritta secondo la legge penale di una delle Parti (art. 3, lett. b)).

Il Trattato di estradizione tra Italia e Brasile prevede un obbligo per ciascuna delle Parti di estradare nell'altra Parte, alle condizioni stabilite dal Trattato, le persone che si trovano nel suo territorio e sono ricercate dalle autorità giudiziarie dell'altra parte ai fini dello svolgimento di un procedimento penale ovvero ai fini dell'esecuzione di una pena restrittiva della libertà personale superiore a nove mesi (Art. 1). L'extradizione è concessa per fatti che la legge di entrambe le parti qualifica come delitto punibile con una pena superiore nel massimo ad un anno o più (art. 2). Si tratta del cosiddetto principio della doppia incriminazione. Il medesimo accordo internazionale agli articoli 3 e 5 prevede delle eccezioni all'obbligo di estradizione, cui si aggiungono le eccezioni facoltative all'extradizione previste dall'art. 6 che non rilevano nel caso Battisti. Le eccezioni degli artt. 3 e 5 del trattato sono volte al contemperamento delle esigenze della cooperazione internazionale giudiziaria in campo penale e la tutela dei diritti fondamentali dell'estradando. Proprio alcune di queste eccezioni sono invocate da Battisti per evitare l'extradizione in Italia. In particolare, si tratta dei seguenti motivi di rifiuto previsti dal Trattato a protezione dei diritti umani fondamentali degli estradandi: la persona da estradare è, è stata o sarà giudicata da un tribunale di eccezione della Parte richiedente ex art. 3, lett. d); il reato per il quale l'extradizione è domandata è considerato dalla Parte richiesta reato politico ex art. 3, lett. e); infine la Parte richiesta ha "serie ragioni per ritenere che la persona richiesta verrà sottoposto ad atti persecutori o discriminatori per motivi di razza, di religione, di sesso, di nazionalità, di lingua, di opinioni politiche o di condizioni personali o sociali, o che la situazione di detta persona rischia di essere aggravata da uno degli elementi suddetti" ex art. 3, lett. f). A questi motivi si aggiungono i due ulteriori motivi di rifiuto previsti dall'art. 5 a garanzia di diritti fondamentali della persona richiesta. In primo luogo, si tratta della violazione dei diritti minimi di difesa nel corso del procedimento penale cui la persona richiesta è stata o sarà sottoposta. Tuttavia, secondo il trattato italo-brasiliano, il procedimento in contumacia, qual è quello che ha portato alla condanna di Battisti, non può costituire "di per sé motivo di rifiuto dell'extradizione". In secondo luogo, si tratta della sussistenza di "fondato motivo di ritenere che la persona verrà sottoposta a pene o trattamenti che comunque configurano violazione dei diritti fondamentali".

Quale il contenuto della decisione del Tribunale supremo brasiliano? In primo luogo, il Tribunale supremo federale brasiliano ha escluso la legittimità dell'attribuzione a Battisti della qualità di rifugiato ai sensi della Convenzione internazionale sullo statuto dei rifugiati del 1951 da parte dell'allora ministro della giustizia Tarso Genro. In particolare, il giudice brasiliano esclude che il timore di Battisti di essere perseguitato (in e) dall'Italia per le proprie opinioni politiche sia

giustificato. Il tribunale supremo brasiliano respinge in maniera decisa la tesi di Battisti vittima di persecuzione politica da parte dell'Italia, come d'altronde già deciso dal Comitato nazionale per i rifugiati del Brasile (p. 446). Al contrario, vi è da parte dell'Italia il legittimo esercizio del suo diritto ad eseguire la pena imposta ad un pregiudicato che vi sfugge da più di venti anni. Inoltre, il tribunale definisce e qualifica come 'heliondos', dunque 'qualificados' almeno due degli omicidi imputati a Battisti. Si tratta di forme aggravate di omicidio secondo la legge penale brasiliana (vale a dire omicidi accompagnati da circostanze aggravanti tali da rivelare un totale disprezzo della vita) (p. 447). Appare escluso implicitamente che possano sussistere "serie ragioni per ritenere che la persona richiesta verrà sottoposto ad atti persecutori o discriminatori per motivi di razza, di religione, di sesso, di nazionalità, di lingua, di opinioni politiche o di condizioni personali o sociali" ex art. 3 lett. f) (p. 513). D'altra parte tale clausola del trattato italo-brasiliano (la cosiddetta clausola di non discriminazione) riproduce largamente il contenuto e lo spirito della Convenzione sui rifugiati. In secondo luogo, secondo il Tribunale supremo i reati commessi da Battisti non possono qualificarsi come delitti 'politici' né ricondursi alla più ampia categoria dei 'delitti politici relativi' (p. 482). Si tratta, dunque, di delitti comuni, senza alcuna connessione obiettiva con la motivazione politica. Secondo il tribunale, la militanza politica di Battisti non è sufficiente a trasformare dei delitti comuni in delitti politici né può essere uno scudo per evitare l'applicazione della legge penale. In terzo luogo, il tribunale esclude che, come sostenuto dalla difesa di Battisti, l'Italia pretenda l'extradizione per perseguire politicamente l'estraddando. Secondo il supremo giudice brasiliano, in Italia non vi sono (e non vi sono state) né una generalizzata violazione di diritti umani né la violazione del diritto al giusto processo e del diritto di difesa nell'ambito dei procedimenti penali a carico di Battisti (p. 446). D'altra parte tali violazioni sono state già escluse (come rileva il giudice brasiliano) dalle corti francesi e la Corte europea. Al contrario, Battisti è stato giudicato da un giudice ordinario (e non speciale), dotato dei requisiti di indipendenza e imparzialità, e nel contesto del regolare funzionamento delle istituzioni democratiche della Repubblica Italiana.

Appare dunque di difficile comprensione la decisione dell'ex-Presidente Lula di non estradare Battisti in Italia in base alla clausola di non discriminazione contenuta nell'art. 3 lett. f) del Trattato di estradizione. Da una parte, la decisione appare scarsamente motivata, contrariamente a quanto richiesto dall'art. 15 del Trattato di estradizione. L'art. 15 prevede che il rigetto di una richiesta di estradizione debba essere motivato. Dall'altra, il parere dell'Avvocatura di stato brasiliana sui cui è basata la decisione presidenziale appare insoddisfacente perché riprende largamente la tesi difensiva di Battisti di essere o poter essere vittima in Italia di persecuzione e discriminazione per le proprie opinioni politiche, già ampiamente rigettata dal supremo giudice brasiliano. Inoltre, secondo

l'avvocatura brasiliana, costituiscono "serie ragioni per ritenere che la persona richiesta verrà sottoposto ad atti persecutori o discriminatori per motivi di razza, di religione, di sesso, di nazionalità, di lingua, di opinioni politiche o di condizioni personali o sociali, o che la situazione della persona richiesta rischia di essere aggravata da uno degli elementi suddetti" le dichiarazioni e le manifestazioni di sconcerto espresse dal mondo politico e dall'opinione pubblica italiane rispetto alla prima decisione brasiliana relativa al caso Battisti (vale a dire l'attribuzione della qualifica di rifugiato), la cui legittimità è stata esclusa dal CONARE e dal Tribunale supremo brasiliano (si veda il parere ai par. 111 ss.). Con buona pace dell'Avvocatura di stato brasiliano, si dubita che, in base ad un'interpretazione di buona fede del Trattato di estradizione, possano integrare delle "serie ragioni" per ritenere che Battisti verrà discriminato o perseguitato in Italia per le opinioni politiche (o la sua situazione aggravata) semplici dichiarazioni politiche, a fronte delle garanzie interne e internazionali offerte dall'ordinamento italiano rispetto ai trattamenti discriminatori o maltrattamenti nelle carceri. Inoltre, vanno citate anche le analoghe manifestazioni di sconcerto espresse dal Parlamento europeo rispetto sia alla decisione, ormai annullata, di attribuzione a Battisti dello status di rifugiato (Risoluzione del Parlamento europeo del 5 febbraio 2009 sul rifiuto di estradare Cesare Battisti dal Brasile) sia rispetto alla successiva decisione di rifiuto dell'extradizione di Battisti in Italia da parte dell'ex-Presidente brasiliano (Risoluzione del Parlamento europeo del 20 gennaio 2011 sul Brasile: estradizione di Cesare Battisti).

Il rifiuto di estradizione di Battisti in Italia è ritenuto dall'Italia in violazione del Trattato di estradizione (come risulta dalla lettera del Presidente della Repubblica Napolitano del 21 gennaio 2011 al nuovo Presidente del Brasile Dilma Rousseff) ed è oggetto dunque di una controversia internazionale tra i due Paesi relativa alla interpretazione e applicazione del Trattato. Al momento, tuttavia, il capitolo brasiliano della vicenda Battisti non è definitivamente concluso. Si attende la decisione del Tribunale supremo brasiliano sulla conformità della decisione dell'ex-Presidente Lula al Trattato di estradizione, a seguito del rigetto dell'istanza di scarcerare immediatamente Battisti. In caso di conferma della decisione presidenziale da parte del Tribunale supremo brasiliano, e il probabile fallimento di una risoluzione per via diplomatica della controversia, rimarrebbe all'Italia solo il ricorso agli strumenti di risoluzione delle controversie internazionali previsti dalla Convenzione di conciliazione e regolamento giudiziario tra Italia e Brasile del 1954. In effetti, l'Italia ha già manifestato l'intenzione di presentare un ricorso alla Corte internazionale di giustizia per far valere la responsabilità internazionale del Brasile per la violazione del Trattato del 1989, in caso di mancata estradizione di Battisti. Tuttavia, se è pur vero che la Convenzione del 1954 prevede la possibilità per le parti di deferire la controversia alla Corte internazionale di giustizia, il percorso per arrivare avanti alla Corte internazionale non si presenta privo di ostacoli procedurali.

La Convenzione prevede, infatti, l'esperimento obbligatorio di una procedura di conciliazione prima dell'attivazione del procedimento davanti alla Corte internazionale di giustizia. La Commissione di conciliazione (sempre che sia già stata costituita) ha quattro mesi dalla presentazione dell'istanza di conciliazione di una delle Parti per presentare la propria relazione, incluse le proposte intese a comporre la controversia, salvo che le Parti non si accordino su un termine superiore (art. 13). La Commissione fissa poi un altro termine, in ogni caso non superiore a tre mesi, affinché le Parti della controversia si pronuncino sulla relazione e le proposte della Commissione (art. 16). Con il fallimento del tentativo di conciliazione la controversia può essere deferita alla Corte internazionale di giustizia; ciò, tuttavia, non prima che le Parti abbiano stipulato un compromesso speciale entro il termine di tre mesi dal momento della richiesta di una di esse. Solo in assenza di tale compromesso allo scadere dei tre mesi, l'Italia potrebbe rivolgersi unilateralmente alla Corte internazionale di giustizia. Infine, non è detto che l'accoglimento dell'eventuale ricorso dell'Italia, e la conseguente responsabilità internazionale del Brasile conduca all'esecuzione da parte del Brasile dell'obbligo di estradare Battisti in Italia. Infatti, secondo la Convenzione del 1954 "se il diritto costituzionale di detta Parte non consentisse o consentisse solo parzialmente di cancellare in sede amministrativa le conseguenze della decisione in questione" (art. 18), la Corte internazionale dovrebbe stabilire per l'Italia un'equa soddisfazione di altro tipo. Tale circostanza si verificherebbe nel caso in cui per l'ordinamento brasiliano le decisioni del Tribunale supremo sulle decisioni del Presidente relative alle estradizioni siano definitive.