

La recente modifica concernente l'esercizio della giurisdizione italiana sulle forze nato e la grazia concessa dal capo dello stato al col. Joseph L. Romano condannato per l'*extraordinary rendition* di abu omar

1. La modifica del quadro normativo apportata dal D.P.R. n. 27 del 2013

Con il D.P.R. n. 27 dell'11 marzo 2013 relativo al "Regolamento recante applicazione dell'articolo VII della Convenzione fra i Paesi aderenti al Trattato del Nord Atlantico sullo «status» delle loro Forze armate" è stata modificata la disciplina contenuta nel D.P.R. n. 1666 del 1956 sulla definizione delle condizioni per far valere la rinuncia al diritto di priorità nell'esercizio della giurisdizione in relazione ai crimini commessi dai militari appartenenti alle Forze della NATO. La modifica ha inciso, in particolare, sull'esecuzione dell'art. VII della Convenzione fra i Paesi aderenti al Trattato del Nord Atlantico sullo «status» delle loro Forze armate (detta anche "SOFA NATO") concernente il riparto della giurisdizione penale tra lo Stato di invio e quello ospitante le Forze. Questa disposizione distingue tra i casi di giurisdizione esclusiva (art. VII, par. 2) dello Stato di invio oppure dello Stato ospitante, per i fatti previsti come penalmente rilevanti esclusivamente dall'uno o dall'altro ordinamento, e i casi di giurisdizione concorrente (art. VII, par. 3) per i reati perseguibili in entrambi gli ordinamenti.

Nei casi che rientrano nella giurisdizione concorrente la disposizione attribuisce il diritto di priorità a favore dello Stato di invio, per i reati rivolti unicamente contro la proprietà o la sicurezza di detto Stato o dei militari di esso e per quelli derivanti da qualsiasi atto o omissione compiuti in servizio, e di quello ospitante, per tutti gli altri reati che rientrano nella sfera della giurisdizione concorrente. In tutti i casi, l'art. VII, par. 3, lett. b, del SOFA NATO prevede la possibilità che lo Stato rinunci al beneficio di tale priorità.

Osservatorio sulle fonti

L'Italia, nel cui ordinamento la Convenzione fra i Paesi aderenti al Trattato del Nord Atlantico sullo «status» delle loro Forze armate è stata resa esecutiva con la legge n. 1335 del 1955, aveva provveduto a disciplinare le modalità per l'esercizio della facoltà di rinuncia del diritto di priorità con il regolamento adottato con il D.P.R. n. 1666 del 1956. Con tale disciplina è stata attribuita al Ministro della Giustizia la competenza a decidere sulle istanze di rinuncia all'esercizio della giurisdizione che avrebbero potuto essere sollevate dal Ministro per gli Affari esteri, dal Procuratore della Repubblica o, *proprio motu*, dall'organo decidente, entro il termine costituito dalla data della notifica all'imputato del "decreto di citazione per il dibattimento di primo grado". Proprio su quest'ultima previsione è intervenuta la recente modifica del quadro normativo giacché con il D.P.R. n. 27 del 2013 si è ampliato notevolmente il termine per la proposizione dell'istanza di rinuncia, la quale potrà adesso essere proposta all'autorità giudiziaria competente "in ogni stato e grado del procedimento fino al passaggio in giudicato della sentenza". Ricevuta l'istanza di rinuncia, il giudice, dopo aver accertata l'esistenza delle condizioni previste dalla legge per l'ammissibilità e la validità della stessa, deciderà con sentenza. In sostanza, mentre il meccanismo per rinunciare alla giurisdizione prioritaria è rimasto invariato, è invece radicalmente cambiato il termine per il suo esercizio, che oramai coincide con il passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

In una logica di rafforzamento della fiducia e della cooperazione tra gli Stati membri della NATO, la novella ha, pertanto, ampliato il margine di discrezionalità riconosciuto all'autorità politica nel valutare l'opportunità di rinunciare all'esercizio della giurisdizione penale mediante una soluzione che, dal punto di vista tecnico, comporta il potere di arrestare lo svolgimento di vicende processuali che abbiano conosciuto già un notevole sviluppo nel nostro ordinamento o, persino, l'esecutività di sentenze di condanna implicando, dunque, un sacrificio significativo in termini di certezza ed effettività del diritto. Peraltro, dal punto di vista pratico, la disciplina previgente, alla luce della quale il termine per la rinuncia scadeva all'avvio della fase dell'accertamento istruttorio in dibattimento, sembrerebbe più coerente in una situazione caratterizzata dal concorso della

Osservatorio sulle fonti

giurisdizione e dalla conseguente esigenza che il radicamento giurisdizionale si perfezioni prima possibile nell'ordinamento dello Stato a favore del quale la rinuncia sia stata effettuata.

2. La concessione della grazia al Colonnello Joseph L. Romano

Il 5 aprile 2013 il Presidente della Repubblica ha concesso, *ex art.* 87, comma 11, della Costituzione, la grazia al Colonnello J.L. Romano che, il 15 dicembre 2010, era stato condannato dalla Corte di Appello di Milano per il sequestro dell'Imam Abu Omar nell'ambito di una clamorosa operazione di *extraordinary rendition* condotta da esponenti dei servizi segreti italiani e di quelli statunitensi nell'ambito della lotta al terrorismo internazionale.

Nel contestuale comunicato diffuso dalla Presidenza della Repubblica si legge che a fondamento della concessione della grazia il Presidente ha tenuto conto della mutata situazione normativa introdotta dal D.P.R. n. 27 dell'11 marzo 2013 che consente la manifestazione della volontà di rinuncia in ogni stato e grado del giudizio. Secondo il comunicato il sopravvenire di tale disciplina avrebbe rappresentato sicuramente un fatto nuovo e rilevante, costitutivo di un contesto giuridico diverso e più favorevole – nel presupposto della tempestività della rinuncia- all'imputato.

Il collegamento tra i due provvedimenti cui il comunicato fa riferimento risulta, in verità, piuttosto labile, almeno alla luce della ricostruzione effettuata dalla Corte di Cassazione, se si considera che le vicende contestate al Colonnello rilevano penalmente solo nell'ordinamento italiano, nel quale configurano violazioni dell'art. 605 c.p., e non anche nell'ordinamento statunitense ove il comportamento non avrebbe costituito un'ipotesi di *kidnapping* in violazione dell'art. 134 dello *Uniform Code of Military Justice* essendo giustificato dai provvedimenti legislativi emergenziali in materia di lotta al terrorismo internazionale.

Stando alla ricostruzione della Cassazione, pertanto, i fatti oggetto della sentenza di condanna della Corte di Appello di Milano non riguardavano un caso di giurisdizione concorrente *ex art.* VII, par. 3

Osservatorio sulle fonti

del SOFA NATO –rispetto ai quali soltanto è possibile configurare la rinuncia- ma versavano nell’ambito della giurisdizione esclusiva dell’Italia, *ex art. VII, par. 2* dello stesso trattato.

A fondamento del provvedimento di grazia devono pertanto essere poste esclusivamente ragioni di opportunità politica quali quelle, sottolineate nello stesso comunicato presidenziale, concernenti le rassicurazioni derivanti dal nuovo approccio politico all’emergenza terroristica inaugurato dalla Presidenza di Barack Obama, reputato oramai pienamente rispettoso e compatibile con i principi fondamentali di uno Stato di diritto.

Nessun cenno è invece riferito alle esigenze di giustizia e di lotta all’impunità per gli autori di *extraordinary renditions* quale quella perpetrata nei confronti di Abu Omar nel territorio italiano. Piuttosto si sottolinea come gli Stati Uniti abbiano considerato di inaudita gravità la condanna di un militare statunitense della NATO in relazione a comportamenti ritenuti legittimi e, dunque, *a fortiori* non punibili, nell’ordinamento di origine.

E’ evidente che il provvedimento di clemenza ha inteso ovviare ad una situazione di tensione nei rapporti con un Alleato importante e con il quale intercorrono rapporti di cooperazione funzionali ad obiettivi comuni, quale quello della sicurezza contro l’allarme terroristico. Esso dunque costituisce il frutto di una scelta politica che, dal punto di vista giuridico, lungi dall’implicare la mera rinuncia al diritto di priorità, si iscrive in un contesto di rapporti bilaterali condotti, nel caso di specie, in deroga al quadro giuridico delineato dall’art. VII del SOFA NATO.

3. Problemi di coordinamento tra fonti incidenti su materie analoghe

La modifica del quadro normativo apportata dal D.P.R. n. 27 del 2013 comporta l’esigenza di coordinare la nuova disciplina sul termine per l’esercizio della facoltà di rinuncia con quella già contenuta nel regolamento di applicazione dell’art. 17 del SOFA UE (2003/C 321/02) adottato con Decreto del Ministero della Giustizia n. 253 del 22 novembre 2010. Questa disposizione del SOFA UE riproduce in

Osservatorio sulle fonti

tutto e per tutto il testo dell'art. VII del SOFA NATO, prevedendo, in relazione ai casi di concorso di giurisdizione, la possibilità di rinunciare al beneficio della giurisdizione concorrente prioritaria.

Il regolamento italiano, adottato con il Decreto n. 253 del 2010 e ad oggi in vigore, disciplina l'esercizio della facoltà di rinuncia secondo il meccanismo che era previsto dal D.P.R. n. 1666 del 1956 per i casi rientranti nell'ambito di applicazione del SOFA NATO, consentendo la presentazione dell'istanza di rinuncia entro la data della notifica all'imputato del "decreto di citazione per il dibattimento di primo grado".

Occorrerà, dunque, che la disciplina prevista in esecuzione dell'art. 17 del SOFA UE sia resa omogenea a quella recentemente introdotta dal D.P.R. n. 27 del 2013 per il SOFA NATO mediante una modifica al regolamento che estenda la proponibilità dell'istanza da parte del Ministro della giustizia all'autorità giudiziaria competente in ogni stato e grado del procedimento fino alla formazione del giudicato.

Deborah Russo