diritto internazionale
giurisprudenza catania

Edoardo Bulgarelli

Estradizione e Diritti Umani
Il caso Battisti

2017-1.4

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Redazione: *Valentina Bonanno, Nancy Cannizzo, Adriana Di Stefano, Federica Antonietta Gentile*, *Salvo Emanuele Leotta, Giuseppe Matarazzo, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi, Salvatore Andrea Viscuso, Grazia Vitale*

Volume chiuso nel mese di marzo 2017

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è *on line*
http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro

ISSN 1973-3585
Cattedra di Diritto Internazionale
Via Gallo, 24 - 95124 Catania
Email: risorseinternazionali@lex.unict.it - Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it
- Tel: 095.230857 - Fax 095 230489

Estradizione e Diritti Umani. Il caso Battisti

Avviamo con questo scritto di Edoardo Bulgarelli la pubblicazione di contributi dedicati all'approfondimento di singoli casi che presentano profili di attualità.

Lo studio del dottor Bulgarelli affronta il caso della mancata estradizione dal Brasile di Cesare Battisti, protagonista degli anni di piombo italiani.

Questo scritto è stato sottoposto a revisione a cura dello staff della rivista.

La redazione

Estradizione e diritti umani. Il caso Battisti

SOMMARIO: 1. Il Trattato italo-brasiliano di estradizione - 1.1. I (potenziali) profili di violazione del Trattato nel diniego di estradizione di Battisti. L'interpretazione dell'art. 3, (1) lett. f) - 2. La Convenzione di conciliazione e regolamento giudiziario del 1954 - 3. L'applicazione del "Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato" (2001) della Commissione di Diritto Internazionale - 4. Lo strumento delle contromisure e i suoi limiti nel caso di specie - 4.1. Le relazioni economiche tra Italia e Brasile - 4.2. Il caso Pizzolato: ritorsione dell'Italia? L'ipotesi dello "scambio" con il camorrista Scotti - 5. Gli sviluppi più recenti della vicenda: il cd. caso "Battisti-*bis*". – 6. Conclusioni

1. Il Trattato italo-brasiliano in materia estradizionale

Le questioni affrontate nel procedimento estradizionale nel celeberrimo caso Battisti non riguardano in realtà un vero e proprio conflitto tra estradizione e tutela dei diritti umani, ma soltanto la corretta interpretazione del Trattato di estradizione in vigore tra Brasile e Italia; tale precisazione è d'obbligo perché occorre rendersi conto sin da subito che la soluzione del caso Battisti può e deve rinvenirsi unicamente nel Trattato stesso, leggendo le norme alla luce dei criteri ermeneutici previsti dal diritto internazionale, in particolare dell'obbligo di buona fede. [1]

Non a caso, alla fine della sessione addizionale del 16 dicembre 2009, il Supremo Tribunal Federal, che in precedenza aveva già autorizzato la consegna dell'ex terrorista, lasciando l'ultima parola al Presidente, aggiunse espressamente l'obbligo che quest'ultimo, nel pronunciarsi sul caso di specie, si attenesse al Trattato italo-brasiliano in materia estradizionale.

Stipulato a Roma il 17 ottobre 1989 (reso efficace all'interno dell'ordinamento italiano con L. 23 aprile 1991, n. 144) ed entrato in vigore soltanto dal 1° agosto

[1] M. WINKLER, *Il caso Battisti e le incerte promesse del diritto internazionale,* Il corriere giuridico, luglio 2012, pag. 904 e ss.

1993, di comune accordo tra Italia e Brasile, il Trattato ha fissato puntualmente le condizioni di estradizione e i rispettivi limiti. [2]

D'altra parte, il processo di estradizione non si fonda solo sulla reciprocità, ma anche sulla solidarietà internazionale e sul consenso dei paesi che la realizzano; di conseguenza, dal Trattato si ricava la necessità di concedere l'estradizione soltanto alla presenza di specifici requisiti che la autorizzino e al non ricorrere d'ipotesi di rifiuto.

In questo senso, il Trattato bilaterale del 1989 dispone che:

"*ciascuna Parte s'impegna a consegnare all'altra Parte, su domanda, secondo le norme e alle condizioni stabilite dal presente Trattato, le persone che si trovano sul suo territorio e che sono ricercate dalle autorità giudiziarie dell'altra Parte ai fini dello svolgimento di un procedimento penale in corso nei loro confronti o ai fini dell'esecuzione di una pena restrittiva della libertà personale*" (Art. 1).

Ciò, peraltro, vale limitatamente ai reati puniti con una pena di reclusione di durata superiore nel massimo a un anno (o più severa) e nel rispetto della regola della "doppia incriminazione"[3] (di cui si è già detto nel corso dell'analisi della disciplina estradizionale), la quale prevede che l'estradizione sia concessa soltanto se il fatto sia punibile in concreto sia nell'ordinamento dello Stato richiedente, sia in quello dello Stato concedente (Art. 2).

In linea con la costruzione dei classici trattati estradizionali che mirano a contemperare la tutela dei diritti fondamentali dell'estradando con la lotta alla criminalità, il suddetto Trattato, in via eccezionale rispetto al suo obiettivo di garantire una cooperazione giudiziaria internazionale in campo penale tra i due Paesi, enumera, all'art. 3, taluni limitati casi in cui, sussistendo specifiche condizioni giuridiche (e non sulla base di mera discrezionalità politica), l'estradizione non deve essere concessa.[4]

Tre delle cinque eccezioni invocate dai legali di Battisti per opporsi all'estradizione all'Italia sono state fondate proprio sull'art. 3 del Trattato bilaterale:

---

[2] Il Brasile ha proceduto alla ratifica del Trattato con decreto 9 luglio 1993, n. 863.

[3] M. LUGATO, *Trattati di estradizione e norme internazionali sui diritti umani*, Giappichelli Editore, Torino, 2006, p. 15 e ss.

[4] F. SALERNO, *Diritti dell'uomo, estradizione ed espulsione*, CEDAM, Padova, 2003, p. 97 e ss.

1. La persona richiesta è o è stata o sarà giudicata da un tribunale di eccezione istituito dalla Parte richiedente (Art. 3, lett. d);

2. Il fatto per il quale l'estradizione è domandata è considerato dalla Parte richiesta reato politico (Art. 3, lett. e);

3. La Parte richiesta ha serie ragioni per temere che la persona richiesta verrà sottoposta 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 (Art. 3, lett. f);

Le restanti due eccezioni, invece, sono state poggiate sull'art. 5, il quale esclude l'estradizione quando il procedimento relativo all'estradando non abbia garantito "il rispetto dei diritti minimi di difesa":

4. La persona richiesta è o è stata o sarà sottoposta ad un procedimento che non assicura il rispetto dei diritti minimi di difesa. La circostanza che il procedimento si sia svolto in contumacia della suddetta persona non costituisce di per sé motivo di rifiuto dell'estradizione (Art. 5, lett. a);

5. Vi è fondato motivo di ritenere che la persona richiesta verrà sottoposta a pene o trattamenti che comunque configurano violazione dei diritti fondamentali (Art. 5, lett. b).

È interessante rilevare che, sebbene l'articolo in questione non elevi il procedimento contumaciale a "motivo di rifiuto dell'estradizione", in realtà, l'Italia in passato si è vista negare la consegna di criminali condannati in contumacia per via della mancata garanzia di una riapertura del procedimento. [5]

---

[5] pronunciata in numerose occasioni sulla compatibilità di procedimenti svoltisi in assenza dell'imputato con l'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti fondamentali (CEDU). Nella maggior parte dei casi stata immancabilmente condannata per la violazione del suddetto articolo. Tali pronunce sono derivastesso incompatibile con l'art. 6 CEDU, quanto dalla circostanza che in Italia non era possibile per l'imputato condannato in contumacia ottenere una revisione del procedimento in sua presenza, qualora sia chiaro che egli non ha vo-

L'art. 6 del Trattato, invece, elenca specificamente i casi in cui lo Stato richiesto ha la facoltà (non l'obbligo) di rifiutare la domanda di estradizione; essi si riferiscono o al luogo in cui il reato è commesso (se si è verificato in tutto o in parte sul territorio della Parte richiesta, spetta allo Stato straniero giudicare il soggetto in questione), o alla cittadinanza dell'estradando (se questi è cittadino dello Stato richiesto, l'estradizione può essere rigettata), o alla legge della Parte richiesta (se il reato è commesso fuori dal territorio di entrambi i Paesi e lo Stato richiesto, in cui l'estradando si è rifugiato, non ne prevede la punibilità, allora l'estradizione può essere parimenti negata).

1.1. I (potenziali) profili di violazione del Trattato nel diniego di estradizione di Battisti. L'interpretazione dell'art. 3, (1) lett. f)

Esaminati i profili di diritto interno e il contenuto del Trattato italo-brasiliano di estradizione (1989), è ora possibile inquadrare il caso dal punto di vista strettamente giuridico, ponendo l'attenzione sui (potenziali) profili di contrarietà al diritto internazionale della mancata consegna di Battisti da parte del Brasile.

Come già ricordato, l'ex Presidente Lula, nell'ultimo giorno del mandato, si era pronunciato contro l'estradizione dell'ex PAC, seguendo per filo e per segno il parere dell'Avvocatura Generale brasiliana (d'ora in avanti AGU); muovendo dall'analisi del suddetto parere, obiettivo del paragrafo sarà dunque accertare se la posizione dell'AGU (e quindi del Presidente) si sia legittimamente fondata su una o più delle "eccezioni" contenute nel Trattato bilaterale o se, invece, il Brasile sia incorso in responsabilità sul piano del diritto internazionale.

Per quanto riguarda l'eccezione di cui all'art. 3, lett. e) del Trattato, ossia quella del "reato politico" (su cui si era essenzialmente basata la concessione del rifugio politico a Battisti), occorre ricordare che l'ex PAC è stato condannato in Italia per ben quattro omicidi di "persone comuni" (un gioielliere, un macellaio, un agente di polizia, una guardia giurata), commessi nel corso di rapine a mano armata.

A tal proposito, nella sessione del 18 novembre 2009, la Corte suprema del Brasile aveva respinto fermamente il carattere "politico" dei reati imputati a Battisti; dopo aver appurato che l'ordinamento brasiliano non dà una definizione di reato politico e aver esaminato attentamente lo svolgimento dei processi, la situazione

luto rinunciare al diritto ad essere presente al processo. Si veda il caso *Colozza c. Italia,* ECHR series A n. 89 del 12 febbraio 1985.

politica del nostro Paese durante gli "anni di piombo", nonché le garanzie processuali offerte allora dalla giustizia italiana, il Supremo Tribunal Federal aveva riconosciuto la matrice "comune" dei reati addebitati all'estradando, argomentando che "*non si configura come crimine politico l'omicidio praticato da un membro di una organizzazione rivoluzionaria clandestina, in una situazione di piena normalità istituzionale di uno Stato democratico di diritto, senza nessun esito politico immediato o connotazione di reazione legittima ad un regime oppressivo*". [6]

Sul punto anche l'Avvocatura Generale si è mostrata concorde, salvo precisare, in modo generico, che i crimini sarebbero avvenuti in una "dimensione politica". [7]

É stata invece considerata ostativa all'estradizione la causa di cui all'art. 5, lett. b) del Trattato italo-brasiliano, con cui l'AGU ha espresso il timore di pene o trattamenti contrari ai diritti fondamentali cui Battisti avrebbe potuto essere sottoposto in Italia.

Secondo l'Avvocatura brasiliana, l'ergastolo (unito ai sei mesi d'isolamento diurno) che Battisti, una volta estradato, avrebbe dovuto scontare in Italia, avrebbe costituito una palese violazione dei diritti umani.

Il ricorso a detta "eccezione", tuttavia, non può condividersi per varie ragioni.

In primo luogo, il Supremo Tribunal, che si era già pronunciato a favore dell'estradizione, aveva provveduto a commutare la pena dell'ergastolo (vietata dall'ordinamento brasiliano) in una reclusione temporanea non superiore nel massimo a trent'anni; ciononostante, l'AGU aveva ugualmente ravvisato il rischio di trattamenti contrari al diritto umanitario, ritenendo inaccettabile costringere l'ex PAC, all'epoca poco più che cinquantenne, ad una reclusione (scontati i trent'anni) fino all'età di ottanta. [8]

Se, in linea di massima, si potrebbe anche essere d'accordo con il parere dell'Avvocatura brasiliana secondo cui l'ergastolo avrebbe costituito una seria minaccia ai diritti fondamentali dell'estradando (tant'è che l'Italia si era impegnata a rispettare, in caso d'estradizione, la commutazione della pena decisa dalla Corte brasiliana), tuttavia, si ritiene di poter confidare sul fatto che l'ordinamento penitenziario italiano avrebbe garantito a Battisti, così come a qualsiasi detenuto, un'ampia

---

[6] La clausola di rifiuto dell'estradizione di cui all'art. 3, lett. e) trova peraltro riscontro nelle disposizioni costituzionali italiane in tema di divieto di estradizione dello straniero e del cittadino italiano per reati politici (rispettivamente, art. 10, comma 4 e art. 26, comma 2).

[7] Advocacia-Gerao, Processo a Cesare Battisti, Parere n. AGU/AG-17/2010

[8] M. CASTELLANETA, *Vicenda Battisti atto secondo: la nuova decisione del Supremo Tribunal Federal e le persistenti violazioni del diritto internazionale,* Diritti umani e Diritto internazionale, fasc. 3, 2011, p. 4 e ss.

gamma di diritti, conciliando sapientemente l'ineluttabilità dell'espiazione con la necessità di garantire il rispetto dei diritti fondamentali del detenuto. [9]

Detto ciò, tra le "eccezionali" situazioni d'insussistenza delle condizioni d'estradizione previste dal Trattato, merita speciale attenzione la cd. *clausola di non discriminazione*, di cui al già richiamato art. 3, lett. f), che, riproducendo largamente il contenuto e lo spirito dell'art. 33, par. 1 della Convenzione dei rifugiati, prevede che l'estradizione non sarà concessa:

"*se la Parte richiesta ha serie ragioni per ritenere che la persona richiesta verrà sottoposta 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*".

Speciale attenzione poiché la suddetta "eccezione" rappresenta la motivazione essenziale della posizione dell'Avvocatura Generale brasiliana, contraria all'estradizione di Battisti e prontamente seguita dall'ex Presidente Lula Da Silva.

Nel suo parere l'AGU non riuscì a nascondere il timore che Cesare Battisti, se estradato, potesse subire atti persecutori o discriminatori da parte dell'Italia, esprimendo seri dubbi sulla capacità del nostro ordinamento di garantire il rispetto dei diritti umani nei confronti dell'estradando; ciò semplicemente perché il nostro Paese, di fronte alla temuta mancata consegna dell'ex terrorista, aveva reagito duramente, manifestando, attraverso esternazioni di politici, della carta stampata e di persone comuni, la sua più profonda indignazione.

L'Avvocatura del Brasile, insomma, valutò ostile e prevenuto l'atteggiamento del nostro Paese nei confronti dell'estradando, ponendo l'accento anche sul fatto che, in passato, nessuna voce di protesta si fosse levata dopo la mancata estradizione di altri attivisti italiani (tra cui Lollo, Mancini, Pessina e Valitutti) anch'essi, come Battisti, rifugiatisi oltreoceano.

Premesso ciò, al pari di ogni causa di rifiuto di estradizione prevista dal Trattato, anche quella di cui all'art. 3, (1) lett. f) non fa altro che delimitare il potere discrezionale riconosciuto al Capo di Stato, impedendo a quest'ultimo di opporsi all'estradizione se non nelle ipotesi tassativamente previste; allo stesso tempo, però,

[9] F. PICCICHÉ, *Il caso Battisti: l'ex Presidente Lula approva il parere dell'Avvocatura generale e dice no all'estradizione*, Rivista penale, CasaEditriceLaTribuna, febbraio 2011, p. 251 e ss.

subordinando tale potere al ricorrere di "*serie ragioni*", concede allo Stato richiesto un rilevante margine di discrezionalità politica. [10]

Una simile costruzione è comune nei trattati internazionali, e può rinvenirsi anche in altri strumenti pattizi, come la Convenzione Americana sui Diritti Umani del 1969. L'art. 22 (8) del Patto di San Josè prescrive che "*in nessun caso uno straniero può essere espulso o respinto verso un Paese, si tratti o meno del suo paese d'origine, se in quel paese rischia di essere violato il suo diritto alla vita o la sua libertà personale per motivi di razza, religione, condizione sociale o opinioni politiche*".

Tuttavia, pur contenendo una disposizione rintracciabile in diversi strumenti internazionali, il Trattato italo-brasiliano precisa, come detto, che, in questi casi, il rigetto dell'estradizione dipende dall'esistenza di "*serie ragioni*". A tal proposito, è opportuno porre l'attenzione sul significato e sui limiti normativi di tal espressione. [11]

Appare evidente che la constatazione di gravi motivi, pur sottintendendo un certo grado di discrezionalità politica da parte dell'interprete, deve necessariamente essere valutata in base al contesto concreto; come ogni interpretazione che ruoti attorno ai cosiddetti "concetti giuridici indeterminati", tal espressione deve dunque essere oggetto di un'ermeneutica che tenga conto di tutte le circostanze di fatto e di diritto, o, come si suole dire in teoria del diritto, "*all things considered*".

Nella ricerca di "*serie ragioni*", l'interprete è direttamente vincolato alla realtà oggettiva, per cui la sua valutazione si rivela strettamente connessa allo Stato Democratico di Diritto e alla garanzia che i diritti fondamentali dell'estradando siano preservati dal Paese richiedente; in caso contrario, sufficienti sarebbero le ragioni per rigettare la domanda di estradizione. [12]

---

[10] M. WINKLER, *Il caso Battisti e le incerte promesse del diritto internazionale*, Il corriere giuridico, luglio 2012, pag. 905 e ss.

[11] Sul tema, il giurista brasiliano Luiz Olavo Baptista, nell'articolo del quotidiano "O Estado de São Paulo", sostiene ciò che se " simples suspeita, sen- . Este significa o que pode ser pesado, medido de peso. "L'espressione è "*serie ragioni*": non si tratta di un semplice sospetto, di una sensazione, quanto di ragioni. E neanche di mere ragioni ma di ragioni qualificate dall'aggettivo "serie". Ciò significa o che può essere misurato, "pesato".

L. BAPTISTA, "*Extradição e devido processo legal*", Estado de São Paulo, 23 Marzo 2011.

[12] F. DE SOUZA DEL'OLMO, *A extradição no direito brasileiro*, GZ EDITORA, Rio de Janeiro, 2011, p. 100 e ss.

In tal senso, la capacità di un Paese di garantire i diritti fondamentali può essere misurata non solo in base alla solidità e alla serietà delle sue istituzioni a livello interno, ma anche al ruolo che svolga nel panorama mondiale; nel caso specifico, anche se è risaputo che l'Italia rientri nella lista degli Stati che hanno a cuore la democrazia e il rispetto incondizionato dei diritti umani, la partecipazione a organismi internazionali o blocchi regionali, come l'Unione europea, avvalora ulteriormente la sua posizione, vista anche la struttura "multilivello" del sistema di protezione dei diritti umani: il fallimento di un livello di protezione (nazionale) può essere colmato dal livello superiore (comunitario).

Basti considerare anche che l'Italia è parte contraente di numerosi trattati internazionali in materia di diritti umani come, per citarne solo alcuni, il Patto sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966, la Convenzione Onu per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 21 dicembre 1965, la Convenzione di New York del 10 dicembre 1984 contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti, la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti disumani o degradanti del 26 novembre 1987, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950; e i suddetti accordi, com'è noto, prevedono diversi meccanismi di controllo affidati a organi di garanzia internazionali.

Sostenere il rischio di trattamenti discriminatori o persecutori è ancor più ardo se si considera che il nostro sistema penitenziario è semmai noto per la sua estrema lassità. [13] Non a caso, in passato, alcuni condannati detenuti all'estero hanno chiesto espressamente di scontare la pena in Italia: è il caso di Silvia Baraldini che, condannata per atti terroristici a 43 anni di carcere negli Stati Uniti, per quasi dieci anni (dal 1989 al 1998) si è vista negare dalle autorità statunitensi la possibilità di espiare la pena nel nostro Paese. Per di più, altri condannati per banda armata, come Sergio D'Elia, dopo aver scontato la pena ridotta grazie ad alcuni benefici di legge, sono stati addirittura eletti alla Camera dei deputati.

Ciò detto, non può condividersi neanche il timore di atti persecutori contro Battisti manifestato dall'AGU per via della dura reazione del nostro Paese.

Dinanzi a casi controversi di estradizione, in entrambi gli Stati (Richiedente e Richiesto), appare, infatti, normale trovare sia manifestazioni contrarie che favorevoli alla consegna dell'estradando. Non avrebbe senso negare l'estradizione per via di esternazioni popolari in una società notoriamente democratica; anzi, è presumi-

[13] A. CIAMPI, "*L'ipotesi dell'estradizione condizionata di Battisti dal Brasile all'Italia*", Rivista di diritto Internazionale, Giuffrè, Milano, fascicolo 1, 2011, p. 3 e ss.

bile che uno Stato impegnato in campo internazionale nella tutela dei diritti fondamentali sia in grado di garantire la protezione della persona ricercata. [14]

Semplici opinioni, anche se espresse da media "sensazionalistici", non possono quindi configurare, nei termini del Trattato tra Italia e Brasile, il requisito delle "*serie ragioni*", restando a loro volta vincolate alla libertà di espressione, garantita ma anche limitata da uno Stato Democratico di Diritto.

Per queste ragioni può ritenersi che non si siano generate le "serie ragioni" che avrebbero giustificato l'operatività dell'eccezione di cui all'art. 3, (1) lett. f) del Trattato, e può considerarsi pacifico che Battisti, se estradato, sarebbe stato sottoposto a un ordinario regime di detenzione con la possibilità, al pari degli altri detenuti condannati per reati commessi durante gli anni di piombo, di godere dei benefici legati alla condotta previsti dalla legge.

L'insussistenza delle "eccezioni" opposte dall'Avvocatura brasiliana per negare l'estradizione dell'ex PAC, peraltro, è stata sostenuta anche dalla stessa Corte suprema brasiliana che, nella pronuncia del 18 novembre 2009, aveva già rilevato l'assenza di rischio di persecuzione politica per Battisti. [15]

D'altra parte, nonostante il clima di collaborazione e di fiducia reciproca attestato dalla stipulazione del Trattato del 1989, il Brasile non ha mai avvertito la necessità di ottenere dallo Stato richiedente garanzie sul trattamento dell'ex terrorista una volta estradato, decidendo sul caso estradizionale di specie senza consultarsi con l'Italia che, invece, avrebbe potuto eventualmente impegnarsi in modo formale (come nel caso della commutazione dell'ergastolo in una pena di reclusione di trent'anni) ad assicurare specifiche condizioni detentive per Battisti, per evitare ogni preoccupazione alle autorità brasiliane.[16]

Secondo quanto finora detto, si può quindi condividere la tesi secondo cui il diniego opposto dal Brasile non abbia avuto una base fattuale sufficiente, idonea a consentire l'applicazione di un'eccezione prevista nel Trattato, che doveva, altresì, essere interpretato in buona fede: il Brasile, quindi, avrebbe violato l'obbligo di co-

---

[14] M. CASTELLANETA, "*La controversia tra Italia e Brasile sul caso Battisti tra rimedi interni e internazionali*", Diritti umani e diritto internazionale, FrancoAngeli edizioni, fascicolo 1, 2011, p. 2 e ss.

[15] Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, con decisione del 12 dicembre 2006 (Battisti c. Francia, ricorso n. 28796/05), dichiarando il ricorso presentato da Battisti irricevibile, ha affermato che non vi era stata alcuna violazione delle regole dell'equo processo (art. 6 CEDU).

[16] A. DE LUCA, "*Il caso Battisti, quali strumenti per risolvere la controversia sorta tra Italia e Brasile?",* La rivista Internazionale, Roma, 21 gennaio 2010, p. 4 e ss.

operazione insito nell'accordo di estradizione, mettendo in discussione il sistema giuridico italiano e permettendo un vuoto di giustizia penale e l'impunità per l'autore di gravi reati comuni, con ciò vanificando l'obiettivo del Trattato.

Ma a prescindere dalla sua supposta responsabilità, è d'uopo ricordare che il Brasile ha ratificato volontariamente il Trattato di estradizione firmato con l'Italia nel 1989, scegliendo di assumersi taluni obblighi sul piano internazionale allo scopo di assicurare un'efficace collaborazione interstatale in materia penale: e soltanto Paesi che si rispettino, che condividano valori comuni e che ritengano di poter garantire reciprocamente il rispetto delle libertà individuali e la tutela dei diritti umani, potrebbero scegliere di siglare, al di fuori di un'organizzazione internazionale, un accordo in materia di estradizione. [17]

Ciò detto, non può negarsi che i provvedimenti adottati da organi dello Stato debbano rispettare il diritto internazionale per garantire la piena operatività della norma consuetudinaria *pacta sunt servanda* (codificata nell'art. 26 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati), la quale impone agli Stati e a tutti i suoi organi interni di eseguire gli obblighi pattizi in buona fede.

Perciò, sostenere (come ha fatto l'Avvocatura brasiliana) che il procedimento estradizionale sia una vicenda puramente "locale" e che il ricorso dell'Italia a un organo giurisdizionale brasiliano rappresenti un'ingerenza negli affari interni, cozza con la finalità del Trattato bilaterale di rafforzare la cooperazione degli Stati contraenti nella lotta al crimine e nell'assistenza giudiziaria, anche perché, sul piano dell'amministrazione interna, la stipulazione di un Trattato non scalfisce la sovranità degli Stati firmatari, i quali restano liberi di definire autonomamente l'*iter* estradizionale interno.

Ciò posto, se si consentisse a qualsiasi Stato contraente di appellarsi alla tutela della propria sovranità senza badare agli obblighi assunti in campo internazionale, appare evidente che i Trattati estradizionali (che, invece, circoscrivono minuziosamente le ipotesi di diniego di consegna) ne risulterebbero sviliti e il sistema di cooperazione in materia penale fortemente pregiudicato.

Si può quindi concludere che, in presenza di un Trattato, l'opposizione (priva di fondamento) all'estradizione non costituisca plausibile manifestazione di sovranità di uno Stato, ma assurga ad atto che deve necessariamente rispettare le regole fissate dai Paesi firmatari, e che non può essere etichettato come politico, né conside-

[17] M. CASTELLANETA, *Vicenda Battisti atto secondo: la nuova decisione del Supremo Tribunal Federal e le persistenti violazioni del diritto internazionale,* Diritti umani e Diritto internazionale, fasc. 3, 2011, p. 7 e ss.

rato immune da controllo giurisdizionale; al contrario, la consegna di Cesare Battisti è stata negata non a seguito di un accertamento giudiziario, ma di un atto del potere politico che si è espresso a favore dell'estradizione, nonostante le indicazioni del Supremo Tribunal Federal e del Trattato bilaterale del 1989.

E se la sovranità di uno Stato non sottende il riconoscimento di un'assoluta libertà, allora l'atto del Presidente Lula doveva poter essere impugnato (e sottoposto a controllo giurisdizionale) mediante il ricorso dell'Italia.

2. La Convenzione di conciliazione e regolamento giudiziario del 1954

Con la pronuncia del 9 giugno 2011 del Supremo Tribunal Federal, che ha confermato il "no" presidenziale, l'Italia ha definitivamente perso l'ultima possibilità di ottenere l'estradizione di Battisti, almeno ricorrendo a strumenti giudiziari brasiliani.

Tuttavia, come si evince dalla già citata lettera del Presidente Giorgio Napolitano recapitata il 21 gennaio 2009 al neo eletto Presidente Dilma Rousseff, il diniego di estradizione di Cesare Battisti è stato ritenuto dall'Italia in violazione del Trattato bilaterale del 1989, ed è, tutt'oggi, oggetto di una controversia internazionale con il Brasile relativa all'interpretazione e all'applicazione dello stesso Trattato.

Conclusosi il capitolo brasiliano sulla vicenda Battisti, la questione, come detto, si è spostata sul piano internazionale: al nostro Paese rimarrebbe, infatti, la possibilità di individuare i già richiamati (potenziali) profili di violazione del diritto internazionale insiti nel diniego opposto dall'ex Presidente Lula in ordine, prima di tutto, alla violazione del Trattato estradizionale e della regola *pacta sunt servanda*.

Ciò detto, a differenza di accordi di analogo contenuto, il Trattato italo-brasiliano di estradizione non contiene una clausola sulla soluzione delle controversie riguardanti la sua interpretazione o applicazione con l'indicazione dei procedimenti attivabili dalle Parti contraenti: insomma, i casi di violazione non sono accompagnati da una procedura diretta astrattamente applicabile a casi come quello di Battisti.

Tuttavia, a tal scopo ci si può appellare ad altro diritto pattizio, poiché i due Stati hanno previsto il ricorso ad uno strumento *ad hoc* di risoluzione delle controversie internazionali, stipulando, il 24 novembre 1954 a Rio De Janeiro, un'apposita

Convenzione di conciliazione e regolamento giudiziario, relativa alle controversie di qualsiasi natura che non possano essere risolte per via diplomatica. [18]

Il governo italiano, per mezzo dell'allora Ministro degli Esteri On. Frattini, aveva manifestato l'intenzione di ricorrere alla Corte internazionale di giustizia per far valere la responsabilità internazionale del Brasile per violazione del Trattato estradizionale, in caso di mancata consegna di Battisti. Tuttavia, sebbene la Convenzione di conciliazione del 1954 offra agli Stati contraenti l'opportunità di deferire la controversia alla Corte internazionale di giustizia, l'iter che conduce alla suddetta Corte si presenta tortuoso e non privo di ostacoli. [19]

Prima di avviare il procedimento dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, la Convenzione di conciliazione del 1954, prevede due tappe preliminari.

In primo luogo, le Parti contraenti dovrebbero tentare di risolvere la controversia per via diplomatica; in caso di fallimento (come nell'ipotesi di specie), esse, prima di adire la Corte, sarebbero obbligate a esperire una procedura di conciliazione mediante il ricorso a una commissione permanente (che doveva essere istituita entro 180 giorni dall'entrata in vigore dell'accordo, ma di cui, dopo ben sessantadue anni, non vi è ancora traccia).

Tuttavia, la Convenzione detta un sistema alternativo operativo proprio nella previsione della mancata costituzione della commissione, tale, da non inficiare, quindi, l'operatività dell'Accordo: l'art. 4, infatti, oltre a disporre che la commissione sia composta di tre membri (uno italiano, uno brasiliano e un terzo designato di comune accordo), prevede che ciascuna Parte possa autonomamente chiedere l'avvio della procedura di conciliazione entro sei mesi dall'adozione dell'atto che ha provocato la controversia.

Ciò detto, dal giorno della presentazione dell'istanza di conciliazione di una delle Parti contraenti, la suddetta commissione avrebbe quattro mesi di tempo (a meno che le Parti non convengano di prolungare tale termine) per presentare la propria relazione, incluse le proposte intese a comporre la controversia (Art. 13); dopodiché, essa dovrebbe fissare un altro termine (stavolta non superiore a tre mesi), per consentire a Brasile e Italia di pronunciarsi sia sulla relazione sia sulle proposte della Commissione (Art. 16).

---

[18] Italy and Brasil, Agreement concerning conciliation and judicial settlement between, Rio de Janeiro, 24 November 1954.

[19] A. DE LUCA, "*Il caso Battisti, quali strumenti per risolvere la controversia sorta tra Italia e Brasile?*", La rivista Internazionale, Roma, 21 gennaio 2010, p. 5 e ss.

A questo punto, se i due Stati concordassero con la commissione, la procedura di conciliazione si concluderebbe positivamente; in caso contrario, oppure qualora essi non si pronunciassero entro il termine fissato dalla stessa commissione, la controversia potrà essere deferita alla Corte internazionale di giustizia.

Prima di ciò, tuttavia, la procedura si paralizzerebbe per un tempo di tre mesi, allo scopo di incoraggiare le Parti contraenti a siglare un compromesso speciale con il quale definire l'oggetto della controversia da deferire alla suddetta Corte; soltanto in caso di mancato accordo entro il suddetto termine, si aprirebbe la via del regolamento giudiziario e l'Italia potrebbe rivolgersi alla Corte internazionale di giustizia "*by simply application*" e con ricorso unilaterale, senza il concorso della volontà dell'altra Parte (Art. 17, par. 3). [20]

Ciò premesso, la procedura di conciliazione, in effetti, è stata percorsa dall'Italia, la quale, il 17 giugno 2011, cioè entro sei mesi dalla decisione definitiva del 9 giugno del Supremo Tribunal Federal di non estradare Battisti, ha notificato al Brasile, mediante l'ambasciata d'Italia a Brasilia, la sua volontà di istituire la commissione, nominando, come commissario, lo studioso di diritto internazionale ed *ex* giudice della Corte internazionale di giustizia Mauro Politi. [21]

Malgrado le forti rimostranze dell'opinione pubblica italiana e dei parenti delle vittime di Battisti, il Brasile, dal canto suo, non si è dimostrato altrettanto solerte, avendo volutamente lasciato decorrere il termine, fissato al 15 settembre, per nominare il proprio commissario, lasciando così al nostro Paese soltanto la possibilità di ricorrere unilateralmente, entro i successivi quattro mesi, alla Corte internazionale di giustizia.

Seguendo l'*iter* della conciliazione giudiziale internazionale, l'Italia sarebbe potuta arrivare probabilmente a un chiarimento definitivo con il Brasile, poiché, sebbene la commissione avrebbe soltanto il potere di raccomandare la soluzione della controversia (non potendo obbligare le parti), sarebbe stato politicamente arduo per il Brasile non tener conto della sua pronuncia e persistere in una posizione da essa dichiarata in contrasto con il diritto internazionale. [22]

---

[20] di quanto previsto nell'Accordo del 1954, ha il potere di ricorrere direttamente alla Corte internazionale di giustizia attraverso il c.d. *forum prorogatum.* evidente che il Governo non ha inteso attivare direttamente questo meccanismo, ritenendo improbabile un'accettazione della competenza della Corte *ex post* da parte del Brasile. Si veda, sul punto, A. CIAMPI, op. cit., p. 187.

[21] Redazione online, Il Sole 24ore, *Caso Battisti, l'Italia chiede al Brasile l'attivazione della procedura di conciliazione,* 17 giugno 2011

[22] A. CIAMPI, "*L'ipotesi dell'estradizione condizionata di Battisti dal Brasile all'Italia*", Rivista di diritto Internazionale, Giuffrè, Milano, fascicolo 1, 2011, p. 5 e ss.

Tuttavia, a causa della mancata "collaborazione" da parte del Brasile, la suddetta procedura di conciliazione non si è potuta realizzare; a quel punto, spalancatasi la via del regolamento giudiziario, l'Italia, secondo l'accordo del 1954, avrebbe potuto (ma ha preferito non) rivolgersi unilateralmente alla Corte internazionale di giustizia, entro un breve termine.

In realtà, il suddetto meccanismo di attivazione della Corte non sarebbe l'unico: non è escluso, infatti, che l'Italia, al di fuori della Convenzione, agisca direttamente dinanzi alla Corte, poiché, eccezionalmente, può accadere che uno Stato, convenuto dinanzi ad essa pur in assenza di una base di giurisdizione, non opponga la relativa eccezione, accettando *ex post* di sottoporsi al giudizio (c.d. *forum prorogatum*).

Valutando assai poco probabile un'accettazione *ex post* della giurisdizione della Corte internazionale di giustizia da parte del Brasile, il governo italiano finora ha scelto di non percorrere neanche questa via.

Come si può notare, si tratta di una procedura piuttosto complessa; il punto essenziale, però, è un altro e risiede nell'efficacia dell'eventuale sentenza della Corte; essa sarebbe giuridicamente vincolante, tuttavia, anche in caso di esito favorevole del ricorso, l'Italia non riuscirebbe ad assicurarsi la consegna dell'ex PAC ma dovrebbe accontentarsi di un accertamento della violazione del Trattato estradizionale del 1989 e, in base all'art. 18 della Convenzione di conciliazione, di un'"equa soddisfazione di altro ordine" [23] (come, ad esempio, il riconoscimento della violazione del Trattato o la formulazione di scuse pubbliche) qualora, come nel caso di specie, il diritto costituzionale della Parte richiesta (soccombente) non consenta la cancellazione in sede amministrativa delle conseguenze della decisione controversa.

3. L'applicazione del "Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato" (2001) della Commissione di Diritto Internazionale

Spesso accade che il diritto interno, nonostante le norme di adattamento, non riesca a evitare che lo Stato, pur sovrano, incorra in una violazione del diritto inter-

[23] L'art. 18 del "Agreement concerning conciliation and judicial settlement between Italy and Brasil" del 24 Novembre 1954, dispone infatti "...then, in such circumstances, the injured Party shall be awarded equitable satisfaction in a different form".

nazionale: in questi casi sorge in capo allo Stato, come si suole dire, una situazione di responsabilità internazionale.

A tal proposito, occorre domandarsi quali siano gli elementi costitutivi di un fatto illecito internazionale e con quali mezzi si possa a esso reagire in seno alla Comunità internazionale.

Già all'epoca della Società delle Nazioni si assistette ad alcuni tentativi di codificazione e sviluppo di un *corpus* di regole sulla responsabilità internazionale degli Stati, senza, però, raggiungere risultati concreti. Soltanto nel 2001, dopo quasi 50 anni, la Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite diede alla luce un progetto definitivo di codificazione, il quale, in 59 articoli, ha disciplinato i principi e le conseguenze dell'illecito internazionale, applicabili, peraltro, di fronte alla violazione di qualsiasi norma di diritto internazionale.

Anzitutto, il Progetto chiarisce che la responsabilità internazionale si configura nel momento in cui lo Stato compia un atto illecito (Art. 1). Dispone l'art. 2 del Progetto della Commissione che l'atto internazionalmente illecito sussiste quando possa essere giuridicamente attribuito allo Stato e costituisca una violazione di un obbligo internazionale.

Peraltro, in dottrina è discusso se per aversi illecito internazionale occorra anche un terzo elemento, ossia il danno che la condotta statale possa aver cagionato; secondo la Commissione, tuttavia, il danno non rientrerebbe tra gli "elementi costitutivi", ben potendo configurarsi un illecito che non cagioni alcun danno né materiale né morale. Stesso discorso vale per la colpa dell'attore (intesa in senso lato, cioè comprensiva del dolo o della colpa in senso stretto). [24]

Il terzo capitolo del Progetto si occupa, invece, del secondo elemento (oggettivo), cioè dell'antigiuridicità del comportamento statale; a tal proposito, l'art. 12 dichiara che uno Stato violi un obbligo internazionale quando il suo atto "*non è conforme a quanto gli è richiesto da quell'obbligo, quale che ne sia la fonte o la natura*".

Gli articoli successivi prevedono talune regole volte a definire quando, e a quali condizioni, una violazione del diritto internazionale si possa considerare effettivamente consumata; l'art. 14, ad esempio, enuncia, al paragrafo 1, la regola *tempus regit actum*, che richiede che l'obbligazione sussista al momento in cui il comportamento antigiuridico dello Stato sia tenuto; al secondo paragrafo, invece, stabilisce quando si debba ritenere sussistente (*tempus commissi delicti*) negli illeciti istantanei, in quelli aventi carattere continuo e in quelli complessi, cosa importante specialmente in relazione all'interpretazione dei trattati di arbitrato e di regolamento giudiziario, che

[24] R. SAPIENZA, *Elementi di Diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 138 e ss.

normalmente specificano di non applicarsi alle controversie relative a fatti verificatisi prima della loro entrata in vigore o comunque in una certa data.

Il quinto capitolo del Progetto, agli artt. 20-27, è dedicato alle cause di esclusione (dell'elemento oggettivo) dell'illiceità, ossia a quelle circostanze che, una volta verificatesi, non soltanto escludono la responsabilità dello Stato cui è attribuito il comportamento illecito, ma fanno altresì venir meno la stessa antigiuridicità del fatto.

Tipica causa di esclusione dell'illiceità è il cd. consenso, di cui all'art. 20 del Progetto, che recita: "*il consenso validamente dato da uno Stato alla commissione da parte di un altro Stato di un atto determinato esclude l'illiceità di tale atto nei confronti del primo Stato sempre che il fatto medesimo resti nei limiti del consenso.*"

A seguire l'art. 21 descrive la cd. legittima difesa, la quale consente di escludere l'antigiuridicità di un fatto quando sia stato dettato dall'esigenza di opporsi ad un atto illecito altrui nei propri confronti.

Non si configura illecito nemmeno quando lo Stato ponga in essere un comportamento in sé illecito a titolo di rappresaglia o contromisura come reazione a un precedente illecito subito da detto Stato (Art. 22). Peraltro, dalla rappresaglia si è soliti distinguere la ritorsione, la quale consiste, invece, in un comportamento meramente inamichevole (e non illecito) che leda interessi (e non diritti) di uno Stato. [25]

Tra le cause di esclusione dell'illiceità il "Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato" include anche il cd. *stato di necessità*, il quale, in termini di intensità, può manifestarsi in modi differenti. Tra questi annoveriamo, in primo luogo, la cd. *forza maggiore*, la quale si configura quando l'autore, pur consapevole di essere sul punto di compiere un comportamento antigiuridico, tuttavia non può materialmente evitarlo, e, in secondo luogo, il cd. *estremo pericolo* (*distress*) che si verifica, invece, quando l'autore sia costretto ad adottarlo perché unico mezzo per salvare la propria vita o quella delle altre persone affidate alla sua cura.

Tutto ciò è stato premesso poiché il riferimento alla disciplina contenuta nel "Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato", elaborato dalla Commissione di Diritto Internazionale, si ritiene indispensabile per esaminare astrattamente la controversia italo-brasiliana sull'estradizione di Cesare Battisti dal punto di vista del diritto internazionale. Muovendo dall'assunto sostenuto dall'Italia secondo cui il Brasile, violando il Trattato di estradizione del 1989, sia incorso in responsabilità in-

[25] R. SAPIENZA, *Elementi di Diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 143 e ss.

ternazionale, s'intende a questo punto verificare se, nel caso di specie, si siano configurate cause di esclusione dell'illiceità, e, in caso contrario, valutare quali conseguenze potrebbe patire il Brasile per il suo illecito secondo la disciplina del "Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati".

In primo luogo appare evidente che nessuna delle suddette "giustificazioni" sia riscontrabile nell'atto di concessione dello *status* di rifugiato politico a Cesare Battisti, non potendosi, di conseguenza, escludere l'illiceità della posizione del Brasile e la sua (supposta) violazione del Trattato italo-brasiliano di estradizione del 1989.

L'atto di diniego d'estradizione del Presidente Lula (anticipato dal parere dell'Avvocatura Generale brasiliana) non può ritenersi giustificato né da estremo pericolo (*distress*), né da alcuno stato di necessità, né, certamente, dal consenso dello Stato italiano; avendo, infatti, motivato la mancata consegna di Battisti con il timore di una possibile persecuzione che l'ex PAC avrebbe potuto subire al rientro nel suo paese natale, è chiaro, che esso non abbia preso in considerazione nessuna causa di esclusione dell'illiceità.

Ciò detto, quando uno Stato si sia macchiato di un illecito internazionale, esso va incontro a una serie di conseguenze previste dal suddetto "Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati".

Nel caso di specie, il Brasile avrebbe dovuto (e, in teoria, potrebbe) rimediare al pregiudizio cagionato, allo scopo di non costringere l'Italia a (riflettere sul) percorrere la via giurisdizionale. Secondo il "Progetto", tale riparazione può assumere la forma della *restitutio in integrum* (Art. 31 e 31), ossia nella riproduzione della situazione preesistente al compimento dell'illecito, oppure, qualora essa sia materialmente impossibile o eccessivamente onerosa per lo Stato responsabile, può tradursi, in via residuale, nel tipico risarcimento del danno (Art. 36).

Peraltro, come si è già potuto constatare, l'Italia, anche in caso di esito favorevole dell'eventuale ricorso alla Corte internazionale di giustizia, non riuscirebbe ad assicurarsi la consegna dell'ex terrorista ma dovrebbe accontentarsi di un accertamento della violazione del Trattato estradizionale del 1989 e, in base all'art. 18 della Convenzione di conciliazione, di un'"equa soddisfazione di altro ordine", nozione che ricomprende quei comportamenti che lo Stato responsabile potrebbe adottare per riparare l'onore leso dall'illecito (Art. 37). Esclusa, così, la riparazione, resterebbe la via residuale della soddisfazione, la quale potrebbe concretarsi in comportamenti come gli onori alla bandiera, il versamento di una somma simbolica, il disconoscimento ufficiale del comportamento illecito, la punizione dei suoi responsabili.

4. Lo strumento delle contromisure e i suoi limiti nel caso di specie

Tra le cause di esclusione d'illiceità, l'articolato della Commissione di Diritto Internazionale, come anticipato, disciplina anche le cd. contromisure, ossia quei comportamenti in sé illeciti adottati in risposta ad un asserito illecito altrui.

Il capitolo secondo della parte Terza del Progetto riprende poi il tema per regolare l'attuazione di contromisure come reazione all'illecito; in tal senso, l'art. 49, che ne fissa oggetto e limiti, stabilisce che uno Stato leso possa adottare contromisure nei confronti dello Stato offensore soltanto al fine di indurlo a conformarsi ai propri obblighi.

Il diritto internazionale generale, insomma, offre agli Stati la possibilità di "autotutelarsi" di fronte ad illeciti internazionali; in questo senso ammette il ricorso a contromisure pacifiche, consentendo a uno Stato leso in un diritto derivante da un rapporto bilaterale, di adottare lecitamente azioni di autotutela nei confronti dello Stato responsabile.

Ora, le cd. contromisure devono rispettare determinati requisiti. Esse devono essere pacifiche, non potendo violare la norma che vieta la minaccia o l'uso della forza; inoltre, devono risultare proporzionate rispetto alla lesione subita. Quanto al contenuto, la contromisura è vincolata al rispetto delle norme di *ius cogens* e, più in generale, di quelle poste a protezione dei diritti umani.

Premesso ciò, circondando di obblighi e limiti le azioni volte alla prevenzione di un conflitto, il diritto internazionale introduce un meccanismo operativo che si potrebbe definire "procedura giuridica preventiva". [26]

Tra gli adempimenti preventivi richiesti per attuare una contromisura, si annovera, in primo luogo, la richiesta di riparazione (*restitutio in integrum* o risarcimento del danno o soddisfazione); infatti, la rappresaglia sarà lecita soltanto se lo Stato leso abbia chiesto allo Stato offensore di prestare la dovuta riparazione e quest'ultimo si sia rifiutato. [27]

---

[26] M. TALLARICO, "*La soluzione pacifica delle controversie*", Rivista Giuridica internazionale, 2010, p. 7 e ss.

[27] Anche l'art. 48 della seconda parte del progetto della Commissione di Diritto Internazionale afferma che lo Stato leso ha la facoltà di adottare una contromisura solo in seguito ad una specifica richiesta di

Ma ancor più dibattuta in dottrina è un'altra questione: l'esistenza o meno di un obbligo procedurale di previo esperimento di mezzi pacifici di soluzione della controversia internazionale, prima di poter ricorrere a una contromisura.[28]

A tal proposito, è interessante notare la proposta del relatore della CDI, Arangio-Ruiz, il quale, durante i lavori della commissione, allo scopo di garantire che gli Stati ricorressero alla rappresaglia come *extrema ratio*, propose di vincolare l'adozione di contromisure al previo esaurimento dei sistemi di regolamento previsti dalle norme consuetudinarie e pattizie.

Sottoposta al vaglio della CDI, la suddetta proposta venne fortemente criticata; i detrattori di Arangio-Ruiz ritennero sconveniente imporre allo Stato leso di esperire previamente gli strumenti di regolamento delle controversie previsti in "*any relevant treaty*" come *conditio sine qua non* della legittimità della contromisura; ciò, poiché l'eventuale procedura preventiva, secondo loro, non solo non darebbe certezza del risultato finale, rallentando il regolamento in questione, ma, inoltre, in caso di fallimento dei suddetti strumenti, le contromisure potrebbero non produrre i risultati sperati, posto che tali misure normalmente si mostrano efficaci soltanto se attuate immediatamente dopo l'illecito subito. [29]

La CDI è pervenuta a una soluzione con la formulazione dell'art. 52 del "Progetto di articoli" che, al par. 2, impone allo Stato leso di tentare una soluzione di carattere negoziale. Ciononostante, secondo il successivo par. 3, allo scopo di preservare i propri diritti in attesa dei risultati del negoziato, esso può adottare immediatamente delle misure cautelari ("*le contromisure urgenti*"). Ciò che distingue queste ultime dalle tipiche contromisure è la loro natura reversibile, ossia di strumenti che producono effetti non permanenti.

Si comprende, così, come si preferisca tentare la via di un'azione in sé lecita (ossia lo strumento pacifico), prima di adottare un'azione illecita (cioè la contromisura), anche se giuridicamente ammessa; infatti, il sistema delineato dal "Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati" permette, attraverso le "*contromisure urgenti*" di tutelare immediatamente la propria posizione giuridica, scongiurando, al contempo,

---

riparazione o di cessazione del comportamento illecito che non abbia ottenuto una risposta soddisfacente da parte dello Stato offensore. Cfr. Annuaire, cit., 1996, II, pt. II, p. 191.

[28] In genere lo Stato leso propone alla controparte, quasi sempre contestualmente alla richiesta di riparazione per il torto subito, un tentativo di soluzione diplomatica della questione. Per un'analisi dettagliata della prassi degli Stati in tal senso si veda FOCARELLI, op. cit., p. 1 ss.

[29] Si pensi, ad esempio, al congelamento dei beni dello Stato offensore. Questa misura se non adottata tempestivamente rischia di non produrre i risultati sperati a causa dalla fuga di capitali che tale Stato può porre in essere durante la lunga fase delle procedure di regolamento.

un'eventuale frattura delle relazioni interstatali, prevenendo l'aggravarsi della controversia. [30]

Ciò posto, riprendendo l'astratto *iter* giuridico di risoluzione della controversia italo-brasiliana, il quale muove pur sempre dalla (supposta) violazione del Trattato bilaterale di estradizione da parte del Brasile, occorre domandarsi per quali motivi l'Italia abbia deciso di non adottare particolari contromisure in seguito alla mancata consegna di Cesare Battisti.

In questo senso, ci sembra che lo strumento più adatto al caso di specie sarebbe proprio la ritorsione perché (a differenza della rappresaglia che è solitamente riferita ad attacchi di natura armata) non consiste in una violazione di una norma internazionale, ma in un comportamento inimichevole, come ad esempio la rottura dei rapporti diplomatici.

In effetti, tra gli allora rappresentanti del governo, come già riportato, vi fu chi, come l'ex ministro leghista Calderoli, chiese di far scattare misure di ritorsione, proponendo di disertare i mondiali di calcio del 2014 come segno di protesta lanciato ai brasiliani, o chi, come la Mussolini, suggerì di non acquistare i prodotti "made in Brazil", o chi, infine, lanciò l'idea di boicottare il turismo italiano nello Stato sudamericano.

Il nostro Paese, invece, pare finora essersi limitato a richiamare temporaneamente il proprio ambasciatore a Brasilia Michele Valensise per consultazioni sulla vicenda; tale ritorsione diplomatica (che nel linguaggio paludato della diplomazia è il segnale di un grave stato di crisi prossimo alla rottura delle relazioni ufficiali) fu adottata dal ministro degli Esteri Franco Frattini nel dicembre 2010 dopo la diffusione del parere dell'Avvocatura di Stato brasiliana contrario all'estradizione dell'ex terrorista. [31]

Peraltro, nel luglio 2011 (cioè appena dopo la definitiva pronuncia del Supremo Tribunal Federal di non estradare Battisti e la dura reazione dell'Italia) si assistette a una stretta del Brasile sul turismo italiano; l'Itamaraty, ossia il Ministero de-

[30] M. TALLARICO, "*La soluzione pacifica delle controversie*", Rivista Giuridica internazionale, 2010, p. 10 e ss.

[31] Redazione online, "Estradizione di Battisti, no del Brasile; l'Italia richiama l'ambasciatore" , Il Corriere, 27 gennaio 2009

gli Esteri, emise una circolare con cui stabilì un limite improrogabile di 90 giorni per la permanenza nel Paese latino-americano dei turisti italiani, contro i 180 riservati ai turisti del resto d'Europa e del mondo (e, per di più, senza la possibilità di rinnovarla per ulteriori tre mesi, come invece avviene per i turisti di altri Paesi). Il governo italiano chiese alle autorità brasiliane di far luce sulla nuova misura ma queste ultime negarono ogni collegamento tra essa e le tensioni fra Roma e Brasilia seguite alla mancata consegna di Battisti, sostenendo di aver semplicemente voluto irrigidire la "reciprocità", applicando ai cittadini italiani le stesse restrizioni che i cittadini brasiliani si trovano a subire sul nostro territorio.

Prima di (riflettere sull') adire o meno la Corte internazionale di giustizia (tramite il regolamento giudiziario del 1954 o secondo il cd. "*forum prorogatum*") per il formale riconoscimento della violazione del Trattato del 1989, l'Italia avrebbe potuto attuare anche ulteriori azioni di ritorsione (peraltro invocate dalla maggior parte dell'opinione pubblica italiana), come il ritiro immediato dell'ambasciatore italiano in Brasile o la chiusura immediata dei rapporti bilaterali, e quindi degli scambi culturali, turistici, lavorativi, nonché di import ed export.

Tuttavia, l'Italia, a oggi, non ha adottato nessuna delle suddette misure; e nei due seguenti sotto paragrafi, da un lato, si tenterà, di indagare sui motivi dell'"indolenza" del nostro Paese con un approfondimento sui rapporti commerciali con lo Stato sudamericano, dall'altro, si analizzerà la condotta del governo italiano in un'altra celebre vicenda estradizionale, il cd. "caso Pizzolato", per verificare se si sia trattata di una (celata) ritorsione nei confronti del Brasile.

4.1. Le relazioni economiche tra Italia e Brasile

A oggi l'Italia non ha ancora agito (ed è presumibile che non agirà) per far valere la responsabilità del Brasile per violazione del Trattato estradizionale del 1989, né sul piano giurisdizionale (ossia attraverso la procedura di conciliazione o il regolamento giudiziario), né sul piano delle contromisure previste dal diritto internazionale.

Secondo la presente trattazione, la "non reazione" del nostro Paese alla mancata consegna di Cesare Battisti dimostrerebbe la saggia e ponderata scelta dell'Italia di non aggravare le già provate relazioni diplomatiche con il Brasile (che peraltro legano storicamente e indissolubilmente i due Paesi) ma, soprattutto, di non com-

promettere i veri interessi in gioco, cioè i rapporti commerciali che investono l'asse italo-brasiliano.

Italia e Brasile presentano, infatti, sistemi economici, si potrebbe dire, complementari e una collaborazione bilaterale di ampio respiro che coinvolge svariati settori produttivi.

Tale rapporto privilegiato si è nutrito di una vicinanza culturale che risale all'emigrazione italiana della fine del XIX secolo e del secondo dopoguerra, specialmente nelle regioni sud e sud-est del Brasile (dove si concentra circa il 90% delle imprese italiane); i nostri connazionali trovarono una terra ospitale in cui sviluppare la loro capacità di fare impresa, partecipando allo sviluppo economico locale.

Detto ciò, il seguente paragrafo mira a dare un'idea di quanto sia (e sarà) importante per l'Italia (come anche per il Brasile) la sua posizione economica sul territorio verdeoro; a tal fine, ci si avvarrà dell'ultima edizione del Modello di sviluppo industriale del Sistema Italia in Brasile (2013), rilasciato dal Primo Segretario commerciale dell'Ambasciata italiana a Brasilia Lorenzo Trapassi, il quale, in modo cordiale ed esauriente, ha risposto a ogni interrogativo dell'Autore.

Dal suddetto documento si evince che l'Italia è, dopo la Germania, il secondo partner commerciale europeo del Brasile, nonché l'ottavo a livello mondiale e che negli ultimi sette anni l'interscambio tra i due Paesi è cresciuto circa del 38%.

Mentre le importazioni italiane sul territorio sono cresciute del 3% (4,5 miliardi di dollari nel 2012), le esportazioni italiane in Brasile, invece, hanno registrato una crescita esponenziale dell'85% rispetto al 2007 (6,2 miliardi di dollari nel 2012), concentrandosi prevalentemente su prodotti ad alto valore aggiunto, come macchinari e apparecchiature (37% del totale), autoveicoli e mezzi di trasporto in generale (15%), metalli di base e prodotti chimici (entrambi con circa l'8%). Del resto, negli anni 2007-2012, il saldo della bilancia commerciale con l'Italia è stato favorevole al nostro Paese per un valore tra i 600 milioni e 1,6 miliardi di dollari.

Nel 2012, ad esempio, gli investimenti diretti esteri in Brasile (IDE) hanno raggiunto il valore di 60,5 miliardi di dollari; non a caso, secondo il c.d. "criterio dell'investitore finale", che non considera i capitali transitati tramite Paesi terzi, l'Italia occupa l'ottava posizione con investimenti che si concentrano per oltre il 30% nel settore automobilistico e per un altro 30% nel settore dei servizi e delle telecomunicazioni; solo nel 2012, i flussi di IDE sono cresciuti del 116% rispetto al 2011, passando da 457 a 986 milioni di dollari.

Sulle 2.513 operazioni *cross-border* realizzate nel periodo 2004-2012, l'Italia è responsabile circa del 3 % delle operazioni, rispetto ai dati più rilevanti degli Stati Uniti (35%), della Francia (8%), e della Germania (6%); ciononostante, può notarsi

un incremento del numero delle operazioni in altri settori strategici come energia, telecomunicazioni e automotive.

In Brasile si contano oggi circa 40 Grandi Gruppi italiani (tra i quali Fiat Group, Pirelli, Finmeccanica, Telecom Italia, Azimut Benetti, Techint, Saipem, Enel, Mossi&Ghisolfi, Impregilo, Atlantia, Maire Tecnimont, Maccaferri, Prysmian) ed è presente anche un numero consistente di imprese di piccole e medie dimensioni, diffuse, attraverso le loro filiali produttive e commerciali, su tutto il territorio.

Da un punto di vista di classificazione settoriale, la presenza italiana si concentra nel settore meccanico (23% delle imprese) e in quello automobilistico (16%), ma degno di nota è anche il contributo italiano nel settore dei servizi (7%) come consulenza, turismo, IT, HR, logistica e edilizia. Da non sottovalutare, infine, nemmeno gli investimenti nei settori del cd. "*made in Italy*", come moda, gastronomia e design in generale.

Peraltro, nel novembre 2009, qualche giorno dopo la prima pronuncia (favorevole all'estradizione dell'ex PAC) del Supremo Tribunal Federal, l'Italia avrebbe siglato un accordo commerciale con il Brasile, ossia il cd. Memorandum d'Intesa tra FIESP (Federazione delle Industrie dello Stato di San Paolo) e CONFINDUSTRIA, il quale ha previsto un incremento degli investimenti italiani nel paese sudamericano, tramite una maggiore presenza della Confindustria su quel territorio.

Sulla base di questi eccellenti presupposti esiste tuttavia un potenziale ancora inesplorato e restano tanti spazi a disposizione del tessuto imprenditoriale italiano, e non può non ritenersi che ciò abbia influito in modo decisivo sulla condotta del nostro Paese in merito al caso Battisti. La crescita economica e sociale che ha caratterizzato il Brasile negli ultimi dieci anni, l'export locale, gli investimenti programmati per sostenere e rilanciare la produzione, nonché i piani di ammodernamento infrastrutturale varati dall'Amministrazione Rousseff sono opportunità che l'Italia ha scelto di non mettere a repentaglio affinché le nostre imprese possano coglierle nel medio-lungo periodo.

4.2. Il caso Pizzolato: ritorsione dell'Italia? L'ipotesi dello "scambio" con il camorrista Scotti

Si è già spiegato che il nostro Paese (avrebbe potuto ma) non ha reagito alla mancata estradizione di Battisti con i mezzi pacifici previsti dal diritto internazionale; tuttavia, ai fini della presente trattazione, si ritiene utile far luce sulla condotta dell'Italia nell'ultima, recentissima, vicenda estradizionale che ha interessato l'asse italo-brasiliano, ossia il cd. "caso Pizzolato", per comprendere se essa abbia rappre-

sentato una (celata) ritorsione a danno del Brasile per la negata consegna dell'ex dei Proletari Armati.

Henrique Pizzolato è nato il 9 settembre del 1952 a Concordia (cittadina con popolazione prevalentemente di discendenza italiana situata nella regione di Santa Catarina) nel sud-est del Brasile ed è in possesso della doppia cittadinanza.

Dopo aver concorso invano per l'elezione ad alcune cariche pubbliche, come quella di governatore dello Stato di Paranà nel 1990 e di vicegovernatore dello stesso Stato nel 1994, fu scelto come responsabile della sicurezza della Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil nel 1988, lasciando l'incarico nel maggio 2002 per occuparsi della gestione finanziaria della campagna per l'elezione dell'allora candidato Luiz Inácio Lula da Silva; una volta eletto quest'ultimo, l'italo-brasiliano divenne direttore dell'ufficio marketing del Banco do Brasil. [32]

Tuttavia, il suo nome viene alla ribalta soltanto nel giugno del 2005, quando rimase implicato in un noto scandalo, il cd. "mensalão", che causò una grave crisi politica nel governo del Brasile guidato dall'allora presidente Lula da Silva.

Il nome "mensalão" (mensile) si riferì ad un corrispettivo mensile di denaro (di circa 12000 dollari) che sarebbe stato corrisposto in maniera occulta a membri della Camera dei rappresentanti del Brasile, affinché venissero votati progetti che stessero particolarmente a cuore all'esecutivo e il PT (Partido dos Trabalhadores), ossia il partito di Lula avrebbe finanziato illegalmente le campagne elettorali del 2002 e del 2003 usando fondi provenienti da depositi bancari privati.

Nell'ambito del suddetto scandalo, Pizzolato, nell'agosto del 2012, fu condannato dal Supremo Tribunal Federal a 12 e 7 mesi per corruzione passiva, peculato e riciclaggio di denaro.

Fuggito dal Brasile e datosi alla latitanza grazie al passaporto del fratello defunto, venne catturato soltanto il 5 febbraio del 2014 a Maranello, in provincia di Modena, dove si nascondeva a casa di un lontano cugino.

Il 28 ottobre 2014, di fronte alla richiesta del governo brasiliano, la Corte di Appello di Bologna negò l'estradizione dell'italo-brasiliano: i giudici motivarono il diniego alla luce della "drammatica" condizione carceraria del Brasile, ritenendo concreto il rischio che il detenuto potesse essere sottoposto a umiliazioni, torture, violenze. [33]

---

[32] F. FOREQUE, "Ministros do SFT duvidam de extradição do Pizzolato, La Folha de São Paulo, 6 febbraio 2014

[33] W. MAIEROVITCH, "*De Battisti a Pizzolato*", Carta Capital, 4 novembre 2014

Come prevedibile, dopo tale pronuncia, la questione di Battisti tornò di prepotenza alla ribalta.

In Brasile si levarono voci di protesta, si parlò di ritorsione dell'Italia, di un'architettata "vendetta machiavellica"; Josias de Souza, esperto giornalista del quotidiano Folha de Sao Paulo commentò il caso Pizzolato con il seguente titolo: "*Chi con Battisti ferisce, con Pizzolato può essere ferito*". Nel nostro Paese, mentre sui giornali i due casi venivano paragonati e l'opinione pubblica invocava uno "scambio" con l'ex terrorista, invece le fonti ufficiali della Farnesina negavano qualsiasi tipo di collegamento fra il caso di Battisti e quello di Pizzolato,

Secondo la nostra opinione, l'Italia avrebbe effettivamente potuto mettere il Brasile alle strette e pretendere, in cambio dell'estradizione di Pizzolato, la restituzione di Battisti. Tuttavia, su ricorso dell'Avvocatura di Stato brasiliana, la Corte di Cassazione, l'11 febbraio 2015, si pronunciò a favore dell'estradizione dell'italo-brasiliano, poi confermata dal nostro Ministro della Giustizia.

Si badi, però, che, in concomitanza del cd. "caso Pizzolato", i due Paesi discutevano dell'estradizione dell'ex braccio destro di Raffaele Cutolo, il "superkiller" Pasquale Scotti.

Considerato tra i più pericolosi esponenti della Nuova Camorra Organizzata e condannato per omicidio volontario e occultamento di cadavere, Scotti veniva catturato nel maggio 2015 a Recife, nel nord-est del Brasile, dopo ben 31 anni di latitanza. Il 21 ottobre 2015, il Supremo Tribunal Federal ne autorizzava formalmente l'estradizione, pur disponendo la commutazione dell'ergastolo (vietato dall'ordinamento brasiliano) in una reclusione di trent'anni, e il 10 marzo 2016 veniva finalmente estradato in Italia ed immediatamente trasferito nel carcere romano di Rebibbia. [34]

Ciò detto, non è da escludere che l'Italia abbia preferito optare per lo "scambio Pizzolato-Scotti" piuttosto che sullo "scambio Pizzolato-Battisti"; e, per spiegare tale scelta, l'unica osservazione che si ritiene di poter fare è strettamente giuridica: nel caso Scotti, infatti, pare che l'Italia non avesse avviato subito la procedura di estradizione e che, quindi, i tempi dettati dal Trattato bilaterale di estradizione del 1989 giocassero a suo sfavore. Tale "impasse giuridica" avrebbe anche potuto rimettere in libertà il super-ricercato camorrista, come tante storie di criminalità finite nei meandri delle giustizie nazionali e cadute in una sorta di "prescrizione", in un

[34] A. CAPEZZUTO, "*Pasquale Scotti estradato in Italia, Henrique Pizzolato in Brasile: è uno scambio?*", Il Fatto Quotidiano, 21 ottobre 2015

pericoloso "limbo" causato dagli interessi e dalle tempistiche d'istituzioni pubbliche e private. [35]

5. Gli sviluppi più recenti della vicenda: il cd. caso "Battisti-*bis*"

Nel febbraio 2015 si è improvvisamente (ed inaspettatamente) riaperto il "capitolo brasiliano" della vicenda Battisti.

Come già ricordato, infatti, in attesa della definizione della sua vicenda estradizionale, l'ex dei Proletari Armati era stato condannato dal Tribunale di Rio de Janeiro a due anni di reclusione per uso di passaporto falso al momento dell'ingresso in Brasile (pena poi sostituita con il servizio alla comunità e il pagamento di una multa).

Ciononostante, una Corte federale brasiliana gli ha recentemente revocato il permesso di soggiorno a suo tempo concessogli dal Supremo Tribunal Federal e dall'ex Presidente Lula; [36] la relativa sentenza del 26 febbraio 2015, descrivendo Battisti come "*un cittadino straniero con una situazione irregolare che, in quanto condannato per crimini nel suo Paese di origine, non ha diritto a rimanere in Brasile*", ha chiesto l'applicazione del procedimento di espulsione (cd. "deportação"), con la motivazione che un cittadino straniero condannato in via definitiva nel proprio paese natale non può ottenere il visto di residenza permanente, ma solo lo *status* di rifugiato (precedentemente ritirato a Battisti dalla pronuncia della Suprema Corte brasiliana nella sessione del 18 novembre 2009). [37]

In questo senso, il Procuratore della Repubblica a Brasilia, Vladimir Aras si è così espresso sul potenziale contrasto tra espulsione ed estradizione: "*La decisione sull'estradizione non si tocca. È vero che il Tribunale federale si pronunciò anni fa a favore dell'estradizione di Battisti, ma è stato l'allora Presidente della Repubblica Lula a negarla. Lula decise che Battisti doveva restare in Brasile e così fu. Oggi non si decide sulla questione dell'estradizione, ma sulla regolarità della situazione di Cesare Battisti come straniero in territorio brasiliano (...) Sappiamo che Cesare Battisti ha una figlia, ma non abbiamo la certezza che sia naturale o acquisita. Se diventasse padre o se solo decidesse di sposare la sua compagna brasiliana, il suo visto automaticamente diventerebbe permanente.*"

[35] M. SCACCHIOLI, "*Brasile: sì a estradizione Scotti, ex camorrista. La denuncia: <<Pizzolato merce di scambio>>*", La Repubblica, 22 ottobre 2015

[36] D. ALFIERI, "*Battisti arrestato: sarà espulso dal Brasile*", Il Giornale, 13 marzo 2015

[37] F. MACEDO, "*Juíza manda deportar Cesare Battisti*", Estadão, 3 marzo 2015

Ed è così che, per la gioia delle autorità italiane e dei parenti delle vittime dei suoi reati, si è profilata l'espulsione di Battisti, verso Stati disposti ad accoglierlo, come il Messico o la Francia, data la non obbligatorietà della consegna dell'espulso al suo Stato d'origine. In questo clima si è così ventilata l'ipotesi di uno scambio Battisti-Pizzolato. [38]

Tuttavia, l'entusiasmo è scemato ben presto: fermato e tratto in arresto dalla polizia brasiliana nella sua casa di Embu das Artes, nello Stato di San Paolo, dove si trovava con la figlia e la compagna, l'ex terrorista è rilasciato dopo poche ore, avendo il Tribunale Regionale Federale accolto il ricorso dei suoi legali e sospeso l'ordine di deportazione, con la motivazione che un giudice federale non può sovvertire una decisione del Tribunale Supremo o del Capo di Stato.

Dal punto di vista giuridico, a ostacolare l'espulsione è stato principalmente lo Statuto dello Straniero in Brasile che all'art. 63 dispone che "*non si procederà a espulsione se questa mette in questione un'estradizione non ammessa dalla legge brasiliana*".

Secondo la dichiarazione del giudice che ha accolto il ricorso "*l'estradizione non fu ammessa da Lula e fu cancellata dallo stesso Supremo Tribunal Federal, ragion per cui l'espulsione eseguita implicherebbe un'estradizione obliqua, risultando perciò contraria alla volontà di Lula e dello stesso Supremo Tribunal*"; ciò significa che Battisti potrebbe essere espulso soltanto qualora l'Alta Corte del Brasile avvii una revisione del giudicato, cosa improbabile sia perché sfavorevole all'imputato, sia, soprattutto, poiché in assenza di nuovi reati attribuiti a quest'ultimo.

Poiché le leggi brasiliane negano il visto lavorativo a chi sia entrato irregolarmente o abbia condanne pendenti, ma non a chi si sia regolarmente sposato, nel giugno 2015 Battisti ha annunciato il matrimonio con la compagna Joice Lima, che è stato convalidato il 12 settembre 2015.[39]

Due giorni dopo, il 14 settembre, la sesta sezione del Tribunale Federale Regionale della Regione di San Paolo ha dichiarato illegittimo il temporaneo arresto di Battisti, giudicando definitivamente irregolari sia la sentenza di revoca del suo visto, sia la richiesta di espulsione.

A questo punto, l'ex PAC, oltre al visto permanente, potrebbe ottenere (trascorso un anno) anche la cittadinanza verdeoro, che, però, potrebbe essergli negata a causa della sua fedina penale.

---

[38] Redazione online, "*Brasile, negato rinnovo del visto Battisti ora rischia l'espulsione*", Il Corriere, 3 marzo 2015

[39] M. GALLO, "*Battisti si sposa per evitare l'espulsione*", Il Tempo, 29 giugno 2015

Oggi Cesare Battisti vive liberamente sul territorio brasiliano insieme alla moglie e alla figlia e si dedica all'attività di scrittore.

6. Conclusioni

Dopo il "no" dell'ex Presidente Lula e la seconda pronuncia del Supremo Tribunal Federal può dirsi definitivamente concluso il capitolo brasiliano in merito all'estradizione di Cesare Battisti. Sono poche, infatti, le speranze che l'attuale Capo di Stato del Brasile Dilma Roussef riveda la decisione del suo predecessore. Nessun effetto positivo hanno sortito le reazioni dell'Italia, che ha espresso profonda amarezza e contrarietà per l'epilogo della vicenda.
Quale sia, invece, il futuro della controversia dal punto di vista internazionale è difficile immaginarlo, viste le scelte di merito che, come si è visto, entrambi i Paesi potrebbero compiere.
In questo senso, l'Italia si è finora mostrata riluttante ad andare oltre la mera via "negoziale", probabilmente per non compromettere i rapporti tra i due Paesi, storicamente uniti da eccellenti relazioni sia diplomatiche sia commerciali.
Alla luce degli ultimi sviluppi e della recente prassi estradizionale sull'asse italo-brasiliano non ci sembra che sussistano le basi per "riaprire" il caso e, in questo senso, il protrarsi del tempo non può che favorire l'ex terrorista il quale, in virtù della protezione garantitagli dal Brasile, riuscirà, forse per sempre, a restare impunito.
Dal presente lavoro, tuttavia, emerge chiaramente come la posizione del Brasile rappresenti un classico esempio di *mala fides* nell'applicazione dei trattati internazionali, per la "manifesta infondatezza" dei motivi addotti a sostegno delle argomentazioni assunte, le quali omettono di considerare e oscurano norme e fatti rilevanti che dimostrano l'illegittimità delle decisioni adottate. E rincresce osservare che ciò accada in una fase di accresciuto sviluppo della "giuridicità" del diritto internazionale, in cui l'affidamento è assurto a elemento essenziale delle relazioni interstatali.
A tal proposito, il caso Battisti è l'emblema negativo di come una mancata cooperazione tra Stati e l'interferenza d'ideologie politiche possano coinvolgere, fino a stravolgerli, anche gli ordinamenti più garantisti dal punto di vista penale.
Nella consapevolezza delle poche *chances* di restituzione del nostro connazionale, in questo lavoro si è provato a dar un'idea non di come l'Italia avrebbe dovuto reagire ma di quale *iter* giuridico avrebbe potuto (e, per certi, aspetti, potrebbe) seguire per far valere la (supposta) responsabilità del Brasile.

Indubbiamente questa soluzione non può che apparire insoddisfacente, attese le legittime aspettative dell'opinione pubblica italiana e, soprattutto, dei parenti delle vittime di Battisti che da anni pretendono invano giustizia; tuttavia, in un ordinamento imperfetto come quello internazionale, il riconoscimento di una violazione potrebbe servire da guida e monito per future decisioni in casi simili da parte delle autorità interne.

E non solo: un accertamento della responsabilità del Brasile per la violazione delle norme internazionali esistenti potrebbe, una volta per tutte, sottrarre il caso Battisti alle polemiche, alle dinamiche politiche e alle controverse analisi storiche, riconducendolo alla sede che gli è propria, quella del diritto.