

# — La “dottrina Mitterand” sull’estradiizione e la svolta francese

## *The “Mitterand doctrine” overturned*

*di Maria Rosaria Donnarumma*

---

**Abstract.** La “dottrina Mitterand” sul diritto d’asilo e l’estradiizione fu enunciata dal presidente francese nel febbraio 1985 ed applicata, secondo un’interpretazione distorta e falsata da pregiudizi ideologici, nei confronti dei terroristi italiani attivi nei c.d. anni di piombo, rifugiatisi in Francia. Emblematico è il caso di Cesare Battisti, condannato in contumacia all’ergastolo, di cui la Francia negò l’estradiizione nel 1991 sulla base di motivazioni fragili, smentite dal suo stesso Consiglio di Stato con la storica decisione del 18 marzo 2005.

Oggi comunque, con l’arresto il 28 aprile di terroristi italiani ancora rifugiati in Francia, arresto deciso direttamente dal presidente Macron, sembrano definitivamente superate precedenti ambiguità interpretative.

Per l’Italia, una volta concluse le procedure francesi di estradiizione, si apre il delicato problema, stante il decorso di più di quaranta anni dalla commissione dei reati, del difficile equilibrio tra funzione punitiva e di prevenzione e funzione rieducativa prioritaria della pena.

“Non si può istituzionalizzare il diritto alla fuga”, ha giustamente sottolineato il presidente della Corte costituzionale. Le condanne vanno dunque eseguite e compete ai giudici valutare nel corso dell’esecuzione, con intelligenza scevra da pregiudizi, il processo rieducativo e, quindi, assumere le relative misure previste dall’ordinamento.

**Abstract.** The “Mitterand doctrine” on the right of asylum and extradition was formulated by the French president in February 1985 and applied, according to a distorted interpretation and false ideological prejudices, towards Italian terrorists active in the so-called “years of lead”, who sought refuge in France.

*A case in point is that of Cesare Battisti, sentenced in absentia to life imprisonment, whose extradition France denied in 1991 on the grounds of weak evidence, disavowed by the French Council of State with the historic decision of March 18, 2005.*

*Today, however, with the arrest on 28 April of Italian terrorists still refugees in France, an arrest decided directly by President Macron, all previous interpretative ambiguities seem definitively overcome.*

*For Italy, once the French extradition procedures are concluded, and given that more than forty years have elapsed since the perpetration of the crimes, the delicate and difficult problem arises of finding a balance between the punitive and preventive function of the penalty and to give priority to the re-educational function.*

*As the President of the Constitutional Court rightly emphasized: "The right to escape cannot be institutionalized". Consequently, the sentences must be carried out and it is up to the judges to evaluate during their execution, with intelligence and without prejudices, the re-education process and, therefore, take the relative measures provided for by the law.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La "dottrina Mitterand". – 3. Il caso *Battisti* e l'applicazione della "dottrina Mitterand" negli anni ottanta/novanta. – 4. Un primo importante superamento. Le decisioni del Consiglio di Stato francese del 18 marzo 2005 e della Corte europea dei diritti dell'uomo del 12 dicembre 2006. – 5. Considerazioni conclusive. Il difficile equilibrio tra funzione punitiva e di prevenzione e funzione rieducativa prioritaria della pena.

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. The "Mitterand doctrine". – 3. The *Battisti* case and the application of the "Mitterand doctrine" in the eighties/nineties. – 4. A first important turning point. The decisions of the French Council of State of March 18, 2005 and of the European Court of Human Rights of December 12, 2006. – 5. Concluding remarks. The difficult balance between the punitive and preventive function of the penalty and the priority re-educational function.

## 1. Introduzione.

Il 28 aprile 2021 è una data che può considerarsi storica nel confronto tra l'Italia e la Francia in tema di estradizione.

La "dottrina Mitterand", che aveva fornito la base per il rifiuto di estradizione di terroristi italiani rifugiatisi in Francia, partendo da un'interpretazione contraddittoria della dottrina stessa e da un'arbitraria valutazione della legalità della normativa vigente in Italia, è ormai definitivamente superata dopo l'arresto in Francia di alcuni ex terroristi<sup>1</sup>.

In effetti, un primo importante superamento si era già avuto nel caso *Battisti* nel 2004, quando, a seguito di una reiterata richiesta italiana di estradizione, la *Chambre de l'instruction* della Corte di appello di Parigi aveva espresso parere favorevole, cui aveva fatto seguito il decreto di estradizione del 23 ottobre 2004, la cui impugnazione da parte

---

<sup>1</sup> Il *blitz* concerneva una lista di dieci terroristi, di cui sette arrestati, mentre altri due, sottrattisi alla cattura, si sono costituiti il giorno successivo. Resta latitante Maurizio Di Marzio, ex membro dell'ala militarista delle Brigate rosse, ma per la cui condanna scatta il 10 maggio la prescrizione.

del Battisti era stata respinta dal *Conseil d'État* con decisione del 18 marzo 2005, nonché dalla Corte europea dei diritti dell'uomo il 12 dicembre 2006.

Riteniamo interessante soffermarci su questa disputa più che trentennale tra Italia e Francia, perché esemplificativa di un'interpretazione distorta del diritto e della cooperazione giudiziaria internazionale, ove falsata da pregiudizi ideologici.

## 2. La "dottrina Mitterand".

La c.d. dottrina Mitterand sul diritto d'asilo e l'estradizione fu enunciata dal presidente francese in un discorso al *Palais des sports* di Rennes il 1° febbraio 1985 e ulteriormente sviluppata, con riferimento ai rifugiati italiani, in un incontro con l'allora presidente del Consiglio dei ministri italiano, Bettino Craxi, il 22 febbraio 1985<sup>2</sup>.

Nel discorso del 1° febbraio François Mitterand, dopo aver ribadito il rispetto da parte francese del diritto di asilo, inteso quale contratto tra il beneficiario e la Francia, afferma testualmente che egli «si rifiuta di considerare *a priori* come terroristi attivi e pericolosi degli uomini venuti [in Francia], in particolare dall'Italia, molto prima che egli assumesse le responsabilità» presidenziali, uomini aggregatisi nella periferia parigina, forse pentiti del tutto o in parte, tra i quali vi sono «senza dubbio una trentina di terroristi attivi e implacabili», ma non controllabili perché clandestini. Indi il Mitterand conclude assicurando la solidarietà della Francia ai *partners* europei nel rispetto dei principi di diritto, onde il rifiuto di «*toute protection directe ou indirecte pour le terrorisme actif, réel, sanglant*»<sup>3</sup>.

Nel successivo incontro con Bettino Craxi e relativa conferenza stampa congiunta del 22 febbraio, il Mitterand tiene a sottolineare la differenza tra i principi, condivisi «senza alcun compromesso» dalla Francia nella lotta al terrorismo e ai crimini di sangue, e la loro applicazione non semplice, soprattutto perché il terrorismo è «per definizione clandestino».

Sul caso specifico, concernente i circa trecento rifugiati italiani residenti da molto tempo in Francia, «che hanno in modo evidente rotto con il terrorismo» e «si sono inseriti nella società francese», egli ribadisce, in risposta ad alcune azioni legali nei confronti della Francia, che «non saranno estradati», «salvo prova – che non è stata fornita – di un coinvolgimento diretto in crimini di sangue».

Ovviamente – conclude testualmente – «nel caso di un dossier seriamente motivato che dimostri che dei crimini di sangue sono stati commessi o che alcuni [dei rifugiati], sfuggendo alla sorveglianza, continuano a svolgere attività terroristiche, essi saranno estradati o, secondo l'entità del crimine, espulsi».

Queste le dichiarazioni di principio, che però, nell'applicazione pratica, come vedremo, non sempre hanno ricevuto un'interpretazione rigorosa ed asettica, e ciò senza

---

<sup>2</sup> Cfr. Institut François Mitterand, [La France, l'Italie face à la question des extraditions](#).

<sup>3</sup> Rifiuto di «qualunque protezione diretta o indiretta al terrorismo attivo, responsabile di crimini di sangue».

possibilità di appellarsi al motivo dirimente, invocato dal Mitterand, della clandestinità. Emblematico è il caso *Battisti*.

### 3. Il caso *Battisti* e l'applicazione della "dottrina Mitterand" negli anni ottanta/novanta.

Cesare Battisti è stato un terrorista italiano attivo, quale membro della organizzazione eversiva "Proletari armati per il comunismo", nei c.d. anni di piombo della storia italiana, cioè in quella stagione del secolo scorso snodantesi dalla fine del 1969 e per tutti gli anni settanta, caratterizzata da attentati e stragi posti in essere da gruppi eversivi di destra e di sinistra.

Condannato in contumacia all'ergastolo<sup>4</sup>, il Battisti inizia la sua latitanza, durata ben trentasette anni<sup>5</sup> tra Francia, Messico, Brasile e Bolivia, nell'ottobre 1981, evadendo dal carcere di Frosinone e fuggendo a Parigi, ove vive per circa un anno da clandestino e ove ritorna nel 1990, dopo un soggiorno in Messico, e risiede fino all'agosto 2004.

Il 29 maggio 1991, a seguito di una richiesta di estradizione presentata l'8 gennaio 1991 dall'Italia ai sensi della Convenzione europea di estradizione del 18 dicembre 1957, di cui entrambi i paesi sono parti, la *Chambre d'accusation* della Corte di appello di Parigi esprime parere sfavorevole, eccependo che la richiesta di estradizione è basata su tre mandati d'arresto, emessi nel 1982 e nel 1983<sup>6</sup>, laddove nel frattempo sono intervenute delle sentenze di condanna. La Francia rifiuta l'extradizione.

La posizione francese si basava sostanzialmente su un'interpretazione distorta della dottrina Mitterand, che escludeva espressamente dal diniego di estradizione il terrorismo «*actif, réel, sanglant*», crimine per cui il Battisti era stato arrestato e poi condannato, se anche in contumacia, dai giudici italiani, nonché partiva da una valutazione arbitrariamente negativa del livello di legalità della normativa italiana sull'equo processo.

Per il profilo della condanna in contumacia, è da sottolineare che il Battisti non aveva visto in nulla menomato il suo diritto alla difesa nei processi a carico, che egli aveva seguito costantemente, se anche da latitante per una sua consapevole scelta, e per i quali aveva designato personalmente gli avvocati.

Circa il profilo della normativa penale più stringente adottata dall'Italia nei c.d. anni di piombo<sup>7</sup>, essa non aveva pregiudicato il diritto a un equo processo, come vedremo

---

<sup>4</sup> Per quattro omicidi, con sentenza della Corte d'assise di Milano del 13 dicembre 1988, confermata dalla Corte d'assise d'appello di Milano il 16 febbraio 1990 e resa definitiva, per tre omicidi, con sentenza della Corte di cassazione dell'8 aprile 1991, mentre per il quarto omicidio la Corte d'assise d'appello di Milano, su rinvio, confermava la complicità con sentenza del 31 marzo 1993.

<sup>5</sup> Latitanza finita il 13 gennaio 2019 con il rientro in Italia dopo l'arresto in Bolivia, ultima tappa della sua fuga per sottrarsi all'extradizione, concessa finalmente dal Brasile dopo anni di stallo e di polemiche.

<sup>6</sup> Emessi precisamente il 3 giugno 1982, il 17 maggio 1983 e il 13 ottobre 1983.

<sup>7</sup> In particolare, la c.d. legge Reale n. 152 del 22 maggio 1975 a tutela dell'ordine pubblico, la c.d. legge Cossiga n. 15 del 6 febbraio 1980 su misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico, la c.d. legge sui pentiti n. 304 del 29 maggio 1982 su misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale.

affermato nelle decisioni del Consiglio di Stato francese del 2005 e della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2006, che ci accingiamo ad esaminare.

#### 4. Un primo importante superamento. Le decisioni del Consiglio di Stato francese del 18 marzo 2005 e della Corte europea dei diritti dell'uomo del 12 dicembre 2006.

A seguito di una rinnovata richiesta di estradizione, presentata il 3 gennaio 2003 dal governo italiano, la *Chambre de l'instruction* della Corte d'appello di Parigi esprime parere favorevole all'estradizione il 30 giugno 2004, decisione impugnata dal Battisti con ricorso alla Corte di cassazione, che a sua volta rigetta il ricorso il 13 ottobre 2004<sup>8</sup>. Segue il decreto del 23 ottobre 2004, con cui la Francia accorda l'estradizione. Contro tale decreto, per il suo annullamento, il Battisti ricorre al Consiglio di Stato francese, che si pronuncia il 18 marzo 2005<sup>9</sup>.

Innanzitutto il giudice adito esamina la «*légalité externe*» (competenza, forma, procedura) della richiesta italiana di estradizione, per rispondere all'eccezione del ricorrente contestante l'osservanza delle disposizioni pertinenti della Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957. Al riguardo il Consiglio di Stato rileva che sia l'articolo 12, par. 2, sull'inoltro dell'originale o di una copia autentica della sentenza di condanna o del mandato d'arresto, corredati dall'esposizione esauriente dei fatti e del diritto applicabile, sia l'articolo 23 sulla lingua di redazione dei documenti, sono stati rigorosamente rispettati dalle autorità italiane, onde il rigetto dell'eccezione.

Passando poi all'esame della «*légalité interne*» (contenuto, motivi, fine) il giudice innanzi tutto contesta che l'estradizione sia stata chiesta per fini politici, come sostenuto dal ricorrente, in quanto trattasi incontestabilmente di una richiesta finalizzata alla repressione di reati di diritto comune.

Circa la dottrina Mitterand, ugualmente invocata dal ricorrente, il giudice ricorda che è espressamente esclusa la commissione di «*crimini di sangue*», quale è il caso dei reati imputati al Battisti.

L'aver ottenuto da parte del ricorrente diversi permessi di soggiorno, nonché parere favorevole alla naturalizzazione, «*ne sauraient, en tout état de cause, lui conférer un droit acquis à ne pas être extradé*»<sup>10</sup>, onde l'ininfluenza sul processo in corso.

Sull'altro punto invocato della condanna in contumacia, il giudice rileva che, secondo i principi dell'ordine pubblico francese, nonché delle convenzioni internazionali firmate dalla Francia in materia penale, il diritto a un nuovo processo in presenza è escluso laddove il condannato rinunci in modo inequivoco a comparire al processo e a difendersi in presenza. Tale è il caso del ricorrente, che è evaso dal carcere nell'ottobre 1981 e ha

---

<sup>8</sup> Nel frattempo, in agosto, il Battisti lascia la Francia e fugge in Brasile, dove resta fino al 2018, per poi riparare in Bolivia dopo la revoca del permesso di soggiorno e l'ordine di estradizione dell'allora presidente del Brasile Michel Temer.

<sup>9</sup> Cfr. *Conseil d'État, Assemblée*, n. 273714, 18 mars 2005.

<sup>10</sup> «Non possono, in ogni caso, conferirgli un diritto acquisito a non essere estradato».

scelto la latitanza, nonché, informato sui processi in corso, ha designato personalmente i suoi avvocati, destinatari di tutti gli atti di ciascuna procedura. Di qui l'infondatezza delle eccezioni opposte dal ricorrente, secondo cui il decreto di estradizione sarebbe stato adottato in violazione dell'ordine pubblico francese, dell'articolo 6, par. 1, della Convenzione EDU sul diritto a un equo processo, delle riserve del governo francese sull'articolo 1 della Convenzione europea di estradizione, dell'articolo 14 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

Il Consiglio di Stato conclude quindi per il rigetto del ricorso.

Come è evidente, trattasi di una decisione importantissima, che ribalta, alla luce di un esame approfondito di tutti i profili di diritto, l'indirizzo assunto dalla Francia nei due decenni precedenti, indirizzo condannato indirettamente anche dalla decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 12 dicembre 2006<sup>11</sup>, che dichiara irricevibile il ricorso del Battisti contro la Francia.

Il ricorso alla Corte europea era fondato essenzialmente sul diritto a un equo processo di cui all'articolo 6, par. 1, della Convenzione EDU, che il ricorrente assumeva violato nei suoi confronti, in quanto giudicato in contumacia, senza la possibilità di essere informato adeguatamente sulle accuse a lui mosse, né avere l'opportunità di presentare una valida difesa. Egli aggiungeva che la latitanza non poteva privarlo del diritto ad essere giudicato in presenza, diritto cui egli non intendeva rinunciare.

La Corte osserva che né la lettera né lo spirito dell'articolo 6 della Convenzione impediscono a una persona di rinunciare consapevolmente, in forma espressa o tacita<sup>12</sup>, al diritto di partecipare alle udienze di un processo a suo carico, purché, secondo la giurisprudenza della Corte, la rinuncia risulti in modo inequivocabile e sia assortita da un minimo di garanzie corrispondenti alla gravità del caso<sup>13</sup>, non si scontri con alcuno interesse pubblico rilevante<sup>14</sup>, nonché emerga che l'interessato poteva ragionevolmente prevedere le conseguenze della sua scelta<sup>15</sup>.

Applicando una tale interpretazione al caso di specie, la Corte constata che in tutte le procedure pendenti a suo carico il ricorrente è stato informato delle accuse a lui mosse, per difendersi dalle quali ha personalmente nominato e confermato i suoi avvocati, né peraltro egli ha allegato, nel presente ricorso, prove di eventuali difficoltà incontrate nella preparazione della difesa con gli avvocati<sup>16</sup>.

Alla luce di quanto precede la Corte ritiene del tutto legittima la conclusione delle autorità giudiziarie italiane, nonché delle autorità francesi autorizzanti l'estradizione, nel

---

<sup>11</sup> Cfr. *Cour européenne des droits de l'homme, Deuxième section, Battisti c. France*, n° 28796/05, 12 décembre 2006.

<sup>12</sup> Cfr. *Cour européenne des droits de l'homme, Kwiatkowska c. Italie*, n. 52868/99, 30 novembre 2000; *Sejdovic c. Italie* [GC], n° 56581/00, 1<sup>er</sup> mars 2006, § 86; *Hermi c. Italie* [GC], n. 18114/02, 18 octobre 2006, § 73.

<sup>13</sup> Cfr. *Cour européenne des droits de l'homme, Poitrimol c. France*, n. 14032/88, 23 novembre 1993, § 31.

<sup>14</sup> Cfr. *Cour européenne des droits de l'homme, Sejdovic c. Italie*, cit., § 86; *Håkansson et Sturesson c. Suède*, n. 11855/85, 21 février 1990, § 66.

<sup>15</sup> Cfr. *Cour européenne des droits de l'homme, Jones c. Royaume-Uni*, n. 30900/02, 9 septembre 2003.

<sup>16</sup> Cfr. *Cour européenne des droits de l'homme, Hermi c. Italie*, cit., §§ 96-97.

senso di una inequivoca rinuncia del ricorrente a partecipare in presenza ai processi a suo carico.

La Corte richiama, infine, la decisione del Consiglio di Stato francese del 18 marzo 2005, di cui esalta la compiutezza di esame, e conclude per l'infondatezza del ricorso ai sensi dell'articolo 35, par. 3, della Convenzione, onde la dichiarazione, all'unanimità, della sua irricevibilità.

## **5. Considerazioni conclusive. Il difficile equilibrio tra funzione punitiva e di prevenzione e funzione rieducativa prioritaria della pena.**

Ci sono voluti più di quindici anni dalla storica decisione del Consiglio di Stato del 2005 perché la Francia superasse le ultime barriere ideologiche e ordinasse l'arresto di dieci terroristi italiani, responsabili di crimini di sangue e ancora rifugiati in territorio francese.

Iniziano, quindi, le procedure di estradizione che, come abbiamo visto nel caso *Battisti*, sono lunghe e complesse.

La decisione per l'arresto, presa direttamente dal presidente francese Emmanuel Macron, dopo peraltro una video-conferenza sul tema della cooperazione giudiziaria dell'8 aprile scorso tra i ministri della giustizia dei due paesi, «si colloca strettamente – ha tenuto a precisare l'Eliseo – nella logica della “dottrina Mitterand” di accordare l'asilo agli ex brigatisti, eccetto ai responsabili di reati di sangue»<sup>17</sup>.

Una tale e così netta presa di posizione segna il definitivo superamento di precedenti ambiguità interpretative.

Per l'Italia, dopo l'auspicabile conclusione in senso positivo delle procedure di estradizione, si apre il delicato problema, stante il decorso di più di quaranta anni dalla commissione dei reati, del difficile equilibrio tra funzione punitiva e di prevenzione della pena e funzione rieducativa prioritaria ai sensi dell'articolo 27, comma 3, della Costituzione.

Se, come ha affermato il figlio di una delle vittime degli “anni di piombo” (Calabresi) «non [si] riesce a provare soddisfazione nel vedere una persona vecchia e malata in carcere dopo così tanto tempo», d'altra parte, come ha giustamente sottolineato il presidente della Corte costituzionale, Giancarlo Coraggio, nella conferenza stampa del 13 maggio 2021 sull'attività della Corte:

«Non si può istituzionalizzare il diritto alla fuga e di sottrarsi alla pena, irrogata in un processo giusto e condotto da giudici indipendenti. Questi signori devono essere soggetti ai principi della nostra Costituzione che non è ispirata alla vendetta, ma alla rieducazione»<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Le suddette dichiarazioni sono riportate da diversi giornali. Cfr., ad. es., *Il Sole 24 ore*, 29 aprile 2021.

<sup>18</sup> Cfr. Corte costituzionale, Rassegna stampa del 14 maggio 2021, p. 43.

Le condanne vanno dunque eseguite e compete ai giudici valutare nel corso dell'esecuzione, con intelligenza scevra da pregiudizi, il processo rieducativo e, quindi, assumere le relative misure previste dall'ordinamento.