

"Dall'estradizione al mandato d'arresto europeo. Profili
della cooperazione giudiziaria in materia penale".

Di Carmen Maraviglia,

INDICE

CAPITOLO I

Il terzo pilastro dell'Unione Europea: la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale

- 1.1 Gli sviluppi della cooperazione dal Trattato di Maastricht al
Trattato di Amsterdam.....Pag. 6
- 1.2 “Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia”: l’ambizioso
obiettivo del Trattato di Amsterdam: l’art 29.....Pag.15
- 1.3 *Segue.* Verso la creazione di un diritto penale
europeo.....Pag. 24
- 1.4 *Segue.* Il Corpus Iuris 2000: una questione aperta.....Pag. 31
- 1.5 Il terzo pilastro dopo l’11 settembre 2001.....Pag. 37

CAPITOLO II

La cooperazione giudiziaria: la disciplina dell'extradizione in ambito europeo

- 2.1 La Convenzione Europea di estradizione del 1957...Pag. 42
 - 2.1.1 I Protocolli addizionali del 1975 e del 1978.....Pag. 65
- 2.2 L'extradizione nella Convenzione di Schengen..... Pag. 75
- 2.3 Gli sviluppi della disciplina estradizionale: la Convenzione di Bruxelles 1995 e la Convenzione di Dublino 1996. Premessa.....Pag. 83
- 2.4 La Convenzione relativa alla procedura semplificata di estradizione, sottoscritta a Bruxelles il 10 Marzo 1995.....Pag. 89
- 2.5 La Convenzione relativa all'extradizione, sottoscritta a Dublino il 27 settembre 1996.....Pag. 95
- 2.6 Trattati bilaterali
 - 2.6.1 Trattato bilaterale tra la Repubblica Italiana e il Regno di Spagna per il perseguimento di gravi reati attraverso il superamento dell'extradizione in uno spazio di giustizia comune del 28 novembre 2000.....Pag. 105
 - 2.6.2 Accordo sull'extradizione tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America del 25 giugno 2003..... Pag. 112

CAPITOLO III

Le nuove frontiere della cooperazione giudiziaria in materia penale

3.1 La decisione quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002: il mandato di arresto europeo.....Pag. 121

CAPITOLO IV

Cooperazione giudiziaria in materia penale e tutela dei diritti dell'uomo: una duplice prospettiva

4.1 La tutela dei diritti umani come possibile limite all'attuazione di forme di cooperazione giudiziaria tra gli Stati in materia penale. Il caso Soering. Il caso Burns.....Pag. 147

4.2 Individuazione di obblighi positivi degli Stati in materia penale: inadempimento e possibili riflessi sugli strumenti della cooperazione.....Pag. 165

4.2.1 La rilevanza dell'inadempimento agli obblighi positivi sul
meccanismo dell'extradizione.....Pag. 173

CAPITOLO V

Conclusioni..... Pag. 182

BIBLIOGRAFIA.....Pag. 186

DOCUMENTAZIONE.....Pag. 209

CAPITOLO I

IL TERZO PILASTRO DELL'UNIONE EUROPEA: LA COOPERAZIONE DI POLIZIA E GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE

1.1 GLI SVILUPPI DELLA COOPERAZIONE DAL TRATTATO DI MAASTRICHT AL TRATTATO DI AMSTERDAM

Nel quadro delle problematiche inerenti gli sviluppi dell'Unione Europea la nascita e l'intensificarsi di forme di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri hanno vissuto una vicenda singolare, probabilmente legata alle difficoltà ed alle peculiari implicazioni politiche sottese a tale forma di collaborazione. È stato, infatti, e continua ad essere questo il settore in cui, più di tutti, gli Stati non sono riusciti ancora ad affrancarsi del tutto da logiche particolaristiche; sicché, pur non potendosi disconoscere l'evoluzione che la tematica ha conosciuto, nel quadro di quella

che Riz ha chiamato l'Europa "dei piccoli passi"¹, non si può nondimeno lamentare l'esigenza di un ulteriore salto di qualità nella disciplina.

In verità la cooperazione tra gli Stati nei settori di polizia, giudiziario, dell'immigrazione e del diritto d'asilo affonda le proprie origini nell'attività intrapresa dal Consiglio d'Europa, che ha svolto un ruolo motore in materia, e da alcuni Stati membri², che, già tra gli anni Sessanta e gli anni Settanta, conclusero alcuni accordi bilaterali in materia³; si trattava, tuttavia di forme di collaborazione che si svolgevano certamente al di fuori della struttura comunitaria, attraverso il ricorso agli strumenti tipici del diritto internazionale, cioè alla cooperazione intergovernativa svolta principalmente mediante convenzioni, ed escludendo ogni ruolo delle istituzioni europee. Allo strumento pattizio si affianca, peraltro, a partire dal 1975 l'attività svolta da alcuni gruppi di lavoro, in particolare dal gruppo TREVI,

¹ Roland Riz *Unificazione europea e presidi penalistici*, in Convegno di Studi "La giustizia penale italiana nella prospettiva internazionale" a cura del Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale, 2000, 87 ss.

² Maria Luisa Tufano *La cooperazione giudiziaria penale e gli sviluppi del "terzo pilastro" del Trattato sull'Unione Europea*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2001, 1029 ss.

³ Si ricordano nell'ambito del Benelux il Trattato di estradizione e di assistenza reciproca (1962), il Trattato sull'esecuzione delle sentenze penali (1968), il Trattato sul trasferimento dei procedimenti penali (1974).

composto da funzionari dei servizi competenti di ciascuno Stato membro, inizialmente incaricato di occuparsi solo di specifiche questioni.

L'Atto Unico Europeo sembrò, inizialmente, segnare una svolta in materia⁴: la prospettazione della libera circolazione delle persone come elemento costitutivo del mercato unico comportò la necessità di adottare norme di compensazione, che supplissero al deficit di sicurezza ad essa connesso. Ma gli Stati non erano ancora pronti ad inserire tale forma di cooperazione in ambito comunitario, sicché l'unico risultato ottenuto fu l'istituzionalizzazione di una cooperazione diplomatica tra gli Stati nel titolo III, fuori dal quadro comunitario. Gli strumenti utilizzati continuano ad essere quelli tipicamente internazionalistici, quali convenzioni, risoluzioni e raccomandazioni.⁵

Prima di Maastricht, quindi l'analisi del settore della cooperazione penale mostra un'Europa fortemente frammentata; conseguenza questa dell'adozione di strumenti rispetto ai quali

⁴ Ignazia Satta *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e i rapporti con i Paesi Terzi*, in *Le relazioni internazionali dell'Unione Europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, a cura di G. Bonvicini e G. Tosato, Torino, 2003, 233 ss.

⁵ Lorenzo Salazar *Gli sviluppi nel campo della cooperazione giudiziaria nel quadro del terzo pilastro del trattato sull'Unione Europea*, in *Documenti Giustizia*, 1995, 1511 ss.

gli Stati mantenevano una forte capacità di individualizzazione, attraverso i meccanismi della ratifica e della riserva.

Ad incrementare la complessità di un panorama già variamente articolato interviene la stipulazione nel 1985 dell'Accordo di Schengen, originariamente coinvolgente solo alcuni Stati membri (Francia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo): l'abolizione dei controlli alle frontiere tra gli Stati ai fini della libera circolazione riproponeva con vigore il problema della sicurezza e della prevenzione e repressione della criminalità, rispetto al quale gli strumenti della cooperazione intergovernativa apparivano certo inadeguati per la lentezza delle procedure e la disomogeneità dei risultati cui pervenivano. Malgrado l'abolizione della frontiere fisiche e commerciali continuavano a sussistere frontiere giuridiche, sostanziali e procedurali⁶.

Nell'articolato quadro di rapporti realizzatosi in materia di cooperazione penale, anche in conseguenza dell'Accordo di Schengen, si inseriscono i lavori della Conferenza Intergovernativa del 1991-1992; nel settore Giustizia ed Affari Interni due soluzioni si fronteggiavano: l'opzione comunitaria,

⁶ Maria Luisa Tufano *La cooperazione giudiziaria penale e gli sviluppi del "terzo pilastro" del Trattato sull'Unione Europea*, cit.

caldeggiata dalla Commissione, in ragione dello stretto legame con la libera circolazione delle persone, e l'opzione intergovernativa.

Le forti resistenze statuali impedirono di imboccare la strada della comunitarizzazione, sicché nessuna novità portò sul punto la stipulazione del Trattato di Maastricht del 1992: si mantiene la regola dell'unanimità in seno al Consiglio e gli strumenti restano di tipo intergovernativo (art. K3 TUE), smascherando la volontà degli Stati membri di restare fuori dal sistema comunitario.

Malgrado ciò la novità di Maastricht fu di tipo istituzionale: la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale viene elevata a “terzo pilastro” dell'Unione, ponendo fine alla frammentazione di gruppi ed organismi di concertazione, che, nel quadro di un processo sempre reversibile, aveva caratterizzato la precedente esperienza.

Se con il Trattato di Maastricht affiora, quindi, per la prima volta l'idea di uno “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, le modalità operative prescelte confermano ancora una volta l'ottica campanilistica degli Stati membri, tenaci nel mantenere in pugno

le chiavi della propria sovranità.⁷ Ne viene fuori “un sistema ibrido in cui il metodo intergovernativo coabita con le istituzioni comunitarie, cui sono attribuite competenze più o meno estese”⁸.

In particolare il mantenimento della regola dell’unanimità per l’adozione degli atti mirava a garantire il controllo governativo su di essi, consentendo a ciascuno Stato l’esercizio di un diritto di veto idoneo a paralizzare la volontà politica degli altri. A ciò si aggiunga la considerazione che in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria penale l’iniziativa per l’adozione di un atto era riservata agli Stati membri (art.K6 TUE), mentre il ruolo delle istituzioni comunitarie era limitato ad una sorta di dovere di informazione incombente sulla Presidenza e sulla Commissione nei confronti del Parlamento, le cui opinioni la Presidenza si impegnava a tenere in debito conto. Il Parlamento poteva peraltro rivolgere interrogazioni al Consiglio o raccomandazioni.

Infine, coerente con la logica di salvaguardia delle competenze sovrane dei singoli Stati membri era la marginalizzazione della posizione della Corte di Giustizia, alla quale l’art.K3 TUE

⁷ L’art.K3 TUE prevede che gli Stati membri si informino e consultino reciprocamente, in seno al Consiglio, per coordinare la loro azione. Il Consiglio ha il potere di adottare posizioni comuni ed azioni comuni ed elaborare convenzioni, deliberando all’unanimità.

⁸ Maria Luisa Tufano *La cooperazione giudiziaria penale e gli sviluppi del “terzo pilastro” del Trattato sull’Unione Europea*, cit., 1034

riconosceva una competenza meramente eventuale in ordine all'interpretazione delle disposizioni delle convenzioni elaborate dal Consiglio⁹.

Il fallimento di Maastricht in materia di cooperazione giudiziaria penale fu il corollario del mancato superamento delle logiche nazionalistiche, di cui esemplare manifestazione era l'art.K7 TUE: facendo salva la possibilità per gli Stati membri di ricorrere a forme di cooperazione rafforzata, si istituzionalizza un "Europa a due velocità"¹⁰, il cui primo esempio furono proprio gli Accordi di Schengen.

Maastricht mostrava quindi la complessità della problematica relativa alla creazione dello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia", la vischiosità con considerazioni di stampo prettamente politico e segnava un percorso evolutivo fatto di piccoli passi. Le convenzioni intervenute successivamente in materia riprendono infatti quel tipico approccio minimale,

⁹ Si ricordi, tuttavia, come la Corte di Giustizia con la nota sentenza "sul traffico aeroportuale" del 12 maggio 1998, causa C-170/96, abbia affermato la propria competenza a conoscere degli atti normativi rientranti nell'art.K3 TUE in caso di conflitto con le competenze comunitarie.

¹⁰ Maria Luisa Tufano *La cooperazione giudiziaria penale e gli sviluppi del "terzo pilastro" del Trattato sull'Unione Europea*, cit.

caratterizzandosi per l'assenza di significative innovazioni¹¹; proliferano strumenti di *soft law*¹², quali risultati della ricerca di un difficile equilibrio tra le pressioni politiche e l'esigenza di certezza giuridica.

A ciò si aggiungano i deficit di funzionamento intrinseci al terzo pilastro nella struttura post-Maastricht, particolarmente legati all'opacità dei processi decisionali ed alle difficoltà applicative di testi privi di meccanismi che ne garantiscano l'uniforme applicazione.

Un parziale mutamento delle logiche normative si registra tuttavia a partire dalla metà degli anni Novanta: accanto al superamento della regola dell'unanimità, si colloca l'adozione del "Piano d'azione contro la criminalità organizzata" del 1997 che supera i limiti *ratione materiae* all'intervento di forme di cooperazione, quali prefigurati nel Trattato di Maastricht. Si moltiplicano gli interventi dell'Unione in questo settore¹³, malgrado il ricorso a strumenti comuni in cui il suo ruolo era

¹¹ Si ricordano le Convenzioni di estradizione di Bruxelles (1995) e di Dublino (1996) e la Convenzione di mutua assistenza giudiziaria (1996).

¹² Alessandro Bernardi *Vers une européanisation du droit pénal des affaires? Limit et perspectives d'un ius commune criminale*, in F. Ferrari (cur.), *The Unification of International Commercial Law*, 1998, 201 ss., spec. 239.

¹³ Si ricorda l'Azione comune sull'istituzione di una Rete Giudiziaria Europea (98/428/GAI del 29/6/98), in G.U.C.E. L 191 del 7/7/98 e l'Azione comune sulla buona prassi in materia penale (98/427/GAI del 29/6/98), in G.U.C.E. L 191 del 7/7/98.

suscettibile di rilevanti variazioni. Ma di fronte a tali iniziative l'inesistenza di un contesto di riferimento giuridico soddisfacente determina problemi di sovrapposizione e di armonizzazione. In un clima di insoddisfazione per i risultati ottenuti a Maastricht nel settore della cooperazione penale si aprono i lavori della Conferenza Intergovernativa, alla cui agenda si presenta come uno dei temi centrali al riforma del Titolo VI del Trattato sull'Unione Europea. Si ripropone così l'annosa questione della comunitarizzazione del terzo pilastro, di fronte alla quale gli Stati membri assumono posizioni differenziate che vanno dall'idea di un parziale inserimento della tematica della cooperazione di polizia e giudiziaria penale nel pilastro comunitario, alla forte riluttanza ad ulteriori limitazioni della sfera sovrana a favore delle istituzioni comunitarie. Alla luce di quanto detto emerge con chiarezza il carattere innovativo ed al contempo compromissorio delle soluzioni raggiunte, a conclusione della CIG 1996-1997, con il Trattato di Amsterdam.

1.2 “UNO SPAZIO DI LIBERTA, SICUREZZA E GIUSTIZIA”: L’AMBIZIOSO OBIETTIVO DEL TRATTATO DI AMSTERDAM. L’ART. 29.

Il Trattato di Amsterdam è stato da molti salutato come lo strumento idoneo a dare un nuovo volto a molti aspetti della cooperazione giudiziaria in materia penale; non è mancato infatti chi non abbia sottolineato il salto di qualità realizzato attraverso l’affermazione, contenuta all’art. 29, in apertura al nuovo Titolo VI, per cui la costruzione di uno “*spazio di libertà, sicurezza e giustizia*” diventa obiettivo dell’Unione, nel quadro di una “verticalizzazione” dei rapporti tra autorità appartenenti ad uno stesso spazio¹⁴. Tale enunciazione di principio tradisce certo il velleitario tentativo di dare al terzo pilastro un contenuto più vasto ed ambizioso¹⁵, nella prospettiva di un “dinamismo evolutivo” comunitario volto ad allargare la cooperazione, vuoi sotto il profilo soggettivo (*sub* art. 49 TUE), vuoi sotto il profilo

¹⁴ Nicoletta Parisi (dal testo della relazione tenuta dall’Autrice in occasione della) Giornata di Studi “*Il Corpus Iuris 2000 e il progetto di Costituzione per l’Europa*”, Catania, 26 Aprile 2004

¹⁵ Maria Luisa Tufano *La cooperazione giudiziaria in materia penale e gli sviluppi del “terzo pilastro” del Trattato sull’Unione Europea*, cit.

sostanziale, ma ricorrendo sempre a procedure vicine al metodo diplomatico.

Di fronte alle numerose critiche avanzate alle soluzioni adottate nel settore della cooperazione penale¹⁶ a Maastricht, il Trattato di Amsterdam realizza una contrazione dei contenuti del terzo pilastro, mediante una parziale comunitarizzazione; se da un lato si riorganizza il vasto elenco di materie comprese nel terzo pilastro di Maastricht, attraverso l'inserimento nel primo pilastro dei settori del controllo alle frontiere esterne, asilo, immigrazione e cooperazione giudiziaria in materia civile, dall'altro lato la nuova formulazione dell'art. 29 TUE sembra aprire la strada ad un approccio globale al problema della cooperazione in materia penale, che pure resta affidata al metodo intergovernativo¹⁷. Si

¹⁶ Il Trattato di Maastricht aveva collocato la disciplina della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nel più ampio settore GAI (Giustizia e Affari Interni); scelta criticata in relazione sia all'utilizzo del metodo intergovernativo in materie contigue al "primo pilastro", sia agli strumenti giuridici inadeguati attribuiti al Consiglio, alla scarsità di controllo politico da parte del Parlamento Europeo e dei Parlamenti nazionali ed alla mancanza di controllo giurisdizionale da parte della Corte di Giustizia.

¹⁷ Testo dell'art. 29 TUE: Fatte salve le competenze della Comunità Europea, l'obiettivo che l'Unione si prefigge è fornire ai cittadini un elevato livello di sicurezza in uno spazio di libertà sicurezza e giustizia, sviluppando tra gli Stati un'azione comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e prevenendo e reprimendo il razzismo e la xenofobia.

Tale obiettivo è perseguito prevenendo e reprimendo la criminalità, organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani ed i reati contro i minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode, mediante:

- una più stretta cooperazione tra le forze di polizia, le autorità doganali e le altre autorità competenti degli Stati membri, sia direttamente che tramite l'ufficio europeo di polizia (Europol), a norma degli art. 30 e 32

offre, infatti, agli Stati membri un ventaglio di strumenti non alternativi, ma complementari, quali l'intensificazione della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, attraverso il ricorso a due nuovi organismi di coordinamento, Europol ed Eurojust; il ravvicinamento, ove necessario delle legislazioni penali degli Stati membri. La ridefinizione delle materie oggetto dell'azione comune avviene attraverso il ricorso ad una tecnica redazionale che specifica puntualmente l'oggetto dell'intervento, in armonia con l'esigenza di assicurare gli Stati e le istituzioni comunitarie ed evitando l'imposizione di indiscriminati obblighi di cooperazione in materie per certi aspetti connesse all'esercizio della sovranità statale, per altri intrecciate alle competenze comunitarie.¹⁸ Malgrado ciò, la presa d'atto del permanere di contiguità tra i due piani della cooperazione – quello relativo alle materie comunitarizzate e quello relativo propriamente al terzo pilastro – si traduce nell'inserimento di una c.d. norma-passerella (art. 42 TUE) che consente al Consiglio di deliberare

-
- una più stretta cooperazione tra le autorità giudiziarie e le altre autorità degli Stati membri, anche tramite l'Unità Europea di Cooperazione giudiziaria (Eurojust), a norma degli art. 31 e 32
 - il ravvicinamento, ove necessario, delle normative degli Stati membri in materia penale, a norma dell'art. 31 lett.

In: <http://europa.eu.int/eur-lex/it/treaties/dat/C2002325IT.000501.html>

¹⁸ Fausto Pocar *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea*, Padova, 2001

all'unanimità il trasferimento di una materia dall'ambito della cooperazione intergovernativa a quello dell'attività istituzionale comunitaria.

Ai profili di innovazione contenutistica si affianca poi l'introduzione di nuove categorie di atti giuridici vincolanti nell'ambito del terzo pilastro, quali le decisioni e le decisioni quadro; si tratta di strumenti che rispondono all'esigenza di interventi più incisivi nel settore, determinando il sorgere di obblighi di risultato in capo agli Stati membri ed assumendo natura vincolante, pur essendo privi di efficacia diretta. Resta in vita anche lo strumento convenzionale, espressione tipica del carattere intergovernativo degli interventi; tuttavia il Trattato prevede che, salvo disposizioni contrarie, le Convenzioni, una volta adottate da almeno la metà degli Stati membri, entrino in vigore per detti Stati. Si supera in tal modo l'ingombrante regola dell'unanimità, che ancora nel sistema di Maastricht consentiva a ciascuno Stato di esercitare un veto che ostacolava l'entrata in vigore della convenzione per gli altri.¹⁹

¹⁹ Ignazia Satta *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e i rapporti con i Paesi terzi*, cit.

Amsterdam segna una svolta anche sotto il profilo istituzionale, rimodellando la distribuzione delle competenze tra Stati membri e istituzioni comunitarie, nella prospettiva di un maggiore coinvolgimento di queste nell'attività del terzo pilastro. Se il Trattato di Maastricht, muovendosi su un piano strettamente intergovernativo, aveva marginalizzato fortemente il ruolo sia della Commissione, che del Parlamento Europeo, prevedendo meri doveri di informazione, con il Trattato di Amsterdam si attribuisce al Parlamento una più incisiva funzione consultiva: l'art.39 TUE prevede, infatti, che il Consiglio consulti il Parlamento prima di adottare decisioni e decisioni-quadro e stabilire convenzioni. A ciò si aggiunge il diritto del Parlamento ad essere regolarmente informato dalla presidenza e dalla Commissione sui lavori svolti nei settori del Titolo VI.

Per quanto riguarda il ruolo della Commissione, il Trattato le riconosce potere di iniziativa rispetto a tutte le materie comprese nel terzo pilastro, superando l' "ostracismo"²⁰ del Trattato di Maastricht in relazione alle materie della cooperazione di polizia e giudiziaria penale. Per quanto attiene poi alla conclusione di

²⁰ Ignazia Satta *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e i rapporti con i Paesi terzi*, cit.

convenzioni internazionali, l'art. 24 TUE richiamato dall'art. 38 si limita a prevedere *se del caso* una forma di assistenza della Commissione nei confronti della Presidenza per l'avvio dei negoziati.²¹

Non si può, infine, dimenticare, quale fondamentale conquista del Trattato di Amsterdam, il riconoscimento, ex art. 35 TUE, alla Corte di Giustizia di una competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità ed interpretazione degli atti adottati in base al Titolo VI, nonché sulle relative misure di applicazione.

L'attribuzione di tale competenza rappresenta una novità assoluta, rispetto al silenzio serbato sul punto dal Trattato di Maastricht²²; sembra inoltre che in tal modo il Trattato abbia fatto proprie le conclusioni formulate dalla Corte nella nota sentenza sul traffico aeroportuale, ampliandone però la portata.²³

Pertanto la competenza della Corte di cui all'art. 35 TUE ha carattere facoltativo, essendo subordinata ad espressa accettazione degli Stati membri, da effettuarsi al momento della

²¹ Ignazia Satta *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e i rapporti con i Paesi terzi*, cit.

²² Vedi G.L. Tosato *Atti giuridici vincolanti e competenze della corte comunitaria nell'ambito del "Terzo pilastro"*, in *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna, 338 che osserva quanto grave sarebbe stato altrimenti lo strappo al principio dello stato di diritto, sancito all'art. 6 TUE.

²³ Sentenza 12 maggio 98, causa C-170/96, cit.

firma del Trattato di Amsterdam o in un momento successivo; inoltre rimangono escluse dall'esame pregiudiziale la validità o proporzionalità delle operazioni di polizia o altri servizi per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna.

Sembra quindi che, pur non potendosi disconoscere le novità apportate dal Trattato di Amsterdam sul piano istituzionale nell'ambito del terzo pilastro, vadano parimenti condivise le opinioni di quanti hanno mitigato gli originari entusiasmi, sottolineando la lunga strada da compiere ai fini di una effettiva integrazione delle istituzioni comunitarie nel settore.

Sotto il profilo sostanziale, ha suscitato particolare interesse l'aspetto relativo all'armonizzazione delle legislazioni, che diventa per la prima volta un obiettivo dell'Unione. L'affermazione si segnala per l'adozione di una prospettiva che mira a superare i tradizionali sistemi di cooperazione giudiziaria, caratterizzati da eccessiva lentezza ed incertezza dei risultati ed è in concreto volta a realizzare la libera circolazione delle decisioni

giudiziarie²⁴. La tematica del mutuo riconoscimento aveva, peraltro, già trovato terreno applicativo in altri contesti internazionali; è poi stata riproposta in sede europea, durante i lavori del Consiglio Europeo di Tampere del 1999, che la poneva a fondamento delle forme di cooperazione in campo sia civile che penale²⁵; tali affermazioni di principio hanno aperto la strada al successivo sviluppo di strumenti di intervento, tra i quali merita certo di essere segnalato l'Accordo italo - spagnolo del 2000 relativo all'eliminazione delle formali procedure di estradizione per alcuni gravi reati²⁶, antecedente, peraltro della più recente decisione relativa al mandato di arresto europeo²⁷

In relazione alla tematica del ravvicinamento delle normative, il Trattato di Amsterdam, sulla base degli art. 29, 31, 34, 42 TUE, è idoneo a giustificare iniziative di ravvicinamento che potrebbero segnare il passo allo sviluppo dei progetti volti alla creazione di un diritto penale uniforme dell'Unione Europea.

²⁴ Maria Luisa Tufano *La cooperazione giudiziaria e gli sviluppi del "terzo pilastro" del Trattato sull'Unione europea*, cit.

²⁵ Piuttosto che procedere ad un'armonizzazione globale, si è ritenuto più opportuno continuare a muoversi sulla strada del reciproco riconoscimento dei provvedimenti giudiziari, sulla base del principio di reciproca fiducia tra gli Stati.

²⁶ Trattato tra la Repubblica Italiana ed il Regno di Spagna per il perseguimento di gravi reati attraverso il superamento dell'extradizione in uno spazio di giustizia comune del 28/11/2000, in Documenti Giustizia n. 6, 2000, 1405 ss.

²⁷ Cfr. la Decisione quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002, in G.U.C.E. L 180 del 18/7/2002

Si comprende quindi come la tematica introdotta ad Amsterdam apra nuovi ed importanti interrogativi sulle sorti della cooperazione in materia penale su cui è stata chiamata a confrontarsi la Conferenza Intergovernativa incaricata di approvare il progetto di Costituzione per l'Europa, sulla base della "Dichiarazione di Laeken" del 15 dicembre 2001.

1.3 *Segue.* VERSO LA CREAZIONE DI UN DIRITTO PENALE EUROPEO

La problematica esigenza di definire un modello di diritto penale in grado di superare i particolarismi dei singoli Stati nazionali ha assunto una peculiare dimensione nell'ambito europeo²⁸; sempre più spesso negli ultimi anni si è assistito, nello

²⁸ La problematica relativa alla configurabilità di un diritto penale europeo si inserisce nell'ambito di un più complesso dibattito relativo all' esistenza ed ai limiti di un "diritto internazionale penale".

Nella sua configurazione più risalente, il diritto penale internazionale può qualificarsi come complesso di norme e procedure volte a risolvere situazioni di conflitto tra entità dotate di autonoma giurisdizione in materia penale, di fronte a fattispecie caratterizzate dalla presenza di elementi di estraneità. Ciò in armonia con un sistema, quale affermatosi in seguito alla formazione dei primi Stati nazionali, basato sul fondamentale principio di territorialità nel riparto di giurisdizione tra enti indipendenti e sovrani, con relativa eccezione data dalla pratica dell' estradizione.

In tempi a noi più vicini, lo sviluppo di una più intensa rete di rapporti tra autorità statali e l'emergere di interessi ritenuti particolarmente rilevanti nell'ambito della Comunità internazionale hanno riempito l'espressione "diritto penale internazionale" di nuovi contenuti, ad indicare quell'insieme di strumenti giuridici volti a realizzare, rispetto a tali interessi, un elevato livello di prevenzione, preservazione e ricostituzione. Questo comune sentire degli Stati è stato così trasposto in norme internazionali, che qualificano determinati comportamenti degli individui come penalmente rilevanti, sancendo l'applicazione delle relative sanzioni ad opera degli Stati, mediante azioni collettive, nell'ambito di una cooperazione interstatale, o azioni nazionali. È da dire, tuttavia, che, almeno fino agli anni settanta, tale particolare oggetto del diritto penale internazionale è stato interpretato in modo tendenzialmente restrittivo, limitandolo alla repressione dei c.d. crimini internazionali, secondo l'Accordo di Londra del 1945, istitutivo del Tribunale di Norimberga e la Dichiarazione del Comandante supremo delle Forze alleate del 1946, istitutivo del Tribunale di Tokyo.

Successivamente la dottrina ha riconosciuto l'emergere di ulteriori interessi rilevanti sul piano dell'ordinamento internazionale ed ha tentato così un ampliamento del contenuto del diritto penale internazionale, facendone strumento di tutela non soltanto della pace internazionale e del diritto umanitario durante i conflitti armati, ma anche di fronte ad episodi di terrorismo e di lesione di interessi sociali meritevoli di protezione.

In questo contesto è emersa quindi la necessità di distinguere all'interno della vasta e complessa categoria del "diritto penale internazionale" due rami diversi: il *diritto penale internazionale* propriamente detto, concernente la distribuzione della giurisdizione tra gli Stati di fronte a fattispecie caratterizzate da elementi di estraneità e costituito da norme di

scenario dell'Unione Europea, allo sviluppo di forme di criminalità "transnazionale", di fronte alle quali si è resa opportuna la strutturazione di una collaborazione tra gli Stati, a tutela non soltanto dei loro specifici interessi nazionali, ma anche e soprattutto degli interessi dell'Unione. D'altra parte l'incidenza del diritto comunitario sul piano penalistico tende ad assumere una rilevanza sempre maggiore nel quadro del crescente ampliamento del ruolo dell'Unione sia nel contesto dei rapporti internazionali, che sotto il profilo istituzionalistico, posto l'emergere, accanto ad interessi che potrebbero definirsi

natura interna, seppur considerate ormai principi generali di diritto riconosciuti dalle Nazioni Civili; il *diritto internazionale penale*, costituito prevalentemente da norme internazionali di fonte convenzionale, volte, da un lato a promuovere l'instaurazione di una cooperazione giudiziaria tra gli stati in materia penale e comprendente, per esempio, gli accordi di estradizione, gli accordi di cooperazione relativi al trasferimento dei condannati, la normativa in materia di riconoscimento delle sentenze penali straniere; dall'altro lato, aventi lo scopo di reprimere gravi crimini contro un numero elevato di persone, i quali non rientrano nell'ambito dei diritti nazionali.

Tuttavia l'esistenza de iure condito di un "*diritto internazionale penale*" continua ad essere oggetto di vivaci critiche da parte di studiosi, come Schwarzenberger, i quali, sulla base di una dettagliata analisi della prassi internazionale, giungono alla conclusione che ciò che viene designato come diritto internazionale penale, altro non è che una species del genus diritto penale internazionale o *International criminal law*. Il diritto internazionale, infatti, si limiterebbe a fornire i contenuti al diritto penale nazionale, per evitare che, in mancanza, determinate condotte restino prive di tutela penale. D'altra parte la stessa struttura della Comunità internazionale, in cui manca un'autorità superiore alla quale gli Stati abbiano trasferito l'esercizio della giurisdizione penale, militerebbe contro la possibilità di riconoscere un presunto diritto internazionale penale. Al riguardo infatti le tendenze più attuali sono rivolte alla predisposizione di un sistema congiunto di giudici interni ed internazionali nella repressione dei crimini internazionali ed hanno trovato recente concretizzazione nello Statuto di Roma sulla Corte penale internazionale del 1998.

Vi è poi un ulteriore profilo di critica, proveniente prevalentemente dagli ambienti della dottrina penalistica, per cui l'inesistenza di un diritto internazionale penale troverebbe ragione nell'appartenenza ad un ordinamento, quale quello internazionale, che può imputare obblighi solo in capo agli Stati e non sarebbe dunque possibile ipotizzare precetti di natura penale imposti agli individui da norme internazionali.

propriamente istituzionali, di beni giuridici derivanti dall'attività della Comunità nel suo concreto dispiegarsi.²⁹ Proprio quest'ultima esigenza ha fomentato negli ultimi anni lo sviluppo di un' intenso dibattito tra studiosi intorno alla possibilità di parlare, a tutt'oggi, di un "diritto penale europeo", con riferimento non soltanto ai profili penalistici delle competenze comunitarie, ma soprattutto all'esistenza di un sistema di diritto penale europeo in senso stretto³⁰. Sul punto l'atteggiamento rilevabile in modo pressoché costante negli ambienti della dottrina sia internazionalistica, che soprattutto penalistica si è mostrato tradizionalmente scettico, adducendo, soprattutto in passato, l'esistenza di una serie di ostacoli, anche di natura costituzionale, all'ambita unificazione. Più in particolare si è generalmente affermato che alla configurazione di una competenza comunitaria in materia penale si opporrebbe, in primo luogo, il mancato rispetto del principio di legalità ex art. 25 Cost., che costituendo un elemento fondamentale del nostro

²⁹ Giovanni Grasso e Rosaria Sicurella (a cura di) *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Pubblicazioni del Centro di Diritto Penale Europeo, Catania, 2003, 1 – 194.

³⁰ Occorre ricordare, comunque, come oggi, in mancanza di strumenti sanzionatori penali comunitari, la tutela degli interessi dell'Unione avvenga, oltre che attraverso il ricorso agli strumenti di diritto interno dei singoli Stati, anche mediante la predisposizione di sanzioni amministrative comunitarie. nello svolgimento delle indagini finalizzate all'applicazione di tali sanzioni un ruolo fondamentale svolge l'OLAF.

ordinamento costituzionale (e della maggior parte degli altri Paesi), sarebbe stato recepito nell'ordinamento comunitario.³¹ Esso, affermando che “nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso”, prevede una riserva di legge, ritenuta quasi unanimemente di natura assoluta, in materia penale, che rappresenterebbe una forma di eterolimitazione nei confronti del legislatore ordinario, frenando ogni iniziativa volta ad intaccare la statualità del diritto penale. Sulla base di tale constatazione, il riconoscimento di un potere sanzionatorio penale all'Unione Europea richiederebbe probabilmente una modifica della Costituzione italiana (e, verosimilmente, della maggior parte dei Paesi europei) e la rinuncia al principio di statualità del diritto penale. È da constatare, peraltro, che ulteriori difficoltà sul punto emergono già dalle previsioni del Trattato sull'Unione Europea, in cui manca una disposizione che riconosca esplicitamente agli organi comunitari la capacità di produrre norme penali. In passato, peraltro, si ricollegava tale mancanza ad un “deficit democratico”

³¹ Giovanni Grasso *Prospettive di un diritto penale europeo*, in N. Bartone *Diritto penale europeo: spazio giuridico e rete giudiziaria*, Padova, 2001, 1 - 32
Vedi anche Roland Riz *Unificazione europea e presidi penalistici*, cit.

della struttura istituzionale dell'ordinamento comunitario; ed in relazione a ciò alcuni Autori, tra cui il Riz avevano avanzato anche la proposta di stipulazione di un eventuale specifico Trattato aggiunto che attribuisse al Parlamento Europeo il potere legislativo ad esso mancante³².

Quest'ultima obiezione può, tuttavia, oggi considerarsi superata alla luce dell'art.251 del Trattato CE (nuova numerazione), che pone il Parlamento Europeo in posizione pariordinata rispetto al Consiglio, garantendo una piena partecipazione dello stesso al processo di adozione della normativa comunitaria³³.

Resta ancora oggi, tuttavia, valida l'obiezione secondo cui le attuali previsioni del TUE in materia di potestà sanzionatoria penale dell'Unione non consentirebbero di individuare una effettiva base giuridica, idonea legittimare sul piano normativo la configurabilità di un sistema penale comunitario. Tende infatti a prevalere, soprattutto negli ambienti penalistici, l'opinione

³²Roland Riz *Unificazione europea e presidi penalistici*, cit.

³³ Giovanni Grasso *Verso uno spazio giuridico europeo*, in Convegno di Studi "La giustizia penale italiana nella prospettiva internazionale a cura del Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale, 2000,107 ss.

Vedi anche Giovanni Grasso e Rosaria Sicurella (a cura di) *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, cit.

secondo la quale l'art. 280 TUE, pur nella nuova formulazione scaturita dal Trattato di Amsterdam, affermando l'obbligo per gli Stati membri di assimilare la tutela delle finanze comunitarie a quella dei corrispondenti interessi finanziari nazionali e precisando la necessità che le misure adottate a tutela degli interessi della Comunità siano "dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri", non potrebbe porsi a fondamento di un sistema penale sovranazionale. Tale norma apparirebbe, invece più propriamente indirizzata promuovere iniziative di armonizzazione dei sistemi sanzionatori nazionali, consentendo di superare le difficoltà connesse all'esistenza di notevoli divergenze tra gli Stati membri dell'Unione in punto di previsioni sanzionatorie e di metodi di applicazione della pena.

Dal quadro tracciato emerge quindi come la "questione penale europea", malgrado le importanti conquiste ottenute ad Amsterdam, attraverso la "spazializzazione" della problematica penale, quale espressione del ripensamento del rapporto tra l'Unione, gli Stati membri e i cittadini, sia ancora in fase di elaborazione, lontana da soluzioni definitive.

Credo che, tuttavia, non si possa disconoscere l'importanza, quanto meno momento nell'iter dei lavori volti alla configurazione di un sistema penale comunitario, dei risultati contenuti in proposito nel Progetto di "Costituzione per l'Europa", presentato in occasione del Consiglio europeo di Salonicco (20-21 giugno 2003)³⁴. Del resto appare chiaro come la problematica penalistica sia tra quelle più implicate nel dibattito relativo al processo di integrazione europea; lo sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia esige la definizione di precise linee guida per l'attuazione di una politica criminale europea, che superi la frammentazione dei pilastri comunitari. Sotto questo aspetto credo si possa concordare con coloro i quali hanno ritenuto non irrilevante la circostanza che il Progetto di Costituzione per l'Europa superi la struttura tradizionale, elevando la cooperazione giudiziaria penale a politica dell'Unione e condizionandone la realizzazione alla garanzia del rispetto dei diritti fondamentali, come sanciti nella Carta di Nizza del 2000³⁵.

³⁴ In GUCE C 169 del 18/7/2003.

³⁵ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, Nizza, 7 dicembre 2002, in G.U.C.E. C 364 del 18/7/2000.

1.4 *Segue.* IL CORPUS IURIS 2000: UNA QUESTIONE APERTA

Nell'ambito dell'annosa questione relativa alla configurabilità di un sistema penale comunitario merita di essere ricordato, per la vivacità del dibattito dottrinale suscitato, un progetto elaborato in sede di studio della problematica, denominato "Corpus Iuris". Si tratta di un articolato redatto sulla base di una struttura di tipo codicistico, che, malgrado la settorialità dei contenuti riferiti esclusivamente alla tutela degli interessi finanziari della Comunità, si pone nel panorama scientifico e legislativo come primo nucleo di formazione di un diritto penale dell'Unione Europea³⁶, che Delmas-Marty³⁷ ha definito "la strada dell'unificazione".

Il progetto consta di 35 articoli, dei quali la prima parte (da art. 1 a 17) è dedicata all'individuazione di talune fattispecie penali

³⁶ Vengono in considerazione anche le proposte ed i risultati contenuti nel "Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura europea", del 11/12/2001, in http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/livre_vert/ che tuttavia risente, rispetto al Corpus Iuris, della sua natura di documento di discussione, disponibile all'accettazione di soluzioni compromissorie che in parte sembrerebbero vanificare le novità del Corpus Iuris. Di recente il dibattito è stato nuovamente portato avanti sulla base di studi che prenderanno la forma di Libro Bianco.

³⁷ Mireille Delmas-Marty *Union européenne et droit pénal*, in *Cahiers de droit européen*, 1997, 608 ss.

comunitarie ed alla rielaborazione di istituti di diritto penale generale; la seconda parte dell'articolato si occupa, invece di problematiche di tipo procedurale, intervenendo con significative innovazioni, tra le quali si segnalano per le conseguenze da esse derivate sia sul piano scientifico che delle opzioni normative, la previsione di un Pubblico Ministero Europeo e l'introduzione del nuovo mandato di arresto europeo; quest'ultimo in particolare, sulla base della Decisione quadro 2002 /584/GAI è destinato a sostituire, nei rapporti tra gli Stati membri le formali procedure di estradizione.

Nella consapevolezza della pluralità dei contenuti, delle implicazioni molteplici e potenzialmente inesauribili che l'analisi del progetto è idonea ad innescare, vorrei limitarmi ad un' analisi che sottolinei brevemente il ruolo che tale progetto gioca nel più complesso quadro degli sviluppi di una cooperazione giudiziaria in materia penale, nonché le prospettive de iure condendo che da esso si dipartono. Sul punto appare particolarmente incisiva la ricostruzione operata da Delmas-Marty, nel rapporto finale redatto a conclusione dei lavori condotti dall'Istituto Europeo di

Firenze nel maggio 1999³⁸. L'analisi condotta sul testo del Corpus Juris 2000 (c.d. versione di Firenze) si giova di un approccio di tipo riepilogativo, alla luce di tre interrogativi fondamentali: la necessità, la legittimità e la fattibilità del Corpus Iuris.

Sotto il primo profilo, la necessità del Corpus Juris nasce dall'esigenza di supplire alle inadeguatezze di una cooperazione che si muove su un piano di mera armonizzazione delle normative degli stati membri; lo sviluppo della costruzione europea, se da un lato comporta la capacità dell'Unione di dotarsi di strutture simil-statali, dall'altro determina la necessità di confrontarsi non solo con una criminalità che si sviluppa *in* Europa, ma anche con una criminalità *contro* l'Europa, che richiede l'adozione di regole proprie del diritto comunitario. Sotto questo profilo gli strumenti della cooperazione "orizzontale", quali convenzioni bilaterali e multilaterali, mostrano i propri limiti, per i numerosi ostacoli, anche politici cui vanno incontro; basti pensare alla molteplicità di strumenti

³⁸Mireille Delmas-Marty *Necessità, legittimità e fattibilità del Corpus Juris*, in Giovanni Grasso e Rosaria Sicurella (a cura di) *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, cit., 208 – 348.

Vedi anche Mireille Delmas-Marty *Il Corpus Juris delle norme penali per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, in *Questione Giustizia* n.1, 2000

convenzionali che operano in spazi geografici diversi e rispetto ad interlocutori non sempre coincidenti. Un'ulteriore difficoltà è data dalle “lacune della cooperazione verticale”³⁹, che associa gli agenti della Commissione alle investigazioni, posto che lo statuto degli agenti nella procedura penale nazionale varia da un Paese all'altro, da uno strumento all'altro. A queste si affiancano ulteriori problematiche, tutte complessivamente connesse alla frammentarietà di tutela che, malgrado i tentativi di armonizzazione, si determina.

Ne consegue come l'unificazione delle fattispecie penali rappresenti un momento *necessario* nell'iter di sviluppo della cooperazione in materia penale.

Per quanto attiene ai profili di legittimità del Corpus Juris, la nuova versione del progetto sembrerebbe aver superato i tradizionali timori di vedere sacrificati i principi della democrazia e dello stato di diritto a vantaggio di una più efficace protezione degli interessi finanziari europei. Si inseriscono, infatti, accanto ai classici principi di legalità, di personalità della responsabilità, di proporzionalità della pena e di garanzia

³⁹ Mireille Delmas-Marty *Il Corpus Juris delle norme penali per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, cit.

giudiziaria per le limitazioni di libertà personale, due “nuovi” principi: il principio di territorialità europea, che punta al cuore della creazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia; ed il principio del contraddittorio nel processo.

Significative nel quadro dell’intero sistema del Corpus Juris appaiono anche le previsioni relative all’istituzione di una Procura Europea, di cui si precisano le garanzie di indipendenza ed imparzialità⁴⁰; nonché la proposta di creare una “Camera preliminare europea”, competente per il controllo delle procedure e la decisione di rinvio a giudizio.

Anche la questione relativa all’individuazione di una base giuridica che possa legittimare l’adozione di questo progetto nel quadro istituzionale europeo si rivela suscettibile di una pluralità di soluzioni, tutte ruotanti attorno alle previsioni ed ai limiti dell’art. 280 TUE.

Detto ciò, il quesito relativo alla fattibilità del Corpus Juris comporta la necessità di verificare l’impatto del progetto sui diritti nazionali. Sul punto le proposte formulate, partendo

⁴⁰ L’importanza dell’inserimento di tali previsioni è stata sottolineata da Vito Monetti, Sostituto Procuratore Generale della Corte di Cassazione in occasione della Giornata di Studi “*Il Corpus Juris 2000 e il progetto di “Costituzione per l’Europa”*” tenutosi a Catania il 26 aprile 2004.

dall'analisi delle constatate incompatibilità di alcuni punti dell'articolato con i diritti interni degli Stati, mirano a migliorare il rapporto "esterno" del Corpus, talora introducendo precisazioni terminologiche che tengano conto della diversità dei contesti giuridico-culturali con cui esso si scontra; talaltra completando aspetti delle problematiche che richiedono precisazioni. Ciò nella consapevolezza dell'incidenza di tali fattori sulle possibilità di adesione da parte degli Stati ad un progetto certo avanguardistico rispetto alle attuali frontiere della cooperazione.

Si comprende quindi come gli sviluppi del terzo pilastro siano intrinsecamente legati alle sorti del Corpus Juris, nella misura in cui questo progetto è idoneo ad aprire le porte a scenari ancora inediti della cooperazione.

1.5 IL TERZO PILASTRO DOPO L'11 SETTEMBRE

2001

Dal quadro dell'analisi svolta in merito agli sviluppi che la questione relativa alla cooperazione giudiziaria in materia penale ha vissuto da Maastricht ad Amsterdam, ciò che emerge, al di là delle effettive conquiste sul campo o delle mere petizioni di principio, è certamente la forza detonatrice ad essi sottesa. La scelta del metodo di intervento appare fondamentale, quale indice di maturazione di una nuova consapevolezza all'interno dell'Unione: la necessità di affrancarsi da una prospettiva funzionalistica di stampo squisitamente mercantile, spingendosi verso nuove prospettive, che investono *in toto* la stessa identità europea.

È evidente quindi come la significatività di questo dibattito non risieda tanto nella novità dei risultati conseguibili a breve termine, quanto piuttosto negli stravolgimenti che nel lungo periodo interesseranno il futuro dell'Unione. E ciò soprattutto nell'attuale contingenza storico-politica, in cui l'esigenza di un

ripensamento dell'intervento penale a livello comunitario si presenta con particolare vigore.

In effetti il dibattito politico e scientifico soffre in parte del carattere emergenziale della problematica, che per molti aspetti ostacola una piena maturazione delle scelte. La costruzione dello *spazio di libertà, sicurezza e giustizia* ha infatti subito una notevole accelerazione in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001 alle Torri Gemelle di New York e a Washington, che hanno costretto l'Unione ad affrontare un imprevisto "test di capacità internazionale"⁴¹. Nei giorni immediatamente successivi, infatti il Consiglio (Giustizia e Affari Interni) si è riunito per prevedere le misure necessarie a conservare un elevato livello di sicurezza nell'Unione e combattere il terrorismo. Si trattava di strumenti volti a velocizzare il processo di creazione dello *spazio di libertà, sicurezza e giustizia* sul piano interno ed a promuovere la cooperazione dell'Unione sul piano delle relazioni esterne con i suoi partners internazionali, in particolare gli Stati Uniti. Fu anche elaborata in quei giorni la proposta di adottare, tra gli Stati

⁴¹ Ignazia Satta *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e i rapporti con i Paesi terzi*, cit.

membri il c.d. mandato di arresto europeo, di cui si dirà più avanti.

In campo internazionale, il 20 settembre 2001 gli Stati Uniti e l'Unione Europea hanno adottato una dichiarazione congiunta, in cui si afferma da entrambi il preciso impegno a collaborare insieme nell'ambito di una più ampia coalizione, nella lotta contro il terrorismo internazionale, rafforzando, tra le altre misure, la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale⁴²

Il 19 ottobre 2001, poi, il Consiglio Europeo di Ghent dichiarava formalmente la propria determinazione a combattere il terrorismo “sotto tutte le forme e ovunque nel mondo”, menzionando espressamente l'impegno dell'Unione in iniziative di carattere reciproco con gli Stati Uniti, consistenti nell'agevolazione dell'assistenza giudiziaria reciproca⁴³ tra le competenti autorità degli Stati Uniti e degli Stati membri, nell'extradizione in materia di terrorismo, in conformità alla

⁴² Per le conclusioni del Consiglio (Giustizia e Affari Interni) del 20 settembre 2001 vedi «<http://www.europa.eu.int>». Per la dichiarazione congiunta Unione Europea – Stati Uniti vedi Bulletin UE 9-2001, in <http://www.europa.eu.int/abc/doc/off/bull/fr/>

⁴³ Sul punto ci si limita a ricordare, facendo riserva di trattarne in modo più ampio in seguito, la Decisione del Consiglio del 6 giugno 2003 relativa alla firma degli accordi tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti d'America sull'extradizione e sulla mutua assistenza giudiziaria in materia penale 2003/516/CE.

norme costituzionali degli Stati membri e nell'intensificazione degli sforzi comuni in materia di non proliferazione e di controllo all'esportazione per gli armamenti, le armi chimiche, batteriologiche e nucleari che potrebbero essere utilizzate a fini terroristici.

Ciò che di significativo emerge è, al di là di tutto, il riconoscimento dell'Unione come interlocutore politico di fronte a Stati terzi, sebbene i singoli Stati membri abbiano poi continuato a mantenere accordi bilaterali. In tal modo si è certamente realizzato un salto sul piano dei rapporti internazionali, che inciderà nel futuro sviluppo del ruolo e dell'identità dell'Europa.

CAPITOLO II

LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA: LA DISCIPLINA DELL'ESTRADIZIONE IN AMBITO EUROPEO

2.1 LA CONVENZIONE EUROPEA DI ESTRADIZIONE DEL 1957

Nel quadro degli sviluppi che la problematica della cooperazione giudiziaria ha conosciuto, di fronte ad una realtà, emersa negli ultimi anni, in cui la transnazionalità del crimine tende ad acquisire forme stabili e devastanti, la ricerca di nuovi approcci ha portato ad una valorizzazione anche di istituti tradizionali e collaudati da tempo. L'extradizione, in particolare, mostra il profilarsi di prospettive applicative inedite⁴⁴ nei rapporti internazionali con cui occorrerà confrontarsi e lo scenario europeo, sotto questo aspetto, si presenta come un punto di vista privilegiato, nella misura in cui la novità delle procedure si s'inscrive in un più vasto obiettivo di creazione di uno spazio giudiziario e di una politica criminale comune.

L'extradizione è stata infatti concordemente definita come lo strumento tipico di cooperazione internazionale in materia penale, consistente nel procedimento attraverso cui uno Stato

⁴⁴ La decisione quadro sul mandato di arresto europeo 2002/584/GAI - di cui più avanti si dirà - è peculiare espressione di una nuova logica dei rapporti di cooperazione tra gli Stati, che mira a superare i tradizionali ostacoli politici che hanno segnato nel tempo il ricorso allo strumento dell'extradizione.

consegna ad un altro Stato una persona, rifugiatasi nel suo territorio, contro la quale sia stato iniziato un procedimento penale o sia stata emanata una sentenza penale di condanna definitiva, per la quale debba essere eseguita una misura restrittiva della libertà personale⁴⁵. In ambito europeo un ruolo fondamentale nella costruzione di una disciplina estradizionale, che superasse la frammentazione politico-giuridica dei singoli Stati, è stato giocato dalla Convenzione europea di estradizione, elaborata in seno al Consiglio d'Europa e sottoscritta a Parigi il 13 dicembre 1957⁴⁶, a ragione definita come “il primo vero tentativo di regolare la materia fra gli Stati europei a mezzo di un accordo che ne toccasse tutti gli aspetti”⁴⁷.

Un tentativo riuscito, che ha segnato, nell'evoluzione della problematica estradizionale, un percorso indirizzato nella prospettiva dell'intergovernatività; sicché, se gli orientamenti più recenti della cooperazione giudiziaria in materia penale sembrano guardare, per essa, ad un futuro di integrazione comunitaria, le

⁴⁵ Giulio Catelani *I rapporti internazionali in materia penale: estradizione, rogatorie, effetti delle sentenze penali straniere*, Milano, 1995, 221-289

⁴⁶ Il testo della convenzione si legge in Maria Riccarda Marchetti *La Convenzione europea di estradizione*, Milano, 1990, 1ss.

⁴⁷ Antonio Tizzano *La convenzione europea di estradizione*, in *Annuario di diritto internazionale*, 1965, 205 ss.

difficoltà politiche che ancora ostacolano tali sviluppi potrebbero suggerire, quanto meno nel breve periodo, di proseguire su binari di tipo internazionalistico, attraverso il ricorso a strumenti di tipo convenzionale, rispetto ai quali la Convenzione europea si ponga come punto di riferimento fondamentale.

Di fronte all'estrema eterogeneità dei Trattati bilaterali, la stipulazione della Convenzione europea mirava a gettare le basi per la costruzione di un sistema giuridico di collaborazione internazionale suscettibile di condurre, attraverso l'enunciazione di principi comuni, ad una certa uniformità di trattamento, anche di carattere giurisdizionale, quanto meno nel limitato campo dell'extradizione.⁴⁸

Emerge peraltro la velata compromissoria delle soluzioni, dettata dall'aderenza degli Stati a logiche particolaristiche: l'art. 6, nel disciplinare l' "extradizione dei nazionali", consente infatti a ciascuna Parte Contraente la facoltà di rifiutare l'extradizione dei propri cittadini; d'altra parte ciascuno Stato potrà, al momento della firma o del deposito del proprio strumento di ratifica "definire, per quanto la riguarda, il termine 'cittadini' nel

⁴⁸Giulio Catelani *I rapporti internazionali in materia penale*, cit.

senso della presente Convenzione”⁴⁹. Emerge con tutta chiarezza come tale previsione costituisca il portato di una tradizione, più politica che giuridica, che individuava nell’amministrazione della giustizia una delle manifestazioni della sovranità dello Stato; affermazione completata sul piano giuridico con la considerazione per cui il cittadino non potrebbe essere distolto da proprio giudice precostituito per legge. In realtà il giudice naturale non è il giudice dello Stato cui appartiene per cittadinanza l’imputato, bensì quello del luogo del commesso reato; simili argomentazioni svelano piuttosto malcelate preoccupazioni di tipo prettamente politico-istituzionale, che per molti aspetti ancora oggi frenano l’azione comune nel settore penale. Il principio di sovranità, d’altra parte non appare giuridicamente utilizzabile per sottrarre il cittadino alla giurisdizione di uno Stato estero, posto che tanto il codice penale, quanto la Costituzione⁵⁰ consentono l’extradizione del cittadino, subordinandola esclusivamente all’esistenza di espressa previsione sul punto in convenzioni internazionali. Malgrado ciò

⁴⁹ Art. 6 Convenzione, in Maria Riccarda Marchetti *La Convenzione europea di estradizione*, cit.

⁵⁰ Si veda sul punto l’art. 26 Cost.

è questo un terreno fragile per lo sviluppo della cooperazione interstatale, in relazione al quale anche in dottrina si è manifestata la tendenza verso compromissori equilibri⁵¹; sotto questo aspetto la soluzione adottata dalla convenzione, nella misura in cui non prende esplicita posizione, ma rimette alle Parti, in forma di mera facoltà, la scelta relativa all'estradiabilità dei cittadini, fa del suo punto debole un elemento di forza, rivelando un'intrinseca razionalità e lungimiranza rispetto al proprio obiettivo di allargamento dell'area della cooperazione interstatale.

Il secondo comma dello stesso art. 6 prevede poi che “ se la Parte richiesta non proceda all'estradiizione del proprio cittadino essa dovrà, su domanda della Parte richiedente, sottoporre la questione alle autorità competenti onde consentire l'instaurazione, se del caso, di procedimenti giudiziari”. Si è generalmente letto in tale affermazione la riproposizione di un principio tipico della pratica internazionale: l' “aut dedere aut iudicare” di groziana memoria. Il nostro ordinamento interno

⁵¹ Shearer in *Extradition in international law* ha prospettato quale possibile soluzione la limitazione dell'estradiizione dei cittadini alla fase del giudizio, rimettendo poi l'esecuzione della sanzione alla competenza dello Stato di origine.

contiene una disciplina più specifica all'art. 9 c. p. che indica puntualmente tutte le possibili ipotesi di procedibilità in Italia nei confronti di un cittadino che abbia commesso delitti all'estero per i quali non sia stata concessa l'estradizione. La Corte di Cassazione ha peraltro sottolineato la rilevanza di tale previsione nel quadro della disciplina convenzionale⁵², quasi a farne la "Grundnorm" idonea a conferire ad essa fondamento di validità⁵³.

L'esigenza sottesa di calibrare i moduli della collaborazione tra gli Stati alle rivendicazioni di poteri sovrani emerge in qualche misura anche dalla disciplina contenuta agli art. 7, 8 e 9 della Convenzione, in materia di territorialità della giurisdizione. L'art. 7, in particolare, relativamente al luogo di perpetrazione del reato, dispone che lo Stato richiesto potrà rifiutare l'estradizione, qualora il fatto addebitato alla persona sia stato commesso in tutto o in parte sul proprio territorio⁵⁴. Per i reati commessi poi

⁵² Cassazione Penale Sez. VI 9 agosto 1968, ric. Obrovnik, in Cass. Pen. Mass. Annot., 1969, p. 115 n. 1683.

⁵³ Mario Pisani *La Convenzione europea di estradizione, in Consiglio Superiore della Magistratura Estradizione e spazio giuridico europeo. Incontro di studio e documentazione per i magistrati svoltosi a Siracusa in cooperazione con l'Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali*, 10 – 14 dicembre 1979, 56-80

⁵⁴ Giulio Catelani *I rapporti internazionali in materia penale*, cit. Vedi anche Maria Riccarda Marchetti *La Convenzione europea di estradizione*, cit.

fuori dal territorio della Parte richiedente l'extradizione potrà essere rifiutata solo nell'ipotesi in cui la legislazione dello Stato richiesto non autorizzi il perseguimento di un reato commesso fuori dal proprio territorio o non consenta l'extradizione per il reato oggetto della domanda. In relazione a tale disposizione basti ricordare le dichiarazioni formulate, al momento del deposito dello strumento di ratifica, da Austria e Svizzera, in cui si prevede il rifiuto dell'extradizione di una persona per un reato che non rientri nella giurisdizione dei rispettivi Stati, salvo l'ipotesi in cui essa non debba essere concessa per altro reato a questo connesso non rientrante nella giurisdizione dello Stato richiesto; ciò nella misura in cui sia necessario “ nell'interesse della scoperta della verità” o sia “opportuno per ragioni inerenti alla determinazione della pena o all'esecuzione di questa”⁵⁵. Diversamente il Lussemburgo ed i Paesi Bassi hanno subordinato la concessione dell'extradizione al principio di reciprocità, consentendola solo nel caso in cui la legislazione dello Stato richiedente per la medesima ipotesi preveda l'instaurazione di un

⁵⁵ Dal testo della dichiarazione formulata dall' Austria nello strumento di ratifica depositato il 21 maggio 1969, in M. Pisani – F. Mosconi *Codice delle convenzioni di estradizione e di assistenza giudiziaria in materia penale*, Milano, 1996

procedimento penale. Maggiore rilievo, tuttavia, presentano, quanto meno in relazione alle problematiche di principio innescate, le norme contenute agli art. 7 e 8⁵⁶ in cui viene disciplinata la litispendenza internazionale, nonché all'art. 9⁵⁷ che codifica il principio del *ne bis in idem*. Il collegamento tra le disposizioni emerge in tutta evidenza, posto il ruolo di salvaguardia delle competenze giurisdizionali dello Stato richiesto che complessivamente esse assolvono.

In particolare l'inserimento della previsione relativa alla regola del *ne bis in idem* attribuisce un valore aggiunto al testo convenzionale, di indubbia novità in relazione allo stato dei rapporti di cooperazione in materia penale esistenti all'epoca della stipulazione della convenzione, evidenziando da un lato

⁵⁶ Art. 7: "La parte richiesta potrà rifiutare di estradare la persona reclamata per un reato che, secondo la propria legislazione, è stato commesso in tutto o in parte sul proprio territorio o in luogo assimilato al proprio territorio.

Qualora il reato che giustifica la domanda di estradizione sia stato commesso fuori dal territorio della Parte richiedente, l'extradizione potrà essere rifiutata solo nel caso in cui la legislazione della Parte richiesta non autorizzi il perseguimento di un reato della stessa indole commesso fuori dal suo territorio o non consenta l'extradizione per il reato oggetto della domanda".

Art. 8 : "Una parte richiesta potrà rifiutare l'extradizione di una persona reclamata se costei è oggetto d parte sua di procedimenti penali per il fatto od i fatti per i quali l'extradizione è domandata".

In Maria Riccarda Marchetti *La convenzione europea di estradizione*, cit.

⁵⁷ Art. 9: "L'extradizione non sarà accordata quando la persona richiesta è stata giudicata in forma definitiva dalle autorità competenti della Parte richiesta, per il fatto od i fatti per i quali l'extradizione è domandata. L'extradizione potrà essere rifiutata se le autorità competenti della parte richiesta hanno deciso di non instaurare procedimenti o di porre fine ai procedimenti penali che esse hanno instaurato per il medesimo od i medesimi fatti".

In Maria Riccarda Marchetti *La convenzione europea di estradizione*, cit.

un'avanguardistica sensibilità alle esigenze di lotta comune alla criminalità; dall'altro lato, segnando la strada allo sviluppo di una prassi convenzionale in tal senso⁵⁸. L'enunciazione del principio del *ne bis in idem* si è pertanto configurata non solo quale norma espressiva di alta civiltà giuridica, ma soprattutto, per quanto rileva in questa sede, quale strumento di promozione del ravvicinamento delle legislazioni penali tra i vari Stati, ai fini di un rafforzamento dei vincoli alla cooperazione nel quadro del metodo intergovernativo.

Il principio si trova peraltro correlato, nella Convenzione, con quello di territorialità della giurisdizione penale, in virtù del quale nelle ipotesi di giurisdizione concorrente fra Stato richiedente e Stato richiesto prevalga il primo; qualche Autore⁵⁹ ha, tuttavia, sul punto lamentato il mancato inserimento di una previsione analoga a quella contenuta all'art. 6 par. 2 che attribuisse un obbligo alle autorità dello Stato richiesto di instaurare, sia pure su istanza dello Stato richiedente

⁵⁸ Sulla scia della previsione contenuta nella Convenzione europea di estradizione sono state successivamente stipulate numerose convenzioni internazionali che hanno ulteriormente ampliato la disciplina; si ricordano, tra tutte, la Convenzione dell'Aja sulla validità dei giudizi repressivi 1970; la Convenzione di Strasburgo sulla trasmissione delle procedure repressive 1972; la Convenzione di Strasburgo sul trasferimento delle persone condannate 1983.

⁵⁹ Giulio Catelani *I rapporti internazionali in materia penale*, cit.

l'estradizione, un procedimento penale relativo al fatto contestato; ciò al fine di evitare che il rifiuto dell'estradizione possa risolversi in una sostanziale impunità del soggetto, come potrebbe verificarsi, ad esempio, nell'ipotesi in cui l'attività necessaria per il riciclaggio di denaro proveniente da sequestri di persona venga eseguita all'estero mediante operazioni finanziarie, che pur di modesta entità, siano tuttavia rilevanti ai fini della prova del reato commesso dagli imputati principali.

Gli art. 8 e 9 disciplinano più da vicino l'applicazione del *ne bis in idem* in relazione a tre differenti ipotesi: la litispendenza internazionale, che si verifica qualora vi sia contemporanea pendenza di due procedimenti penali nello Stato richiesto ed in quello richiedente; l'ipotesi di esistenza di una condanna definitiva per il medesimo fatto pronunciata nello Stato richiesto; ed infine l'eventuale decisione dello Stato richiesto di non instaurare o concludere il procedimento penale in relazione al fatto contestato. In relazione ad esse la Convenzione prevede in via generale la prevalenza del foro dello Stato richiesto; anche in questo caso tuttavia qualche Autore⁶⁰ ha avanzato alcune

⁶⁰Giulio Catelani *I rapporti internazionali in materia penale*, cit

perplessità sulla legittimità di simile soluzione, in particolare con riferimento all'ultima ipotesi di rinuncia all'esercizio della giurisdizione penale, posto che non si giustificerebbe in tal caso il rifiuto dell'estradizione. Sicché verrebbe letta in tal senso anche la riserva formulata dall'Austria al citato art. 9, in base alla quale il Governo dichiarava che avrebbe accordato l'estradizione, qualora la persona richiesta fosse stata assolta per la sola mancanza di un potere di giurisdizione da parte dell'Austria, o per la stessa ragione non fosse stato instaurato o concluso alcun procedimento penale.

La disciplina del *ne bis in idem* e della litispendenza internazionale è stata poi ulteriormente integrata con il Protocollo addizionale di Strasburgo 1975, il quale ha disposto l'efficacia preclusiva all'estradizione della sentenza definitiva emessa per il medesimo fatto da uno Stato terzo che sia parte della Convenzione, purché l'imputato sia stato assolto ovvero, se condannato, abbia scontato la pena o questa si sia comunque estinta a seguito di un provvedimento di clemenza, o ancora l'affermazione di colpevolezza non sia stata seguita da sanzione; l'estradizione potrà tuttavia essere accordata qualora il fatto che

ha dato luogo al giudizio sia stato commesso contro un persona, un'istituzione o un ente pubblico nello Stato richiedente; qualora l'imputato fosse un pubblico ufficiale; infine qualora il fatto che ha dato luogo al giudizio sia stato commesso in tutto o in parte nel territorio dello Stato richiesto o in luogo a questo assimilato. Si fanno comunque salve le disposizioni più favorevoli contenute nelle legislazioni nazionali in materia di *ne bis in idem*⁶¹.

Nell'ambito della disciplina convenzionale dell'extradizione assume poi peculiare rilievo, per le implicazioni di tipo internazionalistico e non soltanto processual-penalistico ad essa sottese, la codificazione del principio di specialità contenuta all'art. 14⁶². L'affermazione non costituisce una novità della

⁶¹Il testo delle disposizioni è contenuto al Titolo II art. 2 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione, in Maria Riccarda Marchetti *La convenzione europea di estradizione*, cit

⁶² Art. 14: La persona estradata non sarà perseguita, giudicata, arrestata in vista dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza, né sottoposta a qualsiasi altra restrizione della sua libertà personale, per un qualsiasi fatto anteriore alla consegna, diverso da quello che ha dato luogo all'extradizione, salvo che nei casi seguenti:

- a) quando la Parte che l' ha estradata vi acconsenta. In tale caso si dovrà presentare una domanda corredata dai documenti prescritti dall'art. 12 e da un processo verbale giudiziario contenente le dichiarazioni dell'extradato. Tale consenso verrà concesso quando il reato per il quale è richiesto comporta di per sé l'obbligo dell'extradizione in virtù della presente Convenzione;
- b) allorché, avendo avuto la possibilità di farlo, la persona estradata non abbia lasciato, entro i 45 giorni successivi al suo rilascio definitivo, il territorio della Parte alla quale è stata consegnata oppure se vi abbia fatto ritorno dopo averlo lasciato.

Tuttavia la Parte richiedente potrà prendere le misure necessarie in vista di un eventuale allontanamento (renvoi) dal territorio, sia di una interruzione della prescrizione in conformità con la propria legislazione, ivi compreso il ricorso ad un procedimento contumaciale.

materia, sicché, sotto questo aspetto, la Convenzione si limita a riprendere un'idea generalmente accettata per cui la persona estradata non potrà essere sottoposta a procedimento penale o arrestata in vista dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza per fatti anteriori alla consegna e diversi da quello per il quale l'extradizione è stata concessa. A questa regola tuttavia lo stesso testo convenzionale affianca due ipotesi a carattere eccezionale e derogatorio della disciplina generale, quali il consenso dello Stato richiesto ovvero il consenso dell'interessato, quest'ultimo manifestato anche per fatti concludenti; in tali ipotesi pertanto i poteri giurisdizionali dello Stato richiedente potranno ritenersi estesi anche a fatti diversi da quelli che motivarono la domanda di estradizione. Questa precisazione consente di intendere la reale portata politica che di fatto, sul piano più squisitamente internazionalistico, il principio sottende. Se da un lato infatti tale previsione realizza una garanzia processuale per l'estradata, dall'altro essa costituisce una condizione che limita la giurisdizione e di conseguenza il potere

Allorquando la qualificazione data al fatto incriminato venga modificata nel corso del procedimento, la persona estradata non sarà perseguita o giudicata che nella misura in cui gli elementi costitutivi del reato, così nuovamente qualificato, consentano l'extradizione.

sovrano dello Stato richiedente, garantendo lo Stato richiesto circa la correttezza del procedimento conseguente all'extradizione. Si tratterebbe sostanzialmente di un ostacolo alla consumazione di una frode internazionale, consistente nel fatto che lo Stato reclamante mentre richiede la consegna di un individuo per un reato, in realtà intende perseguirlo per altro reato o semplicemente acquisirne la materiale disponibilità fisica per sottoporlo a persecuzione politica o a trattamenti inumani.⁶³ Malgrado ciò, non si può, nondimeno, non constatare come sul piano dell'applicazione pratica il principio finisca per mostrarsi inidoneo a fornire adeguate garanzie tanto al soggetto estradato, quanto, ancor più, nei rapporti tra gli Stati, posto che intervenuta la consegna dell'individuo reclamato, lo Stato richiesto non ha a disposizione strumenti coercitivi per ottenere dallo Stato reclamante l'osservanza dell'obbligo assunto. Peraltro è anche vero che spesso, data l'inapplicabilità del principio di specialità al provvedimento di espulsione, questo finisce per costituire, attraverso vari accorgimenti, uno strumento di attuazione di

⁶³Giulio Catelani *I rapporti internazionali in materia penale*, cit

un'estradizione senza i limiti derivanti dalla natura stessa dell'istituto.

Sotto questo profilo il principio di specialità si pone, nel quadro della disciplina convenzionale, quale cartina di tornasole dello stato di sviluppo dei rapporti di cooperazione tra gli Stati all'epoca di stipulazione della Convenzione. L'idea di fondo che sembra potersi scorgere tra le righe è infatti quella di un'Europa in cui, come in precedenza notato, ciascuno Stato stenta a liberarsi dall'ottica campanilistica ed in cui le resistenze ad eventuali "limitazioni della sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni" si mostrano particolarmente rigide. Anche la previsione per cui il principio non opera nella misura in cui intervenga il consenso dello Stato richiesto mostra la complessa vischiosità politica di una scelta che si preferisce lasciare ai singoli Governi. Si conferma così l'opzione intergovernativa che si dall'inizio, come si è cercato di mostrare, caratterizza l'intero impianto della Convenzione.

Nell'analizzare peraltro il principio di specialità in chiave più spiccatamente processual-penalistica non si può fare a meno di

sottolinearne la differente formulazione di cui all'art. 699 c.p.p., ove si prevede semplicemente che “ la concessione dell'extradizione, l'estensione dell'extradizione già concessa e la riestradizione sono sempre subordinate alla condizione che, per un fatto anteriore alla consegna diverso da quello per il quale l'extradizione è stata concessa o estesa ovvero da quello per il quale la riestradizione è stata concessa, l'estradata *non venga sottoposto a restrizione della libertà personale in esecuzione di una pena o misura di sicurezza né assoggettato ad altra misura restrittiva della libertà personale né consegnato da altro Stato*”. Emerge infatti con chiarezza come in questi termini la limitazione posta dall'applicazione del principio in questione operi esclusivamente con riferimento all'adozione di provvedimenti restrittivi della libertà personale dell'estradata, laddove, invece, l'art. 14 della Convenzione, affermando che “*la persona estradata non sarà perseguita, giudicata, arrestata [...] né sottoposta a qualsiasi altra restrizione della sua libertà personale*” sembra configurare addirittura un ostacolo che frena

l'esercizio della giurisdizione penale nella fase requirente, di cognizione ed esecutiva.⁶⁴

La giurisprudenza della Cassazione ha sul punto svolto un ruolo importante nella ricostruzione dell'ambito di operatività del principio, nonché dei limiti da esso posti; passando in rassegna le pronunce più significative emerge peraltro un atteggiamento variamente oscillante. Si è, infatti, talora affermato che il principio di specialità costituirebbe una mera limitazione ai poteri sovrani che in materia giurisdizionale competono agli organi giudiziari del Paese richiedente, sicché non sarebbe precluso al giudice il proscioglimento perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso o il fatto non è previsto dalla legge come reato, ovvero il reato è estinto o l'azione penale non poteva essere iniziata o proseguita; resterebbe preclusa solo la possibilità di emettere provvedimenti coattivi nei confronti dell'estradando o di disporre il rinvio a giudizio dell'incolpato.⁶⁵

In altre ipotesi invece si è visto nell'art. 14 l'affermazione di un vero e proprio divieto non già della sola coercizione personale

⁶⁴ Vedi Sentenza Cassazione S.U. 19 maggio 1984, Carboni, in Cassazione Penale 1984, 1611, con motivazione e nota di D. Striani, *Il principio di specialità nell'estradizione riconosciuto come causa di improcedibilità*.

⁶⁵ Vedi Sentenza Cassazione S.U., 28 febbraio 1989, Nigro, pubblicata integralmente in Cassazione Penale, 1989, 1203.

dell'extradato, ma anche di esercizio dell'azione penale nei suoi confronti per fatti anteriori all'atto di estradizione ed in esso non contemplati, salve le eccezioni previste⁶⁶.

Altro principio internazionale attinente alla materia dell'extradizione che la Convenzione non manca di fare proprio è quello relativo alla previsione bilaterale del fatto come reato; l'art. 2 dispone infatti che “daranno luogo ad estradizione i fatti puniti dalle leggi della Parte richiedente e della Parte richiesta [...]”. Sul punto basti peraltro sottolineare come la previsione bilaterale non implica affatto che il reato sia ugualmente punito in entrambe le legislazioni, essendo sufficiente che esso sia previsto come reato; sotto questo aspetto si è ritenuto così che la doppia incriminabilità trovi la sua ragion d'essere non tanto nel criterio di reciprocità nella cooperazione internazionale, quanto piuttosto nel principio di legalità, il quale implica in materia di

⁶⁶ Vedi Sentenza Cassazione Sez. IV, 27 giugno 1988, Araniti, in *Rivista Penale*, 1989, 744. Nello stesso senso vedi, più di recente Cassazione S.U. 28 febbraio 2001 n. 8 secondo cui “la clausola di specialità si configura come introduttiva di una condizione di procedibilità, la cui mancanza costituisce elemento ostativo all'esercizio dell'azione penale nelle forme fissate dall'art. 405 c.p.p., anche se non impedisce il compimento degli atti di indagine preliminare necessari ad assicurare le fonti di prova”, in *Cassazione Penale* 2002, 142-159 con nota di Pierini J.P. *Principio di specialità nella Convenzione europea di estradizione ed improcedibilità dell'azione penale.*

estradizione che nessuno Stato possa essere obbligato a prestare la propria collaborazione per un fatto penalmente irrilevante⁶⁷.

Resta ancora da esaminare all'interno del disposto convenzionale, per la complessità del dibattito suscitato, la previsione di cui all'art. 3 in materia di estradizione per reati politici⁶⁸.

Tradizionalmente la dottrina internazionalistica ha mosso critiche a tale formulazione, affermando che i compilatori della Convenzione non hanno enunciato una definizione comune di reato politico; del resto poi non esisterebbe una regola di diritto internazionale che preveda il divieto di richiedere l'estradizione o il divieto di concederla per tali reati e, d'altra parte, la differenza fra sistemi obbligatori e permissivi sarebbe più apparente che reale, posto che in pratica spetta allo Stato richiesto qualificare un reato come politico o meno, secondo le regole del proprio

⁶⁷ Giulio Catelani *I rapporti internazionali in materia penale*, cit

⁶⁸ Art. 3 L'estradizione non sarà accordata se il reato per il quale è richiesta sia considerato dalla Parte richiesta come reato politico o come fatto connesso a reato di tale natura.

La stessa disposizione troverà applicazione qualora la Parte richiesta abbia seri motivi per ritenere che la domanda di estradizione, motivata da un reato di diritto comune, sia stata presentata allo scopo di perseguire o di punire una persona per considerazioni razziali, di religione, di nazionalità o di opinioni politiche, o che la situazione di detta persona rischi di essere aggravata da uno qualsiasi dei motivi suddetti.

Ai fini dell'applicazione della presente Convenzione, l'attentato alla vita di un Capo di Stato o di un membro della sua famiglia non sarà considerato come reato politico.

L'applicazione del presente articolo non pregiudicherà gli obblighi che le Parti avranno assunto od assumeranno con ogni altra convenzione internazionale di carattere multilaterale.

ordinamento giuridico. A fronte di ciò, tuttavia, si è da altri replicato come una definizione di tale tipo di reato, che potesse essere accettata da tutti gli Stati contraenti, non solo sarebbe stata impossibile, ma anche inutile, tenuto conto che ciascuno Stato è libero di attribuire all'aggettivo "politico" un significato proprio e comunque variabile in relazione alle modalità dei fatti attribuiti all'estradando. Da parte di alcuni Autori si è così giunti a proporre l'abolizione di tale eccezione, limitando il rifiuto esclusivamente alle ipotesi in cui lo Stato richiedente abbia seri motivi per ritenere che la richiesta costituisca solo un pretesto per perseguire l'individuo per ragioni di razza, di religione o in definitiva per ragioni politiche⁶⁹. Sotto questo profilo si è guardato con particolare favore all'inserimento nel testo convenzionale della clausola di divieto di estradizione per sospetta violazione dei diritti umani da parte dello Stato richiedente, la quale li0earebbeiontrviedrme ul i

precedente tradizione limitando sin dall'inizio il concetto di delitto politico, attraverso l'esclusione dei casi di attentato alla vita di un Capo di Stato o di un membro della sua famiglia (c.d. clausola belga). L'art. 1 del Protocollo Addizionale del 15 ottobre 1975 ha inoltre escluso dalla categoria dei reati politici i delitti contro l'umanità previsti dalla Convenzione per la prevenzione e la repressione del genocidio adottata il 9 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nonché quelli previsti dalla Convenzione di Ginevra del 1949 sul trattamento dei prigionieri di guerra, dei feriti, dei malati e dei naufraghi conseguenti ad operazioni belliche e tutte le violazioni delle leggi di guerra.

Restando in tema di limitazioni all'estradiabilità dei soggetti per considerazioni di tipo umanitario, merita infine di essere segnalata la previsione contenuta all'art. 11 della Convenzione, che vieta l'estradiizione quando il fatto per il quale è domandata sia punito con la pena capitale dalla legge della Parte richiedente, qualora tale pena non sia prevista dalla legislazione della Parte richiesta oppure non venga di norma eseguita, salvo che la Parte richiedente fornisca assicurazioni ritenute sufficienti dalla Parte

richiesta circa la non esecuzione di detta pena. In conformità al divieto di pena capitale contenuto all'art. 27 della nostra Costituzione, l'Italia, al momento della sottoscrizione della Convenzione, ha formulato la riserva che non estraderà in nessun caso una persona che sia accusata di un reato punito con la pena di morte nello stato richiedente. Il Liechtenstein e la Svizzera hanno formulato altresì la riserva di non concedere l'extradizione, in conformità dell'art. 11 della Convenzione, qualora lo Stato richiedente non dia sufficienti assicurazioni circa l'irrogazione di una pena non contraria al diritto interno di tali Paesi e che comunque leda l'integrità corporale del soggetto in maniera incompatibile con i principi dei rispettivi ordinamenti interni. Infine la Turchia ha dichiarato che le assicurazioni circa la non eseguibilità della pena di morte consisteranno soltanto nella possibilità per lo Stato richiesto di trasmettere un domanda per la commutazione della pena nella reclusione perpetua, domanda che sarà trasmessa alla Grande Assemblea Nazionale che ratifica in ultima istanza le condanne a morte. In conclusione vorrei limitarmi a segnalare quindi come la Convenzione non si esprima in via assoluta contro l'ammissibilità dell'extradizione in

caso di applicazione della pena di morte, ma faccia sempre riferimento ai singoli ordinamenti nazionali. Tale considerazione conferma le iniziali considerazioni relative alla vischiosità politica ed alla compromissoria delle opzioni normative contenute nella Convenzione, prospettando, per certi versi, l'irrinunciabilità a breve termine del metodo intergovernativo nel futuro sviluppo della cooperazione.

2.1.1 I PROTOCOLLI ADDIZIONALI ALLA CONVENZIONE EUROPEA DI ESTRADIZIONE DEL 1975 E DEL 1978.

La Convenzione europea di estradizione del 1957 è stata successivamente seguita dalla stipulazione di due Protocolli addizionali⁷⁰, di cui uno aperto alla firma il 15 ottobre 1975; l'altro adottato invece nel 1978. Entrambi i documenti sono ispirati dall'esigenza di meglio definire alcune questioni particolarmente complesse, in relazione alle quali le divergenze tra gli Stati parti si erano tradotte nella formulazione di numerose dichiarazioni e riserve alla Convenzione.

In particolare, il Primo Protocollo Addizionale del 1975 si occupa di precisare il significato dell'espressione "reato politico" di cui all'art. 3 e di chiarire il campo di applicazione del principio del *ne bis in idem*.

In relazione alla problematica del reato politico, l'elaborazione quasi contestuale alla stipulazione della Convenzione europea di estradizione, di una nuova Convenzione europea

⁷⁰ Il testo dei Protocolli si legge in Maria Riccarda Marchetti *La Convenzione europea di estradizione*, cit.

sull'imprescrittibilità dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra riproponeva l'opportunità di un chiarimento circa la nozione di reato politico idonea a fungere da limite all'estradizione. Tale Convenzione contiene, infatti, un catalogo di reati che, in ragione della similitudine contenutistica che essi presentano con il disposto dell'art. 3, si è inteso adottare anche con riferimento alla disciplina dell'estradizione. Del resto data la difficoltà di individuare la reale portata *ratione materiae* del concetto di reato politico, il Protocollo precisa il contenuto della norma, attraverso il richiamo alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla prevenzione e repressione del genocidio ed all'elenco di crimini in esso contenuto, ritenuta dal punto di vista sostanziale quale elemento di riferimento nel panorama del diritto internazionale.

Il titolo II del Protocollo si occupa poi di chiarire ed estendere l'ambito applicativo del principio del *ne bis in idem*. L'art. 9 della Convenzione limitava la concessione dell'estradizione, facendo esclusivo riferimento ad un'eventuale sentenza definitiva resa nello Stato richiesto in ordine al medesimo fatto; il Protocollo estende la portata di tale previsione al fine di tener

conto anche delle sentenze definitive rese in uno Stato terzo parte della Convenzione. Del resto, lo sviluppo successivo dei rapporti sul piano della cooperazione penale, nel quadro di un rafforzamento della fiducia verso i sistemi di giustizia stranieri, aveva portato alla stipulazione di due ulteriori Convenzioni europee sulla validità internazionale dei giudizi penali e sulla trasmissione delle procedure penali; esse attribuiscono in alcuni casi effetto di *ne bis in idem* anche alle sentenze rese in Stati diversi dagli Stati parti rispetto alla domanda concernente il tipo di assistenza in questione. Pertanto sembra che il Protocollo abbia voluto adeguare la disciplina del *ne bis in idem* di cui alla Convenzione del 1959 alla successiva elaborazione pattizia, affiancando ad essa una regola supplementare secondo cui l'extradizione non potrà essere concessa quando una sentenza definitiva, a determinate condizioni, sia stata resa anteriormente in uno Stato terzo (parte della Convenzione di estradizione). Peraltro il Protocollo mantiene un elemento di differenza tra le sentenze anteriori rese nello Stato richiesto e quelle rese in altro Stato contraente: queste ultime, infatti, agli effetti del *ne bis in idem*, devono non soltanto essere definitive, ma integrare anche

altre condizioni di cui all'art. 2 paragrafo 2 del Protocollo. In particolare le sentenze assolutorie non escluderanno l'estradizione qualora nuovi fatti giungano a conoscenza dello Stato richiedente dopo la sentenza definitiva di assoluzione⁷¹, ovvero nell'ipotesi in cui lo Stato terzo abbia pronunciato l'assoluzione per ragioni puramente formali⁷². Per quanto attiene, invece, alle sentenze che infliggono una pena privativa della libertà o altra misura, l'inapplicabilità del principio del *ne bis in idem* si giustifica in quanto, diversamente, si sarebbe giunti all'inaccettabile conseguenza che il mero fatto che uno Stato abbia per primo intrapreso l'azione penale impedisca ad altri Stati di perseguire il reato; sicché, al fine di calibrare l'esigenza di repressione della criminalità al rispetto dei principi umanitari, si è riconosciuta autorità di giudicato solo a quelle sentenze che impongono misure già interamente scontate o fatte oggetto di provvedimenti di clemenza. Infine l'estradizione sarà esclusa qualora si tratti di sentenze con le quali il tribunale abbia

⁷¹ In simili casi, infatti, la sentenza emessa nello Stato terzo non potrebbe considerarsi pronunciata "per il fatto o per i fatti per i quali la domanda (di estradizione) è presentata".

⁷² Anche in questo caso vale quanto detto nella nota precedente.

accertato la colpevolezza dell'autore del reato senza infliggergli alcuna sanzione.

Il paragrafo 3 dell'art. 2 individua, peraltro, una serie di ipotesi eccezionali in cui l'esistenza di una sentenza anteriormente pronunciata in uno Stato terzo non osta alla concessione dell'estradizione; si tratta, particolarmente, di fattispecie in relazione alle quali la deroga al principio del *ne bis in idem* trova fondamento nel peculiare vincolo sussistente tra il reato commesso e lo Stato richiedente, quale si realizza nel caso di reato commesso contro una persona, un'istituzione o un bene di carattere pubblico nello Stato richiedente; o ancora nel caso di reato commesso in tutto o in parte sul territorio dello Stato richiedente.

Seguono, infine, alcune c.d. "clausole finali" dedicate sostanzialmente alla disciplina degli aspetti applicativi del Protocollo.

Nel 1978 la medesima esigenza di superare le difficoltà incontrate dagli Stati in sede di applicazione della Convenzione, che già nel 1975 aveva condotto all'elaborazione del primo Protocollo addizionale, trovò un nuovo spazio di realizzazione

con la stipulazione di un secondo Protocollo. La redazione del testo imponeva peraltro al sottocomitato XXXI, incaricato dal Consiglio Europeo di procedere all'esame in dettaglio delle problematiche e formulare possibili soluzioni, la scelta tra due fondamentali opzioni: l'elaborazione di strumenti distinti per ciascuno degli argomenti da trattare, ovvero l'inclusione complessiva di essi in un unico strumento. La prevalenza data a quest'ultima giustifica, quindi, il carattere per molti aspetti composito del documento, all'interno del quale la disamina concerne differenti questioni. Il titolo I si occupa di estendere la disciplina dell'extradizione accessoria, di cui all'art. 2.2 ai reati puniti solo con pena pecuniaria; se il testo convenzionale aveva preferito limitare l'applicazione di tale istituto esclusivamente a quei reati che soddisfacessero le condizioni richieste in relazione alla natura della sanzione, la successiva considerazione circa la dannosità sociale degli illeciti penali minori ha indotto a ritenerne utile l'inclusione nel campo di applicazione dell'extradizione accessoria. Si mantiene, comunque, in vigore il requisito della doppia incriminabilità, nonché l'applicazione del principio di specialità di cui all'art. 14 della Convenzione.

Sempre nel quadro di un ampliamento del novero delle fattispecie penali soggette all'applicazione della disciplina convenzionale si inserisce la modifica di cui al Titolo II del Protocollo, concernente la disciplina dei reati fiscali. Sul punto la Convenzione si era limitata a prevedere l'estradiabilità per reato fiscale solo nella misura in cui intervenisse uno specifico accordo tra le Parti contraenti. Ci si muoveva sostanzialmente nell'ottica tradizionale secondo cui non rientrerebbe nella competenza di uno Stato la tutela delle finanze di un altro Stato. La disciplina del Protocollo, disponendo la concessione dell'estradiazione per reato fiscale, indipendentemente dall'esistenza di un previo accordo tra le Parti, sembra così raccogliere le provocazioni che, sul piano della politica penale, hanno sottolineato l'esigenza di un rafforzamento della cooperazione interstatale anche in materia di delitti economici. La consapevolezza delle profonde differenze di disciplina tra Stati suggerisce peraltro l'adozione, nel Protocollo, di formulazioni flessibili, che mantengono la doppia incriminabilità e rimettono a ciascuno Stato la valutazione della natura fiscale del reato.

Il titolo III passa quindi ad occuparsi della problematica relativa ai giudizi ed alle sentenze contumaciali, introducendo nel testo convenzionale una procedura specifica. In particolare si attribuisce alla Parte richiesta la possibilità di rifiutare l'extradizione qualora la procedura del giudizio non abbia rispettato i diritti di difesa riconosciuti ad ogni persona accusata di un reato. Tale principio è, tuttavia, suscettibile di deroga nella misura in cui la Parte richiedente dia assicurazioni, giudicate soddisfacenti, per garantire all'interessato il diritto ad un nuovo giudizio che salvaguardi i diritti della difesa: in tal caso l'extradizione sarà accordata.

All'origine di tale correttivo sta, probabilmente, la riserva formulata dal Governo olandese alla Convenzione di estradizione, a termini della quale non si potrebbe accordare l'extradizione qualora risulti che l'interessato non ha potuto esercitare i diritti di difesa, di cui all'art. 6.3 della Convenzione dei Diritti dell'Uomo.

Si attribuisce, pertanto, alla Parte richiesta la possibilità di sindacare la giustizia, sotto i profili anzidetti, della procedura di giudizio seguita dallo Stato richiedente; qualora la Parte richiesta

riceva soddisfacenti assicurazioni in merito alla possibilità di ricorso, nella forma di una nuova procedura di giudizio, nonché in relazione agli effetti di tale ricorso, sarà tenuta a concedere l'extradizione.

Resta infine la disciplina dettata al Titolo IV, dove si affronta la questione se un'amnistia concessa nello Stato richiesto possa motivare un rifiuto di estradizione. La Convenzione nulla dice al riguardo ed il Protocollo propone una soluzione che si ispira ad esempi già contenuti in qualche Convenzione bilaterale. Si prevede, infatti, semplicemente che un'amnistia (sia essa relativa all'esercizio dell'azione penale o all'esecuzione della pena) pronunciata nello Stato richiesto non comporti alcun ostacolo all'extradizione, se non quando tale Stato sia competente a perseguire il reato in concorso con lo Stato richiedente.

Emerge quindi chiaramente l'incidenza che entrambi i Protocolli hanno svolto nel quadro della disciplina convenzionale; a distanza di circa vent'anni dalla stipulazione della Convenzione essi restano comunque legati ad un'impostazione tradizionale, in cui ciascuno Stato mantiene un

forte grado di individualizzazione, a dimostrazione, ancora, della
possibilità di un'elaborazione che abbracci prospettive più ampie.

2.2 L'ESTRADIZIONE NELLA CONVENZIONE DI SCHENGEN

Nell'ambito di un discorso che, partendo dalla consapevolezza delle numerose difficoltà e resistenze che ostacolano lo svolgimento di azioni comuni nel settore penale europeo, proponga la possibilità di un ricorso, nel breve termine, ancora a strumenti tipici del metodo intergovernativo, ai fini di un rafforzamento della collaborazione, non può non risultare significativa l'esperienza di Schengen. E ciò non tanto per la novità della disciplina che, per molti aspetti non presenta velleità sistematiche, ma che si limita, soprattutto in materia di estradizione, a completare o modificare in parte la disciplina convenzionale e pattizia esistente; quanto piuttosto per la sottesa manifestazione di un' esigenza di semplificazione e rapidità di intervento, che non rinuncia però agli elementi tipici della pratica estradizionale.⁷³

⁷³ Per certi aspetti la procedura estradizionale disegnata nella Convenzione di applicazione dell' Accordo di Schengen, sembrerebbe anticipare, con le dovute differenze, quelle esigenze di semplificazione che a distanza di più di dieci anni hanno portato all'emanazione della Decisione Quadro sul mandato di arresto europeo. E tuttavia, proprio le difficoltà che l'attuazione della Decisione sta tuttora incontrando, di fronte ai timori dei singoli Stati,

Come è noto la Convenzione del 19 giugno 1990 di applicazione dell'Accordo firmato a Schengen nel 1985 tra Francia, Germania e i Paesi del Benelux ai fini della soppressione dei controlli alle frontiere interne⁷⁴ è divenuta operativa a partire dal 1995 tra un primo gruppo di sette Paesi. Per l'Italia, che ha aderito agli Accordi di Schengen, ratificandoli con l. 338/93, la Convenzione è entrata a regime dal 1998⁷⁵.

La previsione dell'abolizione dei controlli alle frontiere interne tra gli Stati parte della Convenzione si accompagna, peraltro, ad una serie di c.d. misure compensative, volte a fronteggiare quel "deficit di sicurezza" determinato dal nuovo sistema di rapporti, tra le quali rientrano numerose disposizioni in materia di cooperazione tra le forze di polizia e di assistenza giudiziaria in materia penale.

D'altra parte se da un lato le misure dirette al rafforzamento della cooperazione tra le forze di polizia potrebbero, a prima

potrebbero leggersi come manifestazione dell'attualità della disciplina realizzata a Schengen, confine oltre il quale, al di là delle affermazioni di principio, non si è ancora riusciti ad andare.

⁷⁴ Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, della Repubblica Federale della Germania e della Repubblica Francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, Schengen, 19 giugno 1990, entrambi riportati in allegato alla legge italiana di ratifica ed esecuzione dei relativi accordi di adesione, legge 30 settembre 1993, n. 388, in Suppl. ord. alla G.U.R.I. n. 232 del 2/10/1993

⁷⁵ Lorenzo Salazar *L'estradizione nella Convenzione di Schengen*, in *Diritto penale e processo*, 1998, 1034 – 1037.

vista, mostrare un maggior grado di novità, per la mediaticità che presenta la possibilità per le autorità di uno Stato parte di proseguire, a determinate condizioni, l'attività di osservazione e di inseguimento di un soggetto anche nel territorio di un altro Stato parte (art. 40 e 41), non si deve, dall'altro, sottovalutare la portata delle nuove disposizioni adottate in materia di estradizione, in ragione delle enormi potenzialità offerte dal Sistema di Informazione Schengen (S.I.S.).

Per quanto attiene alla specifica disciplina dell'extradizione, invero, non si è mancato di rilevare il carattere non certo rivoluzionario di gran parte delle norme che vi figurano, che, come già precisato, mirano essenzialmente a completare la numerose Convenzioni esistenti, facilitandone l'applicazione⁷⁶. Malgrado ciò, non sono mancati elementi di novità nel panorama europeo dell'extradizione, nella sua essenza ancora sostanzialmente fermo alla Convenzione del 1957 ed ai suoi Protocolli addizionali. Viene in considerazione, in primo luogo, l'art. 62 della Convenzione di applicazione Schengen: in materia di prescrizione, si prevede l'esclusiva applicabilità delle

⁷⁶ G. Renault, *Schengen, un modèle pour l'Europe pénale?*, in *Les dossiers du Journal des Tribunaux*, 6, 84 ss.

disposizioni dello Stato richiedente, con ciò innovando rispetto alla previsione contenuta all'art. 10 della Convenzione europea del 1957 che richiedeva l'applicazione di entrambe le discipline, della Parte richiedente e della Parte richiesta; in materia di amnistia si riprende, invece, la previsione contenuta all'art. 4 del Secondo Protocollo addizionale⁷⁷ in virtù della quale l'amnistia concessa nello Stato richiesto non osta alla concessione dell'extradizione, a meno che il reato non rientri nella giurisdizione di tale ultimo Stato.

La più rilevante novità introdotta dalla Convenzione riguarda, comunque, la stessa procedura estradizionale, profondamente innovata dalla creazione del Sistema di Informazione Schengen (S.I.S.), un sistema informatizzato composto da un'unità centrale con sede a Strasburgo (C-S.I.S.) e da sezioni nazionali (N-S.I.S.) in ciascuno Stato parte, affiancate da Uffici "S.I.RE.N.E."⁷⁸ aventi il compito di mettere in collegamento le autorità dei diversi Stati parte al fine di acquisire le informazioni supplementari non disponibili nella base informativa N-S.I.S.

⁷⁷ Il testo del Protocollo si legge in Maria Riccarda Marchetti, *La Convenzione europea di estradizione*, cit.

⁷⁸ S.I.RE.N.E. acronimo per Supplementary Information Request at National Entry.

Tra le diverse categorie di segnalazioni che possono essere inserite nel sistema e diramate a tutti i S.I.S. nazionali vi rientrano in primo luogo i dati relativi alle persone ricercate e per le quali l'autorità giudiziaria abbia formulato una richiesta a fini estradizionali. Infatti, ai sensi dell'art. 64, una segnalazione inserita nel S.I.S. ed effettuata in conformità alla previsione di cui all'art. 95 produce il medesimo effetto di una domanda di arresto provvisorio ex art. 16 della Convenzione europea di estradizione; sicché una volta inserito il nominativo all'interno del S.I.S. nazionale e dopo un esame di validità formale effettuato presso il S.I.S. centrale di Strasburgo, il nome comparirà in tempo pressoché reale presso tutti i S.I.S. degli altri Paesi e le autorità competenti potranno, su tale base, procedere all'eventuale arresto provvisorio. Si comprende l'importanza di questa previsione, frutto dell'acquisita consapevolezza dei limiti del tradizionale procedimento estradizionale, eccessivamente lento e burocratizzato; malgrado ciò le spinte innovative continuano ad essere controbilanciate dall'esigenza di salvaguardia dell'autonomia di valutazione di ciascuno Stato sul punto: qualora, infatti, per ragioni legate al proprio diritto

nazionale lo Stato richiesto intenda riservarsi il diritto di non procedere all'arresto, l'art. 95 comma 3 prevede la possibilità per tale Stato di apporre alla segnalazione positiva, c.d. "hit" del sistema informatico Schengen, un "flag", cioè un indicatore di validità teso a vietare l'arresto. Organo competente all'apposizione del flag è, per l'Italia, il Ministro dell'Interno. D'altra parte tale possibilità di paralisi si giustifica, nel quadro della disciplina estradizionale, in quanto la segnalazione non è in alcun modo fonte di condotte vincolate, che verrebbero poi a prescindere dai presupposti indefettibili dell'atto di privazione della libertà personale⁷⁹.

L'indicatore di validità previsto dalla Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen può, peraltro, essere permanente o provvisorio; il flag permanente può scaturire da una valutazione di incompatibilità della segnalazione con l'ordinamento dello Stato richiesto e può essere aggiunto a posteriori alla segnalazione già inserita nel S.I.S., previa consultazione tra i partners interessati; il flag temporaneo, più

⁷⁹ *La Convenzione di Schengen*, in Consiglio Superiore della Magistratura *Estradizione e spazio giuridico europeo*, Incontro di studio e documentazione per magistrati, Siracusa, 10 – 14 Dicembre 1979

utilizzato, dovrebbe invece venire rimosso entro 24 ore dall'inserimento della segnalazione. Al di là di tali ipotesi la Parte richiesta dovrà, altrimenti, procedere all'arresto.

Per quanto attiene, più in particolare, alla disciplina della procedura di estradizione, se da un lato la Convenzione rinvia all'applicazione delle norme stabilite dalle vigenti Convenzioni in materia, nonché alla disciplina nazionale, una novità di rilievo è tuttavia contenuta all'art. 66, che regola le ipotesi di estradizione c.d. "semplificata".

In virtù di tale norma, se l'extradizione di una persona oggetto della domanda non è manifestamente vietata dal diritto della Parte richiesta, questa potrà autorizzare l'extradizione senza procedura formale, purché la persona vi acconsenta, mediante processo verbale redatto dinanzi ad un magistrato, previa informazione del diritto ad una procedura formale. Il secondo comma prevede poi la possibilità di una rinuncia alla regola della specialità, sempre previo consenso dell'estradata. A prescindere dalle reali motivazioni che possono indurre il soggetto a prestare eventualmente il proprio consenso, l'opportunità di tale procedura emerge nella sensibile riduzione dei tempi di

detenzione provvisoria, in attesa che la procedura estradizionale completi il suo corso.

La disciplina introdotta a Schengen in materia di estradizione ha quindi segnato, in qualche misura, gli sviluppi successivi della disciplina estradizionale, quanto meno come prima manifestazione concreta della necessità di un rafforzamento della collaborazione tra gli Stati di fronte al fenomeno criminale che, con l'abbattimento delle frontiere interne, ha acquisito una maggiore libertà di veicolarsi nel territorio dell'Unione. Sicché se da più parti si propone con vigore un superamento radicale dell'istituto dell'extradizione, a favore di strumenti più snelli⁸⁰, d'altra parte il Sistema di Schengen potrebbe indicare una possibile alternativa di sviluppo di tipo intergovernativo, che nel breve termine potrebbe incontrare minori resistenze statuali.

⁸⁰ Lorenzo Salazar *L'extradizione nella Convenzione di Schengen*, cit.

2.3 GLI SVILUPPI DELLA DISCIPLINA ESTRADIZIONALE: LA CONVENZIONE DI BRUXELLES 1995 E LA CONVENZIONE DI DUBLINO 1996.

PREMESSA.

Malgrado gli indubbi riflessi di carattere innovativo che il sistema introdotto a Schengen ha spiegato sul piano della disciplina estradizionale, i tradizionali meccanismi previsti dalla Convenzione del 1957, una volta operato l'arresto provvisorio della persona estradata, restavano pressoché inalterati, con tutto ciò che ne conseguiva in termini di lentezza delle procedure e di garanzie per l'imputato in stato di privazione della libertà personale.

Un processo di revisione di più ampio respiro della Convenzione del 1957 era stato peraltro già avviato diversi anni prima in seno alla Comunità europea: la vecchia formula inventata da Giscard d'Estaing nel 1978 dello "spazio giudiziario europeo" era stata infatti utilizzata prima della nascita dell'Unione Europea per definire lavori di cooperazione

giudiziaria tra gli Stati membri, svolti entro forme di cooperazione politica; tuttavia quei lavori non approdarono ad alcuna positiva conclusione in materia di estradizione.⁸¹

Un preciso input politico alla revisione del quadro estradizionale si è manifestato in sede del Consiglio europeo di Bruxelles del 1993, allorché si introdusse, tra gli interventi prioritari di attuazione del Trattato sull'Unione nel settore della giustizia e degli affari interni, il “potenziamento della cooperazione giudiziaria, segnatamente in materia estradizionale”. Le linee di intervento tracciate dai ministri della Giustizia dei Paesi membri nella Dichiarazione di Limelette del settembre 1993 introducevano sostanziali innovazioni nella disciplina, confermando, significativamente, tuttavia, l'opzione metodologica internazionalistica, consistente nell'elaborazione di nuovi strumenti convenzionali destinati ad affiancare quelli già esistenti.

Questo il retroscena politico che ha preluso alla conclusione, tra il 1995 e il 1996, di due Convenzioni in materia di estradizione, espressamente finalizzate ad integrare la disciplina

⁸¹ Ersilia Calvanese e Gaetano De Amicis *Dalla convenzione di Parigi al vertice di Laeken, la lunga strada del mandato d'arresto europeo*, in Guida al diritto n.5, 2002, 106 ss.

procedurale contenuta nella convenzione di Parigi, all'insegna di una marcata semplificazione dei meccanismi e della prassi burocratica. Le Convenzioni confermano, già nelle premesse, i cardini tipici di sviluppo convenzionale della cooperazione penale, fondati sull'idea della reciproca fiducia accordata dagli Stati alle "strutture ed al funzionamento dei rispettivi sistemi giudiziari" ed alle "capacità di tutti gli Stati membri di garantire un processo equo". Del resto simili prospettive si inscrivono in un contesto istituzionale di fondo, quale quello dell'Unione, ben diverso da quello sul cui terreno era stata stipulata la Convenzione del 1957: il Consiglio Europeo non è infatti un'istituzione, né fa parte del "quadro istituzionale" dell'Unione, ne differisce in relazione alla composizione degli Stati partecipanti, nonché agli obiettivi. Sicché gli indubbi profili di novità della disciplina traggono in parte fondamento dalla partecipazione degli Stati ad un organismo che dovrebbe garantire e assicurare in relazione alla democraticità dei Governi ed al rispetto dei diritti umani. Simili considerazioni dovrebbero quindi indurre parzialmente a limitare, in termini evolutivisti, le distanze tra la Convenzione del 1957 e le Convenzioni del

1995 e del 1996, nella consapevolezza del diverso ambito geopolitico in cui vengono ad operare.

Più volte è stata denunciata l'inefficacia di tali accordi: l'entrata in vigore degli stessi viene infatti subordinata alla ratifica di tutti gli Stati dell'Unione, ma tutt'oggi solo tredici Stati hanno completato le procedure e gli adempimenti conseguenti. Del resto la problematica relativa all'applicabilità delle Convenzioni si è ulteriormente complicata in seguito all'entrata in vigore, a partire dal 1° gennaio 2004, della Decisione quadro relativa al mandato di arresto europeo⁸² che sostituirà le procedure estradizionali tra gli Stati membri attraverso la consegna diretta dei soggetti tra le autorità giudiziarie degli Stati. Sotto il profilo metodologico, in effetti, la Decisione quadro rappresenta il più rilevante momento di discontinuità nell'evoluzione del diritto estradizionale europeo, nella misura in cui si presenta come fonte alternativa allo strumento pattizio, finalizzata non all'integrazione, bensì alla sostituzione del corpus convenzionale preesistente⁸³. Malgrado

⁸² Della decisione quadro 2002/584/GAI si dirà più diffusamente *infra* cap. IV

⁸³ Gabriele Iuzzolino *La nuova estradizione dice addio alla politica e non la fermano i ricorsi*, in *Diritto e Giustizia* n. 30, 2003, 72 ss.

ciò diverse ragioni rendono ancora attuale la ratifica delle Convenzioni del 1995 e del 1996: in primo luogo i limiti temporali posti dalla dichiarazione dello Stato italiano alla disciplina dell'euromandato comportano l'applicabilità della stessa esclusivamente alle richieste di consegna basate su fatti commessi prima del 7 agosto 2002; conseguentemente, per le altre ipotesi, residua uno spazio applicativo alla disciplina convenzionale. D'altra parte, più in generale, l'ambito di operatività della disciplina sull'euromandato è ben più circoscritto di quello delle Convenzioni, sicché potrà accadere che, non ricorrendo tutte le condizioni per l'applicazione della nuova disciplina, si dovrà guardare alle disposizioni pattizie.

Resta, infine, un'ultima considerazione: l'emergere di numerose difficoltà applicative e di recepimento interno della disciplina sull'euromandato mostra la possibilità di un'ulteriore dilatazione dei tempi di attuazione della stessa; tali ragioni suggeriscono di guardare, più realisticamente, nel futuro prossimo del diritto estradizionale alla disciplina convenzionale in questione, idonea, da un lato, a incontrare più facilmente il

favore degli Stati e, dall'altro, ad accelerare l'andamento degli ingranaggi burocratici dell'estradizione.

2.4 LA CONVENZIONE DI BRUXELLES DEL 1995 RELATIVA ALLA PROCEDURA SEMPLIFICATA DI ESTRADIZIONE.

La Convenzione di Bruxelles del 1995⁸⁴ non realizza una radicale modifica dell'impianto originario dell'istituto estradizionale, ma si limita ad affiancare, in via integrativa, la disciplina preesistente attraverso l'introduzione di una procedura semplificata di consegna che opera in presenza di due condizioni: il consenso dell'estradando e l'accordo dello Stato richiesto.

L'esigenza di predisporre un quadro giuridico più snello nelle ipotesi sopra descritte, confermata già all'art. 1 della Convenzione⁸⁵, si giustificava, del resto, in relazione alla circostanza per cui, in una percentuale considerevole dei casi di estradizione, l'interessato mostra di consentire alla consegna ad altro Stato⁸⁶; malgrado ciò, tuttavia, le procedure estradizionali

⁸⁴ Il testo della Convenzione è reperibile in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1996

⁸⁵ Art. 1 "La presente convenzione intende facilitare, tra gli Stati membri dell'Unione europea, l'applicazione della convenzione europea di estradizione, completandone le disposizioni."

⁸⁶ Ersilia Calvanese e Gaetano De Amicis *Dalla convenzione di Parigi al vertice di Laeken, la lunga strada del mandato d'arresto europeo*, cit

continuavano a protrarsi per lungo tempo, determinando nella prassi conseguenze *in malam partem*, connesse ai tempi di definizione del procedimento ordinario ed allo stato di detenzione ad esso relativo, incompatibili con la presunzione di innocenza dell'estraddando nei casi di estradizione processuale⁸⁷.

Gli art. 2 e 3 introducono, pertanto, la possibilità di procedere, a seguito di un arresto provvisorio ai sensi dell'art. 16 della Convenzione del 1957, senza la formale richiesta di estradizione e senza la relativa documentazione, a condizione che “vi siano il consenso di tali persone e l'accordo dello Stato richiesto, dati a norma della presente convenzione”. È questa certamente l'innovazione più significativa, quanto meno sul piano procedurale, nella misura in cui essa appare idonea a rivoluzionare lo svolgimento delle pratiche estradizionali, anche attraverso la previsione della possibilità di instaurare rapporti diretti tra le stesse autorità giudiziarie degli Stati⁸⁸. Non potrebbe, pertanto, non apparire evidente la linea evolutiva che lega tali

⁸⁷ Gabriele Iuzzolino *La nuova estradizione dice addio alla politica e non la fermano i ricorsi*, cit.

⁸⁸ Ai sensi dell'art. 10 “... la comunicazione della decisione di estradizione adottata in applicazione della procedura semplificata nonché delle informazioni relative a tale procedura si effettua direttamente tra l'autorità competente dello Stato richiesto e l'autorità dello Stato richiedente che ha domandato l'arresto provvisorio [...] non oltre venti giorni a decorrere dalla data in cui la persona ha dato il consenso”.

previsioni convenzionali alla disciplina sull'euromandato: la medesima esigenza di snellimento viene soddisfatta in termini pressoché analoghi. È tuttavia presente nella normativa pattizia un profilo di maggiore garantismo, che non può non giocare un ruolo importante al fini del recepimento interno negli ordinamenti statuali. La possibilità di una consegna senza le formali procedure (e di conseguenza in termini non dissimili da quanto avviene in base al mandato d'arresto) è, infatti, subordinata alla presenza di due elementi "di salvaguardia": il consenso dell'estradando e l'accordo dello Stato richiesto. In particolare, credo che quest'ultima condizione chiarisca bene lo stato di evoluzione dei rapporti intergovernativi tra Stati, che pur prospettando ambiziosi obiettivi di lotta comune alla criminalità, continuano a rivendicare un ruolo valutativo discrezionale caso per caso circa l'opportunità della collaborazione. Di ciò non vi è traccia nella disciplina del mandato che, nel velleitario sforzo unificatore, condotto attraverso l'eliminazione di ogni intervento politico nella procedura di consegna, finisce per scontrarsi con le resistenze più o meno esplicite degli Stati in sede di attuazione della decisione negli ordinamenti interni. Simili considerazioni

potrebbero pertanto attribuire un valore aggiunto alla ratifica ed all'entrata in vigore di tale Convenzione, confermando la necessità di proseguire, nel breve termine, all'interno di una cooperazione penale di tipo intergovernativo affidata allo strumento convenzionale, più funzionale allo stato dei rapporti tra i Paesi e parimenti idonea a garantire l'efficiente raggiungimento degli obiettivi preposti.

Tornando poi ad analizzare la disciplina convenzionale, occorre, peraltro, sottolineare come la sommarietà della procedura mantiene sempre la fase di c.d. garanzia giurisdizionale: l'art. 6 del Disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione⁸⁹, riprendendo il disposto dell'art.7 del testo pattizio, prevede, infatti, la competenza della Corte d'appello nella raccolta del consenso dell'estraddando, che dovrà avvenire spontaneamente, “nella piena consapevolezza delle relative conseguenze”. Il consenso è, di norma, irrevocabile, benché lo stesso art. 7 par. 4 della Convenzione, con flessibilità politica, consenta agli Stati la possibilità di dichiarare

⁸⁹ Disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa all'estraddizione tra gli Stati membri dell'Unione europea, aperta alla firma a Bruxelles il 10 marzo 1995, e della Convenzione relativa all'estraddizione tra gli Stati membri dell'Unione europea, con allegato, aperta alla firma a Dublino il 27 settembre 1996, e norme di adattamento interno, in *Diritto e Giustizia* n. 30, 2003, 76 ss.

“all’atto del deposito dello strumento di ratifica, di accettazione o di adesione” la revocabilità del consenso “secondo le disposizioni del diritto interno”.

Altra nota innovativa contenuta all’art. 9⁹⁰ del testo convenzionale è data dalla possibilità per l’arrestato di prestare un’espressa dichiarazione di rinuncia alla regola della specialità, anche questa volta in termini di irrevocabilità. La consapevolezza del ruolo che il principio di specialità svolge sul piano dei rapporti internazionali tra gli Stati consente di apprezzare la previsione di tale possibilità quale espressione di una volontà collaborativa; d’altra parte poi si rimette agli Stati la scelta relativa alla rinuncia, lasciando sussistere un certo margine di apprezzamento discrezionale sul punto. Quanto al ruolo dell’indagato, la Convenzione sembrerebbe richiamare la necessità del consenso del soggetto, in analogia a quanto previsto dall’art. 14 del testo del 1957, ma il contesto muta radicalmente: spetterà allo Stato in sede di deposito dello strumento di ratifica,

⁹⁰ Art. 9: Ciascuno Stato può dichiarare all’atto del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione o in qualsiasi altro momento, che le disposizioni dell’art. 14 della convenzione europea di estradizione non si applicano se la persona, a norma dell’art. 7:

- a) acconsente all’extradizione o
- b) acconsente all’extradizione e rinuncia espressamente alla regola della specialità.

chiarire quale tra le due alternative condizioni previste (il mero consenso dell'indagato all'extradizione, ovvero il consenso accompagnato da espressa dichiarazione di rinuncia) richiedere ai fini della rinuncia alla specialità.

Quanto, infine, ai tempi per l'impugnazione della sentenza che decide sull'extradizione semplificata, in relazione all'osservanza degli stretti termini previsti dalla Convenzione per la consegna della persona estradata (che dovrà avvenire, a norma dell'art.11, entro 20 giorni dalla comunicazione della decisione resa dalle competenti autorità dello Stato richiesto), il disegno di legge di recepimento riduce a 5 giorni il termine per proporre ricorso in Cassazione e, realisticamente, introduce una peculiare ipotesi di esecuzione condizionata dell'extradizione che potrà aver luogo, anche in pendenza del ricorso per Cassazione, nei casi in cui lo Stato richiedente si impegni a riconsegnare la persona nell'eventualità che la sentenza venga annullata.

2.5 LA CONVENZIONE DI DUBLINO DEL 1996

A quasi un anno di distanza dalle novità introdotte a Bruxelles, la stipulazione della Convenzione di Dublino, innovando il modello convenzionale, interviene proponendosi di migliorare lo sviluppo della cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, mediante il completamento delle disposizioni pattizie del 1995, nonché di facilitare l'applicazione degli altri accordi internazionali in materia⁹¹. Essa contiene disposizioni aventi carattere *self executing*, con la conseguenza che l'effetto innovativo si produce nell'ordinamento statale direttamente e senza necessità di adattamento del diritto interno. Ciò ha semplificato il testo del disegno di legge di ratifica, il quale contiene esclusivamente tre articoli dedicati all'attuazione della Convenzione. D'altra parte, dato il carattere particolarmente innovativo delle disposizioni in essa contenute, rispetto alla tradizione del diritto estradizionale europeo, nonché il carattere di flessibilità dell'impostazione, la definizione del concreto

⁹¹ Si fa riferimento in particolare alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, alla Convenzione relativa all'applicazione dell'accordo di Schengen, nonché al Trattato di estradizione ed assistenza giudiziaria tra i Paesi del Benelux.

ambito applicativo dipenderà dalle modalità con cui le Parti, successivamente alla ratifica, eserciteranno il potere di formulare riserve⁹².

Passando quindi ad una verifica positiva dei contenuti della Convenzione, tra le novità più significative va certamente evidenziata la deroga al consolidato principio di doppia incriminabilità. Se in base alla Convenzione di Parigi la mancanza di una previsione bilaterale del fatto come reato costituiva ancora ostacolo all'accoglimento della domanda di estradizione, il nuovo strumento pattizio mostra maggiore sensibilità verso le esigenze di repressione penale, soprattutto con riferimento a quelle fattispecie penali che, originatesi nel contesto socio-giuridico di alcuni Paesi, hanno oggi acquisito stabilità e capacità di auto-esportarsi all'interno di sistemi diversi. L'art. 3 della Convenzione, ha in particolare, affrontato e risolto il problema connesso al trattamento dei reati associativi, quali associazione per delinquere e cospirazione, per i quali l'assenza di specifica previsione nell'ordinamento dello Stato

⁹² Gabriele Iuzzolino *La nuova estradizione dice addio alla politica e non la fermano i ricorsi*, cit.

richiesto non può più costituire motivo di ostacolo all'estradizione.

L'eccezione al principio è, peraltro, doppiamente condizionata: in relazione ai limiti edittali di pena, si richiede, infatti, che il reato sia punibile con una pena detentiva non inferiore nel massimo ad un anno, in base alla legge dello Stato richiedente; in secondo luogo, ed in termini più rilevanti, si precisa che l'associazione per delinquere o la conspiracy, per i quali l'estradizione sia richiesta, debbano avere come fine la commissione di uno o più reati di cui agli art. 1 e 2 della Convenzione europea sulla repressione del terrorismo del 1977, ovvero "qualsiasi altro reato [...] concernente il traffico di stupefacenti ed altre forme di criminalità organizzata o altri atti di violenza contro la vita, l'integrità fisica o la libertà di una persona o che comporti un pericolo collettivo per le persone"⁹³. L'eccezionalità della deroga emerge, peraltro, anche dalla flessibilità dell'ambito operativo: si riconosce, infatti, agli Stati il diritto di riservarsi il controllo della doppia incriminazione, obbligandosi, in tal caso, però, ad introdurre contestualmente nel

⁹³ Il testo della Convenzione si legge in *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 1997, 523 ss.

proprio ordinamento forme di reato associativo tali da ridurre o eliminare il pericolo di mancanza del requisito di doppia incriminabilità. D'altra parte, poi tali Stati saranno comunque tenuti a concedere l'estradizione in presenza di comportamenti volontari che, indipendentemente dalla natura accessoria o dal contributo causale, abbiano contribuito alla commissione dei reati sopra menzionati. Si tratta certo di una disposizione che acquista un ruolo fondamentale nell'economia del nuovo strumento convenzionale, ed al contempo dai risvolti particolarmente problematici: l'esigenza, ad essa sottesa, di un superamento degli ostacoli tecnici e dei problemi applicativi originati dalla scarsa omogeneità degli ordinamenti nazionali, viene sapientemente calibrata all'interno di una formulazione che si mostra attenta al rispetto delle identità giuridiche dei singoli Stati; un dosaggio dei contenuti, che ancora oggi si richiede di fronte alla necessità di intervenire su fronti di cooperazione rispetto ai quali gli Stati pretendono di mantenere una propria autonomia nella scelta dell'*an*, del *quantum* e del *quomodo* dell'intervento.

Il comune impegno degli Stati membri dell'Unione nella lotta al terrorismo e la conseguente necessità di rafforzamento della collaborazione al fine di prevenire il verificarsi di situazioni di impunità, ha imposto, ulteriormente, una revisione del tradizionale approccio alla questione dei reati politici nell'ambito estradizionale. Sul punto la Convenzione mantiene peraltro una certa flessibilità, nella misura in cui pone agli Stati, ex art. 5, l'alternativa tra una depoliticizzazione totale (secondo le previsioni del comma 1) ed una depoliticizzazione limitata ai reati di terrorismo (in virtù del secondo comma)⁹⁴. La disposizione rivela un intrinseco legame con le previsioni del Primo Protocollo Addizionale alla Convenzione di Parigi del 1957⁹⁵, confermando e portando ad epilogo una linea di tendenza verso la graduale affermazione dell' apoliticità dei reati a fini di

⁹⁴ Art. 5: 1. Ai fini dell'applicazione della presente convenzione nessun reato può essere considerato dallo Stato membro richiesto come un reato politico, un fatto connesso con un reato politico ovvero un reato determinato da motivi politici.

2. Ciascuno Stato membro, all'atto della notifica di cui all'art. 18, paragrafo 2, può dichiarare che applicherà il paragrafo 1 solo in relazione:

a) ai reati di cui agli articoli 1 e 2 della convenzione europea per la repressione del terrorismo e

b) ai reati di cospirazione o associazione per delinquere che corrispondono alla descrizione del comportamento di cui all'art. 3 paragrafo 4, per commettere uno o più reati di cui agli articoli 1 e 2 della convenzione europea per la repressione del terrorismo. 3. Non sono modificate le disposizioni dell'art. 3 paragrafo 2 della convenzione europea di estradizione e dell'art. 5 della convenzione europea per la repressione del terrorismo.

4. Le riserve formulate ai sensi dell'art. 13 della convenzione europea per la repressione del terrorismo non si applicano all'extradizione tra Stati membri.

⁹⁵ Cfr. Capitolo II par. 1.2.

estradizione. D'altra parte l'innovazione appare in linea non soltanto con la recente evoluzione del diritto internazionale inaugurata dalle Convenzioni Onu in materia di terrorismo, ma conforme anche all'elaborazione della giurisprudenza e della Corte Costituzionale, che hanno individuato la ratio del divieto contenuto agli art. 10 ultimo comma e 26 della Costituzione nell'esigenza processuale di tutelare la persona da trattamenti discriminatori e da persecuzioni politiche e, in ogni caso, hanno escluso che la ricostruzione sostanzialistica del reato politico possa comprendere comportamenti che ledono o mettono in pericolo beni costituzionali supremi, come nelle ipotesi di azione terroristica.⁹⁶

⁹⁶ Gabriele Iuzzolino *La nuova estradizione dice addio alla politica e non la fermano i ricorsi*, cit

Significativa appare, ancora, la previsione contenuta all'art. 7⁹⁷, che in materia di estradizione dei cittadini, rovescia la disciplina contenuta nelle Convenzioni "di origine"⁹⁸. Se la Convenzione del 1957, recependo un consolidato principio della prassi internazionale, prevede sul punto la facoltà di rifiutare l'extradizione per motivi connessi alla nazionalità del soggetto, la Convenzione di Dublino, portando ad epilogo un processo di progressivo superamento degli ostacoli tradizionali, dichiara, al contrario, l'impossibilità che il rigetto della domanda di estradizione sia giustificato dall'appartenenza dell'estradando allo Stato richiesto.

⁹⁷ Art. 7: "L'extradizione non può essere rifiutata per il motivo che la persona oggetto della domanda di estradizione è cittadino dello Stato membro richiesto ai sensi dell'art 6 della convenzione europea di estradizione.

Ciascuno Stato membro può dichiarare all'atto della notifica di cui all'art. 18, paragrafo 2, che non concederà l'extradizione dei propri cittadini o che l'autorizzerà soltanto a determinate condizioni da esso specificate

Qualsiasi riserva di cui al paragrafo precedente ha validità di cinque anni a decorrere dal primo giorno d'applicazione della presente convenzione da parte dello Stato membro interessato.

Tuttavia essa può essere rinnovata per periodi successivi della stessa durata.

Dodici mesi prima della data di scadenza della riserva, il depositario informa in proposito lo Stato membro interessato.

Lo Stato membro notifica al depositario, al più tardi tre mesi prima della scadenza di ciascun periodo di cinque anni, che rinnova la sua riserva o che la modifica per rendere più leggere le condizioni di estradizione o che la ritira.

In assenza della notifica di cui al comma precedente, il depositario comunica allo Stato membro interessato che la sua riserva è considerata automaticamente prorogata per un periodo di sei mesi, entro il quale tale Stato membro dovrà procedere alla notifica. Alla scadenza di tale periodo, l'assenza di notifica comporta la decadenza della riserva".

⁹⁸ Gabriele Iuzzolino *La nuova estradizione dice addio alla politica e non la fermano i ricorsi*, cit

In conformità, tuttavia, all'andamento flessibile dell'intera Convenzione, il secondo comma mitiga la portata dell'affermazione, consentendo agli Stati la possibilità di rinunciare all'applicazione del nuovo principio o di limitarla attraverso riserve e dichiarazioni unilaterali, in cui vengano precisate le condizioni a cui lo Stato acconsentirà ad estradare un proprio cittadino. Peraltro, al fine di promuovere il progressivo e spontaneo abbandono dei retaggi tradizionali, si stabilisce per le riserve una durata limitata a cinque anni decorrenti "dal giorno di applicazione della presente convenzione da parte dello Stato membro interessato", allo scadere dei quali esse potranno essere rinnovate per successivi periodi di uguale termine.

Anche in questo caso pertanto le innovazioni rispetto alla disciplina in vigore mantengono un carattere facoltativo, che rimette agli Stati la scelta politica da assumere successivamente alla procedura di ratifica.

La sola parte della Convenzione di Dublino per la quale si è resa necessaria l'adozione di norme di adattamento al diritto interno nel disegno di legge di ratifica è quella relativa alla rinuncia al beneficio della specialità. Il Capo II del Disegno di

legge dà attuazione agli art. 10 e 14 della Convenzione, in virtù dei quali si riconosce talora allo Stato che abbia ottenuto un'extradizione la possibilità di esercitare la propria giurisdizione penale (relativamente sia alla cognizione, che all'esecuzione della pena) per fatti commessi prima della consegna della persona, diversi da quelli per i quali è stata chiesta l'extradizione, senza dover preventivamente ottenere il consenso dello Stato che ha concesso l'extradizione; ciò in deroga alle tradizionali previsioni contenute all'art. 14 della convenzione del 1957. Oltre ai casi nei quali l'extradizione avrebbe potuto non essere necessariamente richiesta (si pensi a reati non puniti con pena detentiva), la Convenzione di Dublino prevede un'eccezione in senso proprio alla regola della specialità, collegandola al presupposto del consenso della persona estradata nell'ambito di una procedura passiva [art. 10 lett. d)], che a tal fine dovrà essere reso davanti alle autorità giudiziarie competenti dello Stato membro richiedente.

È evidente il significato sotteso a tale innovazione: nel quadro dell'intensificazione che i rapporti tra i partners europei hanno subito con il rafforzamento del ruolo dell'Unione, dovrebbero

ritenersi ormai fugati i timori di richieste di estradizione che si trasformino in forme di persecuzione giudiziaria nei confronti dell'estradata, al di là di ogni garanzia processuale e di rispetto dei diritti fondamentali. D'altra parte, invece, si intensificano le esigenze di collaborazione nella repressione della criminalità transnazionale, sicché nell'abbandono della regola della specialità potrebbe leggersi l'espressione di una volontà politica di sviluppare le forme della cooperazione, senza rinunciare ad un garantismo processuale minimo, quale si manifesta nella richiesta del consenso dell'estradata.

In conclusione, tanto la Convenzione di Bruxelles, quanto quella di Dublino mostrano chiaramente da un lato l'esigenza di uno sviluppo degli strumenti di intervento transnazionale a livello penale che rispecchi la nuova realtà dell'Unione, la quale, proiettandosi verso sviluppi costituzionali che preludono al federalismo, tende a porsi come soggetto coeso sulla scena internazionale, superando obsoleti frazionamenti in settori che richiedono interventi unitari; dall'altro lato la scelta metodologica dello strumento convenzionale consente il mantenimento all'interno di una differenziazione flessibile che,

mostrandosi attenta al rispetto delle prerogative statali, meglio si presta ad aggirare le difficoltà che ancora oggi ostacolerebbero interventi sul piano istituzionale.

2.6 TRATTATI BILATERALI

2.6.1 TRATTATO TRA LA REPUBBLICA ITALIANA ED IL REGNO DI SPAGNA PER IL PERSEGUIMENTO DI GRAVI REATI ATTRAVERSO IL SUPERAMENTO DELL'ESTRADIZIONE IN UNO SPAZIO DI GIUSTIZIA COMUNE DEL 28 NOVEMBRE 2000.

Gli sviluppi che il settore della cooperazione giudiziaria in materia penale ha conosciuto a seguito della stipulazione del Trattato di Amsterdam e, successivamente, in virtù delle

conclusioni formulate al Consiglio Europeo di Tampere del 1999⁹⁹, nelle more dell'attuazione in sede europea di tali programmi, hanno trovato concreta realizzazione nella stipulazione di un Trattato bilaterale tra Italia e Spagna in materia di estradizione. Il negoziato condotto tra i due Paesi si inserisce, infatti, nel quadro della creazione di uno spazio comune, in cui le sentenze di condanna ed i provvedimenti restrittivi della libertà personale pronunciati in ciascuno dei due Stati, abbiano piena validità, riconoscimento ed efficacia in entrambi gli ordinamenti.¹⁰⁰ La firma del Trattato ha certamente segnato un passaggio storico nell'evoluzione delle procedure della cooperazione giudiziaria internazionale per un duplice ordine di motivi: da un lato esso ha aperto la strada al superamento, seppur inizialmente solo a livello bilaterale e per limitate tipologie di reati, di un istituto plurisecolare come l'extradizione, classica espressione delle prerogative e dei limiti della sovranità nazionale nei rapporti interstatuali; dall'altro lato esso ha svolto un ruolo di modello per l'elaborazione, a livello delle istituzioni

⁹⁹ Cfr. Capitolo I

¹⁰⁰ Il testo del Trattato può leggersi in Documenti Giustizia n. 6, 2000, 1405 ss.

comunitarie, del nuovo strumento del mandato d'arresto europeo, di cui rappresenta indubbiamente il precedente normativo¹⁰¹.

L'ambito applicativo del Trattato è limitato ad una cerchia ristretta di reati, elencati all'art. 1, quali terrorismo, criminalità organizzata, traffico di stupefacenti, traffico di armi, tratta di esseri umani, abusi sessuali nei confronti dei minori, peraltro individuati in termini assai generici sotto il profilo degli elementi delle fattispecie, mentre più decisamente selezionati in relazione alla gravità della sanzione stabilita per essi dalla legislazione della Parte richiedente (ovvero una pena massima edittale non inferiore al limite di quattro anni di reclusione). Si aggiunga d'altra parte che tali disposizioni sono destinate ad applicarsi tanto alle sentenze penali di condanna, quanto ai provvedimenti restrittivi della libertà personale emessi nel corso di un procedimento penale relativo ai reati su indicati.¹⁰²

L'indubbio fattore di novità del Trattato è rappresentato dalla sostituzione, limitatamente al novero dei reati in questione, dell'extradizione con un percorso procedurale notevolmente

¹⁰¹ Nel gennaio 2000 la Commissione Europea ha chiesto un incontro con i rappresentanti dei Ministeri della Giustizia del nostro Paese e della Spagna per un confronto sul contenuto del Trattato ed ha espresso il suo apprezzamento per l'iniziativa italo-spagnola.

¹⁰² Ersilia Calvanese e Gaetano De Amicis *Dalla convenzione di Parigi al vertice di Laeken, la lunga strada del mandato d'arresto europeo*, cit.

semplificato che, in attuazione del principio del mutuo riconoscimento dei provvedimenti giudiziari, è finalizzato a concludersi con l'esecuzione di un mero ordine di consegna da uno Stato all'altro della persona ricercata.

L'elemento particolarmente significativo di tale strumento sta proprio nell'opportunità, così consentita, di eliminare tutte le valutazioni relative ai profili tecnico-giuridici di regola oggetto di verifiche, talora problematiche e prolisse, nell'ambito della tradizionale procedura di estradizione. Ai sensi del citato art. 1, infatti, "la qualificazione giuridica dei fatti e la misura della pena sono determinati secondo l'ordinamento della Parte richiedente": viene meno, in sostanza, la condizione della doppia incriminabilità, retaggio della Convenzione europea del 1957 e già superata dalla Convenzione di Dublino del 1996.

Si legittima, inoltre la possibilità di consegna del soggetto anche a seguito di sentenza pronunciata in contumacia in Italia, con ciò superando uno dei fattori di maggior ostacolo nei rapporti estradizionali tra i due Paesi: è noto, infatti, come da tempo il sud della Spagna sia stato luogo di residenza e di elezione di numerosi soggetti condannati, generalmente per associazione a

delinquere, in Italia a pena particolarmente gravose, ma non estradabili in quanto condannati a seguito di giudizi contumaciali.

Merita di essere valorizzata, infine, accanto alla soppressione della regola della specialità, che si inserisce peraltro nell'ambito di un trend "abolizionista" riscontrato già nell'ambito della Convenzione del 1996, la previsione contenuta all'art 5., in relazione alla quale la richiesta di esecuzione di un provvedimento giurisdizionale allo scopo di ottenere la consegna del ricercato potrà essere rifiutata dalla competente autorità giudiziaria dello Stato richiesto solo in due ipotesi espressamente indicate: qualora la richiesta e l'allegata documentazione non soddisfino i requisiti minimi di cui all'art. 3 del Trattato; ovvero quando l'ordinamento dello Stato richiesto accordi un'immunità alla persona richiesta in consegna.

Inoltre "l'extradizione di un cittadino [...] non è più ostativa alla consegna".

È evidente come l'intera struttura del Trattato poggi sull'attuazione del fondamentale principio del mutuo riconoscimento dei provvedimenti giurisdizionali, cui le Parti

attribuiscono piena efficacia nei rispettivi territori alle condizioni e con le modalità espressamente stabilite nell'accordo.

La principale finalità del Trattato è infatti quella di aprire la strada, anticipandone gli effetti a livello bilaterale, alla creazione di un effettivo spazio giudiziario comune, a partire dai rapporti tra due Paesi, come l'Italia e la Spagna, affini per tradizione e cultura giuridica. Ciò rappresenta, in questa sede, un elemento di peculiare rilevanza: non si può, infatti, fare a meno di rilevare come, rispetto a due atti contenutisticamente non dissimili, quali il Trattato, da un lato, e la Decisione Quadro relativa al mandato d'arresto europeo, dall'altro, l'Italia abbia mantenuto un atteggiamento profondamente diverso ed apparentemente inspiegabile. Malgrado l'avvenuta stipulazione, già nel 2000 e quindi ben due anni prima dell'intervento della Decisione Quadro sull'euromandato, di un Trattato atto a semplificare notevolmente le procedure estradizionali, sostituendole con la mera consegna dei soggetti tra autorità giudiziarie, l'Italia non ha poi rispettato i termini fissati dal Consiglio per l'attuazione del nuovo strumento di cooperazione e l'intervento del recente Disegno di legge per il recepimento della Decisione, adottato alla

Camera il 15 maggio 2004, sembrerebbe celare una certa ritrosia del nostro Paese verso l'introduzione di un meccanismo del tutto analogo a quello che l'Italia stessa, con la Spagna, aveva inaugurato nel 2000.

Di fronte agli interrogativi che l'ambiguità di tali posizioni solleva, credo si possa avanzare un'ipotesi, a conferma dei risultati cui ha condotto l'analisi dei precedenti strumenti convenzionali: l'istituzionalizzazione, malgrado rappresenti oggi l'obiettivo della politica dell'Unione nel campo penale, richiederebbe la maturazione in prospettiva comunitaria di profili rispetto ai quali gli Stati continuano, invece, a mantenere un forte grado di individualizzazione. Il settore penale rappresenta, sotto questo aspetto il confine estremo delle rivendicazioni di sovranità, rispetto al quale l'accesso a strumenti di carattere comunitario richiederà uno sforzo di maturazione relativamente ad aspetti ancora inesplorati della collaborazione, nonché un'intensificazione dei rapporti che, se rappresenta una sfida per l'Unione ed i singoli Paesi membri, appare tuttora improbabile nel breve periodo. Pertanto il metodo intergovernativo e lo strumento pattizio si confermano, allo stato del diritto vigente, la

strada più idonea allo sviluppo di una più stretta ed efficace cooperazione a livello penale.

2.6.2 ACCORDO SULL'ESTRADIZIONE TRA L'UNIONE EUROPEA E GLI STATI UNITI D'AMERICA DEL 25 GIUGNO 2003.

A conclusione della disamina relativa ai principali strumenti convenzionali europei in materia di estradizione, merita certamente attenzione segnalare l'avvenuta stipulazione di un Accordo tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti d'America, volto all'introduzione di una disciplina che, integrando le disposizioni dei precedenti Trattati bilaterali, semplifichi le procedure di consegna.

A seguito di una dura battaglia diplomatica, che ha risentito del clima di mobilitazione internazionale attualmente esistente, il Consiglio ha adottato, infatti, il 6 giugno 2003 una Decisione relativa alla firma degli accordi tra Unione Europea e Stati Uniti sull'estradizione e sulla mutua assistenza giudiziaria in materia penale¹⁰³.

L'idea di un nuovo accordo tra l'Unione e gli Stati Uniti, presentata originariamente da questi ultimi a seguito degli attentati dell'11 Settembre 2001, fu accolta e confermata dall'Unione, quale strumento funzionale non soltanto ad un rafforzamento della cooperazione penale tra le due rive dell'Atlantico, ma idoneo soprattutto ad affermare l'Unione quale interlocutore politico della potenza americana sul piano internazionale. Tuttavia il testo dell'Accordo, siglato in occasione di un Summit tenutosi a Washington D.C. il 25 giugno 2003, risente ancora notevolmente, malgrado gli scontri diplomatici verificatisi in corso di elaborazione, del contesto internazionale seguito agli attentati del 2001, che ha conferito ad esso un respiro politico di carattere emergenziale.

¹⁰³ Il testo della decisione 2003/516/CE è pubblicato in G.U.C.E. L 181/25 del 19/7/2003.

Ciò traspare in primo luogo dalla previsione dei termini di pena edittale minimi richiesti per il reato ai fini dell'estradiabilità del soggetto, che ai sensi dell'art. 4 vengono portati ad un anno di pena privativa della libertà personale, ampliando notevolmente il novero delle fattispecie idonee a dar luogo a richieste di estradizione, rispetto alle previsioni contenute generalmente in altri strumenti convenzionali in materia. Nel tentativo, poi, di superare i possibili ostacoli dovuti alla diversa qualificazione giuridica dei fatti o alla mancanza di corrispondenza delle fattispecie tra ordinamenti numerosi e potenzialmente diversi per cultura e diritto, si stabilisce che, ai fini della determinazione del "fatti che danno luogo ad estradizione" non si terrà conto dell'eventualità che lo Stato richiedente e lo Stato richiesto collochino il reato in differenti categorie giuridiche o lo descrivano in diversi termini; analogamente saranno irrilevanti eventuali specifici elementi richiesti ai sensi della legge federale statunitense, quali, per esempio, il trasporto interstatale o l'impiego di determinati mezzi per la commissione del reato.

Maggiore rilevanza assume, tuttavia, per la problematicità delle questioni innescate, il disposto dell'art. 10, sul quale la Francia,

in sede di elaborazione della bozza di convenzione, aveva ingaggiato un serrato dibattito¹⁰⁴. Il secondo comma prevede, infatti, che qualora “uno Stato membro richiesto ricev(a) una richiesta di estradizione dagli Stati Uniti d’America ed una richiesta di consegna in base ad un mandato di arresto europeo, relative alla stessa persona, per lo stesso reato o per reati diversi, l’autorità competente dello Stato membro richiesto decide a quale Stato consegnerà eventualmente la persona”. È evidente come, malgrado la richiesta francese di riconoscere al mandato d’arresto europeo uno status giuridico di preminenza rispetto alla Convenzione, tale norma abbia finito per far prevalere la posizione degli Stati Uniti, che chiedevano di poter essere considerati alla stregua di qualunque altro Stato membro dell’Unione Europea qualora, per uno stesso criminale, diversi Stati fossero in competizione per ottenerne l’extradizione.

Non si possono non avanzare perplessità in relazione a tale previsione, che potrebbe rivelare una certa irragionevolezza dal punto di vista giuridico e un sotteso atteggiamento di prevaricazione e di opportunismo politici da parte della potenza

¹⁰⁴ Cfr. <http://www.cittadinolex.kataweb.it/Article/01519,24027%7C1,00.html>

americana, da mettersi in relazione alle vicende belliche internazionali che l'hanno vista protagonista. Giuridicamente, infatti, non si comprenderebbe la richiesta parificazione dell'America agli Stati membri dell'Unione, che non soltanto verrebbe ad infrangere i confini dell'identità politica ed istituzionale dell'Unione, ma che potrebbe rivelarsi particolarmente pericolosa, in relazione ad uno strumento, qual è il mandato d'arresto, che già pone di per sé numerosi problemi applicativi all'interno del contesto europeo circa il rispetto delle garanzie e dei diritti fondamentali; la profonda diversità tra la cultura giuridica europea e quella americana avrebbe piuttosto richiesto una maggiore fermezza da parte dell'Unione sulla questione: se l'euromandato è la manifestazione, ancora per molti aspetti immatura, di un'esigenza di rafforzamento dell'identità e del ruolo dell'Unione in materia penale, espressione del maggior grado di fiducia nei rispettivi sistemi giudiziari degli Stati membri, si sarebbe richiesta l'attribuzione ad esso di una prevalenza che lo portasse ad operare ad un livello più alto della cooperazione, sussistente esclusivamente all'interno dell'Unione.

D'altra parte occorre ulteriormente notare come l'art. 11 dell'Accordo preveda la possibilità di adottare procedure semplificate di consegna di persona, purché vi sia il consenso di uno Stato membro dell'Unione.

dell'Accordo, in relazione all'art. 11

p. La Francia, anche se tale possibilità è prevista anche per uno Stato membro

dello Stato richiedente e non lo sia dalla legge dello Stato richiesto, quest'ultimo può concedere l'extradizione a condizione che la persona ricercata non sia condannata a morte o che, se per motivi procedurali tale condizione non può essere soddisfatta dallo Stato richiedente, la condanna a morte, se inflitta, non sia eseguita. [...] Se lo Stato richiedente non accetta le condizioni, la richiesta di estradizione può essere respinta”.

Ci si muove sostanzialmente sul tradizionale terreno della richiesta di garanzie dallo Stato richiedente, che, se generalmente viene ritenuta idonea ad assicurare il rispetto dei diritti fondamentali, potrebbe non rivelarsi più tale alla luce del contesto politico internazionale in cui la previsione verrà ad operare. È vero che simili interpretazioni potrebbero prestare il fianco a critiche relative al profilo di contingenza che le caratterizza e che le condiziona; tuttavia dato il carattere estremamente recente dello strumento analizzato, sarebbe difficile prescindere da considerazioni legate al momento storico politico in cui si inserisce, la gravità del quale potrebbe condizionarne le modalità di utilizzo.

Del resto anche Amnesty International¹⁰⁶, nella valutazione finale espressa sul testo dell'Accordo, in relazione alla conformità dello stesso ai diritti umani, ha criticato la mancata incorporazione di standard sufficienti ad assicurare la difesa dei diritti delle persone che sono soggette ad una richiesta di estradizione o sottoposte a processo in relazione ad un caso nel quale uno Stato membro dell'UE abbia fornito assistenza reciproca. L'Accordo lascerebbe, infatti, un margine inaccettabile di discrezionalità nel condizionare e rifiutare l'estradizione in caso di pena di morte, mentre l'assenza di un riferimento effettivo a garanzia di un giusto processo potrebbe qualificarsi come una grave omissione.

Pertanto, data la loro natura ed il potenziale impatto sulla difesa dei diritti fondamentali, l'entrata in vigore di tale Accordo dovrebbe essere subordinata ad un adeguato controllo parlamentare di tutti gli Stati membri. Dal punto di vista dell'Unione Europea lo scopo dovrebbe essere quello di stabilire standard inequivocabili per assicurare che gli obblighi per la difesa dei diritti umani derivanti dai propri principi costituzionali

¹⁰⁶ Cfr. «[http:// www. Amnesty. org](http://www.Amnesty.org)»

e dal diritto internazionale siano adeguatamente garantiti, proibendo agli Stati membri dell'UE di trasferire persone verso Paesi dove esse potrebbero rischiare di essere sottoposte gravi violazioni dei diritti umani, tra cui processi iniqui, pena di morte e tortura.

CAPITOLO III

**LE NUOVE FRONTIERE DELLA
COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN
MATERIA PENALE**

LA DECISIONE QUADRO 2002/584/GAI DEL 13
GIUGNO 2002: IL MANDATO D'ARRESTO
EUROPEO

Gli sviluppi che negli ultimi anni la pratica estradizionale ha conosciuto, per molti aspetti sollecitati dalle vicende della cronaca internazionale e concretizzatisi, come già visto, nel fiorire di nuovi Trattati ed Accordi tanto tra Stati dell'Unione,

quanto con Paesi terzi, hanno stimolato l'Europa ad un ripensamento globale dei principi tradizionalmente vigenti in materia di estradizione, in attuazione delle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Tampere del 1999¹⁰⁷. In occasione del Consiglio GAI tenuto a Lussemburgo il 13 giugno 2002, pertanto, è stata approvata una direttiva

in materia di estradizione, in attuazione delle Conclusioni del Consiglio Europeo di Tampere del 1999.

d'urgenza, in seguito ai tragici attentati contro gli Stati Uniti¹¹⁰; in verità, tuttavia, l'idea di un "warrant" era nata ben prima, come ricordato, in occasione del Consiglio Europeo di Tampere del 1999, quando emerse tra i Capi di Stato e di Governo riuniti la proposta di introduzione di un nuovo sistema di consegna dei soggetti tra gli Stati membri, consistente in un semplice trasferimento, in esecuzione di sentenze definitive di condanna; negli altri casi si prendeva comunque in considerazione l'opportunità di un'accelerazione delle procedure estradizionali. Sotto questo aspetto, è evidente come la previsione di tale strumento si inserisca nell'ambito del più ampio programma di misure per l'attuazione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie penali, adottato dal Consiglio il 30 novembre 2000¹¹¹. Fondandosi pure sull'esperienza del Trattato tra la Repubblica Italiana ed il Regno di Spagna del 28 novembre 2000¹¹² in materia di estradizione supersemplificata, la Commissione ha presentato la proposta sin dall'inizio del 2001;

¹¹⁰ Vedi *supra* Capitolo I, pag. 29 ss.

¹¹¹ Tale programma affrontava in specifico la questione dell'istituzione di un regime di consegna "fondato sul riconoscimento e sull'esecuzione immediata del mandato d'arresto emesso dall'autorità giudiziaria richiedente [...] in vista della creazione di uno spazio giuridico europeo per l'extradizione". In GUCE 15 gennaio 2001, n. C-12, 10-22.

¹¹² Per il testo cfr. Documenti Giustizia n. 6, 2000, 1045 ss.

gli eventi dell'11 settembre non hanno fatto altro che anticiparne l'approvazione da parte del Collegio dei Commissari al 19 settembre 2001.

La pressione politica e l'eccezionale clima di mobilitazione seguito agli attentati del 2001 hanno, dunque, svolto un ruolo fondamentale nel sollecitare, in così brevi tempi, l'adozione dell'accordo sull'euromandato; e di ciò la tematica ha probabilmente risentito, nella misura in cui l'approvazione non ha seguito i reali tempi di maturazione che la delicatezza dello strumento avrebbe richiesto agli Stati.

L'introduzione del mandato d'arresto europeo è stata, sostanzialmente, la risposta dell'Unione alla constatata inadeguatezza dei tradizionali meccanismi estradizionali, non più conformi al grado di evoluzione dei rapporti tra gli Stati membri; se infatti, dopo Schengen l'apertura delle frontiere interne e la libera circolazione di merci, persone e capitali ha segnato una svolta nella costruzione della struttura politica e giuridica dell'Unione, dall'altra parte si constatava come le procedure di consegna dei soggetti tra Stati membri a fini di estradizione restassero consegnate a strumenti quasi cinquantenni, quali la

Convenzione europea di estradizione ed i Protocolli addizionali, riguardanti peraltro Stati che, pur facendo parte del Consiglio d'Europa, non rientrano tra i membri dell'Unione. Del resto l'esigenza di sviluppare procedure semplificate all'interno dell'Unione si era già avvertita in precedenza ed aveva condotto, come già visto, all'adozione di due Convenzioni in materia, la Convenzione di Bruxelles del 1995, relativa alla procedura semplificata di estradizione e la Convenzione di Dublino del 1996, tuttavia non ancora ratificate da tutti gli Stati.

Questo, probabilmente, il retroscena che ha fomentato l'idea di un nuovo strumento in cui si condensano obiettivi ambiziosi, che vanno dall'attuazione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie penali, alla creazione di un Unione fondata “ sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri”¹¹³, differenziando quindi sostanzialmente i rapporti estradizionali esistenti tra essi, rispetto a quelli in vigore con i Paesi terzi.

¹¹³ Cfr. art. 6 par. 1 Trattato UE

Passando quindi ad analizzare gli elementi di rilevanza dell'istituto del mandato d'arresto, emerge come i punti cardine possano essere individuati nella sostituzione della procedura di estradizione con una procedura di natura puramente giudiziaria, affidata interamente a tali autorità, senza alcuna mediazione politico-ministeriale, e formalizzata in un mandato unico, valido su tutto il territorio dell'Unione, finalizzato alla consegna del soggetto ricercato. L'abbandono del ruolo decisionale per l'esecutivo si traduce nel venir meno di ogni momento di discrezionalità politica, sicché le autorità centrali si limiteranno ad una mera assistenza pratica ed amministrativa¹¹⁴.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione sostanziale del mandato, l'art 2 della Decisione prevede che esso riguarderà tutti i reati puniti, ai sensi della legislazione dello Stato emittente, con una pena non inferiore a dodici mesi, ovvero, in caso di condanna, non inferiore a quattro mesi, con ciò riprendendo i limiti già codificati all'art. 2 della Convenzione europea del 1957. Tuttavia viene poi operata una fondamentale distinzione che cataloga i reati in due diverse "liste": la "lista positiva" (di

¹¹⁴ Lorenzo Salazar *Il mandato di arresto europeo: un primo passo verso il mutuo riconoscimento delle decisioni penali*, cit.

cui al par. 2) include 32 fattispecie di reato, per i quali, a condizione che siano puniti nello Stato emittente con una pena di almeno 3 anni, si prevede la non applicabilità del principio della doppia incriminazione. Si supera in tal modo uno dei più tradizionali ostacoli all'extradizione, espressione tipica della tutela apprestata da ciascuno Stato ai principi del proprio ordinamento e di salvaguardia delle competenze statuali in merito alla qualificazione delle fattispecie penali.

È stata peraltro oggetto di critica la scelta di limitare, con soluzione di compromesso, l'innovazione ai soli reati compresi nella prima "lista" di cui al paragrafo 2, lasciando sussistere per gli altri la possibilità che la consegna venga subordinata alla condizione che i fatti per i quali è stato emesso il mandato costituiscano reato ai sensi della legge dello Stato di esecuzione. Del resto, è stato questo uno dei punti dolenti dell'accordo, posto che l'iniziale proposta della Commissione relativa ad un'applicazione orizzontale del mandato, con contestuale abbandono generalizzato del principio di doppia incriminabilità, ha incontrato numerose resistenze, in relazione alla necessità di

tener conto di ben determinate sensibilità nazionali per talune fattispecie incriminatici¹¹⁵.

L'elemento di indubbia novità, che connota specificamente l'adozione di tale strumento, è comunque rappresentato dalla completa "giurisdizionalizzazione" della procedura di consegna; viene meno, in sostanza, il momento di valutazione discrezionale del Ministro della Giustizia, a favore della permanenza di un controllo esclusivamente giudiziario sulla sussistenza dei requisiti formali ed in relazione ad un ristretto elenco tassativo di ipotesi in cui l'esecuzione deve o può essere negata. Tali casi di non esecuzione, obbligatoria o facoltativa a seconda che si tratti di sentenza definitiva emessa in uno Stato membro o in uno Stato terzo, sono, peraltro, essenzialmente collegati al mancato rispetto del principio del *ne bis in idem* o alla concessione di un'amnistia nello Stato di esecuzione, nonché ad un'altra limitata serie di ipotesi di cui all'art. 4 della decisione quadro. Infine, superando le originarie posizioni, la scelta è stata nel senso di rendere il mandato applicabile non soltanto nei confronti di decisioni di

¹¹⁵ Cfr. l'art. 27 della proposta di decisione quadro della Commissione del 19 settembre 2001, doc. COM (2001) 522 def.

arresto emesse a seguito di sentenze definitive, ma anche nella fase istruttoria o delle indagini.

Meritano di essere poi segnalate, per l'emergere di prospettive applicative che si distaccano dalle tradizionali previsioni della Convenzione europea del 1957, le soluzioni adottate in tema di estradizione dei cittadini e di reato politico. Sotto il primo profilo, l'art. 5 comma 3 supera il tradizionale divieto di estradizione dei cittadini, che nel sistema convenzionale rappresentava uno dei baluardi della salvaguardia della sovranità degli Stati; a tale scelta si accompagna tuttavia la possibilità che, qualora la persona oggetto del mandato di arresto ai fini di un'azione penale sia cittadino o residente dello Stato membro di esecuzione, la consegna venga subordinata alla condizione che la persona, dopo essere stata ascoltata, sia rinviaa nello Stato membro di esecuzione per scontarvi la pena o la misura di sicurezza eventualmente pronunciata nello Stato membro emittente. Emerge anche in questa sede, quindi, la centralità che la tematica dell'extradizione dei nazionali riveste per gli Stati, con ciò perpetuandosi, tra le righe, una certa diffidenza di questi

di fronte a strumenti che presuppongono un alto grado di maturazione e sviluppo dei rapporti internazionali.

Per ciò che riguarda la problematica relativa ai reati politici, se la Convenzione del 1957 affermava per essi un risoluto divieto di estradizione, tale istituto aveva, peraltro, conosciuto già una progressiva erosione in virtù delle eccezioni allo stesso previste dal Protocollo Addizionale del 1975¹¹⁶ (relativamente ai reati di genocidio e agli altri reati previsti dalla Convenzione di Ginevra del 1949) e dalla Convenzione europea sulla repressione del terrorismo del 1977, sino ad essere stato in buona parte superato dall'art. 5 della Convenzione di Dublino del 1996. La Decisione quadro conduce ad epilogo tal processo, eliminando la previsione di un divieto di estradizione per reato politico. Scompare con esso anche la clausola di “non discriminazione”, relativa al divieto di estradizione ove vi sia motivo di ritenere che essa sia legata a considerazioni di razza, religione, nazionalità, opinione politica, sebbene di ciò si faccia indiretta menzione nell'ambito di un considerando introduttivo alla decisione.

¹¹⁶ Cfr. sul punto Capitolo II par. 2.1.1

Probabilmente, come sembra potersi rilevare negli ambienti della dottrina processual-penalistica, l'eliminazione di tale previsione dovrebbe giustificarsi nel quadro di una manifestazione di fiducia verso Stati ed ordinamenti con i quali si condivide l'appartenenza ad un'entità ed il perseguimento di scopi comuni. Tale impostazione ha così indotto taluni critici ad avanzare sospetti in relazione alla previsione contenuta al primo comma lett. a) dell'art. 18 del provvedimento italiano di recepimento della decisione quadro, di recente approvato alla Camera ed in attesa di esame al Senato¹¹⁷; l'inserimento, infatti tra i casi di rifiuto della consegna dell'ipotesi per cui vi siano "motivi oggettivi per ritenere che il mandato d'arresto è stato emesso al fine di perseguire penalmente o punire una persona a causa del suo sesso, della sua razza, della sua lingua, delle sue opinioni politiche o delle sue tendenze sessuali [...]" potrebbe apparire segno di sfiducia o piuttosto espressione di scarsa considerazione politica verso gli altri Stati membri e l'Unione, tradendo gli obiettivi della stessa Decisione quadro.

¹¹⁷ Del provvedimento si dirà più diffusamente nel prosieguo. Per il testo vedi «<http://www.cittadinolex.kataweb.it/Article/0,1519,28561/1,00.html>»

In verità la problematica sottesa a tale previsione è ben più complessa, in quanto coinvolge direttamente la questione della congruità della decisione quadro, definita dalla stessa Commissione atto di “carattere particolarmente coercitivo”, con i diritti fondamentali dei ricercati. In relazione a tale aspetto si è, anzi, rilevata una serie di profili problematici, posto che la violazione dei diritti del ricercato non figura tra le cause di rifiuto del mandato d’arresto; le garanzie processuali espressamente menzionate appaiono ridotte al minimo; ed infine, sul piano degli strumenti attivabili per far valere l’eventuale violazione dei diritti fondamentali, si riscontrano alcune debolezze che potrebbero pregiudicarne l’effettività¹¹⁸. La dottrina internazionalistica ha pertanto sottolineato l’esistenza di un deficit di tutela dei diritti fondamentali nel testo della Decisione, a cui il legislatore comunitario avrebbe dovuto prestare maggiore attenzione.

Del rispetto di tali diritti nei confronti della persona oggetto del mandato, la Decisione si occupa generalmente nel preambolo dell’atto, ove il decimo considerando reca l’affermazione per cui l’attuazione del mandato di arresto europeo “può essere sospesa

¹¹⁸ Monica Lugato *La tutela dei diritti fondamentali rispetto al mandato d’arresto europeo*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2003, 31.

solo in caso di grave e persistente violazione da parte di uno Stato membro dei principi sanciti dall'art. 6 TUE, constatata dal Consiglio in applicazione dell'art. 7 par. 1 dello stesso Trattato, e con le conseguenze di cui al par. 2"¹¹⁹. La previsione di tale strumento non apparirebbe, tuttavia, idonea alla tutela di diritti individuali, dal momento che essa richiede il verificarsi di una situazione generale di violazione qualificata dei diritti umani nello Stato membro, nonché delle altre condizioni poc'anzi precisate.

Maggiormente attinente ai diritti del ricercato apparirebbe, piuttosto, il dodicesimo considerando del preambolo, ove si afferma che la Decisione quadro "rispetta i diritti fondamentali ed osserva i principi sanciti dall'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea e contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, segnatamente il capo VI". Tale concetto verrebbe poi, in qualche misura, ribadito all'art. 1 par. 3, in virtù del quale "l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali ed i fondamentali principi giuridici sanciti dall'art. 6 del Trattato

¹¹⁹ Per le caratteristiche sommariamente descritte, l'art. 7 par. 1 configura, come è stato detto, "un'ipotesi-limite che molto difficilmente si verificherà" (G. Gaja, *Introduzione al diritto comunitario*, Roma - Bari, 2003, 5)

sull'Unione Europea non può essere modificato per effetto della presente decisione quadro” e completato con l’affermazione per cui “la presente decisione quadro non osta a che gli Stati membri applichino le loro norme costituzionali relative al giusto processo, al rispetto della libertà di associazione, alla libertà di stampa e alla libertà di espressione negli altri mezzi di comunicazione”. Ci si è chiesti, in verità, quale sia la reale funzione di tali affermazioni; emerge poi, come in entrambi i casi sia stato omesso, da un lato, ogni riferimento alla Convenzione Europea dei diritti dell’Uomo¹²⁰ e, dall’altro, l’indicazione di eventuali conseguenze della violazione.

Infine, il tredicesimo considerando prevede che “nessuna persona dovrebbe essere allontanata, espulsa o estradata verso uno Stato allorquando sussista un serio rischio che essa venga sottoposta alla pena di morte, alla tortura o ad altri trattamenti o pene inumani o degradanti”. Sul punto, a differenza degli orientamenti affermatasi negli ultimi decenni nella giurisprudenza interna ed internazionale in materia, l’Unione sembra avere

¹²⁰ Un riferimento alla Convenzione Europea dei diritti dell’Uomo sarebbe, peraltro, contenuto all’art. 6 TUE e nella Carta, ma assumerebbe, per effetto di tale richiamo, una rilevanza solo indiretta nella disciplina in questione.

adottato una soluzione restrittiva: l'utilizzo del condizionale, infatti, solleva il dubbio circa l'effettiva volontà di concepire tali diritti come limite all'esecuzione del mandato di arresto europeo¹²¹.

Occorre poi analizzare la disciplina delle garanzie contenuta nella parte dispositiva dell'atto: se gli art. 3 e 4 disciplinano le ipotesi di non esecuzione, rispettivamente obbligatoria e facoltativa dell'atto, in essi non si dà, tuttavia, alcun rilievo all'eventualità che l'esecuzione stessa si concreti, o rischi di concretarsi, in una violazione dei diritti fondamentali del ricercato. Anche l'art. 11 della decisione, dedicato ai "diritti del ricercato", ne riduce al minimo la portata¹²², mentre il successivo art. 12 prevede che qualora un ricercato venga arrestato in virtù di un mandato di arresto europeo, "l'autorità giudiziaria dell'esecuzione decid(a) se la persona debba o meno rimanere in stato di custodia conformemente al diritto interno dello Stato

¹²¹ Monica Lugato *La tutela dei diritti fondamentali rispetto al mandato d'arresto europeo*, cit.

¹²² La norma si limita a prevedere il diritto del soggetto ad essere informato, al momento dell'arresto, dall'autorità giudiziaria dell'esecuzione, in base al diritto interno dello Stato membro dell'esecuzione, del mandato di arresto europeo e del suo contenuto, nonché della possibilità di acconsentire alla sua esecuzione; il diritto di essere assistito da un consulente legale e da un interprete "conformemente al diritto interno dello Stato membro di esecuzione". Basti notare come, in materia, sia la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 6), che il Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 14) facciano riferimento anche al contraddittorio e ai diritti della difesa, definendole "minimum guarantees"

membro dell'esecuzione", senza alcuna espressa menzione del diritto del ricercato alla verifica giudiziale del provvedimento di arresto. Si tratta di punti decisivi, in ordine ai quali taluni Autori¹²³ hanno lamentato la carenza di precisione del testo della Decisione, anche nella prospettiva di un mutuo riconoscimento che non comporti deroghe ai diritti fondamentali. Non può, pertanto, ritenersi priva di rilievo, sul punto, la previsione contenuta all'art. 13 del provvedimento italiano di recepimento della Decisione quadro, ove si prevede espressamente la convalida giudiziale del provvedimento entro le 48 ore successive alla ricezione del verbale d'arresto.

Profili di maggiore garantismo emergono, invece, dall'art. 5 della decisione quadro, relativo alle ipotesi in cui l'esecuzione del mandato di arresto europeo, in presenza di determinate condizioni, può essere subordinata alla legge dello Stato membro di esecuzione; in particolare ciò si verifica allorché la persona richiesta sia stata condannata *in absentia* e non sia stata personalmente citata né altrimenti informata della data e del luogo dell'udienza: in tal caso "la consegna potrà essere

¹²³ Monica Lugato *La tutela dei diritti fondamentali rispetto al mandato d'arresto europeo*, cit.

subordinata alla condizione che l'autorità giudiziaria emittente fornisca assicurazioni considerate sufficienti a garantire alle persone oggetto del mandato di arresto europeo la possibilità di richiedere un nuovo processo nello Stato membro emittente e di essere presenti al giudizio" (art. 5 n. 1). Qualora, poi, il reato per il quale il mandato è stato emesso sia punibile con una pena o con una misura di sicurezza privative della libertà personale a vita, la relativa esecuzione potrà essere subordinata alla condizione che l'ordinamento dello Stato emittente preveda "una revisione della pena comminata oppure l'indicazione di misure di clemenza alle quali la persona ha diritto in virtù della legge o della prassi dello Stato membro di emissione, affinché la pena o la misura in questione non vengano eseguite" (art. 5 n. 2)¹²⁴.

Emerge quindi come, nel complesso, la Decisione quadro non fissi alcun requisito sostanziale né procedurale a carico dell'autorità giudiziaria emittente, rimettendo ogni questione relativa al rispetto dei diritti fondamentali nella fase di emissione

¹²⁴ Ho già ricordato l'ultima delle condizioni previste dall'art. 5, in base alla quale, qualora la persona oggetto del mandato ai fini dell'esercizio di un'azione penale sia un cittadino o residente dello Stato richiesto, la consegna può essere subordinata alla condizione che la pena, se inflitta, sarà scontata nello Stato membro richiesto (art. 5 n. 3). Per un commento di tale disposizione si veda B. Flore *Le mandat d'arrêt européen: première mise en œuvre d'un nouveau paradigme de la justice pénale européenne*, in *Journal des Tribunaux*, 13 aprile 2002, 273

del mandato agli ordinamenti interni; sicché, sebbene qualcuno abbia voluto leggere in positivo tale omissione, come espressione di una presunzione di fiducia verso Stati che, essendo membri dell'Unione Europea e parti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, offrirebbero le dovute garanzie, non si può nondimeno disconoscere la legittimità delle posizioni di quanti avrebbero sperato in una maggiore attenzione del legislatore europeo in materia, che avrebbe probabilmente agevolato la risoluzione di una serie di problematiche in sede di recepimento dell'atto.

In effetti non è mancato in dottrina chi non abbia prospettato la possibilità di superare simili lacune della decisione attraverso il ricorso ad operazioni interpretative, cui si potrebbero ritenere vincolati i legislatori nazionali in sede di attuazione della Decisione quadro¹²⁵, nonché gli organi giurisdizionali che devono interpretare il diritto dell'Unione e le corrispondenti

¹²⁵ Si pronunciano in tal senso B. Flore *Le mandat d'arrêt européen: première mise en œuvre d'un nouveau paradigme de la justice pénale européenne*, cit., secondo cui in base al dodicesimo considerando del preambolo potrebbe ritenersi che il legislatore nazionale sia in condizione "d'adopter des dispositions pertinentes explicites pour garantir" il rispetto dei diritti fondamentali e dei fondamentali principi giuridici di cui all'art. 6 TUE; Selvaggi E. –Villoni U., *Questioni reali e non sul mandato europeo d'arresto*, in Cassazione Penale, 2002, 445 ss., secondo i quali il richiamo nel preambolo al principio di non discriminazione comporta "la possibilità che l'autorità giudiziaria dello Stato membro richiesto rifiuti, al di là dei motivi delineati dagli art. 3 e 4 della decisione quadro, l'esecuzione del mandato laddove esso sia stato emesso" per perseguire o punire una persona in violazione del principio di non discriminazione.

norme nazionali di attuazione, alla luce del sistema dell'Unione complessivamente considerato.

Simili prospettive hanno, tuttavia, prestato il fianco a diversi profili di critica, posto che si potrebbe in primo luogo ravvisare il rischio di un'applicazione non uniforme dell'atto, almeno sino alla formulazione di un intervento chiarificatore della Corte di giustizia: infatti, la sensibilità dei legislatori e dei giudici nazionali potrebbe essere differente nei diversi Paesi dell'Unione, soprattutto oggi dopo l'avvenuto allargamento a venticinque membri. Inoltre le diverse tradizioni culturali che stanno alla base della formazione dei giudici dei vari Paesi potrebbero incidere su un'eventuale ricostruzione giurisprudenziale di motivi di rifiuto diversi da quelli espressamente contemplati¹²⁶. Da qui il rischio che si verifichi una disomogeneità applicativa dello strumento, che finirebbe per tradire gli obiettivi di unificazione ad esso sottesi.

A tali ragioni di critica si aggiunga poi l'ulteriore considerazione che il fatto che l'Europa si fondi sul principio del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali proclamato

¹²⁶ Monica Lugato *La tutela dei diritti fondamentali rispetto al mandato d'arresto europeo*, cit.

all'art. 6 TUE non funge di per sé da garanzia per una costante e generalizzata applicazione degli stessi. Decisiva è, infatti, in tali casi la possibilità di fruire di accessi effettivi ad idonee vie di ricorso giurisdizionale, che consentano, da un lato, di sollevare la questione della conformità di un atto ai diritti fondamentali e, dall'altro, alla vittima della violazione, di essere reintegrata nei propri diritti e di avere adeguata riparazione per il torto subito.¹²⁷

Al riguardo, di fronte alla competenza della Corte di Giustizia a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità ed interpretazione delle decisioni quadro, ex art. 35 par. 2 TUE, fornendo un indubbio contributo chiarificatore circa gli effetti del mandato sui diritti del ricercato, va però tenuto conto del fatto che la vittima della violazione non ha accesso diretto alla giurisdizione di legittimità, ma solo mediato tramite il giudice nazionale; il mezzo è inoltre esperibile solo qualora la violazione si sia prodotta. Sicché se è vero che l'esclusione di una legittimazione individuale avverso gli atti del "terzo pilastro" potrebbe apparire coerente con il carattere ancora per molti aspetti intergovernativo

¹²⁷ Tale diritto è espressamente tutelato all'art. 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, all'art. 2 par. 3 lett. a) del Patto sui diritti civili e politici, nonché dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

della cooperazione, essa non si giustificerebbe, però, in relazione all'incidenza di tali atti nella sfera dei diritti e delle libertà individuali.

Se il mandato di arresto si qualifica come strumento idoneo a contribuire ad un miglioramento dell'efficacia dell'azione penale, la realizzazione di tale finalità non può però giustificare “tagli” al livello di garanzie e di tutela dei diritti fondamentali che all'interno dell'Unione sono garantite ai cittadini, tanto da norme pattizie, quanto da principi costituzionali. Pertanto, allo stato attuale, sulla base dei contenuti della decisione quadro, non sembra si possa del tutto disconoscere il ruolo integrativo che i legislatori nazionali ed i giudici saranno tenuti a svolgere, ruolo auspicato da taluni Autori in sede di esecuzione dell'atto negli ordinamenti interni dei singoli Stati¹²⁸.

In verità l'attuazione della decisione quadro all'interno degli ordinamenti interni si è rivelata questione particolarmente spinosa ed in relazione alla quale potranno, anche in futuro sorgere difficoltà applicative. I termini originariamente previsti stabilivano quale data di scadenza, ai fini dell'adozione dell'atto

¹²⁸ Monica Lugato *La tutela dei diritti fondamentali rispetto al mandato d'arresto europeo*, cit.

negli Stati membri, il 31 dicembre del 2003; la risposta non stata, tuttavia, uniforme, nei tempi e nei modi di realizzazione, con gli indubbi riflessi che ciò potrà comportare sul piano della ricerca da parte dell'imputato dell'eventuale *forum conveniens*.

In particolare l'Italia ha sin dall'inizio mostrato un atteggiamento reticente: in sede di adozione della decisione si dichiarava pronta ad accettare il mandato di cattura europeo, al contempo affermando però la necessità che il Consiglio dell'Unione tenesse in debito conto la dichiarazione formulata dal Governo, in virtù della quale “per dare esecuzione alla decisione quadro sul mandato di cattura europeo il Governo Italiano dovrà avviare le procedure di diritto interno per rendere la decisione quadro stessa compatibile con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale in tema di diritti fondamentali e per avvicinare il suo sistema giudiziario ed ordinamentale ai modelli europei”. Emerge una certa difficoltà attuativa, probabilmente più politica che propriamente giuridica, di fronte ad uno strumento che, del resto, presta il fianco, in qualche misura a preoccupazioni garantiste; difficoltà che si è tradotta nel già citato testo di recepimento adottato alla Camera il 15 maggio

2004¹²⁹, tra le righe del quale si potrebbe leggere la scarsa maturazione di una problematica che soffre ancora le conseguenze di una situazione emergenziale in cui si è formata. Probabilmente ciò è anche legato al differente *humus* culturale e giuridico, che per taluni Paesi rende più complessa e difficile l'accettazione di un istituto, che per molti aspetti chiama in causa questioni assai complesse.

In Inghilterra, invece, le nuove disposizioni dell'Extradition Act¹³⁰ 2003 (EA 2003), approvate al termine della sessione parlamentare insieme al Crime (International Co-operation) Act 2003, hanno dato attuazione ad un restyling della normativa inglese in tema di estradizione, all'insegna delle conclusioni formulate al Consiglio Europeo di Tampere e delle disposizioni dell'accordo sull'euromandato. Più in particolare ne è derivata

¹²⁹Il "testo Pecorella", com'è stata ribattezzata la proposta di legge Kessler (Pdl 4246/C) dopo le numerose modifiche approvate il 20 novembre 2003 dalla Commissione Giustizia della Camera, non entusiasma anche per la circostanza che esso delinea *ab origine* relazioni bilaterali "asimmetriche" in quanto il principio di reciprocità che talune ipotesi "condizionanti" potrebbero sottendere, difetterebbe in primis sul versante interno. La critica processual-penalistica ha in particolare criticato, quanto meno come singolare, la previsione in base alla quale per poter dar seguito ad un mandato Ue sia considerato pregiudiziale il rispetto da parte dello Stato estero emittente delle garanzie ex art. 5 della CEDU, quando proprio l'Italia risulterebbe inadempiente rispetto a quanto richiesto dall'art. de quo, non prevedendo il nostro sistema processuale un'istanza ad hoc a tutela del diritto del singolo alla riparazione in caso di durata irragionevole della carcerazione preventiva. (G. Ubertis *Codice di procedura penale e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in Id., Argomenti di procedura penale, Milano, 2002, 62 ss.)

¹³⁰ Barbara Piattoli *La riforma britannica dell'extradizione con cui l'Italia dovrà fare i conti*, in *Diritto e Giustizia* n.2, 2004, 105 ss.

una ridefinizione della struttura interna del processo estradizionale, attraverso l'adozione di uno schema semplificato che distingue due categorie di territori, a seconda dei Paesi europei che abbiano o meno dato attuazione al sistema del mandato d'arresto alla data del 1° gennaio 2004. Così, mentre per questi ultimi, tra cui figura peraltro anche l'Italia, continuerà ad operare la tradizionale procedura di estradizione attraverso il canale diplomatico, per gli altri Paesi che avranno introdotto nel proprio ordinamento interno la decisione quadro si profila un nuovo meccanismo del tutto modellato sulla disciplina europea. In sostanza, si delineano, in materia di estradizione verso l'estero, due sequenze procedimentali a seconda che nei confronti della persona da estradare sia stato emesso un mandato o sussista un'ordinaria richiesta di estradizione. Le previsioni della *framework decision* sono state così perfettamente integrate nel multiforme corpus normativo, nella prospettiva di un approccio al sistema *de quo* nel suo complesso, riscattando in parte la disciplina sull'euromandato dall'etichetta di fenomeno "di settore".

Senza volersi soffermare in questa sede sull'analisi dettagliata delle disposizioni della normativa inglese, ciò che emerge è la sensazione che con l'introduzione della Decisione quadro il processo di armonizzazione e di rafforzamento della cooperazione penale in Europa abbia per alcuni aspetti subito un rallentamento: alla sommarietà del testo europeo intorno a nodi centrali della disciplina ha fatto eco l'incertezza e la disomogeneità delle risposte attuative dei singoli Stati, a conferma dell'esigenza di profonda meditazione che tale atto avrebbe richiesto: l'opportunità di simili strumenti potrà essere, infatti, apprezzata solo nel contesto di uno sviluppo globale della politica penale europea, in cui la reale maturazione delle dinamiche di un approccio unitario al problema criminale consentirà il superamento delle forme di collaborazione interstatuale. Nel breve periodo, pertanto, si potrebbe ribadire la necessità di proseguire "a piccoli passi" sul piano internazionalistico, attraverso l'intensificazione delle relazioni di cooperazione tra gli Stati in materia penale ed il ricorso a strumenti di tipo convenzionale.

CAPITOLO IV

**COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN
MATERIA PENALE E TUTELA DEI DIRITTI
DELL’UOMO: UNA DUPLICE
PROSPETTIVA**

4.1 LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI COME
POSSIBILE LIMITE ALL’ATTUAZIONE DI FORME
DI COOPERAZIONE GIUDIZIARIA TRA GLI STATI
IN MATERIA PENALE.

L'intensificazione delle forme di collaborazione in materia penale registrata sul piano internazionale, e particolarmente in area europea, ha portato con sé l'emersione, a livello della consapevolezza politica e giuridica, di un' "antinomia"¹³¹ tra due significativi valori: il rispetto di un nucleo di diritti dell'uomo avvertiti come fondamentali e la necessità di un'efficace repressione penale.

La conquista e la sempre maggiore rilevanza dell'idea per cui dignità e libertà della persona siano valori alla cui osservanza uno Stato non può sottrarsi pone, pertanto, problematicamente la ricerca di un punto di equilibrio tra le opposte esigenze, che nel contesto di crisi internazionale attualmente esistente acquista una dimensione di peculiare drammaticità.

L'istituto dell'extradizione, sotto questo aspetto, si è prestato bene, a subire un radicale ripensamento della disciplina, nell'ottica di un maggiore garantismo per i diritti dell'estradatao. Numerosi principi cardine della pratica estradizionale, del resto già presenti in uno strumento in parte datato quale la Convenzione europea di estradizione del 1957, appaiono infatti

¹³¹ Nicoletta Parisi *Estradizione e diritti dell'uomo. Fra diritto internazionale convenzionale e generale*, Milano, 1993, 1 - 62

espressione tipica di un'attenzione sempre maggiore alla tutela della persona in quanto tale, giungendo talora anche ad ostacolare lo svolgimento della cooperazione giudiziaria¹³². L'importanza di tali mutamenti normativi, la cui introduzione si deve in misura predominante se non esclusiva allo strumento convenzionale, manifesta in tal modo la duttilità degli Stati nell'affrontare e risolvere i problemi che sorgono dalla necessità di coniugare i due antinomici valori sopra richiamati, attraverso la predisposizione di strumenti che, mantenendo fermo il livello di garanzie minime della persona, diano concreto sviluppo all'accresciuta fiducia reciproca degli Stati nei rispettivi sistemi giudiziari, in funzione del perseguimento di un obiettivo comune. Tale linea di tendenza appare, peraltro, "il riflesso di una più generale intenzione di dare alla cooperazione internazionale in campo penale il respiro capace di infrangere anche certi tabù legati a concezioni ossessivamente gelose delle prerogative della

¹³² Si pensi alla previsione di cui all'art. 11 della Convenzione in tema di pena di morte, all'art. 14 che fissa il principio di specialità, alla clausola di non discriminazione, il cui inserimento nella disciplina estradizionale ha contribuito anche a controbilanciare i rischi che la diffusione della tendenza alla depoliticizzazione dei reati avrebbe potuto determinare sul piano della riduzione della tutela dei diritti e delle libertà personali dei soggetti.

sovranità e comunque ad un'exasperazione a senso unico di valutazioni in chiave di utilità per il singolo Stato".¹³³

Nel quadro della predisposizione delle garanzie per il rispetto dei diritti fondamentali nei confronti della persona coinvolta in un procedimento di estradizione, un ruolo rilevante giocano gli accordi internazionali in materia¹³⁴. Peraltro, posto che “under general international law a State has the right, in virtue of its sovereignty, to control the entry and the exit of foreigners into and out of its territory” e che “a right or freedom to enter the territory of States members of the Council of Europe is not, at such, included among the rights and freedom guaranteed in [...] the Convention [on human rights]¹³⁵, generalmente gli accordi internazionali, con riferimento all'extradizione si limitano a dettare le condizioni che ne legittimino l'uso; l'art. 5.1 f) della Convenzione europea di salvaguardia stabilisce infatti che “nessuno può essere privato della libertà salvo [...] se si tratta

¹³³ M. Chiavario *Cooperazione internazionale ed obiettivi di garanzia ed efficienza nella nuova disciplina dei rapporti con autorità giudiziarie straniere*, in Riv. Dir. Inter. Priv. e Proc., 1988, 661 ss.

¹³⁴ Rilevano principalmente la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 e il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966.

¹³⁵ Così testualmente si è pronunciata la Commissione europea di diritti dell'uomo nelle numerose occasioni in cui le è stata sottoposta una questione relativa al diritto dell'individuo a godere di asilo politico o a non essere consegnata alle autorità di altro Stato nell'ambito della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In Nicoletta Parisi *Estradizione e diritti dell'uomo. Fra diritto internazionale convenzionale e generale*, cit.

dell'arresto o della detenzione legali di una persona [...] contro la quale è in corso un procedimento [...] di estradizione”.

Ne consegue, pertanto, che, se in linea di principio non sono sindacabili le condizioni di fondo che giustificano l'allontanamento della persona da parte di uno Stato, nulla esclude la sindacabilità, al contrario, delle modalità di esercizio del diritto dello Stato di estradare l'individuo.

Sul punto, anzi è dato registrare una giurisprudenza copiosa degli organi di garanzia da cui emerge l'esistenza di una perdurante conflittualità tra l'esercizio del diritto dello Stato di estradare e la tutela dei diritti della persona richiesta, confermando in tal modo il travaglio della ricerca di una composizione tra i due interessi. In particolare, motore dello sviluppo di tale tendenza giurisprudenziale è stata la Corte europea dei diritti dell'uomo, che nella famosa sentenza relativa al caso *Soering* ha per la prima volta preso in considerazione ed affermato una virtuale violazione della Convenzione, quale conseguenza di un provvedimento di estradizione.

Il contesto europeo, d'altra parte, si presenta quale ambito privilegiato per lo sviluppo di una prassi giurisprudenziale

garantista in materia, in virtù del più stretto legame tra Paesi che condividono un'ideologia basata sul rispetto dell'individuo e sul ripudio di ogni trattamento sanzionatorio inumano o degradante; tali ragioni hanno inciso, probabilmente, nella ricostruzione di un ruolo portante della giurisprudenza europea rispetto agli altri organi internazionali di garanzia, in relazione all'individuazione di quegli aspetti della disciplina estradizionale configgenti con la tutela dei diritti dell'uomo.

Le questioni generalmente portate al vaglio di tali organi hanno talora investito aspetti procedurali legati all'extradizione: in numerose ipotesi la Commissione europea è stata chiamata a pronunciarsi a tutela dei diritti dell'estradando ad essere informato della natura e dei motivi dell'arresto¹³⁶, del diritto a non subire la detenzione per tempi più lunghi di quanto possa essere considerato ragionevole¹³⁷, nonché del diritto a ricorrere per la verifica della stessa legalità della propria detenzione.

Altri casi hanno poi condotto gli organi internazionali ad enunciare il principio secondo il quale i provvedimenti adottati dalle autorità di rifugio sarebbero legittimi solo nella misura in

¹³⁶ Comm. Eur., dec. 5 luglio 1984, K. c. Belgique, ric. n. 10819/84

¹³⁷ Comm. Eur., dec. 21 maggio 1976, X. c. RU, ric. n. 6565/74

cui si possano configurare come misure prodromiche all'esclusivo scopo cui appaiono funzionalmente indirizzate, l'estradizione, censurando in questi termini la pratica delle c.d. "estradizioni mascherate".

Dalla varietà delle problematiche sollevate emerge, in particolare, come gli strumenti convenzionali sui diritti dell'uomo condizionino, alla sussistenza di due requisiti fondamentali, la possibilità che la libertà dell'individuo subisca limitazioni, anche ai fini dell'estradizione: deve trattarsi di limitazioni "prévues par la loi" e non "arbitraires" o "régulières", con la conseguenza che la disciplina dei provvedimenti di arresto e di detenzione sia coperta da riserva di legge e di giurisdizione.¹³⁸

Numerosi ricorsi hanno ancora portato all'attenzione degli organi internazionali di garanzia i provvedimenti di estradizione nella prospettiva di una loro contrarietà alle norme convenzionali che vietano pene e trattamenti contrari al senso di umanità, riconoscendo la possibilità di un vaglio della legittimità della pratica estradizionale, non solo sotto il profilo processuale ma

¹³⁸ Nicoletta Parisi *Estradizione e diritti dell'uomo. Fra diritto internazionale convenzionale e generale*, cit

anche sostanziale. In particolare tale approccio ha ricevuto autorevole conferma dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo nella già ricordata decisione resa nel caso *Soering*¹³⁹.

La centralità di tale sentenza, nel quadro della problematica dei rapporti tra estradizione e pena di morte, emerge in particolare in ragione del fatto che la legittimità del comportamento dello Stato richiesto viene valutata alla luce dell'art. 3 della Convenzione

¹³⁹ Corte Europea dei diritti dell'uomo, sent. 7 luglio 1989, caso *Soering*, in Rivista internazionale dei diritti dell'uomo, 1989, 495 ss. La vicenda, generalmente nota, può essere brevemente riassunta: Il signor Jene Soering è un cittadino tedesco nato nel 1966, residente negli Stati Uniti dall'età di undici anni ed attualmente detenuto nel Regno Unito. Nel giugno 1986 la Circuit Court della Contea di Bedford (Virginia) lo accusava dell'omicidio dei genitori della fidanzata avvenuto nel marzo 1985, quando il signor Soering aveva 18 anni. Il duplice omicidio era stato confessato qualche giorno prima dallo stesso, detenuto per truffa nel Regno Unito. Il 13 luglio 1986 il Governo degli Stati Uniti chiedeva al Regno Unito l'extradizione del ricorrente, sulla base di un Trattato in vigore fra i due Paesi dal 1972. Il codice della Virginia prevede per il reato contestato di omicidio premeditato, la pena capitale che è stata invece abolita nel Regno Unito; pertanto le autorità britanniche cercavano di ottenere dagli Stati Uniti l'assicurazione che - se estradato - il signor Soering non sarebbe stato condannato alla pena capitale, o almeno che questa non sarebbe stata eseguita; in risposta ottenevano dalle autorità statunitensi l'impegno che qualora il ricorrente fosse stato giudicato colpevole, sarebbe stato fatto presente al giudice che il Regno Unito desiderava non fosse inflitta né eseguita la pena di morte.

Fratanto l'11 marzo 1987 la repubblica Federale di Germania chiedeva anch'essa l'extradizione del ricorrente, nell'intento palesato di sottoporlo a giudizio per i reati imputatigli nel suo Paese di origine, ove la pena di morte non è applicabile. Il Regno Unito, dal canto suo, informava le autorità tedesche della pendenza di una richiesta analoga da parte degli Stati Uniti e del tentativo di ottenere le dovute assicurazioni.

Il 16 giugno si svolgeva davanti alla Magistrate's Court di Bow Street un'udienza per decidere sull'extradizione del ricorrente. Questi presentava un rapporto psichiatrico secondo il quale all'epoca del delitto egli soffriva di una malattia mentale che ne diminuiva notevolmente la responsabilità per le azioni commesse. Tuttavia la Corte, ritenendo che gli elementi di prova a carico del ricorrente fossero sufficienti per estradarlo, ne ordinava la detenzione in attesa della decisione del Ministero degli Interni di consegnarlo agli Stati Uniti.

Un'ulteriore domanda di *habeas corpus* presentata dal ricorrente alle autorità giudiziarie inglesi veniva respinta.

Il 3 agosto 1988 il Ministro degli interni firmava un'ordinanza che disponeva l'extradizione del ricorrente negli Stati Uniti. Tuttavia, l'esecuzione dell'ordinanza veniva sospesa in attesa dell'esito della procedura instaurata davanti alla Commissione europea dei diritti dell'uomo prima e alla Corte europea poi.

europea dei diritti dell'uomo, secondo il quale “Nul ne peut être soumise à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants”. Occorre tuttavia aggiungere che l'impiego di questo articolo in materia di estradizione, a differenza di quanto accade sotto il profilo processuale, non risulta affatto agevole, in quanto il limite oltre il quale un istituto, di per sé legittimo, si tramuti in pratica suscettibile di violare in modo grave la dignità della persona è a priori difficile da tracciare.

La sentenza affronta infatti la questione relativa alla configurabilità di una responsabilità dello Stato richiesto (il Regno Unito) per violazione dell'art. 3, consistente nell'esposizione del signor Soering alla “sindrome del corridoio della morte”, da intendersi quale “combinazione di circostanze nelle quali l'interessato dovrebbe vivere se, una volta estradato in Virginia per rispondere di un'accusa di omicidi passibili della pena capitale, fosse condannato a morte”¹⁴⁰.

Il Governo britannico affermava sul punto l'impossibilità di interpretare l'art. 3 in modo da imputare ad uno Stato contraente atti che non si producono sotto la sua giurisdizione, posto che

¹⁴⁰ Corte eur. *Soering* cit. par. 81

altrimenti “si forzerebbe intollerabilmente il senso dei termini dell’art. 3” e si violerebbero “le norme della procedura internazionale” pronunciandosi “sugli affari interni di Stati terzi”¹⁴¹.

La Corte tuttavia, nel caso di specie, considerò simili argomentazioni valide in linea di principio, ma non idonee ad escludere *in toto* la possibile responsabilità dello Stato richiesto; un’interpretazione della Convenzione alla luce della funzione di “garanzia collettiva dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali”¹⁴² avrebbe portato, infatti, inevitabilmente a ritenere “incompatibile con i valori sottostati alla Convenzione” la consegna di un latitante ad un altro Stato, nella consapevolezza dell’esistenza di un serio rischio di lesione dei diritti fondamentali. Si rendeva pertanto opportuna una valutazione della problematica sulla base di un equo bilanciamento di valori configgenti, l’esigenza di repressione penale e la tutela

¹⁴¹ Corte eur. *Soering* cit. par. 83

¹⁴² Corte eur. sent. Irlanda c. Regno Unito del 18 gennaio 1978, serie A n. 25, p. 90, par. 239

dell'individuo in relazione alle concrete circostanze della causa¹⁴³.

In considerazione della complessità degli elementi concorrenti, la Corte giungeva pertanto ad affermare che “considerato il periodo molto lungo da trascorrere nel corridoio della morte, in condizioni anche estreme [...] e considerata la situazione personale del ricorrente [...], un'extradizione negli Stati Uniti (avrebbe esposto) l'interessato ad un rischio reale di trattamento che supera(va) la soglia fissata dall'art. 3.”¹⁴⁴ Da ciò la configurabilità di una responsabilità del Regno Unito per violazione dell'articolo in questione, in relazione all'esecuzione dell'ordinanza di estradizione.

In verità la problematicità della questione stava nel fatto che la Convenzione europea in sé non vietava a priori l'applicabilità della pena di morte; in virtù dell'art. 2.1, infatti, “[...] nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una pena capitale pronunciata da un tribunale nei

¹⁴³ Nella specie la Corte ritenne, contrariamente al Governo britannico, che la prospettiva di applicazione della pena di morte con le conseguenze sopra indicate (la sindrome del corridoio della morte) sarebbe stata non trascurabile e tale da far entrare in gioco l'art. 3. Occorreva, peraltro, tener conto di ulteriori elementi, quali la durata della detenzione prima dell'esecuzione, la situazione vivibile nel “corridoio della morte”, nonché l'età e lo stato mentale del ricorrente all'epoca del commesso reato; infine la possibilità di un'extradizione nella Repubblica Federale di Germania, ove la pena di morte è stata abolita.

¹⁴⁴ Corte eur. *Soering* cit. par. 111

casi in cui il delitto sia punito dalla legge con tale pena”. A tal proposito tuttavia, non può non apprezzarsi particolarmente, per la modernità dell’impostazione e la capacità di centrare al cuore il nodo fondamentale della vicenda, l’opinione dissidente espressa in quella occasione dal giudice De Meyer,; sottolineando l’anacronismo del disposto dell’art. 2, il giudice mostrava come la Corte avrebbe potuto e dovuto muoversi piuttosto sul terreno della tutela del diritto alla vita, leggendo il comma 1 della stessa disposizione come norma volta ad impedire allo Stato richiesto di cooperare con lo Stato richiedente in misura maggiore di quanto il proprio ordinamento non gli consenta di fare: “se, come nel caso in esame, la legge interna di uno Stato non prevede la pena di morte per il crimine in questione, tale Stato non può porre la persona interessata in una posizione in cui potrebbe perdere la vita per mano di un altro Stato come punizione per aver commesso quel delitto”.¹⁴⁵

D’altra parte una lettura evolutiva della norma citata avrebbe quanto meno dovuto indurre, a parere del giudice, la constatazione che essa non rifletterebe più la situazione

¹⁴⁵ Corte eur. *Soering* cit.

contemporanea e sarebbe stata, quindi, “superata dallo sviluppo della coscienza e della pratica giuridiche”.¹⁴⁶ Si sarebbe quindi richiesto alla Corte una maggiore attenzione alla possibile applicazione della clausola *rebus sic stantibus*, in considerazione del fatto che il Regno Unito non ammetteva più l’applicazione della pena capitale in tempo di pace; che esso stesso aveva partecipato all’elaborazione del 6° Protocollo Addizionale alla Convenzione europea di salvaguardia (pur non essendosi ancora vincolato); e che il principio di buona fede di cui all’art. 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati non consentiva di mettere in atto comportamenti che avrebbero potuto pregiudicare gli effetti di un accordo firmato e non ancora ratificato.

Ricorrendo infine, con maggiore linearità, al criterio interpretativo teleologico la Corte avrebbe potuto dichiarare implicitamente abrogato l’art. 2.1 della Convenzione europea di salvaguardia nella parte in cui ancora consentiva l’applicazione della pena di morte: avrebbe infatti potuto considerare la conflittualità implicita di una norma che, nella sua prima disposizione afferma l’inviolabilità del diritto alla vita, ma nella

¹⁴⁶ Corte eur. *Soering* cit.

seconda finisce poi per consentirne la soppressione, ed utilizzare le indicazioni offerte dall'art. 37 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati per valorizzare la tutela del diritto alla vita a scapito della sua negazione.

L'importanza di simili considerazioni si coglie nel constatare come a partire da tale sentenza, tanto i tribunali nazionali quanto la Corte europea dei diritti dell'uomo, abbiano inaugurato una prassi giudiziaria attenta alla valutazione dei profili umanitari della procedura estradizionale; prassi che ha riverberato i propri effetti anche sul piano del diritto convenzionale: parallelamente al consolidarsi di una crescente ostilità dell'opinione pubblica transnazionale e degli ordinamenti giuridici verso lo strumento della pena capitale¹⁴⁷, si è infatti registrata, in numerose convenzioni in materia di estradizione, la tendenza ad ammettere la possibilità, per lo Stato destinatario della richiesta, di non estradare verso Stati in cui si ritiene che l'estradando possa vedere violati i propri diritti fondamentali. Manifestazione, peraltro, della diffusione non solo europea ma mondiale di questo

¹⁴⁷ Secondo stime di Amnesty International nel giugno 2001 gli Stati abolizionisti (inclusi quelli che mantengono la pena capitale solo per i reati commessi in tempo di guerra) sono 79; gli Stati abolizionisti de facto sono 20, mentre gli Stati che mantengono e utilizzano la pena capitale sono 86 (<http://www.amnesty.org>).

trend abolizionista è stata la recente sentenza della Corte suprema del Canada nel caso *Burns*¹⁴⁸, in cui i giudici, innovando la precedente prassi canadese, hanno affermato l'illegittimità costituzionale della condotta dell'esecutivo volta a concedere l'extradizione a prescindere da ogni richiesta di garanzie.¹⁴⁹ In particolare la Corte Suprema, riconfermando in parte la linea argomentativa seguita in altre pronunce¹⁵⁰, ha affermato che la decisione di estradare non può ritenersi di per sé una forma di trattamento crudele ed inusuale¹⁵¹. Con questo la Corte, prendendo le distanze dalla posizione assunta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Soering*, ha stabilito che, sebbene la decisione di estradare possa inserirsi in un processo di consequenzialità che conduca infine all'imposizione della pena capitale, quindi di un trattamento inumano e crudele, il legame causa-effetto fra l'extradizione e la condanna sarebbe troppo

¹⁴⁸ *United States v. Burns*, Supreme Court Reports, 2001, p.7

¹⁴⁹ La pronuncia della Corte suprema in questione riguarda la legittimità costituzionale di un ordine di estradizione, senza richiesta di garanzie, nei confronti di due cittadini canadesi ricercati per l'omicidio dei genitori e del fratellino di uno dei due, avvenuto nel luglio del 1994 nello Stato di Washington; in base alla legge di tale Stato i due estradandi, se riconosciuti colpevoli di omicidio volontario aggravato, avrebbero potuto subire la pena di morte.

¹⁵⁰ *Kindler v. Canada (Minister of Justice)*, 26 settembre 1991, Supreme Court Reports, 1991, p. 779, riprodotto in *International law Reports*, vol. 98, p. 370.

¹⁵¹ Questa era stata la soluzione avanzata dai legali degli estradandi ed accolta dalla Corte d'Appello della Columbia britannica, secondo cui, dal momento che i ricorrenti, se estradati non avrebbero più potuto fare ritorno in Canada, si sarebbe verificata una violazione dell'art. 6 della *Canadian Charter* che prevede che "every citizen of Canada has the right to enter, remain and live in Canada".

tenue perché si possa configurare una responsabilità dell'esecutivo canadese per la violazione del divieto di trattamento inumano e crudele. Secondo la Corte, invece, la legittimità costituzionale della decisione di estradare senza richiedere assicurazioni avrebbe dovuto essere valutata alla luce della previsione, contenuta nella Canadian Charter, secondo cui i diritti fondamentali previsti dalla Costituzione canadese possono essere limitati solo nel rispetto dei principi fondamentali di giustizia. Riconoscendo, quindi, che il trattamento a cui l'estradando andrebbe eventualmente incontro nel Paese richiedente potrebbe essere tale da violare tali principi, la Corte nel valutare se la scelta dell'esecutivo di estradare senza richiedere garanzie possa costituire una limitazione al godimento del diritto alla vita, alla libertà ed all'integrità personale inaccettabile, ha considerato i fattori pro e contro la necessità di una richiesta di garanzie per l'extradizione.

In particolare, posto il rifiuto dell'ordinamento canadese per la pena di morte, la Corte si è soffermata sugli sviluppi in materia di estradizione e pena capitale e ha constatato la sempre più frequente apposizione ai trattati bilaterali e multilaterali di

estradizione della clausola per cui, in caso di richiesta da parte di uno Stato ritenzionista, si possa subordinare la consegna di un estradando alla prestazione di idonee garanzie circa il fatto che la pena di morte non verrà comminata o comunque eseguita (clausola presente già nella Convenzione europea di estradizione e nel Model Treaty on Extradition adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1990). In base a tali ragioni la Corte affermava l'essenzialità della richiesta di assicurazioni relative alla non applicazione della pena capitale nei confronti dell'estradando, posto che in mancanza ci si troverebbe di fronte ad una privazione dei diritti costituzionalmente garantiti.

La sentenza si segnala per l'emergere di una tendenza, sempre più diffusa nella prassi dei tribunali interni, ad interpretare le norme interne sulla tutela della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali anche alla luce delle norme internazionali pattizie e consuetudinarie, abbandonando l'atteggiamento di *self restraint* rispetto alla materia dell'estradizione, considerata da sempre competenza dell'esecutivo, ed esercitando effettivamente il proprio ruolo di garanti dei valori costituzionali, anche alla luce degli standard internazionali; in una materia che presenta forti

connotazioni politiche, quale quella della cooperazione penale interstatuale, tale forma di tutela non si presta ad essere lasciata alla discrezionalità degli esecutivi, che difficilmente potrebbero esporsi sul piano internazionale con decisioni critiche verso la condotta di un altro Stato in materia di diritti umani. Gli esecutivi, infatti, posti di fronte a scelte passibili di effetti a livello internazionale, adottano generalmente comportamenti con cui pongono in secondo piano gli aspetti legati alla tutela dei diritti umani¹⁵². È auspicabile, quindi, che si generalizzi il trend che sembra stia guidando gli ultimi sviluppi del diritto estradizionale in campo europeo: già le Convenzioni del 1995 e del 1996 sembrano indicare tra le righe l'importanza della problematica umanitaria; d'altra parte, alla luce di tali considerazioni, emerge con maggior vigore anche la centralità dei profili di critica rilevati nella disciplina del mandato d'arresto europeo, ove se apprezzabile appare il tentativo di totale giurisdizionalizzazione della procedura, si sarebbe tuttavia

¹⁵² Silvia Borrelli *Estradizione e pena di morte: considerazioni in margine alla recente sentenza della Corte suprema del Canada nel caso Burns*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2001, 807 ss.

richiesta maggiore attenzione rispetto alle garanzie dell'extradando.

La sentenza della Corte suprema canadese rappresenta un meritevole tentativo di conciliare il perseguimento dei fini di cooperazione interstatale nella repressione penale, fondamento dell'extradizione, con una più efficace tutela dei diritti umani e nella misura in cui ha radicato oltre i confini europei tale tendenza, credo possa costituire il nucleo originario per la formazione di una norma consuetudinaria internazionale che obblighi gli Stati a richiedere garanzie di non esecuzione della pena di morte in caso di estradizione.

4.2 INDIVIDUAZIONE DI OBBLIGHI POSITIVI DEGLI STATI IN MATERIA PENALE: INADEMPIMENTO E POSSIBILI RIFLESSI SUGLI STRUMENTI DELLA COOPERAZIONE.

Nel quadro di un'analisi degli strumenti della cooperazione giudiziaria in materia penale alla luce delle esigenze di garanzia e tutela dei diritti umani è possibile sviluppare una duplice prospettiva di indagine: all'esistenza di previsioni (allo stato di natura pressoché esclusivamente convenzionale) che incidono sul potere discrezionale dello Stato di decidere circa il ricorso a strumenti della cooperazione, *sub specie* dell'extradizione, a tutela del soggetto estradando¹⁵³, la giurisprudenza degli organi di garanzia ha, infatti, affiancato l'individuazione di obblighi positivi di intervento degli Stati in sede di repressione penale, al fine di tutelare anche la posizione della vittima di un reato. L'idea su cui ci si muove è, in particolare, quella per cui l'assenza di previsioni legislative che puniscano determinati comportamenti o l'inerzia degli Stati nell'attivazione delle risposte giustiziali a comportamenti criminosi possano costituire forme ulteriori di violazione di diritti umani, nei confronti delle

¹⁵³ Cfr. paragrafo precedente.

vittime private di ogni possibilità risarcitoria, idonee a fondare eventuali responsabilità degli Stati¹⁵⁴.

Nell'opera di emersione di tali obblighi positivi un ruolo portante ha svolto la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, che sul punto si è avvalsa di un'interpretazione innovativa delle norme contenute nella Convenzione europea di salvaguardia; partire dagli anni '80, poi, tale orientamento ha ricevuto avallo anche dalla Corte Americana di San Josè, con riferimento alle disposizioni della Convenzione Americana dei diritti umani.

L'esigenza di fondo che ispira tale sviluppo giurisprudenziale risiede nella necessità di evitare che uno Stato, omettendo di ricorrere in modo adeguato ai propri poteri in campo penale, garantisca l'impunità agli individui autori di violazioni di diritti dell'uomo; da qui la ricostruzione di obblighi pattizi di contenuto positivo, ulteriori rispetto a quelli espressamente contemplati nelle Convenzioni europea ed interamericana, che pongono vincoli in ordine alle modalità con cui le autorità competenti degli Stati contraenti devono esercitare i poteri inerenti

¹⁵⁴ Francesco Bestagno, *Diritti umani e impunità. Obblighi positivi degli Stati in materia penale*, 2003, 221 ss.

all'amministrazione della giustizia penale. Nella copiosa produzione giurisprudenziale in materia la Corte ha, peraltro, tenuto un atteggiamento flessibile: nel rigettare le eccezioni di irricevibilità dei ricorsi individuali proposti, attraverso un'interpretazione *pro victima* dell'art. 26 della CEDU, essa ha talora limitato la censura a violazioni di obblighi di tipo meramente procedurale, talaltra individuato violazioni di obblighi sostanziali quali autonome fonti di responsabilità.

L'elemento di novità e di interesse sollevato da tali pronunce consiste nell'aver prospettato il rischio di un possibile venir meno dell'effettività dei diritti fondamentali dell'individuo, pur in astratto previsti e tutelati negli ordinamenti giuridici nazionali e negli strumenti convenzionali, in mancanza di forme adeguate di accertamento ufficiale delle responsabilità individuali e di un efficace intervento dello Stato sul piano della legislazione e della giustizia penale.

Restringendo ora il quadro dell'indagine all'ambito europeo, si intende verificare se gli indicati sviluppi giurisprudenziali possano riflettersi sul piano delle relazioni tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa e dell'Unione, in particolare nel campo

della cooperazione giudiziaria in materia penale, nel tentativo di concedere maggiore spazio alla tutela dell'interesse delle parti lese all'individuazione ed alla punizione dei responsabili di violazioni dei diritti fondamentali. Di per sé, sembra infatti innegabile come il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali non garantisca in misura sufficiente, a favore delle vittime, che sia dato il dovuto seguito alle sentenze della Corte europea che abbiano constatato l'inadeguatezza dell'intervento statale in materia penale, posto che tali pronunce non infirmano l'autorità formale nel diritto nazionale degli atti interni; d'altra parte, poi, è discussa la stessa possibilità di ricostruire un obbligo internazionale per gli Stati parti della CEDU di assicurare la diretta efficacia nel proprio ordinamento delle sentenze di accertamento di un'infrazione alla Convenzione, e quindi di riconoscere che esse danno titolo alle parti lese ad intraprendere specifiche iniziative giudiziarie sul piano interno.

Pertanto, di fronte all'esigenza di garantire la realizzazione all'interesse della vittima, non solo ad una adeguata riparazione pecuniaria, ma anche ad ottenere che siano accertate le responsabilità individuali e sia garantita la repressione penale

delle lesioni subite, appare legittimo valutare in che misura tale forma di tutela possa intrecciarsi agli sviluppi della cooperazione penale tra gli Stati parti della CEDU e verificare se i principi ricostruiti dalla Corte, relativamente agli obblighi di condotta degli Stati nell'amministrazione della giustizia penale, possano costituire un punto di riferimento per l'interpretazione degli accordi di cooperazione giudiziaria stipulati fra tali Stati.

La Corte europea, al riguardo, ha preso particolarmente in considerazione quei provvedimenti (di archiviazione, di non luogo a procedere, di assoluzione o di clemenza), inadeguati alla protezione dei diritti nascenti dalla CEDU perché non consentono di identificare e punire i colpevoli, per verificare se ed in che misura si possa accettare che essi producano gli effetti extraterritoriali che le convenzioni europee di cooperazione giudiziaria intendono accordare, determinando in tal modo una "garanzia extraterritoriale dell'impunità"¹⁵⁵. Questa analisi mira quindi a chiarire in che misura la previsione convenzionale di simili forme di collaborazione penale possa rivelarsi idonea a sottrarre alla giurisdizione penale individui responsabili di

¹⁵⁵ Francesco Bestagno, *Diritti umani e impunità. Obblighi positivi degli Stati in materia penale*, cit.

violazioni dei diritti umani e se sia possibile limitare gli obblighi di cooperazione, ove ciò possa agevolare la creazione di un contesto di impunità per gli autori di tali violazioni.

La problematica relativa alla possibile rilevanza extraterritoriale di atti nazionali che portino a non punire l'individuo emerge in primo luogo in relazione alle preclusioni che le disposizioni pattizie pongono al riesame giudiziario di una questione che sia già stata oggetto di pronuncia da parte di altro Stato, definite come *effetti negativi* del giudicato penale straniero e fondate sull'affermazione del principio del *ne bis in idem* internazionale. Ciò in quanto, malgrado esso sia espressione di un'apertura all'accoglimento dei valori giuridici prodotti in un diverso ordinamento, con sacrificio minimo per la sovranità nazionale in campo penale, d'altra parte implicando una mera astensione dell'altro Stato sulla questione, finisce col precludere l'esercizio dell'azione penale o può rappresentare un ostacolo alla cooperazione, qualora uno Stato rifiuti la richiesta di collaborazione avanzata da un altro Paese, adducendo l'esistenza di provvedimenti emanati da un Paese terzo.

In verità occorre preliminarmente riconoscere l'inesistenza di una norma di diritto internazionale generale sul *ne bis in idem*¹⁵⁶, con la conseguenza che la rilevanza dello stesso trova fondamento di legittimazione esclusivamente nelle disposizioni convenzionali in materia di cooperazione giudiziaria. L'effetto preclusivo disposto da queste norme convenzionali discende non solo da pronunce che abbiano portato all'irrogazione ed all'esecuzione della pena, ma anche da sentenze di assoluzione, che non infliggano pene, o non ne dispongano l'esecuzione pur riconoscendo la responsabilità dell'imputato¹⁵⁷. L'elemento che tuttavia acquista rilevanza ai fini dell'indagine proposta, sta nel fatto che l'improcedibilità all'estero per un determinato fatto opera, generalmente, solo con riferimento a pronunce che abbiano fatto seguito ad un giudizio nel merito; in parallelo non presenta riflessi extraterritoriali la mera acquiescenza da parte di uno Stato che si sia concretata nel mancato esercizio dell'azione penale per un periodo di tempo tale da far cadere in prescrizione il reato.

¹⁵⁶ E. Müller Rappard – M.C. Bassiouni (éds.) *La coopération inter-étatique européenne en matière pénale, les instruments juridiques du Conseil de l'Europe*, Dordrecht, 1987.

¹⁵⁷ Cfr. l'art 53.1 della Convenzione dell'Aja sul valore internazionale dei giudizi repressivi, 1970.

4.2.1 LA RILEVANZA DELL'INADEMPIMENTO AGLI OBBLIGHI POSITIVI SUL MECCANISMO DELL'ESTRADIZIONE

La pronuncia da parte di uno Stato di provvedimenti che a vario titolo portino a non punire l'individuo produce riflessi non soltanto sull'autonoma instaurazione di un procedimento penale, ma anche in relazione ad altre forme di cooperazione penale, tra le quali acquista peculiare rilevanza in questa sede l'estradizione.

In materia la Convenzione europea di estradizione contiene, infatti, una specifica disposizione dedicata al principio del *ne bis in idem* (art. 9), da cui peraltro traspare una minore apertura al riconoscimento del valore internazionale delle sentenze penali, rispetto alla Convenzione dell'Aja sui giudizi repressivi ed alla Convenzione di Strasburgo sull'assistenza giudiziaria penale; l'effetto preclusivo del giudicato penale è infatti idoneo a giustificare il diniego di consegna della persona solo qualora questa sia già stata sottoposta a giudizio nello Stato richiesto. Accanto a tale ipotesi la norma contempla poi come motivo di rifiuto facoltativo il caso in cui “le autorità competenti della parte

richiesta (abbiano) deciso di non instaurare procedimenti o di porre fine ai procedimenti penali che esse hanno instaurato per il medesimo od i medesimi fatti”.¹⁵⁸ Ne consegue l’indubbia interferenza di tali previsioni con la problematica relativa alle ipotesi di impunità analizzate in questa sede, posto che lo Stato richiesto di consegnare i presunti responsabili di violazioni di

diritti umani può invocare, quale eccezione, la regola sulla

impunità delle violazioni penali

un'amnistia (da intendersi come amnistia propria, cioè concessa in assenza di giudizio).

Diversamente, la Convenzione non ha posto una medesima disciplina nelle ipotesi in cui il provvedimento giudiziario provenga da un Paese terzo rispetto agli Stati coinvolti nel procedimento estradizionale, sebbene sul punto numerosi Stati abbiano mostrato, avvalendosi del meccanismo delle riserve, una maggiore disponibilità ad accordare effetto al giudicato di uno Stato terzo, rifiutando l'estradizione in ordine a fatti che abbiano già formato oggetto di giudizio da parte di uno Stato competente e attribuendo, talora, rilevanza anche alla previa emanazione di provvedimenti di clemenza. Anche su questo punto, tuttavia, una parziale innovazione è stata introdotta dal Primo Protocollo Addizionale, che all'art. 2 ha completato la disciplina dell'art. 9 attraverso l'inserimento della previsione del divieto di estradizione per quei soggetti che in uno Stato terzo siano già stati assolti o abbiano beneficiato di provvedimenti di indulgenza.

Alla luce del quadro complessivo delle disposizioni esaminate si comprende come l'ostacolo all'attuazione della cooperazione

penale venga collegato alla formazione, in uno degli Stati contraenti, del giudicato penale, comunque eseguito, e trova fondamento legittimante nella fiducia reciproca e nel rispetto per le valutazioni operate da ogni altro contraente. Le Convenzioni escludono, quindi, in linea di principio che i contraenti possano sindacare le valutazioni di una controparte, in particolare in ordine all'opportunità di non irrogare o di non eseguire una sanzione per un dato reato; peraltro, mentre nell'ipotesi in cui il provvedimento in questione provenga dalle stesse autorità dello Stato richiesto, potranno assumere rilievo anche decisioni che pongano fine ad un procedimento senza giudizio nel merito, qualora si tratti di Stati terzi, rispetto alla procedura estradizionale, si attribuisce rilevanza esclusivamente alla decisioni emesse a conclusione di giudizi nel merito.

Tuttavia, pur nei limiti indicati, il riconoscimento di effetti extraterritoriali ad un provvedimento straniero, prescritto dalle norme delle Convenzioni europee prese in considerazione, può rivelarsi in concreto idoneo ad incidere in misura significativa

sulla possibilità di reprimere condotte individuali che costituiscono violazioni di dritti umani.¹⁵⁹

Se è vero che, infatti, che condizione essenziale per il riconoscimento di tali effetti è la pronuncia di un giudizio nel merito, è tuttavia evidente come, al di là di queste ipotesi, nelle fattispecie astratte di rilevanza extraterritoriale contemplate nelle Convenzioni menzionate possano rientrare altri casi di provvedimenti nazionali ed altri atti idonei a garantire l'impunità, o addirittura rivolti specificamente a tale obiettivo: le sentenze assolutorie, le pronunce che a vario titolo sanciscano che la persona condannata non debba scontare la pena o infine l'acquiescenza che, in seguito ad una condanna, determini la prescrizione della pena. In queste ultime ipotesi può, quindi, sussistere il rischio di una "garanzia extraterritoriale dell'impunità", per effetto dei vincoli alla cooperazione penale, sicché la condotta di uno Stato in giudizio potrebbe precludere alle altre Parti, in ordine al medesimo fatto, l'esercizio della giurisdizione penale o la concessione dell'extradizione.

¹⁵⁹ Francesco Bestagno, *Diritti umani e impunità. Obblighi positivi degli Stati in materia penale*, cit.

Peraltro occorre tener conto del fatto che, se le Convenzioni prevedono generalmente un'esenzione dai vincoli pattizi per il Paese nel cui territorio si sia verificato il crimine o che abbia ad altro titolo uno specifico "interesse pubblico"¹⁶⁰ alla condanna, il problema emerge in particolare qualora lo Stato che ha emanato il provvedimento coincida con quello del *locus commissi delicti*, posto che in tal caso agli altri Contraenti residuano ristretti margini alla punizione dei responsabili. A questo riguardo, d'altra parte, si aggiunga l'ulteriore considerazione per cui le norme sul *ne bis in idem* non operano alcuna distinzione in ordine al tipo di reati oggetto dei provvedimenti esteri e non escludono l'operare di tali previsioni neppure nell'estrema ipotesi di atti talmente gravi da ledere la coscienza collettiva internazionale.

Nel quadro di tali forme di cooperazione, è evidente come la ricostruzione, da parte della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, di obblighi positivi degli Stati in materia penale nei termini sopra precisati determini il sorgere di potenziali

¹⁶⁰ Cfr. art. 2 par. 3 del Primo Protocollo Addizionale alla Convenzione europea di estradizione del 1975, in Maria Riccarda Marchetti *La Convenzione europea di estradizione*, cit

situazioni di contrasto rispetto alle esigenze collaborative. In proposito la prassi applicativa della CEDU sembra orientata verso a subordinare l'interesse alla cooperazione giudiziaria rispetto alle superiori esigenze di tutela dei diritti dell'uomo, ricorrendo all'affermazione del principio di responsabilità indiretta dello Stato che presti la cooperazione per le violazioni che un individuo subisca da parte del Paese a favore del quale la cooperazione è concessa.¹⁶¹

D'altra parte, nell'ottica della questione oggetto dell'indagine, il problema della responsabilità indiretta dello Stato richiesto assume una dimensione peculiare, nella misura in cui i diritti che lo Stato richiesto deve proteggere sono non quelli dell'estradando, bensì della vittima del reato. Ne consegue che ove lo Stato richiesto di estradare il presunto responsabile negasse la consegna, adducendo il rispetto degli obblighi pattizi di cooperazione, finirebbe per avallare forme di impunità e violazioni di quegli obblighi di tutela procedurale ad esse conseguenti. In questa prospettiva può ritenersi fondata, in conformità a quanto espresso dagli organi di Strasburgo,

¹⁶¹ V. Starace *Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed estradizione*, in F. Salerno (a cura di) *Diritti dell'uomo, estradizione ed espulsione*, Padova 2003, 97 ss

l'esistenza di una forma di responsabilità indiretta nei confronti di uno Stato che accordi effetti negativi a provvedimenti stranieri che abbiano garantito l'impunità ai responsabili di violazioni di diritti fondamentali. Sicché l'unica strada percorribile ai fini di un superamento del conflitto tra disposizioni convenzionali potrebbe verosimilmente essere quella volta ad interpretare le norme che pongono obblighi di cooperazione giudiziaria penale in conformità alle previsioni della Convenzioni europea di salvaguardia.¹⁶² Una simile impostazione troverebbe, peraltro, ulteriore conferma sul piano dei principi fondamentali che regolano l'interpretazione confligente di norme pattizie: la ricostruzione giurisprudenziale di vincoli internazionali all'esercizio dell'azione penale richiederebbe un'interpretazione evolutiva delle Convenzioni di cooperazione, giungendo ad affermare la liceità di un'infrazione agli obblighi da esse sanciti, per dare spazio alle esigenze di protezione penale che discendono dalla CEDU.

¹⁶² Francesco Bestagno, *Diritti umani e impunità. Obblighi positivi degli Stati in materia penale*, cit.

CAPITOLO V

CONCLUSIONI

Dall'analisi svolta in merito al percorso che la questione relativa alla cooperazione giudiziaria in materia penale ha tracciato in ambito europeo, da Amsterdam ad oggi, emerge certamente la complessità di una problematica che, malgrado tutto, stenta ancora ad imboccare la strada dell'approccio unitario.

Al livello istituzionale si avverte certo l'esigenza di affrancarsi dalla tradizionale impostazione intergovernativa, che finora ha limitato notevolmente l'intervento delle istituzioni dell'Unione, in relazione a problemi che, peraltro, a seguito degli sviluppi che la costruzione europea sta vivendo, sembrano coinvolgerla sempre più in modo diretto. Malgrado ciò ci si confronta su un terreno rispetto al quale gli Stati mostrano forti resistenze rispetto ad eventuali limitazioni di sovranità, che potrebbero apparire come una sorta di "delega" o di cessione ad un soggetto, qual è l'Unione, dai contorni ancora non chiaramente definiti e probabilmente non ancora in grado, anche per mancanza di strumenti adeguati, di affrontare problematiche così complesse e poliedriche. Emblematica espressione di ciò credo possa considerarsi l'introduzione del nuovo mandato di arresto

europeo, che, nonostante manifesti il tentativo di un potenziamento dell'efficacia e di uno snellimento burocratico della procedura estradizionale, presenta numerosi elementi di incertezza applicativa, frutto della non adeguata ponderazione determinata dal clima emergenziale che ha preluso alla sua emanazione. Se l'attenzione va, quindi, oggi alle nuove possibilità che si aprono alla tematica penalistica in conseguenza dell'evoluzione in chiave costituzionale che sta investendo l'identità dell'Europa, non si può disconoscere la necessità di un'ulteriore maturazione delle soluzioni prospettate, che tenga conto della vischiosità politica delle questioni coinvolte e degli aspetti garantistici ad esse sottesi.

In questa attesa, tuttavia, continua a manifestarsi l'esigenza di un'intensificazione delle forme di cooperazione tra gli Stati membri, che, in relazione alle pieghe assunte dal contesto politico internazionale odierno, si presenta con urgenza e drammaticità. Sotto questo aspetto la valorizzazione del metodo internazionalistico di approccio, fondato sugli strumenti della diplomazia e della pratica convenzionale acquista un valore aggiunto, nella misura in cui esso si conferma, nel breve periodo,

il mezzo più valido ai fini di un consolidamento dei rapporti di collaborazione giudiziaria tra gli Stati: di fronte ad un'Europa ancora per molti aspetti frammentata il ricorso allo strumento pattizio consente di superare più facilmente gli ostacoli ancora presenti ad una “verticalizzazione” della cooperazione, in quanto la sede convenzionale mostra una maggiore disponibilità degli Stati ad accettare compromissorie limitazioni della propria sovranità¹⁶³.

In materia di estradizione, in particolare, gli sviluppi più recenti della prassi convenzionale mostrano chiaramente la possibilità di supplire, nel breve termine, ai deficit che la maturazione istituzionale della questione ancora presenta, fornendo importanti risultati tanto sul piano degli obiettivi immediati della cooperazione giudiziaria, quanto sotto il profilo delle indubbe conquiste rispetto alle tradizionali resistenze degli Stati.

¹⁶³ A conferma di tale interpretazione credo possa essere utile richiamare quanto detto in relazione all'esigenza di semplificazione delle procedure estradizionali confluite da un lato nella stipulazione della Convenzione di Bruxelles 1995 e nel Trattato italo – spagnolo del 2000, e, dall'altro nella Decisione Quadro sul mandato d'arresto europeo. Cfr. Capitolo II 2.5.1.

BIBLIOGRAFIA

ADAM R. La cooperazione in materia di giustizia e di affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo, in *Dir. Ue*, 2-3, 1998.

BARTONE N. Diritto penale europeo: spazio giuridico e rete giudiziaria, Padova 2001.

BASSIOUNI C. *International Criminal Law. Procedural and Enforcement Mechanisms*, Ardsley, (New York), 1999, 2°ed.

BASSIOUNI C. Il diritto penale internazionale: contenuto e scopo del suo sviluppo storico, in *Diritto penale internazionale*, in *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, n.3/1979.

BENVENUTI P. Sui limiti internazionali alla giurisdizione penale, in *RDI*, 1974.

BERNARDI A. *Vers une européanisation du droit pénal des affaires? Limit et perspectives d'un ius commune criminale*, in *F.*

Ferrari (cur.) *The Unification of International Commercial Law*, 1998.

BESTAGNO F. *Diritti umani e impunità. Obblighi positivi degli Stati in materia penale*, Milano, 2003.

BONETTI M. *Le convenzioni internazionali “relative ai diritti dell’uomo e al processo penale” nei lavori preparatori per la delega per il nuovo codice*, in *Ind. pen.*, 1991.

BORRELLI S. *Estradizione e pena di morte: considerazioni in margine alla recente sentenza della Corte Suprema del Canada nel caso Burns*, in *Rivista internazionale dei diritti dell’uomo*, 2001.

CALVANESE E. – DE AMICIS G. *Dalla convenzione di Parigi al vertice di Laeken, la lunga strada del mandato d’arresto europeo*, in *Guida al diritto* n. 5, 2002.

CAMERA DEI DEPUTATI (a cura di), Estradizione e reati politici. Il problema della Convenzione Europea per la repressione del terrorismo, in Quaderni di documentazione del Servizio Studi, 1981.

CARACCIOLO I. Dal diritto penale internazionale al diritto internazionale penale: il rafforzamento delle garanzie giurisdizionali, Napoli, 2000.

CATELANI G. I rapporti internazionali in materia penale: estradizione, rogatorie, effetti delle sentenze penali straniere, Milano, 1995.

CARELLA G. I rapporti tra le convenzioni internazionali e le norme interne sull'extradizione secondo il nuovo codice di procedura penale, in Rivista di diritto internazionale, 1988.

CHIAVARIO M. Cooperazione internazionale ed obiettivi di garanzia e di efficienza nella nuova disciplina dei rapporti con

autorità giudiziarie straniere, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1988.

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA
Estradizione e spazio giuridico europeo, incontro di studio e documentazione per magistrati, 10-14 dicembre 1979 Siracusa.

CYBICHOWSKI S. La compétence des tribunaux à raison d'infractions commises hors du territoire, in *Recueil des cours*, 1926, II.

DAMATO A. Estradizione e divieto di trattamenti inumani o degradanti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1991.

DECAUX E. Actions au regard de la souveraineté des États et moyens d'investigation, in *La Court Pénale Internationale*, Paris, 1999.

DE GOUTTES R. Droit pénal et droits de l'homme, in Rev. Sc. Crim., 2000

DELICATO V. A proposito dei nuovi strumenti di cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale, in Rivista di diritto internazionale privato e processuale, 1992.

DELMAS-MARTY M. Union européenne et droit pénal, in Cahiers de droit européen, 1997.

DELMAS-MARTY M. Necessità, legittimità, fattibilità del Corpus Iuris, in G. Grasso e R. Sicurella (a cura di) Il Corpus Iuris 2000. Un modello di tutela dei beni giuridici comunitari, Pubblicazioni del Centro di Diritto Penale Europeo, Catania, 2003.

DELMAS-MARTY M. Il Corpus Iuris delle norme penali per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea, in Questione Giustizia n. 1, 2000.

DELMAS-MARTY M.- CHODKIEWICZ C. The European Convention for the protection of Human Rights : International Protection Versus National Restrictions, Dordrecht-Boston-London, 1992

DE SALVIA M. Principali orientamenti giurisprudenziali della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia penale, in Rivista internazionale dei diritti dell'uomo, 2000.

DEL TUFO V. Estradizione e reato politico, Napoli, 1985.

D'ORAZIO G. Lo straniero nella Costituzione italiana (Asilo - Condizione giuridica – Estradizione), Padova, 1992.

EMMERSON B. – ASHWORTH A. Human Rights and Criminal Justice, London, 2001.

ESPOSITO V. Gli effetti internazionali del ne bis in idem nell'ambito comunitario, in Documenti Giustizia, 1992.

FLORE B. Le mandat d'arrêt européen : première mise en œuvre d'un nouveau paradigme de la justice pénale européenne, in *Journal des Tribunaux*, 2002.

FRULLI M. Le droit international et les obstacles à la mise en œuvre de la responsabilité pénale pour crimes internationaux, in A. CASSESE – M. DELMAS-MARTY (eds.), *Crimes internationaux et juridiction internationales*, Paris, 2002.

GAITO A. Rapporti giurisdizionali con autorità straniera, in *Profili del nuovo Codice di Procedura penale a cura di Conso e Grevi*, Padova, 1991, II ed.

GALATI A. L'extradizione nel diritto penale internazionale e nel diritto italiano, in *Diritto penale internazionale*, in *Il Consiglio Superiore della Magistratura, Suppl.*, Roma, 1979.

GAJA G. Rapporti fra trattati di estradizione e norme internazionali sui diritti umani, in F. SALERNO (a cura di), Diritti dell'uomo, estradizione ed espulsione, Padova, 2003.

GAJA G. Introduzione al diritto comunitario, Roma - Bari, 2003.

GALANTINI N. Il principio del "ne bis in idem" internazionale nel processo penale, Milano, 1984.

GEOFF G. Aspects of Extradition Law, London, 1991.

GILBERT G. Crimes sans frontiers: jurisdictional problems in English law, in British Yearbook of international law, Oxford, 1992.

GILBERT G. Transnational Fugitive Offenders in International Law, Extradition and other Mechanisms, The Hague-Boston-London, 1998.

GRASSO G. Recenti sviluppi in tema di sanzioni amministrative comunitarie, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 1993.

GRASSO G. (a cura di), *Atti del seminario Centro diritto penale europeo 1997*.

GRASSO G. Verso uno spazio giuridico europeo, in *Convegno di Studi "La giustizia penale italiana nella prospettiva internazionale"* a cura del Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale, 2000.

GRASSO G. – SICURELLA R. (a cura di) *Il corpus Iuris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Pubblicazioni del Centro di Diritto Penale Europeo, Catania, 2003.

IUZZOLINO G. La nuova estradizione dice addio alla politica e non la fermano i ricorsi, in *Diritto e Giustizia* n. 30, 2002

JESCHECK H.H. L'application des dispositions matérielles de la Convention européenne d'extradition par les tribunaux allemands, in Mèl. Levasseur, Paris, 1992.

LABAYLE H. Droit de l'homme, traitement inhumain et peine capitale – Réflexions sur l'édification d'un ordre public européen en matière d'extradition par la Cour Européenne des droits de l'homme, in Juris. per. sem. jur. 64.1990.25.Doctr.:3452.

LEANZA U. La mancata comunitarizzazione del II e III pilastro dell'Unione Europea nel Trattato di Amsterdam, in Studi in onore di Francesco Capotorti, Milano, 1999.

LUGATO M. La tutela dei diritti fondamentali rispetto al mandato d'arresto europeo, in Rivista di Diritto Internazionale, 2003.

MARCHETTI M. R. Condizioni e limiti di procedibilità per fatti anteriori e diversi da quelli indicati nell'atto di estradizione, secondo cui l'esercizio della giurisdizione a sensi dell'art.14 n. 2

della Convenzione europea è consentito quando ricorra il pericolo di allontanamento dell'estradatao quello di prescrizione del reato, (nota), in Rivista italiana di diritto e procedura penale, 1987.

MARCHETTI M.R. (a cura di), La Convenzione Europea di estradizione, Milano, 1990.

MAROTTA Responsabilità dello Stato estradante con riferimento all'art. 3 della Convenzione. Considerazioni sulla sentenza Soering, in Rivista internazionale dei diritti dell'uomo, 1989.

MARZADURI E. Libertà personale e garanzie giurisdizionali nel procedimento di estradizione passiva, Milano, 1993.

MAZZACUVA N. Reato politico e divieto di estradizione del cittadino, in Indice penale, 1980.

McCLEAN D. International Judicial Assistance, Oxford, 1992.

MOSCONI F. Cooperazione giudiziaria internazionale, in Dizionario di diritto e procedura penale Diretto da G. Vassalli, Milano, 1986.

MOSCONI F. La Convenzione Europea per la repressione del terrorismo, in Quaderni di Documentazione del Servizio Studi, 1981.

MOSCONI F. Le convenzioni di estradizione, in F.MOSCONI - M. PISANI (a cura di), Le convenzioni di estradizione e di assistenza giudiziaria (Linee di sviluppo e prospettive di aggiornamento), Milano, 1984.

MOSCONI F. Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed estradizione, in Rendiconti dell'Istituto Lombardo 131, 1997.

MOSCONI F. – PARISI N. Cooperation between International Criminal Court and States Parties, in F. LATTANZI (ed.), The

International Criminal Court, Comments on the Draft Statute, Napoli, 1998.

MULLER RAPPARD E. Judicial Assistance and Mutual Cooperation in Penal Matter, The European System, in M.C. BASSIOUNI (ed.), International Criminal Law, II, Procedure, Dobbs Ferry, New York, 1987.

MULLER RAPPARD E. – BASSIOUNI M.C. (eds.) La coopération interétatique européenne en matière pénale, les instruments juridiques du Conseil de l'Europe, Dordrecht, 1987.

NASCIMBENE B. L'individuo e la tutela internazionale dei diritti umani, in S.M. CARBONE –R. LUZZATTO – A. SANTA MARIA (a cura di) Istituzioni di diritto internazionale, Torino, 2002.

PADELLETTI M. L. Estradizione e Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in Rivista di diritto internazionale, 1996.

PARISI N. Estradizione e diritti dell'uomo. Fra diritto internazionale convenzionale e generale, Milano, 1993.

PIATTOLI B. La riforma britannica dell'extradizione con cui l'Italia dovrà fare i conti, in *Diritto e Giustizia* n. 2, 2004.

PIERINI J.P. Il principio di specialità nella Convenzione europea di estradizione ed procedibilità dell'azione penale (nota a sentenza), in *Cassazione Penale*, 2002.

PISANI M. La convenzione europea di estradizione, in Consiglio Superiore della Magistratura, *Estradizione e spazio giuridico europeo. Incontro di studio e documentazione per magistrati svoltosi a Siracusa in cooperazione con l'Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali*, 10 – 14 dicembre 1979.

PISANI M. La Convenzione Europea di estradizione e la giurisprudenza italiana, in *Indice penale*, 1980.

PISANI M. La penetrazione del diritto penale internazionale nel diritto italiano, in *Diritto penale Internazionale, Incontro di studio del Consiglio sup. della Magistratura*, Roma, 1978.

PISANI M. – MOSCONI F. Codice delle convenzioni di estradizione e di assistenza giudiziaria in materia penale, Milano, 1996.

POCAR F. Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea, Padova, 2001.

POCAR F. Patto internazionale sui diritti civili e politici ed estradizione, in F.SALERNO (a cura di) *Diritti dell'uomo, estradizione ed espulsione*, Padova, 2003.

QUADRI R. *Diritto penale internazionale*, Padova, 1944.

QUADRI R. voce *Estradizione*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1968.

RIZ R. Unificazione europea e presidi penalistici, in Convegno di Studi “La giustizia penale italiana nella prospettiva internazionale” a cura del Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale, 2000.

RONZITTI N. (a cura di), Europa e terrorismo Internazionale, Milano, 1990.

SATTA I. La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e i rapporti con i Paesi Terzi, in Le relazioni internazionali dell’Unione Europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza, a cura di G. Bonvicini e G. Tosato, Torino, 2003.

SALAZAR L. Gli sviluppi nel campo della cooperazione giudiziaria nel quadro del terzo pilastro del Trattato sull’Unione Europea, in Documenti Giustizia, 1995.

SALAZAR L. L’extradizione nella Convenzione di Schengen, in Diritto penale e processo, 1998.

SALAZAR L. Il mandato di arresto europeo: un primo passo verso il mutuo riconoscimento delle decisioni penali, in *Diritto Penale e Processo* n. 8, 2002.

SBOLCI L. Il principio di specialità dell'extradizione nel diritto internazionale, in *Rivista di diritto internazionale*, 1980.

SCHARF M. P. Reining in Impunity for International Crimes, in JOYNER C.C. (ed.), *Reining in Impunity for International Crimes and Serious Violations of Fundamental Human Rights: Proceedings of the Siracusa Conference 17-21 September 1997*, in *Nouvelles Études Pénales* 14, 1998, Ramonville St.-Agne.

SCHARF M.P. The Amnesty Exception to the Jurisdiction of the International Criminal Court, in *Cornell Int. L. Rev.* 32, 1999.

SCHOUWEY J. D. Exceptions à l'extradition: prescription, amnistie, ne bis in idem, in *Rev. Int. de Criminologie et de Police Technique*, 1985.

SCHULTZ H. L'application de la Convention européenne d'extradition par le Tribunal Fédéral Suisse, in *Mélanges offerts à Georges Levasseur*, Paris, 1992.

SELVAGGI E. – VILLONI U. Questioni reali e non sul mandato europeo d'arresto, in *Cassazione Penale*, 2002.

SICURELLA R. Il titolo IV del Trattato di Maastricht e il diritto penale, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1997.

STARACE V. Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed estradizione, in F. SALERNO (a cura di) *Diritti dell'uomo, estradizione ed espulsione*, Padova, 2003.

STRIANI D. Il principio di specialità nell'estradizione riconosciuto come causa di improcedibilità (nota a sentenza), in *Cassazione Penale*, 1984.

TIZZANO A. La convenzione europea di estradizione, in *Annuario di diritto internazionale*, 1965.

TOSATO G. L. Atti giuridici vincolanti e competenze della Corte comunitaria nell'ambito del "terzo pilastro", in *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna.

TRECHSEL S. La Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e il sistema penale, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1997.

TREVISSON LUPACCHINI T. Vaglio degli indizi e deroghe alla reciprocità nell'ambito della convenzione europea di estradizione, che conferma il carattere politico e non giuridico della c.d. regola di reciprocità che non è un principio di diritto internazionale universalmente riconosciuto e che deve quindi considerarsi sostanzialmente estraneo alla materia dell'extradizione, (nota), in *Giurisprudenza italiana*, 1991.

TUFANO M. L. La cooperazione giudiziaria penale e gli sviluppi del "terzo pilastro" del Trattato sull'Unione Europea, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2001.

UBERTIS G. Codice di procedura penale e Corte europea dei diritti dell'uomo, in Id , Argomenti di procedura penale, Milano, 2002.

UBERTIS G. Reato politico, terrorismo, estradizione passiva, in Indice penale, 1982.

UCCELLA F. Costituzione, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e diritto comune in ordine all'incidenza della custodia preventiva dell'estradando ai fini della scarcerazione per decorrenza dei termini, in Giurisprudenza italiana, 1985, IV.

VAN DEN WYNGAERT C. L' "Espace Judiciaire Européen": Vers une fissure au sein du Conseil de l'Europe ?, in Rev. dr. pén. Crim., 1981.

VAN DEN WYNGAERT C. The Political Offence Exception to Extradition: the delicate problem of Balancing the Rights of the individual and the international Public Order, Kluwer, 1980.

VAN DEN WYNGAERT C. The Political Offence Exception to Extradition: How to plug the “Terrorist’s Loophole” without departing from Fundamental Human Rights, in *Int. Rev. Penal Law*, 1991.

VAN DEN WYNGAERT C. – STESENS G. The International “Non bis in idem” Principle: Resolving Some of the Unanswered Questions, in *Int. Comp. L. Quart.* 1999.

VASSALLI G. L’estradizione dei rifugiati, in *Revue de droit internaz. des sciences dipl. pol.*, 1955, IV

VELU J. Considérations sur quelques aspects de la coopération entre la Cour Européenne de droits de l’homme et les juridictions nationales, in P. MAHONEY – F. MATSCHER – H. PETZOLD – L. WILDHABER (éds) *Mélanges à la mémoire de/Studies in memory of Rolv Ryssdal, Protection des droits de l’homme : la perspective européenne/Protecting Human Rights : the European Perspective*, Köln, 2000.

VIGONI D. Libertà personale ed estradizione , in Ind. Pen.,
1983.

ZUHLKE S. – PASTILLE J.C. Extradition and the European
Convention. Soering Revisited, in ZaöRV, 1999.

DOCUMENTAZIONE

ACCORDI INTERNAZIONALI

Consolidated version of the Treaty on European Union, in
G.U.C.E. C 325 del 24/12/2002

Treaty of Nice amending the treaty on European Union, in
G.U.C.E. C 80/9 del 10/3/2001

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Nizza, 7
dicembre 2000, in G.U.C.E. C 364 del 18/12/2000

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e

Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa,
in G.U.C.E. C 169 del 18/7/2003

Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14
giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica del
Benelux, della Repubblica Federale della Germania e della
Repubblica Francese relativo all'eliminazione graduale dei
controlli alle frontiere comuni, Schengen, 19 giugno 1990,
entrambi riportati in allegato alla legge italiana di ratifica ed
esecuzione dei relativi accordi di adesione, legge 30 settembre
1993, n. 388, in Suppl. ord. alla G.U.R.I. n. 232 del 2/10/1993

Convention established by the Council in accordance with the
Article 34 of the Treaty on European Union, on Mutual
Assistance in Criminal Matters between the Member States of the
European Union in G.U.C.E. C 197 del 12/7/2000

Convenzione relativa alla procedura semplificata di estradizione
tra gli Stati membri dell'Unione Europea, Bruxelles, 10 marzo

1995, in Rivista di diritto internazionale privato e processuale,
1996

Convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri
dell'Unione Europea, Dublino, 27 settembre 1996, in Rivista di
diritto internazionale privato e processuale, 1997

Trattato bilaterale tra la Repubblica Italiana ed il Regno di
Spagna per il perseguimento di gravi reati attraverso il
superamento dell'extradizione in uno spazio di giustizia comune
del 28/11/2000, in Documenti Giustizia n. 6, 2000

Accordo sulla mutua assistenza giudiziaria tra l'Unione europea e
gli Stati Uniti d'America, in G.U.C.E. L 181 del 19/7/2003

Accordo sull'extradizione tra l'Unione europea e gli Stati Uniti
d'America, in G.U.C.E. L 181 del 19/7/2003

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Decisioni

Council Decision of 6 December 2001 extending Europol's mandate to deal with the serious form of international crime listed in the Annex to the Europol Convention, in G.U.C.E. C 362 del 18/12/2001

Decisione del Consiglio che determina le disposizioni della convenzione del 1995 relativa alla procedura semplificata di estradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea e della convenzione del 1996 relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione Europea, che costituiscono uno sviluppo dell'acquis di Schengen ai sensi dell'accordo con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sulla loro associazione all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, in G.U.C.E. L 67/25 del 12/3/2003

Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, in G.U.C.E. L 190 del 18/7/2002

Decisione del Consiglio, del 6 giugno 2003, relativa alla firma degli accordi tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America sull'estradizione e sulla mutua assistenza giudiziaria in materia penale, in G.U.C.E. L 181 del 19/7/2003

Atti del Consiglio

Council Act of 12 March 1999 adopted the rules governing the transmission of personal data by Europol to third States and third bodies, in G.U.C.E. C 088 del 30/3/99

Council Act of 28 February 2002 amending the Council Act of 12 March 1999 adopting the rules governing the transmission of personal data by Europol to third States and third bodies, in G.U.C.E. C 58 del 05/03/2002

Raccomandazioni

Council Recommendation of 28 September 2000 to Member States in respect of request made by Europol to initiate criminal investigations in specific cases, in G.U.C.E. C 289 del 12/10/2000

Council Recommendation of 30 November 2000 to Member States in respect of Europol's assistance to joint investigative teams set up by the Member States, in G.U.C.E. C 357 del 13/12/2000

Azioni comuni

Azione comune del 29 giugno 1998 adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, sull'istituzione di una Rete giudiziaria europea, in G.U.C.E. L 191 del 07/07/98

Azione comune del 29 giugno 1998 adottata dal Consiglio, sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, sulla

buona prassi nell'assistenza giudiziaria in materia penale in
G.U.C.E. L 191 del 07/07/98

Comunicazioni

Green Paper on criminal-law protection of the financial interests
of the Community and the establishment of a European Public
Prosecutor, Commission, 11. 12. 2001, in
http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/livre_vert/

Altri atti

Action plan of the Council and the Commission on how best to
implement the provision of the Treaty of Amsterdam on area of
freedom, security and justice. (Text adopted by the Justice and Home
Affairs Council of 3 December 1998), in G.U.C.E. C 019 del 23/1/99

Tampere European Council (15 and 16 October 1999); Presidency
conclusions, in

http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_it.html

Conclusioni del Consiglio Giustizia e Affari Interni del 20

settembre 2001, in

http://europa.eu.int/europea_council/conclusions/index_it.html

Comm. Eur. dec. 5 luglio 1984, K. c. Belgique, ric. n. 10819/84.

Comm. Eur. dec 21 maggio 1976, X. c. R.U., ric. n. 6565/74.

ATTI DELL'ORDINAMENTO ITALIANO

Disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea, aperta alla firma a Bruxelles il 10 marzo 1995, e della Convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea, con allegato, aperta alla firma a Dublino il 27 settembre 1996, e norme di adattamento interno, in *Diritto e Giustizia* n. 30, 2003.

Proposta di Ddl. 4246 approvata dalla Camera dei Deputati il 15 maggio 2004 relativa all'attuazione della Decisione quadro 2002/584/GAI sul mandato di arresto europeo, in <http://www.cittadinolex.kataweb.it/Article/01519,28561/1,00.html>

GIURISPRUDENZA

Corte europea dei diritti dell'uomo

Sentenza 7 luglio 1989 Soering c. Regno Unito (serie A n. 161),
in Rivista internazionale dei diritti dell'uomo, 1998.

Corte Suprema del Canada

Sentenza United States v. Burns, in Supreme Court Reports,
2001

Corte di Cassazione

Cass. Pen. Sez. IV 9 agosto 1968, ric. Obrovnik, in Cassazione Penale Massime Annotate, 1969

Cass. Pen. Sez. IV 27 gennaio 1988, Araniti, in Rivista Penale, 1989

Cass. S.U. 19 maggio 1984, Carboni, in Cassazione Penale, 1984

Cass. S.U. 28 febbraio 1989, Nigro, in Cassazione Penale, 1989

SITI INTERNET CONSULTATI

<http://europa.eu.int>

<http://www.amnesty.org>

<http://www.unionedirittiumani.it>

<http://www.cittadinolex.kataweb.it>

<http://www.coe.int>

