

DALLA CONVENZIONE EUROPEA DI ESTRADIZIONE DEL 1957 AL MANDATO
D'ARRESTO EUROPEO: LA COOPERAZIONE PENALE NELL'AMBITO DELLE
ISTITUZIONI CONTINENTALI EUROPEE

di dott. Mauro Romani

Sommario: 1. La cooperazione penale nell'Europa del secondo dopoguerra: la Convenzione europea di estradizione del 1957. – 1.1. (segue): I due protocolli addizionali alla Convenzione del 1975 e del 1978. – 2. Dall'Accordo di Schengen alla Convenzione di Dublino del 1996. – 3. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia: tra la comunitarizzazione e la riforma del terzo pilastro nel Trattato di Amsterdam e il Piano d'azione del 1998. – 4. (segue): Le conclusioni del Consiglio speciale di Tampere e il Programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali. 5. Il Trattato di estradizione italo-spagnolo del 2000 e l'approvazione della decisione quadro 2002/584/GAI.

1. La cooperazione penale nell'Europa del secondo dopoguerra: la Convenzione europea di estradizione del 1957

Nei limiti di interesse rilevanti ai fini della nostra indagine, l'extradizione secondo le linee di sviluppo che ha subito nel contesto delle istituzioni del Consiglio d'Europa prima, e dell'UE poi¹. Il punto normativo di partenza è costituito dalla Convenzione europea di estradizione (abbr., Conv. eur. estrad.) del 1957, integrata dai due protocolli addizionali del 1975 e del 1978². Si tratta del primo strumento internazionale che pone un regolamento multilaterale all'extradizione tra i Paesi del Vecchio continente, mentre in precedenza la materia era affidata a una serie di trattati bilaterali³. La realizzazione di questo progetto all'epoca fu vista come un'importante occasione per trarre a felici esiti quel processo di pacificazione e unificazione⁴ (secondo la prospettiva dei "visionari" che si ispiravano al Manifesto di Ventotene) tra Stati che fino a qualche anno prima erano stati vicini all'annientamento reciproco, e che era iniziato già con la fondazione del Consiglio d'Europa e qualche anno dopo con la firma dei Trattati della CECA del 1951, della CED del 1952 (tentativo poi fallito di traslare il processo di integrazione, secondo alcuni inarrestabilmente avviato, al piano politico-militare) e dell'EURATOM e della CEE del 1957. Alla stesura del progetto, che

¹ Si ricordi che non deve essere confuso il Consiglio d'Europa, organizzazione intergovernativa–simile per certi versi all'ONU – regionale, creata a Londra nel 1949 e alla quale oggi aderiscono 46 Paesi (compresi tutti i membri UE), con il Consiglio dei ministri europeo, organo dell'Unione europea. La precisazione ci sembra doverosa, poiché, pur non essendo strettamente fondamentale nell'affrontare il tema dell'extradizione e del mandato di arresto europeo, tuttavia riveste comunque un ruolo di una certa rilevanza, anche per poter meglio comprendere l'ambito istituzionale nel quale si è svolta l'evoluzione dell'istituto estradizionale, culminata nella decisione quadro sul mandato di arresto europeo.

² Essendo ai nostri fini sufficiente un sommario resoconto degli specifici contenuti dei testi pattizi in esame, si rinvia per ulteriori approfondimenti a: ALOISI, FINI, *Estradizione* (voce), in *Novissimo Digesto italiano*, VI, Torino, 1960. DEL TUFO, V., *Estradizione. Diritto internazionale* (voce), in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XIII, Roma, 1989. D'ORAZIO, *Estradizione. Diritto costituzionale* (voce), in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XIII, Roma, 1989. ESPOSITO, *Estradizione. Diritto processuale penale* (voce), in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XIII, Roma, 1989. MARCHETTI, *Estradizione* (voce), in *Digesto penale*, IV, Torino, 1990. MOSCONI, PISANI, *Le convenzioni di estradizione e di assistenza giudiziaria*, Milano, 1984. QUADRI, *Estradizione. Diritto internazionale* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XVI, Milano, 1987. Si veda, inoltre, la ricca bibliografia ivi richiamata.

³ L'art. 28 della Conv. eur. estrad.: «abroga, per quanto concerne i territori cui [la Convenzione] è applicabile, quelle disposizioni dei trattati, convenzioni o accordi bilaterali, che, fra due Parti Contraenti, reggono la materia dell'extradizione».

⁴ Uno dei tre punti preliminari della Convenzione recita espressamente che «i Governi firmatari, membri del Consiglio d'Europa [sono] convinti che l'accettazione di regole uniformi in materia di estradizione è tale da far progredire siffatta opera di unificazione».

avrebbe dovuto essere finalizzato a porre una serie di principi comuni agli Stati membri su cui sviluppare una Convenzione, furono chiamati degli esperti governativi che presentò il testo poi ridiscusso in sede di Comitato dei Ministri ed aperto alla firma a Parigi nel settembre del 1957⁵.

Pur essendo stata avvertita come una grande novità per l'epoca, si può notare come la Convenzione europea, in realtà, sia ancora fortemente impostata secondo una logica di cooperazione intergovernativa, a dimostrazione che, pur essendosi resa evidente, nel corso della prima metà del XX sec., tutta la pericolosità di una gestione esclusivamente politica dei rapporti tra Stati, le vecchie logiche non erano state del tutto abbandonate: basti pensare, per portare all'attenzione le "stonature" più evidenti rispetto agli intenti dichiarati, alla circostanza per la quale la Convenzione rinuncia a stabilire una unica procedura estradizionale – se non per aspetti alquanto marginali –, rimettendo tale punto alla disciplina di ogni singolo ordinamento interno⁶. Ad ogni modo, accanto agli aspetti negativi possono ben identificarsi delle scelte che, pur ponendosi in continuità con la tradizione precedente nelle forme, ne muta almeno in parte l'obiettivo: predisporre una migliore tutela dell'extradando, cercando di fare delle cause ostative, precedentemente viste come difesa della sovranità statale, altrettante garanzie finalizzate al rispetto dei diritti dell'uomo. Il nucleo essenziale di tali garanzie ruota, essenzialmente, intorno al principio di doppia punibilità, al controllo politico e a quello giudiziario che ha lo scopo ben preciso di verificare la legalità della domanda proveniente dallo Stato richiedente.

L'art. 1 Conv. eur. estrad. pone, a carico delle Parti contraenti, un obbligo di estradare per determinati reati individuati dal successivo art. 2 Conv. eur. estrad. secondo la tecnica del modello eliminativo: si tratta di tutti quelli puniti «con una pena o una misura di sicurezza privative della libertà di un massimo di almeno un anno o con una pena più severa»⁷. Nell'ipotesi di pena concretamente inflitta a seguito di un processo la cui celebrazione sia già conclusa, «la sanzione adottata deve essere di almeno quattro mesi»⁸. Come già osservato nel Rapporto esplicativo della Conv. eur. estrad., nelle ipotesi di richieste di estradizione a fini esecutivi, la soglia di pena inflitta con sentenza deve intendersi come condizione ulteriore e cumulativa rispetto a quella prevista nella prima parte del § 1 (punibilità in astratto della condotta con una sanzione privativa della libertà

⁵ Ad oggi, 47 sono le Parti contraenti tra le quali figurano anche Israele e la Repubblica del Sud Africa, pur non essendo, evidentemente, questi membri del Consiglio d'Europa. Per l'Italia, l'autorizzazione alla ratifica è intervenuta con l. 30 gennaio 1963, n. 300.

⁶ L'art. 22, Conv. eur. estrad., così dispone: «Salva disposizione contraria della presente Convenzione, la legge della Parte richiesta è la sola applicabile alla procedura dell'extradizione e a quella dell'arresto provvisorio».

⁷ Art. 2, § 1, primo periodo, Conv. eur. estrad.

⁸ Art. 2, § 1, secondo periodo, Conv. eur. estrad.

della durata minima di un anno): questo per evitare che con lo strumento estradizionale si perseguano anche reati classificabili come “minori”.

L'utilizzo “secco” della tecnica eliminativa ci sembra ampliare e paradossalmente, ponendo allo stesso tempo ai §§ 3, 4 e 5 delle condizioni eccezionali all'obbligo generale, restringere il campo di applicazione del trattato di estradizione rispetto a quanto potrebbe accadere ricorrendo al metodo enumerativo: infatti, da un lato si sgancia l'insieme dei reati estradizionali da un elenco rigido di nomina juris tassativamente preordinati, rendendo più ampio lo spettro di fattispecie riconducibili all'ambito di interesse della Convenzione; dall'altro, però, un massiccio uso della facoltà di presentare una lista dei reati inclusi o esclusi rispetto all'applicazione dello strumento internazionale, rischia di svuotare di significato l'innovazione perseguita attraverso il ricorso ad una clausola esclusiva. Senza contare che, come è tipico nei rapporti intergovernativi, è fatto salvo, al § 7, il più classico dei principi posti a salvaguardia della sfera di prerogative sovrane riconosciute a un membro della comunità internazionale: la condizione di reciprocità.

Interessante è notare come il § 2 risolva l'eventualità che la domanda concerna «più fatti distinti puniti ciascuno dalla legge della Parte richiedente e della Parte richiesta con una pena o con una misura di sicurezza privative della libertà, ma di cui taluni non adempiono la condizione sulla quota della pena». Alla Parte richiesta è offerta la possibilità di concedere anche per questi reati minori quella che è stata definita, anche dal Rapporto esplicativo della Convenzione europea di estradizione, “estradizione accessoria”: non solo in questo modo, secondo l'opinione degli esperti chiamati a redigere il testo della Convenzione, non si infrangerebbe il principio di specialità⁹, ma altresì sarebbe possibile perseguire queste minor offences che, normalmente, non legittimerebbero l'attivazione della procedura estradizionale, rischiando così di restare impunte. Quale circostanza favorevole per l'estadando, il Rapporto afferma che, nella maggior parte dei Paesi aderenti alla Convenzione, la pena concretamente irrogata a seguito di un giudizio che abbia ad oggetto il reato, per così dire, maggiore e quelli minori sarebbe inferiore rispetto alla semplice somma algebrica delle pene che potrebbero essere inflitte in una serie di separati giudizi. In virtù di tale permissiva

⁹ Si tratta della regola, di carattere prettamente processuale, la quale stabilisce che l'estradizione può essere ammessa solo a condizione che l'estradando non venga processato anche per reati anteriori che non hanno costituito oggetto della domanda originaria, né, per l'ipotesi di estradizione esecutiva, assoggettato a pena diversa da quella inflitta con la condanna per cui l'estradizione è stata concessa. Originariamente era stata concepita quale presidio processuale che desse ulteriore forza, su un altro fronte, al divieto di estradizione per reati politici. Attualmente è riconosciuta operare rispetto a giudizi e pene per qualsiasi reato anteriore all'estradizione.

character, l'extradizione concessa anche per i reati non direttamente coperti dalla previsione normativa dell'art. 2 della Conv. eur. estrad. sarebbe del tutto legittima.

Per concludere l'esame della disposizione in parola, evidenziamo che essa non presenta alcuna particolarità in merito alla clausola di doppia incriminazione affermata in modo inequivoco: il reato è estraibile a condizione che sia punito come tale da entrambe le legislazioni della Parte richiesta e di quella richiedente. Dopotutto, la cooperazione penale in quegli anni cercava sì di ripartire in maniera maggiormente integrata, ma sempre secondo una certa linea di sviluppo che aveva ben presenti le acquisizioni di principio dell'esperienza precedente. Si era certamente lontani (e, in parte, si può dire che sia un discorso valido ancora oggi) da una prospettiva di avvicinamento delle legislazioni penali nazionali o di compilazione di un "codice" penale internazionale.

Il tema dei reati politici è affrontato dall'art. 3 Conv. eur. estrad., che, nella sua asciutta formulazione, scandisce il secolare divieto di estradizione relativamente a tale tipologia di illecito, preoccupandosi di estendere il medesimo trattamento anche ai reati "accessori" rispetto al reato politico "principale". E sempre secondo la prassi già enucleata, il paragrafo in questione rinuncia anche a definire cosa debba intendersi per reato politico, affidandosi, conseguentemente, alle soluzioni prospettate dagli ordinamenti interni degli Stati che rivestiranno di volta in volta il ruolo di Parte richiesta. Il § 2 sembra introdurre, da parte sua, una semplicissima clausola di non discriminazione: tuttavia, è da ritenere singolare che, in questo caso, la clausola non ha tanto la funzione di porre un paletto alla depoliticizzazione di un certo tipo di reati, dal momento che non si ritrova nell'intero testo normativo altra disposizione di tal genere diversa dalla clausola belga¹⁰, ma piuttosto quella di rafforzare ulteriormente il già assoluto divieto di estradizione per i reati politici, tentando, per quanto possibile, di estendere tale garanzia qualora «la Parte richiesta ha motivi seri per credere che la domanda di estradizione motivata con un reato di diritto comune è stata presentata con lo scopo di perseguire o di punire un individuo per considerazioni di razza, di religione, di nazionalità o di opinioni politiche o che la condizione di questo individuo arrischi di essere aggravata per l'uno o l'altro di questi motivi». Potrebbe in tal senso avere valore indiziante anche lo stesso ordine secondo il quale i tre paragrafi sono posti: dapprima la clausola di divieto, in secondo luogo la clausola di non discriminazione, infine la clausola di depoliticizzazione.

Per evidenziare il ruolo di "correttivo" della clausola di non discriminazione, forse sarebbe stato meglio porre l'eccezione rappresentata dalla clausola belga subito dopo la norma di divieto, per poi inserire l'eccezione dell'eccezione, che avrebbe fatto riespandere l'ambito di operatività della

¹⁰ L'art. 3, § 3, Conv. eur. estrad., riproduce la classica formulazione: «Per l'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».

regola generale. Rispetto ai reati fiscali l'art. 5 Conv. eur. estrad., nella sua formulazione originale, lascia ampia libertà alle Parti contraenti di regolare i rapporti tra le diverse legislazioni in materia, pur nel rispetto delle «condizioni previste dalla presente Convenzione», da intendere di certo come riferimento alle soglie di pena stabilite al precedente art. 2. In tal maniera, non si fa altro che esplicitare la sostanziale indifferenza dell'ordinamento internazionale nei confronti degli specifici interessi dei diversi Stati sottesi alle scelte di incriminazione in materia fiscale.

A proposito dell'extradizione del cittadino, si osserva come la Convenzione europea di estradizione ponga la regola che precedentemente abbiamo analizzato come la più problematica¹¹ per l'ordinamento italiano, secondo una certa impostazione dottrinale. In realtà, nella formulazione offerta dal testo pattizio si conferma la possibilità di interpretare la facoltatività dell'extradizione del cittadino come pienamente rispondente ai canoni ermeneutici posti dai principi costituzionali fondanti della Repubblica: infatti, si esplicita l'operatività, nelle ipotesi di rifiuto, del principio dell'aut dedere aut iudicare, anche su richiesta della Parte richiedente.

L'extradizione per un reato punito con la pena di morte è condizionata, per un Paese come l'Italia che rifiuta la pena di morte in virtù del fine risocializzante che la sanzione penale dovrebbe perseguire, alla assicurazione da parte dello Stato richiedente che la pena capitale non sarà eseguita. Tale assicurazione che deve superare il giudizio di sufficienza della Parte richiesta potrebbe, secondo quanto suggerito dallo stesso Rapporto esplicativo della Convenzione, essere rappresentato da accordi generali e preventivi oppure da decisioni riguardanti i singoli casi e possono assumere i più diversi contenuti: un formale impegno a non eseguire la pena, un impegno a raccomandare al Capo dello Stato una commutazione della pena, una semplice dichiarazione/raccomandazione, un impegno a riconsegnare il soggetto allo Stato richiesto, qualora venga emessa una condanna a morte.

1.1. (segue): I due protocolli addizionali del 1975 e del 1978

I due successivi protocolli del 1975 e del 1978¹² tendono, da parte loro, a completare il sistema di garanzie posto a tutela dell'estraddando, ma, per certi versi, ad operare anche un aggiornamento di

¹¹ Si fa riferimento alla ipotesi di estradizione facoltativa. Recita l'art. 6 Conv. eur. estrad., § 1, lett. a.: «Ciascuna Parte avrà la facoltà di rifiutare l'extradizione dei suoi cittadini».

¹² Il primo protocollo addizionale è in vigore tra un numero esiguo di Parti della Conv. eur. estrad. e non è stato ratificato dall'Italia, poiché alla depoliticizzazione delle figure criminose ivi contemplate aveva già provveduto con l. cost. 21 giugno 1967, n. 1.

determinati aspetti dell'istituto estradizionale. Il protocollo del 1975 introduce importanti modificazioni tanto sul piano del diritto processuale (con un ampliamento della scarnissima formulazione dell'art. 9 Conv. eur. estrad., in tema di *ne bis in idem*), quanto sul piano del diritto sostanziale, in particolare intervenendo non sul testo originario, ma in una prospettiva che potremmo definire di "interpretazione autentica": l'art. 1 del I protocollo addizionale non procede con una riformulazione dell'art. 3 Conv. eur. estrad., ma si limita ad affermare che «per l'applicazione» del suddetto articolo non sarà riconosciuto il carattere politico ai tre reati (o se si preferisce, almeno per la lettera c), alle categorie criminose) elencati di seguito, i cui modelli di riferimento sono costituiti dalle fattispecie criminose enucleate in ambito internazionale alla fine della seconda guerra mondiale e che fanno riferimento ai crimini contro l'umanità, al genocidio e alla violazione delle Convenzioni e delle consuetudini belliche.

Con il II Protocollo addizionale, firmato a Strasburgo il 17 marzo del 1978, gli Stati membri del Consiglio d'Europa e firmatari della Convenzione europea di estradizione hanno inteso incidere (in modo davvero innovativo ed efficace) su più punti della Convenzione stessa, come emerge dallo stesso preambolo, allo scopo di rafforzare la cooperazione penale nella lotta alla criminalità nel settore economico: la finalità esplicitamente perseguita è quella di «facilitare l'applicazione nel campo dei reati fiscali» della Convenzione. Alla luce di ciò, il nucleo centrale, in un'analisi del testo normativo sotto un profilo del diritto sostanziale, è rappresentato dall'art. 2 del II Protocollo addizionale, il quale ribalta la disciplina precedentemente vigente, introducendo, ai fini dell'extradizione, il principio della "doppia incriminazione speciale": il reato in materia di tasse e di imposte, di dazi e di cambio, potrà formare oggetto di una richiesta di estradizione, qualora sia considerato della stessa natura dai due ordinamenti della Parte richiesta e di quella richiedente. In altri termini, non sarà sufficiente una previsione bilaterale del fatto, ma sarà altresì condizione necessaria che entrambe le normative fiscali interne attribuiscono al reato qualificazione fiscale, doganale o valutaria.

Questo cambiamento nella disciplina pattizia internazionale è stato preceduto, secondo il Rapporto esplicativo del protocollo del 1978, da una evoluzione delle considerazioni di politica criminale all'esito della quale si è configurato il reato fiscale non più come semplice *vulnus* agli interessi pubblicistici di un altro Stato¹³, ma piuttosto come comportamento illegale che produce notevoli

¹³ Circostanza che aveva, in passato, legittimato la assoluta indifferenza reciproca in materia di criminalità fiscale. In un passaggio molto chiaro a riguardo il Rapporto afferma: «*States hesitate to grant extradition when the victim of the offence was not a private person but another State because it was thought that it was not the task of one State to protect the finances of another*».

danni alla struttura sociale di riferimento. A ciò si aggiunga che, proprio perché l'auspicio di una più salda unione tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa può realizzarsi passando necessariamente attraverso una più stretta collaborazione interstatale nella repressione della criminalità, non era più giustificabile operare ancora distinzioni tra reati comuni e reati fiscali.

Analizzando le scelte operate in sede di redazione del testo normativo, il Rapporto esplicita le difficoltà che pone la notevole differenza nella strutturazione della fattispecie legale: gli elementi costitutivi sono talmente differenti tra loro che sarebbe stato impossibile ricondurre ad unità il panorama fiscale così frammentato attraverso il ricorso alla categoria generale del "reato fiscale". Ed è per tale motivo che si è evitato di utilizzare tale locuzione, preferendo piuttosto riprodurre la formulazione dell'art. 5, Conv. eur. estrad., e far puntare l'attenzione degli interpreti sulla natura del reato. Illuminante può essere ricorrere al medesimo esempio riportato dal Rapporto: un soggetto, che evade intenzionalmente una tassa o una imposta, secondo quanto previsto dall'ordinamento dello Stato richiedente, fornendo false informazioni in un documento sulla base del quale si procede, poi, al calcolo dell'ammontare dovuto, può essere estradato se lo stesso tipo di frode fiscale è ritenuto punibile ai sensi della legge dello Stato richiesto. E non importa nemmeno che la natura della tassa o dell'imposta non sia la stessa in entrambi gli ordinamenti. Quel che conta è solo la natura della frode fiscale perpetrata. Ovviamente, anche per i reati in materia fiscale valgono le condizioni generali poste dalla Convenzione, ossia le soglie di pena stabilite all'art. 2 Conv. eur. estrad.

La questione dei reati fiscali nel tempo ha parzialmente perso tutta la sua iniziale carica di particolare problematicità, anche a seguito di una certa tendenza degli ordinamenti a riavvicinare, per determinati aspetti, le normative sostanziali; nonché a seguito dell'emergere di interessi finanziari diretti delle istituzioni europee, le quali traggono le risorse loro necessarie prelevando una percentuale delle imposte riscosse da ciascuno Stato membro (in particolare l'I.V.A.). Ancora continuando sul piano del diritto penale sostanziale, l'art. 1 del II Protocollo, presenta una norma di completamento dell'art. 2, § 2 Conv. eur. estrad., che si riferisce, come precedentemente visto, all'extradizione accessoria. In particolare, quel che si innova con la disposizione in esame è la possibilità di includere nella domanda di estradizione per il reato principale la richiesta anche per reati puniti con la sola pena pecuniaria¹⁴.

¹⁴ Una regola di questo tipo si ritrova, per es., all'art. 11.2 dell'Accordo integrativo della Convenzione europea di estradizione tra la Svizzera e la Repubblica federale tedesca del 1969.

2. Dall'Accordo di Schengen alla Convenzione di Dublino del 1996

Ben presto la disciplina approntata dalla Convenzione del 1957 si è rivelata troppo complessa e inadeguata rispetto alle nuove forme che la criminalità andava assumendo, specialmente a seguito degli sviluppi sempre più rilevanti che il processo di integrazione stava registrando grazie all'azione congiunta delle Comunità europee e del Consiglio d'Europa. Una non trascurabile rilevanza ha assunto l'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985, nato inizialmente al di fuori dell'ambito comunitario (e poi assimilato dal Trattato di Amsterdam), con il quale alcuni Paesi europei posero l'obiettivo di eliminare gradualmente il secolare simbolo della assolutezza della sovranità statale, ossia le frontiere interne. Tuttavia, un tale sistema di libera circolazione doveva necessariamente essere compensato da un meccanismo che permettesse, da un lato, l'adozione di misure di compensazione e armonizzazione al fine di regolamentare il libero movimento delle persone all'interno dello "spazio Schengen" e la protezione dei suoi confini esterni e, dall'altro, l'introduzione di nuove forme di cooperazione giudiziaria e investigativa nella prospettiva della creazione tendenziale di uno "spazio giudiziario europeo". Le novità che questo ambizioso progetto introduceva in materia di estradizione, in particolare a seguito della firma della Convenzione attuativa dell'Accordo di Schengen del 1990, quali, ad es., il miglioramento della quantità e della qualità delle informazioni ai fini della localizzazione delle persone ricercate e la notevole riduzione delle formalità per la concessione dell'extradizione, a condizione che l'interessato vi consenta, hanno lasciato, tuttavia, sostanzialmente inalterato il funzionamento dei tradizionali meccanismi di cooperazione.

Il tentativo di una profonda revisione dei cardini dell'extradizione, così come disegnata dalla Convenzione europea, era stato avviato in seno alla CEE. Ma, nonostante le Convenzioni del 1987 sul ne bis in idem penale internazionale e del 1991 sull'esecuzione delle decisioni penali, non si raggiunsero gli obiettivi sperati. Bisogna attendere il Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht nel 1992 per giungere ad una importantissima acquisizione di principio: si riconosce l'esigenza di non limitare più le forme di cooperazione all'ambito economico e di estenderla anche ad ambiti politici fino ad allora esclusi, pur riconosciuti come fondamentali per lo sviluppo dell'ordinamento comunitario¹⁵. Si configura, pertanto, la ben nota Europa a tre pilastri: il primo,

¹⁵ L'art. B, TUE, poneva, infatti, tra gli obiettivi dell'Unione anche quello di «sviluppare una stretta cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni»; l'art. K, TUE da parte sua individuava tra i settori di interesse comune la

quello di pertinenza della CEE, caratterizzato dal ricorso al metodo comunitario¹⁶; il secondo, riguardante la cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza comune; infine, la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, che rappresenta il terzo pilastro.

Gli ultimi due settori di intervento dell'UE si distinguono dal primo da un punto di vista metodologico: è il modello intergovernativo¹⁷ ad essere utilizzato per assumere le decisioni e sviluppare l'integrazione in quegli ambiti, salvaguardando la sovranità degli Stati membri tramite la produzione di atti sprovvisti per lo più di efficacia vincolante¹⁸. Il Consiglio europeo di Bruxelles del 29 ottobre 1993 stabilì che nel terzo pilastro l'Unione avrebbe dovuto potenziare la propria attività, in particolare nella materia estradizionale: a seguito di tale considerazione e in accordo con quanto previsto dall'art. K.3, §2, lett. c), TUE, sono state aperte alla firma la Convenzione di Bruxelles relativa alla procedura semplificata di estradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea, nel 1995 e la Convenzione di Dublino relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea, con allegato, nel 1996. La prospettiva di sviluppo della cooperazione penale delineata dalle due Convenzioni, integrative di quella di Parigi del 1957, ma mai entrate in vigore, era articolata su un duplice piano: un ruolo centrale e assorbente assegnato all'extradizione, riconosciuta ancora come il miglior strumento per il perseguimento degli obiettivi dell'Unione; l'introduzione, nella nuova disciplina convenzionale, del principio della reciproca fiducia nell'idoneità della struttura e del funzionamento dei sistemi giudiziari degli altri Stati membri ad assicurare il rispetto degli obblighi derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, sulla base di quella che potremmo definire una presunzione di democraticità degli stessi Paesi

cooperazione giudiziaria in materia penale e la cooperazione di polizia per la prevenzione e la repressione delle forme più gravi di criminalità internazionale.

¹⁶ Con questa espressione si indica la modalità di funzionamento del pilastro economico che si caratterizza per una logica di stretta integrazione ed è basato su: i) monopolio dell'iniziativa legislativa della Commissione; ii) ricorso generalizzato al voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio; iii) ruolo attivo del Parlamento (pareri, proposte di emendamento, ecc.); iv) funzione nomofilattica svolta dalla Corte di giustizia.

¹⁷ Opposto al metodo comunitario, accentua il carattere di organizzazione internazionale dell'UE, piuttosto che sopranazionale. I suoi elementi costitutivi sono: i) diritto di iniziativa della Commissione limitato a determinati aspetti specifici, ovvero condiviso con gli Stati membri; ii) ricorso generalizzato all'unanimità in sede di Consiglio; iii) ruolo consultivo del Parlamento; iv) ruolo limitato della Corte di giustizia.

¹⁸ Gli strumenti principali adottati sono le azioni e le posizioni comuni. Rispetto ad essi, rappresentando un settore di intervento avvertito, ancora in quei tempi, come di precipua rilevanza nazionale, si ribadiva la preminenza di eventuali altri accordi intergovernativi. Da ricordare, infine, l'impossibilità di ricorrere ad altre fonti comunitarie dovuta al fatto che l'art. K.8 TUE non faceva alcun riferimento all'art. 189, Trattato CE, che elenca, per l'appunto, gli strumenti normativi tipici delle istituzioni comunitarie.

aderenti all'Unione europea¹⁹. La prima delle due Convenzioni ricordate si occupava per lo più dell'aspetto procedurale e disegna un sistema di estradizione molto semplificato, la cui unica condizione di operatività è rappresentata dal consenso dell'estradando²⁰. Più interessanti risultano le novità che sarebbero state introdotte con la Convenzione di Dublino del 1996, la quale, operando sui tradizionali principi di diritto sostanziale in materia, ha, comunque, anticipato delle scelte che sarebbero, in seguito, state confermate nei successivi accordi bilaterali intergovernativi e atti normativi europei. L'aspetto che maggiormente era toccato dalle disposizioni in esame, introducendo un vero e proprio *novum* nel panorama della normazione pattizia che fino ad allora era prospettabile, era rappresentato dalla forte attenuazione dell'applicabilità del principio di doppia incriminazione sancita all'art. 3, che si proponeva, essenzialmente, di risolvere una problematica molto concreta e caratterizzata da altrettanta complessità, che si era nel tempo delineata e che si è ancora fortemente alle diverse forme di manifestazione del fenomeno criminoso nei vari sistemi di diritto: la mancanza, in alcuni ordinamenti europei, di una fattispecie di reato associativo non basato sulla concreta commissione di singoli reati. In tale ipotesi, lo Stato richiesto, il cui ordinamento non fosse stato dotato di una tale incriminazione, non avrebbe potuto opporre un rifiuto all'extradizione²¹. Come è facile intuire si tratta di un aspetto che ha sollevato notevoli problematiche anche di carattere costituzionale, dal momento che in sostanza si configurava l'esecuzione di una richiesta di estradizione anche per un reato previsto come tale dalla sola normativa dello Stato richiedente.

In ragione delle notevoli difficoltà che la regola avrebbe comportato, la Convenzione di Dublino prevedeva la possibilità per un Paese firmatario di formulare una riserva a tale proposito,

¹⁹ La tenuta di tale presunzione dovrebbe essere assicurata, fino a prova contraria, dal fatto stesso che lo Stato candidato è riuscito ad essere ammesso nell'Unione, superando così tutta una serie di controlli sul proprio sistema di governo, e di amministrazione in generale, tesi a garantire la piena (o almeno un livello minimo di) compatibilità con l'ordinamento comunitario, improntato al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

²⁰ Come è stato ben evidenziato da CALVANESE, DE AMICIS, Dalla Convenzione di Parigi al Vertice di Laeken. La lunga strada del mandato d'arresto europeo., in Guida al dir., 2002, 5, 108, stando alle statistiche del 1992, in un'alta percentuale di casi (30%) l'estradando si dichiara d'accordo a consentire l'extradizione verso il Paese richiedente. Con la valorizzazione del consenso dell'estradando si voleva evitare che le procedure di estradizione di protraessero per mesi, con notevoli disagi per l'interessato dovuti al prolungamento dello stato di detenzione, in una situazione che non giustificava affatto tale ritardo. Oltre che a snellire la procedura, il consenso del soggetto da estradare poteva validamente far venir meno il principio di specialità, permettendo così una azione più efficace anche su questo punto.

²¹ Al contrario, in precedenza, molte volte erano state rifiutate le richieste di estradizione provenienti da Spagna e Italia in relazione, rispettivamente, a fatti di appartenenza all'organizzazione terroristica ETA e ad associazioni di stampo mafioso (art. 416 bis c. p.).

assumendo, tuttavia, il contestuale impegno a modificare la propria legislazione in modo da prevedere l'incriminazione per il fatto associativo al fine dichiarato di ridurre, se non eliminare del tutto, i rischi derivanti dall'assenza del requisito della previsione bilaterale del fatto. Ulteriori aspetti affrontati dalla Convenzione in parola riguardano: la generale apoliticità dei reati oggetto di richiesta di estradizione proveniente da e diretta a un Paese dell'Unione europea, in considerazione della stretta somiglianza tra le concezioni in proposito e del comune impegno nella lotta al terrorismo e della necessità di migliorare sensibilmente la cooperazione giudiziaria per evitare il verificarsi di casi di impunità per fatti che molto spesso assumono connotazioni gravissime e che non giustificerebbero in nessun modo trattamenti "privilegiati"; la progressiva eliminazione del divieto di estradizione del cittadino, quale evidente conseguenza di un maggiore impegno a considerare i cittadini degli Stati nazionali dell'Unione quali cittadini europei, e contribuendo, in tal maniera, al tentativo di riempire di contenuto reale un concetto che per molto tempo è apparso più uno slogan che un vero e proprio istituto giuridico.

I problemi di compatibilità costituzionale delle novità introdotte dalle Convenzioni del 1995 e del 1996 sono state risolte, in sede di redazione della Relazione illustrativa del disegno di legge di ratifica, facendo riferimento alla affermata dottrina internazionalistica per la quale l'art. 11 Cost. consentirebbe, in tal ipotesi, di derogare ad altri principi sanciti da altre norme della Carta costituzionale, rientrando l'Unione europea tra quelle organizzazioni che assicurano la pace e la giustizia tra le nazioni e alle quali la Repubblica, impegnata a promuoverne e favorirne lo sviluppo, è disposta a cedere quote di sovranità, in condizione di parità con altri membri della Comunità Internazionale.

3. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia: tra la comunitarizzazione e la riforma del terzo pilastro nel Trattato di Amsterdam e il Piano d'azione del 1998.

La vera svolta nell'ambito del terzo pilastro è stata segnata dal nuovo Trattato dell'Unione europea, firmato ad Amsterdam il 2 ottobre del 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, che ne ha profondamente mutato la fisionomia. Il primo segnale di tale cambiamento è dato dall'utilizzo, per la prima volta all'interno di un trattato dell'Unione, dell'espressione «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» in cui si assicura «la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima», circostanza questa che indica come, in parte, si iniziasse ad avere una visione sempre più organica ed efficacemente strutturata delle esigenze di intervento dell'Unione in materia. Tale ricerca di efficacia si è concretizzata nell'adozione del metodo comunitario per una parte delle materie

elencate all'art. K.1, trasigrate nel Trattato istitutivo della Comunità europea e che hanno formato il c.d. "terzo pilastro comunitarizzato"; tra queste materie, però, restavano ancora escluse quelle di interesse prettamente penalistico, ossia la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, che sono state comunque oggetto di un'operazione di rivisitazione, tanto da dar vita al "terzo pilastro riformato". Ma come intendere il riferimento allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia? È lo stesso "Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia"²² a fornire un'interpretazione che disegna, potremmo dire, uno spazio di cui libertà, sicurezza e giustizia costituiscono le tre dimensioni, strettamente connesse tra di loro in quanto ognuna funzionale alla comprensione e alla attuazione delle altre due²³. Inoltre, il termine "libertà" assume, rispetto all'uso consolidato nella prassi comunitaria, un nuovo significato: non più solo una libertà di circolazione delle persone all'interno del territorio dell'Unione (obiettivo già perseguito dagli accordi di Schengen), ma altresì una libertà di vivere in un contesto di legalità, all'interno del quale agiscano le pubbliche autorità separatamente o insieme, al livello nazionale o dell'Unione, al fine di combattere e limitare l'azione di chi cerca di negare tale libertà o di abusarne. A ciò si aggiunga, infine, che la visione ampia fino ad ora delineata è completata da un deciso intento di agganciarla al rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo, in particolare al diritto alla riservatezza della vita privata. Rispetto alla dimensione "giustizia" il fine dichiarato dell'art. 29, TUE, così come modificato dal Trattato di Amsterdam, diventa quello di prevenire e reprimere «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». Questi i mezzi che la norma in parola individua come i più idonei, attesa la estrema eterogeneità riscontrabile tra i diversi ordinamenti interni: «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 articoli 30 e 31; una più stretta cooperazione tra le autorità giudiziarie e altre autorità competenti degli Stati membri, anche tramite l'Unità europea di cooperazione giudiziaria (Eurojust), a norma degli articoli 31 e 32; il ravvicinamento, ove

²² G.U.C.E. C 19 del 23 gennaio 1998.

²³ Il Piano d'azione recita testualmente: «Queste tre nozioni sono strettamente interconnesse. La libertà perde molto del suo significato se non la si può godere in un ambiente sicuro, pienamente sostenuti da un sistema giudiziario che riscuota la fiducia dei cittadini dell'Unione e delle persone che vi risiedono. Queste tre nozioni indissociabili hanno un denominatore comune—i cittadini—e ognuna di esse non può essere pienamente realizzata senza le altre due. Il mantenimento dello stesso equilibrio tra le stesse deve essere il filo conduttore dell'azione dell'Unione».

necessario, delle normative degli Stati membri in materia penale, a norma dell'articolo 31, lettera e)». In particolare, l'intensificazione della cooperazione giudiziaria in materia penale è perseguita, secondo quanto stabilito dall'art. 31, lett. b), TUE, attraverso un'azione comune mirata a facilitare l'estradizione tra gli Stati membri. Questo non solo rendeva maggiormente auspicabile un rapido deposito degli strumenti di ratifica per l'entrata in vigore della Convenzione di Dublino del 1996, ma costituiva un ulteriore incoraggiamento a proseguire sulla strada già tracciata da tale normativa di carattere ancora pattizio-internazionale, con, in più, un elemento di grande novità anche rispetto al quadro normativo fino ad allora delineatosi nel contesto del terzo pilastro: non si affida lo sviluppo dell'integrazione esclusivamente a fonti non vincolanti (altrimenti sarebbero state frustrate gran parte delle dinamiche che l'Unione si proponeva di porre in essere), ma si individua la categoria normativa delle decisioni quadro, le quali sono definite come «vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi», con la precisazione di una loro non efficacia diretta²⁴. Interessante è notare come con il già citato Piano d'azione il Consiglio europeo e la Commissione si impegnino ad avviare, tra le varie possibili iniziative che diano concretizzazione alle disposizioni del Trattato, «un processo inteso a facilitare il reciproco riconoscimento delle decisioni e l'esecuzione delle sentenze in materia penale». Pur essendole dedicate poche righe, questa iniziativa è il frutto di un vivace dibattito sviluppatosi per la prima volta già nel corso del Consiglio di *Cardiff* e, in prospettiva, è riconducibile a un tentativo non solo di semplificare la procedura estradizionale, ma anche di rinnovarla su basi del tutto nuove per poter giungere alla creazione di uno spazio di libera circolazione delle decisioni giudiziarie²⁵.

²⁴ Di certo il sottolineare questo aspetto è servito ad evitare, come non è stato possibile fare per le direttive comunitarie (a partire dalla celeberrima sent. 5 febbraio 1963, C-26/62, Van Gend en Loos), l'eventuale sviluppo di una interpretazione giurisprudenziale della Corte di giustizia che tendesse ad affermare la diretta efficacia di parti delle decisioni quadro che rispondessero a certi parametri

²⁵ Da segnalare come la presidenza britannica nell'avviare il dibattito sull'accelerazione e semplificazione delle procedure di riconoscimento delle decisioni giudiziarie abbia dimostrato un atteggiamento di apertura, per certi versi sorprendente, a proposito, probabilmente anche per dirottare l'attenzione dall'altrettanto complessa e spinosa questione riguardante l'armonizzazione delle normative penali sostanziali in determinati settori, prospettiva questa sulla quale il Regno Unito ha sempre dimostrato un atteggiamento dettato da una posizione conservatrice, dovuta molto probabilmente anche alle notevoli difficoltà che il processo armonizzatore pone rispetto alle peculiarità del suo ordinamento interno.

4. (segue): Le conclusioni del Consiglio speciale di Tampere e il Programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali

Di notevole importanza, nel percorso verso una piena applicazione del TUE, si è rivelato il Consiglio speciale di Tampere del 1999, riunitosi esclusivamente per discutere di temi inerenti la giustizia e gli affari interni. Nel documento finale del Vertice, sono riaffermati tutti gli impegni assunti a dare concreta attuazione al TUE come riformato dal Trattato di Amsterdam e le strategie elaborate con il Piano d'azione, con lo sviluppo di determinati punti, in particolare quello riguardante il principio del reciproco riconoscimento, individuato come nuovo fondamento della cooperazione penale nell'UE²⁶. Il discorso a riguardo viene articolato su tre grandi piani corrispondenti alle categorie giuridiche delle sentenze definitive, dell'extradizione e delle ordinanze preliminari. In via generale, il Consiglio speciale di Tampere auspicava, ancora una volta, la rapida ratifica delle Convenzioni UE del 1995 e del 1996, con la precisazione che, per i soggetti raggiunti da sentenze di condanna definitive, sarebbe stato maggiormente rispondente all'incremento qualitativo della cooperazione giudiziaria in materia penale la messa a punto di un sistema di semplice consegna dei condannati; per l'ambito di operatività dell'extradizione, si riteneva vitale procedere sulla strada della semplificazione procedurale, salvo il diritto alla celebrazione di un equo processo. Un invito al Consiglio e alla Commissione era rivolto dal documento affinché questi due organi adottassero in breve tempo un Piano di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali. Il contesto nel quale si sarebbero dovute muovere le istituzioni europee negli anni successivi era completato da un aggancio ancora più deciso al rispetto dei diritti umani, quale importante contrappeso da porre alla semplificazione delle procedure estradizionali: infatti, nella sede del Consiglio di Tampere si era provveduto anche alla approvazione della composizione, del metodo di lavoro e di altri aspetti pratici dell'organo preposto all'elaborazione di quella che poi sarebbe stata la Carta dei diritti fondamentali dell'UE,

²⁶ In particolare, recita il punto n. 33 delle Conclusioni del vertice di Tampere: «Il rafforzamento del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sentenze e il necessario ravvicinamento delle legislazioni faciliterebbero la cooperazione fra le autorità, come pure la tutela giudiziaria dei diritti dei singoli. Il Consiglio europeo approva pertanto il principio del reciproco riconoscimento che, a suo parere, dovrebbe diventare il fondamento della cooperazione giudiziaria nell'Unione tanto in materia civile quanto in materia penale. Il principio dovrebbe applicarsi sia alle sentenze sia alle altre decisioni delle autorità giudiziarie».

incoraggiando il rapido inizio dei lavori. Nel dicembre 2000 venne licenziato dal Consiglio GAI il testo del: “Programma di misure per l’attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali”²⁷, secondo quanto stabilito dal mandato conferito a Tampere. Si tratta di un testo che tenta di affrontare il tema sotto diversi punti di vista, indicando varie soluzioni concrete, ma il cui minimo comun denominatore può essere individuato nella «fiducia reciproca degli Stati membri nei rispettivi ordinamenti penali», presupposto necessario per realizzare davvero quella sempre più stretta unione, anche in seno a quella parte del terzo pilastro non ancora “comunitarizzata”.

Ovviamente, il Programma del 2000 non si limita a una laconica affermazione di principio (come avvenuto nel Piano d’azione del 1998), ma tenta anche di delineare quale fondamento e giustificazione di tale atteggiamento di fiducia reciproca «la base comune costituita dal loro [degli Stati membri] attaccamento ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali nonché dello stato di diritto». In merito all’ambito di applicazione del principio del reciproco riconoscimento, dall’analisi condotta in preparazione del Programma dalla Commissione si evince un interessante aspetto del rapporto esistente con l’obiettivo dell’armonizzazione delle normative penali, che pure rientra tra gli strumenti privilegiati individuati dal TUE: l’opera di concretizzazione del principio avrebbe dovuto procedere in maniera svincolata rispetto all’armonizzazione sostanziale, che procede in modo comunque più lento. Favorito da un contesto di partenza di notevole omogeneità, il metodo orizzontale dovrebbe essere abbandonato solo nelle rarissime eccezioni che vedono la persecuzione di un certo fatto come reato solo in determinati Stati, mentre in altri è oggetto di un processo di depenalizzazione. A tale proposito è utile ricordare come per i settori più importanti, quali la criminalità finanziaria (riciclaggio, corruzione, falsificazione dell’euro), il traffico di droga, la tratta degli esseri umani, lo sfruttamento sessuale dei minori, la criminalità informatica e quella ambientale, non si riteneva necessario ai fini dell’applicazione del principio del reciproco riconoscimento la definizione di elementi costitutivi della fattispecie penali comuni²⁸.

5. Il Trattato di estradizione italo-spagnolo del 2000 e l’approvazione della decisione quadro 2002/584/GAI

²⁷ G.U.C.E. C 12 del 15 gennaio 2001.

²⁸ Si avallava in tal modo l’impostazione data dal Regno Unito in sede di discussione (già precedentemente illustrata), per la quale i due processi dovevano essere considerati oggetto di reciproca influenza, ma comunque distinti nei loro percorsi.

Nelle more dell'attuazione del Programma del 2000, è stato firmato a Roma, il 28 novembre 2000, un Trattato di estradizione tra l'Italia e la Spagna. È interessante notare come tale accordo bilaterale²⁹ abbia segnato un'epocale svolta nei rapporti di collaborazione intergovernativa in materia giudiziaria, tanto da potersi parlare di superamento dell'istituto plurisecolare dell'extradizione: il fine è quello di creare uno spazio comune ai due Paesi in cui le sentenze di condanna e i provvedimenti giurisdizionali restrittivi della libertà personale, pronunciati in ciascuno dei due ordinamenti nazionali, abbiano piena validità, riconoscimento ed efficacia. Una tale novità rivoluzionaria ha però dovuto subire una mitigazione derivante dal ristretto ambito di operatività, limitato ai reati di terrorismo, criminalità organizzata, traffico di stupefacenti, traffico di armi, tratta di esseri umani, abusi sessuali nei confronti dei minori, peraltro individuati in termini qualitativamente molto generici, ma sottratti alla verifica del rispetto del principio di doppia incriminazione. Il restringimento dell'ambito di operatività dovuto all'adozione del metodo enumerativo è ulteriormente accentuato dalla contemporanea presenza della clausola eliminativa che, nell'economia dell'intero testo pattizio, rappresenta il parametro di selezione privilegiato e sottopone a questo regime di semplice consegna i reati puniti con una pena edittale massima di almeno quattro anni. Ai due ordinamenti si riconosce un elevato livello d'omogeneità sul piano degli elementi costitutivi delle fattispecie, oltre che delle norme incriminatrici in quanto tali tanto che non solo per i *nomina juris* elencati si elimina il requisito della previsione bilaterale, ma si enuncia, in aggiunta, per la prima volta la regola secondo la quale la qualificazione giuridica dei fatti è operata, in modo vincolante per la Parte richiesta, secondo l'ordinamento dello Stato richiedente.

Si registra, inoltre, la caduta di un altro tradizionale limite all'accoglimento delle domande di estradizione: lo *status* di cittadino. Difatti, le uniche due cause di rifiuto riguardano le carenze documentali e la previsione di un'immunità a favore del soggetto da consegnare, secondo l'ordinamento della Parte richiesta. Il presente Trattato, avendo ben presente il contesto europeo nel quale gli ordinamenti degli Stati firmatari si inseriscono, fa poggiare tutta la sua struttura generale sul principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie, ponendosi così quale esperimento avanzato della sua applicazione operativa; e l'impianto generale conferito a questa soluzione normativa è stato ritenuto tanto ben calibrato da costituire il modello per la decisione

²⁹ Peraltro non ratificato, dal momento che il Governo italiano aveva presentato un disegno di legge di ratifica e adattamento interno (atto Camera 7712) il cui esame non è mai stato avviato per il successivo scioglimento delle Camere. Un nuovo disegno di legge per la ratifica, conforme al precedente, è stato presentato nel novembre 2002 (atto Camera 1934), ma senza miglior esito.

quadro 2002/584/GAI, relativa al c.d. mandato d'arresto europeo, la quale ha rappresentato il più naturale esito di tutto questo percorso evolutivo sino a qui descritto. Certamente, tale processo di elaborazione ha subito anche una certa accelerazione, dal momento che il progetto di decisione quadro redatto dalla Commissione è stato giudicato positivamente dal Consiglio GAI, fin dalla sua sessione straordinaria del 20 settembre 2001, pochi giorni dopo i tragici avvenimenti di New York. Nonostante l'onda emotiva, la quale sicuramente ha contribuito a ridurre in maniera consistente i tempi di approvazione (che normalmente si sarebbero stimati in due anni), non si può, tuttavia, dire che il nuovo istituto sia stato figlio del contingente stato d'allerta e dell'improvvisazione. Al contrario, come abbiamo avuto modo di analizzare fino ad ora, si inserisce pienamente nel solco della riflessione e della situazione normativa sino a quel momento maturata.