

Relazione , sul m.a.e., di Lorenzo Salazar

La decisione quadro sul mandato d'arresto europeo: genesi, contenuto e finalità del nuovo sistema normativo Lorenzo Salazar

1. Introduzione.
2. Breve cronaca di una misura annunciata.
3. Un negoziato controverso.
4. Le ragioni del ritardo nella definitiva adozione ed il problema delle "riserve parlamentari".
5. Il "paradosso" dell'attuale situazione dell'estradizione nell'UE.
6. I punti qualificanti della decisione quadro: la

giudiziarizzazione della
procedura. 7. Continua: la
"lista" di reati ed il venir
meno della doppia
incriminazione. 8.

Continua: le ipotesi di
rifiuto, obbligatorio e
facoltativo. 9. Continua: la
consegna dei cittadini ed i
"reati politici". 10.

Continua: una maggiore
tutela dei diritti del
ricercato. 11. L'attuazione
della decisione quadro e
problemi legati alla stessa.

12. Continua: la consegna
per i fatti commessi
anteriormente all'entrata in
vigore della decisione

quadro. 13. Continua: la
dichiarazione unilaterale
del Governo italiano 14.

Obiter in ordine alla
discussa compatibilità

costituzionale della
decisione quadro 15.
Problematiche di
attuazione pratica della
decisione quadro. 16.
Continua: problemi
specifici legati al Sistema
di Informazione Schengen.
17. Considerazioni
conclusive. ABSTRACT II
testo muove dagli
antecedenti della decisione
quadro sul mandato
d'arresto europeo,
ricordando in particolare
come, ancorché la sua
adozione sia legata agli
eventi del 11 settembre
2001, essa tragga in realtà
origine dalle conclusioni del
Consiglio europeo di
Tampere e dal programma
di misure dirette
all'attuazione del principio

del mutuo riconoscimento in materia penale. Vengono quindi ripercorse le principali fasi del negoziato e le ragioni delle riserve manifestate da parte di alcune delegazioni sul nuovo strumento nonché quelle del ritardo nella definitiva adozione legate anche al problema delle "riserve parlamentari". Dopo aver richiamato le principali cause di crisi dell'estradiizione tra gli Stati membri, il testo presenta poi le caratteristiche principali del nuovo sistema, ed i suoi caratteri distintivi dal precedente sistema. Queste caratteristiche vengono individuate essenzialmente nella

completa giudiziariaizzazione della procedura con abbandono del ruolo dell'autorità politica; nella previsione di una "lista" di reati in relazione ai quali viene meno il requisito della doppia incriminazione; nel mantenimento di una lista tassativa di ipotesi di rifiuto, obbligatorio e facoltativo; nel superamento delle tradizionali ipotesi di rifiuto legate alla consegna dei propri cittadini ed ai "reati politici" ed infine nella volontà di assicurare anche una maggiore tutela dei diritti del ricercato. Sono poi presi in esame i principali problemi legati all'attuazione della

decisione quadro. Vengono in particolare esaminati i problemi legati alla consegna per i fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della decisione quadro, alla dichiarazione unilaterale formulata dal Governo italiano, alla discussa compatibilità della decisione quadro con la nostra Costituzione ed infine alcuni problemi specifici legati al funzionamento ed al ruolo Sistema di Informazione Schengen Nelle considerazioni conclusive viene nuovamente operato richiamo al principio di fiducia reciproca, sul quale si fondano tanto il principio del mutuo riconoscimento

quanto il nuovo strumento, in relazione soprattutto al prossimo ingresso nella Comunità dei nuovi Stati ed alle preoccupazioni che ad esso si riconducono. 1. Introduzione La decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra gli Stati membri è il primo strumento dell'Unione diretto a dare attuazione al principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie ad entrare concretamente in vigore a partire dal 1° gennaio 2004. Anche se la decisione quadro è stata formalmente adottata solo in occasione del Consiglio dei Ministri della Giustizia ed Affari interni ("GAI") di

Lussemburgo del 13 giugno 2002 , l'accordo tra tutti i responsabili politici degli Stati membri era stato già raggiunto sin dal dicembre 2001, a pochi mesi di distanza dai tragici attentati dell'11 settembre. Raramente un altro testo dell'Unione europea è stato oggetto di tanto interesse e di un così appassionato dibattito interno nel corso delle concitate fasi di negoziato dell'autunno 2001 nonché nell'approssimarsi della sua concreta entrata in vigore. A fomentare le polemiche non è forse rimasto del tutto estranea la stessa denominazione dello strumento focalizzata sul momento dell'arresto;

l'impiego di un'altra espressione, meno carica di drammaticità ed impatto mediatico (quale ad esempio "Ordine europeo di consegna di persone ricercate"), avrebbe forse colpito in minor misura l'immaginazione dell'opinione pubblica e con essa quella di alcuni governanti. Nel momento in cui il testo si appresta ad entrare concretamente in applicazione, può essere utile ritornare a mente fredda su di esso ripercorrendone anzitutto le successive tappe di adozione . 2. Breve cronaca di una misura annunciata La proposta della Commissione europea di decisione quadro diretta

ad introdurre un mandato d'arresto europeo al fine di sostituire le normali procedure di estradizione tra gli Stati membri venne formalmente presentata ai Ministri in occasione del Consiglio GAI straordinario del 20 settembre 2001, convocato d'urgenza a seguito degli attentati negli Stati Uniti. In realtà, l'idea del mandato di arresto europeo era però nata ben prima dell'11 settembre 2001. È stato infatti il Consiglio europeo straordinario, sotto Presidenza finlandese, tenuto a Tampere nell'ottobre 1999 (prima e sin qui unica riunione dei Capi di Stato e di Governo esclusivamente consacrata

alle tematiche GAI), a domandare di abolire “la procedura formale di estradizione” tra gli Stati membri, per quanto riguarda le sentenze di condanna definitive, per sostituirla con il “semplice trasferimento” di tali persone. Le stesse conclusioni chiedevano anche di prendere in considerazione procedure di estradizione accelerate per quanto riguarda gli altri casi (relativi dunque alla fase delle indagini od alle decisioni di condanna non definitive). La richiesta dei Capi di Stato e di Governo di abolire, almeno in parte, l’extradizione nell’Unione si poneva in coerenza peraltro con il più generale

principio del "mutuo riconoscimento" delle decisioni giudiziarie. Tale principio, ufficialmente evocato per la prima volta in occasione del Consiglio europeo di Cardiff del 15 e 16 giugno 1998 , era stato successivamente incluso all'interno del "Piano d'azione" del Consiglio e della Commissione adottato il 3 dicembre dello stesso anno per dare migliore attuazione alle disposizioni del trattato di Amsterdam di lì a poco destinato ad entrare in vigore. Le conclusioni di Tampere posero il principio del mutuo riconoscimento a "fondamento della cooperazione giudiziaria nell'Unione tanto in

materia civile quanto in materia penale” nel più ampio quadro della realizzazione di quello Spazio di Libertà Sicurezza e Giustizia (SLSG) solennemente proclamato obiettivo dell’Unione dall’art.2 del Trattato. Se il documento programmatico denominato “Strategia dell’Unione europea per l’inizio del nuovo millennio” si limitava ad invitare la Commissione a "presentare proposte per l'estradizione accelerata dei condannati che si sottraggono alla giustizia e per procedure di estradizione abbreviate", raccomandando nel contempo di “vagliare la possibilità a lungo termine di creare un unico spazio

giuridico europeo per l'extradizione" , il "Programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali" , adottato dal Consiglio il 30 novembre 2000 per dare attuazione alle conclusioni di Tampere, affrontava specificamente 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". Se, come è dato vedere, le fonti citate sembrano

costituire la cronaca di una misura largamente annunciata, il mandato d'arresto europeo trae ispirazione anche da talune esperienze di accordi bilaterali in materia di estradizione "supersemplificata" tra Stati membri che erano state nel frattempo avviate. Tra queste, in particolare, il trattato concluso tra Italia e Spagna il 28 novembre 2000 cui ha fatto seguito un analogo accordo tra la Spagna ed il Regno Unito. L'accordo italo spagnolo, che faceva seguito ad alcune difficoltà incontrate tra i due paesi in occasione dell'estradizione verso l'Italia di mafiosi in

esecuzione di sentenze contumaciali, prevedeva in effetti il passaggio ad un regime di consegna sostanzialmente automatica in relazione ad una limitata lista di reati di particolare gravità, in ordine ai quali non era previsto il controllo della c.d. doppia incriminazione, e più precisamente a fatti relativi a terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti, al traffico d'armi, alla tratta di esseri umani ed all'abuso sessuale di minori, puniti con una pena massima edittale non inferiore a quattro anni. Ai sensi dello stesso Trattato, la qualificazione giuridica dei fatti e la misura della pena

sono determinati secondo l'ordinamento della Parte richiedente. Rispondendo alla lunga serie di sollecitazioni ad essa rivolte da parte dei responsabili politici degli Stati membri e richiamandosi anche alle ricordate esperienze bilaterali, la Commissione europea aveva dunque, sin dall'inizio del 2001, avviato i propri lavori diretti alla predisposizione di un progetto di decisione quadro. Secondo il normale programma di lavoro, la proposta avrebbe dovuto venire formalmente approvata - insieme ad un'altra, anch'essa già da tempo in gestazione, relativa all'incriminazione

dei reati di terrorismo - dal Collegio dei Commissari il giorno 26 settembre 2001 per poter quindi venire entrambe ufficialmente presentate ai Ministri in occasione del Consiglio GAI già convocato per i giorni 27 e 28 settembre. Deve dunque constatarsi che la tragedia dell'11 settembre non ha avuto per effetto se non quello di far anticipare di una sola settimana l'approvazione di entrambe le iniziative, di colpo divenute di drammatica attualità e subito fatte d'ufficio confluire all'interno di un più ampio pacchetto di misure varate dall'Unione al fine di offrire una propria risposta tangibile alla sfida

terroristica. Approvate il 19 settembre dal Collegio della Commissione, le due proposte vennero dunque presentate al già ricordato Consiglio straordinario GAI del 20 settembre il quale, nell'accoglierle con soddisfazione, incaricò le proprie istanze di procedere ad un loro sollecito esame per poter pervenire ad un accordo politico sulle stesse già in occasione della riunione del 6 e 7 dicembre 2001 in chiusura della Presidenza di turno belga. In occasione del Consiglio europeo straordinario riunitosi l'indomani, i Capi di Stato e di Governo vararono un "Piano d'azione" contro il

terrorismo recante una serie di misure che spaziano dal campo delle relazioni esterne dell'Unione a quelli della sicurezza dei trasporti e della lotta alle fonti di finanziamento del terrorismo sino alle misure legislative da adottarsi nel campo della cooperazione giudiziaria e di polizia . Nelle proprie conclusioni del 21 settembre il Consiglio europeo si dichiarava tra l'altro d'accordo sull'istituzione del mandato d'arresto europeo affermando espressamente che "l'ordine di arresto sostituirà l'attuale sistema di estradizione tra Stati membri. Infatti le

procedure di estradizione attuali non rispecchiano il livello di integrazione e di fiducia tra gli Stati membri dell'Unione europea. Pertanto l'ordine di arresto europeo consentirà la consegna diretta delle persone ricercate da autorità giudiziaria ad autorità giudiziaria, garantendo al tempo stesso i diritti e le libertà fondamentali." Il Consiglio europeo confermava infine la scadenza del dicembre 2001 per procedere all'approvazione della proposta . In ragione di tale eccezionale clima di mobilitazione e pressione politica conseguiti agli attentati dell'11 settembre poté pervenirsi, nel

rispetto dei termini impartiti ed a poco più di due mesi dal suo arrivo sul tavolo del Consiglio, ad un accordo di sostanza su di uno strumento giuridico di particolare complessità e delicatezza quale la decisione quadro sul mandato d'arresto europeo che, in tempi "normali" e secondo le stesse previsioni degli autori della proposta, avrebbe sicuramente potuto richiedere anche uno o due anni di trattative. Il "successo" venne, per così dire, completato dal contestuale accordo raggiunto sulla coeva iniziativa di decisione quadro sull'armonizzazione delle incriminazioni in

materia di terrorismo,
anch'essa definitivamente
approvata il 13 giugno
2002 , e dalla
finalizzazione del
negoziato, che era stato
avviato però già nel corso
del 2000, sulla creazione
dell'Unità di cooperazione
giudiziaria "Eurojust" . 3.
Un negoziato controverso
Nella riunione del 6 e 7
dicembre, il Consiglio dei
Ministri GAI non poté però
raggiungere l'unanimità
necessaria alle sue
deliberazioni dovendosi
limitare a constatare
l'accordo di 14 delegazioni
sulla proposta globale di
compromesso presentata
dalla Presidenza. La
delegazione mancante
all'appello era quella

italiana che confermò in tale occasione la propria riserva sull'art.2 relativo al campo di applicazione del mandato d'arresto europeo che era stata già manifestata nel corso del concitato negoziato delle ultime settimane. Come ampiamente illustrato anche da parte degli organi di stampa, l'Italia si era infatti sino ad allora dichiarata esclusivamente disposta ad accettare un mandato d'arresto limitato ad un numero assai ristretto di reati, sostanzialmente corrispondente alla lista prevista dall'accordo italo-spagnolo. Nella corso della breve e convulsa settimana che separava il Consiglio

GAI dal Consiglio europeo di Laeken, la situazione doveva però rapidamente venire ad evolvere. Un Comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 11 dicembre 2001 fa stato dell'accordo intervenuto in occasione dell'incontro avvenuto a Roma tra il Primo Ministro belga ed il Presidente del Consiglio italiano nel quadro della preparazione del Consiglio europeo. L'Italia accettava il mandato di cattura europeo nel testo definito dal Consiglio dei Ministri della Giustizia ed Affari interni del 6 dicembre 2001; al momento dell'adozione della decisione quadro, il

Consiglio dell'Unione avrebbe tuttavia dovuto prendere atto di una "dichiarazione" del Governo italiano.

L'indomani, il giorno 12 dicembre, a Bruxelles, il Comitato dei Rappresentanti permanenti (Coreper), composto dagli Ambasciatori degli Stati membri, prendeva atto del raggiunto accordo di tutte le delegazioni sul progetto di decisione quadro del Consiglio e sulle relative dichiarazioni che sarebbe dunque stata approvata "in punto A" (e quindi senza alcuna discussione nel merito) in occasione di un successivo Consiglio, non appena fossero venute meno le residue riserve di

natura formale legate alle procedure di consultazione parlamentare avviate da alcuni Stati. Nei giorni immediatamente successivi, il Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001 poteva conseguentemente constatare con soddisfazione l'intervenuto accordo sul mandato d'arresto europeo, considerato un "progresso decisivo" nell'attuazione del piano d'azione del 21 settembre. Anche il Parlamento europeo, nella sessione plenaria del 6 febbraio 2002, confermò, in seconda lettura, il proprio parere favorevole all'adozione del progetto. In occasione del già

ricordato Consiglio GAI del 13 giugno 2002, al momento dell'adozione formale dell'atto, il Consiglio prese atto della seguente dichiarazione del Governo italiano iscritta, tra le altre, al processo verbale del Consiglio: "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

europèi." Un raffronto testuale con il menzionato Comunicato dell'Ufficio Stampa della Presidenza del Consiglio dei Ministri diffuso all'esito dell'incontro dell'11 dicembre 2001, citato anche da numerosi quotidiani , rivela peraltro che la dichiarazione finale appare decurtata, rispetto alla versione che entrò a suo tempo a far parte dell'accordo tra i Primi Ministri, del membro di frase conclusivo "..., nel rispetto dei principi costituzionali." che vi figurava invece inserito dopo le parole "...modelli europei". 4. Le ragioni del ritardo nella definitiva adozione ed il problema

delle “riserve parlamentari”
Come è dato vedere, le ragioni del sensibile ritardo riscontrato nella adozione definitiva del testo non appaiono dovute alla posizione mantenuta dal Governo italiano.

Nonostante l'accordo politico intervenuto già nel dicembre 2001, l'approvazione formale del testo e la conseguente pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale comunitaria sono potuti avvenire solo verso la metà del 2002, una volta finalmente venute meno le già ricordate riserve parlamentari per lunghi mesi mantenute da parte di 5 Stati membri . Nel considerare l'eccezionale

pressione politica esercitata al fine di pervenire sollecitamente alla conclusione dello strumento deve rilevarsi come, a fronte delle circa 10 settimane che si erano rese necessarie al Consiglio per condurre a termine l'intero negoziato, oltre 6 mesi siano dovuti invece successivamente trascorrere nella semplice ed inerte attesa della rimozione di tali riserve. Tale situazione non è nuova. Ciò è da attribuirsi ai complessi meccanismi parlamentari interni propri degli ordinamenti di alcuni Stati membri che talora impongono, come nel caso della Danimarca, di procedere alle necessarie

modifiche della legislazione interna ancor prima di fornire il proprio definitivo assenso in sede di Consiglio. Riguardo a tale situazione non può peraltro farsi a meno di osservare come le peculiari situazioni di taluni Stati costringano in definitiva l'intera Unione a segnare il passo. Gli altri Stati membri vengono infatti in tal modo resi sostanzialmente "ostaggio" di tali procedure interne ed obbligati ad attendere l'esaurimento di esse perché l'atto sia pubblicato in Gazzetta Ufficiale nella sua veste definitiva. Anche se dei lavori preparatori potrebbero già essere stati iniziati, nella maggior parte dei casi sarà solo al

momento di tale pubblicazione che potranno venire effettivamente avviate le procedure legislative interne di investitura dei Parlamenti nazionali tese a dare attuazione allo strumento entro i prescritti termini temporali il cui rispetto però sarà stato reso in tal modo assai più difficoltoso. Nella sostanza, gli Stati che fanno ricorso sistematico a tale tipo di riserva non solo incidono negativamente sulla efficienza del già farraginoso sistema decisionale del Consiglio GAI - ancor oggi, in attesa di tempi migliori, costretto nella morsa dell'unanimità necessaria all'adozione di qualsiasi deliberazione -

ma appaiono per di più finire con il beneficiare di una sorta di indebito "vantaggio competitivo" nei confronti degli altri Stati membri per ciò che riguarda il corretto rispetto dei termini di attuazione dello strumento normativo adottato. 5. Il "paradosso" dell'attuale situazione dell'estradizione nell'UE La decisione quadro mira all'introduzione di un mandato di arresto destinato a sostituirsi, all'interno dell'Unione europea, alle pesanti e complesse procedure di estradizione ritenute oramai inadeguate alle necessità della lotta alla criminalità transnazionale, sul presupposto della

sostanziale comunanza di sistemi giuridici tra gli Stati membri, tutti egualmente improntati al rispetto dei diritti fondamentali quali garantiti non solo dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ma anche dalla Carta dei diritti fondamentali solennemente proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 ed oggi incorporata nella parte II del progetto di Costituzione europea. Si intende così superare la situazione di vero e proprio "paradosso dell'estradizione" sino ad oggi esistito tra gli Stati membri dell'Unione. Questo può (sia pur in maniera semplicistica) riassumersi come segue:

all'interno dell'Unione europea i criminali possono sempre più facilmente circolare liberamente da uno Stato membro all'altro e varcare le frontiere interne tra gli stessi anche per l'essere venuta meno, nella loro gran parte, ogni forma di controllo sulle persone a seguito dell'entrata in vigore della convenzione, del 19 giugno 1990, di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 relativo alla soppressione graduale dei controlli alle frontiere comuni . Quasi si trattasse di una sofisticata macchina del tempo, l'attraversamento di tali ormai sostanzialmente inesistenti frontiere viene

però a far ricadere il
soggetto criminale
all'interno di un quadro
giuridico che appare ancora
sostanzialmente governato
(fatti salvi i marginali
miglioramenti comportati
dalla stessa convenzione di
Schengen soprattutto sul
piano dell'utilizzo del
Sistema Informativo
Schengen - S.I.S. ai fini
della diffusione della
richiesta di arresto
provvisorio a fini
estradizionali), da uno
strumento ormai quasi
cinquantenario quale la
Convenzione europea
sull'estradizione del 13
dicembre 1957. I rapporti,
ad esempio, tra Italia e
Francia, successivamente
alla fase dell'arresto

provvisorio, vengono ad essere ancor oggi sostanzialmente governati dalle medesime norme e garanzie che regolano i loro rapporti con qualsiasi altro Stato parte della convenzione del 1957, paesi sì in massima parte appartenenti al Consiglio d'Europa ma che, almeno in alcuni casi, non appaiono sicuramente in grado di offrire livelli di garanzia, sul piano del rispetto della Rule of law e della tutela sostanziale dei diritti fondamentali, altrettanto omogenei rispetto a quelli comuni agli Stati membri dell'Unione europea. La situazione descritta era stata recentemente migliorata

ma non radicalmente modificata dall'adozione di due convenzioni nel quadro dell'Unione, vale a dire la convenzione del 10 marzo 1995 relativa alla procedura semplificata di estradizione e la più generale convenzione del 27 settembre 1996 relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea . Per l'entrata in vigore delle due convenzioni mancano tuttora all'appello due soli paesi tra cui l'Italia anche se le loro disposizioni verranno comunque sostituite, a far tempo dall'entrata in applicazione della nuova decisione quadro e salvo limitate eccezioni di natura

transitoria, dalle disposizioni di quest'ultima . Nella descrizione del segnalato "paradosso" non può qui infine omettersi di fare menzione del fatto che, all'interno dell'Unione europea, era negli ultimi anni, anche in funzione di alcuni eclatanti casi di cronaca, era andato maturando un sentimento di crescente insoddisfazione nei confronti del ruolo talora pesantemente esercitato dal potere politico all'interno delle procedure di estradizione. Accanto al noto caso relativo alla richiesta rivolta da parte di un giudice spagnolo al Regno Unito di concedere l'extradizione dell'ex

dittatore cileno Generale Pinochet, devono anche ricordarsi le mancate estradizioni dalla Francia verso l'Italia di soggetti ricercati o condannati definitivamente nel nostro paese e legate ad una decisione politica adottata dal Presidente Mitterand nel 1985 e quindi ben anteriormente all'entrata in vigore della Convenzione di Schengen e dello stesso Trattato di Maastricht. Senza voler ovviamente addentrarsi nel merito politico di tale decisione, comunque risalente ad un periodo ben anteriore all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, deve tuttavia rilevarsi come i suoi effetti non

potessero non apparire sempre meno compatibili con la crescente attività di cooperazione ed il clima di reciproca fiducia nei rispettivi sistemi politici e giudiziari progressivamente instauratisi tra gli Stati membri soprattutto nel corso degli anni successivi all'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea ed all'avvio di una cooperazione istituzionalizzata nel settore Giustizia/Affari interni. Vieppiù sorprendente appare dunque la ancora recente decisione del marzo 1998 del Governo francese che confermò il c.d. "lodo Mitterand" anche successivamente all'entrata

in applicazione del sistema Schengen e del S.I.S. ed a seguito degli arresti provvisori di ricercati italiani operati da parte delle autorità di polizia francesi sulla base delle segnalazioni inserite da parte italiana nel Sistema di Informazione Schengen. Il Primo Ministro francese Jospin, rivolgendosi personalmente e direttamente per iscritto ad un difensore degli arrestati, lo rassicurava affermando che tali incresciosi episodi non avrebbero avuto a ripetersi e che si sarebbe anche provveduto, nelle forme opportune, a "neutralizzare" lo stesso S.I.S. riguardo a tali

ricercati . La situazione descritta e gli episodi citati appaiono aver anch'essi contribuito a far avvertire in misura crescente l'esigenza di un intervento diretto a rendere la situazione dell'estradizione in seno all'UE maggiormente conforme agli altisonanti obiettivi del Trattato ed in particolare a quello relativo alla creazione di uno Spazio comune di Libertà, Sicurezza e Giustizia. 6. I punti qualificanti della decisione quadro: la giudiziariaizzazione della procedura Pur non intendendosi in questa sede entrare nel dettaglio del contenuto della decisione quadro non ci si

può tuttavia esimere dal soffermarsi su di alcuni dei suoi punti più qualificanti. Se sul piano giuridico il mandato di arresto europeo è da considerare, come si è già avuto modo di rilevare, parte integrante del programma di misure diretto all'attuazione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie, sul piano politico esso partecipa allo sforzo di far coincidere l'apparenza dei rapporti tra le autorità giudiziarie degli Stati membri con la realtà dell'appartenenza di questi ultimi ad una 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” , venendo dunque a differenziare in maniera sostanziale i rapporti tra di essi esistenti in materia di estradizione rispetto a quelli in vigore con i Paesi terzi. Il punto cardine del nuovo strumento deve di certo venire individuato nella sostituzione della procedura di estradizione con una procedura di natura puramente giudiziaria, affidata direttamente ed esclusivamente ad autorità giudiziarie e formalizzata da un mandato unico, valido su tutto il territorio dell'Unione, finalizzato alla

consegna della persona ricercata. La “giudiziarizzazione” della procedura viene anche annunciata sin dall’epigrafe del documento fisico nel quale si traduce il mandato di arresto europeo ove si legge “Il presente mandato è stato emesso da un’autorità giudiziaria competente...”

All’introduzione di tale misura si accompagna l’abbandono di ogni ruolo decisionale per l’Esecutivo - e con esso di ogni momento di discrezionalità politica – non disgiunto da un contestuale rafforzamento dei diritti e delle garanzie difensive dell’imputato in seno alla procedura. Il ruolo delle

autorità centrali
nell'esecuzione del
mandato d'arresto europeo
è, in linea di principio,
limitato alla sola assistenza
pratica ed amministrativa .
Ai sensi dell'art.7, ciascuno
Stato membro può
decidere di designare una o
più autorità centrali per
assistere le autorità
giudiziarie competenti; per
tenere conto delle
specificità organizzative
interne di alcuni sistemi
giudiziari (in particolare
Regno Unito ed Irlanda), il
compito della trasmissione
e ricezione amministrativa
dei mandati d'arresto e
della corrispondenza
ufficiale ad essi relativa
può anche continuare ad
essere affidato in via

esclusiva da parte di uno Stato alla propria autorità centrale. 7. Continua: la "lista" di reati ed il venir meno della doppia incriminazione Ai sensi dell'art.2 della decisione, il mandato di arresto europeo (che può venire trasmesso direttamente tra autorità giudiziarie, attraverso autorità centrali o tramite il Sistema di informazione Schengen - S.I.S.) troverà applicazione nei confronti di tutti i reati puniti, ai sensi della legislazione dello Stato emittente, con una pena non inferiore a dodici mesi oppure, in caso di condanna, non inferiore a quattro mesi, con ciò continuando a ricalcare i

medesimi limiti già previsti dall'art.2 della Convenzione europea di estradizione del 1957. Il compromesso finale opera però una fondamentale distinzione tra quei reati che figurano inseriti all'interno di una lunga "lista positiva" (di cui al para.2) che include ben 32 fattispecie di reato (genericamente identificabili con quelle più gravi, comprendendo dal terrorismo e dalla partecipazione ad un'organizzazione criminale sino all'omicidio ed allo stupro, passando per la corruzione ed il riciclaggio), e tutti gli altri reati. Per i reati di cui alla lista, ed all'ulteriore condizione che essi siano puniti nello Stato

emittente con una pena di almeno tre anni, nessun controllo circa la sussistenza del requisito della c.d. "doppia incriminazione" può venire effettuato con ciò superando uno fra i più tradizionali ostacoli all'estradizione. Per quanto riguarda invece i reati non contemplati dal paragrafo 2, la consegna può continuare ad essere subordinata alla condizione che i fatti per i quali è stato emesso il mandato d'arresto europeo costituiscano un reato ai sensi della legge dello Stato dell'esecuzione, indipendentemente dagli elementi costitutivi o dalla qualifica dello stesso. Deve

segnalarsi che la scelta iniziale della Commissione sul punto era stata di segno diametralmente opposto, essendo stata proposta un'applicazione orizzontale del nuovo strumento nei confronti di qualsiasi reato (purché provvisto di pena edittale superiore ad un anno o che avesse dato luogo ad una sentenza di condanna superiore a 4 mesi), con il contestuale generalizzato abbandono del principio di doppia incriminazione. L'indubbia rigidità di un tale approccio rispetto a ben determinate sensibilità nazionali nei confronti di talune fattispecie incriminatrici (esempi di scuola possono identificarsi

con le fattispecie dell'aborto, dell'eutanasia, del consumo personale di stupefacenti, dei reati di bestemmia, etc.) trovava temperamento, nella originaria proposta della Commissione, attraverso la possibilità di prevedere da parte di ciascuno Stato membro una "lista negativa" di reati, che avrebbe dovuto venire pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle C.E., in relazione ai quali tale Stato avrebbe potuto riservarsi la possibilità di rifiutare l'estradizione per la ritenuta contrarietà con i principi fondamentali del proprio sistema giuridico .

8. Continua: le ipotesi di rifiuto, obbligatorio e

facoltativo Come già detto, uno dei più importanti passi in avanti rispetto al tradizionale processo estradizionale è costituito dall'aver completamente "giurisdizionalizzato" la procedura che può condurre alla consegna, eliminandone ogni fase di valutazione discrezionale politico/amministrativa e restringendo il momento di controllo giudiziario all'interno dello Stato richiesto alla sola verifica della sussistenza di requisiti formali e ad un ristretto elenco tassativo di ipotesi in cui l'esecuzione deve o può venire negata. I casi di non esecuzione obbligatoria, elencati all'art.3 della decisione

quadro, si riassumono essenzialmente nel rispetto del principio del ne bis in idem (ipotesi di rifiuto obbligatorio in caso di sentenza definitiva emessa da uno Stato membro, a condizione che la pena sia stata eseguita o non possa più esserlo, che diviene invece solo facoltativa ove si tratti di sentenza non eseguita od emessa da uno Stato terzo) od ancora nei casi di un'amnistia concessa nello Stato di esecuzione (ove questo fosse anch'esso competente a perseguire il reato ai sensi della propria legge penale) o dell'età della persona ricercata. L'art.4 passa in rassegna una più ampia serie di

motivi di non esecuzione facoltativa. Accanto al già ricordato ne bis in idem, essi includono essenzialmente anche tutte le ipotesi di assenza di doppia incriminazione per tutti i reati non inclusi nella lista dei 32 reati la prescrizione, l'esistenza di concorrenti procedimenti per gli stessi fatti nello Stato membro di esecuzione, il caso di una persona ricercata per esecuzione di pena e che sia residente nel territorio dello Stato di esecuzione purché quest'ultimo si impegni ad eseguire esso stesso la pena, l'ipotesi infine di fatti commessi in tutto od in parte nel territorio dello Stato di

esecuzione o commessi al di fuori dello Stato emittente (ove la legge dello Stato di esecuzione non consenta l'azione penale in casi analoghi). La procedura di consegna troverà applicazione tanto nei confronti delle decisioni di arresto emesse nella fase istruttoria o delle indagini quanto di quelle di condanna (definitive o non). Su tale punto - nonostante il testuale richiamo al punto 35 delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere operato in seno al considerando n.1 della decisione quadro - flagrante appare il superamento delle conclusioni stesse le quali,

come si ricorderà, avevano indicato la strada della sostituzione della procedura formale di estradizione con quella di "semplice trasferimento" solo nei confronti delle sentenze di condanna definitive. L'istruttoria condotta dalla Commissione nella fase di preparazione dello strumento aveva infatti convinto quest'ultima dell'assenza di ragioni pratiche od obbiettive che giustificassero una distinzione tra situazioni pre-sentenziali e post-sentenziali, distinzione che non sarebbe stata contenuta neppure in alcun testo bilaterale . Tale approccio è stato condiviso

e confermato da parte del Consiglio nel corso delle cui discussioni non sembrano essersi affacciati dubbi di sorta quanto alla coerenza della scelta operata dalla proponente nel discostarsi sul punto dalle conclusioni dei Capi di Stato e di Governo. 9. Continua: la consegna dei cittadini ed i "reati politici" Ulteriori progressi fondamentali rispetto all'attuale regime dell'estradizione sono costituiti dalle soluzioni offerte ai problemi dei limiti per l'estradizione dei propri cittadini ed in relazione ai reati "politici", da sempre tradizionali punti "critici" nel sistema estradizionale. Il divieto di estradizione dei cittadini -

per quegli Stati che lo conoscono in ragione delle loro costituzioni, leggi o tradizioni - viene superato attraverso il comma 3 dell'art.5 della decisione quadro. Sulla falsariga di quanto già immaginato dalla Commissione all'interno della propria originaria proposta , si prevede così che se la persona oggetto del mandato d'arresto europeo ai fini di un'azione penale è cittadino o residente dello Stato membro di esecuzione, la consegna non può venire rifiutata ma può essere subordinata alla condizione che la persona, dopo essere stata ascoltata, sia rinviata nello Stato membro di

esecuzione per scontarvi la pena o la misura di sicurezza eventualmente pronunciata nello Stato membro emittente.

Attraverso una soluzione che appare largamente ispirarsi agli istituti del trasferimento dei detenuti e dell'esecuzione delle sentenze straniere oggetto di disciplina all'interno di alcune risalenti convenzioni del Consiglio d'Europa e della Cooperazione Politica Europea , è stata dunque offerta risposta ad un problema che assume rilevanza finanche costituzionale per almeno alcuni degli Stati membri. Proprio con riguardo a tale problema, l'Austria ha ottenuto, all'interno

dell'art.33 del testo della decisione quadro, una deroga transitoria sino, al più tardi, al 31 dicembre 2008 per disporre del tempo necessario a provvedere alla modifica della propria costituzione. Deve però sottolinearsi che tale possibilità di rifiuto, oltre a riguardare ovviamente soltanto i cittadini austriaci, sarà produttiva di effetti pratici nella sola limitata ipotesi (che appare piuttosto remota tenuto conto della particolare gravità degli stessi) in cui uno dei reati di cui alla lista dei 32 non risulti punibile ai sensi della legislazione austriaca venendo in tal modo a mancare la condizione

della doppia
incriminazione. Come si è
avuto già occasione di
rilevare, per tutti gli altri
reati non inseriti nella lista
la persistente possibilità di
rifiuto per mancanza del
requisito della doppia
incriminazione risulta
infatti già prevista dal
comma 4 dell'art.2. Per ciò
che riguarda invece il
divieto di estradizione per
reati politici, deve
ricordarsi che tale istituto,
anch'esso tradizionale della
disciplina, aveva già
conosciuto nel tempo una
progressiva erosione
attraverso le eccezioni allo
stesso previste dal
protocollo del 1975 alla
convenzione europea di
estradizione (per ciò che

riguarda i reati di genocidio ed altri reati previsti dalle convenzioni di Ginevra del 1949), dalla convenzione europea sulla repressione del terrorismo del 1977 (per dirottamenti aerei, cattura di ostaggi, etc.) sino a venire in buona parte (ma non completamente) superato attraverso l'art.5 della convenzione sull'extradizione dell'Unione europea del 1996. La nuova decisione quadro conduce tale processo al suo logico epilogo in ragione della fiducia reciproca che non può non ispirare Stati appartenenti alla medesima Unione di valori. La nozione di reato politico, che non trova più

ragion d'essere all'interno dell'Unione europea in ragione della sua evidente incompatibilità concettuale con il sicuro rispetto dei diritti di libertà, garantiti anche dalla Carta dei diritti fondamentali da parte di ogni Stato membro della stessa, non può costituire causa di rifiuto della consegna. Con l'eccezione del reato politico scompare anche la c.d. clausola di "non discriminazione", comportante il divieto di estradizione ove vi sia motivo di ritenere che questa sia legata a considerazioni di razza, religione, nazionalità, opinione politica, etc., che pure era stata mantenuta nella convenzione U.E. del

1996. A testimonianza
tuttavia della difficoltà
concettuale ad
abbandonare
completamente il terreno
dell'eccezione politica, un
residuo considerando
introduttivo della decisione
quadro prende cura di
precisare che nessun
elemento della stessa può
essere interpretato nel
senso che non sia
consentito rifiutare di
procedere alla consegna di
una persona che forma
oggetto di un mandato
d'arresto europeo qualora
sussistano "elementi
oggettivi" per ritenere che
l'emissione del mandato
d'arresto europeo sia in
qualche modo collegata al
sesso, razza, religione,

origine etnica, nazionalità, lingua, opinione politica o tendenze sessuali della persona perseguita. 10. Continua: una maggiore tutela dei diritti del ricercato Come si è già avuto modo di affermare, la nuova decisione quadro, oltre a migliorare l'efficacia dell'azione repressiva e sanzionatoria, non manca di preoccuparsi anche dell'accrescimento dei diritti del ricercato, oggi di certo non pienamente garantiti dalle attuali procedure di estradizione né sotto il profilo del diritto di difesa né sotto quello della durata dell'arresto provvisorio. Viene così previsto espressamente il diritto all'assistenza di un

avvocato e, se del caso, di un interprete. Ai sensi dell'art.14, l'arrestato ha anche diritto ad essere sentito da parte dell'autorità giudiziaria chiamata a provvedere sulla consegna; a tale diritto non si accompagna però, è bene sottolinearlo, una qualsivoglia espressa previsione del diritto dell'imputato a disporre di una via di ricorso o di impugnazione nei confronti della decisione che provvede sulla consegna. Un mezzo di gravame potrà venire eventualmente previsto, in sede di attuazione, dal diritto di ciascuno Stato membro ma non si erge comunque a principio

generale del nuovo sistema come del resto non lo è mai stato nel quadro del tradizionale sistema di estradizione; l'aver introdotto una procedura di natura completamente giudiziaria è infatti apparsa condizione di garanzia sufficiente per poter prescindere dalla imposizione obbligatoria di una via di ricorso nei confronti della decisione. Il testo fissa in ogni caso termini assai celeri per lo svolgimento dell'intera procedura: in caso di consenso alla consegna, la decisione dovrebbe avvenire entro 10 giorni dal consenso mentre negli altri casi, la decisione definitiva sull'esecuzione

del mandato d'arresto europeo dovrebbe essere presa entro 60 giorni dall'arresto. In casi particolari che non ne consentano il rispetto, entrambi i termini possono venire prorogati di 30 giorni. La materiale consegna dovrà avvenire al più tardi entro 10 giorni dalla decisione definitiva. Ciò comporterà di certo, accanto ad una riduzione dei tempi processuali, anche una contestuale riduzione dei lunghi periodi oggi frequentemente sofferti dai soggetti in stato di arresto provvisorio in attesa del completamento delle defatiganti procedure estradizionali talora legate a reati che, nel paese

richiedente, potrebbero consentire la (od obbligare alla) rimessione in libertà entro termini assai più ridotti. Ove il diritto nazionale venga eventualmente a prevedere procedure di impugnazione o di ricorso in cassazione nei confronti della decisione di consegna, queste dovranno naturalmente rispettare e venire espletate entro i termini massimi suddetti. Da rilevare che, se il mancato rispetto dei termini per la decisione non comporta automaticamente la scarcerazione del ricercato, dovendo anzi lo Stato di esecuzione accertarsi che siano comunque

soddisfatte le condizioni materiali necessarie per assicurare la consegna effettiva, la violazione del termine fissato per la consegna successiva alla decisione comporterà, ai sensi dell'art.23, paragrafo 5, ed al di fuori di particolari casi di forza maggiore o di differimento per motivi umanitari, l'immediato rilascio dell'arrestato. Anche lo spinoso problema dei casi di esecuzione di condanne pronunziate "in absentia", che aveva costituito una delle ragioni principali di conclusione dell'accordo italo-spagnolo, viene affrontato nell'art.5 attraverso la possibilità aperta all'autorità di

esecuzione di subordinare in questo caso l'esecuzione del mandato ad idonee garanzie quanto alla possibilità che l'interessato possa richiedere comunque un nuovo processo nello Stato di esecuzione. Va sottolineato comunque che tali garanzie potranno venire richieste all'autorità emittente solo quando l'imputato, oltre a non aver partecipato al processo, non sia stato "citato personalmente né altrimenti informato" dell'udienza; spetterà all'autorità richiedente assumersi la responsabilità di dichiarare, all'interno di una specifica sezione del formulario di mandato, se tale condizione ricorra o

meno nel caso di specie.

11. L'attuazione della decisione quadro e problemi legati alla stessa. Gli Stati membri devono adottare le disposizioni necessarie per conformarsi alla decisione quadro entro il termine del 31 dicembre 2003. Dal successivo 1° gennaio, ai sensi dell'espresso disposto dell'art.31, paragrafo 1, del testo, le disposizioni contenute nella decisione quadro sostituiranno quelle corrispondenti delle convenzioni applicabili in materia di estradizione nelle relazioni tra gli Stati membri. Si tratta in particolare della Convenzione del 1957 del Consiglio d'Europa con i

suoi due protocolli, della convenzione europea sulla soppressione del terrorismo del 1997, delle due già ricordate convenzioni dell'Unione adottate in materia nel 1995 e 1996 e delle disposizioni in materia di estradizione contenute nella Convenzione di Schengen . Tale disposizione è stata da taluno definita "clause guillottine" in quanto, anche in caso di eventuale mancato adeguamento da parte di uno Stato della propria normativa interna alla nuova disciplina e fatto salvo il regime transitorio, essa sembrerebbe indicare che quest'ultima avrebbe comunque per effetto

quello di far venire meno, nei rapporti tra gli Stati membri, la possibilità di continuare a far ricorso alla "vecchia" disciplina estradizionale. Uno Stato membro che non avesse dunque adottato disposizioni interne di attuazione dirette a dare attuazione alla decisione quadro si troverebbe, ove si accedesse a tale lettura, posto nell'impossibilità di continuare ad avvalersi dei tradizionali strumenti di estradizione nelle relazioni con gli altri Stati membri e ciò nonostante il fatto che tali strumenti continuerebbero pacificamente a trovare applicazione nei rapporti tra questo stesso Stato

membro e gli Stati terzi. Accedendo a tale opinione, la disposizione dovrebbe considerarsi alla stregua di una norma self-executing, vale a dire suscettibile di incidere autonomamente sulle situazioni giuridiche disciplinate (alla pari, ad esempio, della disposizione relativa all'entrata in vigore della decisione quadro), indipendentemente dall'intervenuta attuazione a livello della legislazione nazionale. Una lettura così radicale sembra tuttavia scontrarsi in primo luogo con la lettera stessa del Trattato sull'Unione europea il cui art.34, para.2, lett.b), stipula espressamente che le decisioni quadro, ancorché

vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, "non hanno efficacia diretta". In forza di tale inequivoco disposto non sembrerebbe potersi dunque ritenere che, per sé sola, la decisione quadro possa avere per effetto quello di far venir meno l'effetto delle disposizioni delle disposizioni convenzionali in vigore tra gli Stati membri anche in assenza delle norme interne di attuazione. Più corretto sembra invece sostenere che solo in presenza e nel vigore di queste ultime la disposizione di cui all'art.31 della decisione quadro prenderà pieno effetto, dando senz'altro luogo alla

sostituzione delle vigenti convenzioni multilaterali con le disposizioni del nuovo strumento. Anche alla luce di tale considerazione, se nessun dubbio appare proporsi in ordine alla situazione che verrà a crearsi, al 1° gennaio 2004, tra due Stati membri i quali abbiano entrambi attuato la decisione quadro (anche in caso di eventuale inadempimento da parte di qualcuno dei 15), non altrettanto inequivoca appare la situazione negli altri casi ipotizzabili. I rapporti tra due Stati nessuno dei quali abbia dato attuazione nei termini, a meno di non voler accedere alla tesi

della "efficacia diretta"
della decisione quadro,
dovrebbero pacificamente
continuare ad essere
regolati dai vigenti accordi
di estradizione. Più
complessa è la situazione
dei rapporti tra uno Stato
che si fosse
tempestivamente dotato di
una normativa di
attuazione e quello/i
Stato/i che non avesse/ro
a ciò eventualmente
provveduto nei termini
prescritti. A tale riguardo
occorre distinguere tra le
ipotesi in cui a non aver
dato attuazione sia lo Stato
di emissione ovvero quello
di esecuzione. Con
riguardo alla prima ipotesi,
l'art.32 della decisione
quadro ("Disposizione

transitoria”), il quale prevede che le domande di estradizione ricevute a partire dal 1° gennaio 2004 saranno governate dalle regole adottate in attuazione della stessa, sembrerebbe infatti prestarsi ad un’interpretazione “generosa”, ai sensi della quale gli Stati adempienti potrebbero legittimamente eseguire, nelle nuove forme del mandato d’arresto, le domande di estradizione eventualmente provenienti dagli Stati ritardatari i quali verrebbero a loro volta (e, potrebbe dirsi, quasi immeritadamente) gratificati di un trattamento nella sostanza

di certo più favorevole per lo Stato di emissione in quanto soggetto a minori verifiche e completamente sottratto al momento di valutazione politica.

Un'interpretazione più rigorosa potrebbe invece condurre a ritenere che la disposizione in questione sia piuttosto diretta a disciplinare le sole ipotesi propriamente "transitorie", vale a dire le domande eventualmente "in viaggio" nel periodo di passaggio da uno strumento all'altro e non già anche le ipotesi patologiche legate alla colpevole inadempienza di uno o più Stati. Tale interpretazione potrebbe venire confortata da quel riferimento alle sole

richieste "ricevute" - e non già a quelle "emesse" o "trasmesse" - dopo il 1° gennaio 2004. Quanto alla seconda ipotesi evocata - e quale che sia l'interpretazione o la prassi che verrà eventualmente a prevalere successivamente alla scadenza del termine in caso di mancata attuazione da parte dello Stato di emissione - non sembra in ogni caso potersi pensare a deroga alcuna con riferimento all'esecuzione di mandati eventualmente emessi da Stati che si siano dotati della normativa di attuazione verso Stati inadempienti. In assenza, in questo caso, di una qualsiasi disposizione

transitoria, appare ben difficile immaginare che il mandato di arresto europeo possa legittimamente venire messo in esecuzione nello Stato richiesto attraverso le forme e le procedure proprie dell'extradizione, che si tratti di quelle previste da uno strumento multilaterale o bilaterale. Molto più probabile appare l'ipotesi di un rifiuto obbligato di assistenza da parte dello Stato richiesto dell'esecuzione il quale, se non potrà certo consegnare la persona nell'assenza di norme interne che a ciò lo autorizzino non potrebbe neppure legittimamente attivare un meccanismo di estradizione in assenza di

una valida e conforme richiesta in tal senso. Neppure la lettera della seconda parte dell'art.32, che fa riferimento alla possibilità di trattare "conformemente al sistema di estradizione applicabile anteriormente al 1° gennaio 2004" le richieste relative ai reati commessi prima di una certa data, comunque non posteriore al 7 agosto 2002, appare aiutare a risolvere in senso diverso la questione in quanto si tratta di chiarissima norma eccezionale (soggetta per di più all'effettuazione di un'espressa dichiarazione in tal senso da pubblicare in Gazzetta Ufficiale) che non sembra in alcun caso

poter valere a sanare l'eventuale mancata attuazione nei termini da parte di uno Stato membro. Nell'uno e nell'altro caso è comunque da attendersi che la difesa dell'estradando/consegnando disponrebbe di ampi e solidi argomenti da far valere per argomentare nel senso di aver diritto ad ottenere al più presto la liberazione del soggetto eventualmente posto in stato di arresto provvisorio. Con tale situazione si apre anche di certo la porta all'attivazione del meccanismo contenzioso previsto dall'art.35, paragrafo 7, del TUE, ove si prevede, tra l'altro, la

competenza della Corte di giustizia di Lussemburgo a statuire sulle controversie tra gli Stati membri concernenti l'applicazione di una decisione quadro ove non risolta previamente dal Consiglio. Nella sostanza uno Stato che si vedesse rifiutare, in maniera sistematica o non, l'esecuzione dei propri mandati di arresto da parte di uno Stato inadempiente alla decisione quadro, potrebbe adire dapprima il Consiglio dei Ministri dell'Unione e conseguentemente la Corte di Giustizia di Lussemburgo. La decisione di quest'ultima verrebbe nella sostanza ad assumere la forma ed il contenuto di

una declaratoria di inadempimento pronunciata nei confronti dello Stato convenuto anche se, non versandosi nelle ipotesi disciplinate dagli artt.226 e 227 del Trattato che istituisce la Comunità europea (i quali disciplinano il ricorso per inadempimento ad iniziativa della Commissione o di uno Stato membro in caso di mancato rispetto degli obblighi derivanti dallo stesso Trattato da parte di un altro Stato membro), la pronunzia stessa non verrebbe ad essere accompagnata dalle draconiane conseguenze previste dall'art.228 TCE. Da ricordare infine che, ai

sensi dell'art.28, para.3, della Convenzione di estradizione del 1957 gli Stati membri dovranno in ogni caso provvedere alla notifica al Consiglio d'Europa l'entrata in applicazione nelle loro reciproche relazioni di una nuova "legislazione uniforme" in materia di estradizione comportante deroga alle disposizioni della convenzione stessa .

12. Continua: la consegna per i fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della decisione quadro Per quanto riguarda invece i fatti pregressi, si aprirà al momento dell'entrata in applicazione, un periodo transitorio legato al fatto che lo stesso

art.32 della decisione quadro prevede che uno Stato membro, al momento dell'adozione della stessa, potesse effettuare una dichiarazione secondo cui, quale Stato dell'esecuzione, continuerà a trattare secondo la tradizionale procedura di estradizione le richieste relative a reati commessi prima di una data che esso stesso può precisare purché non posteriore alla data di entrata in vigore della stessa decisione quadro (il 7 agosto 2002). Solo tre Stati, Italia e Francia ed Austria, hanno ritenuto di avvalersi di tale facoltà. Italia ed Austria hanno al riguardo

dichiarato che continueranno a trattare in conformità delle norme vigenti in materia di estradizione tutte le richieste relative a reati commessi prima del 7 agosto 2002. La Francia, da parte sua, ha invece dichiarato che continuerà a trattare secondo il "vecchio" sistema di estradizione le richieste relative a reati commessi prima del 1^o novembre 1993, data di entrata in vigore del trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 (con ciò escludendo tra l'altro ogni possibilità di applicazione della nuova disciplina all'annosa vicenda dei ricercati italiani

rifugiatisi in Francia negli anni '80). Nella sostanza, allo scadere del termine e per alcuni anni a venire, si aprirà una fase complessa nel corso della quale potranno convivere differenti procedure per differenti paesi dal momento che, per gli stessi fatti commessi alla stessa data nello stesso luogo, alcuni Stati potrebbero dare esecuzione all'eventuale mandato di arresto emesso nei confronti di un indiziato attraverso la nuova procedura mentre altri continueranno legittimamente a seguire la procedura "tradizionale" di estradizione. Restano da determinare le potenziali

conseguenze di tale situazione sul piano della ricerca da parte dell'indiziato dell'eventuale forum conveniens, che dovrebbe normalmente coincidere con quello Stato ove l'aspettativa di consegna/estradizione si situi più ritardata nel tempo o risulti sottratta all'esclusivo ambito decisionale dell'autorità giudiziaria. Ormai per sola memoria storica si ricorda che il paragrafo 2 dell'art.34 della decisione quadro prevede che, nel trasmettere al Consiglio ed alla Commissione il testo delle disposizioni adottate al fine di conformarsi alla stessa, ciascuno Stato membro possa anche

indicare che la applicherà immediatamente nelle relazioni con gli Stati membri che abbiano effettuato la stessa notifica. Riferendosi a tale previsione, in occasione del Consiglio informale di Santiago di Compostela del febbraio 2002, i Ministri di sei Stati membri avevano dichiarato l'intenzione di far entrare in applicazione il mandato nei loro reciproci rapporti già a far tempo dal 1° gennaio 2003; nei fatti, tale mediatica dichiarazione di buone intenzioni è rimasta comunque priva di qualsiasi seguito concreto.

13. La dichiarazione unilaterale del Governo italiano Versando in

materia di dichiarazioni, il momento appare propizio per tornare rapidamente alla altra già ricordata unilaterale dichiarazione italiana, di cui è traccia nel solo processo verbale del Consiglio del 13 giugno 2002, relativa alla necessità di adeguamento del proprio diritto interno per dare esecuzione alla decisione quadro. È infatti del tutto pacifico che la dichiarazione non potrà assumere alcun valore derogatorio rispetto alla chiara lettera del testo normativo e, soprattutto, non potrà valere a sottrarre il nostro Paese al rispetto del termine fissato per l'attuazione nella stessa decisione quadro. La

Corte di giustizia delle Comunità europee ha infatti ripetutamente ribadito che una dichiarazione versata al processo verbale del Consiglio non può venire utilizzata per determinarne la portata quando il contenuto della dichiarazione non trovi alcuna corrispondenza all'interno del testo dell'atto e non può quindi valere a sottrarre uno Stato membro alle obbligazioni derivanti dall'atto stesso. L'unica vera deroga, produttiva di effetti nei confronti della nuova disciplina, è quella ottenuta dall'Austria in relazione alla pur limitata ipotesi già esaminata, ma

essa figura esplicitamente inserita all'interno di un articolo del provvedimento. Anche addentrandosi poi nel merito della stessa, la dichiarazione italiana non appare comunque di agevole interpretazione. La sua lettera testuale sembra anzitutto lasciar quasi intendere che l'avvio delle "procedure di diritto interno" sia diretto a modificare la decisione quadro al fine di "...rendere la decisione stessa compatibile con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale in tema di diritti fondamentali...". Esclusa ovviamente tale possibilità, dal momento che in alcun modo il testo o

la portata dello strumento potrebbero venire modificati da atti interni, non resta che ciò che più agevolmente è dato comprendere, vale a dire che le annunziate modifiche intendano essenzialmente toccare l'ordinamento giudiziario italiano per avvicinarlo a (non meglio identificati) "modelli europei". Difficile a questo punto esimersi dall'osservare, d'un lato, che, non potendosi ovviamente andare ad incidere sugli ordinamenti altrui, non verrebbe in tal modo fugata alcuna delle preoccupazioni da più parti avanzate relativamente a possibili rischi per l'esecuzione in Italia di

mandati emananti da magistrature non altrettanto "indipendenti". Sull'opposto versante, modifiche interne che venissero ad incidere sull'unico reale fattore di relativa "originalità" italiana, quella di un pubblico ministero indipendente sottoposto al principio di obbligatorietà dell'azione penale, avrebbero quale unico effetto quello di tranquillizzare nei confronti di possibili piogge di mandati in provenienza dall'Italia, partners stranieri nessuno dei quali, peraltro, è mai sembrato esprimere la benché minima preoccupazione al riguardo . Nell'uno e

nell'altro caso, senza entrare nel merito di scelte che legittimamente non possono che appartenere alle rispettive sfere discrezionali del potere politico e di quello legislativo, non si comprende però come e perché sia la nuova decisione quadro a dover prestarsi ad offrire alle stesse una sorta di ombrello di copertura "europea" pur in assenza di un qualsiasi dato testuale a sostegno. 14. Obiter in ordine alla discussa compatibilità costituzionale della decisione quadro Sono note le critiche e le perplessità da più parti manifestate, pur con notevole diversità di toni

ed accenti, in ordine non solo alla opportunità ma alla stessa compatibilità costituzionale della decisione quadro con la nostra Costituzione. Al riguardo appare in realtà opportuno richiamare nuovamente il punto di partenza delle presenti note, ricordando come l'intero impianto del mandato d'arresto europeo si fondi, come con trasparenza indicato sin dal preambolo, sul principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie del quale "costituisce la prima concretizzazione nel settore del diritto penale", ed il suo meccanismo si fondi "su un elevato livello di fiducia tra gli Stati

membri” . Se interrogativi possono sorgere, essi appaiono piuttosto relativi al se la nuova disciplina abbia effettivamente comportato una vera e propria soppressione dell’estradizione, sostituita con un sistema di consegna, o se quello che lo stesso considerando n°8 della decisione quadro definisce come livello di “controllo sufficiente” mantenuto in mano alle autorità giudiziarie del paese di arresto sulle decisioni in provenienza dall’altro Stato membro nonché i limitati (ma non troppo) motivi di non esecuzione facoltativa, non debbano condurre a parlare piuttosto della

sopravvivenza di una
procedura di estradizione,
pur se in forma
ipersemplificata e
completamente
giudiziarizzata. Ciò su cui
merita soprattutto porre
l'accento è il fatto che in
nessun caso la nuova
disciplina introdotta
dall'Unione è venuta in
alcun modo ad incidere,
modificandole, sulle
condizioni sostanziali e
procedurali che, all'interno
di ciascuno Stato membro,
disciplinano l'emissione di
un provvedimento
restrittivo della libertà
personale da parte di
un'autorità giudiziaria ed
ancor meno sulle regole
che attribuiscono a tali
autorità giudiziaria

eventuali competenze extraterritoriali che consentano alle stesse di conoscere di fatti commessi al di fuori del territorio del proprio paese. Nessuna disposizione del testo contiene regole attributive di competenza. Il se, ad esempio, un giudice spagnolo o danese potrà o meno venire a conoscere di eventuali fatti di reato commessi in Italia od in un altro Stato membro continua ad appartenere esclusivamente alle disposizioni dei codici di tali paesi (ed inversamente a quelle previste dagli artt.9 e 10 del nostro codice penale) senza che su di esse la nuova decisione

quadro sia venuta ad esplicare effetto veruno. Una volta che (e solo una volta che) tale competenza legittimamente sussista e sia stata verificata in virtù di disposizioni interne (od eventualmente di altri strumenti internazionali od europei), il provvedimento emanato conoscerà allora una procedura di esecuzione sicuramente accelerata rispetto all'extradizione che verrà comunque sottoposta ad una (minore ma, come si è visto, comunque non assente) forma di controllo da parte delle autorità giudiziarie dello Stato membro di esecuzione. Talune delle preoccupazioni espresse appaiono

prescindere dalla considerazione (ovvia ma che val qui comunque la pena ripetere) che una disciplina dell'estradizione tra Stati esiste da sempre e che già oggi, per ciò che riguarda il quadro dei Paesi Schengen, la semplice segnalazione del nominativo di una persona ricercata all'interno del Sistema di Informazione Schengen (S.I.S.) equivale, ai sensi dell'art.64 della convenzione di applicazione, ad una domanda di arresto provvisorio a fini estradizionali in forza della quale un qualunque soggetto, salvo limitate eccezioni, può

immediatamente venire
arrestato ovunque
all'interno del territorio di
tali Stati. O forse è il
problema del venir meno
della doppia incriminazione
(per i soli reati di cui in
lista) a preoccupare ed a
suscitare interrogativi di
legittimità costituzionale?
Come è stato
autorevolmente
riconosciuto , "il principio
della doppia
incriminazione, nonostante
il suo forte fondamento
nella visione tradizionale
delle sovranità nazionali,
non costituisce un principio
costituzionale, almeno nel
nostro ordinamento" ed era
già stato abbandonato
dall'Italia in particolare in
occasione del ricordato

Trattato con la Spagna del 2000 senza che ciò avesse dato luogo a dubbi di costituzionalità (né di opportunità). Scorrendo la lista dei 32 reati, si noterà inoltre che le preoccupazioni talora espresse in ordine alla mancata corrispondenza delle stesse con fattispecie interne od addirittura al presunto contrasto con il principio costituzionale di necessaria determinatezza della fattispecie penale si scontra con la considerazione che la gran parte di esse appare costituita da fattispecie di diritto comune ben conosciute dal nostro codice penale (tale il caso dell'omicidio volontario, del

furto, della violenza carnale, etc.) oppure riguarda fattispecie già armonizzate, od in corso di armonizzazione, in sede europea od internazionale. Questo in particolare il caso quantomeno in relazione alle prime 13 fattispecie di cui alla lista dell'art.12: la partecipazione ad un'associazione criminale , il terrorismo , la tratta di esseri umani , lo sfruttamento sessuale dei bambini e pornografia infantile , il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope , il traffico illecito di armi, munizioni ed esplosivi , la corruzione , la frode, compresa la frode comunitaria , il

riciclaggio di proventi di reato , la falsificazione e contraffazione dell'euro , la criminalità informatica , la criminalità ambientale ed il favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali . Anche per alcuni altri reati di cui alla lista il processo di armonizzazione appare già da tempo avviato come almeno nel caso del traffico di organi e tessuti umani , del razzismo e xenofobia e della contraffazione e pirateria . Alla luce delle indicazioni che precedono, appaiono in larga misura destituite di fondamento le perplessità, pur autorevolmente espresse , relative alla indeterminatezza delle

fattispecie ed all'asserita
assenza a livello
internazionale di definizioni
armonizzate per i reati
inseriti nella lista del
paragrafo 2 dell'art.2. Non
può comunque
disconoscersi che, per
talune altre fattispecie la
genericità dell'espressione
impiegata all'intern