

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	<i>Atti adottati a norma del titolo VI del trattato sull'Unione europea</i>	
97/C 191/01	Relazione esplicativa della Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee	1
97/C 191/02	Relazione esplicativa, sulla convenzione relativa all'adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia alla convenzione sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, aperta alla firma a Roma il 19 giugno 1980, nonché al primo e al secondo protocollo relativi all'interpretazione della convenzione da parte della Corte di giustizia	11
97/C 191/03	Convenzione, relativa all'estradizione tra gli stati membri dell'Unione europea	13
97/C 191/04	Conclusioni del Consiglio, del 27 maggio 1997, sull'applicazione pratica della convenzione di Dublino	27
97/C 191/05	Relazione sull'attività del Centro d'informazione, di riflessione e di scambi in materia di asilo (CIRSA) nel 1994 e nel 1995	29
97/C 191/06	Relazione sull'attività del Centro d'informazione, di riflessione e di scambi in materia di asilo (CIRSA) nel 1996	33

(Atti adottati a norma del titolo VI del trattato sull'Unione europea)

RELAZIONE ESPLICATIVA DELLA CONVENZIONE SULLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(Testo approvato dal Consiglio il 26 maggio 1997)

(97/C 191/01)

CONVENZIONE

sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee

I. CENNI STORICI

La tutela degli interessi finanziari è un settore d'importanza prioritaria oggetto da molti anni di un'attenzione particolare da parte dei governi e dei parlamenti degli Stati membri nonché delle istituzioni comunitarie. A partire dagli anni '60, infatti, sono state intraprese azioni in questo settore. Il 10 agosto 1976 la Commissione presentò un progetto di trattato⁽¹⁾ relativo alla modifica dei trattati che istituiscono le Comunità europee al fine dell'adozione di una normativa comune sulla tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità nonché sulla repressione delle infrazioni alle disposizioni dei suddetti trattati, sulla quale negli anni '80 si tennero lunghe discussioni.

Dalla fine degli anni '80 le azioni in questo settore sono state intensificate e si è aperta una riflessione sulla questione della tutela giuridica sul piano sia del diritto comunitario che su quello del diritto nazionale.

Con la sentenza pronunciata il 21 settembre 1989 nella causa 68/88⁽²⁾, la Corte di giustizia ha sancito l'obbligo per gli Stati membri di equiparare la tutela degli interessi comunitari a quella dei propri interessi finanziari e di prevedere un dispositivo di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.

Nella risoluzione del 13 novembre 1991⁽³⁾, il Consiglio «Giustizia» dichiarò da parte sua che «la cooperazione tra gli Stati membri in materia di prevenzione e lotta contro le pratiche fraudolente ai danni degli interessi finanziari delle Comunità è resa più efficace dalla compatibilità delle norme contenute nelle disposizioni giuridiche e amministrative degli Stati membri a cui spetta infliggere sanzioni in materia» in invito

la Commissione ad effettuare «uno studio di diritto comparato sulle suddette disposizioni giuridiche e amministrative degli Stati membri per verificare se si possano prendere iniziative per realizzare una maggiore compatibilità di dette disposizioni», noto sotto il nome di relazione «Delmas-Marty».

In via preliminare la Commissione aveva già intrapreso, di sua iniziativa, uno studio comparato sui sistemi di sanzioni amministrative e penali degli Stati membri nonché sui principi generali del sistema di sanzioni comunitarie. Nel luglio 1993 la Commissione ne trasmise i risultati⁽⁴⁾ al Consiglio e al Parlamento: ne emergeva l'esigenza di un'azione normativa nei due settori.

Nell'ottobre 1992 la Presidenza britannica presentò al gruppo ad hoc del Consiglio «Diritto penale/Diritto comunitario», istituito nell'ambito della cooperazione politica europea, un progetto di dichiarazione intergovernativa sulla lotta contro la frode ai danni degli interessi finanziari delle Comunità.

Da parte sua il Consiglio europeo di Copenaghen del 21-22 giugno 1993, sottolineata chiaramente la necessità di rafforzare la tutela degli interessi finanziari delle Comunità nel quadro delle nuove disposizioni del trattato sull'Unione europea, invitò «la Commissione a presentare tali proposte al più tardi nel marzo del 1994».

Con la risoluzione concernente la tutela degli interessi finanziari della Comunità, adottata il 29-30 novembre 1993 durante la prima riunione svoltasi dopo l'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea⁽⁵⁾, il Consiglio «Giustizia e affari interni» (GAI)

⁽¹⁾ GU n. C 222 del 22. 9. 1976, pag. 2.

⁽²⁾ Racc. 1989, pag. 2965.

⁽³⁾ GU n. C 328 del 17. 12. 1991, pag. 1.

⁽⁴⁾ Documento di lavoro dei servizi della Commissione: SEC(93) 1172 del 16 luglio 1993.

⁽⁵⁾ GU n. C 224 del 31. 8. 1992, pag. 2.

dichiarò che riteneva opportuno «esaminare le misure da prendere per realizzare una maggiore compatibilità tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri nella lotta alle pratiche fraudolente a danno degli interessi finanziari della Comunità.»

Il Gruppo «Diritto penale/Diritto comunitario», istituito al termine di una riunione informale dei ministri della Giustizia svoltasi a Roma nel novembre 1990, con il compito specifico di occuparsi della tutela giuridica degli interessi finanziari delle Comunità, ha esaminato approfonditamente, durante il primo semestre del 1994, le 17 raccomandazioni presentate dalla relazione Delmas-Marty.

Nel frattempo gli sforzi volti alla tutela giuridica contro le frodi lesive degli interessi finanziari hanno trovato espressione diretta nel disposto dell'articolo 209 A del trattato che istituisce la Comunità europea (trattato CE), concernente la tutela degli interessi finanziari della Comunità, da un lato, e in quello del titolo VI del TUE, concernente la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, dall'altro.

Il 3 marzo 1994 il Regno Unito presentò al riguardo un progetto di azione comune relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, che sviluppava le idee contenute nel suddetto progetto di dichiarazione della presidenza britannica basato sulle disposizioni del titolo VI del trattato sull'Unione europea.

A seguito della relazione presentata dalla Presidenza greca sull'esame delle raccomandazioni della relazione della Sig.ra Delmas-Marty, il Consiglio europeo di Corfù del 24-25 giugno 1994 invitò «il Consiglio "GAI" a raggiungere un accordo per far fronte agli aspetti criminali delle frodi e a riferire in merito nella riunione di Essen».

Parallelamente, l'11 luglio 1994 la Commissione depositò una proposta di atto del Consiglio relativo alla convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità⁽¹⁾, corredata da una proposta di regolamento del Consiglio relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità a norma del trattato che istituisce la Comunità europea.

Nella risoluzione del 6 dicembre 1994⁽²⁾, adottata sotto la presidenza tedesca, il Consiglio chiese l'elaborazione, in base al progetto di azione comune britannico e al progetto di convenzione avviato dalla

Commissione e secondo i principi orientativi da esso stabiliti, di uno strumento giuridico che tuteli gli interessi finanziari delle Comunità a norma del diritto penale nazionale.

Sulla base di tale risoluzione il Consiglio europeo di Essen del 9-10 dicembre 1994 chiese al Consiglio GAI di proseguire «alacramente tali lavori in modo da giungere nel primo semestre del 1995 all'adozione di un'azione comune o di una convenzione in materia».

Il Consiglio GAI del 9-10 marzo 1995 ha constatato un consenso politico sull'opportunità di elaborare, in un primo tempo, «uno strumento giuridico autonomo» riguardante talune questioni essenziali, «e di proseguire i lavori per preparare uno strumento giuridico più completo»⁽³⁾. Detto strumento doveva vertere sulla definizione di «frode», sulla necessità di incriminare gli atti fraudolenti, sull'adeguatezza delle sanzioni penali, sulle norme in materia di competenza giurisdizionale degli Stati membri, sull'estradizione e sulla responsabilità penale dei dirigenti d'impresa.

Il Gruppo «Diritto penale/Diritto comunitario» ha proseguito i lavori sotto le presidenze greca, tedesca e francese, basandosi sui due progetti summenzionati (progetto di azione comune britannica e progetto di convenzione della Commissione), corredati dai testi del progetto di compromesso presentati dalle presidenze tedesca e francese.

A seguito dei compromessi raggiunti dal Consiglio «GAI» del 20-21 giugno 1995, il Consiglio europeo di Cannes del 26-27 giugno 1995 ha constatato l'esistenza di un consenso sul testo della convenzione.

II. PRINCIPI SANCITI DALLA CONVENZIONE

La presente convenzione ha origine nella constatazione del fatto che la frode ai danni del bilancio della Comunità ha assunto dimensioni sempre più preoccupanti.

In occasione della relazione annuale sulla lotta contro le frodi ai danni degli interessi finanziari delle Comunità relativa al 1994, ad esempio, la Commissione ha sottolineato la gravità assunta dal fenomeno e l'entità dei danni arrecati al bilancio delle Comunità. Il bilancio comunitario per l'esercizio 1995 ammonta ad oltre 70 miliardi di ECU. Le frodi rilevate nel 1994 secondo le comunicazioni regolamentari ed

⁽¹⁾ COM(94) 214 def. del 15. 6. 1994.

⁽²⁾ GU n. C 355 del 14. 12. 1994, pag. 2.

⁽³⁾ Un primo protocollo alla convenzione è stato predisposto il 27 settembre 1996 (GU n. C 313 del 23. 10. 1996, pag. 1).

altre fonti di informazione ammontano a un miliardo trentatré milioni di ECU, pari all'1,5% del bilancio complessivo per l'esercizio 1994.

La lotta contro le frodi spetta ovviamente in primo luogo agli Stati membri, che devono prendere le misure necessarie per prevenire e reprimere in modo efficace tale fenomeno nonché recuperare le somme distratte a seguito di irregolarità e frodi.

È compito infatti delle autorità nazionali riscuotere le entrate e gestire la maggior parte delle spese. A norma dell'articolo 5 del trattato che istituisce la Comunità europea, gli Stati membri devono attuare il diritto comunitario ed assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal trattato.

Inoltre, l'articolo 209 A del trattato stabilisce che:

«Gli Stati membri adottano, per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere le frodi che ledono i loro interessi finanziari.

Fatte salve altre disposizioni del presente trattato, gli Stati membri coordinano l'azione intesa a tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro le frodi. A tal fine essi organizzano, con l'aiuto della Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra i servizi competenti delle rispettive amministrazioni.»

Esso consacra così il principio dell'equiparazione definito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia nella causa 68/88 e stabilisce espressamente il principio della stretta e regolare cooperazione degli Stati membri, con l'aiuto della Commissione, al fine di tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro le frodi.

Peraltro la frase introduttiva e il punto 5 dell'articolo K.1 recitano:

«Ai fini della realizzazione degli obiettivi dell'Unione, in particolare della libera circolazione delle persone, fatte salve le competenze della Comunità europea, gli Stati membri considerano questioni di interesse comune i settori seguenti:

— la lotta contro la frode su scala internazionale, nella misura in cui questo settore non sia già contemplato dai punti 7, 8 e 9» (cooperazione giudiziaria in materia penale, cooperazione doganale e cooperazione di polizia).

Il punto 7 dell'articolo K.1 include tra le questioni di interesse comune la cooperazione giudiziaria in materia penale.

Il potenziamento dell'arsenale repressivo degli Stati membri è tuttavia reso necessario dalla dimensione transnazionale di una parte rilevante delle frodi nonché dallo sviluppo della delinquenza finanziaria tramite organizzazioni criminali che sanno sfruttare i punti deboli dei vari sistemi giuridici, organizzare e ripartire le attività illegali tra tutti gli Stati membri e i paesi terzi.

Seppure negli Stati membri siano già vigenti in molti settori disposizioni penali atte a tutelare gli interessi finanziari delle Comunità, gli studi comparati intrapresi hanno rilevato lacune e incompatibilità deleterie per la repressione delle frodi e la cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri.

Tenuto conto dell'attuale ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e le Comunità, la presente convenzione si prefigge quindi di assicurare una maggiore compatibilità tra le disposizioni penali degli Stati membri creando norme penali minime, allo scopo di rendere la lotta contro le frodi ai danni degli interessi finanziari delle Comunità più efficace e ancora più dissuasiva, e di rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri in materia penale.

Partendo da una definizione unica di frode, con questo strumento gli Stati membri si impegnano quindi in linea teorica a considerare illeciti penali (articolo 1) le condotte definite fraudolente nei confronti del bilancio comunitario e a prevedere sanzioni penali, anche pene restrittive della libertà, che possono dar adito a estradizione almeno nei casi di frode grave (articolo 2).

Inoltre gli Stati membri devono prendere le misure necessarie affinché i dirigenti delle imprese o chi esercita poteri decisionali possano essere riconosciuti penalmente responsabili (articolo 3).

La presente convenzione (articolo 4) stabilisce le norme in materia di competenza giurisdizionale degli Stati membri e contempla altresì norme innovatrici in materia di estradizione ed esercizio dell'azione penale (articolo 5).

Inoltre l'articolo 6 afferma chiaramente il principio di una più intensa cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri, specie in caso di frode su scala transnazionale.

L'articolo 7 rammenta il rispetto del principio «ne bis in idem».

L'articolo 8 precisa i termini della competenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in materia

di composizione delle controversie tra Stati membri e tra Stati membri e Commissione.

L'articolo 9 afferma il principio secondo il quale la presente convenzione non vieta agli Stati membri di adottare nell'ordinamento giuridico interno disposizioni più rigorose di quelle da essa stabilite.

L'articolo 10 instaura un sistema di informazione tra gli Stati membri e la Commissione.

Come per le convenzioni elaborate in base all'articolo K.3, paragrafo 2, lettera c) del trattato sull'Unione europea, non è ammessa nessuna altra riserva a parte quelle espressamente previste dalla convenzione stessa.

III. COMMENTO DEGLI ARTICOLI

1. *Articolo 1: definizione di frode e incriminazione*

L'articolo 1 introduce, per la prima volta, tra gli Stati membri, una definizione comune di frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità (in appresso denominata «frode»). L'importanza fondamentale di tale risultato è rafforzata dal fatto che in materia di sanzioni amministrative comunitarie, il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/85 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee⁽¹⁾, rinvia nei considerandi alla definizione di condotta fraudolenta contenuta nel presente articolo.

Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 2, l'articolo 1 impone agli Stati membri l'obbligo generale di qualificare le condotte fraudolente in esso definite soprattutto come illeciti penali, per garantire una repressione minima comune delle frodi commesse da operatori economici nei vari Stati membri. Così facendo, sarà pienamente assicurato l'effetto dissuasivo della repressione delle frodi.

1.1. Paragrafo 1

Per tener conto dei vari tipi di frode, il paragrafo 1 dell'articolo 1 prevede due definizioni

distinte ma simili di frode, una in materia di spese e l'altra in materia di entrate.

Per spese si intendono non solo le sovvenzioni e gli aiuti gestiti direttamente dal bilancio generale delle Comunità, ma anche quelli che figurano nei bilanci gestiti dalle Comunità o per loro conto. Si tratta sostanzialmente delle sovvenzioni erogate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia ma anche delle sovvenzioni e degli aiuti erogati dai fondi strutturali: Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia — sezione orientamento, Strumento finanziario di orientamento della pesca, Fondo di coesione. Tra questi rientrano anche: il Fondo di sviluppo gestito dalla Commissione e dalla Banca europea degli investimenti, alcuni fondi non iscritti in bilancio e gestiti per conto proprio da organismi comunitari non aventi lo status di istituzione, quali il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale o l'Agenzia europea dell'ambiente, ecc. Non essendo destinati ad un uso particolare, questi diversi aiuti e sovvenzioni hanno generalmente lo scopo di finanziare la politica agricola comune, di contribuire al rinnovamento delle strutture nei settori economico, sociale o culturale o di rafforzarne la coesione all'interno dell'Unione.

Per entrate si intendono le entrate provenienti dalle prime due categorie di risorse proprie di cui all'articolo 2, paragrafo 1 della decisione 94/728/CE del Consiglio, del 31 ottobre 1994, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee⁽²⁾, ossia i prelievi sugli scambi con i paesi terzi nell'ambito della politica agricola comune e i contributi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati dello zucchero, da un lato, e i dazi doganali sugli scambi con i paesi terzi, dall'altro. Sono escluse le entrate provenienti dall'applicazione di un'aliquota uniforme alla base imponibile IVA negli Stati membri, non essendo l'IVA una risorsa propria riscossa direttamente per conto della Comunità. Sono altresì escluse le entrate provenienti dall'applicazione di un tasso uniforme alla totalità dei PNL degli Stati membri.

La definizione di frode presenta i seguenti elementi comuni ai due settori: il carattere intenzionale dell'azione o omissione che costituisce la frode e i principali elementi costitutivi della condotta fraudolenta.

⁽¹⁾ GU n. L 312 del 23. 12. 1995, pag. 1.

⁽²⁾ GU n. L 293 del 12. 11. 1994, pag. 9.

L'elemento intenzionale deve riguardare tutti gli elementi costitutivi del reato, in particolare l'atto e l'effetto.

I principali elementi costitutivi di comportamenti fraudolenti consistono essenzialmente nell'utilizzo di documenti falsi, nella mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico di comunicare derivante da particolari disposizioni giuridiche, oppure nella distrazione di fondi.

In sostanza la distinzione tra frode ai danni delle spese e frode ai danni delle entrate riguarda l'effetto: «la percezione o la ritenzione indebita di fondi» nel primo caso, e «la diminuzione illegittima di risorse» nel secondo.

Inoltre, l'effetto della percezione e della ritenzione illecita non è necessario per quanto concerne la distrazione di fondi in materia di spese per il fatto che la distrazione consiste in un cattivo impiego dei fondi che, seppure concessi legalmente, sono stati poi dissipati o utilizzati a scopi diversi da quelli per i quali erano stati erogati. Tali distrazioni possono essere considerate equivalenti ad una ritenzione illecita.

1.2. Paragrafo 2

Il paragrafo 2 dell'articolo 1 impone agli Stati membri di adottare nell'ambito del diritto penale interno le misure necessarie e adeguate affinché le condotte di cui al paragrafo 1 costituiscano un illecito penale. Gli Stati membri dovranno perciò verificare se tutte le condotte fraudolente di cui al paragrafo 1 siano contemplate nella rispettiva legislazione penale vigente. In caso contrario essi dovranno introdurre uno o più reati penali i cui elementi costitutivi richiamino le suddette condotte, e avranno la possibilità di incriminarli in modo specifico o espresso oppure includendoli in un reato generale di frode.

Per quanto riguarda le frodi di lieve entità, di cui all'articolo 2, paragrafo 2, gli Stati membri mantengono la facoltà di non prevedere a tale riguardo un illecito penale.

1.3. Paragrafo 3

A norma del paragrafo 3 dell'articolo 1 la redazione o il rilascio di dichiarazioni o docu-

menti falsi, inesatti o incompleti cui conseguano gli effetti di cui al paragrafo 1 sono condotte che devono essere incriminate.

In linea di principio le condotte in questione devono essere incriminate come tali: in tale ipotesi i presunti colpevoli di tali atti o omissioni sono incriminati in quanto autori o complici.

Se dette condotte non sono incriminate come tali dagli Stati membri, devono almeno poter essere perseguite in quanto tentativo di frode, complicità o istigazione alla frode. A questo proposito, per i concetti di tentativo, complicità ed istigazione si rinvia alle definizioni contenute nelle legislazioni penali nazionali.

L'intenzionalità deve riguardare tutti gli elementi costitutivi del reato, compresi l'azione e l'effetto.

1.4. Paragrafo 4

La prova dell'intenzionalità può derivare da circostanze materiali oggettive: questa formula, ripresa dall'articolo 3, paragrafo 3 della convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, adottata a Vienna il 16 dicembre 1988, e dall'articolo 1 della direttiva 91/308/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1991, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite⁽¹⁾, mira all'istruzione della prova.

2. Articolo 2: sanzioni

Tra le varie sanzioni prevedibili la sanzione penale si presenta, per il suo carattere esemplare e dissuasivo, come il mezzo più efficace per lottare contro la delinquenza finanziaria. L'articolo 2 contiene pertanto uno dei principi fondamentali della convenzione: l'obbligo per gli Stati membri di prevedere sanzioni penali per punire le condotte fraudolente che ledono gli interessi finanziari delle Comunità definiti all'articolo 1.

Tale obbligo lascia impregiudicata la possibilità per gli Stati membri di applicare anche sanzioni amministrative.

In base alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, dette san-

⁽¹⁾ GU n. L 166, 28. 6. 1991, p. 77.

zioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. Gli Stati membri mantengono tuttavia un margine di manovra nel fissarne l'ammontare e la natura.

Non si tratta quindi necessariamente in tutti i casi di pene restrittive della libertà: si può trattare in particolare di pene pecuniarie oppure di una combinazione di entrambi i tipi.

Tuttavia, almeno nei casi di frode grave, la convenzione stabilisce che gli Stati membri debbano prevedere pene restrittive della libertà e che possono comportare l'estradiizione. Fatta eccezione per i casi di frode riguardanti un importo minimo da determinare in ciascuno Stato membro, ma comunque non superiore a 50 000 ECU, la convenzione affida agli Stati membri il compito di definire, in base alla prassi giuridica nazionale, le circostanze materiali che consentono di considerare talune condotte fraudolente come elementi costitutivi di frodi gravi.

Per citare solo alcuni esempi, tali circostanze possono essere determinate dalla recidiva, dal grado di organizzazione della frode, dall'appartenenza della persona in questione ad un'associazione di malviventi o ad una banda organizzata, dalla sua qualifica di pubblico agente o di funzionario nazionale o comunitario, dalla corruzione di un funzionario, dall'entità del danno relativo a somme superiori ad un certo importo in ecu. Tuttavia, negli altri casi di frode ciascuno Stato membro è libero di prevedere pene restrittive della libertà.

Le pene suddette sono comminate da organi giurisdizionali penali. In Austria, tuttavia, in alcuni casi limitati talune autorità amministrative sono competenti in materia di sanzioni penali quali pene restrittive della libertà. Il sistema austriaco nel suo complesso può essere considerato rispondente anche all'obbligo di cui all'articolo 2, paragrafo 1.

Il tentativo, la complicità e l'istigazione relativi a tali condotte fraudolente devono inoltre essere passibili di sanzioni penali. La definizione di questi tre concetti è materia del diritto penale degli Stati membri. In generale, i concetti di complicità ed istigazione riguardano l'aiuto e l'assistenza intenzionalmente prestati alla commissione di un reato o la provocazione e l'incitazione a commetterlo.

In deroga al principio enunciato al paragrafo 1, il paragrafo 2 dell'articolo 2 intro-

duce una certa elasticità poiché in caso di frode di lieve entità gli Stati membri possono prevedere sanzioni di natura diversa da quella penale: si tratta principalmente di sanzioni amministrative.

A norma della convenzione la frode di lieve entità può riguardare soltanto un importo totale inferiore a 4 000 ECU e non deve presentare aspetti di particolare gravità. Il concetto di «aspetti di particolare gravità» è valutato rispetto al diritto nazionale e in funzione delle tradizioni giuridiche degli Stati membri.

Gli Stati membri che applicheranno la deroga di cui al paragrafo 2, che in caso di frode di lieve entità consente loro di prevedere soltanto sanzioni amministrative, non saranno peraltro tenuti a punire il tentativo, la complicità e l'istigazione relativi a tale frode.

3. *Articolo 3: responsabilità penale dei dirigenti d'impresa*

L'articolo 3 stabilisce il principio secondo il quale i dirigenti, che esercitano in un'impresa un potere di diritto o di fatto non sono esonerati da qualsiasi forma di responsabilità penale qualora una frode ai danni degli interessi finanziari delle Comunità a seguito di una loro negligenza, sia stata commessa per conto dell'impresa da persona soggetta alla loro autorità.

Tale articolo prevede che gli Stati membri prendano le misure che riterranno necessarie affinché i dirigenti d'impresa o altre persone che esercitano il potere di decisione o di controllo all'interno dell'impresa possano essere dichiarate penalmente responsabili laddove i principi stabiliti dal diritto interno degli Stati membri lo consentano, ad esempio qualora sia stata commessa una frode da persona soggetta all'autorità di tali dirigenti.

La convenzione lascia agli Stati membri un ampio margine di libertà nello stabilire il fondamento su cui basare la responsabilità penale dei dirigenti.

Oltre alla responsabilità penale dei dirigenti d'impresa o delle persone che hanno poteri decisionali riconducibile ad atti personali (autori, coautori, complici o istigatori della frode), l'articolo 3 contempla la possibilità per gli Stati membri di basare la responsabilità penale dei dirigenti su altri fondamenti.

A norma dell'articolo 3, lo Stato membro può pertanto prevedere di far valere la responsabilità penale dei dirigenti qualora abbiano mancato ad un obbligo di vigilanza o controllo (culpa in vigilando).

Inoltre la responsabilità penale dei dirigenti d'impresa potrebbe essere fondata su un'incriminazione, distinta da quella per frode, relativa alla violazione di un obbligo di vigilanza o controllo precisato nella legislazione nazionale.

La responsabilità penale dei dirigenti potrebbe essere determinata anche da negligenza o imperizia.

Infine, l'articolo 3 non impedisce agli Stati membri di prevedere una responsabilità penale oggettiva dei dirigenti d'impresa e delle persone che hanno poteri decisionali per atti commessi da terzi, senza che sia necessario provare alcuna colpa, negligenza o mancata vigilanza da parte loro.

4. *Articolo 4: norme in materia di competenza degli organi giurisdizionali degli Stati membri*

La convenzione stabilisce le norme in materia di competenza che consentono agli organi giurisdizionali degli Stati membri di perseguire e di giudicare gli illeciti penali per frode ai danni degli interessi finanziari delle Comunità, in particolare quelli non interamente commessi nel loro territorio.

L'articolo 4 impone a ciascuno Stato membro di stabilire la competenza dei propri organi giurisdizionali nelle seguenti tre ipotesi:

- 1) quando la frode, la partecipazione alla frode o il tentativo di frode è stato commesso in tutto o in parte sul suo territorio, compresa anche l'ipotesi in cui i proventi della frode siano stati ottenuti in tale territorio;
- 2) quando una persona che si trova sul suo territorio concorre intenzionalmente in una siffatta frode o istiga a commetterla sul territorio di un altro Stato membro o di un paese terzo. Come si è già affermato nel commento relativo all'articolo 2, i concetti di complicità e istigazione devono essere interpretati alla luce delle legislazioni nazionali.

Taluni Stati membri potranno comunque darle una definizione più ampia: ad esempio, il Regno Unito ha precisato che interpreterà il termine «assist» alla luce del

concetto di «conspiracy» proprio del suo diritto interno.

Occorre altresì precisare che, qualora la frode sia stata commessa in un paese terzo, alcuni Stati membri possono esigere l'applicazione del principio della duplice incriminazione per perseguire il reato di complicità o istigazione alla frode: la frode deve essere punibile anche per la legislazione straniera.

Si riconosce inoltre a taluni Stati membri, per considerazioni di opportunità o di carattere giuridico, la facoltà di perseguire i reati di complicità o istigazione alla frode solo qualora il reato di frode sia stato accertato da una sentenza definitiva di un organo giurisdizionale dello Stato membro o dello Stato terzo competente;

- 3) quando l'autore della frode è un cittadino dello Stato membro in questione, a prescindere dal luogo in cui l'illecito è stato commesso (Stato membro o Stato terzo).

Per determinare la propria competenza, gli Stati membri possono esigere che sia soddisfatta la condizione della duplice incriminazione.

La tradizione giuridica di taluni Stati membri non ammette questo caso di competenza extraterritoriale: l'articolo 4, paragrafo 2 prevede pertanto la possibilità di derogare a tale disposizione presentando una dichiarazione.

5. *Articolo 5: norme in materia di estradizione ed esercizio dell'azione penale*

Le tre norme sancite dal presente articolo in materia di estradizione sono intese a completare, per quanto concerne la tutela degli interessi finanziari delle Comunità, le disposizioni relative all'extradizione dei cittadini e agli illeciti fiscali vigenti tra gli Stati membri a norma di accordi bilaterali o multilaterali in materia di estradizione.

- a) Estradizione dei cittadini di uno Stato membro:

Alcuni Stati membri non estradano i propri cittadini: l'articolo 5 prevede alcune disposizioni volte ad evitare che i presunti colpevoli di frodi ai danni degli interessi finanziari delle Comunità godano di un'impunità totale grazie a questo rifiuto di principio.

Ai fini dell'applicazione dell'articolo 5, il concetto di «cittadino» deve essere considerato alla luce delle eventuali dichiarazioni relative all'articolo 6, paragrafo 1, lettera b) della convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957, effettuate dagli Stati parti di tale convenzione.

L'articolo 5 impone anzitutto agli Stati che non estradano i propri cittadini di prendere le misure necessarie a stabilire la loro competenza giurisdizionale per gli illeciti penali definiti e puniti a norma dell'articolo 1 e dell'articolo 2, paragrafo 1 della presente convenzione, qualora siano stati commessi da uno dei loro cittadini fuori del loro territorio. L'illecito può essere stato commesso in un altro Stato membro o in un paese terzo.

Tale disposizione non riguarda i casi di frodi di lieve entità che, a norma dell'articolo 2, paragrafo 2 sarebbero passibili, in taluni Stati membri, unicamente di sanzioni amministrative.

Inoltre, qualora nel territorio di uno Stato membro sia stata commessa una frode di lieve entità da un cittadino di un altro Stato membro la cui estradizione non può essere concessa da detto Stato per il solo motivo che esso rifiuta di estradare i propri cittadini, l'articolo 5 impone allo Stato membro interpellato di sottoporre il caso al giudizio delle proprie autorità giudiziarie ai fini dell'esercizio dell'azione penale. Con l'articolo 5, paragrafo 2 si afferma quindi chiaramente il principio «Aut dedere aut judicare». Tale disposizione non intende tuttavia pregiudicare, nell'esercizio dell'azione penale, le norme nazionali applicabili.

Ai fini dell'applicazione di detto principio, lo Stato membro richiedente si impegna a trasmettere i fascicoli, gli atti istruttori e gli oggetti riguardanti l'illecito allo Stato membro che avvierà l'azione penale nei confronti del suo cittadino. Lo Stato membro richiedente sarà tenuto informato delle azioni penali avviate nonché al seguito ad esse riservato.

L'articolo 5 non sottopone ad alcuna condizione preliminare l'esercizio dell'azione penale da parte dello Stato interpellato. Non è necessario che lo Stato richiedente chieda allo Stato interpellato di avviare l'azione penale affinché quest'ultimo lo faccia.

b) Illeciti fiscali:

Nell'ambito della presente convenzione l'estradizione non potrà essere rifiutata unicamente perché la richiesta di estradizione riguarda un reato in materia di tasse o di dazi doganali.

Per gli Stati parti della convenzione europea di estradizione l'articolo 5 della presente convenzione è pertanto limitato. Il termine «tasse» comprende le entrate (imposte, «duties») a norma della convenzione europea di estradizione.

6. *Articolo 6: cooperazione tra gli Stati membri*

Dato il carattere complesso e transfrontaliero di alcuni casi di frode, la cooperazione tra gli Stati membri ha un'importanza fondamentale. Una più intensa cooperazione reciproca deve rendere più agevole l'accertamento e la repressione degli atti fraudolenti nonché la centralizzazione in un unico Stato, il più spesso possibile, delle azioni penali riguardanti uno stesso caso di frode transfrontaliera.

In primo luogo, quando due o più Stati membri sono interessati dalla stessa frode ai danni degli interessi finanziari delle Comunità, l'effettiva cooperazione degli Stati membri deve riguardare tutte le fasi della procedura, in particolare quelle dell'inchiesta, dei procedimenti giudiziari e dell'esecuzione della pena comminata.

Le varie forme di cooperazione previste dal paragrafo 1 dell'articolo 6 sono citate a titolo indicativo. L'espressione «per esempio» inserita in questa disposizione è volta a tener conto della situazione di taluni Stati che non sono parti di tutte le convenzioni europee pertinenti nel settore della cooperazione in materia penale. Si tratta dell'assistenza giudiziaria in materia penale, dell'estradizione, del trasferimento dei procedimenti o dell'esecuzione delle pene comminate all'estero, citati a titolo indicativo, il che consente di optare nella fattispecie per i mezzi di cooperazione più appropriati. La presente convenzione lascia impregiudicate le convenzioni vigenti in materia tra gli Stati membri.

Il paragrafo 2 prende in considerazione il caso in cui più Stati membri hanno ciascuno la competenza per esercitare l'azione penale per un illecito riguardante gli stessi fatti.

In tal caso il suddetto paragrafo impone agli Stati membri di collaborare tra loro per decidere a quale Stato spetti tale competenza. Tale disposizione dovrebbe consentire, per quanto possibile, di centralizzare le azioni in un unico Stato membro, ai fini di una maggiore efficacia.

Per risolvere tali conflitti di competenza gli Stati membri potranno prendere in considerazione, ad esempio, i seguenti elementi: l'entità della frode commessa nel proprio territorio, il luogo in cui sono state incassate le somme distratte, il luogo in cui sono stati arrestati i presunti colpevoli, la loro cittadinanza, l'anteriorità dei procedimenti, ecc.

7. *Articolo 7: ne bis in idem*

Il paragrafo 1 dell'articolo 7 enuncia il principio «ne bis in idem».

Tale principio riveste un'importanza del tutto particolare, in particolare nei casi di frodi transnazionali su cui possono essere chiamati a pronunciarsi gli organi giurisdizionali di più Stati membri qualora non sia stato possibile centralizzare le azioni in un unico Stato, in base al principio di cui all'articolo 6, paragrafo 2.

Il paragrafo 2 limita i casi in cui gli Stati membri possono effettuare una dichiarazione a quelli previsti dalle convenzioni elaborate o applicabili tra taluni Stati membri.

Il paragrafo 4 precisa che i principi in vigore tra gli Stati membri e le dichiarazioni contenute in accordi bilaterali o multilaterali rimangono invariati.

Gli Stati membri attualmente contraenti o parti degli strumenti summenzionati dovranno rinnovare le dichiarazioni già depositate in tale contesto.

Occorre inoltre rilevare che detti Stati non hanno la facoltà di depositare dichiarazioni diverse da quelle già depositate nell'ambito delle suddette convenzioni.

Inoltre gli Stati membri che non sono parti delle convenzioni summenzionate potranno, se lo desiderano, depositare le dichiarazioni relative alle sole eccezioni di cui al paragrafo 2 all'atto del deposito della notifica di cui all'articolo 11, paragrafo 2.

8. *Articolo 8: competenza della Corte di giustizia*

Il paragrafo 1 dell'articolo 8 precisa i termini della competenza della Corte di giustizia delle Comunità europee a pronunciarsi sulle controversie tra Stati membri relative all'interpretazione o all'applicazione della convenzione.

A norma del suddetto paragrafo, in una prima fase la controversia sarà esaminata in sede di Consiglio, secondo la procedura di cui al titolo VI del trattato sull'Unione europea, al fine di giungere ad una soluzione. Se entro sei mesi non si è potuto trovare alcuna soluzione, uno o tutti gli Stati membri parti della controversia possono adire la Corte di giustizia affinché si pronunci al riguardo.

Il paragrafo 2 prevede invece che qualsiasi controversia tra uno o più Stati membri e la Commissione in merito all'articolo 1 o all'articolo 10 debba essere oggetto, in primo luogo, di un tentativo di soluzione mediante negoziato.

Qualora detto tentativo fallisca, la controversia può essere sottoposta alla Corte di giustizia.

Le controversie tra uno o più Stati membri e la Commissione riguardanti gli articoli 1 e 10 per le quali è possibile adire la Corte di giustizia sono quelle attinenti alle modalità di adozione, da parte di uno Stato membro, degli atti legislativi necessari affinché alcuni tipi di condotta costituiscano illecito penale, nonché alle modalità di assolvimento, da parte di uno Stato membro, dell'obbligo di comunicare determinate informazioni alla Commissione.

La Corte di giustizia non può in alcun caso contestare le decisioni pronunciate da tribunali nazionali (in cause riguardanti la violazione della convenzione o delle relative disposizioni nazionali di applicazione).

Le Alte Parti Contraenti potranno, se lo desiderano, precisare successivamente in un protocollo addizionale i termini della competenza della Corte di giustizia a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione delle disposizioni della convenzione⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Nella riunione del 28 e 29 novembre 1996 il Consiglio ha adottato l'atto che istituisce in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, il protocollo riguardante l'interpretazione in via pregiudiziale, da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee della convenzione relativa alla protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee (doc. 11899/96 JUR 348 COUR 21).

9. *Articolo 9: disposizioni interne*

La convenzione non è che una piattaforma minima. L'articolo 9 enuncia infatti il principio secondo il quale nessuna disposizione della convenzione osta a che gli Stati membri adottino nel diritto interno disposizioni ulteriori più vincolanti rispetto agli obblighi in essa stabiliti o concludano accordi a norma dell'articolo K.7 del trattato sull'Unione europea.

Gli Stati membri potranno così, ad esempio, ampliare il concetto di elemento morale di cui all'articolo 1, paragrafo 1 per includervi la negligenza grave, oppure non esigere che gli effetti di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettere a) e b) siano stati raggiunti per perseguire il reato commesso.

Per quanto riguarda le sanzioni, gli Stati membri potranno inoltre decidere di prevedere pene restrittive della libertà in tutti i casi di frode.

10. *Articolo 10: comunicazioni*

L'articolo 10 introduce un sistema di informazione della Commissione da parte degli Stati membri. In base al paragrafo 1, gli Stati membri devono comunicare alla Commissione i testi con cui traspongono nel loro diritto interno gli obblighi che loro incombono in applicazione della convenzione.

Il paragrafo 2 prevede che, fatti salvi gli obblighi derivanti dai regolamenti comunitari e ai sensi dell'articolo K.3, paragrafo 2, lettera c) del trattato sull'Unione europea, gli Stati membri si scambino tra loro o con la Commissione le informazioni relative all'applicazione della convenzione che saranno precisate in sede di Consiglio, nonché le modalità di tale comunicazione.

È stato convenuto che saranno adottate dalle Alte Parti Contraenti alla maggioranza dei due terzi. Si potrà tener conto in particolare delle prescrizioni nazionali in materia di segreto istruttorio, di segreto professionale e protezione dei dati informatici di carattere personale.

11. *Articolo 11: entrata in vigore*

L'articolo 11 regola l'entrata in vigore della convenzione in base alle norme stabilite in materia dal Consiglio. Essa entra in vigore novanta giorni dopo la notifica di cui al paragrafo 2 da parte dello Stato membro che procede per ultimo a detta formalità.

12. *Articolo 12: adesione*

L'articolo 12 prevede che la convenzione sia aperta all'adesione di ogni Stato che diventi membro dell'Unione europea e ne disciplina le modalità.

Se è già in vigore al momento dell'adesione del nuovo Stato membro, la convenzione entrerà in vigore nei suoi confronti novanta giorni dopo il deposito del suo strumento di adesione. Se invece non è ancora entrata in vigore al momento dello scadere del periodo di novanta giorni a decorrere dalla data di adesione, entrerà in vigore nei suoi confronti al momento dell'entrata in vigore generale prevista all'articolo 11.

Va rilevato che se uno Stato diventa membro dell'Unione europea prima dell'entrata in vigore generale della convenzione e se non vi aderisce immediatamente, essa entrerà comunque in vigore non appena tutti gli Stati che erano membri dell'Unione al momento dell'adozione da parte del Consiglio dell'atto che stabilisce la convenzione avranno depositato i rispettivi strumenti di ratifica.

RELAZIONE ESPLICATIVA

sulla convenzione relativa all'adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia alla convenzione sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, aperta alla firma a Roma il 19 giugno 1980, nonché al primo e al secondo protocollo relativi all'interpretazione della convenzione da parte della Corte di giustizia

(Testo approvato dal Consiglio il 26 maggio 1997)

(97/C 191/02)

INTRODUZIONE

La convenzione sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, aperta alla firma a Roma il 19 giugno 1980 (convenzione di Roma del 1980), stabilisce, nel suo campo di applicazione materiale, disposizioni unitarie che regolano i conflitti di leggi. Essa completa la convenzione concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale del 27 settembre 1968 (convenzione di Bruxelles del 1968). A norma dell'articolo 28 della convenzione di Roma del 1980, essa è aperta alla firma (soltanto) degli Stati parti del trattato che istituisce la Comunità economica europea.

Al fine di applicare ai nuovi Stati membri dell'Unione europea, che si sono impegnati ad aderire alla convenzione di Roma del 1980, anche le norme così uniformate, il Comitato dei rappresentanti permanenti ha convenuto, nella riunione del 1° febbraio 1996, di istituire un Gruppo di lavoro, incaricato di preparare l'adesione dei tre nuovi Stati membri alle convenzioni di Bruxelles del 1968 e di Roma del 1980, nonché ai rispettivi protocolli, con gli adattamenti e le modifiche ad essi apportati mediante le convenzioni di adesione concluse successivamente. Nel corso di due riunioni il Gruppo di lavoro ha elaborato le modifiche tecniche necessarie per l'adesione dei tre nuovi Stati.

Inoltre, il primo protocollo relativo all'interpretazione da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee della convenzione sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali firmata il 19 dicembre 1988, in prosieguo denominata «primo protocollo del 1988» viene adattato dal punto di vista tecnico mediante un'elencazione delle giurisdizioni negli Stati membri di adesione.

Il primo protocollo del 1988, e il protocollo relativo all'attribuzione alla Corte di giustizia delle Comunità europee della competenza in materia di interpretazione della convenzione sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, firmato il 19 dicembre 1988 (ed in prosieguo designato «secondo protocollo del 1988» comunemente detti «protocolli interpretativi del 1988»), mirano ad un'interpretazione uniforme della convenzione di Roma del 1980. Non sono ancora entrati in vigore.

Il Gruppo ha espresso interesse per la proposta dell'Austria di cogliere l'occasione della convenzione relativa all'adesione per estendere la normativa in materia di protezione dei consumatori di cui all'articolo 5 della convenzione di Roma del 1980. È emerso tuttavia che l'esame di una siffatta questione presenterebbe una certa complessità, il che implicherebbe un esame approfondito e dunque un ritardo nella conclusione dei lavori. In questa prospettiva, la conferenza dei governi degli Stati membri, all'atto dell'adozione della convenzione il 29 novembre 1996, ha approvato una dichiarazione della delegazione austriaca con cui si rileva l'interesse di procedere all'esame della questione in un prossimo futuro. Questa dichiarazione è stata allegata al verbale della conferenza.

La convenzione di adesione contiene disposizioni finali. Infine, la convenzione di adesione apporta una modifica al protocollo allegato alla convenzione di Roma del 1980, per consentire anche alla Svezia e alla Finlandia, oltre che alla Danimarca, di mantenere le rispettive normative che regolano i conflitti legislativi per quanto riguarda il trasporto di merci per mare.

TITOLO I

Disposizioni generali

Articolo 1

Con questa disposizione viene dichiarata espressamente l'adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia ai tre strumenti di cui trattasi, ossia la convenzione di Roma del 1980 ed entrambi i protocolli primo e secondo, del 1988.

La convenzione di Roma del 1980 è stata modificata da due successive convenzioni di adesione, ossia la convenzione firmata a Lussemburgo il 10 aprile 1984 relativa all'adesione della Repubblica ellenica in prosieguo: «convenzione di adesione del 1984», e la convenzione firmata il 18 maggio 1992 a Funchal relativa all'adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese, in prosieguo: «convenzione di adesione del 1992». L'adesione dei tre nuovi Stati membri si riferisce a quest'ultima versione modificata della convenzione del 1980.

TITOLO II

Adattamenti del protocollo allegato alla convenzione del 1980*Articolo 2*

L'articolo 21 della convenzione di Roma del 1980 consente agli Stati membri di mantenere disposizioni nazionali divergenti qualora esse siano fondate su una convenzione internazionale cui essi abbiano aderito. La normativa danese che regola i conflitti legislativi per il trasporto di merci per mare differisce dalla convenzione di Roma del 1980, ma è conforme al diritto degli altri paesi nordici. Tuttavia, l'uniformazione del diritto raggiunta in questo settore tra i paesi nordici non si basa (tradizionalmente) su una convenzione internazionale, bensì ha potuto essere realizzata grazie alla contemporanea approvazione di leggi analoghe da parte dei Parlamenti di tali paesi, ragione per cui, in questo caso, l'articolo 21 non è applicabile, sebbene questo tipo di uniformazione del diritto sia in definitiva molto simile, sostanzialmente, ad una convenzione internazionale. Per consentire alla Danimarca di mantenere tali disposizioni comuni è stato allegato un protocollo corrispondente alla convenzione del 1980.

Poiché per la Svezia e la Finlandia, in quanto Stati che hanno partecipato all'uniformazione del diritto nordico è valido quanto si applica alla Danimarca, l'articolo 2 estende ormai tale protocollo anche alla Svezia e alla Finlandia. In tale occasione sono state aggiornate le disposizioni del diritto danese.

Tuttavia gli Stati membri hanno ritenuto opportuno formulare una dichiarazione comune, allegata alla convenzione in cui prendono atto che la Danimarca, la Svezia e la Finlandia si dichiarano disposte a esaminare in quale misura potranno far sì che qualunque futura modifica concernente il diritto nazionale applicabile ai problemi relativi al trasporto di merci per mare rispetti la

procedura prevista all'articolo 23 della convenzione di Roma del 1980.

TITOLO III

Adattamenti del primo protocollo del 1988*Articolo 3*

All'articolo 2, lettera a) del primo protocollo vengono elencate le giurisdizioni supreme degli Stati membri che hanno il potere di domandare alla Corte di giustizia delle Comunità europee di pronunciarsi in via pregiudiziale. Tale elenco è completato dall'enumerazione di tali giurisdizioni nei nuovi Stati membri.

TITOLO IV

Disposizioni finali*Articoli da 4 a 8*

Le disposizioni finali, analoghe a quelle della convenzione di adesione del 1984 e del 1992, attribuiscono alla versione finlandese e a quella svedese della convenzione di Roma del 1980 e dei protocolli primo e secondo lo stesso valore giuridico delle altre versioni linguistiche, determinano la necessità di ratifica della convenzione di adesione da parte degli Stati firmatari, disciplinano la sua entrata in vigore e stabiliscono infine che tutti i dodici testi della convenzione fanno fede.

All'atto della firma della convenzione di adesione, i testi della convenzione di Roma del 1980, dei protocolli primo e secondo del 1988 nonché delle modifiche risultanti dalle successive adesioni sono stati stabiliti nelle versioni finlandese e svedese.

CONVENZIONE

relativa all'estradizione tra gli stati membri dell'Unione europea

RELAZIONE ESPLICATIVA

(Testo approvato dal Consiglio il 26 maggio 1997)

(97/C 191/03)

1. OSSERVAZIONI GENERALI

- a) Nella riunione ministeriale di Limelette del 28 settembre 1993 i Ministri della giustizia degli Stati membri hanno convenuto una dichiarazione, successivamente adottata dal Consiglio «Giustizia e Affari interni» nella sessione del 29 e 30 novembre 1993, nella quale si incaricavano gli organi competenti dell'Unione europea di esaminare l'opportunità che gli Stati membri concludano tra di loro una convenzione sull'estradizione per completare la convenzione europea sull'estradizione del 1957 del Consiglio d'Europa e modificare alcune disposizioni in essa contenute.

A tal fine era stato predisposto un programma di lavoro per l'esame sia delle procedure che delle condizioni sostanziali di estradizione allo scopo di renderle più semplici e più rapide e facilitare così la concessione dell'estradizione.

Il 10 giugno 1994 il Consiglio, in base al lavoro svolto fino ad allora, ha deciso di concentrare in primo luogo la propria attenzione sulle questioni specifiche dei procedimenti nei quali le persone interessate acconsentono alla propria estradizione. La convenzione relativa alla procedura semplificata di estradizione, per quanto riguarda l'estradizione di persone consenzienti, è stata pertanto elaborata dal Consiglio e firmata da tutti gli Stati membri il 10 marzo 1995⁽¹⁾.

I lavori si sono successivamente sviluppati sui rimanenti punti del programma originale, in base ad una serie di progetti di articoli che in ultima analisi includevano diverse disposizioni di natura sia procedurale che sostanziale. Queste ultime disposizioni hanno segnatamente richiesto l'intervento politico del Consiglio, che in varie occasioni ha impartito istruzioni precise agli organi coinvolti nella elaborazione del testo.

Il 27 settembre 1996, il Consiglio ha ultimato l'elaborazione della convenzione relativa all'estra-

dizione tra gli Stati membri dell'Unione europea che è stata firmata, alla stessa data, da tutti gli Stati membri⁽²⁾.

La convenzione comprende un preambolo, venti articoli e sei dichiarazioni, riportate nell'allegato, che ne costituiscono parte integrante.

- b) I motivi che hanno indotto alla stesura della presente convenzione sono chiaramente illustrati nel preambolo.

Come indicato nella dichiarazione adottata nel 1993, il Consiglio — fin dall'inizio delle attività svolte nell'ambito del titolo VI del trattato sull'Unione europea per migliorare la cooperazione giudiziaria in materia penale — ha ritenuto che l'estradizione svolga un ruolo fondamentale nel facilitare l'esercizio, da parte degli Stati membri, della giurisdizione penale.

Nel contempo è stato unanimemente ritenuto che le significative affinità esistenti nel contesto delle politiche degli Stati membri in materia penale — e, principalmente, la reciproca fiducia nel corretto funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali e in particolare nella capacità degli Stati membri di garantire che i processi penali siano conformi agli obblighi derivanti dalla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — giustificassero una revisione anche degli aspetti sostanziali dell'estradizione (condizioni dell'estradizione, motivi del rifiuto, regola della specialità, ecc.).

Inoltre, l'attività svolta nell'ambito del titolo VI del trattato, concernente varie forme gravi di criminalità, ha rafforzato la convinzione che, per quanto riguarda l'estradizione, soltanto un intervento decisivo che influisca sulle condizioni sostanziali dell'estradizione sarebbe in grado di determinare un miglioramento significativo della cooperazione nei più importanti procedimenti penali, come quelli relativi ai reati di stampo terroristico o alla criminalità organizzata.

⁽¹⁾ GU n. C 78 del 30. 3. 1995, pag. 1.

⁽²⁾ GU n. C 313 del 23. 10. 1996, pag. 11.

Su questa base è stato pertanto possibile mettere a punto quegli articoli della convenzione — relativi alla doppia incriminazione, ai reati politici, all'estradizione di propri cittadini e a materie concernenti la regola della specialità — che (più di altre disposizioni, tuttavia importanti) rendono realmente innovativo per l'estradizione il nuovo strumento, in piena sintonia con il desiderio generale dell'Unione europea di adattare l'intero settore della cooperazione giudiziaria in materia penale alle esigenze presenti e future.

L'adattamento auspicato comporta una serie di cambiamenti che richiedono la revisione delle disposizioni contenute nelle legislazioni nazionali e talvolta addirittura della Costituzione degli Stati membri. L'obiettivo da raggiungere è definito nei vari articoli. Alcuni di questi articoli prevedono la possibilità di formulare riserve. Questa possibilità è stata tuttavia contenuta nei limiti più ristretti possibili. Le riserve più importanti o hanno un contenuto limitato (come nel caso della riserva sul reato politico di cui all'articolo 5), o consentono una deroga piena al nuovo principio, ma danno luogo ad un obbligo alternativo per lo Stato membro che le ha formulate (per esempio per il caso dell'articolo 3 sulla doppia incriminazione), ovvero sono soggette ad un regime speciale di validità temporanea per agevolare il riesame della materia da parte dello Stato che ha formulato la riserva (questo è il caso della riserva all'articolo 7 che disciplina l'estradizione dei propri cittadini). Inoltre, nella dichiarazione del Consiglio relativa al seguito della convenzione, a questa allegata, è prevista la possibilità di una revisione periodica di tutte le riserve, incluse quelle che non sono soggette al regime di validità temporanea summenzionato.

- c) Già nella dichiarazione del 1993, il Consiglio aveva ritenuto che il nuovo strumento non dovesse sostituire le convenzioni esistenti, ma completarle. Questo carattere complementare della nuova convenzione è enunciato nell'articolo 1, e parzialmente anticipato nel preambolo, in cui si specifica che le disposizioni delle convenzioni esistenti restano in vigore per tutte le materie che non sono disciplinate dalla presente convenzione. La presente convenzione non contiene pertanto alcuna disposizione relativa all'obbligo di estradizione, che è invece contemplato nelle precedenti convenzioni da cui essa trae origine.

Questa impostazione — che sta a significare che il testo si concentra su aspetti che necessitano realmente di emendamenti — implica che il sistema europeo di estradizione consisterà in futuro in un intreccio di svariate serie complesse di norme di trattati, non tutte valide per ciascuno Stato, nonché nella combinazione di tali serie di norme con le legislazioni nazionali. Per questo motivo, tra l'altro, il Consiglio nella dichiarazione relativa al

seguito ha affermato che procederà periodicamente all'esame non soltanto del funzionamento della presente convenzione, ma anche del «funzionamento generale delle procedure di estradizione tra gli Stati membri» incluse le altre convenzioni e le prassi nazionali.

2. COMMENTI SUI SINGOLI ARTICOLI

Articolo 1 — Disposizioni generali

La presente convenzione è intesa a completare e facilitare l'applicazione — segnatamente a norma dell'articolo 28, paragrafo 2, della convenzione europea di estradizione — tra gli Stati membri, di taluni strumenti internazionali di cui alcuni, o tutti, gli Stati membri sono diventati parti contraenti nel campo dell'estradizione. Questi strumenti sono elencati nel paragrafo 1 dell'articolo 1 della presente convenzione.

Gli strumenti menzionati nel paragrafo 1 di cui sopra sono in parte «convenzioni di origine» (la convenzione europea di estradizione e il trattato Benelux) e in parte strumenti supplementari di tali convenzioni (la convenzione europea per la repressione del terrorismo e la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen).

La presente convenzione è uno strumento supplementare di tutte queste convenzioni. Non può pertanto essere usata come unica base giuridica per l'estradizione. Come affermato nelle osservazioni generali alla presente relazione esplicativa, un'ulteriore conseguenza del fatto di collocare la presente convenzione nel quadro della convenzione europea di estradizione e degli altri strumenti di cui sopra, è che le disposizioni di queste ultime convenzioni restano in vigore per tutte le questioni non disciplinate dalla presente convenzione. Analogamente, tutte le riserve e le dichiarazioni formulate a tali convenzioni continuano ad applicarsi tra gli Stati membri che sono parti della presente convenzione nella misura in cui queste si riferiscono a materie che non sono regolate da tale convenzione.

In questo contesto si richiama l'attenzione alla dichiarazione del Portogallo, allegata alla presente convenzione, relativa alla riserva espressa dal Portogallo sull'articolo 1 della convenzione europea per quanto riguarda l'estradizione richiesta per un reato punibile con l'ergastolo o con una misura di sicurezza detentiva a carattere perpetuo. Nella sua dichiarazione, il

Portogallo afferma che concederà l'extradizione per tali reati unicamente se riterrà sufficienti le assicurazioni fornite dallo Stato membro richiedente con le quali questo si impegna a favorire l'applicazione di misure di clemenza di cui potrebbe beneficiare la persona richiesta. Nella dichiarazione si attira l'attenzione sul fatto che il Portogallo concederà l'extradizione a tale condizione nel rispetto delle pertinenti disposizioni della propria Costituzione e dell'interpretazione che di essa ha fatto la propria Corte costituzionale. Nel contempo il Portogallo ha riaffermato nella dichiarazione la validità dell'articolo 5 della convenzione di adesione del Portogallo alla convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen.

Il fatto che la presente convenzione abbia carattere complementare significa inoltre che qualora tratti una questione che è trattata altresì dalle convenzioni di cui al paragrafo 1 e vi sia conflitto fra le disposizioni, prevalgono le disposizioni della presente convenzione. Ciò vale anche nel caso in cui siano formulate dichiarazioni o riserve nei confronti delle altre convenzioni a meno che la presente convenzione disponga espressamente altrimenti. Ove necessario, la presente relazione esplicativa indica il nesso tra la presente e le altre convenzioni.

Come osservato nel preambolo, esiste inoltre un legame tra la presente convenzione e quella relativa alla procedura semplificata di estradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea, sebbene tale legame non sia specificamente menzionato nell'articolo 1. Dopo l'entrata in vigore di entrambe le convenzioni, potrebbero verificarsi situazioni in cui i due strumenti si applichino simultaneamente giacché talune delle questioni contemplate nella presente convenzione potrebbero presentarsi anche allorché la persona in questione manifesti il proprio consenso all'extradizione.

Il presente articolo della convenzione è stato redatto in maniera diversa dal corrispondente articolo 1 della convenzione relativa alla procedura semplificata di estradizione a causa della differenza nel contenuto e nella natura dei due strumenti, ancorché entrambi completino delle convenzioni già esistenti. In particolare, la presente convenzione modifica in una certa misura le condizioni per l'extradizione tra gli Stati membri modificando il regime giuridico esistente in materia di estradizione, quale applicato sulla base delle convenzioni «di origine». La convenzione relativa alla procedura semplificata di estradizione, d'altra parte, disciplina gli aspetti procedurali di alcuni casi di estradizione che non erano contemplati nell'ambito delle convenzioni «di origine».

Il secondo paragrafo, che dovrebbe essere letto in relazione con l'articolo 28, paragrafo 3 della Convenzione europea di estradizione, prevede che il paragrafo 1 non pregiudichi l'applicazione di norme di

accordi bilaterali o multilaterali tra Stati membri che fossero più favorevoli negli accordi di estradizione convenuti sulla base di una legislazione uniforme (per esempio nelle relazioni tra i paesi nordici), né le intese in materia di estradizione basate su leggi che prevedono reciprocamente l'esecuzione, sul territorio di uno Stato membro, degli ordini di arresto emessi sul territorio di un altro Stato membro (come, per esempio, nelle relazioni tra il Regno Unito e l'Irlanda).

Articolo 2 — Fatti che danno luogo all'extradizione

Il paragrafo 1 specifica quali siano i fatti che danno luogo all'extradizione. Il numero di fatti che danno luogo all'extradizione aumenterà con ogni probabilità in maniera significativa durante l'applicazione del presente articolo.

Questo paragrafo prevede che i fatti che danno luogo all'extradizione debbano essere punibili dalla legge sia dello Stato membro richiedente che in quello richiesto riaffermando in questo modo la regola della doppia incriminazione, già affermata nelle convenzioni «di origine» (un'eccezione speciale a questa regola è trattata nell'articolo 3). Il paragrafo modifica altresì la durata minima della pena necessaria per l'extradizione, pari nel massimo ad un anno di pena privativa della libertà o di misura di sicurezza privativa della libertà, rispetto alla legge dello Stato membro richiedente; tale limite è stato ridotto a sei mesi rispetto alla legge dello Stato membro richiesto.

Il limite di un anno costituisce la soglia normale già nell'ambito della convenzione europea di estradizione, ma è soggetto a riserve espresse al riguardo da alcuni Stati all'atto della ratifica. Dall'articolo 17 della presente convenzione risulta che non possono essere formulate riserve a questo riguardo. La soglia di un anno è anche in linea con la soluzione adottata nell'articolo 61 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen. L'articolo 2, paragrafo 1 del trattato Benelux prevede una soglia di sei mesi rispetto alla legge dello Stato richiedente, prevalendo pertanto sulla presente convenzione a causa del suo carattere più favorevole dal punto di vista dell'extradizione, sempreché si tratti di intese convenute in materia di estradizione tra Stati parti del trattato.

La soglia di sei mesi per quanto riguarda lo Stato richiesto costituisce un'innovazione per la maggior parte degli Stati membri.

Per quanto riguarda il paragrafo 2, taluni Stati membri hanno rifiutato di concedere l'extradizione in quanto la loro legislazione non prevede nessuna

misura di sicurezza detentiva comparabile, per sua natura, a quella in base alla quale l'estradizione era richiesta, ancorché tali Stati membri non avessero espresso nessuna riserva nei confronti dell'articolo 25 della convenzione europea di estradizione. Il paragrafo 2 è stato redatto per chiarire la situazione giuridica in modo che l'estradizione non possa essere rifiutata tra Stati membri in base a questi motivi.

Il paragrafo 3 tratta della cosiddetta estradizione accessoria e contiene una disposizione analoga a quella dell'articolo 1 del secondo protocollo della convenzione europea di estradizione. In base a questo paragrafo lo Stato membro richiesto ha inoltre il diritto di concedere l'estradizione per reati per i quali non ricorrono le condizioni di estradizione di cui al paragrafo 1, ma che sono punibili con sanzioni pecuniarie. È stato ritenuto che le ragioni per la non estradizione vengano meno allorché la persona richiesta dev'essere estradata per un reato grave per il quale ricorrono le condizioni di cui al paragrafo 1. In questo caso, la persona in questione non dovrebbe sottrarsi all'azione penale per i reati minori e i tribunali dello Stato membro richiedente potranno pronunciare una sentenza globale nei suoi confronti.

Un altro aspetto della questione, per quanto riguarda i reati che non danno luogo all'estradizione punibili mediante sanzioni pecuniarie, è disciplinato dall'articolo 10, paragrafo 1 che tratta dei casi in cui la richiesta di estradizione non include tali reati, ma lo Stato membro richiedente può agire in relazione ad essi dopo che la persona è stata estradata.

Articolo 3 — Cospirazione e associazione per delinquere

Fin dal 1993, l'Unione europea, nel quadro dell'azione contro le forme più gravi di criminalità, ha ritenuto segnatamente che occorra conferire un alto grado di priorità alle forme più gravi della criminalità organizzata e del terrorismo. In tale contesto si è spesso riscontrato che, nelle legislazioni degli Stati membri, fanno difetto disposizioni omogenee incriminatrici dell'aggregazione di due o più persone al fine di commettere dei reati. Ciò è da attribuire alle diverse tradizioni giuridiche, ma non corrisponde a politiche differenti in materia penale. Tali differenze possono rendere più difficile la cooperazione giudiziaria.

In particolare, le differenze tra le varie forme di associazione per delinquere contemplate dalla legisla-

zione penale degli Stati membri e quelle tra le varie forme di cospirazione — e in misura maggiore le differenze tra i reati di associazione per delinquere, da un lato, e i reati di cospirazione, dall'altro — sono risultate particolarmente sensibili in materia di estradizione in quantos, non ricorrendo il presupposto della doppia incriminazione, possono impedire l'estradizione per reati relativi alla lotta contro la criminalità organizzata in tutte le sue forme.

L'articolo 3 è inteso a porre rimedio a questa difficoltà mediante un'eccezione alla regola della doppia incriminazione, derogando in tal modo all'articolo 2, paragrafo 1 della presente convenzione e al corrispondente articolo 2 della convenzione europea di estradizione, nonché all'articolo 2 del trattato Benelux. A tal fine, secondo il paragrafo 1, quando, in base alla legge dello Stato membro richiedente, il reato su cui si base la domanda di estradizione è configurato quale associazione per delinquere o una cospirazione, l'estradizione non può essere rifiutata unicamente per il motivo che la legge dello Stato membro richiesto non prevede che la medesima condotta costituisca reato. È ovvio che restano in vigore gli altri motivi di rifiuto sia nella presente convenzione che in altre convenzioni di applicazione.

Questa importante disposizione è tuttavia soggetta a due condizioni, entrambe indicate nel paragrafo 1. La prima condizione è che, in base alla legge dello Stato membro richiedente, il reato deve essere punibile con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore, nel massimo, a 12 mesi. Per maggiore chiarezza è esplicitamente riaffermata la soglia già indicata all'articolo 2.

La seconda condizione è che l'associazione per delinquere o la cospirazione debbano avere come fine la commissione di:

- a) «uno o più dei reati di cui agli articoli 1 o 2 della convenzione europea sulla repressione del terrorismo»; ovvero
- b) «qualsiasi altro reato punibile con una pena o misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore, nel massimo, a 12 mesi, concernente il traffico di stupefacenti e altre forme di criminalità organizzata o altri atti di violenza contro la vita, l'integrità fisica o la libertà di una persona o che comporti un pericolo collettivo per le persone». Il paragrafo 2 indica la documentazione in base alla quale lo Stato richiesto decide se ricorra alla seconda condizione.

Le condizioni chiariscono che la deroga di carattere eccezionale al presupposto della doppia incriminazione è giustificata e si applica soltanto rispetto ad associazioni per delinquere o cospirazioni particolarmente gravi e che la valutazione della gravità deve necessariamente essere basata sulla natura dei reati per cui le persone cospirano, costituiscono o partecipano ad una associazione per delinquere. I reati considerati gravi dalla presente convenzione sotto questo profilo appartengono a tre categorie: reati di stampo terroristico, reati connessi con la criminalità organizzata, inclusi i reati per traffico di droga, e atti di violenza criminale.

Di converso, il paragrafo 1 non contiene nessuna definizione dell'associazione per delinquere o della cospirazione, essendo sufficiente che i reati per i quali esiste una richiesta di estradizione siano considerati tali dalla legge dello Stato membro richiedente.

Tuttavia, dato che, per molti Stati membri, la doppia incriminazione è un principio consolidato del diritto di estradizione, è stato ritenuto opportuno fornire una soluzione alternativa al paragrafo 1. A questo scopo, i paragrafi 3 e 4 provvedono a combinare una riserva al paragrafo 1 con un obbligo a considerare le condotte di cui al paragrafo 4 estraibili ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1.

Ai sensi del paragrafo 3, uno Stato membro può riservarsi il diritto di non applicare il paragrafo 1 o di applicarlo a talune condizioni da specificare nella riserva. Lo Stato membro che formula una riserva è libero di decidere il contenuto di tali condizioni.

Qualora sia stata formulata una riserva — con o senza condizioni — si applica il paragrafo 4. Questo paragrafo specifica i comportamenti che gli Stati membri renderanno suscettibili di estradizione. Per questo scopo, senza ricorrere all'uso di concetti quali l'associazione per delinquere o la cospirazione, ci si avvale di una serie di elementi obiettivi:

- deve trattarsi di un comportamento che contribuisce alla commissione, da parte di un gruppo di persone che agiscono con un intento comune, di uno o più reati dei tipi menzionati al paragrafo 4.
- Il contributo può essere di qualsiasi natura e costituirà oggetto di una valutazione obiettiva in casi determinati per stabilire se il comportamento contribuisca alla commissione di uno o più reati. Come specificato nel presente paragrafo, il comportamento non deve necessariamente consistere nella partecipazione all'esecuzione effettiva del o dei reati in questione. Il contributo può infatti avere carattere puramente accessorio (preparazione

puramente materiale, supporto logistico o favoreggiamento personale e comportamenti analoghi). Il paragrafo in questione non prevede che la persona che contribuisce alla commissione del reato debba essere un «membro» del gruppo. Pertanto, se una persona che non partecipa come membro di un gruppo criminale strettamente organizzato contribuisce all'attività criminale del gruppo — sia occasionalmente che su base permanente — anche questo tipo di contributo è contemplato dalla disposizione in questione, sempreché esistano gli altri elementi costitutivi del contributo, come previsto al paragrafo 4.

- Come stabilito nel paragrafo «il contributo deve essere intenzionale e basato sulla conoscenza della finalità e delle attività criminali generali del gruppo o dell'intenzione dello stesso di commettere il reato o i reati in questione». Questo testo qualifica il contributo in due modi: in primo luogo questo dev'essere intenzionale; sono così esclusi i contributi non intenzionali. In secondo luogo, la natura dei gruppi criminali e le circostanze in cui è dato il contributo variano con la conseguente necessità di specificare un elemento di conoscenza. Al riguardo, il testo prevede che l'elemento della conoscenza sia basato sulla conoscenza delle finalità e delle attività criminali generali del gruppo o dell'intenzione di quest'ultimo di commettere uno o più reati in questione.
- I reati del gruppo, alla cui commissione taluno contribuisce, sono gli stessi che quelli menzionati nel paragrafo 1 lettere a) e b). In tal caso, l'obbligo particolare della disposizione in questione è giustificato alla luce della gravità dei reati commessi o programmati dal gruppo.

Articolo 4 — Provvedimento di privazione della libertà in luogo diverso da uno stabilimento penitenziario

L'articolo 12 della convenzione europea di estradizione stabilisce che la domanda di estradizione è basata su una sentenza di condanna che comporti la privazione di libertà, o su una misura di sicurezza detentiva, o — in caso di estradizione a fini di procedimento penale — su un ordine di arresto o qualsiasi altro atto avente la stessa efficacia. In virtù di questi atti una persona è di norma privata della libertà in uno stabilimento penitenziario.

Tuttavia, si sono sviluppati o si svilupperanno probabilmente in avvenire nuovi tipi di provvedimenti restrittivi della libertà personale ai fini di procedimenti penali o anche sostitutivi di altre pene. In taluni Stati membri la legge permette alle autorità giudiziarie di

ricorrere all'arresto domiciliare o, comunque prevede, qualunque sia la denominazione della misura, che una persona sia privata di libertà in luogo diverso da uno stabilimento penitenziario.

Poiché, secondo tali legislazioni, la privazione di libertà in un luogo diverso da uno stabilimento penitenziario equivale, quanto al fine e al regime giuridico, a una privazione di libertà in un tale stabilimento, con la sola differenza del luogo in cui la persona è custodita, si è pensato che questa diversa procedura non debba avere effetti negativi sull'estradizione.

Per evitare che un'interpretazione restrittiva dell'articolo precitato della convenzione europea di estradizione o del corrispondente articolo 11 del trattato Benelux costituisca un ostacolo all'estradizione, l'articolo 4 stabilisce che questa non possa essere rifiutata solo perché la sentenza sulla quale è basata la domanda prevede una privazione di libertà in luogo diverso da uno stabilimento penitenziario.

Queste disposizione non richiede che le regole nazionali in materia di arresto e privazione di libertà personale siano modificate, neppure in ordine all'estradizione, e non modifica le altre condizioni previste per la concessione dell'estradizione o il suo rifiuto.

Nel presentare domanda d'estradizione può essere utile, nell'interesse dello Stato membro richiedente, descrivere il campo d'applicazione e la natura giuridica dell'arresto domiciliare o di analoga misura sul quale si basa la domanda, specialmente quando la privazione di libertà in un luogo diverso da uno stabilimento penitenziario non è prevista nello Stato membro richiesto.

Articolo 5 — Reati politici

Il comune impegno degli Stati membri a prevenire e combattere il terrorismo, sovente sottolineato dal Consiglio europeo, e la conseguente necessità di migliorare la cooperazione giudiziaria per precludere eventuali rischi d'impunità hanno indotto a riesaminare la questione dei reati politici in ordine all'estradizione.

In considerazione della somiglianza tra le concezioni politiche dei vari Stati membri e della fondamentale fiducia nel funzionamento dei rispettivi sistemi giudiziari in materia penale, era logico esaminare nuovamente se l'eccezione di reato politico dovesse continuare a essere invocata come motivo di rifiuto dell'estradizione tra Stati membri dell'Unione europea. L'articolo 5 è il risultato di tale esame.

Le significative modifiche apportate dalle nuove disposizioni devono essere considerate insieme alla dichiarazione comune degli Stati membri allegata alla convenzione sul diritto di asilo (Convenzione relativa allo status dei rifugiati, come modificata dal Protocollo di New York del 1967) in cui si stabilisce il nesso tra la presente convenzione e le disposizioni in materia di asilo contenute nelle costituzioni di taluni Stati membri e nei pertinenti strumenti internazionali.

L'articolo 5 riflette un duplice approccio: da un lato, il paragrafo 1 stabilisce che, ai fini dell'estradizione, nessun reato può essere considerato come reato politico; dall'altro, il paragrafo 2, pur ammettendo che si deroghi a questo principio mediante la formulazione d'una riserva, precisa che non si può formulare alcuna riserva concernente reati terroristici. In questo campo, quindi, il principio anzidetto rimane impregiato.

L'articolo 3 della convenzione europea di estradizione e l'articolo 3 del trattato Benelux escludono l'estradizione per reati politici. L'articolo 1 della convenzione europea per la repressione del terrorismo contiene un'eccezione a tali regole stabilendo che nessun reato in esso indicato può essere considerato come reato politico o come reato connesso con reato politico ovvero come reato ispirato da ragioni politiche. Inoltre, quest'ultima convenzione, all'articolo 2, permette a uno Stato contraente di decidere di non considerare tale tipo di reato né i reati gravi che comportino un atto di violenza — diversi da quelli contemplati dall'articolo 1 — contro la vita, l'integrità fisica o la libertà di una persona, né i reati gravi che comportino un atto contro il patrimonio qualora questo abbia provocato un pericolo collettivo per le persone, come pure qualora si tratti di un tentativo di commettere uno qualsiasi dei reati di cui sopra o la partecipazione in qualità di complice di una persona che commetta o tenti di commettere tale reato.

Il paragrafo 1 del presente articolo esclude completamente la possibilità di invocare l'eccezione di reato politico.

Il paragrafo 1 riprende la formulazione dell'articolo 1 della convenzione europea per la repressione del terrorismo, ma la disposizione non è più limitata a un elenco di reati. Il paragrafo 1 della presente convenzione prevale quindi sull'articolo 3, paragrafo 1, della convenzione europea di estradizione, e sull'articolo 3, paragrafo 1, del trattato Benelux nonché sugli articoli 1 e 2 della convenzione europea per la repressione del terrorismo.

Com'è dichiarato nel paragrafo 3, il paragrafo 1 del presente articolo non modifica in alcun modo le disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 2, della conven-

zione europea di estradizione e dell'articolo 5 della convenzione europea per la repressione del terrorismo. Secondo tali disposizioni, che possono quindi essere pienamente applicate, lo Stato membro richiesto può continuare a rifiutare l'estradizione se lo scopo della domanda è quello di sottoporre una persona a procedimento penale o a pena per ragioni di razza, confessione religiosa, nazionalità o opinione politica, o se la posizione di tale persona rischia di subire pregiudizio per una di tali ragioni.

L'eventualità che tali circostanze si verificano tra Stati membri dell'Unione europea nel corso di una procedura d'estradizione è probabilmente teorica. Tuttavia, poiché il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali è un principio assoluto dell'Unione europea e, come già si è detto, è alla base del progresso che l'Unione intende conseguire mediante la presente convenzione, si è ritenuto che il testo non dovesse scostarsi dall'anzidetta regola tradizionale della tutela delle persone contro procedimenti penali viziati da discriminazione politica e che la validità di questa regola dovesse essere espressamente sottolineata.

Il paragrafo 3 è altresì menzionato nella dichiarazione, allegata alla convenzione, in cui la Grecia precisa che l'intero articolo, dal punto di vista di questo paragrafo, può essere interpretato come rispettoso delle condizioni della sua Costituzione.

Il paragrafo 2 — come si è detto — stabilisce che ciascuno Stato membro può formulare una riserva che limiti l'applicazione del paragrafo 1 a due categorie di reati:

- a) i reati di cui agli articoli 1 e 2 della convenzione europea per la repressione del terrorismo (che contempla i reati più gravi, quali la cattura di ostaggi, l'uso d'armi da fuoco e esplosivi, atti di violenza contro la vita o la libertà delle persone o atti che rappresentano un pericolo per le persone);
- b) i reati di cospirazione o associazione per delinquere per commettere uno o più reati di cui alla precedente lettera a).

Per quanto concerne queste ultime categorie, la presente convenzione va al di là del campo d'applicazione dell'articolo 1, lettera f) della convenzione europea per la repressione del terrorismo, che riguarda il tentativo di commettere uno qualsiasi dei reati di cui all'articolo 1 o la partecipazione in veste di complice di una persona che commette o tenta di commettere un tale reato.

Contrariamente a quanto stabilito all'articolo 3, paragrafo 1, della presente convenzione, i reati di cospirazione e associazione per delinquere di cui al paragrafo 2, lettera b) del presente articolo sono presi in considerazione solo in quanto si tratta di comportamenti rispondenti alla descrizione contenuta nell'articolo 3, paragrafo 4.

Da ultimo, il paragrafo 4 completa le disposizioni dell'articolo stabilendo che non si applicano più le riserve formulate ai sensi dell'articolo 13 della convenzione europea per la repressione del terrorismo. Il paragrafo 4 vale sia per gli Stati membri che applicano pienamente il principio indicato nel paragrafo 1 che per quelli che formulano la dichiarazione di cui al paragrafo 2.

Articolo 6 — Reati fiscali

L'articolo 5 della convenzione europea di estradizione e l'articolo 4 del trattato Benelux stabiliscono che l'estradizione per reati fiscali è concessa solo se gli Stati contraenti hanno deciso in tal senso per ogni singolo reato o categoria di reati. L'articolo 2 del secondo protocollo addizionale della convenzione europea sopprime la restrizione stabilita all'articolo 5 di tale convenzione, ma non è stato ratificato da tutti gli Stati membri e non si applica tra Stati membri per i quali, in materia di estradizione, vigono intese diverse dalla convenzione europea. L'articolo 63 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen sopprime in parte la restrizione per reati fiscali.

I paragrafi 1 e 2 stabiliscono per tutti gli Stati membri lo stesso regime giuridico di quello del secondo protocollo della convenzione europea, prevalendo così sugli articoli sopra citati della convenzione europea, del trattato Benelux e della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen.

Il paragrafo 1 stabilisce il principio che l'estradizione sia parimenti concessa per reati fiscali che, secondo la legge dello Stato membro richiesto, corrispondono ad un reato della stessa natura.

Poiché le leggi degli Stati membri possono differire quanto agli elementi costitutivi dei vari reati connessi con imposte, oneri, dazi doganali e disciplina dei cambi, si è ritenuto opportuno lasciare allo Stato membro richiesto un ampio margine di apprezzamento per stabilire se nell'ambito della sua legislazione esista un reato corrispondente a quello per il quale è chiesta l'estradizione. Pertanto, perché ricorra

il presupposto della doppia incriminazione è sufficiente che un reato sia considerato «della stessa natura» (*).

Il paragrafo 2 stabilisce una regola simile a quella prevista nel secondo protocollo (**), in cui si stabilisce che l'estradizione non può essere rifiutata per il motivo che la legge dello Stato membro richiesto non impone lo stesso tipo di prelievo fiscale che lo Stato richiedente. Anche qui l'idea soggiacente è che gli elementi costitutivi essenziali del reato sono determinanti per stabilire se si applichi il principio della doppia incriminazione.

Il paragrafo 3 permette di formulare una riserva per reati non connessi con accise, imposta sul valore aggiunto o dazi doganali, che possono essere esclusi dal campo d'applicazione della convenzione. Per reati connessi con accise, imposta sul valore aggiunto e dazi doganali non si può invece derogare, formulando una riserva, al paragrafo 1 dell'articolo. Qualora sia formulata una riserva, questa vale anche per l'articolo 10, secondo quanto è disposto nel paragrafo 4 di tale articolo.

In materia di reati fiscali, gli Stati membri che sono parti del secondo protocollo non possono introdurre un sistema più restrittivo per le estradizioni di quello già concordato con tale protocollo. Da questo principio risulta che gli Stati membri che sono parti del secondo protocollo e che non hanno formulato una riserva di cui all'articolo 2 di tale protocollo non possono formulare la dichiarazione prevista dal paragrafo 3.

Articolo 7 — Estradizione dei nazionali

Questo articolo dovrebbe esser letto insieme alla dichiarazione del Consiglio sulla nozione di «nazionali» e alla dichiarazione di Danimarca, Finlandia e Svezia sull'articolo 7 della presente convenzione.

Pochi Stati membri estradano propri cittadini. L'articolo 6 della convenzione europea prevede la facoltà di

rifiutare l'estradizione per motivi connessi alla nazionalità, e l'articolo 5 del trattato Benelux esclude espressamente l'estradizione di propri cittadini. In alcuni Stati membri esistono ostacoli costituzionali all'estradizione di propri cittadini, mentre in altri questa è vietata dalla legge.

Il paragrafo 1 stabilisce il principio che l'estradizione non può essere rifiutata per il motivo che la persona oggetto della domanda di estradizione è cittadino dello Stato membro richiesto ai sensi dell'articolo 6 della convenzione europea di estradizione. Ciò rappresenta un importante passo verso l'eliminazione di un ostacolo tradizionale all'estradizione tra gli Stati membri. I motivi di tale modifica, come già si è sottolineato nella parte generale della relazione esplicativa, sono da ricercare nei valori condivisi, nelle tradizioni giuridiche comuni e nella reciproca fiducia nel corretto funzionamento, in campo penale, dei sistemi giudiziari degli Stati membri dell'Unione europea.

L'articolo non definisce il termine «cittadino» di uno Stato membro ma fa riferimento all'articolo 6 della convenzione europea di estradizione. Tale articolo stabilisce che ciascuna Parte può definire il termine tramite un'apposita dichiarazione.

Dichiarazioni in merito sono state fatte da vari Stati membri, in particolare da Danimarca, Finlandia e Svezia. Questi tre Stati membri hanno definito «cittadini» i cittadini degli Stati nordici (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) e gli stranieri domiciliati nel territorio di uno di questi Stati. Si è ritenuto che tali dichiarazioni fossero di troppo ampia portata. Di conseguenza, nel contesto della presente convenzione, la Danimarca, la Finlandia e la Svezia confermano, tramite la dichiarazione allegata alla convenzione, che, nelle loro relazioni con gli altri Stati membri che riservano pari trattamento, essi non invocheranno la definizione di «cittadini» presentata nel quadro della convenzione europea per rifiutare l'estradizione di residenti di Stati non nordici.

Il paragrafo 2 stabilisce che si può derogare al principio generale sancito nel paragrafo 1. Una facoltà di riserva al riguardo è stata considerata opportuna perché il divieto di estradare «cittadini» è sancito nella costituzione o in leggi nazionali basate su antiche tradizioni giuridiche la cui modifica appare una questione complessa. Tuttavia, il paragrafo 3 prevede un sistema che incoraggerà a riconsiderare le riserve formulate.

A norma del paragrafo 2, la riserva è formulata dichiarando che l'estradizione dei propri «cittadini» non sarà concessa o che lo sarebbe soltanto a determi-

(*) Il fatto che il secondo protocollo usi, nella versione inglese, i termini «an offence of the same nature» e non «similar offence» come nella presente convenzione non è inteso a stabilire una qualsivoglia differenza tra i sistemi basati sui due strumenti ma è dovuto a motivi meramente tecnici.

(**) Il fatto che il testo inglese della convenzione non sia esattamente identico a quello del testo autentico del secondo protocollo è dovuto a motivi meramente tecnici.

nate condizioni specificate il cui contenuto è lasciato alla discrezione dello Stato membro che formula la dichiarazione. Per esempio, lo Stato membro può dire che non estraderà propri «cittadini» per l'esecuzione di sentenze e che li estraderà a fini dell'esercizio dell'azione penale solo a condizione che la persona estradata, se condannata, sia ritrasferita nel proprio paese per l'esecuzione della sentenza. Inoltre, uno Stato membro può precisare che nel contesto dell'estradizione di propri «cittadini» applicherà sempre il principio della doppia incriminazione, la regola della specialità e il divieto di riestradizione verso un altro Stato membro.

In questo contesto, si dovrebbe richiamare la dichiarazione del Consiglio relativa al concetto di «nazionali». Secondo questa dichiarazione, la nozione di «cittadini» usata nel quadro della presente convenzione non pregiudicherà alcuna delle varie definizioni utilizzate o fornite nel contesto della convenzione del Consiglio d'Europa del 21 marzo 1983 sul trasferimento delle persone condannate. La dichiarazione non pregiudica alcuna delle riserve formulate nel contesto della presente convenzione.

Il paragrafo 3 stabilisce che la riserva è valida per cinque anni e può essere rinnovata per periodi successivi della stessa durata. Durante tale periodo ciascuno Stato membro può, in qualsiasi momento, sciogliere in tutto o in parte una riserva da esso formulata. Il paragrafo istituisce procedure per evitare che le riserve decadano automaticamente senza che lo Stato membro interessato ne sia debitamente avvisato, due volte, dal depositario della convenzione.

Questa procedura sarà così configurata. Dodici mesi prima della data di scadenza di ciascun periodo di cinque anni, il depositario segnala allo Stato membro interessato che la sua riserva scadrà a una data determinata. Al più tardi tre mesi prima di tale data si chiede allo Stato membro di notificare le proprie intenzioni al depositario a norma del terzo comma del paragrafo 3. Se lo Stato membro ha notificato al depositario che rinnova la propria riserva, questa è rinnovata per un periodo di cinque anni a decorrere dal primo giorno successivo alla data di scadenza.

Se lo Stato membro non comunica le proprie intenzioni secondo la procedura stabilita, la riserva è considerata automaticamente prorogata per un periodo di sei mesi a decorrere dal primo giorno successivo al periodo di cinque anni. Il depositario informerà lo Stato membro di questa proroga automatica e della data ultima alla quale la riserva decadrebbe definitivamente. Nella sua notifica, il depositario ricorderà allo Stato membro le disposizioni del quarto comma del paragrafo 3 dell'articolo.

Se lo Stato membro notifica che rinnova la sua riserva ai sensi del paragrafo 2 dell'articolo, il nuovo periodo

decorre in ogni caso dal primo giorno successivo alla data di scadenza del primo periodo di cinque anni di validità della riserva.

Nel rinnovare la riserva, lo Stato membro può modificarla per rendere meno rigorose le condizioni di estradizione. In ogni caso, uno Stato membro non può modificare la riserva in modo da rendere più rigorose le condizioni di estradizione, aggiungendo per esempio nuove condizioni.

Articolo 8 — Prescrizione

A norma dell'articolo 10 della convenzione europea di estradizione e dell'articolo 9 del trattato Benelux, l'estradizione non è accordata se, in ragione del decorso del tempo la persona è divenuta non perseguibile o non punibile secondo la legislazione dello Stato richiedente o dello Stato richiesto.

Il paragrafo 1 del presente articolo stabilisce che l'estradizione non può essere rifiutata per il motivo che secondo la legge dello Stato membro richiesto l'azione penale o la pena sono prescritte. Questo approccio faciliterà l'estradizione tra gli Stati membri.

Il paragrafo 2 rende l'applicazione dell'articolo facoltativa in quanto permette di tener conto della legge dello Stato membro richiesto quando si tratti di un reato per il quale questo Stato ha la competenza di sottoporre a procedimento o di eseguire sentenze. L'articolo 9 contiene una disposizione basata su analoghe considerazioni.

Articolo 9 — Amnistia

L'articolo è nuovo rispetto alla convenzione europea di estradizione e al trattato Benelux ma riprende la regola già stabilita nell'articolo 4 del secondo protocollo addizionale della convenzione europea. Esso è in linea con l'articolo 62, paragrafo 2 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen.

Il presente articolo stabilisce che è motivo inderogabile per non concedere l'estradizione, l'amnistia dichiarata nello Stato membro richiesto qualora tale Stato sia competente per perseguire il reato secondo la propria legge penale.

Dovrebbe essere osservato che il fatto che l'amnistia impedisca l'estradizione solo nel caso in cui lo Stato membro richiesto sia competente per il reato rientra nello stesso ordine di idee esposto in merito all'articolo 8, paragrafo 2.

Articolo 10 — Fatti diversi da quelli che hanno dato luogo alla domanda di estradizione

L'articolo 10 va esaminato in relazione con l'articolo 14 della convenzione europea di estradizione e al corrispondente articolo 13 del trattato Benelux. L'articolo 10 contiene nuove disposizioni in virtù delle quali uno Stato membro che abbia ottenuto un'extradizione può esercitare più facilmente la propria giurisdizione penale (quanto a procedimenti penali, giudizi, esecuzione delle pene) per reati commessi prima della consegna della persona, diversi da quelli per la quale è stata chiesta l'extradizione. In virtù dell'articolo 10, uno Stato membro richiedente può agire per gli scopi di cui sopra senza dover preventivamente chiedere e ottenere il consenso dello Stato membro che ha concesso l'extradizione.

Questo sistema facilitato si applica nei quattro casi indicati nel paragrafo 1. Le lettere a), b) e c) riguardano casi in cui l'extradizione avrebbe potuto non essere necessariamente richiesta; il caso di cui alla lettera d), invece, concerne reati per i quali l'extradizione avrebbe potuto essere richiesta e ottenuta.

In virtù dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera a) lo Stato membro richiedente può avviare o continuare ad esercitare l'azione penale, o giudicare, una persona per un reato che non sia punibile con una pena restrittiva della libertà personale.

In virtù dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera b) lo Stato membro richiedente può avviare o continuare ad esercitare l'azione penale o giudicare una persona, anche per reati punibili con pena restrittiva della libertà personale, nella misura in cui la libertà della persona non sia ristretta né durante i procedimenti né in esito a questi. Ciò significa che, se la persona è condannata a una pena o una misura privativa della libertà, la condanna non può essere eseguita a meno che lo Stato membro richiedente non ottenga il consenso di tale persona ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d) ovvero quello dello Stato richiesto ai sensi dell'articolo 14 della convenzione europea. L'articolo 10, paragrafo 1, lettera b) comprende anche i casi in cui il reato è punibile con reclusione o pena pecuniaria. Tuttavia, quando la persona è stata condannata a pena pecuniaria, non è richiesto alcun consenso per l'esecuzione della condanna.

In virtù dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c) lo Stato membro richiedente può eseguire una sentenza definitiva che infligge una pena o misura non restrittiva della libertà. Si sottolinea che il presente paragrafo consente a uno Stato di eseguire non solo pene

pecuniarie ma anche qualsiasi sanzione ad esse sostitutiva, anche quando questa comporti una restrizione della libertà personale. Se si considera la formulazione di questa disposizione, per sanzione sostitutiva di pena pecuniaria si deve intendere, in questo caso, solo una sanzione che, secondo la legge interna, può essere applicata quando non si ottenga il pagamento della somma. Pertanto, la disposizione non comprende le restrizioni di libertà ordinate a seguito della revoca d'una misura di libertà condizionata o di altra misura analoga.

Nel caso dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), lo Stato membro richiedente può perseguire o giudicare una persona estradata, o eseguire una pena a questa inflitta, senza che sia chiesto il consenso dell'altro Stato qualora la persona, successivamente alla sua consegna, abbia espressamente rinunciato al beneficio della regola della specialità per reati specifici. Il paragrafo può anche applicarsi a situazioni in cui — in base al reato, alla pena e alle misure all'uopo previste — si sarebbe potuto presentare una domanda di estradizione e, qualora fosse stato chiesto il consenso dello Stato richiesto, quest'ultimo sarebbe stato tenuto a prestarlo a norma della seconda frase del paragrafo 1, lettera a) dell'articolo 14 della convenzione europea di estradizione.

Il motivo dell'inserimento dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d) va ricercato nel fatto che, nei rapporti tra Stati membri in materia di estradizione, gli interessi delle persone estradate sono considerati sufficientemente tutelati dalla procedura del consenso. La disposizione è simile alle considerazioni che stanno alla base dell'articolo 9 della convenzione relativa alla procedura semplificata di estradizione e permette di prendere in considerazione i casi in cui la persona, successivamente alla sua consegna, rinunci alla regola della specialità.

Parimenti, i paragrafi 2 e 3 riprendono disposizioni analoghe di tale convenzione e sono intesi a stabilire una procedura appropriata per l'espressione della rinuncia alla regola della specialità, per far sì che questa sia volontaria e che i suoi effetti siano pienamente noti.

Il paragrafo 2 specifica che la rinuncia alla regola della specialità deve essere espressa «per fatti precisi». Ciò significa che una rinuncia generale per tutti i fatti anteriori alla consegna, o una rinuncia per categorie di atti, non sarà valida. Questa disposizione — che, su questo punto, differisce dall'articolo 9 della convenzione relativa alla procedura semplificata — costituisce un'ulteriore garanzia che la persona sia consapevole degli effetti che la rinuncia produrrà.

Il paragrafo 4 è connesso con l'articolo 6 e stabilisce che — in applicazione dell'articolo 10, paragrafo 1, lettere a), b) e c) — si deve domandare e ottenere il consenso dello Stato membro richiesto quando i nuovi fatti consistono in reati fiscali per i quali quest'ultimo Stato ha escluso la possibilità d'extradizione mediante una dichiarazione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3.

Articolo 11 — Presunzione di consenso dello Stato membro richiesto

Ai sensi dell'articolo 11, gli Stati membri che lo desiderano, possono introdurre, mediante dichiarazione e su base di reciprocità, un meccanismo supplementare, diverso da quello istituito dall'articolo 10, per agevolare l'esercizio dell'azione penale nello Stato membro richiedente per i reati diversi da quelli per i quali è stata concessa l'extradizione. Tale meccanismo consiste in una deroga alle disposizioni della regola della specialità contenuta nelle convenzioni «di origine».

Con tale meccanismo si presume che sia stato prestato il consenso dello Stato richiesto previsto all'articolo 14, paragrafo 1, lettera a) della convenzione europea di estradizione e all'articolo 13, paragrafo 1, lettera a) del trattato Benelux. Tale presunzione permetterà allo Stato membro richiedente di perseguire e giudicare la persona estradata o eseguire la sentenza o l'ordine di detenzione, per reati diversi da quelli per i quali è stata concessa l'extradizione, commessi prima della consegna.

Tuttavia è sembrato opportuno accordare, allo Stato membro che ha fatto la dichiarazione, la facoltà di sospendere la «presunzione di consenso» in caso di richiesta speciale di estradizione, in base a decisione motivata da aspetti specifici del caso. A tal fine lo Stato membro richiesto manifesta allo Stato membro richiedente, all'atto della concessione dell'extradizione, la propria volontà in tal senso. Nel fare la dichiarazione, gli Stati membri che lo desiderano possono specificare i casi in cui sospenderanno la «presunzione di consenso».

L'articolo 10 non si applica quando è in atto il meccanismo di presunzione di consenso. Come affermato sopra, la presunzione di consenso si applica pienamente a tutte le situazioni contemplate dall'articolo 10. Qualora tuttavia, in un caso particolare, uno Stato membro richiesto abbia dichiarato l'intenzione di non applicare la presunzione del consenso, l'articolo 10 allora si applica nuovamente. L'interazione fra i due articoli è prevista nel secondo paragrafo dell'articolo 11.

Articolo 12 — Riestradizione verso un altro Stato membro

L'articolo 15 della convenzione europea di estradizione e l'articolo 14, paragrafo 1 del trattato Benelux stabiliscono che uno Stato richiedente non può consegnare una persona ad uno Stato terzo senza il consenso dello Stato che gli ha concesso l'extradizione.

In base al paragrafo 1 del presente articolo tale regola non si applica più e lo Stato membro che ha ricevuto una richiesta di riestradizione non deve chiedere il consenso dello Stato membro che ha concesso l'extradizione.

Come affermato esplicitamente, la nuova disposizione riguarda unicamente la riestradizione da uno Stato membro verso un altro Stato membro. Essa si applica, inoltre, solo nel caso in cui lo Stato, che ai sensi dell'articolo 15 della convenzione europea di estradizione dovrebbe dare il proprio consenso, sia uno Stato membro.

Ciascuno Stato membro può derogare dalla norma di cui al paragrafo 1 con una dichiarazione fatta ai sensi del paragrafo 2. A seguito di tale dichiarazione l'articolo 15 della convenzione europea di estradizione e l'articolo 14 del trattato Benelux continuano ad essere applicabili, con la conseguenza che per la riestradizione è necessario il consenso di tale Stato.

Tuttavia, sulla base delle stesse considerazioni che hanno ispirato l'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), si è ritenuto che la deroga alla regola generale stabilita al paragrafo 1 dell'articolo non sia opportuna se una persona acconsente alla riestradizione. Si postula che in questo contesto saranno applicate le stesse procedure per la manifestazione del consenso definite nell'articolo 10, paragrafi 2 e 3.

Analogamente, si è ritenuto che la deroga di cui al paragrafo 1 del presente articolo non si applichi quando l'articolo 13 della convenzione relativa alla procedura semplificata di estradizione disponga diversamente. Si tratta del caso in cui la persona abbia consentito all'extradizione e qualora la regola della specialità non si applichi a seguito di una dichiarazione dello Stato membro interessato ai sensi dell'articolo 9 di tale convenzione. Pertanto, il paragrafo 2 stabilisce espressamente che la dichiarazione fatta ai sensi di tale paragrafo non produrrà alcun effetto in tali due casi.

Articolo 13 — Autorità centrale e trasmissione di documenti via telefax

Questo articolo ricalca in larga misura l'accordo del 26 maggio 1989 tra gli Stati membri delle Comunità

europee sulla semplificazione e modernizzazione dei metodi di trasmissione delle richieste di estradizione (Accordo di San Sebastiano, elaborato nel quadro della cooperazione politica europea).

Il paragrafo 1 stabilisce che ciascuno Stato membro designa un'autorità centrale. Quando, come in Germania, il sistema costituzionale prevede che talune funzioni che in altri Stati sono svolte da un'autorità centrale sono svolte da autoirrità competenti a livello regionale, è possibile designare più di una autorità centrale.

L'autorità centrale sarà il punto focale per la trasmissione e la ricezione delle domande di estradizione e dei necessari documenti giustificativi. In vari Stati membri tale autorità sarà di norma il Ministero della giustizia.

Tuttavia, il paragrafo 1 non si applica quando la convenzione, come nell'articolo 14, autorizza espressamente un canale di trasmissione diverso per la trasmissione e la ricezione di documenti.

Il paragrafo 3 conferisce all'autorità centrale la possibilità di trasmettere le domande di estradizione e i documenti via telefax. Il paragrafo 4 concerne le condizioni in cui la trasmissione via telefax può aver luogo. Esse garantiscono l'origine e la riservatezza della trasmissione e consistono nell'uso dei dispositivi di codificazione menzionati nell'articolo.

Lo Stato membro richiedente deve avere la certezza che i documenti di estradizione siano autentici, che cioè siano stati rilasciati da una autorità autorizzata a tal fine dalla legislazione nazionale e che non siano falsificati. Ciò è in particolare necessario quando si tratta di mandati di cattura o di documenti analoghi sulla base dei quali lo Stato richiedente può far ricorso a misure che incidono sui diritti individuali. Qualora le autorità dello Stato membro richiesto abbiano dubbi circa l'autenticità del documento di estradizione, l'autorità centrale di tale Stato può chiedere all'autorità centrale dello Stato membro richiedente di produrre i documenti originali o una copia autentica di essi come stabilito al paragrafo 5. L'articolo non prevede per la persona interessata il diritto di chiedere la trasmissione dei documenti con il sistema tradizionale.

Si considera che per garantire il corretto funzionamento del presente articolo potrebbe rivelarsi necessaria una consultazione fra Stati membri sulle modalità pratiche della sua applicazione.

L'articolo non esclude future intese tra Stati membri, al di fuori del quadro della convenzione, circa la

trasmissione di documenti con mezzi di telecomunicazione diversi dal telefax.

Articolo 14 — Informazioni complementari

Questo articolo sancisce il diritto di dichiarare, su base di reciprocità, di istituire un sistema di richieste dirette di informazioni complementari. Le richieste di informazioni complementari possono spesso riguardare materie su cui solo l'autorità giudiziaria o altra autorità competente può rispondere. La richiesta di informazioni complementari può quindi essere fatta direttamente al fine di accelerare la procedura.

Dal secondo comma dell'articolo risulta implicitamente che l'autorità che ha ricevuto la richiesta di informazioni complementari può anch'essa rispondere direttamente all'autorità richiedente.

L'articolo precisa che la procedura relativa alle informazioni complementari sarà conforme all'articolo 13 della convenzione europea di estradizione o all'articolo 12 del trattato Benelux. Pertanto, le autorità dello Stato membro che chiede le informazioni complementari possono, anche nel caso di richiesta diretta ai sensi del presente articolo, fissare un termine per ottenere tali informazioni.

Articolo 15 — Autenticazione

L'articolo mira a semplificare i requisiti formali per i documenti di estradizione. A tal fine esso stabilisce il principio generale che i documenti, o copie di essi, trasmessi ai fini dell'extradizione sono esenti dall'autenticazione o da qualsiasi altra formalità.

Questo principio non si applica quando ai sensi della convenzione europea sull'extradizione [articolo 12, paragrafo 2, lettera a)] del trattato Benelux [articolo 11, paragrafo 2, lettera a)] o della presente convenzione (articolo 13, paragrafo 5) sono richieste l'autenticazione o altra formalità.

Tuttavia, anche in questi casi, l'articolo dispone un notevole snellimento delle esigenze formali che sono talvolta sorte, in particolare rispetto alle speciali formalità che sono state richieste da taluni Stati membri mediante dichiarazioni formulate rispetto alla convenzione europea di estradizione. In virtù di questo articolo sarà sempre sufficiente che le copie del documento siano state autenticate dalle autorità giudiziarie che hanno rilasciato l'originale secondo le norme dello

Stato membro in cui il documento è stato emesso o dall'autorità centrale di cui all'articolo 13. Il presente articolo è inteso a garantire l'autenticità del documento in caso di contestazione da parte dello Stato membro richiesto o della persona interessata.

Articolo 16 — Transito

L'articolo mira a semplificare le procedure di transito da seguire ai sensi dell'articolo 21 della convenzione europea sull'extradizione e dell'articolo 21 del trattato Benelux.

Come risulta dalla lettera a), le informazioni da fornire allo Stato membro richiesto sono ridotte. In deroga all'articolo 21, paragrafo 3 della convenzione europea di estradizione e all'articolo 21, paragrafo 2 del trattato Benelux, non è più necessario produrre documenti quale una copia dell'ordine di arresto. Le informazioni di cui alla lettera a) sono le stesse che occorre fornire quando si richiede l'arresto provvisorio di una persona. Alcune di tali informazioni sono inoltre identiche ai dati richiesti ai sensi del paragrafo 1 dell'articolo 4 della convenzione relativa alla procedura semplificata di estradizione e dovrebbero essere interpretate in modo uniforme secondo le due convenzioni dell'Unione europea.

Alla luce dell'articolo 7, si è qui tenuto a sottolineare che le informazioni sull'identità della persona includono sempre la nazionalità della persona ricercata.

Poiché si è ritenuto importante prevedere comunicazioni rapide, la lettera b) consente di scegliere il mezzo di comunicazione. La sola restrizione è che la domanda deve lasciare una prova scritta. Pertanto, tutti i moderni mezzi di comunicazione che sono conformi a questo requisito rientrano nell'ambito di applicazione della presente disposizione.

Risulta dalla lettera c) che, in deroga all'articolo 21, paragrafo 4 della convenzione europea sull'extradizione e all'articolo 21, paragrafo 3 del trattato Benelux, in caso di trasporto diretto — per via aerea — dallo Stato membro richiesto a quello richiedente non è necessario presentare domanda di transito ad alcuno degli Stati membri di cui si sorvola il territorio. Tuttavia, se nel corso di tale trasporto si verifici un atterraggio imprevisto, sono comunicate al più presto allo Stato membro di transito le informazioni di cui alla lettera a). In tali casi si può ricorrere alla lettera b).

La lettera d) concerne l'articolo 21, paragrafi 1, 2, 5 e 6 della convenzione europea di estradizione. Essa prevede la possibilità di rifiutare il transito in alcuni casi ivi specificati. Continueranno ad applicarsi il

paragrafo 1 di tale articolo, relativo ai reati di carattere politico o puramente militare, nonché il paragrafo 6, concernente la cosiddetta azione penale discriminatoria, salvo che gli articoli 3 o 5 della presente convenzione non ne limitino l'applicazione. Parimenti, continuerà ad applicarsi il paragrafo 2, riguardante i cittadini, tenendo conto delle limitazioni dell'articolo 7 della presente convenzione. Il paragrafo 5 ha lo stesso rapporto con l'articolo 6 della presente convenzione. Il paragrafo 5 contempla, inoltre, altri casi di rifiuto di transito che rimangono possibili in virtù di una dichiarazione, fatta da uno Stato membro ai sensi di tale paragrafo, in base alla quale la concessione del transito è sottoposta ad alcune o a tutte le condizioni alle quali lo stesso Stato membro concede l'extradizione.

Articolo 17 — Riserve

L'articolo stabilisce che la convenzione non può essere oggetto di alcuna riserva, ad eccezione di quelle che essa prevede espressamente. Tali riserve sono previste nell'articolo 3, paragrafo 3, nell'articolo 5, paragrafo 2, nell'articolo 6, paragrafo 3, nell'articolo 7, paragrafo 2 e nell'articolo 12, paragrafo 2.

Le riserve di cui sopra sono formulate, con una dichiarazione, al momento della notifica di cui all'articolo 18, paragrafo 2. Esse non possono essere formulate in alcun altro momento.

Articolo 18 — Entrata in vigore

L'articolo disciplina l'entrata in vigore della convenzione, secondo le norme stabilite in materia dal Consiglio dell'Unione europea. La convenzione entra in vigore novanta giorni dopo il deposito dello strumento di adozione da parte dell'ultimo dei 15 Stati che erano membri dell'Unione europea al momento dell'adozione da parte del Consiglio dell'atto che stabilisce la convenzione. Il Consiglio ha adottato tale atto il 27 settembre 1996.

Tuttavia, come nelle convenzioni di cooperazione giudiziaria precedentemente concluse tra gli Stati membri, al fine di consentire che la convenzione sia applicata quanto prima tra gli Stati membri più interessati, il paragrafo 3 offre a ciascuno Stato membro la possibilità di dichiarare, all'atto dell'adozione o in qualsiasi momento successivo, che la convenzione si applica in anticipo nei confronti degli Stati membri che hanno fatto la stessa dichiarazione. La dichiarazione produrrà i propri effetti 90 giorni dopo il suo deposito.

Articolo 19 — Adesione di nuovi Stati membri

L'articolo stabilisce che la convenzione è aperta all'adesione di qualsiasi Stato che diventi membro dell'Unione europea e disciplina le modalità di tale adesione. Uno Stato che non sia membro dell'Unione europea non può aderire alla convenzione.

Se la convenzione è già in vigore al momento dell'adesione di un nuovo Stato membro, essa entrerà in vigore nei confronti di tale Stato 90 giorni dopo il deposito del suo strumento di adesione. Però, se non è ancora in vigore 90 giorni dopo l'adesione dello Stato in questione, la convenzione entrerà in vigore per tale Stato al momento dell'entrata in vigore prevista dall'articolo 18, paragrafo 3. In questo caso lo Stato aderente potrà altresì formulare la dichiarazione di applicazione anticipata di cui all'articolo 18, paragrafo 4.

Va rilevato che, come risulta dall'articolo 18, paragrafo 3, se uno Stato diviene membro dell'Unione europea prima dell'entrata in vigore della convenzione

e non vi aderisce, la convenzione entrerà comunque in vigore e non appena tutti gli Stati che erano membri al momento della firma avranno depositato i loro strumenti di adozione.

In considerazione del carattere complementare della presente convenzione, enunciato nell'articolo 1 della stessa, è condizione necessaria per l'adesione aver ratificato la convenzione europea di estradizione del Consiglio d'Europa del 1957.

Articolo 20 — Depositario

L'articolo stabilisce che il Segretario generale del Consiglio dell'Unione europea è depositario della convenzione. Egli informa senza indugio gli Stati membri di ogni notificazione ricevuta dagli Stati membri riguardo alla convenzione. Tali notificazioni sono pubblicate nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, serie «C», insieme allo stato delle adozioni e delle adesioni, alle dichiarazioni e alle riserve.

CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO

del 27 maggio 1997

sull'applicazione pratica della convenzione di Dublino

(97/C 191/04)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

ADOPTA quanto segue in aggiunta agli orientamenti per l'attuazione della convenzione di Dublino adottati dai ministri incaricati dell'immigrazione riuniti a Lisbona l'11 e 12 giugno 1992:

«Termine per la risposta alle richieste di accettazione»

Lo Stato membro cui è rivolta una richiesta di accettazione s'impegna a fare tutto il possibile per rispondere entro un termine non superiore ad un mese a decorrere dalla data in cui l'ha ricevuta.

Qualora sorgano particolari difficoltà, lo Stato membro richiesto può altresì fornire, prima dello scadere del termine di un mese, una risposta provvisoria, indicando il termine entro il quale sarà possibile rispondere definitivamente. Quest'ultimo periodo deve essere quanto più possibile breve e, in nessun caso, superare tre mesi a decorrere dalla data in cui la richiesta è stata ricevuta, come precisato nella convenzione di Dublino, articolo 11, paragrafo 4.

Qualora sia fornita, risposta negativa, entro il termine di un mese, lo Stato membro richiedente ha ancora la possibilità di contestarla entro un mese dalla data in cui l'ha ricevuta se, dopo che la richiesta è stata notificata, esso è venuto a conoscenza di nuovi e importanti fatti comprovanti che la competenza è dello Stato membro richiesto. Quest'ultimo deve allora rispondere senza indugio.

Gli effetti pratici di questa decisione devono essere analizzati dopo un anno ad opera del comitato di cui all'articolo 18; si valuterà allora se il periodo di un mese può costituire un limite massimo di tempo.

Procedura d'urgenza

Quando una domanda d'asilo è presentata ad uno Stato membro in seguito ad un divieto di ingresso o di soggiorno, in seguito ad un fermo dovuto a soggiorno irregolare, o in seguito alla notifica o all'esecuzione di un provvedimento di allontanamento, tale Stato membro lo notifica immediatamente allo Stato membro ritenuto competente; la notifica dovrebbe motivare in diritto e in fatto la necessità di una risposta urgente e i termini entro i quali questa è richiesta. Lo Stato membro si impegna a rispondere entro i termini precisati. Qualora ciò non sia possibile, ne informa quanto prima lo Stato membro richiedente.»

ADOPTA ALTRESÌ quanto segue in aggiunta al testo delle conclusioni concernenti il trasferimento del richiedente asilo in forza della convenzione di Dublino, adottate dai ministri incaricati dell'immigrazione, riuniti a Londra il 30 novembre e 1° dicembre 1992:

«Se il trasferimento del richiedente asilo deve essere rinviato a causa di circostanze particolari quali malattia, gravidanza, detenzione, ecc., e non è pertanto possibile effettuarlo entro il termine di un mese normalmente previsto per il trasferimento, gli Stati membri interessati stabiliscono di comune accordo il termine entro il quale, nella fattispecie, questo deve avvenire.

Qualora il richiedente asilo si sottragga all'esecuzione del trasferimento, cosicché questo non può aver luogo, ai fini della responsabilità non è rilevante se egli sia scomparso prima o dopo l'accettazione formale della stessa. Se, successivamente, il richiedente asilo è ritrovato, gli Stati membri interessati stabiliscono di comune accordo il termine entro il quale, nella fattispecie, deve avvenire il trasferimento.

Qualora apprendano il verificarsi di una delle circostanze di cui sopra, gli Stati membri si informano reciprocamente senza indugio. In entrambi i casi suddetti lo Stato membro che è competente per l'esame della domanda in forza della convenzione di Dublino resta responsabile dell'accettazione o riaccettazione del richiedente asilo, fatto salvo l'articolo 10, paragrafi 2, 3 e 4 della convenzione di Dublino.»

ADOPTA ALTRESÌ quanto segue in aggiunta al testo «Mezzi di prova nell'ambito della convenzione di Dublino» adottato dal Consiglio il 20 giugno 1994 (GU n. C 274 del 19. 9. 1996, pag. 35-41):

«Fatte salve le disposizioni della Gazzetta ufficiale n. C 274 del 19. 9. 1996, pag. 35-41, riguardanti i mezzi di prova, la competenza per l'esame di una domanda di asilo può essere accettata, in singoli casi, sulla base di una dichiarazione del richiedente l'asilo che sia coerente, sufficientemente particolareggiata e verificabile.»

visto lo scambio di informazioni previsto all'articolo 14, paragrafo 1 e all'articolo 15, paragrafo 1 della convenzione di Dublino e la necessità di disporre, in modo strutturale, di dati statistici sulla pratica attuazione di tale convenzione,

constatando che nell'articolo 15, paragrafo 1 della convenzione di Dublino non è stabilito alcun termine entro il quale gli Stati membri devono rispondere alle richieste di informazione di altri Stati membri,

CONVIENE di procedere su base trimestrale a uno scambio di informazioni statistiche sulla pratica attuazione

della convenzione di Dublino, servendosi delle tabelle contenute negli allegati;

CONVIENE ALTRESÌ che lo Stato membro a cui è rivolta una richiesta ai sensi dell'articolo 15 si impegni a fare tutto il possibile per rispondere senza indugio, e comunque entro un termine non superiore a un mese, a tale richiesta.

Relazione sull'attività del Centro d'informazione, di riflessione e di scambi in materia di asilo (CIRSA) nel 1994 e nel 1995

(Testo approvato dal Consiglio il 26 maggio 1997)

(97/C 191/05)

La decisione ministeriale che istituisce il Centro di informazione, di riflessione e di scambi in materia d'asilo (CIRSA) prevede che questo rediga per il Consiglio delle relazioni sulle attività svolte. Il CIRSA ha già presentato una relazione riguardante il primo e il secondo semestre del 1993. La presente relazione descrive le attività del CIRSA relative al 1994 e al 1995.

I. CONSIDERAZIONI GENERALI

a) Numero di riunioni

Nel corso del 1994 il CIRSA si è riunito quattro volte⁽¹⁾ (21 gennaio, 23 settembre, 19 ottobre e 8 dicembre) e otto volte nel 1995 (13 febbraio, 5 aprile, 4 maggio, 1° giugno, 7 settembre, 6 ottobre, 8 novembre e 12 dicembre).

In particolare, a partire dal secondo semestre del 1994 il CIRSA ha moltiplicato il numero delle riunioni ed ha notevolmente approfondito i suoi lavori grazie ad uno scambio di opinioni più diversificato e arricchito in materia di asilo.

In generale, gli esperti nazionali incaricati dell'esame delle domande d'asilo partecipano alle riunioni del CIRSA. Tuttavia, i capi degli organismi preposti negli Stati membri al riconoscimento dello status di rifugiato si sono incontrati per la prima volta il 1° giugno 1995 nell'ambito del CIRSA, durante la presidenza francese.

b) Partecipazione dell'HCR alle riunioni

In seguito ad iniziative prese in questo senso, in primo luogo in seno al CIRSA e successivamente confermate dal Coreper (parte seconda), l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati è stato invitato ad assistere alle riunioni del CIRSA a partire dal primo semestre del 1995. L'HCR non ha ricevuto lo status di osservatore ma è stato chiamato a cooperare ai lavori del CIRSA su precise questioni dell'ordine del giorno.

La sua presenza ha contribuito efficacemente ai dibattiti che si sono tenuti in seno al CIRSA. Inoltre, l'HCR ha presentato contributi scritti per quanto riguarda i paesi terzi da cui proviene un grande numero di richiedenti asilo. Queste informazioni sono state elaborate dal Centro di documentazione sui rifugiati dell'HCR in base a dati pubblici la cui fonte è indicata nel documento in questione.

⁽¹⁾ Tre delle quali nel secondo semestre.

c) Preparazione all'adesione dei nuovi Stati membri

Il CIRSA ha proseguito le consultazioni informali avviate nel 1993 con i nuovi Stati membri, all'epoca candidati all'adesione all'Unione europea, per conoscere meglio la situazione in materia di politica d'asilo in detti paesi. Il CIRSA si è riunito con dei rappresentanti dell'Austria e della Svezia. Sono stati esaminati la legislazione nazionale applicabile in materia d'asilo, la struttura istituzionale prevista per le decisioni in materia di asilo, il numero e la provenienza dei richiedenti asilo nonché taluni aspetti riguardanti gli sfollati dall'ex Jugoslavia.

Il CIRSA non ha avuto l'occasione di riunirsi con la Finlandia ma ha ricevuto da questo Stato un documento contenente una descrizione dettagliata di numerosi elementi interessanti in materia d'asilo (esame delle domande d'asilo, motivi delle decisioni, situazione dei ricorsi nonché procedura decisionale in materia d'asilo).

II. ADOZIONE DI ATTI RELATIVI AL FUNZIONAMENTO DEL CIRSA

Nel corso del 1994 sono state adottate dal Consiglio le seguenti decisioni relative al CIRSA:

- procedura di elaborazione delle relazioni nell'ambito della valutazione comune della situazione nei paesi terzi;
- orientamenti relativi al contenuto delle relazioni comuni sugli Stati terzi⁽²⁾;
- regole relative alla diffusione e alla riservatezza delle relazioni comuni concernenti la situazione in taluni paesi terzi⁽³⁾.

III. LAVORI DEL CIRSA NEL 1994 E NEL 1995

a) Esame della situazione nei paesi terzi da cui proviene un grande numero di richiedenti asilo

Nel corso del 1994 e del 1995 il CIRSA ha esaminato in modo approfondito la situazione nei seguenti paesi terzi o regioni da cui proviene un grande numero di richiedenti asilo diretti verso vari Stati membri:

⁽²⁾ GU n. C 274 del 19. 9. 1996, pag. 52.

⁽³⁾ GU n. C 274 del 19. 9. 1996, pag. 43.

- Albania,
- Bhutan,
- cittadini bhutanesi di origine nepalese,
- Caucaso,
- Bulgaria,
- Myanmar,
- Iraq,
- Repubbliche indipendenti (Georgia, Azerbaijan) e Repubbliche della Federazione russa (Ossezia settentrionale, Inguscezia, Cecenia),
- Romania,
- Sri Lanka,
- fondamentalismo islamico (Iran, Egitto, Tunisia, Algeria),
- Turchia,
- Zaire.

Il CIRSA ha anche esaminato taluni aspetti riguardanti altri paesi terzi ma in modo meno approfondito che i paesi sopraccitati, ossia:

- Cuba,
- Burundi,
- Mauritania,
- Ruanda,
- Sierra Leone,
- albanesi del Kosovo.

In generale i lavori sono stati realizzati tenendo conto delle risposte fornite dagli Stati membri a un questionario sul paese o la regione interessata. Si è tenuto conto segnatamente dei seguenti elementi:

- dati statistici (domande d'asilo e percentuali di riconoscimento),
- tipologia della domanda d'asilo (profilo del richiedente, come origine etnica o religione),
- motivi addotti,
- itinerari seguiti dalla partenza dal paese d'origine,
- valutazione della domanda in base alla convenzione di Ginevra (modo di analizzare le domande d'asilo, concetto di asilo interno, esame dei casi specifici),
- situazione esistente nel paese d'origine,
- prassi di istruzione delle domande d'asilo da parte dello Stato membro interessato, nonché
- misure prese in caso di non riconoscimento dello status di rifugiato.

In taluni casi gli Stati membri hanno esaminato la situazione tenendo conto delle relazioni comuni elaborate in primo luogo dai capi delle missioni degli Stati membri nel paese terzo considerato e da ultimo approvate dagli organi della PESC. Esse permettono di tener conto di una valutazione in loco e globale se è interessante in materia d'asilo⁽¹⁾.

L'Alto Commissariato per i rifugiati ha sistematicamente presentato un documento informativo sulla situazione in questi paesi terzi, mettendo in evidenza i punti specialmente rilevanti per il CIRSA. Questi documenti sono stati redatti a partire da informazioni pubbliche disponibili in materia.

Il CIRSA ha poi beneficiato del contributo delle relazioni sulle missioni effettuate in loco da vari Stati membri. Esse tengono conto dei principi fondamentali su cui si basa l'organizzazione del paese e dell'impatto della situazione sulle persone che vi risiedono [cfr. punto III, lettera b)].

Infine il CIRSA ha ricevuto relazioni preparate da organizzazioni non governative, trasmesse per iniziativa di queste ultime.

b) Missioni comuni nei paesi d'origine dei richiedenti asilo

Durante il 1995 il CIRSA ha esaminato la possibilità di svolgere missioni comuni, cui avrebbero preso parte vari Stati membri, nei paesi d'origine dei richiedenti asilo. Esse avrebbero altresì dovuto permettere di identificare meglio la situazione esistente in loco, tenuto conto di taluni elementi tecnici o generali, difficili da individuare a partire dallo Stato membro, la cui conoscenza avrebbe permesso una migliore valutazione delle domande d'asilo. Il CIRSA nonché il gruppo direttore non hanno avuto modo di prendere una posizione definitiva in materia.

In alternativa, è stato deciso che ogni Stato membro si sarebbe impegnato a informare gli altri Stati membri sui risultati delle missioni effettuate in un paese terzo, nella misura in cui queste avessero riguardato l'asilo. Inoltre, prima dell'inizio di ogni missione, lo Stato membro interessato avrebbe potuto invitare altri Stati membri a partecipare alla missione o a raccogliere quesiti o i punti di vista sollevati dagli altri Stati membri in sede di CIRSA per poterne tener conto durante la missione. In questa prospettiva, è stato deciso di mettere all'ordine del giorno di ogni riunione del CIRSA un punto relativo alle missioni effettuate o

⁽¹⁾ Nel corso del 1994 e del 1995 sono state elaborate le seguenti relazioni comuni: Zaire, Albania, Bulgaria, Turchia, Sri Lanka, Cina, Angola, Nigeria.

da effettuare da parte degli Stati membri nei paesi d'origine dei richiedenti asilo.

Nel corso del 1995 al CIRSA è stato fatto un resoconto delle missioni effettuate nei seguenti paesi: Sri Lanka, Zaire e Etiopia.

c) Scambio di informazioni in materia di asilo

All'inizio di ciascuna riunione i membri del CIRSA si sono scambiati informazioni orali e scritte su aspetti o sviluppi verificatisi a livello interno. Questi scambi si sono concentrati, tra l'altro, sugli aspetti elencati in appresso.

- Le modifiche legislative o amministrative in materia di asilo apportate negli Stati membri o in fase d'esame. A questo proposito va ricordato che un numero piuttosto elevato di Stati membri ha modificato la propria legislazione interna in materia di asilo in vari settori (segnatamente NL, GR, ES, DK, P). Queste modifiche, che seguono quelle avviate nel 1993 in diversi Stati membri, hanno talvolta comportato cambiamenti notevoli delle regole in materia di asilo. In altri casi, le modifiche apportate riguardano questioni specifiche quali l'assistenza al rimpatrio volontario, i permessi di soggiorno da rilasciare ai richiedenti asilo o il regime di accoglienza degli stranieri in appositi centri;
- la giurisprudenza applicabile in taluni Stati membri;
- le regioni o i paesi d'origine da cui proviene il maggior numero di richiedenti asilo in ogni Stato membro nel corso dei mesi precedenti ogni riunione;
- le procedure nazionali applicabili ai richiedenti asilo che arrivano alla frontiera;
- gli eventuali accordi di riammissione conclusi con paesi terzi da ogni Stato membro;
- le misure prese in materia di visti se possono avere ripercussioni in materia di asilo;
- gli scambi di opinioni sul rimpatrio dei richiedenti asilo respinti;
- gli scambi di opinioni sulla legislazione applicabile negli Stati membri sulla possibilità di concedere un permesso di soggiorno a richiedenti asilo che non soddisfano le condizioni richieste dalla convenzione del 1951;
- le domande d'asilo negli Stati membri da parte di minori non accompagnati: frequenza e soluzioni previste;
- l'assistenza legale per i richiedenti asilo;
- l'insegnamento per i figli dei richiedenti asilo.

d) Iniziative presso le autorità dei paesi terzi

Analogamente alle iniziative già avviate nel 1993 il CIRSA ha raccolto gli elementi necessari per permettere alle autorità competenti di intraprendere iniziative presso le autorità cinesi, risultate dall'aumento del numero di richiedenti asilo di origine cinese respinti e rimasti in situazione irregolare sul territorio di uno Stato membro. Queste informazioni sono state trasmesse alla PESC per procedere a iniziative concrete in loco.

Il CIRSA ha proceduto in modo analogo per quanto riguarda i richiedenti asilo vietnamiti nella prospettiva di avviare iniziative presso le autorità vietnamite.

e) Esame delle differenti percentuali dei riconoscimenti dello status di rifugiato tra gli Stati membri

Il CIRSA ha preso in esame le differenti percentuali dei riconoscimenti dello status di rifugiato tra gli Stati membri. In questa occasione gli Stati membri hanno potuto approfondire i motivi che giustificano, in alcuni casi, le differenti percentuali dei riconoscimenti da uno Stato membro all'altro relativamente a richiedenti asilo che provengono dal medesimo paese terzo o dalla medesima regione d'origine. Questa analisi è anche stata effettuata nell'ambito dell'esame della situazione dei paesi terzi da cui proviene un grande numero di richiedenti asilo.

f) Statistiche

Il CIRSA ha compilato un numero piuttosto alto di statistiche sui richiedenti asilo che hanno presentato una domanda in questo senso in uno degli Stati membri nonché sulle percentuali dei riconoscimenti da essi registrate. Questi dati, che si riferiscono al 1994 e al 1995, sono stati classificati per regione geografica (mondo intero, Europa, Asia, Africa, America e Oceania) e riguardano i paesi terzi da cui proviene il maggior numero di richiedenti asilo nell'Unione europea.

Si ricorda che queste statistiche costituiscono un mezzo per informare rapidamente gli Stati membri sulle evoluzioni in materia di asilo, in particolare sulla situazione del numero di domande d'asilo presentate negli Stati membri. Il loro obiettivo non è di fornire dati statistici definitivi per ogni Stato membro.

g) Approfondimento delle materie di cui alla posizione comune relativa all'applicazione armonizzata della definizione del termine «rifugiato» ai sensi dell'articolo 1 della convenzione di Ginevra

Il gruppo «Asilo» ha esaminato, nel 1994 e nel 1995, un progetto di posizione comune relativa all'applicazione armonizzata della definizione del

termine «rifugiato» ai sensi dell'articolo 1 della convenzione di Ginevra⁽¹⁾.

Per meglio sostenere i lavori del gruppo «Asilo» il CIRSA ha esaminato varie situazioni:

- l'esame delle domande d'asilo presentate da persone originarie di una zona che si trovi in una situazione di guerra civile o di conflitto interno violento o generalizzato. In particolare è stato affrontato il problema della fondatezza del timore di persecuzione, in questi casi, in base a uno dei motivi indicati all'articolo 1, sezione A della convenzione di Ginevra. A tal fine il CIRSA ha preso in considerazione la situazione di taluni paesi terzi che vivono sconvolgimenti interni (Angola, Somalia e Liberia);
- l'applicazione dell'articolo 1, sezione C, punto 5 della convenzione di Ginevra a romeni che godono dello status di rifugiato;
- la prassi degli Stati membri relativa all'applicazione dell'articolo 1, sezione F della convenzione di Ginevra e l'elenco degli strumenti internazionali che potrebbero rientrare in detto articolo.

h) Orientamenti sulla diffusione e la riservatezza delle relazioni comuni⁽²⁾

Nel corso del 1994 il Consiglio ha fissato orientamenti sulla diffusione e la riservatezza delle relazioni comuni concernenti la situazione in taluni paesi terzi. In particolare è stato convenuto che:

- le autorità nazionali competenti per le questioni di asilo e riguardanti gli stranieri potranno usufruire di dette relazioni tra gli elementi di informazione di cui dispongono;
- in funzione delle procedure nazionali le relazioni possono essere rese note alle parti implicate in una controversia in occasione di un ricorso contro una decisione delle autorità competenti per le questioni di asilo o riguardanti gli stranieri.

i) Riunioni specializzate preparatorie del CIRSA sui paesi d'origine

Il CIRSA ha cominciato a vagliare l'opportunità di esaminare la situazione di taluni paesi terzi che

hanno un'importanza particolare solo per taluni Stati membri. Questa iniziativa deriva dall'interesse che gli Stati membri annettono a una siffatta valutazione nell'ambito del CIRSA. A riunioni di questo tipo parteciperebbero gli Stati membri che lo desiderano e che manifestano un interesse impellente per il loro svolgimento. Alla fine del 1995 il CIRSA non aveva ancora ultimato le sue riflessioni su questi problemi.

j) Compilazione in materia di asilo

Il CIRSA ha aggiornato la raccolta della prassi europea in materia di asilo. Essa contiene gli atti e gli altri testi più importanti in materia di asilo adottati dagli Stati membri antecedentemente e posteriormente all'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea.

k) Attuazione della cooperazione tra il CDR/HCR e il CIRSA

La decisione ministeriale che istituisce il CIRSA prevede che, nell'ambito dello scambio di informazioni tra gli Stati membri in materia di asilo, occorra tener conto dei dati raccolti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. È stato inoltre previsto che il CIRSA suggerisca l'istituzione di ogni tipo di collaborazione ritenuta utile in materia.

In questa prospettiva il CIRSA ha riflettuto sull'opportunità di istituire un sistema che consenta agli Stati membri di consultare i dati del Centro di documentazione sui rifugiati (CDR) dell'HCR tramite una banca dati da installare presso il Segretariato generale del Consiglio.

Durante i dibattiti su questo punto si è proposto di riflettere sulla possibilità di istituire un sistema di scambio di informazioni su supporto elettronico. Ogni Stato membro introdurrebbe nel sistema elettronico gli aspetti per i quali vorrebbe una risposta dagli altri Stati membri. Il messaggio sarebbe automaticamente diffuso presso tutti i membri del CIRSA contemporaneamente. Entro le scadenze definite dallo Stato membro richiedente, ogni Stato membro si sforzerebbe di fornire la risposta chiesta. Su questo punto il CIRSA non ha avuto l'occasione di prendere una posizione definitiva nel 1995.

⁽¹⁾ Nel frattempo questo strumento è stato adottato dal Consiglio (GU n. L 63 del 13. 3. 1996, pag. 2).

⁽²⁾ GU n. C 274 del 19. 9. 1996, pag. 43.

**Relazione sull'attività del Centro d'informazione, di riflessione e di scambi in materia di asilo
(CIRSA) nel 1996**

(Testo approvato dal Consiglio il 26 maggio 1997)

(97/C 191/06)

Nel corso del 1996 il Centro di informazione, di riflessione e di scambi in materia di asilo (CIRSA) si è riunito otto volte:

- il 16 gennaio,
- il 26 febbraio,
- il 3 maggio,
- il 2/3 luglio,
- il 3 settembre,
- il 30 settembre,
- il 28 ottobre,
- il 5 dicembre.

In seno al CIRSA si sono svolti lavori di due tipi: l'espletamento dei suoi compiti in materia di scambio di informazioni e una riflessione sulla metodologia di lavoro.

Nell'ambito del dialogo transatlantico si è inoltre tenuta una riunione tra gli esperti del CIRSA e degli Stati Uniti d'America per uno scambio di informazioni in materia di asilo.

I. SCAMBIO DI INFORMAZIONI

1. Legislazioni, normative, giurisprudenza degli Stati membri in materia di asilo

Il Belgio, la Spagna, l'Irlanda, il Lussemburgo ed il Regno Unito hanno informato il CIRSA sulle modifiche alle rispettive legislazioni operate nel corso del 1996, per le quali sono state distribuite osservazioni o copie dei nuovi testi:

- Belgio:** leggi del 10 luglio 1996 e del 15 luglio 1996 che modificano la legge del 15 dicembre 1980 riguardante l'accesso al territorio, il soggiorno, lo stabilimento e l'allontanamento degli stranieri, pubblicate nel *Moniteur belge* (gazzetta ufficiale belga) del 5 ottobre 1996;
- Spagna:** regio decreto 155/96 del 2 febbraio che approva il regolamento di esecuzione della Ley Organica 7/1985;
- Irlanda:** «Irish Refugee Act» 1966 (26 giugno 1996);

Lussemburgo: legge del 3 aprile 1996 che istituisce una procedura per l'esame delle domande di asilo e regolamenti granducali di applicazione del 22 aprile 1996;

Regno Unito: «Asylum and Immigration Act» 1996 (24 luglio 1996).

In Danimarca, Grecia, Paesi Bassi e Svezia sono in corso revisioni. La Svezia ha trasmesso due note al CIRSA — una sintesi della relazione presentata al Governo svedese dalla Commissione parlamentare per la politica nei confronti dei rifugiati ed un compendio del progetto di legge 1996/97:25 relativo alla politica svedese in materia di migrazione in un'ottica globale.

Per iniziativa della missione della Slovacchia presso l'Unione europea il CIRSA ha ricevuto una copia del «Refugee Act» adottato il 14 novembre 1995 dal Parlamento slovacco.

La Germania ha infine trasmesso al CIRSA una nota analitica sulle sentenze della Corte costituzionale federale del 14 maggio 1996 concernenti la nuova normativa in materia di diritto di asilo, nelle quali la Corte costituzionale esprime il parere che le nuove disposizioni in materia di diritto di asilo riguardanti i paesi terzi sicuri, gli Stati d'origine sicuri e la procedura applicabile negli aeroporti siano compatibili con la costituzione tedesca.

2. Statistiche

Il Segretariato generale del Consiglio ha redatto le statistiche riguardanti i richiedenti asilo per il secondo semestre del 1995, il primo trimestre del 1996 ed il primo semestre del 1996. Vi figurano i dati relativi alle domande ed alle percentuali dei riconoscimenti per regione geografica e per i 50 paesi terzi da cui proviene il maggior numero di richiedenti asilo nell'Unione europea, comunicati dagli Stati membri.

Gli Stati membri hanno inoltre ricevuto, in ogni riunione del CIRSA, le ultime informazioni disponibili (informazioni provvisorie) comunicate da ciascuno di essi avvalendosi del modello scelto nel 1993.

3. Situazione nei paesi d'origine dei richiedenti asilo

a) *Esame in sede di CIRSA*

Il CIRSA ha esaminato la situazione dei paesi dell'ex Jugoslavia e, in questo contesto, in particolare quella del Kosovo, nonché dell'Iraq e della Somalia. È stato inviato un questionario agli Stati membri in vista del prossimo esame della situazione della Cina.

Per ciascuno dei suddetti paesi l'esame ha riguardato:

- le caratteristiche delle domande presentate (profilo del richiedente, motivi addotti, modalità di uscita dal paese di origine, itinerario seguito, tipo ed autenticità dei documenti presentati);
- la valutazione delle domande conformemente alla convenzione di Ginevra (situazione generale del paese — compresi la situazione politica ed il rispetto dei diritti dell'uomo — e prassi seguita negli Stati membri in materia di riconoscimento della domanda) e le procedure di base relative all'istruzione delle stesse;
- l'eventuale applicazione delle clausole di esclusione o di cessazione;
- allorché la domanda è respinta, la possibilità di restare nel territorio di uno Stato membro in base ad altri motivi o l'allontanamento (rimpatrio in regioni del paese d'origine considerate sicure, espulsione verso paesi terzi, eventuali difficoltà pratiche connesse con l'allontanamento).

Il CIRSA ha invitato l'UNHCR a partecipare alla valutazione della situazione di tali paesi illustrando la propria analisi per mezzo di un intervento orale di uno dei suoi esperti sul paese esaminato. L'UNHCR ha integrato l'intervento con note trasmesse al CIRSA in cui viene tratteggiato il background della domanda proveniente da tali paesi.

b) *Relazioni comuni PESC*

Dietro sua richiesta, gli organi della PESC hanno trasmesso al CIRSA nel marzo 1996 un aggiornamento della relazione comune sulla Nigeria, redatta nel febbraio 1995, e nel settembre 1996 una relazione sulla situazione dei rifugiati afgani in Pakistan.

Il CIRSA aveva altresì chiesto una relazione comune sull'Algeria e sull'Iraq, ma per il momento non è stato possibile fornirle,

tenuto conto dell'attuale situazione politica di questi paesi.

c) *Missioni effettuate dagli Stati membri nei paesi d'origine*

Ciascuno Stato membro che ha effettuato una missione in un paese terzo ne ha comunicato i risultati al CIRSA, che ha potuto così ascoltare resoconti della situazione nello Zaire, nella Repubblica di Guiana, in Iran, in Armenia e nel nord-est e nel nord-ovest della Somalia.

Nel 1995 si era prospettata la possibilità di effettuare missioni cui avrebbero partecipato vari Stati membri. Nel 1996 è stata organizzata una missione comune di questo tipo in Pakistan: avendo uno Stato membro annunciato il suo progetto di effettuare una missione in detto paese, tre altri Stati membri vi si sono associati. Questa esperienza di missione comune è stata considerata estremamente positiva da tutti i partecipanti.

Il CIRSA è stato inoltre informato che si sta predisponendo una missione in Bangladesh, nello Sri Lanka/Bangladesh/Pakistan e in Azerbaigian.

4. Altri temi trattati

Il CIRSA ha rivolto la propria attenzione a varie questioni specifiche, sollevate a motivo della situazione internazionale o dell'interesse manifestato da un particolare Stato membro, quali:

- le conseguenze della firma dell'accordo di Dayton/Parigi sul riconoscimento dello status di rifugiato ai richiedenti asilo provenienti dalla Bosnia-Erzegovina;
- i richiedenti asilo di origine pakistana provenienti dal Bangladesh (Behari);
- la situazione degli apolidi in termini di soggiorno;
- le condizioni di espulsione verso la Costa d'Avorio;
- il rientro dei cittadini dello Zaire, del Sudan meridionale o del Libano meridionale la cui domanda di asilo è stata respinta.

Il CIRSA ha deciso di stilare — ed aggiornare periodicamente — un elenco dei punti di contatto delle persone che si occupano, negli Stati membri, delle domande di asilo.

Un aggiornamento al marzo 1996 della raccolta della prassi europea in materia di asilo è stato diffuso dal Segretariato generale del Consiglio.

II. REVISIONE DEI METODI DI LAVORO DEL CIRSA

All'inizio della presidenza italiana i capi degli organismi preposti negli Stati membri al riconoscimento dello status di rifugiato si sono incontrati per la seconda volta (il primo incontro si era svolto nel giugno 1995, per iniziativa della presidenza francese). Essi hanno chiesto, in particolare, su iniziativa della Francia, che si proceda ad una valutazione dell'attività del CIRSA. Nella riunione dell'8 e 9 luglio 1996 il gruppo direttore I ha deciso che i metodi e le prassi di lavoro del CIRSA debbano essere riveduti.

Questa valutazione è stata effettuata durante la presidenza irlandese, nel corso della quale si è proceduto ad un esame dettagliato dei metodi di lavoro del CIRSA in vista di un migliore utilizzo delle risorse delle delegazioni nazionali, della Commissione e del Segretariato generale del Consiglio. Il CIRSA ha lavorato basandosi su una nota della presidenza irlandese. In questo documento è riportata una serie di conclusioni attualmente al vaglio del Comitato K.4.

Formano inoltre oggetto di un esame specifico l'istituzione di una banca dati informatizzata ed il miglioramento del rilevamento e dell'elaborazione delle statistiche sull'asilo. È stato avviato l'esame dei due fascicoli.

a) Banca dati

Il CIRSA ha convenuto di non dar seguito per ora al progetto di ottenere, tramite i suoi servizi, le informazioni della banca di dati del CDR/HCR, in quanto ciascuno Stato membro le può ottenere direttamente.

Riuniti nell'ambito della riunione del CIRSA del 26 febbraio 1996, i capi degli organismi preposti negli Stati membri al riconoscimento dello status di rifugiato hanno ritenuto eventualmente utile per gli Stati membri l'istituzione di una banca dati del CIRSA, sempreché vi si inseriscano i dati pertinenti per l'uso previsto dagli Stati membri. Si è chiesto al Segretariato generale del Consiglio di redigere una nota sulle possibilità di realizzare tecnicamente una tale banca dati e sui relativi costi, tenendo presenti l'esigenza di disporre ra-

pidamente delle informazioni e i problemi linguistici.

Le delegazioni hanno ricevuto una nota della divisione «Tecnologia dell'informazione» del Segretariato generale del Consiglio sulla realizzazione tecnica di una siffatta banca, non ancora discussa in sede di CIRSA.

Il problema dei dati da inserirvi è ancora in discussione.

b) Statistiche

Il CIRSA, desideroso di migliorare il sistema statistico esistente, ha invitato i rappresentanti del Servizio statistico della Commissione (Ufficio statistico delle Comunità europee — Eurostat) a contribuire con la sua esperienza al dibattito. In tale occasione i servizi della Commissione europea hanno trasmesso al CIRSA un documento di lavoro in cui sono illustrati i lavori in quest'area. Si è concluso che il CIRSA si sarebbe adoperato per precisare meglio le proprie esigenze nell'ottica di un'eventuale assistenza del servizio statistico della Commissione, nel rilevamento, nella presentazione e nell'analisi dei dati statistici in materia di asilo diffusi nel suo ambito.

III. RIUNIONE TRA GLI ESPERTI DEL CIRSA E GLI ESPERTI DEGLI STATI UNITI D'AMERICA

Nell'ambito del dialogo transatlantico, si è deciso nel 1996 di mettere in contatto gli esperti degli Stati Uniti d'America in materia di asilo con quelli dell'Unione europea, e il Coreper ne ha stabilito le modalità: riunioni periodiche da svolgere, per praticità, immediatamente dopo una riunione del CIRSA («back-to-back» meetings).

La prima di queste riunioni tra gli esperti del CIRSA e quelli statunitensi ha avuto luogo alla fine del 1996, immediatamente dopo quella del CIRSA del 5 dicembre. La riunione, essendo la prima di questo genere, è stata dedicata soprattutto alla reciproca informazione sulle attività del CIRSA e degli Stati Uniti in materia di asilo.