

La cooperazione in materia penale

di Emilia Antenore

Il 5 e il 6 dicembre 2002 la sessione plenaria della Convenzione si è occupata del tema della sicurezza e della giustizia attuando un dibattito sulla relazione finale del Gruppo di lavoro X "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

Quali le proposte e i tratti salienti contenuti in tale relazione? Sono tracciate nuove linee di sviluppo dell'integrazione europea in questo particolare settore ove forti sono le prerogative dei singoli Stati membri? Sono queste le domande alle quali le osservazioni che seguono intendono rispondere.

I principi base (che la relazione indica come "le regole d'oro") delineati all'interno del Gruppo di lavoro sono incentrati su due punti: da un lato, il superamento della struttura a pilastri con la previsione dello spostamento delle attuali disposizioni del "terzo pilastro" (ribattezzato ad Amsterdam come titolo VI -«Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale») in un unico titolo del trattato CE e, d'altro lato, l'individuazione di una chiara distinzione tra l'attività legislativa (gli strumenti giuridici proposti sono in gran parte allineati alle procedure generali del diritto comunitario) e la collaborazione operativa in questo settore dell'Unione.

In particolare, per quanto riguarda le proposte che sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (settori contemplati nell'attuale terzo pilastro) sono mosse dall'urgenza di riformare gli strumenti giuridici attualmente previsti in questa materia perché nessuno di essi ha efficacia diretta.

Il Trattato di Amsterdam, invero, ha previsto la possibilità che il Consiglio (deliberando all'unanimità) adotti posizioni comuni che definiscono l'orientamento dell'Unione in una questione specifica; approvi decisioni-quadro e decisioni, entrambi vincolanti per gli Stati membri ma privi di effetto diretto e stabilisca, infine, convenzioni che gli Stati membri sono raccomandati di adottare.

La maggior parte delle convenzioni in materia non è stata, tuttavia, ancora ratificata e le modifiche di quelle esistenti (come quella che riguarda l'Europol) prevedono iter procedurali complessi. A titolo esemplificativo, si osserva che anche gli ostacoli all'attuazione della decisione-quadro sul mandato di arresto europeo sono connessi al fatto che dette norme non hanno effetto diretto.

All'esigenza, quindi, di una maggiore "integrazione europea" in questa materia il Gruppo di lavoro risponde raccomandando l'abolizione dello strumento delle convenzioni e la sostituzione delle decisioni, delle decisioni-quadro e delle posizioni comuni con gli atti comunitari previsti dal trattato CE (regolamenti, direttive e decisioni) adottabili a maggioranza ed aventi efficacia diretta negli Stati.

L'oggetto della proposta è, in sostanza, la "comunitarizzazione" del settore che, per quanto attiene ai profili in esame, porterebbe al superamento definitivo della concezione del diritto penale come diritto esclusivamente statale.

Per quanto attiene alle regole da applicarsi al processo decisionale in questo settore, in particolare, il Gruppo di lavoro ha manifestato ampio consenso nel voler superare la regola dell'unanimità con quella del voto a maggioranza qualificata e della codecisione (che dovrebbe diventare la procedura legislativa comune prevista dal nuovo trattato costituzionale). Resterebbe applicabile la regola dell'unanimità solo per alcuni aspetti della cooperazione connessi con le funzioni essenziali degli Stati membri (ad esempio le norme relative all'azione svolta da autorità di polizia nazionale).

Ciò premesso le raccomandazioni del Gruppo di lavoro attengono, innanzitutto, alla previsione nel trattato costituzionale del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali.

Per facilitare tale operazione, è stata sottolineata la prevedibile necessità del ravvicinamento delle disposizioni relative

ad alcuni profili della procedura penale e a specifici settori del diritto penale sostanziale, pur nel rispetto delle diverse tradizioni giuridiche europee e delle disposizioni della CEDU.

Per quanto attiene al ravvicinamento del diritto penale sostanziale (da realizzarsi soltanto in forma di direttive) la proposta è quella di delineare nel nuovo trattato una base giuridica che consenta l'adozione di norme minime sulla previsione degli elementi costitutivi dei reati e delle sanzioni per due tipologie di illeciti penali: quelli che sono particolarmente gravi e, insieme, abbiano una dimensione transfrontaliera e quelli che vengano commessi contro un interesse comune europeo (ad esempio la contraffazione dell'Euro o quelli che tutelano interessi finanziari dell'Unione).

La maggioranza del Gruppo di lavoro ha proposto, inoltre, che nel trattato sia contenuta l'elencazione dei tipi di reati considerati di dimensione transfrontaliera, elencazione modificabile dal Consiglio con voto preso all'unanimità e previo assenso (o consultazione) del Parlamento europeo.

A proposito delle proposte sul ravvicinamento delle norme della procedura penale si osserva che ciò è raccomandato nella misura in cui tali norme «riguardino procedure con implicazioni transnazionali e siano necessarie per assicurare la piena applicazione del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie o per garantire l'efficacia degli strumenti di cooperazione di polizia e giudiziaria creati dall'Unione». Appartengono a tale ambito delle norme minime comuni per l'ammissibilità delle prove e per la protezione dei diritti dei cittadini nei procedimenti penali per la cui definizione la relazione rinvia alle norme CEDU e a quelle recepite dalla Carta dei diritti fondamentali.

La relazione del Gruppo di lavoro ha poi evidenziato la necessità di rafforzare la collaborazione operativa in materia di polizia e sicurezza soprattutto di fronte alla necessità di garantire un controllo efficiente delle frontiere esterne dell'Unione.

A tal fine è stata proposta l'istituzione, all'interno del Consiglio, di una struttura di coordinamento rafforzato dell'insieme delle attività di polizia e di sicurezza che svolgerebbe un ruolo esclusivamente tecnico (quale ad esempio quello di agevolare la cooperazione fra l'Europol e l'Eurojust).

A proposito dell'Europol la relazione finale raccomanda che i compiti di tale struttura, attualmente molto particolareggiati, siano ridefiniti con una base giuridica più generica onde consentire al legislatore un maggiore spazio di intervento. Tale base giuridica potrebbe affermare il ruolo centrale dell'Europol nel quadro della cooperazione europea di polizia e prevedere poteri reali di indagine e di partecipazione ad attività operative a fianco dei servizi degli Stati membri. Si specificava, comunque, che i poteri coercitivi spetteranno sempre ai competenti organi dello Stato membro.

Sul punto è stato altresì affrontato il problema del controllo democratico dell'Europol con la previsione, a tale fine, dell'intervento del Parlamento Europeo e del Consiglio.

Anche con riferimento all'Eurojust il Gruppo di lavoro raccomanda la previsione nel trattato di una disposizione più generica rispetto a quella attuale che ne affermi il ruolo centrale nel coordinamento e nella cooperazione in ambito giudiziario, ne individui lo spazio di azione (ovvero i reati gravi con ripercussioni in due o più Stati membri) e ne delini i poteri di azione (che potrebbero comprendere anche l'avvio e il coordinamento di azioni penali). Nella relazione si specifica, inoltre, che gli atti formali di procedura giudiziaria negli Stati membri competerebbero ai funzionari nazionali.

Da ultimo, particolare interesse suscita la proposta del Gruppo di lavoro di istituire la figura del Pubblico Ministero Europeo che sarebbe competente per individuare, perseguire e citare in giudizio direttamente dinanzi ai giudici nazionali le persone responsabili dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione propone. Alcuni membri hanno rilevato, inoltre, la necessità di una vera e propria Procura Europea che abbia come scopo una tutela più ampia degli interessi

finanziari dell'Unione, precisando che l'Eurojust potrebbe evolversi in tale direzione.

Le obiezioni che sono state sollevate in seno al Gruppo di lavoro sull'istituzione dell'ufficio del Pubblico Ministero Europeo attengono a difficoltà operative e al problema della assunzione di responsabilità al suo interno, questioni entrambe appena accennate nella relazione e che meriterebbero di essere meglio approfondite.

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali