

CONV 346/02

WG X 8

NOTA

| | |
|----------|---|
| del: | Segretariato |
| al: | Gruppo X "Libertà, sicurezza e giustizia" |
| Oggetto: | Resoconto sommario della riunione dell'8 ottobre 2002 |

La terza riunione del Gruppo si è tenuta l'8 ottobre (mattina e pomeriggio). La riunione, conformemente all'ordine del giorno, verteva su strumenti e procedure nel quadro della cooperazione giudiziaria in materia penale. Il Gruppo ha invitato tre esperti, ossia il sig. Labayle (professore dell'università di Bayonne), la sig.ra van den Wyngaert (professore dell'università di Anversa) e il sig. de Kerchove (direttore presso il Segretariato generale del Consiglio). Dopo ciascuna relazione si è proceduto a uno scambio di opinioni e al termine della riunione vi è stato un dibattito generale sull'argomento di questa.

Relazione del sig. Henry LABAYLE ¹

Il Professor Labayle ha iniziato la sua relazione sottolineando che, rispetto ad altre politiche dell'UE, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia è caratterizzato, da un lato, da una richiesta imperativa di efficacia e pragmatismo (nessun diritto all'errore in materia di sicurezza e immigrazione) e, dall'altro, da un elevato grado di sussidiarietà (necessità di tenere conto delle tradizioni nazionali e delle specificità degli attori interessati, ossia magistrati e polizia).

¹ La relazione integrale è stata distribuita ai membri (WD3).

Quanto agli strumenti e alle procedure attuali dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, egli ha indicato tre importanti lacune:

1. Mancanza di coerenza del sistema, dovuta in particolare a quattro fattori:
 - i) La costruzione a pilastri (che pone problemi pratici sulla scelta della base giuridica appropriata di un atto, in particolare per quanto concerne il settore "penale", la PIF o la repressione dell'immigrazione irregolare o la protezione dell'ambiente o la cooperazione doganale; essa implica inoltre un'inutile segmentazione di talune materie);
 - ii) Obblighi giuridici variabili:
 - a motivo di un'adesione disuguale degli Stati agli strumenti convenzionali, un recepimento disuguale delle decisioni quadro, nonché la possibilità di “opting in” e “opting out” di tre Stati membri dell'Unione;
 - problema delle convenzioni che entrano in vigore in seguito a 8 ratifiche;
 - situazione di ineguaglianza tra i cittadini dell'Unione a motivo del comportamento dello Stato in cui vivono;
 - rischio che questi problemi aumentino con le future cooperazioni rafforzate e con le difficoltà connesse all'allargamento.
 - iii) Rifiuto di stabilire legami trasversali tra i pilastri;
 - iv) Carenze istituzionali:
 - il PE non è considerato un interlocutore, e neppure i parlamenti nazionali (mentre questi ultimi lo sono nelle materie che hanno un impatto sulle libertà pubbliche, nella definizione di politiche in materia penale e per il principio di legalità);
 - la Commissione riscontra difficoltà in materia di iniziativa e di controllo dell'applicazione del diritto (i giudici nazionali e i poliziotti non sono funzionari come gli altri);
 - il ruolo del Consiglio e degli Stati membri è particolarmente complesso: il processo decisionale ripartito tra tecnici (interni, giustizia) e politici (diplomatici) non costituisce una garanzia di semplicità e efficacia.
2. Mancanza di visione politica: difficoltà connesse con talune imprecisioni dei trattati (l'articolo 62 TCE parla di “misure”; elevata complessità dell'azione comunitaria nelle questioni esterne; l'arsenale giuridico degli strumenti previsti per il terzo pilastro che figura all'articolo 34 TUE non è inquadrato in alcun dispositivo generale che esprima una visione d'insieme; manca un approccio politico chiaro e leggibile (gli strumenti utilizzati non esprimono con chiarezza scelte e priorità politiche); necessità di utilizzare un metodo che chiarisca maggiormente la

natura dell'intervento comunitario anche articolando quest'ultimo con il metodo di "coordinamento aperto" (in particolare in materia di immigrazione).

3. Mancanza d'efficacia, in particolare a causa dei seguenti fattori:

- i) la natura degli strumenti utilizzati (convenzioni non ratificate dagli Stati membri, decisioni quadro senza efficacia diretta, decisioni utilizzate prevalentemente per creare strutture o procedure ma che non hanno ripercussioni sulla sostanza del diritto, complessità del "retaggio" di Schengen, abuso di atti atipici) si traduce nel rifiuto degli Stati membri a prendere impegni giuridici vincolanti.
- ii) blocco procedurale dell'adozione: problema del diritto d'iniziativa congiunto Commissione/Stati membri e soprattutto della disposizione sull'unanimità del Consiglio per il terzo pilastro (salvo per le misure d'applicazione di cui all'articolo 34, paragrafo 2, lettere c) e d) e per il primo pilastro (sino al 1° maggio 2004, tranne per alcuni aspetti della politica dei visti); timori di paralisi connessa con l'allargamento.
- iii) blocco dell'entrata in vigore degli atti adottati: periodo medio di 8 anni per l'entrata in vigore delle convenzioni: problema tecnico legato all'imprecisione degli obblighi descritti (es. la decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo, la quale esige che gli Stati membri accettino un reciproco riconoscimento minimo delle decisioni giudiziarie degli altri Stati membri, mentre ciò pone ancora problemi); problemi legati all'attuazione di misure di esecuzione (il terzo pilastro non prevede un ruolo della Commissione nella gestione dei programmi).
- iv) il controllo dell'applicazione degli atti è debole in quanto la Commissione non ha alcun ruolo di custode.
- v) il controllo giurisdizionale è insufficiente, soprattutto in quanto solo le giurisdizioni di ultima istanza possono ricorrere al procedimento pregiudiziale, il controllo di legittimità è limitato *ratione personae* e manca il ricorso per inadempimento.

Tenuto conto della situazione illustrata, il Professor Labayle propone delle modifiche riguardanti attori, procedure e controlli:

- a) Quanto alle modifiche riguardanti gli attori, sono formulate le proposte seguenti:
 - i) il Consiglio europeo dovrebbe esprimere una visione d'insieme dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e giungere sino alla definizione di norme comuni in materia di sicurezza o di trasmissione di dati;

- ii) il Parlamento europeo dovrebbe svolgere il suo ruolo nel quadro della procedura di codecisione, essere coinvolto nelle questioni esterne connesse allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e essere consultato in caso di atti non vincolanti;
- iii) la Commissione dovrebbe svolgere il suo ruolo di custode dei trattati;
- iv) potrebbe essere istituito un “signor” spazio di libertà, sicurezza e giustizia, presso la Commissione, con il compito di coordinare il labirinto istituzionale creatasi dopo Amsterdam;

b) Quanto alle modifiche riguardanti le procedure, si sostiene che l’idea di un trattato unico, al cui interno coesisterebbero procedure diverse, porrebbe la questione dell’unità degli strumenti. Ma, pur senza procedere a una rifusione di procedure e strumenti, la loro razionalizzazione pare indispensabile. L’attrazione esercitata dal pilastro comunitario è vista con interesse, senza che sia necessario giungere a un “allineamento ortodosso”. In tale contesto sono stati menzionati due problemi specifici:

- i) la necessità di chiarire il rango delle “posizioni comuni” nella gerarchia degli atti
- ii) l’aspetto esterno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e il fatto che gli accordi internazionali possono comprendere contemporaneamente il primo e il terzo pilastro, il che pone la questione del mandato e della procedura di negoziato.

Si propone inoltre che le “decisioni quadro” e le “decisioni” nell’ambito del terzo pilastro abbiano un’efficacia diretta e che in tale contesto si applichi la giurisprudenza della Corte di giustizia riguardante l’invocabilità delle direttive in caso di inosservanza da parte degli Stati.

c) Quanto alle modifiche riguardanti i controlli, occorre distinguere tre tipi di controllo: politico, amministrativo e giurisdizionale.

- i) In merito al controllo politico, si propone di coinvolgere più strettamente i parlamenti nazionali, per motivi di trasparenza e legittimità.
- ii) In merito al controllo amministrativo, si suggerisce di prevedere un coordinamento istituzionale, per evitare lo sviluppo autonomo e disordinato delle diverse entità create. Si propone una politica di valutazione reciproca che responsabilizzi gli Stati membri nonché la tecnica del “quadro di controllo”.
- iii) In merito al controllo giurisdizionale, si propone di riprendere il regime generale del primo pilastro.

Relazione della sig.ra Christine van den Wyngaert

Nella sua relazione la signora van den Wyngaert ha sviluppato quattro punti: come chiarire e strutturare l'acquis comunitario nel settore del diritto penale? Come semplificare la procedura legislativa? Come stabilire un sistema "verticale" per l'applicazione del diritto? Occorre creare una camera penale "precontenzioso?"

Per quanto concerne l'acquis comunitario, è stato indicato che il sistema attuale non è molto soddisfacente, nella misura in cui gli atti si adottano spesso in maniera puntuale, in funzione delle circostanze, come ad esempio in seguito all'attentato dell'11 settembre, o in seguito all'impulso politico della presidenza del Consiglio che ruota ogni sei mesi.

La sig.ra van den Wyngaert ha sottolineato al riguardo che la varietà delle strutture esistenti (OLAF, Europol, Eurojust, rete giudiziaria europea, magistrati di collegamento), competenti a livello europeo in materia di diritto penale, crea sovrapposizioni e doppioni. Inoltre queste strutture dispongono di propri sistemi di base di dati.

Ha ipotizzato di codificare i reati ai sensi del trattato CE e del trattato UE: a tale fine occorrerebbe definire tali reati nonché i concetti specifici del diritto penale (tentativi di reato, partecipazione, sanzioni, giurisdizione extra territoriale; ecc.). Per alcuni reati, la Comunità è già competente a legiferare (ad esempio per i reati che ledono gli interessi finanziari della Comunità, (articolo 280 TCE), i reati che danneggiano l'ambiente o che riguardano la contraffazione dell'euro). Altri reati sono contemplati dal trattato UE e riportati all'articolo 31 TUE. Potrebbero altresì essere menzionati i "mandate crimes" (per i quali sono competenti l'Europol e l'Eurojust) nonché i reati ai quali si applica il riconoscimento reciproco (es. l'elenco dei 32 reati che figurano nella decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo).

In merito alla semplificazione della procedura legislativa, la sig.ra van den Wyngaert ha espresso alcune critiche circa gli strumenti che figurano all'articolo 34 del TUE e le difficoltà della loro attuazione (convenzioni non ratificate, decisioni quadro e decisioni prive di efficacia diretta). Ha consigliato, de lege ferenda, la "comunitarizzazione" del terzo pilastro, sottolineando che ciò si tradurrebbe in una maggiore legittimità democratica (procedura di codecisione, controllo da parte della Corte di Giustizia delle Comunità Europee). Ha proposto inoltre che in futuro si faccia ricorso a regolamenti e a direttive, soprattutto per poter giungere a lungo termine all'armonizzazione delle

definizioni dei reati e delle sanzioni, in taluni settori, o persino all'adozione di un codice penale europeo.

Quanto alla creazione di un sistema “verticale” per l'applicazione del diritto, è stata proposta l'istituzione di un procuratore europeo. I vantaggi di tale istituzione sarebbero: l'applicazione diretta del diritto penale (senza che siano necessarie rogatorie), unificazione nello spazio europeo delle disposizioni in materia di prove (norme sulla legalità delle prove e esclusione delle prove ottenute in modo illegale), trasparenza e visibilità nonché, eventualmente, sviluppo di una politica penale comune. La sig.ra van den Wyngaert è tuttavia consapevole delle difficoltà e delle sfide connesse con la creazione del procuratore europeo, in particolare riguardo alle questioni seguenti: a che tipo di controllo politico sarà sottoposto? E a che tipo di controllo giurisdizionale?

Ha suggerito che in futuro il procuratore europeo sia un'emanazione dell'Eurojust. Potrebbe essere il presidente di questo organismo. La sig.ra van den Wyngaert è consapevole che i tempi non sembrano ancora maturi per la creazione del procuratore europeo, benché quest'idea non sia esclusa.

Infine ha proposto di istituire una “camera preliminare” (“pretrial chamber”) a livello europeo, che avrebbe il compito di procedere a un controllo giudiziario degli atti istruttori a livello nazionale e evitare qualsiasi tipo di “forum shopping” della polizia o della procura.

Dopo la relazione dei due professori universitari si è proceduto a uno scambio di opinioni incentrato sulle questioni seguenti: qual è il ruolo dei parlamenti nazionali e qual è il coordinamento tra questi ultimi e il PE? In futuro la Commissione dovrebbe detenere il monopolio dell'iniziativa nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia? Se gli Stati mantengono l'iniziativa legislativa, occorrerà modificare il regime attuale e prevedere l'obbligo di un'iniziativa congiunta di più Stati? Vantaggi e inconvenienti della creazione del procuratore europeo?

Nel corso dello scambio di opinioni alcuni membri si sono dichiarati favorevoli al monopolio dell'iniziativa della Commissione, altri al mantenimento dell'iniziativa degli Stati (eventualmente di più Stati); sono state inoltre ricordate: la difficoltà di attuare gli atti adottati nell'ambito del terzo pilastro (es. mandato d'arresto europeo), la necessità di procedere all'armonizzazione delle disposizioni di diritto di procedura penale (problema della libera circolazione dei mezzi di prova) prima di armonizzare le disposizioni di diritto penale, le modalità del controllo giurisdizionale e la necessità di stabilire sanzioni per gli Stati membri che non rispettano i loro obblighi.

Relazione del sig. Gilles de Kerchove

Osservazioni preliminari

Il sig. de Kerchove, che si è espresso a titolo personale, ha rammentato innanzi tutto le principali tappe dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, dopo il Consiglio europeo di Dublino, in cui, per la prima volta la Presidenza irlandese ha messo all'ordine del giorno le questioni della criminalità in seguito all'assassinio di una giornalista in Irlanda.

I progressi, dopo il trattato di Maastricht (novembre 1993) e il trattato di Amsterdam, sono considerevoli sia in termini quantitativi che qualitativi.

Quanto alle direttrici di lavoro nel terzo pilastro, ha rammentato che nell'ambito del trattato di Maastricht, il punto centrale di partenza era la soppressione dei controlli alle frontiere interne (es. convenzioni sull'extradizione, PIF, corruzione, assistenza in materia penale, rete giudiziaria europea). Successivamente il trattato di Amsterdam ha introdotto un nuovo approccio circa il modo in cui l'Unione deve agire nel settore penale, al fine di realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Ciò costituisce una rottura concettuale. La nozione di "spazio" è costituzionale in quanto produce effetti giuridici (lo spazio sta al territorio come la nazionalità sta alla cittadinanza). Deve esserci un equilibrio tra libertà e sicurezza. Tampere ha assegnato al Consiglio dei ministri della giustizia e degli affari interni quattro direttrici di lavoro: il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie, l'armonizzazione del diritto penale, la cooperazione integrata (creazione di agenzie) e lo sviluppo delle relazioni internazionali. Dopo l'11 settembre 2001, queste quattro aree sono state sviluppate con folgorante rapidità dalle presidenze belga, spagnola e danese. Infatti, quanto al reciproco riconoscimento si è giunti a un accordo sul mandato d'arresto europeo; quanto all'armonizzazione il Consiglio ha definito la nozione di terrorismo; riguardo alla cooperazione integrata è stata creata l'Eurogiust e riguardo alle relazioni internazionali il Consiglio ha conferito alla Presidenza il mandato di negoziare un accordo tra l'UE e gli Stati Uniti in materia di assistenza penale ed estradizione.

Attuali difficoltà nel funzionamento del terzo pilastro

Al riguardo indica **quattro tipi di difficoltà**: effettività, efficacia, complessità e responsabilità ("accountability").

In termini di effettività, nonostante decine di convenzioni, azioni comuni, decisioni quadro, con cui il Consiglio ha creato concetti nuovi (es. reciproco riconoscimento, creazione di squadre

investigativi comuni), gli Stati membri hanno un grave ritardo nell'attuazione delle misure adottate, benché siano state adottate all'unanimità (delle 14 convenzioni adottate, solo due sono state ratificate dagli Stati membri; per le azioni comuni e le decisioni quadro esistono problemi di mancato recepimento o di recepimento incompleto o tardivo). Questo problema di effettività non riguarda solo gli strumenti, ma anche l'attuazione dei meccanismi di cooperazione (es. le agenzie), come per l'Europol che non riceve abbastanza informazioni dagli Stati membri.

In questo contesto occorre anche citare l'assenza di ricorsi per inadempimento e di effetti diretti delle decisioni quadro e decisioni.

In termini di efficacia la norma dell'unanimità rallenta notevolmente i negoziati. Quando la norma è la maggioranza qualificata, le delegazioni in sede di Consiglio negoziano più rapidamente; l'unanimità impoverisce inoltre il contenuto degli strumenti (armonizzazioni "fittizie" o a "diritto invariato").

Quanto al problema della complessità occorre notare che il fatto di basarsi su due pilastri solleva la questione dei casi limite, segnatamente quando si tratta di scegliere la base giuridica appropriata (es. protezione dell'ambiente mediante il diritto penale, lotta contro l'immigrazione clandestina, protezione dell'euro, PIF) ¹.

Per quanto riguarda la responsabilità (accountability) se è vero che il trattato di Amsterdam ha previsto l'associazione del Parlamento europeo ed un certo controllo giurisdizionale, le relative modalità sono insoddisfacenti. Certamente il PE deve formulare un parere sulle convenzioni, le decisioni quadro o le decisioni, ma questo parere interviene quando il Consiglio ha già trovato un accordo su un progetto all'unanimità. Pertanto gli Stati non vogliono più rischiare di aprire le discussioni. Peraltro il Parlamento europeo non viene consultato sui programmi di lavoro, alcuni dei quali importanti (es. programma sulla lotta contro la criminalità organizzata, o sulla lotta al terrorismo), né sulle posizioni comuni che possono senz'altro avere ripercussioni sullo svolgimento dei negoziati internazionali, né sugli accordi internazionali previsti all'articolo 38 del TUE (che possono avere un impatto importante sul funzionamento dell'assistenza in materia penale a livello internazionale). Per quanto riguarda il controllo da parte della Corte di giustizia, il sistema di rinvio

¹ Uno dei motivi per cui il Consiglio non ha potuto raggiungere un accordo sulla creazione di una scuola di magistrati è dovuto alla difficoltà di istituire una scuola che formasse magistrati civili e penali prevedendo quindi due strumenti distinti; analogamente esistono difficoltà simili per gli accordi internazionali che riguardano al contempo il settore comunitario e il terzo pilastro.

pregiudiziale a geometria variabile è più che contestabile in termini di tutela delle libertà individuali e va notata l'assenza di ricorsi per inadempimento. In questo contesto occorre riflettere su un controllo rafforzato dell'Europol commisurato all'ampliamento delle competenze operative di tale organismo.

Prospettive di riforma

La proposta centrale consisterebbe nel differenziare meglio in futuro la funzione legislativa e quella governativa. La prima dovrebbe essere ravvicinata al metodo comunitario, mentre per la seconda occorre mantenere un carattere intergovernativo forte.

La funzione governativa comprende due aspetti: in primo luogo la determinazione da parte del Consiglio (e forse del Consiglio europeo) dei grandi assi strategici e delle priorità della politica europea in materia penale e, in secondo luogo, il coordinamento dell'azione operativa delle polizie, della giustizia e delle procure in Europa. Per quanto attiene alla funzione legislativa, sempreché il Consiglio all'unanimità (o il Consiglio europeo) abbia identificato un tipo di criminalità che deve essere contrastato con una legislazione a livello europeo, il processo legislativo diventerebbe comunitario, vale a dire maggioranza qualificata e codecisione con il Parlamento europeo, senza tuttavia che la Commissione disponga necessariamente di un monopolio di iniziativa. Questo non è in pratica un problema fondamentale in quanto a termine la Commissione disporrà (e già oggi dispone) in pratica del monopolio, semplicemente perché gli Stati membri non dispongono delle risorse necessarie per fare ciò che fa la Commissione (vale a dire incaricare 2 o 3 funzionari di esaminare per un anno tutte le legislazioni degli Stati membri e sondare la sua proposta presso la società civile). Ma il diritto di iniziativa degli Stati membri, qualora mantenuto, come propone il sig. de Kerchove, andrebbe inquadrato esigendo che rientri, da una parte, nelle priorità della politica in materia penale adottate dal Consiglio all'unanimità e, dall'altra, fissando la soglia di 1/3 degli Stati membri perché un'iniziativa sia ammissibile. Si potrebbe ipotizzare una procedura decisionale a maggioranza qualificata quando l'iniziativa proviene dalla Commissione.

Funzione legislativa

Per quanto riguarda la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri in materia penale in particolare per rispettare meglio il principio di sussidiarietà, il sig. de Kerchove è contrario alla redazione di un elenco di reati sancito dal trattato in quanto tale elenco è a suo avviso di complessa definizione e foriero di un'eccessiva rigidità. Sarebbe inoltre riduttivo limitare l'azione dell'Unione alle sole questioni transfrontaliere ("cross border test").

L'armonizzazione del diritto penale deve perseguire 5 obiettivi:

- i) avere funzione di "segnale" (rispetto al cittadino europeo e all'esterno): indipendentemente dal carattere transfrontaliero o meno di un comportamento, l'Unione potrebbe voler classificare come reato un comportamento (interno) contrario ai valori fondamentali dell'Unione (ad es. razzismo, pedopornografia);
- ii) evitare un effetto "santuario", vale a dire evitare che la criminalità si concentri nei luoghi in cui taluni tipi di reati sono sanzionati in misura meno severa;
- iii) fornire al cittadino una percezione comune della giustizia;
- iv) garantire il diritto dei cittadini di circolare e di soggiornare in libertà, il che può essere gravemente compromesso da fenomeni di criminalità organizzata;
- v) creare un'armonizzazione minima, necessaria per la realizzazione del reciproco riconoscimento e per l'azione della cooperazione integrata (previste a Tampere); il reciproco riconoscimento presuppone una reciproca fiducia degli Stati nella qualità del diritto materiale e procedurale degli altri Stati membri (accettare di dare esecuzione alle decisioni giudiziarie senza alcun controllo). Per facilitare questa reciproca fiducia occorrerebbe ravvicinare le disposizioni (in particolare di procedura penale) degli Stati membri (cfr. al riguardo il Libro verde della Commissione sulla necessità di armonizzare le garanzie procedurali minime nell'ambito dell'Unione)¹. È altrettanto importante per la cooperazione integrata se si vuole che l'Europol o l'Eurojust funzionino in maniera armonizzata basandosi su punibilità armonizzate.

Funzione governativa

Vi è innanzi tutto l'utilità per il Consiglio (eventualmente il Consiglio europeo) di determinare all'unanimità le priorità strategiche della politica dell'Unione in materia penale, in particolare in base ai contributi dell'Europol e dell'Eurojust di concerto con il Parlamento europeo. L'azione operativa, soprattutto il coordinamento delle operazioni di polizia a livello di Unione, è indubbiamente un settore in cui l'Unione può agire meglio. Il vertice di Tampere ha cercato di migliorare questo aspetto chiedendo la creazione di una Task Force dei capi di polizia ma finora i risultati non sono soddisfacenti. Il trattato di Amsterdam (articolo 30, paragrafo 2 del TUE) ha previsto maggiori competenze operative per l'Europol (partecipazione a squadre investigative comuni o diritto di richiedere alle polizie degli Stati membri di svolgere indagini), ma il Consiglio non ha ancora adottato gli atti di diritto derivato necessari a tal fine.

¹ Il sig. de Kerchove ha citato a questo proposito la Svizzera che sta armonizzando i codici di procedura penale di ogni cantone per giungere a un codice di procedura federale.

Risposte specifiche ai quattro tipi di difficoltà summenzionati

Per quanto riguarda l'effettività il sig. de Kerchove propone di prevedere un diritto di ricorso per inadempimento in base all'articolo 226 del TCE. In merito agli strumenti, le convenzioni potrebbero essere soppresse; le decisioni quadro e le decisioni dovrebbero avere effetto diretto e, per motivi di leggibilità, sarebbe preferibile unificare gli strumenti giuridici e sostituirli con regolamenti e direttive. Lo strumento adeguato verrebbe scelto in funzione dell'obiettivo: il regolamento verrebbe utilizzato di norma per l'armonizzazione del diritto procedurale (es. mandato d'arresto europeo), ma l'armonizzazione del diritto penale materiale potrebbe essere oggetto di una direttiva (che lasci agli Stati un margine di valutazione più ampio per il recepimento). Le posizioni comuni potrebbero essere mantenute perché sono utili, ma si potrebbe prevederne l'adozione a maggioranza qualificata. Infine sarebbe necessario precisare gli effetti giuridici, il carattere vincolante degli accordi internazionali previsti dall'articolo 38 del TUE e gli effetti che producono sui trattati bilaterali.

Quanto all'efficacia sarebbe opportuno abbandonare la norma dell'unanimità a vantaggio della maggioranza qualificata (o almeno prevedere un sistema di quasi unanimità: unanimità meno 1). Le cooperazioni rafforzate dovrebbero essere autorizzate (es. 8 Stati membri potrebbero sopprimere il principio della doppia punibilità nei loro rapporti reciproci e realizzare tra di loro un vero e proprio spazio integrato).

Inoltre la Commissione dovrebbe poter dare esecuzione agli atti del Consiglio allorché questi richiedono un'attuazione a livello di Unione (attualmente l'articolo 41, paragrafo 1 del TUE non fa riferimento all'articolo 202 del TCE e il Consiglio è obbligato a chiedersi per ogni caso se occorra conferire o meno alla Commissione un potere esecutivo).

Sulla complessità si deve esaminare la questione della fusione dei trattati e della soppressione dell'attuale struttura a pilastri.

Per quanto concerne la responsabilità è necessario fare riferimento agli elementi già indicati sul ruolo del Parlamento europeo. In materia di controllo, e via via che si svilupperanno le competenze operative dell'Europol, ci si potrebbe proficuamente ispirare al sistema belga del comitato specializzato nel controllo delle polizie, responsabile dinanzi al Parlamento. Il controllo giurisdizionale è già stato citato in precedenza. Quanto al controllo dell'Eurojust, è opportuno esaminare la possibilità di creare, nell'ambito della Corte di giustizia, una camera penale preliminare a cui l'Eurojust dovrebbe sottoporre i casi per accertarsi che non vi siano derive del tipo "forum shopping".

Altre proposte concrete

- integrare il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie penali e civili (sulla scorta della clausola "full faith and credit clause" che figura nella costituzione degli USA). Questa clausola faciliterebbe il lavoro della Corte di giustizia chiamata ad interpretare gli atti adottati nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- formulare gli articoli del trattato consacrati alla giustizia in materia penale in modo che questa non sia semplicemente repressiva ma maggiormente preventiva (prevedendo anche il reinserimento dei criminali);
- includere la cooperazione con i servizi segreti;
- approfondire i poteri degli attuali attori. Per quanto riguarda l'Europol, occorre ravvicinarla al modello comunitario? Quali poteri operativi supplementari conferirle oltre a quelli previsti nel trattato di Amsterdam? Per l'Eurojust si potrebbe procedere gradualmente e conferirle il ruolo di procuratore europeo per la tutela degli interessi finanziari della Comunità (funzione esercitabile dal collegio dei 15 membri oppure nominando un 16° membro che fungerebbe da procuratore europeo per la tutela degli interessi finanziari). L'OLAF (successivamente alla soppressione dei pilastri) dovrebbe essere fuso con l'Europol: ne risulterebbe un solo servizio interno alle cinque istituzioni per la lotta contro la corruzione. Per quanto concerne la Corte di giustizia si propone di creare una camera penale preliminare (importante per il corretto svolgimento delle indagini a livello europeo).

*

* *

Dopo la relazione del sig. de Kerchove alcuni membri gli hanno fatto domande in seguito alle quali si è svolto uno scambio di opinioni generale.

Durante tale scambio taluni membri si sono dichiarati aperti all'idea di ravvicinare il terzo pilastro al modello comunitario.

È stata sollevata anche la questione dell'armonizzazione del diritto penale e dell'elenco dei reati. Secondo taluni tale elenco potrebbe essere compilato in base a due criteri: necessità di un elemento transfrontaliero e interesse (valore aggiunto) ad agire a livello europeo; l'elenco potrebbe fondarsi sull'articolo 29 del TUE attuale ed essere adottato dal Consiglio a maggioranza qualificata; tutti gli altri reati da aggiungere all'elenco sulla base dei due criteri succitati dovrebbero essere decisi all'unanimità (taluni hanno proposto di fissare come norma la maggioranza qualificata). Altri si sono mostrati scettici sulla fissazione di un siffatto elenco.

Per quanto riguarda il monopolio di iniziativa della Commissione, secondo alcuni esso dovrebbe essere introdotto nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, mentre per altri sarebbe opportuno mantenere il diritto di iniziativa degli Stati membri, prevedendo eventualmente la necessità di un'iniziativa congiunta di più Stati.

È stata avanzata l'ipotesi secondo cui se il Consiglio decidesse a maggioranza, il Parlamento europeo dovrebbe essere colegislatore. In questo contesto è stata anche menzionata la questione della partecipazione dei Parlamenti nazionali.

La mancanza di efficacia delle procedure nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia è stata messa in evidenza da parecchi membri. È stato constatato che gli Stati non rispettano, se non molto limitatamente, i loro impegni e che vi sono ritardi inaccettabili nella ratifica (convenzioni) e nel recepimento degli atti adottati. Taluni membri hanno riscontrato che la norma dell'unanimità pone un serio problema di blocco e altri hanno chiesto che si individuino i settori in cui essa può essere ancora giustificata.

Infine, quanto all'Europol, è stato proposto che l'organizzazione diventi un'istituzione sul modello comunitario e che disponga di un ufficio distaccato presso ogni Stato membro per acquistare maggiore efficacia.

L'idea della creazione di un procuratore europeo è stata menzionata da taluni membri. Uno di questi ha auspicato che il nuovo trattato contenga una base giuridica a tal fine. È stato proposto che il procuratore europeo emani dall'Eurojust.

**Elenco dei membri del Gruppo che hanno assistito
alla riunione dell'8 ottobre 2002**

Sig. John BRUTON, Presidente, membro del Praesidium

BIRZNIECE Inese

de BRUIJN Thom

CAREY Pat

CHABERT Josef

COSTA Alberto

FLOCH Jacques

GLOTZ Peter (PLEUGER Gunter)

HEATHCOAT AMORY David

KUTZKOVA Neli

LEKBERG Sören

MENDEZ DE VIGO Iñigo

PELTOMAKI Antti

Baroness SCOTLAND of Asthal

VASSILIOU Androula

VITORINO Antonio
