

**CONV 176/02**

**CONTRIB 58**

**BEGELEIDENDE NOTA**

---

van: het secretariaat

aan: de Conventie

---

Betreft: Bijdrage van de heer Filadelfio Basile, plaatsvervangend lid van de Conventie:  
"Giustizia e Affari Interni"

---

De secretaris-generaal van de Conventie heeft van de heer Filadelfio Basile, plaatsvervangend lid van de Conventie, de bijdrage ontvangen die in bijlage dezes staat.

\_\_\_\_\_

**Contributo del Senatore Prof. Filadelfio Basile**

(membro supplente)

## Giustizia e Affari Interni

La cooperazione in materia di Giustizia e Affari Interni tra i Paesi Membri si è sviluppata velocemente a partire dal 1999, in relazione al progetto di stabilimento di un'area di libertà, sicurezza e giustizia nell'Ue della quale la cooperazione giudiziaria e di polizia è considerata uno tra gli elementi fondanti. Gli avvenimenti del Settembre 2001 hanno determinato un'ulteriore accelerazione del processo di cooperazione in questa materia che si è concretizzata nell'incremento del numero delle decisioni-quadro del terzo pilastro, che hanno lo scopo di armonizzare le leggi penali e le procedure penali degli stati membri, e nel rafforzamento degli strumenti operativi della cooperazione tra operatori giudiziari e di polizia.

L'analisi della legislazione approvata e dei provvedimenti in discussione evidenzia che i fronti principali sui quali le istituzioni europee stanno lavorando sono:

- Modifica del tradizionale istituto dell'extradizione, nella direzione di sostituire la dinamica classica del rapporto politico –diplomatico tra stati con la nuova dinamica delle relazioni dirette tra autorità giudiziarie mediate dall'esistenza di regole e organismi comuni.
- Facilitazione dei rapporti diretti tra autorità giudiziarie e di polizia sia nella fase inquirente che nella fase dell'esecuzione delle misure cautelari ed esecutive di condanne definitive
- Armonizzazione delle fattispecie penali di alcuni tipi di reati particolarmente connessi alle attività dei gruppi organizzati criminali e terroristici transnazionali, con particolare attenzione a : definizione di reato di associazione criminale, traffico di persone, cyber-crime, terrorismo.
- Individuazione di strumenti operativi in grado di incrementare la lotta comune, intesa non solo come cooperazione tra sistemi nazionali diversi, ma come cooperazione attraverso strumenti unici di lotta: individuazione di un sistema di regole obbligatorie per la raccolta e conservazione dei dati degli utenti per i fornitori di servizi di telefonia mobile e per i providers dei servizi di connessione alla rete e la messa a disposizione di tali dati ai servizi di law enforcements dei paesi membri, l'obbligo da parte delle autorità giudiziarie di un paese membro di sequestrare e confiscare i proventi illeciti dei reati definibili nel quadro delle fattispecie di criminalità organizzata e terrorismo sulla base di una ordinanza proveniente dalle autorità giudiziarie di un altro paese membro.
- Rafforzamento dei controlli alle frontiere, la lotta all'immigrazione illegale e i controlli sui cittadini non comunitari che entrano nel territorio dell'Unione: creazione di un corpo di guardia frontiera europea, istituzione di EURODAC, un sistema che identifica le persone che presentano la richiesta di asilo ad uno dei paesi della UE attraverso le impronte digitali.

Dall'osservazione del quadro di azione delle istituzioni europee nel campo della Giustizia e degli Affari interni e, in considerazione del fatto che la cooperazione internazionale in materia di lotta a tutte le forme di criminalità transnazionale sia ormai una priorità della comunità internazionale, emerge una questione che appare come centrale nella programmazione della politica GAI per i prossimi anni: la necessità di individuare riforme istituzionali che permettano di sviluppare la cooperazione europea in tale campo in considerazione della necessità di un incremento della sua efficienza ed efficacia e, allo stesso tempo, dei livelli di controllo democratico a cui tale politica è sottoposta.

Il rafforzamento della cooperazione in materia di giustizia e affari interni deve, necessariamente, procedere in parallelo alla democratizzazione della politica. Infatti la necessità di aumentare l'efficienza della politica di cooperazione in materia di lotta ad ogni forma di crimine e criminalità transnazionale è una esigenza di sicurezza interna della UE che, sempre più configuratasi come sistema di *governance*, deve possedere i mezzi propri per garantire ai propri cittadini e al proprio territorio standard di sicurezza e di garanzie uguali per tutta l'Unione. Il rafforzamento di tale politica non può non procedere attraverso la previsione di aumentare il potere delle istituzioni comuni *vis-a-vis* i governi nazionali e la forza della legislazione comune *vis-a-vis* la legislazione nazionale. D'altro canto incrementare il potere della legislazione e delle istituzioni comuni significa anche diminuire il ruolo di controllo democratico che i Parlamenti nazionali giocano nei sistemi politici interni. Tale aspetto appare particolarmente rilevante in un settore, come quello della Giustizia e degli Affari Interni, strettamente legato alla gestione della libertà personale e della sicurezza dei cittadini, alla tutela dei diritti umani e ad alta valenza politica, intesa quale necessità di compiere scelte sui valori da tutelare in un dato momento storico, preferendone alcuni ad altri.

## INCREMENTO DEL CONTROLLO DEMOCRATICO DELLA POLITICA DI GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI

Il problema del controllo democratico si pone a due distinti livelli analitici e istituzionali: Controllo democratico nella fase di formazione e approvazione della politica. Possiamo definire tale livello **democrazia del processo decisionale**.

Controllo democratico nella fase operativa delle politiche. Questo livello è definibile come **democrazia del processo di applicazione**.

### ***- Democrazia del processo decisionale***

Allo stato attuale il processo decisionale descritto dal Titolo VI del Trattato sull'Unione Europea appare caratterizzato dal carattere della intergovernatività: Il Consiglio decide all'unanimità (art. 34), la Commissione condivide con gli Stati membri il potere di iniziativa, i poteri del Parlamento Europeo sono limitati alla consultazione nei casi delle Convenzioni, delle decisioni-quadro e delle decisioni (rimane escluso dalla consultazione nel caso delle posizioni comuni), all'informazione da parte della Presidenza e della Commissione sui lavori svolti in questo settore e alla possibilità di presentare interrogazioni e raccomandazioni al Consiglio. Il controllo democratico del processo decisionale appare, in realtà, vicino allo zero. La possibilità che il Parlamento europeo incida sui contenuti delle politiche sono molto limitate e dipendono dalla volontà del Consiglio di prendere in considerazione i pareri del Parlamento che, pur obbligatori, non sono vincolanti. La Corte di Giustizia possiede il potere di pronuncia pregiudiziale sulla validità o l'interpretazione delle decisioni-quadro e delle decisioni e del potere di interpretazione delle convenzioni, ma tali poteri sono vincolati alla espressa accettazione da parte degli stati membri.

La necessità di democratizzare questo processo è evidente ed è possibile identificare due diverse strategie di democratizzazione

La prima strategia consiste nella piena comunitarizzazione del terzo pilastro. Con il Trattato di Amsterdam la comunitarizzazione ha riguardato solo gli aspetti legati alla politica dell'immigrazione, dei visti e dell'asilo. La piena comunitarizzazione del terzo pilastro (e, quindi, la scomparsa di quest'ultimo che verrebbe trasformato in un titolo specifico del Trattato della Comunità Europea – TCE-) dovrebbe comportare l'adozione della procedura di co-decisione, la

previsione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dei Ministri della Giustizia e degli Affari Interni, poteri della Corte di Giustizia equiparati a quelli da essa posseduti per le altre politiche comunitarie e svincolati dalla volontà degli Stati Membri e monopolio della iniziativa legislativa alla Commissione. Quest'ultima previsione appare di fondamentale importanza in quanto le attività della Commissione legate al suo potere di iniziativa legislativa sono caratterizzate dal continuo contatto di questa istituzione con attori politici e sociali che altrimenti non verrebbero coinvolti nella fase di formazione della politica. La funzione di articolazione e aggregazione degli interessi che la Commissione svolge a tutto raggio permette a molti attori della società civile di influire sui contenuti della proposta di legge, come nel caso del "Forum on preventing organised crime", lanciato dalla Commissione nel 2001, che mira a creare una partnership e una rete che lega tutti gli attori – istituzioni, agenzie di *law enforcement*, organizzazioni non governative, associazioni di volontari, mondo accademico e delle libere professioni- al fine di elaborare proposte sulla politica di prevenzione del crimine organizzato. Si tratta di una strategia di democratizzazione della fase ascendente del processo decisionale dell'Unione che viene a mancare nel caso in cui l'iniziativa sia in mano agli Stati Membri o al Consiglio.

La seconda strategia di democratizzazione, da adottare in caso di inesistenza di consenso sulla prima, prevede la democratizzazione del terzo pilastro. In questo caso si tratterebbe di mantenere un pilastro specifico dedicato alla Giustizia e agli Affari Interni, separato dal pilastro comunitario, ma al tempo stesso incrementare il grado di democraticità del processo decisionale inserendo alcune modifiche alle previsioni attuali. In particolare si tratterebbe di: affidare alla Commissione il monopolio del potere di iniziativa legislativa; prevedere la consultazione obbligatoria del Parlamento Europeo per tutti gli esiti normativi previsti dal titolo; rendere i pareri del Parlamento europeo non solo obbligatori, ma anche vincolanti ai fini della determinazione del testo e dei contenuti degli esiti normativi; prevedere il voto a maggioranza qualificata per il consiglio dei Ministri Giustizia e Affari Interni, pur mantenendo il principio della doppia maggioranza numerica e geografica prevista nell'attuale articolo 34.3; svincolare i poteri della Corte di Giustizia di pronuncia pregiudiziale ed interpretazione delle Convenzioni su questa materia dalla volontà degli Stati Membri.

#### **- Democrazia del processo di applicazione**

Questo livello della democratizzazione riguarda la possibilità fornita ad un'istituzione democraticamente eletta di controllare gli aspetti operativi dell'attività di svolgimento della cooperazione di polizia ed, eventualmente, giudiziaria.

Allo stato attuale il ruolo svolto dal Parlamento europeo sulle attività delle istituzioni e organismi che implementano la cooperazione di polizia è quasi nullo. EUROPOL non ha, attualmente, nessun obbligo nei confronti del Parlamento Europeo che è informato delle attività dell'Ufficio europeo di Polizia mediante una relazione annuale preparata dalla Presidenza, tenuto conto degli obblighi di segretezza eventualmente esistenti. L'attività di EUROPOL che, sebbene non preveda indagini dirette, è basata principalmente sulla raccolta e la gestione della Banca Dati (Il sistema di Informazione EUROPOL) che raccoglie le informazioni su persone sospettate di reati che ricadono sotto la competenza dell'EUROPOL. La necessità che l'autorità di controllo comune indipendente, istituita ai sensi della convenzione EUROPOL e incaricata di vigilare sull'attività dell'EUROPOL per accertarsi che la memorizzazione, il trattamento e l'utilizzazione dei dati detenuti dai servizi dell'EUROPOL non ledano i diritti delle persone, presenti le relazioni periodiche delle sue attività non solo al Consiglio, come avviene attualmente, ma anche al Parlamento Europeo, in particolare alla Commissione Parlamentare per la libertà e i diritti dei cittadini, appare un primo indispensabile passo verso la democratizzazione degli aspetti operativi della politica di Giustizia e affari interni. Nella stessa ottica di trasparenza il Parlamento Europeo dovrebbe ricevere relazioni periodiche anche dal Consiglio di Amministrazione di EUROPOL e dovrebbe assumere un ruolo attivo nella

nomina del Direttore di EUROPOL che, attualmente, è designato dal Consiglio all'unanimità. E' auspicabile che sia istituita in seno al Parlamento Europeo una Commissione parlamentare di controllo sulle attività di EUROPOL o che tale ruolo sia affidato alla Commissione per la libertà e i diritti dei cittadini. E' auspicabile, inoltre, nel quadro della comunitarizzazione di questo settore, che questa materia rientri esplicitamente nei compiti del Mediatore europeo (*OMBUDSMAN*) specializzato in materia di giustizia e affari interni e che il bilancio di EUROPOL sia inserito nel bilancio della Comunità.

## INCREMENTO DELL'EFFICIENZA E DELL'EFFICACIA

La democratizzazione della politica di giustizia e affari interni è una condizione che permetterebbe un approfondimento di tale cooperazione. Infatti una politica che è decisa e applicata mediante sistemi dal soddisfacente grado di democraticità può sopportare che i singoli governi nazionali perdano sovranità decisionale a favore del sistema dell'UE. Il processo di approfondimento che non fosse accompagnato dalla democratizzazione dei processi soffrirebbe di deficit di legittimità sociale.

Le misure che permetterebbero l'approfondimento dell'integrazione in tale campo sono innanzitutto da individuarsi nella previsione di strumenti normativi idonei a produrre effetti giuridici direttamente nell'ordinamento interno degli Stati membri. Allo stato attuale sia le decisioni – quadro che le decisioni sono vincolanti per gli stati membri solo per gli obiettivi da essi perseguiti, ma devono essere recepite nei sistemi nazionali. La lentezza con cui gli stati membri stanno procedendo all'armonizzazione delle legislazioni e alla ratifica delle convenzioni sta, di fatto, determinando un deficit di implementazione che mina l'efficacia della cooperazione. L'idoneità delle norme a produrre effetti direttamente nei sistemi giuridici interni degli Stati membri e l'approvazione di tali norme con la partecipazione ed il controllo del parlamento Europeo, aumenterebbe l'efficienza della politica GAI.

Affidare al Parlamento Europeo il controllo sull'attività di EUROPOL permetterebbe, ancora, di incrementare il ruolo di questo Ufficio, aumentando il numero dei reati di sua competenza e affidando ad esso un ruolo operativo.

Per concludere è da citare la necessità di incrementare la cooperazione giudiziaria. EUROJUST, sebbene elemento importante della cooperazione giudiziaria, dovrebbe evolversi ed assumere il ruolo di Pubblico Ministero Europeo, almeno riguardo ai reati legati alla violazione degli interessi finanziari dell'Unione, in una prospettiva restrittiva, o a tutti i reati previsti nella decisione quadro sul mandato di arresto europeo o, almeno, in quelli di competenza di EUROPOL. In tale prospettiva è necessario chiarire le relazioni tra EUROJUST ed EUROPOL. L'ipotesi di conferire ad EUROPOL un mandato di attività operative è qui completata con la proposta di conferire ad EUROJUST il compito di autorità giudiziaria che, ad esempio, autorizzi le attività di polizia (indagini, eventuali mandati, etc.).