

Intervento di Francesco Rotunno

Congresso
Straordinario AIGA
- Venezia 14/16
novembre 2003 II
Sessione -
L'armonizzazione
degli ordinamenti
giudiziari. La
cooperazione
Giudiziaria nella
lotta alla
criminalità e le
garanzie del "Libro
Verde".
Introduzione di
Francesco
Rotunno* Dopo gli
Accordi Schengen,
l'azione politica dei

Paesi dell'Unione Europea è andata sviluppandosi sostanzialmente su settori, i cosiddetti tre pilastri. Al primo pilastro concernente le politiche comunitarie classiche, si è andato sviluppando il secondo pilastro concernenti la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e il terzo pilastro sulle politiche afferenti la Giustizia e gli Affari Interni (GAI). Una prima

sistematizzazione di questo terzo pilastro si realizza con il Trattato di Maastricht (del 7.2.1992, reso esecutivo con la Legge n. 454 del 3.11.1992). Uno dei principali obiettivi è quello di "favorire la libera circolazione delle persone attraverso un sempre più agevole passaggio transfrontaliero. Il Titolo VI del Trattato di Maastricht, rubricato come "Disposizioni relative alla

cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni", all'art. K.1. dispone "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:
1) la politica di asilo; 2) le norme che disciplinano

l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte delle persone e l'espletamento dei relativi controlli;

3) la politica d'immigrazione e la politica da seguire nei confronti dei cittadini dei paesi terzi; a) le condizioni di entrata e circolazione dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri; b) le condizioni di soggiorno dei cittadini dei paesi

terzi nel territorio degli Stati membri, compresi il ricongiungimento delle famiglie e l'accesso all'occupazione; c) la lotta contro l'immigrazione, il soggiorno e il lavoro irregolari di cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri; 4) la lotta contro la tossicodipendenza, nella misura in cui questo settore non sia già contemplato dai punti 7), 8) e 9); 5) la lotta contro

la frode su scala internazionale, nella misura in cui questo settore non sia già contemplato dai punti 7), 8) e 9); 6) la cooperazione giudiziaria in materia civile; 7) la cooperazione giudiziaria in materia penale; 8) la cooperazione doganale; 9) la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e altre forme gravi di criminalità

internazionale,
compresi, se
necessario, taluni
aspetti di
cooperazione
doganale, in
connessione con
l'organizzazione a
livello dell'Unione
di un sistema di
scambio di
informazioni in
seno ad un Ufficio
europeo di polizia
(Europol)"

Nell'ambito di
queste materie, ad
eccezione della
cooperazione
giudiziaria in
materia penale, di
quella doganale e
di quella di polizia,
si consentiva di

procedere ad una comunitarizzazione (art. K9). Con il Trattato di Amsterdam (del 2.10.1997, reso esecutivo con la Legge n. 209 del 16.6.1998) l'intero settore concernente la cooperazione in materia di Giustizia e di Affari Interni (GAI) è stata comunitarizzata (si veda l'attuale Titolo IV del Testo del Trattato di Roma modificato dal Trattato di Amsterdam - artt. 61 a 69) Con il

Trattato di
Amsterdam si
inizia a parlare
sostanzialmente
dello Spazio
Giuridico Europeo:
così recita l'art.
61: "Allo scopo di
istituire
progressivamente
uno spazio di
libertà, sicurezza e
giustizia, il
Consiglio adotta:
a) entro un
periodo di cinque
anni a decorrere
dall'entrata in
vigore del Trattato
di Amsterdam,
misure volte ad
assicurare la libera
circolazione delle
persone a norma

dell'articolo 7A,
insieme a misure
di
accompagnamento
direttamente
collegate in
materia di controlli
alle frontiere
esterne, asilo e
immigrazione, a
norma dell'articolo
73J, paragrafi 2 e
3 e dell'articolo
73K, paragrafo 1,
lettera a) e
paragrafo 2,
lettera a), nonché
misure per
prevenire e
combattere la
criminalità, a
norma dell'articolo
K.3, lettera e) del
Trattato

sull'Unione
europea; b) altre
misure nei settori
dell'asilo,
dell'immigrazione
e della
salvaguardia dei
diritti dei cittadini
dei paesi terzi, a
norma dell'articolo
73K; c) misure nel
settore della
cooperazione
giudiziaria in
materia civile,
come previsto
all'articolo 73M; d)
misure appropriate
per incoraggiare e
rafforzare la
cooperazione
amministrativa,
come previsto
all'articolo 73N; e)

misure nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale volte ad assicurare alle persone un elevato livello di sicurezza mediante la prevenzione e la lotta contro la criminalità all'interno dell'Unione, in conformità alle disposizioni del Trattato sull'Unione europea". In questo percorso evolutivo si pone il successivo Trattato di Nizza

(del 26.2.2001,
reso esecutivo con
la Legge n. 102
del 11.05.2002)
con il quale ci si
pone l'obiettivo di
rafforzare lo
"spazio di libertà,
sicurezza e
giustizia" che si
era inteso istituire
con il Trattato di
Amsterdam.
L'attuale Titolo
rubricato
"Disposizioni sulla
cooperazione di
polizia e
giudiziaria in
materia penale"
all'art. 29 così
recita: "Fatte salve
le competenze
della Comunità

europea,
l'obiettivo che
l'Unione si
prefigge è fornire
ai cittadini un
livello elevato di
sicurezza in uno
spazio di libertà,
sicurezza e
giustizia,
sviluppando tra gli
Stati membri
un'azione in
comune nel
settore della
cooperazione di
polizia e
giudiziaria in
materia penale e
prevenendo e
reprimendo il
razzismo e la
xenofobia. Tale
obiettivo è

perseguito
prevedendo e
reprimendo la
criminalità,
organizzata o di
altro tipo, in
particolare il
terrorismo, la
tratta degli esseri
umani ed i reati
contro i minori, il
traffico illecito di
droga e di armi, la
corruzione e la
frode, mediante: -
una più stretta
cooperazione fra le
forze di polizia, le
autorità doganali e
le altre autorità
competenti degli
Stati membri, sia
direttamente che
tramite l'Ufficio

europeo di polizia (Europol), a norma degli articoli 30 e 32; - una più stretta cooperazione tra le autorità giudiziarie e altre autorità competenti degli Stati membri, anche tramite l'Unità europea di cooperazione giudiziaria (Eurojust), a norma degli articoli 31 e 32; - il riavvicinamento, ove necessario, delle normative degli Stati membri in materia penale, a norma

dell'articolo 31,
lettera e)". Gli
originali artt. da
K1 a K9 del
Trattato di
Maastricht,
sostituiti dall'art. 1
del Trattato di
Amsterdam,
ratificato con l. 16
giugno 1998, n.
209, sono stati
successivamente
modificati dall'art.
1 del Trattato di
Nizza, ratificato
con l. 11 maggio
2002, n. 102.
L'art. 31 specifica:
"1. L'azione
comune nel
settore della
cooperazione
giudiziaria in

materia penale
comprende: a) la
facilitazione e
l'accelerazione
della cooperazione
tra i ministeri
competenti e le
autorità giudiziarie
o autorità
omologhe degli
Stati membri, ove
appropriato anche
tramite Eurojust,
in relazione ai
procedimenti e
all'esecuzione
delle decisioni; b)
la facilitazione
dell'estradizione
fra Stati membri;
c) la garanzia della
compatibilità delle
normative
applicabili negli

Stati membri,
nella misura
necessaria per
migliorare la
suddetta
cooperazione; d)
la prevenzione dei
conflitti di
giurisdizione tra
Stati membri; e)
la progressiva
adozione di misure
per la fissazione di
norme minime
relative agli
elementi costitutivi
dei reati e alle
sanzioni, per
quanto riguarda la
criminalità
organizzata, il
terrorismo e il
traffico illecito di
stupefacenti. 2. Il

Consiglio
incoraggia la
cooperazione
tramite Eurojust:
a) mettendo
Eurojust in
condizione di
contribuire al buon
coordinamento tra
le autorità
nazionali degli
Stati membri
responsabili
dell'azione penale;
b) favorendo il
concorso di
Eurojust alle
indagini
riguardanti i casi
di criminalità
transnazionale
grave, in
particolare ove si
tratti di criminalità

organizzata,
tenendo
segnatamente
conto delle analisi
di Europol; c)
agevolando una
stretta
cooperazione fra
Eurojust e la Rete
giudiziaria
europea, in
particolare allo
scopo di facilitare
l'esecuzione delle
rogatorie e delle
domande di
estradizione."
Questa enorme
attività
comunitaria
finalizzata alla
creazione e al
rafforzamento di
uno "spazio

giuridico europeo"
prende l'avvio più
o meno alla metà
degli anni '70
(progetto avviato
dal Presidente
francese Giscard
D'Estaing sulla
cooperazione tra
le forze di polizia e
giudiziarie). Un
processo che ha
avuto come tappa
intermedia la
Convenzione di
Schengen del
1985, con la quale
si prevedeva un
coordinamento tra
le forze di polizia
nel quadro di una
libera circolazione
dei cittadini dei
Paesi aderenti

attraverso le
frontiere degli
Stati membri. Un
processo né
semplice, né
veloce, dovuto alle
differenze
culturali, sociali,
politiche e
costituzionali fra i
vari Stati membri,
differenze acute
dalla diversità
degli ordinamenti
giuridici. Questo
processo di
cooperazione è
andato
sviluppandosi di
pari passo con un
processo teso alla
progressiva
armonizzazione
degli ordinamenti

giuridici. Così si
esprimeva il
Trattato di
Maastricht:
Articolo 2 Art. B.
L'Unione si
prefigge i seguenti
obiettivi: --
promuovere un
progresso
economico e
sociale equilibrato
e sostenibile,
segnatamente
mediante la
creazione di uno
spazio senza
frontiere interne, il
rafforzamento
della coesione
economica e
sociale e
l'instaurazione di
un'unione

economica e
monetaria che
comporti a
termine una
moneta unica, in
conformità delle
disposizioni del
presente trattato;
-- affermare la sua
identità sulla
scena
internazionale,
segnatamente
mediante
l'attuazione di una
politica estera e di
sicurezza comune,
ivi compresa la
definizione a
termine di una
politica di difesa
comune che
potrebbe,
successivamente,

condurre ad una
difesa comune; --
rafforzare la tutela
dei diritti e degli
interessi dei
cittadini dei suoi
Stati membri
mediante
l'istituzione di
una cittadinanza
dell'Unione; --
sviluppare una
stretta
cooperazione nel
settore della
giustizia e degli
affari interni; --
mantenere
integralmente
l'«acquis»
comunitario e
svilupparlo al fine
di valutare,
attraverso la

procedura prevista
all'art. N,
paragrafo 2, in
quale misura si
renda necessario
rivedere le
politiche e le
forme di
cooperazione
instaurate dal
presente trattato
allo scopo di
garantire l'efficacia
dei meccanismi e
delle istituzioni
comunitarie. Gli
obiettivi
dell'Unione
saranno perseguiti
conformemente
alle disposizioni
del presente
trattato, alle
condizioni e

secondo il ritmo ivi fissati, nel rispetto del principio di sussidiarietà definito all'art. 3 B del trattato che istituisce la Comunità europea".

Numerose sono state in questi anni le misure adottate dall'Unione Europea nel campo della: - lotta contro il razzismo e la xenofobia (azione comune adottata il 15.7.96 (96/443/GAI); - lotta contro la criminalità

organizzata
(azione comune
(96/602/GAI); fra
le altre cito
l'azione comune
98/733/GAI, che
fornisce per la
prima volta, al
livello europeo, la
definizione di
organizzazione
criminale ed invita
gli Stati membri
ad introdurre il
reato di
associazione di
stampo mafioso
previsto dal nostro
codice all'art. 416
bis; ovvero il
programma
Falcone (azione
comune adottata il
19.3.98

98/245/GAI) volto a favorire gli scambi e la formazione degli operatori del settore (magistrati, polizia, autorità doganali); - lotta contro il terrorismo; - lotta contro la tratta degli esseri umani; - lotta contro il traffico illecito di droga e di armi; - lotta contro la corruzione e la frode Questa innumerevole quantità di obiettivi e di azioni non passa solo

attraverso
l'intervento
normativo, ma
abbisogna anche
di strumenti
operativi, fra i
quali possiamo
annoverare,
nell'ambito della
cooperazione di
polizia, EUROPOL
(operativo solo da
qualche anno) un
sistema, al livello
europeo, di
scambio di
informazioni tra le
diverse forze di
polizia degli Stati
Membri.

Nell'ambito della
cooperazione
giudiziaria, poi, è
stata istituita la

RETE
GIUDIZIARIA
EUROPEA (azione
comune adottata il
29.6.98
(98/428/GAI)
costituita da
intermediari attivi
(persone di
contatto) con la
funzione di fornire
informazioni
giuridiche o
pratiche di cui
necessitano le
autorità giudiziarie
locali. Certo, tutte
queste
informazioni da
me snocciolate
fin'ora non
attenuano la
tensione politica di
questi giorni sun

tema molto caldo:
il MANDATO
D'ARRESTO
EUROPEO (di cui
alla decisione
quadro del
Consiglio del
13.6.2002
(2002/584 GAI),
un tema sul quale,
qualche giorno fa
il Ministro della
Giustizia ha preso
posizioni di
particolare
contrarietà, tanto
da accennare a
possibili sue
dimissioni. Non c'è
dubbio che un
processo di
armonizzazione fra
gli ordinamenti
giuridici, pur

dovendo
contemperare
esigenze diverse,
a volte
confliggenti,
incontra due limiti:
il primo è dato dal
rispetto delle
garanzie
costituzionali della
nostra Carta
Fondamentale; il
secondo è di
mantenere
comunque alto il
livello di tutela
delle garanzie
processuali e delle
libertà dei
cittadini.
Armonizzare non
può voler
significare
annacquamento

delle tutele o, ciò che è peggio, approssimazione degli strumenti giuridici. La necessità di dare attuazione allo strumento del MAE non può prescindere dalla salvaguardia effettiva ed efficace dei principi Costituzionali di legalità e del giusto processo, nonché dei diritti di difesa del cittadino. E' fondamentale che la integrazione europea non si traduca in un

abbassamento del
livello delle
garanzie del
cittadino italiano e
del grado di civiltà
giuridica
complessiva del
costruendo Spazio
Giuridico Europeo.
* Vice Presidente
Nazionale AIGA