

UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE

GIUSTIZIA PENALE EUROPEA

1. Gli orientamenti politici dell'UCPI nell'ambito del diritto comunitario.- La linea politica dell'UCPI in relazione al diritto comunitario è stata sempre il frutto di meditate e responsabili riflessioni sulla necessità che l'integrazione dell'ordinamento interno in quello europeo non derivasse da acritiche ricezioni normative da subire passivamente, ma conseguisse a un forte protagonismo della politica italiana portatore dei valori fondamentali sanciti nella Costituzione: ciò, fuori da derive prevenute e reattive al grande processo di costruzione giuridica della comunità europea.

Critiche che potessero venire, in chiave di scetticismo culturale-politico, da ambiti votati a essere incondizionati e sterili eurofautori sono state destrutturate dalle prese di posizione succedutesi negli anni dalla Giunta dell'UCPI, espresse in motivati documenti che hanno tracciato la linea dell'irrinunciabilità dei principi essenziali della giustizia penale conquistati in una lunga gittata di confronto politico-giuridico e che fondano la qualità della giurisdizione e le garanzie delle persone.

2. La <<clausola di non regressione>>.- Apice dell'azione di sensibilizzazione etico-politica sui principi fondamentali, è stato il risultato di vedere allegato alla legge di ratifica del Trattato Costituzionale Europeo del 2005 l'ordine del giorno predisposto dalla Giunta UCPI, contenente la

UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE

“clausola di non regressione”, avente validità di indirizzo politico sull’interpretazione dei contenuti dell’atto comunitario.

Nella “prospettiva Europa” è insito il concetto di inesorabilità, sia come conseguenza di una condivisa scelta di assestamento politico-economico della realtà continentale nel panorama mondiale, sia come conseguenza tecnica di accordi negoziali di natura prevalentemente economica risalenti nel tempo, ma tuttora attuali nei contenuti.

Tuttavia, una tale scelta “storica” non implica la prospettiva di un atteggiamento quiescente alle dinamiche di sussunzione degli atti comunitari che, come costantemente evidenziato, sfuggono all’implicazione di un processo partecipativo delle forze culturali appartenenti all’ambito parlamentare, forense ed universitario.

3. La proposta UCPI di modifica dell’art. 76 cost.- L’UCPI ha costantemente e ripetutamente affermato, in passato, la irrinunciabile pretesa di coinvolgimento nel processo formativo delle norme comunitarie e nella conseguente fase di recepimento delle nuove regole nell’ordinamento interno al nostro Stato.

In questo senso va inquadrata l’iniziativa di sollecitare l’intervento delle forze politiche dimostratesi sensibili al problema, attraverso la proposta di modifica dell’art. 76 della Costituzione, tesa a non più consentire l’utilizzo dello strumento della delega legislativa nella fase di emanazione delle norme di ratifica.

4. I problemi della “Costituzione” europea.- Le problematiche dell’attualità, come risaputo, vanno riferite, da un lato, all’adeguamento in corso, avente effetti assai rilevanti sul nostro sistema

UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE

penale e processuale, ad importanti decisioni quadro, dall'altro alla definizione dell'iter approvativo del Trattato di Revisione del Trattato dell'Unione Europea e del Trattato della Comunità Europea, quale strumento succedaneo allo spirato Trattato Costituzionale del 2005.

Per quanto attiene questo secondo punto, non sono necessari particolari commenti su quanto debole si sia dimostrata la coscienza di una comune tensione europeistica di alcuni Stati membri, le cui condizioni fondamentali poste per arrivare all'approvazione di una nuova Carta continentale sono state da un lato la pretesa di non più utilizzare il termine "Costituzione" e di eliminare ogni simbologia prima prevista (bandiera, inno, ecc...), dall'altro l'accordo che il principio del primato del diritto dell'Unione Europea sul diritto interno degli Stati membri non sarà affermato in una specifica disposizione da inserire nei trattati fondamentali, ma in una dichiarazione a parte (contenente il riferimento al ruolo della Corte di Giustizia dell'UE), in quanto tale avente effetti meno vincolanti.

Di ciò va preso atto, quale chiave interpretativa di particolari posizioni politiche assunte da alcuni Stati membri nel corso dei lavori della Conferenza Intergovernativa 2007 per la realizzazione del Progetto di Mandato del Consiglio Europeo del 22 giugno 2007, attività che dovrebbe concludersi proprio in concomitanza con il nostro Congresso in atto, in occasione della riunione del Consiglio di Lisbona.

Culmine delle posizioni di riserva, nel corso delle trattative, è stata la condizione posta dal Regno Unito, tradizionalmente euroscettico, di essere titolare del diritto di OPT-IN, facoltà che consentirebbe di autoescludersi dalla cooperazione giudiziaria penale e di polizia, pur mantenendo il diritto di poter partecipare caso per caso al negoziato sui singoli strumenti. Fenomeno che

UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE

dimostra, quindi, quale sia nella realtà il basso livello di fiducia reciproca intercorrente tra Stati membri.

5. I “livelli minimi” europei di garanzia e i “migliori livelli” degli ordinamenti interni.-

L'UCPI ha sempre sostenuto che un comune denominatore giuridico, nel settore della giustizia penale, potrà realizzarsi solo a condizione che sia ritenuto acquisito come patrimonio culturale comune l'intento di fissare i minimi livelli europei di garanzia e tutela dei diritti fondamentali, nei corrispondenti migliori livelli attualmente in vigore negli ordinamenti degli Stati membri. Modello culturale che si è dimostrato in piena sintonia con i criteri elaborati dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee in riferimento ai principi del *Maximum Standard* e della *Better Law*.

In questo senso già in occasione della convocazione avanti la Commissione affari istituzionali del Senato del giugno 2005 si espresse la Giunta UCPI, che sollecitò, all'epoca, un intervento della rappresentanza governativa italiana ai sensi della Dichiarazione n.30 allegata al Trattato Costituzionale, dopo le sfavorevoli consultazioni referendarie di Francia e Olanda, nella prospettiva di nuove trattative conseguenti alla cosiddetta “*pausa di riflessione*”.

Solo con questo metodo, come condiviso e auspicato dal Vice Presidente Frattini nel corso della conferenza UCPI di Roma del 13 giugno 2005, sarà possibile aumentare il grado di fiducia reciproca tra Stati e concepire strumenti giuridici idonei a garantire il giusto livello di libertà e sicurezza ai cittadini dell'UE.

6. La formazione “europea” dell'avvocato penalista.- In quest'ottica l'UCPI non ha solo elaborato idee, ma ha anche operato dando il via al progetto per la realizzazione di una formazione

***Via Margutta, 17 – 00187 Roma
Tel. 06/32500588 Fax. 06/3207040***

www.camerepenali.it – segreteria@camerepenali.it

UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE

professionale realmente integrata, anche attraverso esperienze transfrontaliere; impegnandosi per la creazione di un ufficio di rappresentanza a Bruxelles per promuovere in favore dei propri iscritti occasioni di contatto con le istituzioni comunitarie; intervenendo sull'esigenza di tempestiva informazione e sensibilizzazione sulle problematiche e sui temi comunitari attraverso la creazione di un banner-dedicato sul proprio sito, contenente utili strumenti conoscitivi.

Iniziative che vanno coltivate per realizzare l'opportunità di aumentare il livello di conoscibilità delle problematiche comunitarie attraverso il perfezionamento del tenore di professionalità dell'avvocato penalista italiano.

Non sfugge tuttavia l'esigenza di migliorare e concretizzare ulteriormente la qualità dell'intervento politico dell'UCPI, nell'ambito del diritto comunitario, sia nella fase ascendente che in quella discendente, vale a dire sia nel momento del concepimento della normativa europea, sia nelle successive procedure di adozione.

7. L'intervento dell'UCPI nell'elaborazione del diritto comunitario.- L'auspicio è che, in questo intento, il Trattato di Revisione possa fornire nuovi e più efficaci strumenti, avendo esplicitato l'esigenza di rimodernare e potenziare l'impianto democratico comunitario, tramite una maggiore apertura delle istituzioni e maggiori possibilità per i cittadini di esprimere la propria opinione nell'ambito degli iter legislativi.

Intenti che dovrebbero essere concretamente realizzati sia attraverso l'estensione della procedura di codecisione tra Consiglio UE e Parlamento UE anche nel settore libertà, sicurezza e giustizia, sia tramite la maggior capacità di interferenza dei Parlamenti degli Stati membri e l'apertura al pubblico delle discussioni legislative in sede di Consiglio dei Ministri.

***Via Margutta, 17 – 00187 Roma
Tel. 06/32500588 Fax. 06/3207040***

www.camerepenali.it – segreteria@camerepenali.it

UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE

8. Il controllo sull'effettività del "principio di sussidiarietà.- In particolare la vera novità sarà data dalla nuova disciplina di verifica del rispetto del *principio di sussidiarietà* che consentirà un più efficace ruolo dei Parlamenti degli Stati membri nel controllo delle proposte legislative della Commissione Europea. Non più un controllo limitato al rapporto di natura politica con il Governo interno, ma esteso ad un rapporto diretto con l'istituzione comunitaria.

Resta la messa a punto di un sistema di metodico intervento dell'azione politica dell'UCPI nella fase discendente, verosimilmente realizzabile solo a condizione che i Governi abbandonino lo strumento della delega legislativa come viatico, pressoché inaggregabile, all'ingresso delle norme comunitarie nell'ordinamento vigente.

La proposta di riforma della norma costituzionale dell'art. 76, come già detto, va interpretata alla stregua di un forte richiamo, dell'attenzione degli operatori di questo settore, sulla improponibilità di un sistema complessivo che riconosce ad una forza di governo un inaccettabile livello di autonomia, nel rapporto con gli apparati burocratici comunitari, nella fase di ideazione e negoziazione degli atti; autonomia che si riediziona nella fase di rientro delle norme nell'ordinamento interno allorché lo stesso governo ottiene, sistematicamente, delega per l'emanazione delle regole di recepimento, sottraendo, di fatto, al confronto politico-culturale ogni valutazione sulla gradibilità delle stesse.

9. Le contingenze.- Vanno fissate alcune riflessioni sulle contingenze in atto, relative ai recenti lavori di ratifica delle decisioni quadro inserite sia nella legge comunitaria 2007, che nella precedente 2006.

UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE

A parte la necessità di concepire l'introduzione nel nostro ordinamento sostanziale di una nuova fattispecie di reato, la corruzione privata, le altre norme comunitarie impongono importanti interventi nel sistema processuale, attraverso l'adeguamento a strumenti transnazionali del blocco dei beni, del sequestro probatorio, della confisca, del riconoscimento di sanzioni pecuniarie e della posizione della vittima del reato.

Non può negarsi che gli assetti più storicamente consolidati dei sistemi processuali dei vari Stati membri, vadano riferiti al diritto alla prova ed a procedimenti cautelari personali e reali.

Lo dimostra la recente esperienza sul MAE, che ha indotto proprio l'Italia ad essere l'ultimo degli Stati membri ad approvare una legge di ratifica, peraltro frutto di un travagliatissimo confronto politico, in cui è previsto quello che è stato definito un rilevante scarto tra il contenuto della decisione quadro e la legge emanata (riferimento alla possibilità di ricorso in cassazione del provvedimento emesso in esecuzione della richiesta).

Si è assistito così a un dibattito nel quale sono risultati evidenti i contrasti tra le posizioni tipiche di un intento propulsivo verso la formazione di uno *Ius Commune* europeo e quelle preoccupate di fronteggiare un fenomeno ritenuto involutivo nel livello di tutela delle garanzie processuali vigenti.

L'UCPI ritiene fondamentale che il confronto tra le due posizioni non debba mai venir meno, in quanto unica forma di tutela dell'identità di un assetto ordinamentale conquistato in anni di battaglie culturali e politiche.

È stato autorevolmente affermato che "... la *piattaforma normativa comune* non può costituire espressione di un compromesso risultante dalla giustapposizione di frammenti normativi

UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE

poco compatibili, ma piuttosto il prodotto di una lenta e reciproca integrazione tra normative nazionali e tasselli di matrice europea”.

Chiediamo che in particolare il diritto delle prove penali, individuato dall’ipotesi di Trattato di Riforma come terreno elettivo di armonizzazione dei sistemi, trovi realizzazione attraverso la collocazione sul piano dei principi generali della clausola prevista dall’art. 17 della “*Proposta di Decisione Quadro sui diritti dell’indagato*”: “*Nessuna disposizione della presente decisione quadro può essere interpretata nel senso di una limitazione o di una deroga rispetto ai diritti e le garanzie procedurali che possono essere garantite conformemente al diritto di ogni Stato membro e che forniscano un più elevato livello di protezione*”.

10. Spunti propositivo-programmatici. - Alla luce delle riflessioni premesse, si ritiene di individuare nelle seguenti scansioni i tratti fondamentali di una incisiva linea politica dell’UCPI nell’ambito del diritto comunitario:

- A) Nell’auspicio che il Trattato di Riforma del TUE e del TCE non operi ulteriori compressioni sistematiche al recepimento degli irrinunciabili principi contenuti nella Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea e nella Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell’Uomo, favorire ogni iniziativa ritenuta necessaria per accrescere il livello di sensibilità generale sul contenuto dei Trattati di Nizza del 7.XII.2000 e di Roma del 04.XI.1950 anche attraverso adeguati contatti con la Corte di Giustizia dell’Unione Europea, con la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo e con la neonata Agenzia dei Diritti Fondamentali.
- B) Valutata l’esigenza di un più sistematico intervento formativo in riferimento sia alle conoscenze dei principi di diritto comunitario sia alle dinamiche processuali che subiscono

UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE

ormai relazioni anche dirette con le normative europee, promuovere occasioni di studio destinate ad accrescere il livello di preparazione specifico dell'avvocato penalista italiano ed a favorire i rapporti culturali dello stesso con i colleghi degli altri Stati membri.

- C) Condivisa l'esigenza dichiarata dalla Commissione Europea (Com. 10.7.07) di rimodernare l'impianto democratico comunitario anche tramite una maggiore apertura delle istituzioni e maggiori possibilità per i cittadini di esprimere la propria opinione nell'ambito degli iter comunitari, e divenuto ormai imprescindibile l'abbandono di prassi esclusive che riservano di fatto agli apparati burocratici il concepimento di norme comunitarie ed il loro successivo recepimento interno, favorire ogni forma di coinvolgimento politico dell'avvocatura penalistica nel dibattito parlamentare in occasione di temi attinenti normative di livello europeo.
- D) Agire nell'immediato affinché l'apodittico processo di recepimento per sussunzione delle decisioni quadro previste dalla legge comunitaria 2007, divenga pretesto per una presa di coscienza del problema denunciato e si trasformi nella recriminazione, per il legislatore italiano, di un ruolo non più passivo ma protagonista, sull'esempio politico degli altri Stati membri.

Agire nel futuro affinché l'elaborazione dei contenuti della Proposta di Decisione Quadro sui Diritti dell'Indagato, in corso di gestazione presso il Consiglio Europeo, sia l'occasione per l'affermazione del principio generale "*Garanzia minima = Miglior garanzia in atto negli Stati membri*" allo scopo di creare una piattaforma organica del processo di miglioramento della reciproca fiducia tra Stati, nell'ottica delle direttive elaborate dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

***Via Margutta, 17 – 00187 Roma
Tel. 06/32500588 Fax. 06/3207040***

www.camerepenali.it – segreteria@camerepenali.it