

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0145/2001

26 aprile 2001

RELAZIONE

sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo
sul riconoscimento reciproco delle decisioni definitive in materia penale
(COM(2000) 495 – C5-0631/2000 – 2000/2295 (COS))

Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Giuseppe Di Lello Finuoli

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE.....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE	5
MOTIVAZIONE.....	13
PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO.....	22

PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 28 luglio 2000 la Commissione europea ha trasmesso al Parlamento la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul riconoscimento reciproco delle decisioni definitive in materia penale (COM(2000) 495 – 2000/2295(COS)).

Nella seduta del 29 novembre 2000 il Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale comunicazione alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni per l'esame di merito e, per parere, alla commissione giuridica e per il mercato interno (C5-0631/2000).

Nella riunione del 10 ottobre 2000 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni aveva nominato relatore Giuseppe Di Lello Finuoli.

Nelle riunioni dell'11 ottobre 2000, 20 marzo 2001, 10 aprile 2001 e 25 aprile 2001 ha esaminato la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo e il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione con 19 voti favorevoli e 1 contrario.

Erano presenti al momento della votazione Robert J.E. Evans (vicepresidente), Giuseppe Di Lello Finuoli (relatore), Mary Elizabeth Banotti, Kathalijne Maria Buitenweg (in sostituzione di Alima Boumediene-Thiery), Michael Cashman, Charlotte Cederschiöld, Ozan Ceyhun, Gérard M.J. Deprez, Evelyne Gebhardt (in sostituzione di Anna Karamanou), Sylvia-Yvonne Kaufmann (in sostituzione di Pernille Frahm), Alain Krivine (in sostituzione di Fodé Sylla), Baroness Sarah Ludford, Elena Ornella Paciotti, Giovanni Pittella (in sostituzione di Gianni Vattimo, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Martine Roure (in sostituzione di Joke Swiebel), Patsy Sørensen, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco (in sostituzione di Johan Van Hecke), Christian Ulrik von Boetticher e Jan-Kees Wiebenga.

Il parere della commissione giuridica e per il mercato interno è allegato.

La relazione è stata depositata il 26 aprile 2001.

Il termine per la presentazione di emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE

Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul riconoscimento reciproco delle decisioni definitive in materia penale (COM(2000) 495 – C5-0631/2000 – 2000/2295(COS))

Il Parlamento europeo,

- vista la comunicazione della Commissione (COM(2000) 495 – C5-0631/2000¹),
 - visto l'articolo 31 del trattato sull'Unione europea,
 - viste le conclusioni del Consiglio europeo di Cardiff del 15 e 16 giugno 1998 con le quali si chiedeva al Consiglio di determinare in quale misura dovesse trovare applicazione il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni;
 - visto il Piano d'azione del Consiglio e della Commissione del 3 dicembre 1998, nel quale al punto 45 lettera f, si chiedeva che si avviasse il processo di realizzazione di tale principio entro due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam.
 - viste le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 nelle quali si chiedeva che il principio del reciproco riconoscimento diventasse la pietra angolare della cooperazione giudiziaria nell'Unione tanto in materia civile quanto in materia penale;
 - visto il programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali approvato dal Consiglio (2001/C 12/02²) e già incorporato nello scoreboard della Commissione;
 - visto l'articolo 47, paragrafo 1, del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni e il parere della commissione giuridica e per il mercato interno (A5-0145/2001),
- A. considerando che l'azione comune nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, di cui all'art. 31 del Trattato sull'Unione europea, troverebbe una soddisfacente attuazione con quanto proposto sia nella Comunicazione della Commissione, che nel Programma di misure del Consiglio,
- B. considerando che la Comunicazione tende ad attuare un meccanismo semplificativo che porterà al superamento dei lunghi tempi connessi all'espletamento della attuale "richiesta" di riconoscimento e, alla fine, renderà sostanzialmente superflue le richieste di estradizione e preverrà i conflitti di giurisdizione tra gli Stati membri, così come stabilito

¹ Non ancora pubblicato in Gazzetta ufficiale.

² GU C 12 del 15.1.2001, pag. 10.

dall'art.31 del Trattato sull'Unione europea,

- C. considerando che per l'attuazione del principio del riconoscimento reciproco la Comunicazione propone diverse, possibili soluzioni in relazione alle quali il Parlamento dovrebbe operare delle scelte per indicare procedure di riconoscimento reciproco meno complesse di quelle attualmente vigenti per la "richiesta",
- D. rilevando che per instaurare un meccanismo di riconoscimento reciproco o si potrebbe tendere ad una armonizzazione dei sistemi legislativi, procedurali e giudiziari degli Stati membri, o basarsi sulla reciproca fiducia degli stessi non solo per l'adeguatezza della normativa dei singoli Stati, ma anche per la corretta applicazione di tale normativa negli specifici procedimenti,
- E. rilevando che la prima soluzione sarebbe di difficile attuazione, perché i citati sistemi di ogni Paese sono intimamente legati alla storia ed alla forma delle sue istituzioni, nonché alla sua cultura, e che una "combinazione" tra vari modelli di sistemi o l'omologazione di alcuni ad altri non verrebbero mai accettate,
- F. rilevando che la seconda soluzione sembrerebbe più praticabile perché, pur in presenza di differenti modelli, i singoli sistemi degli Stati membri sono basati su un complesso di regole processuali abbastanza garantiste e su una corretta prassi di applicazione delle stesse, sì da produrre decisioni penali affidabili e, quindi, suscettibili di essere eseguite sul territorio degli altri Stati membri senza fare ricorso ad estenuanti ed incerte procedure di riconoscimento,
- G. considerando che il problema del riconoscimento reciproco riguarda concretamente il potere di dare esecuzione in uno Stato membro ad una decisione definitiva emessa dall'autorità competente di un altro Stato membro,
- H. considerando che il riconoscimento reciproco di una decisione finale implica il riconoscimento di tutte le decisioni precedenti, comprese quelle pre-dibattimentali,
- I. considerando che le norme concernenti le decisioni pre-dibattimentali variano considerevolmente da uno Stato membro all'altro,
- J. considerando che il riconoscimento reciproco ha per scopi la sicurezza giuridica (insita nel rendere effettiva l'applicazione della legge in tutto il territorio dell'UE), il reinserimento sociale del condannato (evitandone lo sradicamento dallo Stato in cui ha scelto di risiedere, in cui ha la famiglia e il lavoro), la difesa ed il rispetto dei diritti delle vittime,
- K. ritenendo che il riconoscimento reciproco e le misure necessarie alla sua applicazione, specie quelle procedurali, andrebbero estesi a tutti i reati, e non solo a quelli gravi, data anche la difficoltà della loro individuazione in mancanza di una nozione comune di "reato grave",
- L. ritenendo accettabile l'indicazione contenuta nella Comunicazione, secondo cui è da considerarsi "definitiva" una decisione adottata nel merito e non più impugnabile con un mezzo ordinario di ricorso o impugnabile con un ricorso che non ne sospenda l'esecutività,
- M. ritenendo, altresì, che la "materia penale" della decisione debba essere riconducibile ad

una definizione formale della norma penale, e cioè al diritto penale positivo, e che, quindi, si debba far riferimento a qualsiasi norma che, per la legislazione dello Stato membro, è considerata penale e che ricollega ad un comportamento vietato delle sanzioni definite anch'esse penali,

- N. considerando che non debbono ritenersi influenti per la definizione della “materia penale” né la specifica qualificazione delle autorità chiamate ad applicare le norme penali (che potrebbero essere anche autorità amministrative), né il modo di risoluzione dei procedimenti quali il patteggiamento tra la pubblica accusa e l'imputato, né la natura giuridica della persona destinataria delle norme penali che potrebbe essere anche una persona giuridica,
- O. ritenendo che dovranno essere stabilite regole chiare sui casi in cui la pena deve essere eseguita in uno Stato diverso da quello che ha emesso la decisione, al fine di impedire che il condannato scelga discrezionalmente lo Stato di esecuzione,
- P. considerando che la decisione da riconoscere debba essere tradotta e comunicata in tempi brevi e che, pertanto, sarebbe opportuno convenire sull'uso di un ristretto numero di lingue maggiormente conosciute, come è prassi in vari Organismi internazionali,
- Q. considerando che, per evitare il doppio processo, per applicare la recidiva e il cumulo delle pene, così come per evitare conflitti, è necessaria sia la conoscenza delle decisioni definitive che quella dei procedimenti pendenti e che, pertanto, sarebbe utile la messa in rete dei casellari giudiziari nazionali, così come l'informatizzazione dei registri dei procedimenti pendenti,
- R. ritenendo che debba trovare piena applicazione il principio del "ne bis in idem" e che, a tal fine, l'*idem* vada considerato "lo stesso fatto" in senso ampio e sostanziale, a prescindere dalla qualificazione giuridica del fatto stesso, mentre nel caso ci si trovi di fronte ad una doppia decisione debba essere applicata quella più favorevole al condannato,
- S. considerando che per una corretta applicazione del riconoscimento reciproco sarà necessario approvare alcune norme comuni per regolare i casi di doppio processo (“ne bis in idem”), di reato continuato, di cumulo delle pene e di risoluzione dei conflitti di giurisdizione nonché norme sulla tenuta dei registri delle condanne e dei processi pendenti, sulla traduzione delle decisioni, sulla recidiva e su quant'altro necessario, affinché le decisioni definitive possano esplicare effetti sostanzialmente analoghi in tutto il territorio dell'Unione,
- T. considerando che i registri degli imputati e dei procedimenti pendenti in particolare consentiranno il reciproco accesso a informazioni altamente sensibili, è necessario che essi siano soggetti a chiare norme sulla protezione dei dati,
- U. considerando che, conseguentemente, sarà necessario affidare ad un'autorità centrale indipendente quale, per esempio, la Corte di giustizia delle Comunità europee, la risoluzione di controversie sui detti casi,
- V. rilevando che, in una prima fase, sarà difficile pervenire ad un consenso su una procedura di riconoscimento “diretto”, perché è necessario rispettare alcune garanzie comuni irrinunciabili quali, per esempio, il rispetto dei diritti della difesa e di quelli delle vittime,

l'esclusione del doppio processo ("ne bis in idem") o la compatibilità della pena da eseguire con l'ordinamento giuridico dello Stato richiesto (es: sostituzione dell'ergastolo con il massimo della pena prevista) e procedere ad un esame preliminare della loro sussistenza per poi emettere un provvedimento di esecuzione,

- W. considerando che, comunque, per avere uno spazio comune di giustizia, sicurezza e libertà, si dovrà pervenire ad un sistema che realizzi compiutamente il principio del reciproco riconoscimento diretto delle decisioni definitive,
- X. ritenendo che la sentenza definitiva debba costituire un precedente di cui tener conto in tutti gli Stati membri e che, in alcuni casi da convenire, in presenza di più condanne, specialmente per fatti commessi con il vincolo della continuazione, non si debba ricorrere al cumulo materiale delle pene,
- Y. ritenendo altresì che, alcuni reati essendo commessi sui territori di più Stati, si debbano introdurre norme generali sulla giurisdizione per regolare i conflitti negativi e positivi, per evitare la duplicazione dei processi e per regolare i casi in cui è opportuno sottoporre gli imputati ad un unico processo,
- Z. ritenendo che debbano essere escluse dal principio del reciproco riconoscimento le decisioni che, secondo la legge dello Stato in cui sono state emesse, riguardano minorenni o persone inferme di mente,
- AA. considerando che il principio della doppia punibilità è recepito in quasi tutte le convenzioni internazionali e che, come si può evincere dalle stesse, va inteso in senso lato, non solo come "doppia incriminazione" (fatto previsto in astratto come violazione di una norma penale dalle legislazioni dello Stato richiedente e dello Stato richiesto), ma anche come fatto punibile in concreto (fatto il cui autore non si trovi in una situazione di esclusione della punibilità),
- BB. considerando che l'accoglimento del principio della doppia punibilità nella sua accezione più ampia comporterebbe senza dubbio la rimozione di tutti gli eventuali casi di incompatibilità tra ordinamenti giuridici diversi, ma appesantirebbe notevolmente la procedura di riconoscimento, perché l'autorità giudiziaria dello Stato richiesto è messa nelle condizioni di "rifare il processo" con il riesame della decisione nel merito e nella procedura;
- CC. tenendo presente che gli Stati membri dell'UE presentano ordinamenti che, sebbene differiscano gli uni dagli altri, garantiscono sia l'incriminazione dei reati di maggiore allarme sociale, sia un "giusto processo" e il rispetto del principio di legalità e che, comunque, il principio della doppia punibilità porterebbe ad escludere il riconoscimento delle decisioni relative ai reati minori per i quali non sussiste una omogeneità pari a quella raggiunta per i reati più gravi,
- DD. ritenendo che, pertanto, tra le garanzie imprescindibili che debbono presiedere all'applicazione del reciproco riconoscimento non andrebbe ripresa quella della doppia punibilità, dato che il suo mantenimento lascerebbe sostanzialmente immutati i problemi e non sarebbe coerente con l'orientamento dei capi di Stato e di Governo di considerare il riconoscimento reciproco come pietra angolare nella costruzione di uno spazio comune di giustizia,

- EE. rilevando che, comunque, almeno in una fase iniziale, come bilanciamento alla soppressione del principio della doppia punibilità, si dovrebbe riconoscere agli Stati membri un margine di decisione autonoma attraverso alcune clausole di salvaguardia come, segnatamente, l'esclusione di un numero ristretto di figure di reato (p.e. l'eutanasia) per le quali sarebbe difficile raggiungere un accordo,
- FF. rilevando, altresì, che tra le clausole di salvaguardia dovrebbero essere inserite quelle attinenti al rispetto del diritto alla difesa dell'imputato e dei diritti delle vittime, rigorosamente delimitate e definite in modo da non comportare un riesame della decisione nel merito,
- GG. considerando che una relativa armonizzazione delle normative nazionali, in particolare del diritto procedurale, può contribuire a rafforzare la fiducia reciproca, limitando di conseguenza l'esigenza degli Stati membri di adottare misure di controllo ed effettuare un esame preliminare prima di eseguire una decisione,
- HH. ritenendo che l'esecuzione della pena debba essere retta dalla legge dello Stato di esecuzione e che quindi tra le clausole di salvaguardia ci debba essere anche la possibilità da parte dello Stato stesso di adeguare la durata della pena (p.e. la non previsione dell'ergastolo) e i modi di esecuzione (p.e. l'inesistenza della reclusione in isolamento) al suo sistema specifico,
- II. ritenendo che, conseguentemente, allo Stato richiesto dovrebbero essere riservate tutte le decisioni sui vantaggi e sugli svantaggi legati alla condotta o alle condizioni personali del condannato, quali la liberazione condizionale, i permessi di lavoro o di visita all'esterno, la sospensione dell'esecuzione della pena per motivi di salute,
- JJ. ritenendo che, per contro, dovrebbero rimanere nella competenza dello Stato richiedente tutte le decisioni relative all'estinzione della pena o del reato, alla grazia e all'amnistia,
- KK. ritenendo che i costi dell'esecuzione delle pene dovrebbero essere posti a carico dello Stato richiesto per evitare lungaggini burocratiche, controversie e conflitti e nella convinzione che, in un'Unione aperta alla libera circolazione delle persone, nel lungo periodo si avrebbe una generale compensazione degli stessi,
- LL. considerando indispensabile che, nel caso di modifica o cessazione della pena, si tenga conto dei diritti delle vittime e delle loro famiglie, compreso il diritto ad una sollecita informazione, ad un'adeguata tutela della loro incolumità fisica, al rispetto della loro dignità, da attuarsi anche imponendo al condannato specifici divieti di accesso a determinate parti del territorio dell'Unione,
- MM. ritenendo che il riconoscimento delle decisioni di interdizione debba essere applicato solo quando queste possano esplicitare la loro funzione di difesa sociale e di reinserimento anche nello Stato richiesto,
1. ritiene che il principio del riconoscimento reciproco si debba applicare a tutti i reati, compresi quelli che prevedono solo pene pecuniarie, fatte salve le necessarie eccezioni;
 2. ritiene che, conseguentemente, anche le misure indicate nel programma del Consiglio debbano riguardare tutti i reati;

3. chiede che si consideri “definitiva” una decisione adottata nel merito, anche se conseguente ad un patteggiamento tra la pubblica accusa e la persona indagata, quando tale decisione non sia più impugnabile con un mezzo ordinario di ricorso o tale ricorso, seppur proponibile, non abbia effetto sospensivo;
4. invita la Commissione a individuare, prima della presentazione di uno strumento giuridico, i problemi emersi concretamente nella prassi quotidiana, a causa delle lacune nell'esecuzione delle decisioni definitive in materia penale;
5. ritiene che il proscioglimento nella fase delle indagini o dell'istruttoria non debba essere definito quale “decisione definitiva”, se in seguito sia possibile riaprire il procedimento;
6. invita la Commissione a definire gli ambiti giuridici sostanziali e processuali in cui sono necessari standard minimi;
7. ritiene che la definizione di “materia penale” debba essere riconducibile al diritto penale positivo e, cioè, a qualsiasi norma che la legge dello Stato membro interessato considera tale, mentre non dovrebbero essere influenti né la qualifica (p.e. amministrativa) dell'autorità che applica la pena, né il modo di risoluzione dei procedimenti, né la natura giuridica della persona cui si applica la pena;
8. chiede che vengano stabilite regole chiare per determinare i casi in cui la sentenza sia eseguibile in uno Stato diverso da quello in cui è stata emessa, anche al fine di impedire una scelta discrezionale da parte del condannato;
9. invita la Commissione a presentare un progetto per la creazione di un registro dei procedimenti pendenti e conclusi, illustrando in particolare le modalità di raccolta dei dati, l'accesso agli stessi e la loro protezione;
10. chiede che, ai fini di una sollecita conoscenza dell'esistenza della decisione da riconoscere, per la traduzione si convenga sull'uso di due o tre lingue tra quelle maggiormente usate, e ciò secondo la prassi di alcuni organismi internazionali quali la Corte europea dei diritti dell'uomo e l'ONU;
11. chiede che, per la circolazione delle informazioni relative alle condanne definitive, si opti per la messa in rete dei casellari giudiziari nazionali, invitando gli Stati membri a prendere adeguate misure per rendere agevole anche l'informazione sui procedimenti pendenti;
12. chiede che una futura rete di registri nazionali e di reciproco accesso all'informazione sui procedimenti pendenti sia soggetta a chiare norme per la protezione dei dati;
13. chiede che in un sistema di riconoscimento reciproco trovi piena applicazione il principio del “ne bis in idem” e che, per una corretta applicazione di detto principio, l'*idem* oggetto dell'ulteriore giudizio vada interpretato come “lo stesso fatto” in senso ampio e sostanziale, prescindendo dalla sua qualificazione giuridica;
14. ritiene che, di conseguenza, nel caso in cui per lo “stesso fatto” ci sia stato un secondo (o ulteriore) giudizio con decisione definitiva, debba essere applicata la decisione più favorevole al condannato;

15. ritiene che la sentenza definitiva pronunciata in uno Stato membro debba costituire un “precedente” di cui tenere conto in caso di ulteriore condanna in un altro Stato membro e che quindi, essa debba dar luogo all’applicazione della recidiva;
16. chiede che vengano stabilite regole comuni affinché, nel caso di più condanne riportate in due o più Stati membri (specie per fatti legati tra di loro dal vincolo della continuazione) non si proceda sempre al cumulo materiale delle pene;
17. ritiene che si debbano introdurre delle norme generali sulla giurisdizione per regolare i relativi conflitti negativi e positivi, per evitare la duplicazione di giudizi e regolare i casi in cui è opportuno unificare i giudizi;
18. chiede che la risoluzione di tutti gli eventuali conflitti fra le autorità giudiziarie degli Stati membri in tema di riconoscimento reciproco sia affidata ad un’autorità centrale indipendente quale la Corte di giustizia delle Comunità europee;
19. ritiene che si debbano escludere dal riconoscimento le decisioni definitive nelle quali siano riconosciute l’infermità mentale o la minore età del condannato;
20. ritiene che debba essere soppressa la clausola della doppia punibilità e che, nel contempo, come clausola di salvaguardia si debba concordare su un ristretto numero di reati ai quali non si applicherebbe il riconoscimento reciproco;
21. ritiene, inoltre, che debbano essere inserite ulteriori clausole di salvaguardia attinenti al rispetto dei diritti della difesa e dei diritti delle vittime, rigorosamente definite in modo da non comportare un riesame della decisione nel merito;
22. ritiene che per evitare l’adozione di un eccessivo numero di misure di controllo e al contempo per garantire un grado comune di tutela dei diritti fondamentali in tutta l’UE, gli Stati membri dovrebbero concordare norme minime comuni per taluni aspetti del diritto procedurale;
23. invita la Commissione a coinvolgere i paesi candidati nell’elaborazione di un sistema di riconoscimento reciproco delle decisioni definitive in materia penale;
24. chiede che l’esecuzione della pena detentiva sia retta dalla legge dello Stato di esecuzione con la possibilità di adeguarne la durata e i modi di esecuzione e che non si debba pretendere l’esecuzione di una pena (p.e. il servizio sociale o altra prestazione simile) sconosciuta a detto Stato;
25. chiede inoltre che allo Stato di esecuzione siano riservate tutte le decisioni legate alla condotta o alle condizioni personali del condannato quali la liberazione condizionale, i permessi per il lavoro o le visite all’esterno, la sospensione dell’esecuzione della pena per motivi di salute;
26. chiede che, invece, rimangano di competenza dello Stato richiedente le decisioni relative all’estinzione della pena o del reato, alla grazia e all’amnistia;
27. chiede che, nei casi di modifica o di cessazione della pena siano tenuti in conto i diritti delle vittime, compreso il diritto ad una tempestiva informazione e ad un’adeguata tutela

della loro incolumità fisica;

28. ritiene che i costi di esecuzione delle pene detentive e pecuniarie debbano essere sopportati dallo Stato di esecuzione perché nel lungo periodo si avrebbe un bilanciamento degli stessi tra tutti gli Stati membri;
29. ritiene che il principio del riconoscimento reciproco delle interdizioni vada applicato quando esso possa esplicare una funzione di difesa sociale anche nel territorio dello Stato di esecuzione;

* * *

30. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

1. Introduzione, contesto storico e approccio della Commissione

L'azione comune nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, di cui all'art. 31 del Trattato sull'Unione europea, troverebbe una soddisfacente attuazione con quanto proposto sia nella comunicazione relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni definitive in materia penale (indicata in seguito come “**la comunicazione**”), sia nel programma di misure destinate a rendere operante detto principio, redatto dal Consiglio ¹ e già incorporato nello **scoreboard** della Commissione.

Il Consiglio europeo di Cardiff del 15 e 16 giugno 1998 chiedeva al Consiglio di determinare in quale misura dovesse trovare applicazione il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni in materia penale.

Il Piano d'azione del Consiglio e della Commissione del 3 dicembre 1998, al punto 45 lettera f, chiedeva che si avviasse il processo di realizzazione di tale principio entro due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam.

Nelle sue conclusioni, il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 chiedeva che il principio del reciproco riconoscimento diventasse la pietra angolare della cooperazione giudiziaria nell'Unione, tanto in materia civile quanto in materia penale e, nel contempo, invitava :

a) gli Stati membri a ratificare le convenzioni UE del 1995 e 1996 sull'estradizione, ritenendo anche che la relativa procedura formale, in conformità all'art. 6 del TUE, dovesse essere abolita e sostituita con il semplice trasferimento delle persone che si sottraggono alla giustizia dopo una condanna definitiva;

b) il Consiglio e la Commissione ad adottare, entro il dicembre 2000, un programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento.

La comunicazione tende non solo ad attuare un meccanismo semplificatorio che porti al superamento dei lunghi tempi connessi all'espletamento dell'attuale “richiesta” di riconoscimento, ma anche a rendere superflue le richieste di estradizione e a prevenire i conflitti di giurisdizione tra gli Stati membri, così come stabilito dal citato art. 31 del Trattato sull'Unione europea.

La comunicazione pone una serie di problemi, di diritto sostanziale, procedurale e costituzionale, con l'indicazione di diverse, possibili soluzioni e sarebbe opportuno che il Parlamento operasse alcune scelte per non correre il rischio di indicare procedure di riconoscimento reciproco più complesse di quelle attualmente vigenti per la “richiesta”.

Per instaurare un meccanismo di riconoscimento reciproco potrebbero ipotizzarsi due soluzioni: o tendere ad un'armonizzazione dei sistemi giudiziari degli Stati membri, o basarsi

¹ JO C 12, del 15.01.2001, pag. 1.

sulla reciproca fiducia non solo nell'adeguatezza della normativa dei singoli Stati, ma anche nella corretta applicazione di tale normativa negli specifici procedimenti.

La prima soluzione è di difficile attuazione, anche perché il sistema giudiziario di un Paese è intimamente legato alla storia e alla forma delle sue istituzioni, nonché alla sua cultura: una "combinazione" tra vari modelli di sistemi giudiziari o l'omologazione di alcuni ad altri non verrebbero mai accettate.

La seconda soluzione è più praticabile perché, pur in presenza di differenti modelli, i singoli sistemi giudiziari degli Stati membri sono basati su un complesso di regole processuali abbastanza garantiste e su una corretta prassi di applicazione delle stesse, sì da produrre decisioni penali affidabili e, quindi, suscettibili di essere eseguite sul territorio degli altri Stati membri senza fare ricorso ad estenuanti ed incerte procedure di riconoscimento.

Il problema del riconoscimento reciproco riguarda concretamente il potere di dare esecuzione in uno Stato membro ad una decisione definitiva emessa dall'autorità competente di un altro Stato membro a carico di una persona fisica o giuridica ("condannato") che si trovi sul territorio del primo e, quindi, si tratta di far esplicitare a tale decisione, su tutto il territorio della UE, effetti identici o almeno analoghi a quelli che espliciterebbe se il condannato si trovasse sul territorio dello Stato che ha emesso la decisione.

Oltre all'evidente scopo di sicurezza giuridica insito nel rendere effettiva l'applicazione della legge in tutto il territorio dell'UE, nel riconoscimento reciproco vi è sia lo scopo del reinserimento sociale del condannato (evitandone lo sradicamento dallo Stato in cui ha scelto di risiedere, in cui ha la famiglia e il lavoro) che quello di assicurare la realizzazione dei diritti delle vittime.

Ovviamente, almeno nel breve periodo, non si potrà concordare su una procedura di riconoscimento "automatico" dato che nessuno Stato membro sarà mai disposto a vincolarsi al riconoscimento di una qualsiasi sentenza definitiva che non rispetti alcune garanzie comuni irrinunciabili: si tratta, appunto, di individuare queste garanzie irrinunciabili e di stabilire procedure semplici e brevi per l'esame delle decisioni da riconoscere.

E' necessaria, comunque, la messa in opera delle misure indicate dal Consiglio per facilitare il riconoscimento reciproco delle decisioni, nonché definire alcuni criteri per ritenere accoglibile la richiesta di riconoscimento.

I criteri che dovrebbero condizionare l'accoglimento della domanda di riconoscimento reciproco e alcuni problemi indicati nel programma di misure del Consiglio, come si è detto, sono strettamente connessi a quelli esposti nella comunicazione.

Nel presente documento di lavoro l'esame di tutti questi problemi seguirà l'ordine in cui gli stessi sono stati esposti nella comunicazione e per ognuno di essi si cercherà di indicare una possibile soluzione.

2 - Il concetto di riconoscimento reciproco delle decisioni definitive in materia penale

2.1 - Decisioni definitive

Definitiva deve considerarsi una decisione adottata nel merito, quando non sia più impugnabile con un mezzo ordinario di ricorso o tale ricorso, seppur proponibile, non abbia effetto sospensivo.

Decisione definitiva deve essere considerata anche quella che, ai sensi della legislazione di uno Stato membro, chiude senza possibilità di impugnazione o senza che tale impugnazione abbia effetti sospensivi, una procedura di natura penale per la quale sia prevista la risoluzione attraverso il patteggiamento tra la pubblica accusa e la persona indagata.

Tale non potrà, quindi, definirsi il proscioglimento nella fase delle indagini o dell'istruttoria, se in seguito è possibile riaprire il procedimento.

2.2 - In materia penale

La definizione "materia penale" deve essere riconducibile ad una definizione "formale" della norma penale e, cioè, al diritto penale positivo: si deve, quindi, far riferimento a qualsiasi norma che, per la legislazione dello Stato membro, è considerata tale e che ricollega ad un comportamento vietato delle sanzioni definite anch'esse penali.

Per tale ragione, si potrebbe tenere conto delle misure alternative e/o riabilitative per i tossicodipendenti o per i malati mentali, o di pene specificamente previste per le persone giuridiche, ma solo in quanto attinenti all'esecuzione di sanzioni inflitte per la violazione di norme di natura penale.

Non sono influenti per la definizione della "materia penale" né la specifica qualificazione dei soggetti chiamati ad applicare le norme penali (che possono essere anche autorità amministrative o dotati di poteri di mediazione tra vittima e autore del reato) né il modo di risoluzione di procedimenti o indagini penali quali il patteggiamento tra pubblica accusa e indagato, né la natura giuridica della persona destinataria delle norme penali, che potrebbe essere anche una persona giuridica, dato che alcuni Stati membri già prevedono questa possibilità.

3 - Conoscenza dei procedimenti pendenti e delle decisioni adottate in altri Stati membri

3.1 Traduzione

La conoscenza dell'esistenza della decisione da riconoscere implica spesso la sua traduzione nella lingua dello Stato membro che deve darle esecuzione.

Sarebbe opportuno, per accelerare i tempi del riconoscimento, che per la traduzione si convenisse sull'uso di due o tre lingue maggiormente note e ciò secondo la prassi di alcuni organismi internazionali quali la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo e l'ONU.

3.2 Registro centrale

Per facilitare il percorso verso l'applicazione del principio del riconoscimento reciproco sarà, comunque, necessario istituire un registro centrale (casellario) dei "precedenti penali" e, cioè, dei condannati con sentenza definitiva e delle relative sanzioni, nonché dei procedimenti in corso ("carichi pendenti").

Si deve tenere conto del fatto che il registro centrale dei precedenti penali e dei carichi pendenti è indispensabile per raggiungere vari scopi quali: la circolazione delle informazioni; l'applicazione della recidiva; il cumulo delle pene; evitare il doppio giudizio ("ne bis in idem"); prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione.

Se queste sono le finalità di un siffatto registro, la facilitazione degli scambi bilaterali è assolutamente insufficiente, mentre l'opzione più razionale (e, intuitivamente, più fattibile) è quella della messa in rete dei casellari nazionali che, tra l'altro, oltre a rendere superflua la creazione di un casellario generale europeo, farebbe gestire direttamente dallo Stato membro l'inserimento e la cancellazione dei dati del proprio casellario.

4.- I differenti aspetti del riconoscimento reciproco

4.1 - Esecuzione delle decisioni

Il riconoscimento può avvenire in maniera diretta o indiretta e nei vari atti o convenzioni internazionali troviamo vari esempi di esecuzione riconducibili alle due forme.

Le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, almeno per le decisioni civili (punto 34) e per le estradizioni riguardanti le persone che si sottraggono alla giustizia dopo essere state condannate con sentenza definitiva (punto 35) pretendono per un riconoscimento diretto.

Non c'è dubbio che l'esecuzione diretta di una sentenza penale dello Stato richiedente può essere vista come una rinuncia al principio di sovranità dello Stato richiesto ed è per questa ragione che il principio dell'esecuzione indiretta è quello maggiormente praticato.

Pur con l'affievolimento del principio di sovranità, in un campo in cui viene riconosciuta la prevalenza dell'interesse ad avere un spazio comune di giustizia, sicurezza e libertà, non si potrà facilmente superare l'ostacolo di una necessaria procedura di esame, seppur rapido, della decisione da riconoscere.

Se, infatti, come riconosce esplicitamente il Consiglio, dovranno essere fissati dei criteri irrinunciabili per giungere al riconoscimento reciproco delle decisioni (in tema di doppia punibilità, di "ne bis in idem", di rispetto di un minimo di garanzie di legalità, ecc.) sarà difficile evitare un'esecuzione indiretta delle stesse.

4.2 - "Ne bis in idem"

In un sistema di riconoscimento reciproco delle decisioni penali, dovrà trovare piena applicazione il principio del "ne bis in idem", una delle espressioni più alte della civiltà giuridica, generalmente recepito nelle legislazioni degli Stati membri.

Per una corretta (e meno problematica) applicazione di detto principio, l'*idem* oggetto dell'ulteriore giudizio va interpretato come "lo stesso fatto" in senso ampio e sostanziale, prescindendo dalla sua qualificazione giuridica e quindi l'*idem* non può essere riferito allo "stesso reato" dato che, appunto, la stessa azione od omissione può ricevere una diversa qualificazione giuridica a seconda delle legislazioni dei singoli Stati membri.

Corollario del principio del "ne bis in idem" è che, nel caso in cui per lo "stesso fatto" ci sia

stato un secondo (o ulteriore) giudizio con sentenza definitiva, va applicata la decisione più favorevole al condannato.

Dai problemi sopra esaminati deriva che l'adozione di regole comuni sul conflitto di giurisdizione, sui reati continuati commessi in più Stati, sul cumulo delle pene derivanti da più sentenze di condanna, ecc., nonché per la messa in rete dei casellari nazionali o per la creazione di un registro generale centrale per i precedenti penali e per i carichi pendenti è essenziale:

- a) per evitare un doppio giudizio;
- b) per regolare il caso di un'azione od omissione commessa nel territorio di più Stati;
- c) per regolare il caso di più azioni od omissioni consumate sul territorio di più Stati, ma in esecuzione di un unico disegno criminoso (caso non certo raro per le associazioni criminali transnazionali);

Non c'è dubbio che, per una compiuta applicazione di un siffatto sistema di regole comuni (e per evitarne la paralisi), occorrerà far riferimento ad un'autorità che regoli e risolva i conflitti: ciò porterebbe a rinunciare anche a tutte le riserve contenute nelle varie convenzioni internazionali che, infatti, diventerebbero superflue.

4.3 - Altri effetti su decisioni ulteriori

Dal riconoscimento reciproco di una sentenza penale (come già previsto dalle varie legislazioni nazionali per le proprie sentenze) per le persone condannate dovrebbero scaturire effetti negativi e positivi su tutto il territorio dell'Unione.

Recidiva

La sentenza di condanna pronunciata in uno Stato membro dovrebbe costituire un "precedente" di cui tenere conto in caso di un'ulteriore condanna in un altro Stato membro e, quindi, dar luogo ad un aumento di pena per l'applicazione della recidiva.

Cumulo delle pene

Della sentenza di condanna si dovrebbe, del pari, tenere conto in caso di "cumulo" delle pene quando vi fossero più condanne per più fatti che, sebbene commessi sul territorio di due o più Stati membri, fossero tra di loro legati dal vincolo della continuazione o, comunque, non fossero suscettibili di cumulo materiale.

Sarà, però, necessario, come si è detto, stabilire regole comuni per disciplinare i casi nei quali è necessario operare un cumulo delle pene, per individuare quale giudice è competente a procedere all'applicazione di tale cumulo e per adire un'autorità centrale competente a risolvere eventuali conflitti.

Conflitti di giurisdizione

Per facilitare l'attuazione di tale principio, sarà anche necessario pensare a delle norme generali sulla giurisdizione, per regolare i relativi conflitti negativi e positivi e per evitare, da un lato, la duplicazione di giudizi e, dall'altro, favorire l'unicità dei giudizi nel caso di reati che, seppur commessi sul territorio di vari Stati, fossero connessi tra di loro.

Va, comunque, ribadito che una regolamentazione siffatta deve prevedere un organo competente a decidere definitivamente nei casi in cui su tali punti non si raggiunga un accordo.

A tal fine va ricordato che Eurojust può essere un utile strumento di prevenzione “pragmatica” dei conflitti, ma non può convertirsi in organo di decisione definitiva sugli stessi (quasi come una Corte di cassazione europea), data la sua composizione e la sua natura assimilabili più ad organi inquirenti che ad organi giudicanti.

5. - La portata del riconoscimento reciproco in relazione all'autore del reato

Sarà opportuno escludere dal riconoscimento le decisioni – di condanna o di assoluzione – nelle quali si riconosce **l'infermità mentale** del condannato.

Minore età

Del pari si dovranno escludere le decisioni per reati commessi da soggetti che le leggi dello Stato richiedente e/o richiesto considerano minorenni.

6. - La portata del riconoscimento reciproco per quanto riguarda il reato ed il requisito della doppia punibilità

Il principio della doppia punibilità è recepito in quasi tutte le convenzioni internazionali.

Il principio della doppia punibilità, come si può evincere dalle convenzioni sopra citate, va inteso in senso lato: non solo come “doppia incriminazione” (fatto previsto in astratto come violazione di una norma penale dalle legislazioni dello Stato richiedente e dello Stato richiesto), ma anche come fatto punibile in concreto. Deve, cioè, essere un fatto il cui autore, per la legislazione di entrambi gli Stati, non si trovi in una situazione che comporti la esclusione della punibilità (legittima difesa, infermità mentale, immunità riconosciuta per cariche politiche o diplomatiche, ecc.) e, quindi, non solo deve essere previsto come reato, ma deve essere anche punibile in concreto.

Bisogna valutare se il non accoglimento del principio della doppia punibilità in un sistema di riconoscimento reciproco porterebbe più svantaggi o più vantaggi e, segnatamente, più ritardi o più speditezza per la relativa procedura.

L'accoglimento del principio della doppia punibilità nella sua accezione più ampia porterebbe senza dubbio a sgombrare il campo da molti ostacoli di compatibilità tra ordinamenti giuridici diversi.

Ciò, però, appesantirebbe notevolmente la procedura di riconoscimento perché, in pratica, l'autorità giudiziaria dello Stato richiesto potrebbe essere messa nelle condizioni di dover “rifare il processo” per verificare se sono stati tenuti presenti, e valutati correttamente, tutti i fatti e tutte le circostanze.

Basterebbe leggere alcune decisioni delle autorità giudiziarie di molti Stati membri con le quali si respingono le richieste di estradizione avanzate da autorità giudiziarie di altri Stati per rendersi conto dei numerosi ostacoli procedurali, riserve ed eccezioni che, applicati anche al riconoscimento reciproco, lo vanificherebbero o lo ritarderebbero notevolmente.

Alcuni di questi “dinieghi” sono riconducibili ad alcuni dei “criteri preliminari al riconoscimento reciproco” enunciati nel programma di misure del Consiglio, ma è logico pensare ad una riduzione degli stessi entro limiti ragionevoli perché, altrimenti, si tornerebbe sostanzialmente alle farraginose procedure della “richiesta” ora vigenti.

Si deve partire, comunque, dal presupposto che ci troviamo di fronte ad ordinamenti giudiziari che, seppur diversi tra di loro, garantiscono un “giusto processo” e il rispetto di principi di legalità comuni a tutti gli Stati membri.

Il problema va ridimensionato dato che in tutti gli Stati dell’Unione i fatti che suscitano maggiore allarme sociale (omicidio, strage, terrorismo, riduzione in schiavitù, sequestro di persona, traffico di stupefacenti, violenza sessuale, tratta di esseri umani, riciclaggio, corruzione, rapina, ecc.) sono penalmente sanzionati.

Deve, infine, ipotizzarsi un riconoscimento reciproco per tutti i reati e non solo per quelli gravi, data anche la difficoltà della loro individuazione in mancanza di una nozione comune di “reato grave” e data anche la difficoltà pratica di applicazione del principio della doppia incriminazione per i reati meno gravi (in Italia definiti “contravvenzioni”) perché è difficile che in alcuni settori specifici si possa avere una tecnica legislativa omogenea.

Queste argomentazioni portano ad escludere del tutto il requisito della “doppia punibilità”, dato che il mantenimento di tale clausola lascerebbe sostanzialmente tutto come prima e non avrebbe nessun senso parlare di “riconoscimento reciproco” come pietra angolare nella costruzione di uno spazio comune di giustizia

Rimarrebbe da decidere sull’opportunità di mantenere alcune cause di esclusione del riconoscimento perché non credo che, almeno in una fase iniziale e, per di più, in vista dell’allargamento dell’Unione ad altri Stati, si possa negare agli Stati membri un margine di decisione autonoma attraverso alcune clausole di salvaguardia:

- a) l’esclusione di un numero molto ristretto di figure di reato, come l’eutanasia o l’aborto, sui quali potrebbe essere difficile raggiungere un accordo, mentre per altre, come il terrorismo, andrebbero precisati rigorosamente gli ambiti di applicazione per evitare che vi siano comprese forme di dissenso politico ;
- b) il rispetto di requisiti minimi per un “giusto processo”, anche questo da “tipicizzare”: per esempio, la mancata conoscenza del processo stesso da parte del condannato, o la mancata assistenza da parte di un difensore o la mancata assistenza di un interprete;
- c) la decisione resa “in absentia” non dovrebbe essere di ostacolo al riconoscimento quando l’imputato abbia usufruito di un’adeguata assistenza legale.

7. - Differenti tipi di sanzioni.

7. 1 - Pene detentive.

L’esecuzione della pena detentiva deve essere retta dalla legge dello Stato richiesto e quindi non sono applicabili alcune modalità di esecuzione (per esempio, in isolamento) che fossero sconosciute al sistema giudiziario dello Stato di esecuzione.

Partendo da tale principio, all’autorità competente dello stato di esecuzione dovrebbero essere riservate tutte le decisioni sui “vantaggi” o sugli “aggravamenti” legati alla condotta o alle

condizioni personali del condannato: dalla liberazione condizionale, ai permessi per il lavoro all'esterno, ai permessi di ritorno in famiglia, alla sospensione della pena per motivi di salute, ecc.

La grazia, l'amnistia, la dichiarazione di estinzione della pena o del reato, invece, dovrebbero rimanere di competenza dello Stato che ha emesso la decisione.

Andranno regolamentati i casi in cui la residenza o il domicilio del condannato comportino l'esecuzione della pena in un determinato Stato, per evitare una scelta discrezionale da parte del condannato stesso.

Non dovranno essere dimenticati i diritti delle vittime, compreso il diritto ad una tempestiva informazione e ad una adeguata tutela della loro incolumità fisica.

I costi di esecuzione dovrebbero essere sopportati dallo Stato richiesto. Nel lungo periodo, in uno spazio comune, con un sistema di riconoscimento reciproco e con la libertà di circolazione delle persone, si avrebbe una costante compensazione di tali costi e, comunque, gli squilibri economici sarebbero minimi a fronte dei vantaggi costituiti dal venir meno di controversie, contenziosi e burocrazia.

7.2 - Sanzioni pecuniarie.

Per l'effettività delle decisioni penali, in fase di esecuzione non si possono fare distinzioni quantitative tra le varie sanzioni pecuniarie e pertanto si dovrebbe pretendere il pagamento di tutte. Per le spese si potrebbero applicare i criteri di cui sopra.

7.3 - Confisca

Le regole sulla confisca dovrebbero essere sostanzialmente uguali a quelle sull'esecuzione delle pene pecuniarie, con idonee e specifiche previsioni sulla confisca di beni immobili che si trovassero sul territorio dello Stato richiesto.

7.4 - Sanzioni alternative

Le sanzioni alternative e, specificamente, quelle che impongono la prestazione di servizi sociali a favore della comunità si dimostrano più utili ed efficaci delle sanzioni "classiche". Non tutti gli Stati membri prevedono però dette pene alternative e, quindi, non tutti sarebbero in grado di farle eseguire.

7.5 - Interdizioni

Nella comunicazione, il problema del riconoscimento reciproco delle interdizioni è affrontato sulla base di distinzioni empiriche e non concettuali.

Di tale metodo di distinzione non si riesce a cogliere la *ratio* che, invece, dovrebbe risiedere nell'opportunità di rendere effettiva l'interdizione in tutta l'Unione.

Non si possono tenere distinti l'imprenditore corruttore di funzionari pubblici e chi sia stato condannato per molestie o abusi sessuali, o altri soggetti (medico, ingegnere, ecc.) che, condannati per grave imperizia e interdetti dall'esercizio delle loro professioni, si fossero trasferiti in un altro Stato per continuare ad esercitarle.

Quando, invece, l'interdizione riguarda situazioni specifiche, non riproducibili nello Stato richiesto, allora non ne si potrà pretendere l'esecuzione.

8. - Protezione dei diritti individuali

Per il Consiglio, nel citato programma di misure, un ineludibile criterio preliminare di ammissione della richiesta deve essere costituito dal rispetto delle garanzie del giusto processo e, quindi, dal pieno rispetto dei diritti di difesa dell'imputato e delle stesse vittime del reato.

9. - Aspetti di diritto procedurale per i quali la fissazione di norme minime è considerata necessaria

Sarà necessario convenire su una serie di regole procedurali indispensabili per la funzionalità del sistema di mutuo riconoscimento.

I settori che richiedono dette regole possono essere individuati in quelli indicati al precedente punto 8 e, inoltre, in quelli che si riferiscono alla competenza, ai conflitti di giurisdizione, alla applicazione del principio del "ne bis in idem", all'applicazione delle pene per la continuazione, alla determinazione delle pene nel caso non vi sia una corrispondenza piena tra i sistemi normativi dello Stato richiedente e dello Stato richiesto: si pensi al caso di sistemi giudiziari che non contemplino l'ergastolo.

19 aprile 2001

PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO

destinato alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul riconoscimento reciproco delle decisioni definitive in materia penale (COM(2000) 495– C5-0631/2000– 2000/2295(COS))

Relatore per parere: Joachim Wuermeling

PROCEDURA

Nella riunione del 25 gennaio 2001 la commissione giuridica e per il mercato interno ha nominato relatore per parere Joachim Wuermeling.

Nelle riunioni del 20 marzo 2001 e dell'11 aprile 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Ana Palacio Vallelersundi (presidente); Rainer Wieland, Ward Beysen (vicepresidenti); Joachim Wuermeling (relatore per parere), Philip Charles Bradbourn (in sostituzione di Malcolm Harbour), Bert Doorn, Francesco Fiori (in sostituzione di Antonio Tajani a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Janelly Fourtou, Evelyne Gebhardt, Gerhard Hager, Heidi Anneli Hautala, The Lord Inglewood, Elisabeth Jeggle (in sostituzione di Angelika Niebler a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Ioannis Koukiadis (in sostituzione di Maria Berger), Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Neil MacCormick, Hans-Peter Mayer, Arlene McCarthy, Manuel Medina Ortega, Bill Miller, Gary Titley (in sostituzione di Enrico Boselli), Diana Wallis e Stefano Zappalà.

MOTIVAZIONE

1. Il miglioramento del riconoscimento reciproco delle sentenze penali nell'UE è parte integrante del programma per la creazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e diritto del Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999. Su questa materia tanto il Consiglio, quanto la Commissione hanno adottato nel frattempo una serie di decisioni. Parallelamente al processo decisionale del Consiglio, il 26 luglio 2000 la Commissione ha adottato la comunicazione in oggetto, incentrata sui principi e sui problemi fondamentali del riconoscimento reciproco delle decisioni definitive. Il programma di misure adottato dal Consiglio il 24 novembre 2000 ha stabilito una serie di azioni concrete, indicando altresì un calendario di massima.
2. La base giuridica in materia penale è rappresentata dall'articolo 31, lettera a) del trattato sull'Unione europea, per il quale l'azione comune nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale comprende "la facilitazione e l'accelerazione della cooperazione tra (...) le autorità giudiziarie (...) in relazione ai procedimenti e all'esecuzione delle decisioni". Questa collaborazione deve avvenire, stando al trattato di Nizza, anche attraverso il ricorso all'Unità europea per la cooperazione giudiziaria (EUROJUST).
3. Una decisione quadro per il riconoscimento reciproco ai sensi degli articoli 31 e 34 del TUE richiede la consultazione del Parlamento europeo in conformità dell'articolo 39 TUE. E' quindi opportuno che il Parlamento esprima un parere già nei confronti della presente comunicazione.

I. Obiettivo dell'iniziativa

Un'Europa del diritto deve essere anche un'Europa in cui sia più rapida ed efficace la cooperazione nella lotta contro il crimine. Il principio dello Stato di diritto esige certezza giuridica tanto per chi commette un reato, quanto per chi ne è vittima. Non si può consentire che, grazie ai confini aperti o alle libertà del mercato interno, alle azioni criminose non si applichino sanzioni. Corriamo tuttavia questo rischio quando gli effetti di una decisione giudiziaria restano limitati al territorio di uno Stato membro. Occorre invece garantire che ai colpevoli venga comminata una giusta pena.

II. La situazione attuale

Nella comunicazione della Commissione si fa presente che il riconoscimento reciproco delle decisioni definitive in materia penale non è disciplinato in modo uniforme fra i vari Stati membri, ma si basa su accordi bilaterali o multilaterali. Spesso occorrono procedure lunghe e complesse per eseguire sentenze emesse in altri Stati membri. Dispiegano effetti negativi, oltre ai problemi linguistici, in particolare le strutture diverse esistenti nei vari Stati membri per quanto riguarda il diritto penale sostanziale e quello procedurale. Spesso il riconoscimento presuppone una serie di verifiche sostanziali e processuali (per esempio decisione sull'exequatur, punibilità anche nello Stato di riconoscimento). L'esecuzione di sentenze viene quindi rinviata nel tempo o non avviene affatto. Tanto la funzione ordinatrice, di monito e di tutela del diritto penale, quanto il monopolio statale riguardo all'uso della forza, corrono il rischio di essere messi in discussione.

III. Parere

Il riconoscimento reciproco delle sentenze rappresenta un importante passo in avanti verso la creazione di uno spazio giuridico europeo in materia penale. In linea di principio l'iniziativa va quindi accolta favorevolmente.

Nell'esecuzione di sentenze penali, decisioni di merito della cultura giuridica nazionale di uno Stato membro, come ad esempio in materia di stupefacenti, eutanasia e aborto, dispiegano effetti giuridici in un altro Stato membro. Il riconoscimento delle sentenze non è quindi esente da delicati aspetti politici, che non possono essere sottovalutati. Occorre procedere con cautela ed equilibrio e astenersi da un approccio puramente tecnico-giuridico. Cittadini e cittadine possono reagire a questioni di questo tipo con notevole sensibilità.

Il relatore sostiene tuttavia in linea di principio l'ambizioso obiettivo di un miglioramento del riconoscimento reciproco delle decisioni definitive in materia penale. Ci si dovrebbe incamminare su questa strada, tuttavia, prendendo le mosse unicamente da problemi davvero acuti emersi al momento dell'esecuzione, fra uno Stato membro e l'altro, di sentenze penali. Occorre tener conto delle peculiarità dei sistemi nazionali, poiché i vari sistemi penali nazionali sono solo limitatamente compatibili l'uno con l'altro. Non è auspicabile una loro eliminazione per mezzo di una completa armonizzazione.

In questo contesto il relatore per parere ha una visione piuttosto positiva dell'obiettivo della comunicazione della Commissione. Per gli ulteriori passi sembra tuttavia auspicabile un approccio maggiormente incentrato sui singoli problemi. La Commissione deve fornire un'analisi dettagliata dei casi in cui la mancanza di un riconoscimento reciproco può provocare problemi concreti al momento dell'esecuzione della condanna, ovvero nei confronti del reo. Il riconoscimento non dovrebbe rappresentare un obiettivo a sé stante, ma uno strumento per colmare specifiche lacune.

CONCLUSIONI

La commissione giuridica e per il mercato interno invita la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a includere nella sua proposta di risoluzione i seguenti punti:

Il Parlamento europeo

1. invita la Commissione a individuare, prima della presentazione di uno strumento giuridico, i problemi emersi concretamente, nella prassi quotidiana, a causa delle lacune nell'esecuzione delle decisioni definitive in materia penale;

Motivazione

Finora la Commissione non ha specificato in modo sufficientemente chiaro quali siano

i problemi che sorgono nella prassi quotidiana. Manca inoltre un'analisi della struttura delle autorità nazionali competenti per i procedimenti e l'esecuzione e delle loro competenze. Solo in questo modo si può ad esempio chiarire se il "forum shopping", ovvero la possibilità, data in caso di competenza plurima di più organismi di avvalersi dell'ordinamento giuridico più favorevole al caso concreto, nella prassi rappresenta effettivamente un problema.

2. invita la Commissione a elaborare una definizione del concetto di "decisione definitiva";

Motivazione

Il concetto di decisione definitiva può variare a seconda dei vari Stati membri, a causa dei diversi ordinamenti giuridici. Per un riconoscimento a livello europeo delle decisioni definitive in materia penale è tuttavia necessaria una definizione univoca.

3. invita la Commissione a specificare concretamente i settori giuridici sostanziali in cui il riconoscimento è necessario, e propone di riferirsi a tal fine ai criteri di Schengen, in base ai quali un ordine di arresto è valido in tutti i paesi aderenti a Schengen solo se il reato su cui esso si fonda esiste ed è tale in tutti questi paesi;

Motivazione

A causa della configurazione parzialmente diversa a livello nazionale dell'ordinamento giuridico e degli stessi reati, è difficile per uno Stato membro eseguire una sentenza basata su un comportamento che sul proprio territorio non sarebbe punibile.

4. invita la Commissione a definire gli ambiti giuridici sostanziali e processuali in cui sono necessari standard minimi;

Motivazione

Un riconoscimento reciproco ha senso solo se può avvenire rapidamente e senza troppi oneri amministrativi. D'altra parte è necessaria a tal fine una fiducia reciproca nelle procedure degli altri Stati membri interessati. Dal momento che un'unificazione del diritto in tali ambiti non è né opportuna né necessaria, la definizione di standard minimi in ambiti parziali dovrebbe essere sufficiente a consolidare la fiducia reciproca.

5. invita la Commissione a presentare un progetto per la creazione di un registro sui procedimenti pendenti e conclusi, illustrando in particolare le modalità di raccolta dei dati, l'accesso ad essi e la loro protezione;

Motivazione

Soprattutto ai fini dell'inflizione della pena, ma anche della decisione sull'opportunità o meno di avviare una procedura penale (principio di opportunità, *ne bis in idem*), gli eventuali precedenti svolgono un ruolo fondamentale. Un sistema a livello dell'Unione, che preveda norme unitarie per la raccolta e l'utilizzo di tali dati, deve essere quindi considerato estremamente prioritario.

6. invita la Commissione a coinvolgere i paesi candidati nell'elaborazione di un sistema di riconoscimento reciproco delle decisioni definitive in materia penale;

Motivazione

Un precoce coinvolgimento dei futuri Stati membri può contribuire fin da ora a creare un sistema coerente anche per un'Unione ampliata.

7. sottolinea che il riconoscimento delle decisioni in materia penale solleva importanti e delicate questioni connesse ai valori sociali tutelati dalla legge penale e che ciò può dar adito a notevoli controversie, date le differenze esistenti nei valori che prevalgono nei diversi sistemi giuridici;
8. invita pertanto il Consiglio e la Commissione ad un approccio cauto e graduale, a seguito del quale il riconoscimento reciproco colmi lacune concrete e accertabili nell'ambito dei procedimenti penali.