PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

1.12.2004

DOCUMENTO DI LAVORO

sulla qualità della giustizia penale e l'armonizzazione della legislazione penale negli Stati membri

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatore: António Costa

1. RAFFORZARE LO SPAZIO DI LIBERTÀ, DI SICUREZZA E DI GIUSTIZIA

Attualmente è in atto una crescita delle richieste che sia garantita una giustizia penale indipendente, efficiente e con elevati standard di qualità.

Con il programma dell'Aia il Consiglio europeo ha fissato gli orientamenti strategici per i prossimi cinque anni e ha invitato la Commissione a presentare nel 2005 un piano d'azione per attuare le misure necessarie per l'applicazione effettiva del programma.

Il rafforzamento dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia si basa sull'elemento essenziale del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie degli Stati membri, tuttavia contempla anche un ravvicinamento delle norme penali e processuali in campo penale.

Il programma dell'Aia considera prioritario il rafforzamento della reciproca fiducia, fattore essenziale per il riconoscimento reciproco, al pari dell'adozione di regole minime, sostanziali e processuali.

Il Parlamento europeo, tramite la presente raccomandazione, invita la Commissione a presentare un piano d'azione che tenga in considerazione le seguenti priorità e metodologie di attuazione.

2. RAFFORZARE LA FIDUCIA RECIPROCA

Per attuare un autentico spazio europeo di libertà, di sicurezza e di giustizia, basato su una cultura giudiziaria ancorata alla diversità dei sistemi giuridici, di cui si assicurano elevati standard di qualità, occorre presupporre che sia fissato un quadro comune di riferimento e sia adottato un meccanismo di reciproca valutazione.

2.1. CARTA DELLA QUALITÀ DELLA GIUSTIZIA PENALE

L'applicazione uniforme del diritto dell'Unione e la garanzia che tutti i cittadini beneficiano integralmente dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia (a prescindere dallo Stato membro in cui si trovano) dipendono dall'accesso effettivo a un sistema giudiziario con elevati standard di qualità (cfr. punto 3.2. del programma dell'Aia).

Inoltre si stabilisce con maggiore rigore che gli Stati membri già oggi sono tenuti, a livello internazionale, a garantire una giustizia penale di qualità in virtù dell'articolo 6 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo alla quale hanno aderito.

Il Parlamento europeo esige che sia adottata una dichiarazione di principi - "Carta della qualità della giustizia penale in Europa" - sotto forma di decisione [a norma dell'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), del trattato UE] in cui sia espressamente indicata una serie di criteri che consentano di valutare il funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali.

Con la presente raccomandazione il Parlamento intende sollecitare la Commissione a promuovere un piano di audizioni delle parti interessate (rappresentanti della società civile,

operatori forensi e accademici) tale da consentire di consolidare la gamma dei criteri atti alla valutazione della qualità della giustizia penale nei diversi Stati membri, alla luce dei requisiti internazionali seguiti in particolare dalla convenzione per la prevenzione della tortura delle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa.

La Carta della qualità deve comprendere elementi attinenti ai diversi ordinamenti giudiziari, segnatamente il livello di rispetto del principio dell'indipendenza giudiziaria, l'osservanza di "criteri di processo equo" e le prassi del processo penale, compresa l'esecuzione delle pene.

Inoltre deve contribuire a garantire efficacia equivalente nei diversi Stati membri, definendo obblighi concreti in termini di esito, nonché la fissazione di scadenze ragionevoli.

Si propone che la Carta della qualità della giustizia penale in Europa possa essere redatta e inviata al Consiglio entro il _____.

2.2. MECCANISMI DI VALUTAZIONE RECIPROCA

2.2.1. Antefatti

Nel corso degli ultimi anni sono stati adottati diversi meccanismi di valutazione reciproca nei settori seguenti:

i. accordi relativi alla soppressione delle frontiere (Schengen);
ii. lotta contro la criminalità organizzata (azione comune del 5.12.1997)[1];
iii. lotta contro il terrorismo (decisione del 28.11.9002)[2];
iv. assistenza giudiziaria in materia penale[3].

Va osservato che il Consiglio stesso, con l'azione comune approvata il 29 giugno 1998[4], ha istituito un meccanismo di valutazione dell'*acquis comunitario* in materia di giustizia e affari interni da parte degli (allora) Stati candidati all'adesione.

2.2.2. Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa

Dato che la presente raccomandazione riguarda l'introduzione di un meccanismo per la valutazione della qualità della giustizia, anticipa in una certa misura un identico meccanismo previsto all'articolo III-260 della Costituzione europea.

A norma di detto articolo III-260, il Consiglio può, su proposta della Commissione, adottare regolamenti o decisioni a livello europeo per istituire regole concernenti la valutazione obiettiva dell'esecuzione, da parte degli Stati membri, delle politiche in materia di spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, specialmente per "favorire l'applicazione piena del principio del riconoscimento reciproco".

[1] GU L 344 del 15.12.1997, pag. 7.
[2] GU L 349 del 24.12.2002, pag. 1.
[3] GU C 216 del 1.8.2001, pag. 14.
[4] GU L 191 del 7.7.1998, pag. 8.

Al Parlamento europeo spetta soltanto il diritto di essere informato dei risultati della valutazione e i parlamenti nazionali possono partecipare ai meccanismi di valutazione (cfr. articolo I-42, paragrafo 2, della Costituzione europea.

Nel complesso detto meccanismo di valutazione risulta assai più vincolante di quello proposto, dato che quest'ultimo è riservato esclusivamente alla valutazione della qualità della giustizia in ognuno dei singoli Stati membri.

2.2.3. Programma dell'Aia

Il programma dell'Aia, approvato dal Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004, ribadisce la necessità di rafforzare la fiducia reciproca tra gli Stati membri e l'esigenza di garantire che tutti i cittadini abbiano accesso a sistemi giudiziari con elevati criteri di qualità.

Del resto il programma dell'Aia (cfr. punto 3.2) afferma espressamente che l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento dipende in notevole misura dall'introduzione di un sistema di valutazione reciproca delle politiche dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia.

2.3.4. Funzionamento del meccanismo

Il meccanismo di valutazione reciproca proposto ha lo scopo di assicurare integralmente l'indipendenza del potere giudiziario, puntando a promuovere in via esclusiva le migliori prassi giudiziarie nell'intero territorio dell'Unione europea.

Tale cultura della valutazione reciproca contribuirà alla solidarietà tra gli Stati membri e a individuare le discrepanze tra i sistemi giudiziari nazionali, onde assicurare che tutti i cittadini beneficino di standard identici di qualità.

Il Parlamento europeo sollecita la Commissione a presentare al Consiglio una proposta di decisione nella quale siano definite le regole con cui gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, procedono a una valutazione oggettiva e imparziale del livello di adempimento dei diversi criteri previsti nella Carta della qualità della giustizia penale in Europa.

Il meccanismo deve essere articolato in diversi elementi, precisamente:

i. base comparativa statistica;
ii. applicazione del "*benchmarking*";
iii. divulgazione delle prassi migliori;
iv. relazione di valutazione dell'osservanza della Carta della qualità.

Le relazioni vanno elaborate su base annua.

I parlamenti nazionali possono partecipare alle procedure di valutazione e il Parlamento europeo è informato ogni anno in merito al contenuto delle relazioni elaborate.

Si sta considerando l'ipotesi di affidare eventualmente all'Agenzia europea per i diritti fondamentali[1] le competenze necessarie per coordinare e divulgare le relazioni annuali

[1] COM(2004)0693 def.

sull'osservanza della Carta.

Inoltre si suggerisce che la proposta di decisione che istituisce un sistema di valutazione reciproca della giustizia penale sia presentata al Consiglio entro il _____.

3. RAVVICINAMENTO DELLA LEGISLAZIONE PENALE

3.1. Norme sostanziali

La costruzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, basato sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri, non può prescindere da un ravvicinamento delle legislazioni nazionali, come prevede in termini dettagliati l'articolo 31, paragrafo 1, lettera e), del trattato sull'Unione europea.

Si apre pertanto la prospettiva volta a prevedere "*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*".

Va aggiunto che, a norma dell'articolo III-271 del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, si ammette che l'adozione di dette norme minime ha effetti in ogni sfera della criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale, comprendendo in esse la tratta degli esseri umani e il traffico illecito di armi, lo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, il riciclaggio di capitali, la corruzione, la contraffazione di mezzi di pagamento e la criminalità informatica.

Il programma dell'Aia stabilisce che la priorità va attribuita al ravvicinamento della legislazione penale per quanto riguarda i reati espressamente indicati nei trattati.

Il Consiglio europeo ha infatti deciso: *The Treaty establishing a Constitution of Europe (hereinafter "The Constitutional Treaty") served as a guideline for the level of ambition, but the existing Treaties provide the legal basis for Council action until such time as the Constitutional Treaty takes effects. Accordingly, the various policy areas have been examined to determine whether preparatory work or studies could already commence, so that measures provided for in the Constitutional Treaty can be taken as soon as it enters into force.*

Tuttavia si verifica che il contesto dei reati con una dimensione transnazionale ha subito cambiamenti radicali dopo l'ultima revisione dei trattati, per cui l'attuale redazione dell'articolo 31, paragrafo 1, lettera e) del trattato sull'Unione europea risulta inadatto a proteggere effettivamente i cittadini europei e a garantire uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia.

Di conseguenza il Parlamento europeo condivide la posizione del Consiglio europeo e raccomanda alla Commissione che il piano d'azione, da presentare nel 2005, adotti come quadro di riferimento le disposizioni previste nel trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

In detto contesto si suggerisce che la Commissione dia inizio ai lavori preparatori per il

ravvicinamento delle legislazioni penali in materia di reati di cui all'articolo III-271 del trattato costituzionale, affinché sia possibile adottare i corrispondenti atti legislativi non appena esso entrerà in vigore.

Il Parlamento europeo resta in attesa di una valutazione intermedia del programma dell'Aia per verificare i risultati conseguiti e definire eventualmente le nuove priorità alla luce dell'articolo III-271, paragrafo 1, comma 3.

3.2. Regole processuali

Malgrado l'adozione della convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale[1] il Parlamento europeo ritiene che in taluni ambiti il ravvicinamento delle legislazioni penali sia palesemente insufficiente.

In particolare si considerano necessari progressi nei settori seguenti:

i. raccolta e utilizzazione degli elementi probatori;

ii. trasferimento dei detenuti per l'esecuzione della pena nello Stato membro di residenza;

iii. esecuzione di pene senza privazione della libertà nello Stato membro di residenza;

iv. esecuzione di misure coercitive nello Stato membro di residenza;

v. diritti minimi dei detenuti in ogni Stato membro.

Di conseguenza si raccomanda alla Commissione di presentare al Consiglio una proposta legislativa sui campi sopra indicati, nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale entro il _____

[1] GU C 326 del 21.11.2001, pag. 1.