

L'Europa e i diritti: che cosa ha fatto l'Unione europea e che cosa resta da fare. Le sfide della Presidenza Italiana

*LE GARANZIE PER LE PERSONE COINVOLTE NEI PROCESSI PENALI TRANSNAZIONALI**

Sommario. 1. Processi penali nazionali e processi penali nazionali le cui indagini coinvolgono più Paesi. - 2. L'esigenza dell'Unione di tutelare i propri interessi finanziari tra mutuo riconoscimento e PME. - 3. Garanzie e riserva di giurisdizione penale degli Stati membri. - 4. *Road map*, direttive e proposte in corso dopo il Trattato di Lisbona. - 5. L'impatto sugli ordinamenti nazionali dei (nuovi) provvedimenti dell'Unione e qualche considerazione in tema di lingua, traduzione e interpretazione. - 6. Cenni di sintesi.

1. Processi penali nazionali e processi penali nazionali le cui indagini coinvolgono più Paesi. Non esiste un concetto proprio ed univoco di "*processi penali transnazionali*" se non nel senso di procedimenti che coinvolgono più ordinamenti giuridici, solitamente nella fase delle indagini.

Questo pur generico orizzonte semantico è tuttavia sufficiente per introdurre efficacemente la disciplina delle garanzie delle persone coinvolte nello spazio giudiziario dell' "Europa dei diritti" in un processo penale. E' proprio nella contrapposizione tra giudizio penale nazionale e procedimento penale che coinvolge o può coinvolgere tutti, o solo alcuni, Stati membri e l'Unione che si sviluppa la storia di una procedura penale europea e, con essa, quella della tutela dei diritti dell'indagato o imputato e della vittima.

2. L'esigenza dell'Unione di tutelare i propri interessi finanziari tra mutuo riconoscimento e PME. Due sono le prospettive che hanno segnato, e caratterizzano tutt'oggi, le vicende del "processo penale europeo": la sempre più pressante esigenza di perseguire i reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione, i cui drammatici effetti sul bilancio comunitario aumentano esponenzialmente di giorno in giorno da un lato; la resistenza degli Stati Membri a

* Intervento tenuto nell'ambito della Sessione dedicata a *La cooperazione penale*, di Francesca Ruggieri, ordinario di diritto processuale penale, Dipartimento di Diritto Economia e Culture, Università dell'Insubria (Como-Varese). francesca.ruggieri@uninsubria.it

cedere la parte di sovranità che si esprime nell'esercizio della giurisdizione penale dall'altro.

Un'efficace lotta alla frode comunitaria esigerebbe fattispecie comuni a tutti gli Stati membri e un processo unitario europeo al fine di superare gli inevitabili ritardi connessi alle tradizionali forme di cooperazione e di assistenza giudiziaria internazionale volte ad accertare ipotesi delittuose che per loro natura si estendono in una pluralità di ordinamenti. L'assoluto rispetto dei singoli sistemi nazionali penali, al contrario, comporta che la ricostruzione delle frodi comunitarie sia effettuata ai sensi delle convenzioni in tema di rapporti giurisdizionali tra Stati e che i relativi giudizi siano tenuti con l'osservanza delle norme processuali interne.

La tensione tra questi due poli è stata stemperata, nel corso di oramai più di vent'anni di alterne vicende, per mezzo di due strumenti, in stretta sinergia: la progressiva armonizzazione delle ipotesi incriminatrici e il "principio del mutuo riconoscimento". L'avvicinamento delle diverse ipotesi di reato a livello nazionale per mezzo delle decisioni quadro a cominciare dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso ha consentito lo sviluppo della reciproca fiducia tra i sistemi processuali statali, rovesciando il tradizionale approccio che vede(va) solitamente il processo al servizio del diritto penale sostanziale, e non viceversa come invece si lamenta sia accaduto nello spazio giudiziario europeo. Il vicendevole credito che gli Stati membri hanno iniziato a riconoscersi anche nell'ambito del sistema penale (a seguito del Consiglio di Tampere del 1999), ha consentito la circolazione dei "prodotti giustizia" in modo analogo al bene nel mercato comune. (Si pensi emblematicamente al mandato d'arresto europeo o al mandato europeo di ricerca della prova). Accanto al riavvicinamento delle legislazioni ed ai nuovi strumenti dei mandati, la repressione dei reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione a tutt'oggi è, e da lungo tempo, affidata agli organi di polizia (in particolare l'OLAF) e di coordinamento (Eurojust).

E' solo con il Trattato di Lisbona (art. 86 TFUE) che, caduto il sistema dei cd. "pilastrini", l'Unione ha composto almeno in parte la tensione ponendo le basi giuridiche per un nuovo organo istituzionalmente deputato all'esercizio dell'azione penale, almeno inizialmente solo per i reati che pregiudicano gli interessi finanziari dell'Unione. Senza prevedere alcun nuovo organo giurisdizionale europeo, il Trattato ha così recepito quella che è stata una proposta coltivata sin dagli anni Settanta (a cominciare da Charles De Gaulle) negli studi degli accademici (il *Corpus Iuris* del 1995 e nella sua seconda versione del 2000) e nelle consultazioni della Commissione (il *Libro verde della Commissione sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea*, COM(2001)715 – C5-0157/2002). Si tratta di un'azione senza giurisdizione (la funzione giurisdizionale rimane affidata ai singoli Stati Membri) che, come si legge nella proposta di Regolamento sul futuro *pubblico ministero europeo* pubblicata dalla Commissione il 17.7.2013 (ed in discussione in questi mesi), dovrà essere esercitata inizialmente, nel rispetto dell'art. 86 TFUE, solo e proprio per i reati finanziari in danno dell'Unione.

3. Garanzie e riserva di giurisdizione penale degli Stati membri. I diritti fondamentali della persona nel sistema penale in senso lato “europeo” hanno conosciuto una storia per molti aspetti simile ma speculare.

Come in ogni struttura di potere che inizia a muovere i primi passi, anche l’Unione Europea, in qualsiasi modo si voglia definire questo organismo in senso più o meno federale, in ambito penale, e più specificatamente nel campo del processuale penale, si è mossa anzitutto nella prospettiva della tutela dei suoi interessi, fino a giungere all’istituzione, come si è visto, se non di un giudice penale europeo, almeno di un pubblico ministero dell’Unione. I diritti della persona coinvolta nel processo penale, per sua natura indissolubilmente legato alla sovranità statale, sono stati invece implementati anzitutto nell’ambito nazionale, nel rispetto delle singole Carte fondamentali (ovvero della *rule of law* sul suolo britannico). Le legislazioni processuali e penali degli Stati Membri dell’Unione, tutti partecipanti al Consiglio d’Europa, si sono poi rivelate particolarmente permeabili alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo.

Se nella prospettiva dell’Unione lo spazio giudiziario europeo si è progressivamente orientato a costruire un’autorità che, in rappresentanza dell’Unione medesima, assicuri un efficace accertamento delle frodi comunitarie, nell’ottica dei diritti dei singoli per lungo tempo quel medesimo spazio ha goduto, e gode, delle garanzie improntate al principio di legalità sostanziale e processuale assicurato dai singoli Stati sovrani.

Non stupisce quindi che gli interventi diretti dell’Unione nell’ambito dei diritti fondamentali e delle garanzie dei singoli siano stati successivi a quelli volti ad armonizzare le fattispecie di diritto penale sostanziale o a promuovere la reciproca fiducia (e prima ancora la reciproca conoscenza) tra gli ordinamenti statali penali. Nel rispetto del geloso riserbo ancora oggi mantenuto dagli Stati in ordine alla giurisdizione nazionale penale il legislatore europeo, sulle basi del progetto predisposto dal *Corpus Iuris*, continua a rinviare alla normativa nazionale la disciplina della tutela giurisdizionale dei diritti nella fase procedimentale (è il caso del cd. “giudice delle libertà”) e, soprattutto, ed ovviamente, delle garanzie della fase processuale, riserva esclusiva dei giudizi di fronte ai tribunali degli Stati membri. Anche dopo l’approvazione della Carta di Nizza (2000), le diverse decisioni quadro in materia penale richiamano i diritti fondamentali e fanno salve le eventuali maggiori garanzie apprestate in un singolo ordinamento; non si occupano però espressamente, ad eccezione del provvedimento in materia di vittima, di tutela dei diritti.

La tutela dei diritti della persona nel processo penale è affidata alle tradizioni nazionali e alla sempre maggiore incisività delle pronunce della Corte dei diritti dell’Uomo sulla giurisprudenza penale e processuale penale degli Stati membri.

4. Road map, direttive e proposte in corso dopo il Trattato di Lisbona. Dopo la presentazione e la discussione del *Libro verde sulle garanzie procedurali a favore di indagati e imputati in procedimenti penali nel territorio dell’Unione europea* (COM(2003) 75 def.) del 2003 e il fallimento della *Proposta di decisione quadro in materia di determinati diritti processuali in procedimenti penali nel territorio dell’Unione europea* (COM(2004) 328 def.) del 2004, è negli anni dell’approvazione del Trattato di Lisbona e, soprattutto, in quelli successivi, che l’Unione mostra di

affrontare incisivamente la tutela dei diritti delle persone coinvolte nel processo penale.

L'abbandono del sistema "a pilastri" e il ricorso, anche nell'ambito dello Spazio Giustizia Libertà e Sicurezza, ai tradizionali strumenti normativi dell'Unione (regolamenti e direttive) dà impulso ad una specifica strategia volta a promuovere positivamente il rispetto dei diritti fondamentali.

È del 30 novembre 2009 la *Risoluzione* del Consiglio relativa alla fissazione di una *Tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali* (2009/C - 295/01), i cui contenuti sarebbero stati poi trasfusi nel *Programma di Stoccolma* del dicembre del 2009 (2010/C-115/01) e quindi ripresi dalla Commissione nel *Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma* (COM(2010) 171 def.). Dopo i programmi di Tampere e dell'Aia, in quello di Stoccolma per la prima volta il Consiglio Europeo, nel riflettere sullo sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sollecita l'armonizzazione delle garanzie sistemi processuali penali non solo per assicurare il principio del mutuo riconoscimento in vista di una più efficiente cooperazione giudiziaria (come, peraltro, recita l'art. 82 TFUE in tema di norme minime). Ma ne sottolinea il valore e la rilevanza proprio nella prospettiva della persona, del soggetto cittadino dell'Unione.

Nel rispetto della tabella di marcia, l'Unione emana una serie di direttive, cominciando dai presupposti indispensabili per l'esercizio di qualsiasi esercizio, ovvero la corretta comprensione dei diritti di cui si è titolari, e delle conseguenti facoltà esercitabili.

Con la *Direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010 sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali* il legislatore europeo "stabilisce norme relative al diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali e nei procedimenti di esecuzione di un mandato di arresto europeo" (art. 1 c.1).

Il successivo provvedimento è volto ad assicurare che, in una lingua a lui nota, le persone coinvolte in un processo penale siano rese edotte dei propri diritti. La *Direttiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 maggio 2012 sul diritto all'informazione nei procedimenti penali* stabilisce le "norme relative al diritto all'informazione, delle persone indagate o imputate, sui diritti di cui godono nel procedimento penale e dell'accusa elevata a loro carico" (art.1 parte prima): in particolare i diritti all'assistenza difensiva, se del caso al gratuito patrocinio, all'interpretazione ed alla traduzione e il diritto al silenzio (art. 3 c. 1).

La *Direttiva 2013/48/UE Del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 [concerne il] "diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari"*.

Nel novembre del 2013, infine, sono state rese pubbliche le proposte di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle *garanzie procedurali per i minori indagati o imputati in procedimenti penali* [2013/0408 (COD)], *sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto a presenziare nei procedimenti penali* [2013/0407 (COD)] e *sull'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati privati della libertà personale*

[2013/0409 (COD)]. Nello stesso periodo sono state pubblicate le *Raccomandazioni della Commissione sul diritto al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati in procedimenti penali* [(2013/C 378/02) e quella *sulle garanzie procedurali per le persone vulnerabili indagate o imputate in procedimenti penali* (2013/C 378/03).

Con riferimento alla vittima da reato la *Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012*, infine, ha istituito norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato sostituendo la *decisione quadro 2001/220/GAI*.

L'Unione sta così completando la tabella di marcia (2009/ C 295 /01) che prevede sei specifici ambiti di intervento in tema di: *traduzione e interpretazione* ("Misura A), di *informazioni relative ai diritti e all'accusa* (Misura B), di *consulenza legale e assistenza legale gratuita* (Misura C) di *comunicazione con familiari, datori di lavoro e autorità consolari* (Misura D), *garanzie speciali per indagati o imputati vulnerabili* (Misura E) nonché, infine, un *Libro verde sulla detenzione preventiva* (Misura F).

5. L'impatto sugli ordinamenti nazionali dei (nuovi) provvedimenti dell'Unione e qualche considerazione in tema di lingua, traduzione e interpretazione.

Dal punto di vista strutturale, tutti i provvedimenti già in vigore o ancora in forma di proposta, si aprono con l'individuazione dell' oggetto e dell' ambito di applicazione della Direttiva, cui talvolta segue anche uno specifico articolo intitolato *definizioni* (è il caso, ad esempio, della proposta in tema di gratuito patrocinio). Le direttive sono tutte emanate ai sensi dell'art. 82 TFUE, nel rispetto dei principi previsti in materia dalla CEDU e dalla Carta di Nizza, contengono una *clausola di non regressione*, e prevedono uno specifico termine per il loro recepimento. La Direttiva in tema di traduzione e interpretazione avrebbe dovuto essere recepita entro il 27.10.2013, quelle successive relative ai diritti di difesa andranno a scadenza rispettivamente il 2.6.2014 e il 27.11.2016; la direttiva sulle vittime dovrà a sua volta essere recepita entro e non oltre il 16.11.2015

Nello spazio di questo intervento non ne è possibile analizzarne dettagliatamente il contenuto ma, nell'ottica del loro impatto sul nostro ordinamento, almeno due aspetti vanno rimarcati. Anzitutto va ricordato come, dopo l'abolizione del sistema a pilastri, si tratta di provvedimenti soggetti al controllo della Corte di giustizia e, in caso di inadempimento, alla eventuale procedura di infrazione di cui agli artt. 258 - 260 TFUE. Dopo il vano decorso del termine per il recepimento, inoltre, il giudice nazionale potrà applicare direttamente le disposizioni europee, se del caso disapplicando quelle nazionali in contrasto.

Strettamente connesso al profilo della incidenza negli Stati membri dei provvedimenti in tema di spazio di sicurezza, libertà e giustizia è il profilo relativo alla qualità della traduzione dei provvedimenti dell'Unione. Nel campo del diritto civile, anche per ovvie ragioni legate allo sviluppo del mercato unico, accademici, funzionari ed operatori si sono abituati a lavorare con testi multilingue che, per necessità, dovendo l'Unione interagire con un insieme molto differenziato di ordinamenti giuridici, sono volutamente redatti con una terminologia generica ("fase ascendente"). Da tempo si studia la circolazione delle diverse versioni

linguistiche dell'Unione che, come è noto sin dai Trattati istitutivi, sono tutte ugualmente *fidesfacienti*. Sia a livello locale sia nell'ambito dei servizi dell'Unione, pur con il permanere di forse inevitabili difficoltà di resa in ordine all'"equivalenza" di determinati concetti, la competenza dei giurislinguisti con riferimento alla terminologia civilistica si è sempre più sviluppata. E gli operatori sono sensibili, specie in sede di attuazione e, soprattutto, di interpretazione dei testi di recepimento nazionali, alle diverse versioni, là ove un certo lessico non sia idoneo a designare una perfetta corrispondenza tra l'istituto individuato dall'Unione e quello presente nell'ordinamento statale ("fase discendente").

Nell'ambito del diritto penale in senso lato, trattandosi di materia sino ad oggi estranea alle competenze dirette dell'Unione, tali capacità sono, viceversa, ancora poco coltivate (emblematica in tal senso è, tra l'altro, proprio la traduzione della proposta di regolamento in tema di PME, ove in tema di azione penale si parla di "evidenza", calco dall'inglese per indicare il materiale probatorio, ovvero di "compromesso" con riguardo ad una sorta di transazione o patteggiamento).

Un esempio, relativo alla prima direttiva in tema di diritti all'interpretariato e alla traduzione, è sufficiente, nell'economia del discorso, per spiegare le problematiche accennate.

Dopo aver specificato all'art. 2 c.1 l'estensione del *diritto all'interpretazione* il comma successivo dell'art. 2 della *Direttiva 2010/64/UE* prevede che "*gli Stati membri assicurano, ove necessario al fine di tutelare l'equità del procedimento, che l'interpretazione sia disponibile per le comunicazioni tra indagati o imputati e il loro avvocato, direttamente correlate a qualsiasi interrogatorio o audizione durante il procedimento o alla presentazione di un ricorso o di un'altra istanza procedurale*".

L'"equità del procedimento" (reso in francese, tedesco, inglese e spagnolo rispettivamente *caractère équitable de la procédure, um ein faire Verfahren zu gewährleisten, for purpose of safeguarding the fairness of the proceedings, miras a salvaguardar la equidad del proceso*) è espressione che evoca il *fair trial* o il processo giusto di cui all'art. 111 Cost. Certo non è terminologia cui un processualpenalista è abituato. Il riferimento "*a qualsiasi interrogatorio o audizione*" è di difficile comprensione se non si pon mente che anche nelle altre versioni considerate (*avec tout interrogatoire ou toute audience pendant la procédure, mit jedweden Vernehmungen und Verhandlungen während des Verfahrens, with any questioning or hearing during the proceedings, in relación directa con cualquier interrogatorio o toma de declaración durante el proceso*) la genericità del secondo termine è evidentemente volta a ricomprendere qualsiasi contatto tra l'imputato e l'autorità giudiziaria. Analogamente, la locuzione "*alla presentazione di un ricorso o di un'altra istanza procedurale*" non può certo riferirsi al significato proprio di "ricorso" (da noi utilizzato solo a proposito della giurisprudenza di legittimità) ma deve essere letta, unitamente alla seconda parte dell'espressione del tutto a-tecnica, come riferita a qualsiasi richiesta che la parte imputata abbia il diritto di presentare all'autorità giudiziaria. Le stesse osservazioni possono essere infatti svolte a proposito della terminologia utilizzata in altre versioni (*en cas d'introduction d'un recours ou d'autres demandes dans le cadre de la procédure, in unmittelbarem Zusammenhang oder bei der Einlegung von Rechtsmitteln oder anderen verfahrensrechtlichen Anträgen, in direct connection or*

with the lodging of an appeal or other procedural applications, con la presentación de un recurso u otras solicitudes procesales).

In questo contesto il giudice italiano che potrebbe sin da ora dare applicazione alla direttiva non ancora recepita non dovrebbe limitarsi né ad un'interpretazione letterale né ad un'esegesi sistematica. Dovrebbe cercare di mettersi nell'ottica del legislatore europeo e, nell'ambito di un approccio teleologico, anche alla luce dei *considerando* che, come di regola, precedono l'articolato della direttiva, comprendere, nel senso proprio di "abbracciare con la mente", il significato dei termini utilizzati dall'Unione anche nelle altre versioni del provvedimento.

6. Cenni di sintesi .

Una sfida attende ora gli Stati membri che, per la prima volta, devono confrontarsi con provvedimenti dell'Unione in tema di processo penale direttamente applicabili. I singoli ordinamenti non devono solo dare tempestiva attuazione alle direttive, ma devono anche elaborarne i diversi concetti, comprenderne le novità ed essere permeabili a tradizioni culturali differenti.

E' un processo necessariamente lungo, che richiede una preparazione che non è ancora disponibile e che dipende dalla presenza, nei sistemi nazionali, di circostanze molto diverse tra loro: un ceto di giuristi con vocazione multiculturale e multilinguistica; una conoscenza e degli studi diffusi di diritto processuale penale comparato; dei servizi (anche pubblici), locali ed europei, di traduzione e di interpretazione delle diverse versioni dei provvedimenti dell'Unione.

Solo con simili competenze i singoli ordinamenti potranno, presso gli organi dell'Unione efficacemente concorrere alla formazione dei provvedimenti europei e, a livello nazionale, recepire ed arricchire le proprie tradizioni giuridiche in tema di garanzie.

ooo

Bibliografia di riferimento (poiché la materia è vastissima, si indicano solo le opere di carattere generale, da cui è possibile reperire facilmente le indicazioni per i singoli approfondimenti, o le più recenti, che hanno sollecitato le riflessioni di cui al testo).

- CHIAVARIO M. (a cura di) *Procedure penali d'Europa*, II ed., Cedam, Padova .2001
- DE MATTEIS L., FERRARA C., LICATA F. PIACENTE N., VENEGONI A. (a cura di) *Diritto penale sostanziale e processuale dell'Unione Europea. Il diritto penale e la procedura penale negli strumenti legislativi dell'Unione Europea* Exeo ed. 2011
- DELMAS-MARTY M., SPENCER J.R. (a cura di) *European Criminal Procedures*, M. edited by, Cambridge University Press, 2002
- FALLETTI E., PICCONE V. (a cura di) *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo: il giudice alla ricerca della soluzione* Cacucci 2012
- KALB L. (a cura di) *Spazio europeo di giustizia e procedimento penale italiano, adattamenti normativi e approdi giurisprudenziali*, Giappichelli 2012
- KOSTORIS R. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, Giuffrè, 2014

- MAURO C., RUGGIERI F. (a cura di) *Droit pénal, langue et Union européenne*, Bruylant, Bruxelles 2012
- PARISI N. *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia come “luogo” della persona e non come mero contenitore della cooperazione giudiziaria fra Stati membri* ((Document de réflexion N. 2: punti II, 2° linea; III.1; IV.2) reperibile sul sito di Magistratura democratica, (<http://www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/articolo.php?id=303>), scritto in occasione delle *Assises de la justice* 2013 promosse dalla Commissione Europea (http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm)
- POZZO B., BAMBI F. (a cura di), *L'italiano giuridico che cambia*, Firenze, 2012
- RAFARACI T., (a cura di), *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2011
- RUGGIERI F. , RAFARACI T., DI PAOLO G., MARCOLINI S. , BELFIORE R. (a cura di) *Processo penale, lingue e Unione Europea*, Cedam 2013
- RUGGIERI F. (a cura di) *Criminal Proceedings, Languages and the European Union. Linguistic and Legal Issues*, Springer, Heidelberg-New-York, 2013
- TONIATTI R., MAGRASSI R., ZENATTI N (a cura di), *Le nuove competenze dell'Unione europea in materia di giustizia*, Provincia di Trento 2011.