

Lo spazio giudiziario europeo

Risultati raggiunti e prospettive (*)

di Giovanni Maria Flick

[1. Premessa](#) - [2. Le ragioni politiche del confronto fra lo spazio economico e quello giuridico europeo](#) - [2.1 Le ragioni di metodo del confronto](#) - [2.2 Le ragioni di merito di esso; \(segue\)](#) - [2.3 Le prospettive di sviluppo nella gestione dell'informazione e nella autoregolamentazione](#) - [3. L'avvio dello spazio giuridico europeo, fra comunitarizzazione e cooperazione intergovernativa](#) - [3.1 La situazione dopo Maastricht e dopo Amsterdam](#) - [4. Le prospettive di oggi](#) - [4.1 Le possibili ricadute positive per la giustizia in Italia](#)

1. Premessa

Svolgere oggi una relazione sulla verifica dello *spazio giuridico europeo*, dopo l'adozione dell'Euro e l'entrata in funzione del Sistema Bancario comune europeo rappresenta, prima di tutto - se me lo consentite - un piccolo contributo personale a quella *vocazione europea* della Guardia di Finanza di cui il Comandante Generale parlava una settimana fa in quest'aula, ricordando le iniziative di studio e di scambio di esperienze con istituti o autorità di altri Paesi europei; ricordando, in particolare, il seminario dello scorso anno con gli altri Paesi dell'Unione.

È un contributo piccolo, ma non per questo meno sentito, di gratitudine e riconoscimento come studioso della materia, come politico, come cittadino, alla professionalità, alla capacità, alla specializzazione ed all'impegno del Corpo in quest'ambito. Impegno che posso testimoniare, perché ho seguito in tutte le sue fasi il costante sforzo di esso nell'attività di contrasto alla criminalità e ai suoi rapporti con l'economia.

Il mio, è - come dicevo - un contributo piccolo, che però si inquadra e si sviluppa in coerenza con alcune indicazioni fondamentali e autorevoli che proprio in quest'aula risuonavano una settimana fa. Mi riferisco alle parole del Capo dello Stato sul significativo disvalore dei paesi *off-shore* e dei paradisi fiscali, oggi paradisi di riciclaggio; nonché alle parole del Ministro delle Finanze Visco sui problemi che nascono dalla cosiddetta concorrenza fiscale, oggi esistente nell'Unione europea e vieppiù evidenti se confrontati con il modello di mercato integrato e di *europizzazione* dell'impresa.

Cercherò quindi di dare questo contributo che - ripeto - è soprattutto una testimonianza, articolando l'intervento in tre momenti.

In primo luogo, cercherò di analizzare brevemente le ragioni che suggeriscono oggi, mentre si sta realizzando lo spazio monetario unico, un confronto con lo stato dello spazio giuridico europeo. Vorrei parlare di spazio *giuridico*, piuttosto che *giudiziario*, per non dare la sensazione di ridurre il discorso dell'integrazione giuridica soltanto a un profilo, per quanto importante, di cooperazione.

In secondo luogo, tenterò di verificare le condizioni - di estrema difficoltà - da cui siamo partiti in Europa per cominciare a realizzare quello spazio giuridico, nonché il modo con cui siamo giunti alla situazione attuale. In proposito, vorrei specificare che questa (come vedremo, insufficiente ma significativa) è dovuta anche, in buona parte, agli sforzi ed alle iniziative del nostro Paese in sede di Unione europea, dove possiamo rivendicare con orgoglio di avere svolto un ruolo *trainante*.

Ricordo con soddisfazione e - se me lo consentite - con orgoglio, il contributo italiano dato dal collega Napolitano, nella sua veste di Ministro degli Interni, e dal Ministero che ho avuto l'onore di guidare per un breve ma esaltante periodo, nella partecipazione al Consiglio dei Ministri per la giustizia e gli affari interni dell'Unione europea. È stata portata avanti, in quella sede, per due anni e mezzo, una serie di iniziative giuridiche e istituzionali che cercherò di illustrare brevemente di seguito, in stretta sintonia col cammino economico-finanziario di integrazione condotto dal governo italiano per giungere al traguardo o, meglio, al punto di partenza dell'Euro.

In terzo luogo, cercherò di illustrare brevemente l'ultimo momento della verifica: la valutazione di che cosa si può e si deve fare ancora - ed è moltissimo - per realizzare una reale simmetria tra lo spazio giuridico e lo spazio economico-finanziario, sia in Europa e per l'Europa, sia come ricaduta di questo percorso in Italia.

2. Le ragioni politiche del confronto fra lo spazio economico e quello giuridico europeo

Si tratta allora di esporre brevemente, in primo luogo, le ragioni per cui diviene necessaria una analisi sullo stato di avanzamento dello spazio giuridico, nel momento in cui entrano in funzione l'Unione monetaria e il Sistema bancario comune europeo. Tale necessità dipende da un triplice ordine di considerazioni.

La prima considerazione è di carattere generale e politico. Mi piace ricordare sul punto quello che diceva il Ministro Ciampi: la realizzazione dello spazio monetario unico è stato un esempio dell' "immaginazione al potere", nel momento in cui si *metteva il carro della moneta davanti ai buoi dell'unione politica*. Occorre adesso la stessa immaginazione per combinare, in un assetto istituzionale efficiente, sovranità e sovranazionalità; elementi di Stati ed elementi di federazione; elementi di unità e di diversità: vale a dire, per gestire in comune le altre implicazioni che seguono alla gestione del bene "moneta comune" e per trarre da essa il massimo vantaggio, in termini di politica del cambio, di politica di bilancio, di politica dei redditi, di politica sociale.

Vorrei ricordare ancora quello che diceva l'amico Visco una settimana addietro, in quest'aula, e cioè che l'adozione della moneta unica rappresenta un ulteriore stadio di questa integrazione e, a sua volta, determina come conseguenza necessaria una convergenza delle diverse legislazioni fiscali. Le imprese tendono ad *europaizzarsi*, avviandosi a beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dal mercato unico. Il Ministro Visco avvertiva che, in questo contesto, la compresenza di quindici diversi sistemi di tassazione dell'utile societario appare difficilmente giustificabile e rappresenta un costo non indifferente per il sistema produttivo europeo. Questo è un esempio chiaro ed evidente della necessità di tentare il medesimo sforzo di *europaizzazione* anche nell'ottica giuridica. Occorre, cioè, sviluppare altresì in quella direzione il concetto della concorrenza dannosa. Ma allora - ritornando alle riflessioni del Ministro Ciampi ed allo *sforzo di immaginazione* di cui egli parlava - se l'aver messo *il carro della moneta davanti ai buoi della politica* ha rappresentato un forte stimolo, altrettanto deve valere per i *buoi dell'istituzione*, ed in particolare per le istituzioni giuridiche.

Non è cioè pensabile uno *spazio comune della moneta* senza uno *spazio comune di giustizia*; la politica monetaria diventa necessariamente anche e immediatamente politica della giustizia, tra le tante cose. In caso diverso, potrebbe ingenerarsi il rischio che quello sforzo di immaginazione che abbiamo l'orgoglio di aver sostenuto venga vissuto, o quanto meno percepito, in una prospettiva riduttiva di tipo solo economico e finanziario; il che è un pò quello che è capitato sino ad ora.

L'opinione pubblica non ha infatti ancora perfettamente colto le enormi implicazioni istituzionali e prima ancora culturali e sociali, che discendono dalla realizzazione della moneta unica; tuttavia, in diverse occasioni, essa ha *auspicato altre Maastricht* oltre a quelle della moneta: tra l'altro, *la Maastricht della giustizia* e l'adozione di parametri del servizio giustizia vincolanti come i parametri il cui rispetto ci ha consentito di entrare nella moneta unica europea.

2.1 Le ragioni di metodo del confronto

Accanto a questa considerazione generale, direi di tipo politico, vi è una considerazione più specifica e di metodo, che suggerisce di guardare in questo momento al confronto tra spazio economico monetario e spazio giuridico.

Il traguardo dell'Euro e delle implicazioni istituzionali, politiche, strutturali che ne derivano - basti pensare alla nuova fisionomia ed al nuovo ruolo che avranno le banche centrali dei singoli Paesi - rappresenta una rinuncia estremamente significativa a spazi della sovranità nazionale da parte degli Stati membri. Si tratta di una rinuncia che abbiamo accettato tutti - o quasi - con la

consapevolezza, non soltanto della sua non evitabilità, ma anche dei vantaggi grandissimi che ne derivano.

Invece, nella giustizia e soprattutto nella giustizia penale considerata nella sua globalità (comprensiva dei momenti della emanazione della legge, dell'applicazione di essa, della predisposizione delle strutture destinate all'emanazione e all'applicazione), la rinuncia alla sovranità è stata, ed è tuttora, uno degli ostacoli più significativi alla realizzazione di uno spazio giuridico comune.

D'altra parte, questo è logico, se si pensa al rapporto emblematico e ontologico esistente tra sovranità e giustizia penale, la quale coinvolge immediatamente e direttamente l'uso della coazione nel rapporto tra autorità e individuo, nel modo di articolare il processo e la pena, nella scelta dei beni da proteggere e delle regole fondamentali di convivenza. È comprensibile che finora la sovranità dei singoli paesi abbia rappresentato un ostacolo formidabile alla realizzazione di questo spazio giuridico.

Ma allora, se gli Stati dell'Unione si sono dimostrati capaci di rinunciare al rapporto della sovranità con la moneta, tale esempio può rappresentare uno stimolo significativo per compiere ulteriori passi nella rinuncia alla sovranità dei singoli Paesi verso la realizzazione dello spazio giuridico comune, altrettanto significativo, anche se meno appariscente, della dimensione comune economica.

2.2 Le ragioni di merito di esso; (segue)

Accanto alla considerazione generale politica e a quella di metodo, ce n'è, poi, una terza, più specifica e di contenuto. Tutti conosciamo i rapporti tra economia e giustizia, e sappiamo quali sono i problemi che nascono dall'inquinamento dell'economia pulita ad opera delle infiltrazioni criminali. Penso alle distorsioni nella localizzazione delle risorse che derivano dall'usura e dal racket; all'acquisizione di imprese e di risorse di lavoro come effetto della penetrazione della criminalità organizzata nell'ambito della struttura economica; all'alterazione della concorrenza, della libertà del mercato ed alla riduzione della fiducia degli investitori (essenziale per un corretto funzionamento dell'intermediazione).

Queste sono soltanto le conseguenze più evidenti ed immediate del rapporto perverso tra economia e criminalità, e sono elementi che abbiamo ormai acquisito come patrimonio comune nell'esperienza della lotta al riciclaggio, sensibilizzando - direi che siamo ad un livello abbastanza avanzato - la percezione della sua pericolosità. In questa direzione, abbiamo promosso ed avviato una serie di tecniche comuni per l'azione di contrasto al riciclaggio, nell'acquisita consapevolezza della inutilità degli strumenti di lotta che operano soltanto a livelli nazionale o regionali. Anche in proposito, è possibile avvalersi di un'autorevole indicazione, che nasce, proprio in quest'aula, dalle parole del Presidente della Repubblica quando, una settimana fa, ricordava, con un esplicito riferimento alle norme sui paradisi fiscali, che, fino a quando ci sarà un senso comunitario secondo il quale ciò che è illecito in uno Stato o in un territorio può essere invece lecito in un altro Stato, ci si muove al di fuori dei binari di nettezza intellettuale e di coscienza.

Non c'è dubbio - è stato segnalato da più parti - che la realizzazione di una moneta unica offrirà una serie ulteriore di occasioni al riciclaggio, legate alla globalizzazione del mercato; all'acquisita libertà di circolazione di persone, imprese, capitali e servizi; all'evoluzione tecnologica dei trasferimenti di fondi (pensiamo ai "cyber-pagamenti" e alla moneta elettronica la quale, se da un lato lascia più tracce dei suoi spostamenti, dall'altro lato moltiplica agevolmente i movimenti sotto il profilo duplice dei tempi e delle quantità). Rispetto a questa situazione, la realizzazione della moneta unica, l'eliminazione delle barriere di cambio che in qualche modo potevano rappresentare dei filtri di controllo, l'integrazione dei sistemi finanziari e bancari possono ben creare occasioni ulteriori di agevolazione della circolazione del denaro e quindi del riciclaggio.

Questa eventualità era già stata evidenziata a Cardiff nel 1998 dai Capi di Stato e di Governo, quando furono proposti all'Unione europea obiettivi di breve termine legati alla protezione dell'Euro e alla lotta contro la contraffazione.

Probabilmente ora occorre fare qualcosa di più, sulla scorta delle indicazioni e delle proposte contenute nelle raccomandazioni del Gafi, emanate nel 1990 e aggiornate nel '96: estensione dei

reati-presupposto del riciclaggio; previsione dell'obbligo di denuncia da parte degli intermediari finanziari; attenzione mirata alle attività non finanziarie; "shell corporation"; realizzazione di nuove tecnologie di identificazione e di monitoraggio del denaro nel passaggio di frontiere; consegne controllate e così via. Si dovrà inoltre tener conto delle indicazioni contenute nel piano di azione contro la criminalità organizzata, elaborato dal gruppo di alto livello avviato a Dublino nel dicembre '96 ed adottato dal Consiglio d'Europa il 28 aprile 1997, al quale l'Italia ha prestato un contributo determinante.

Può dunque ritenersi che si siano delineate alcune linee portanti dell'azione di contrasto al riciclaggio, sia quanto al contenuto, sia quanto al metodo.

Quanto al contenuto, la trasparenza dei movimenti, anche per contrastare il sommerso come zona grigia fra l'economia lecita e l'economia criminale, si è consolidata la percezione della necessità di forme di rilevazione e valutazione critica delle operazioni sospette, di repressione delle forme di ripulitura del denaro sporco e del suo reinvestimento in attività apparentemente pulite, di una serie di interventi di carattere reale e non soltanto sulle persone (penso al potenziamento della confisca ed alla introduzione della c.d. confisca di valore, dell'equivalente), nonché di responsabilizzazione degli intermediari (primo fondamentale filtro contro il riciclaggio), anche attraverso regole e codici di autoregolamentazione, utili al fine di realizzare un giusto equilibrio tra costi e benefici di questa azione.

A questo proposito, si pensi alla ricezione della trasparenza, della correttezza e della legalità come parti integranti della cultura di impresa, nel noto rapporto tra legalità e impresa, tra riciclaggio e corruzione e così via. A queste linee portanti, concernenti il contenuto della lotta contro il riciclaggio, deve associarsi una serie di indicazioni concernenti il metodo: mi riferisco alla cooperazione tra autorità amministrative di settore, tra autorità di polizia, tra autorità giudiziarie dei vari Paesi; all'armonizzazione dei vari sistemi nazionali attraverso standard minimi e comuni nelle previsioni delle fattispecie di riciclaggio; alla previsione di nuove forme di responsabilità (come quella delle persone giuridiche); alla collaborazione degli intermediari.

2.3 Le prospettive di sviluppo nella gestione dell'informazione e nella autoregolamentazione

La realizzazione di questi obiettivi di metodo e di merito richiede probabilmente un altro *sforzo di immaginazione*, come quello di cui parlava Ciampi all'inizio: su un piano istituzionale. È da domandarsi, cioè, se ad una moneta comune non debba corrispondere, così come il Sistema bancario comune europeo, anche un meccanismo di controllo comune europeo del riciclaggio: se non debba arriversi, cioè, alla creazione di una struttura europea che possa essere modulata ad esempio sulla falsariga di quella italiana. Non dico un "ufficio europeo cambi", ma, quanto meno, una struttura centrale di gestione amministrativa delle informazioni.

È un discorso che penso possa essere ricollegato all'esperienza italiana del D.L.vo 153/1997, con il quale abbiamo introdotto una forma di centralizzazione, riconosciuta dal Gafi, nella sua ultima valutazione, come un coefficiente estremamente positivo nella lotta contro il riciclaggio. Senza pensare ancora - forse è prematuro - ad un sistema di repressione comune (penso - come accennavo - alle difficoltà ancora persistenti in ordine alla creazione di uno spazio penale europeo), e salvo verificare gli aspetti tecnici operativi di fattibilità, i riflessi economici finanziari, i problemi giuridici e soprattutto politici di realizzazione, credo sia utile agire per realizzare una struttura ed una autorità comune e unica che costituisca il *pendent* della gestione comune della moneta.

Il problema, in questa prospettiva, si lega alla necessità di forme di autoregolamentazione nel settore finanziario secondo *standard* europei, come implicato anche dal citato piano di azione contro la criminalità. In questa prospettiva, appaiono da approfondire anche i compiti del Sistema europeo Unico comune bancario le cui finalità sono quelle di assicurare il regolare funzionamento dei servizi di pagamento e la sorveglianza sulla regolarità e sicurezza del settore e sull'efficienza dei canali di transazione. Ancora, mi chiedo se non debbano essere approfonditi in quest'ambito i compiti delle banche centrali nazionali, il cui punto cardine sarà la responsabilità della vigilanza per la stabilità dei sistemi finanziari nazionali.

Non c'è dubbio che un'ipotesi di questo tipo, vale a dire, la creazione di una struttura centrale comune europea per la gestione e il trasferimento dei dati, può evocare una serie di problemi, che vanno dal timore del "grande fratello", alle difficoltà già registrate nel far decollare forme di cooperazione accentrata e di unità di azione come quella di Europol, alle disparità di trattamento e disciplina ancora esistenti nei vari Paesi dell'Unione (nonostante il cammino avviato), alle differenze di sistemi fiscali cui faceva cenno il Ministro Visco, che evidentemente creano pesanti distonie rispetto ai progressi in tema di lotta al riciclaggio.

A me sembra, tuttavia, che la moneta comune non possa prescindere dalla realizzazione di uno spazio comune per lotta al riciclaggio, magari con gradualità, prima attraverso forme di autoregolamentazione (le regole funzionano se sono condivise), poi al livello di gestione di informazione. In caso contrario, si potrebbe accentuare quella divaricazione che purtroppo si è già rivelata sotto molti altri aspetti fra l'unità della dimensione economica e la fragilità della dimensione istituzionale europea.

Recentemente, alcune vicende in materia di politica estera e di sicurezza europea (la vicenda irachena, le vicende istituzionali legate alla distribuzione di giurisdizione rispetto a fatti comuni, di cui è testimonianza la vicenda Ocalan) hanno dimostrato, a fronte di un'avanzata realizzazione di uno spazio economico comune, una forte fragilità di spazio istituzionale e politico.

Se allora *il carro della moneta* non spingesse - come dicevo all'inizio - ad analoga accelerazione *i buoi delle istituzioni* (al pari dei *buoi della politica*, di cui parlava Ciampi), ancora una volta correremmo il rischio di incorrere in una visione riduttiva e soltanto economica dell'Unione europea, piuttosto che muovere da questa come stimolo per l'unità politica e giuridica. Per esempio - per restare al tema che stiamo affrontando oggi - occorre rafforzare lo spazio di sicurezza, lo spazio di giustizia e di libertà che il Trattato di Amsterdam pone come momento essenziale dell'ulteriore cammino dell'Unione.

Si consideri che i punti di sovrapposizione e coincidenza fra questo spazio di sicurezza, giustizia e libertà e lo spazio economico sono notevoli; basti pensare alle ipotesi di raccordo che si vanno purtroppo verificando tra immigrazione clandestina, criminalità organizzata, racket, usura ed alla dimensione economica di questi fenomeni.

3. L'avvio dello spazio giuridico europeo, fra comunitarizzazione e cooperazione intergovernativa

Passo ora brevemente al secondo momento di questa verifica. Se partiamo dalla premessa che la realizzazione di uno spazio economico - per ragioni politiche, per ragioni di metodo, per ragioni specifiche di connessione tra criminalità ed economia - richiede un forte stimolo alla realizzazione dello spazio giuridico europeo, occorre chiedersi preliminarmente quale sia la situazione attuale di tale spazio giuridico europeo.

Esiste certamente uno spazio geografico europeo ben definito, destinato ad ampliarsi con l'entrata progressiva nell'Unione europea dei cosiddetti paesi Peco. Si tratta di uno spazio geografico che, di fatto, ha cominciato ad atteggiarsi anche come spazio giuridico, attraverso gli accordi interstatuali di cooperazione. Ricordo, per tutti, la Convenzione europea di estradizione del '57 e la Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo, come primi passi che, percependo l'esistenza di uno spazio geografico unico, richiedevano la sua traduzione in spazio istituzionale.

Si è ampiamente detto di come tale spazio geografico abbia assunto via via anche una comune dimensione economica (primo e più agevole traguardo), dotandosi altresì delle correlative strutture istituzionali. Mi riferisco alla *comunitarizzazione* di quello che, con termine invalso nell'uso, chiamiamo il "primo pilastro di Maastricht".

Ad esso corrisponde uno spazio politico molto più limitato e problematico (si pensi alle aspettative in ordine alla realizzazione di una politica estera di sicurezza comune), nonché, in misura ancora più ridotta, uno spazio giuridico comune.

È dal '77 (con la dichiarazione di Giscard d'Estaing ed i primi progetti della Comunità europea per la repressione delle frodi comunitarie e per la tutela e la responsabilità dei funzionari e dei beni comunitari), che si ragiona della necessità di pervenire allo spazio giuridico europeo. Sottolineo la data perché, poco tempo prima, nel '75, la Comunità dava atto dell'inesistenza di uno spazio penale europeo, che dello spazio giuridico rappresenta il momento più significativo (ancora, nel 1983, l'Atto Unico sottolineava questa inesistenza).

L'*iter* che ci hanno portato a una situazione ragionevolmente soddisfacente sebbene non esaustiva, si cadenzava in una serie di tappe che vorrei riassumere molto rapidamente. A fronte della distinzione tra beni ed interessi comunitari, da un lato, e beni ed interessi nazionali, dall'altro lato, si è registrata una tendenza a *comunitarizzare* i primi e a scegliere la strada della cooperazione intergovernativa per i secondi.

È importante sottolineare che lo sforzo per proteggere i beni e gli interessi comunitari (bilancio e risorse finanziarie) da frodi e aggressioni in chiave comunitaria ha registrato l'insuccesso della via meramente amministrativa, rivelando la necessità di ricorrere anche allo strumento penale: sconosciuto, come noto, al "primo pilastro", anche a causa del suo c.d. deficit di democrazia rappresentativa e di principio di legalità.

In un primo momento, si è dunque cercato di realizzare la tutela attraverso tre tecniche. Le enuncio soltanto, essendo note: la tecnica dell'assimilazione (consistente nell'affidare ai diritti nazionali la tutela dei beni insufficientemente protetti); la tecnica dell'armonizzazione e del coordinamento delle leggi nazionali (che si concreta nello sforzo di impegnare gli Stati dell'Unione a realizzare sistemi nazionali di protezione omogenei fra loro); la tecnica della cooperazione interstatale (anticipata, già prima del trattato di Maastricht, da una serie di iniziative che ampliavano quelle del Consiglio d'Europa: penso alle prime esperienze del Gruppo Trevi in materia di terrorismo, del Gruppo Celad dell'antidroga o della cooperazione giudiziaria).

3.1 La situazione dopo Maastricht e dopo Amsterdam

La conclusione che può trarsi da queste osservazioni è che l'assimilazione comporta rischi di sperequazione; la cooperazione conduce a risultati modesti (che dipendono dalle ratifiche); l'armonizzazione procede con lentezza ed evidenzia le medesime lacune della cooperazione, cui è coesistente.

In conseguenza di ciò, è stato avanzato un progetto molto coraggioso: un *corpus iuris* europeo. Per ora si tratta semplicemente di un'ipotesi di lavoro (comunque di estrema importanza) elaborata da un gruppo di studio, su richiesta del Parlamento europeo e sotto l'egida della Commissione, ma credo e spero che esso troverà una collocazione ben più incisiva nel nuovo ciclo di cammino verso l'integrazione.

Il *corpus iuris* rappresenta un progetto di codice penale e processuale comune europeo, che fornisca i principi generali in materia di responsabilità, di pene, di colpevolezza, ed elenchi una serie di norme incriminatrici comuni sulla frode al bilancio, sugli appalti, la corruzione, l'abuso, la malversazione, la rivelazione del segreto d'ufficio, il riciclaggio e la ricettazione, l'associazione a delinquere. Nel contempo, esso detta alcune norme processuali, l'applicazione delle quali è affidata alle giurisdizioni nazionali, ma che prevedono anche l'istituzione di un pubblico ministero europeo.

Si tratta di un progetto che potrebbe sembrare utopistico in questo momento; esso rappresenta tuttavia un possibile obiettivo rispetto alla tutela dei beni comunitari in sede penale.

Certamente, se si pone mente alle resistenze degli Stati a rinunciare alla propria sovranità, la stessa via si prospetta difficilmente percorribile per i cosiddetti beni nazionali; a questo proposito, tuttavia, mi sembra che il passaggio da Maastricht ad Amsterdam ha segnato una serie di risultati significativi.

Il Trattato di Maastricht aveva infatti istituzionalizzato - come tutti ricordiamo - la cooperazione intergovernativa in materia di giustizia e affari interni, soprattutto attraverso il Consiglio dei Ministri della Giustizia e degli Affari Interni. Mentre per la dimensione economica il primo pilastro aveva scelto la via della comunitarizzazione, per la dimensione istituzionale e giuridica si è percorsa la via della cooperazione intergovernativa, e si è fatta molta strada. Si ponga mente alle Convenzioni sull'estradizione; alla Convenzione su Europol e al relativo protocollo sulla Corte di Giustizia; alla Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari, con i suoi tre protocolli integrativi sulla corruzione dei funzionari europei, sulla responsabilità delle persone giuridiche e sulla confisca; alle competenze interpretative della Corte di Giustizia; alla Convenzione sul servizio dell'informazione doganale a quella sulla lotta alla corruzione dei funzionari comunitari e statali. Si pensi, soprattutto, al Piano d'azione contro la criminalità varato nel 1997 col contributo determinante dell'Italia, cui si devono un'analisi del problema, una serie di orientamenti e di raccomandazioni e una serie di scadenze temporali molto precise. Da ultimo, si considerino le azioni comuni del 21 dicembre '98 sulla punibilità della partecipazione ad un'organizzazione criminale da parte degli Stati membri dell'Unione europea e quella, non meno importante, sull'introduzione della corruzione nel settore privato.

Se questi atti rappresentano la testimonianza del cammino che si è percorso grazie al trattato di Maastricht, nella prospettiva della cooperazione intergovernativa, il trattato di Amsterdam ha segnato un traguardo ancora più significativo, avendo *comunitarizzato* il settore dell'asilo, quello della circolazione delle persone e quello della cooperazione giudiziaria civile, riportandoli al primo pilastro (vedremo di seguito quale sia l'importanza di questo discorso anche in termini di *ricaduta* sull'Italia). Nel settore penale, il trattato di Amsterdam ha concentrato l'attenzione sul problema della repressione e della prevenzione; ha sottolineato che la cooperazione intergovernativa deve garantire uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia ed ha introdotto il principio della cooperazione rafforzata, recependo *l'acquis* del Trattato di Schengen (che già rappresentava una forma di cooperazione rafforzata). Ancora, ha richiamato il problema della tutela dei diritti fondamentali che già la Corte europea aveva *costituzionalizzato* mediante un faticoso cammino di confronto con le Corti nazionali e ha correlativamente previsto una competenza della Corte di Giustizia europea sulla base dell'esperienza acquisita con Europol, con il protocollo e la convenzione sulla protezione degli interessi finanziari, nonché quella sui servizi di informazione doganale.

Dicevo che tutto ciò comporta un maggior coinvolgimento del Parlamento europeo ed è un potenziamento delle sue possibilità di intervento (a proposito del c.d. "deficit di democrazia" cui facevo cenno dianzi). In effetti, il trattato di Amsterdam rispetto a quello di Maastricht prevede una consultazione preventiva e non solo un'informazione; esso ammette altresì la possibilità per il Parlamento europeo di rivolgere raccomandazioni e interrogazioni. Soprattutto, il Trattato di Amsterdam propone esplicitamente, accanto alla cooperazione, il ravvicinamento della normativa degli Stati membri in materia penale e la ricerca di una garanzia nella cooperazione che passa attraverso la compatibilità delle normative nazionali applicabili e *standard* minimi in tema di criminalità organizzata, di terrorismo, di traffico di stupefacenti. Infine - e mi pare importante - nel quadro della cooperazione, si prevede la possibilità di operare nel territorio di un altro Stato membro in collegamento e di intesa con le Autorità di esso, configurando, così, un embrione di cooperazione diretta ed extraterritoriale fra magistrati nazionali, ancorché in assenza di una competenza comune.

4. Le prospettive di oggi

Il terzo momento della verifica concerne ciò che resta ancora da fare. In apertura di conversazione si diceva che la realizzazione dell'Euro rappresenta un'ottima occasione per constatare le differenze tra i livelli di integrazione economica, politica e istituzionale. Essa

rappresenta anche un'ottima occasione per cogliere uno stimolo di carattere politico generale, di metodo e di contenuti specifici, per accelerare l'integrazione istituzionale, oltre che per fare il punto sull'integrazione istituzionale di tipo giuridico e penale in particolare.

Da quegli spunti specifici (l'adozione della moneta comune e le variazioni istituzionali che ne derivano; le implicazioni di riciclaggio che sono ad essa connesse) è allora emersa una prima indicazione di cui tener conto: l'attuale doppio binario che caratterizza l'Unione europea - quello della comunitarizzazione da un lato (primo pilastro), e della cooperazione intergovernativa dall'altro lato (terzo pilastro), rispettivamente per i cosiddetti beni comunitari e per quelli nazionali - non appare ancora sufficiente; esso richiede un altro passo avanti.

Sorge il sospetto che la connessione tra i cosiddetti beni nazionali ed i beni comunitari sia talmente stretta, in tema, ad esempio, di criminalità organizzata, di criminalità cibernetica, di *high tech crimes*, da rendere insostenibile la medesima distinzione tra le due categorie: da richiedere, cioè una *comunitarizzazione* anche nella tutela dei cosiddetti beni nazionali.

4.1 Le possibili ricadute positive per la giustizia in Italia

Questa considerazione pone alcuni problemi di fondo di cui dovremo farci carico: mi riferisco alle tematiche relative alla dimensione politica dell'Europa del terzo pilastro, ed alla conseguente necessità di affrontarne anche la dimensione costituzionale. Non so se sia prematuro parlare di Costituzione europea. Certo è che il cammino intrapreso attraverso il riconoscimento comunitario dei diritti costituzionali fondamentali, alla lunga, lascia intravedere uno spazio di questo tipo; postula la necessità di affrontare la dimensione giurisdizionale della prospettiva europea (in tal senso depongono i primi spazi di inserimento della Corte di Giustizia delle Comunità nell'ambito del terzo pilastro secondo gli spunti raccolti dal Trattato di Amsterdam; i primi spazi di intervento di Europol; i progetti cui accennavo in ordine alla realizzazione di un pubblico ministero europeo).

D'altra parte, tutti sappiamo dell'esistenza delle cosiddette "norme passerella", le quali consentono di trasferire dal terzo al primo pilastro certi argomenti. Pertanto, alcune materie (il diritto di asilo, la circolazione delle persone, la cooperazione giudiziaria civile), proprio col passaggio dalla impostazione del trattato di Maastricht a quella del trattato di Amsterdam, sono transitate dal terzo al primo pilastro. Credo allora che, sebbene il cammino sia ancora lungo e tortuoso, esso debba essere percorso non solo per l'Europa, ma anche per l'Italia.

L'ottica europea è probabilmente la chiave più agevole, forse l'unica che consenta di affrontare e risolvere, *sprovincializzandoli*, certi problemi della giustizia nazionale i quali, visti nell'ottica soltanto nazionale, colgono il rischio di arenarsi in una logica di scontro tra politica e giustizia. Penso, ad esempio, alla produttività del servizio giustizia in sede civile ed in sede penale; ai ritardi che si risolvono in una denegata giustizia civile o in una mancanza di effettività della condanna penale; penso, ancora, agli strumenti (la c.d. pagella dei giudici) che servono a misurare la produttività e che, nell'ottica soltanto nazionale, corrono il rischio di imbrigliarsi nelle maglie di una sterile polemica. È probabile che, se i discorsi su di essi venissero trasferiti in un contesto di valutazione europea, acquisterebbero toni meno concitati.

Lo stesso discorso vale quanto al rapporto tra efficienza e garanzia della giustizia, nonché all'equilibrio fra prevenzione e repressione: forse, affrontare questi problemi in una *logica europea* consentirebbe di stemperare certe polemiche, cui si è assistito, ad esempio, in materia di rispetto del contraddittorio nel processo penale e di separazione delle carriere o delle funzioni (potrebbe ripensarsi al rapporto tra p.m. e giudice, tra p.m. e polizia in un'ottica europea, che tragga magari utili spunti da quel tema del pubblico ministero europeo di cui si accennava).

Penso, ancora, ai temi della depenalizzazione e della scelta dei beni da proteggere, della scelta delle sanzioni alternative al carcere, delle forme di responsabilità da introdurre, che ancora una volta ci consentirebbero di uscire dalle secche o dai rischi di uno scontro cui assistiamo tutti i giorni.

Si consideri, infine, l'art. 73 del Trattato di Amsterdam. Sapete che è in corso un'articolata analisi dei problemi del diritto delle società (anche con riguardo al diritto penale, sebbene come momento terminale di un più vasto discorso). Una commissione che avevo istituito presso il Ministero di Grazia e Giustizia, d'intesa con il Ministro del Tesoro, sta lavorando per tradurre sul

piano del diritto societario anche una serie di indicazioni europee: il modello di società europea, come logica prosecuzione della c.d. riforma Draghi in materia di intermediazione finanziaria (non è infatti pensabile una modifica della disciplina dell'intermediazione finanziaria che non sia assistita da un contemporaneo adeguamento del diritto societario).

Ciò stimola una riflessione, ad esempio, in ordine alla "giustizia per l'impresa" ed alla possibilità, additata anche da esperienze europee, di introdurre nell'ambito del diritto societario nuovi modelli di risoluzione delle controversie sul piano conciliativo e con il contributo della magistratura onoraria, come piattaforma di lancio per una futura, più incisiva riforma della giustizia civile. Ebbene, in questo sforzo, un aiuto ci è fornito dall'art. 73 M del Trattato di Amsterdam, nella misura in cui abilita l'Unione europea ad approvare misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile, in caso di problemi transfrontalieri o per quanto necessario al corretto funzionamento del mercato interno.

Le misure europee includono il miglioramento e la semplificazione di tutto quello che riguarda l'amministrazione della giustizia civile quando coinvolga più Paesi, nonché l'eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili, se è necessario promuovendo la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri. Mi sembra, questo, un modo valido di affrontare i problemi della giustizia civile e, più in generale, i problemi della giustizia, come risposta essenziale alla domanda di sicurezza che si sottragga alla logica dello scontro fra politica e giustizia la quale segna purtroppo la contingente situazione italiana, nella costante ed esasperata contrapposizione tra garanzia ed efficienza.

È un passo che dobbiamo assolutamente compiere per l'Europa e per l'Italia, al fine di assicurare una risposta soddisfacente alla domanda di sicurezza e di giustizia, che tutti sappiamo essere particolarmente attuale, sfruttando al meglio le risorse del servizio giustizia nei limiti in cui quest'ultimo può, per la sua parte, rispondere a quella domanda in termini di produttività, di efficienza, di spazio di prevenzione, senza cadere in suggestioni autoritarie.

Credo che la via dell'Europa sia questa; mi auguro che saremo in grado di percorrerla.

Prof. Giovanni Maria Flick

Interventi

Maggiore Stefano Screpanti frequentatore del 26° Corso Superiore di Polizia Tributaria: "In tempi recenti si è parlato, anche in ambienti istituzionali, di depenalizzazione del contrabbando: soluzione questa forse non pienamente aderente alla convenzione sulla tutela giuridica degli interessi finanziari da Lei ricordata. Ecco, desidererei sapere, con riferimento alla sua esperienza governativa, in che misura esista ancora la possibilità per il legislatore nazionale, nel momento in cui si accinga a rivisitare testi normativi in materia penale, di discostarsi o di formulare valutazioni diverse dalle indicazioni comunitarie. Grazie.

Il galateo istituzionale mi impone evidentemente di non intervenire su ciò che si sta facendo adesso. Ho ben presente il problema della depenalizzazione del contrabbando; ne abbiamo anche parlato a Napoli nel corso di una tavola rotonda valida e stimolante, organizzata dalla Guardia di Finanza con la partecipazione di altre Forze di polizia. Anche a seguito dei rilievi mossi, in quella occasione, in ordine al possibile contrasto di una depenalizzazione totale del contrabbando con la Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari, da un lato, ed alla considerazione del contrabbando come momento di utilizzazione di strutture criminali (ad esempio, gli scafi blu o i gommoni, alternativamente per il contrabbando o per altre forme di criminalità), correggemmo la primitiva impostazione. Quando ho lasciato il Ministero, mi pare fosse stata trovata una soluzione in grado di contemperare le esigenze di deflazione del carico penale da un lato, con quelle di rispetto degli obblighi internazionali, con quelle, infine, di contrasto a forme di criminalità che si servono, tra gli altri, di questo tipo di reato.

Per coerenza, vorrei però anche richiamare l'attenzione sulla necessità di evitare che la lotta contro il contrabbando come momento sintomatico di gravi forme di criminalità organizzata non finisca con il far passare in second'ordine un più consistente intervento *a monte* sulla criminalità organizzata. Mi pare cioè che si stia riproponendo ciò che accadde in relazione al diritto penale valutario. Questo - come tutti ricordiamo - nacque con un obiettivo *formale* di salvaguardia della moneta, ma ad esso furono presto ascritti obiettivi *sostanziali* di lotta al riciclaggio e all'evasione fiscale. Ho sempre sostenuto che sia stato fatto un grosso salto di qualità quando, in coerenza con le indicazioni europee, abolimmo la legislazione valutaria penale in quanto tale, per concentrarci su strumenti di contrasto più immediati e diretti all'evasione fiscale, da un lato, e al riciclaggio, dall'altro lato.

La domanda che mi ha posto evoca poi un altro tipo di problema, relativo alle convulse vicende della proposta di legge sulla depenalizzazione: progetto che nasce per iniziativa parlamentare, ma viene pienamente condiviso dal Governo del quale ho avuto onore di far parte, il quale ha fornito una serie di contributi al dibattito, anche attraverso una commissione istituita presso il Ministero. Ci si è posti, tra l'altro, il problema della depenalizzazione di reati fiscali di tipo formale (le contravvenzioni dell'art. 1 della legge del 1982), il cui contrappunto avrebbe dovuto essere l'introduzione di un'ipotesi di frode fiscale modulata, ad esempio, su quella che hanno i tedeschi, e che ha dimostrato reale efficacia.

La discussione sulla proposta di legge in tema di depenalizzazione, assolutamente necessaria per evitare il collasso della giustizia penale, è stata per lungo tempo ferma a causa dei contrasti di tipo ideologico che ha suscitato, in materia di finanziamento pubblico ai partiti; di cessione di droga; di reati ambientali.

In questo senso, la sua domanda mi pare possa rappresentare uno stimolo a guardare all'Europa, perché, se è vero che occorre evitare una depenalizzazione secca delle incriminazioni in tema di contrabbando, è d'altro canto necessario anche muovere alla ricerca di nuovi beni e nuove tecniche di tutela.

Ten.Col. Ignazio Gibilaro frequentatore del Corso Superiore di Polizia Tributaria: "Lei ha accennato alla figura del p.m. europeo. La domanda che sorge abbastanza spontanea sarà un p.m. riportato almeno così com'è stato concepito finora alle funzioni investigative quindi p.m. investigatore o un p.m. accusatore, cioè con incarico preminente di sostenere l'accusa in sede di Tribunale.

La ringrazio per la domanda, estremamente interessante. Ho parlato del p.m. europeo, a proposito del progetto del *corpus iuris* europeo che, sul piano sostanziale, prevede, come dicevo, alcune fattispecie penali *europee* e alcune norme generali - cito, per tutte, quelle sulla responsabilità delle persone giuridiche la cui introduzione, ormai, con la convenzione Ocse e con il protocollo della convenzione Pif, diviene per l'Italia obbligatoria - ma anche disposizioni processuali. Tra queste ultime, c'è proprio la ripartizione di compiti tra questo p.m. europeo ed i giudici nazionali dinanzi ai quali dovrebbe portare l'accusa. Ho citato il progetto di *corpus iuris* perché condivido pienamente l'impostazione di un p.m. non investigatore, ma che formula e sostiene l'accusa dinanzi al giudice, sulla base di indagini svolte in altra sede: e cioè a livello di polizia, sia essa Europol o polizia nazionale.

L'ho citato proprio nell'intento di sottolineare che, probabilmente, la prospettiva europea può consentirci di uscire dai rischi di contrapposizione politica, che temi come quello del p.m. oggi stanno sollevando.

Più chiaramente ancora, la sua domanda evoca implicitamente il dibattito, mi pare, ancora di ieri: p.m. investigatore e p.m. poliziotto o p.m. magistrato. Non ho mai fatto mistero della mia convinzione che si debba recuperare e rafforzare la seconda prospettiva, anche attraverso la tematica della prevenzione e quella della investigazione, legate alla garanzia della professionalità e delle capacità della polizia giudiziaria.

Vice Questore della Polizia di Stato Alberto Valentinetti frequentatore del XIV Corso di Alta Formazione della Scuola Interforze. Prof. Flick, Lei crede che prossimamente si possa giungere in ambito giustizia a un organismo di cooperazione tipo Europol per la cooperazione di polizia? Grazie.

Credo che siano già stati fatti progressi in questa direzione quando accennavo al lavoro fatto nei trascorsi due anni e mezzo soprattutto per la realizzazione, sia di una cooperazione, sia di una rete di collegamento che fosse in sintonia con i traguardi di Europol. Intendevo riferirmi proprio a questo.

Proprio a questo - e cioè al potenziamento della cooperazione - miravano la creazione dei *magistrati di collegamento*, da un lato, e la realizzazione di una serie di iniziative a livello di Unione sulla formazione comune dei magistrati oltre che delle forze di polizia, dall'altro lato.

Quando ho lasciato il mio incarico di Ministro, in sede di Unione Europea era in fase di avanzata elaborazione il discorso e dell'azione comune sui magistrati di collegamento tra i vari Paesi. Certo, le differenze ordinamentali tra Paesi non favoriscono questo discorso. Ad esempio, in Italia abbiamo una struttura accentrata per quanto riguarda il discorso della criminalità organizzata: la Procura Nazionale Antimafia. Non abbiamo invece strutture dello stesso tipo per altre forme di criminalità.

Per aggirare questo *ostacolo*, l'azione comune cui accennavo ha previsto la creazione di una rete di collegamenti giudiziari. Si tratta allora di un discorso che va approfondito, ma mi pare già in fase di elaborazione.

Note

(*) Conferenza tenuta dal Prof. Giovanni Maria Flick, presso la Scuola di Polizia Tributaria, della Guardia di Finanza. Roma, 26 gennaio 1999.