

Introduzione

Quasi dieci anni or sono veniva pubblicato il Programma di Tampere, vero e proprio atto fondativo dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia¹. Nel dare attuazione agli obiettivi fissati in tale documento, l'Unione europea ha compiuto, in questi due lustri, significativi passi avanti nella costruzione di detto spazio, tramite l'approvazione di svariati strumenti normativi di grande impatto. Nella letteratura processualpenalistica italiana si è dedicata prevalente attenzione ai progressi realizzati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e, in particolare, a quella che è probabilmente la più rilevante delle riforme, ossia la decisione quadro sul mandato d'arresto europeo. Non è stata, invece, oggetto di autonomo approfondimento una forma specifica di cooperazione, che pure ha assunto un ruolo essenziale nella società dell'informazione, ossia quella che si è definita cooperazione informativa.

Si tratta di una forma di cooperazione che è assunta a perno del rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nel secondo documento programmatico elaborato dal Consiglio europeo nel 2004, vale a dire nel Programma dell'Aia. Negli anni successivi, proprio la materia della cooperazione informativa

1 In tal senso, E. BARBE, *L'espace judiciaire européen*, Parigi, La documentation française, 2007, p. 21.

è stata oggetto di numerosi interventi normativi. Da ultimo, la valenza strategica della cooperazione informativa emerge dai lavori preparatori del “Programma di Stoccolma”, che dovrebbe essere adottato nella seconda metà del 2009 (sotto la Presidenza svedese) e dovrebbe indicare le priorità del legislatore europeo in materia di sicurezza e giustizia per i prossimi cinque anni².

Il volume nasce con il proposito di contribuire al superamento della segnalata lacuna. Esso è il frutto di uno studio realizzato nell’ambito di un progetto di ricerca di rilevante interesse nazionale – dedicato al più ampio tema della “Protezione di dati personali e processo penale” e condotto insieme alle unità degli Atenei di Ferrara, di Firenze e di Roma – dai processualpenalisti del Dipartimento di Scienze Giuridiche triestino.

Come si vedrà, nell’orbita concettuale della cooperazione informativa si sono individuati due profili: uno statico e uno dinamico. Si è approfondito in particolare il secondo, che investe specificamente lo scambio di informazioni tra le autorità di polizia e le autorità giudiziarie dei Paesi membri dell’Unione. In questa cornice, si sono coltivate molteplici le linee di ricerca, in corrispondenza ad altrettante chiavi di lettura dell’indagine.

Anzitutto, ci si è prefissi di fornire una ricostruzione sistematica delle diverse fattispecie di cooperazione informativa, individuando due diverse tipologie, che appaiono in certa misura riconducibili a due differenti approcci all’integrazione europea. Da un lato, si è individuata la cooperazione informativa “accentrata” di stampo comunitario, imperniata su banche dati europee centralizzate, ossia su sistemi informativi gestiti, sia pure con modalità variabili, da un organismo sovranazionale: si pensi al SIS, al SID, al TECS di Europol, all’EPOC-III di Eurojust. Dall’altro lato, si è dato conto del crescente ricorso alla cooperazione informativa “diretta” o a rete, che appare figlia di un approccio intergovernativo: essa è rappresentata dallo scambio di informazioni tra le autorità dei singoli Paesi membri. Tra le principali figure, si sono analizzati il sistema a rete introdotto dal Trattato

2 Cfr. la *Relazione del Gruppo consultivo informale ad alto livello sul futuro della politica europea in materia di affari interni (“Gruppo del futuro”)*, Documento del Consiglio n. 11657/08, 9 luglio 2008, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st11/st11657.it08.pdf>>, p. 12 (§ 44), p. 16 (§ 52): siffatto documento dovrebbe introdurre il *convergence principle*, che mira «a ravvicinare gli Stati membri non solo mediante la [standardizzazione] quando è necessaria ma anche con mezzi operativi. Programmi di formazione comune, reti di scambio, meccanismi di solidarietà, utilizzazione in comune di alcuni strumenti, procedure semplificate di cooperazione e, ovviamente, scambi di informazioni sono mezzi essenziali per giungere a una cooperazione operativa vera ed effettiva tra gli Stati membri dell’Unione». Sulle prospettive relative al documento programmatico per il quinquennio 2009-2014, si legga E. GUILD – S. CARRERA – A. FAURE ATGER, *Challenges and Prospects for the EU’s Area of Freedom, Security and Justice: Recommendations to the European Commission for the Stockholm Programme*, CEPS Working Document No. 313/April 2009, pp. 1 sgg.

di Prüm e recepito dalla decisione 2008/615/GAI e il sistema europeo di informazione dei casellari giudiziari (ECRIS) previsto dalla decisione 2009/316/GAI.

Con riguardo alle banche dati centralizzate dell'Unione, si è inteso compiere un aggiornamento del quadro di riferimento: nel novembre del 1999, il *Select Committee on European Union* della *House of Lords* presentò un *Report* sulle banche dati europee³. La premessa dalla quale muoveva lo studio era che, a fronte dei notevoli benefici indotti dalle crescenti opportunità di raccolta delle informazioni, si profilavano nuovi interrogativi legati all'origine e alla qualità dei dati. Ci si chiedeva, in particolare, chi alimentasse questi archivi, chi vi avesse accesso, quali fossero i diritti di controllo dei cittadini, quali i legami tra i diversi *databases* e, quale, infine, il livello di sicurezza garantito. A questi stessi interrogativi si cerca qui di fornire una risposta, alla luce delle significative modifiche normative sopravvenute⁴.

Il terzo obiettivo fondamentale è stato quello di verificare se, e in qual misura, lo sviluppo della cooperazione informativa si sia accompagnato all'effettiva tutela dell'*habeas data*. In termini generali, vi è ormai consenso sul fatto che tra implementazione delle politiche di sicurezza e rafforzamento dei diritti – o, in termini ancor più ampi, tra *efficiency* e *accountability* – non vi è incompatibilità concettuale. Altrettanto non sembra potersi affermare per quel che riguarda il rapporto tra «police information gathering and data protection»⁵: al proposito, resta diffusa – almeno a livello politico⁶ – l'idea che si tratti di due punti di vista difficilmente conciliabili. Effettivamente, la fatica con la quale si è giunti all'adozione di una decisione quadro sulla protezione dei dati e – ciò che più conta – il contenuto stesso della decisione 2008/977/GAI sembrano confermare che questo è il substrato culturale che ha ispirato l'approccio concreto del Consiglio, a differenza di quello delle istituzioni comunitarie⁷.

3 Il testo è disponibile all'indirizzo <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199899/ldselect/ldecom/120/12001.htm>>.

4 In un'ottica non dissimile si pone il saggio di F.F. GEYER, *Taking Stock: Databases and Systems of Information Exchange in the Area of Freedom, Security and Justice*, <http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_Databases_and_Systems_of_Information_Exchange_in_the_Area_of_Freedom_Security_and_Justice.pdf>, p. 3.

5 Così, N. WALKER, "Freedom, Security and Justice", in *Ten reflections on the constitutional Treaty of the Europe*, a cura di B. De Witte, European University Institute, Fiesole, 2003, p. 169.

6 In ambito scientifico è invece acquisito che una migliore tutela del diritto alla protezione del dato non può che aumentare la propensione allo scambio delle informazioni: cfr. M. MCGINLEY – R. PARKES, *Data Protection in the EU's Internal Security Cooperation. Fundamental Rights vs. Effective Cooperation?*, SWP Research Paper No. 5, Berlino, 2007, <http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=4034> p. 13.

7 D'altra parte, si era acutamente osservato che «if and when the EU does introduce rules on data protection in the police sector, they are likely, in the current context of law enforcement "globalization," to meet a very low standard» (B. HAYES, "A Failure to Regulate: Data Protection and Ethnic Profiling in the Police Sector in Europe", in *Ethnic Profiling by Police in Europe*, Justice

Proprio la constatata, diversa sensibilità delle varie istituzioni dell'Unione introduce un terzo filo, sotteso a molte delle riflessioni sviluppate nel volume: quello dei costi dell'assetto istituzionale del cosiddetto "terzo pilastro". Si allude, anzitutto, agli effetti che l'assetto istituzionale dell'Unione produce sul piano dei contenuti delle norme europee: dall'analisi dello sviluppo della cooperazione informativa emerge chiaramente il prezzo, in termini di salvaguardia dei diritti fondamentali, del mancato superamento, nella materia *de qua*, del metodo intergovernativo. Il secondo pregiudizio attiene invece alla frammentazione del processo d'integrazione in materia penale: la persistenza del voto all'unanimità ha condotto infatti al proliferare di cooperazioni "rafforzate", esterne alla cornice comunitaria. Di fronte all'incapacità del Consiglio di dare risposte in tempi ragionevoli alla notevole spinta all'implementazione della cooperazione informativa, diversi Stati membri – tra i quali, purtroppo, non l'Italia – si sono mossi fuori dalle istituzioni dell'Unione: oltre al caso degli ormai risalenti accordi di Schengen, si sono analizzate le vicende – più recenti e più prossime ai profili di attuazione del canone di disponibilità – relative al Trattato di Prüm e all'interconnessione dei casellari giudiziari⁸. Merita notare sin d'ora che, in questi ultimi casi, l'accelerazione realizzata da alcuni Stati membri è stata velocemente riasorbita dall'Unione europea, che, nell'arco di qualche anno, ha recepito le novità nell'*acquis communautaire*. Il che sembrerebbe dimostrare che i ritardi delle istituzioni dell'Unione erano imputabili – almeno con riguardo alla cooperazione informativa – proprio all'imperfetto meccanismo decisionale, più che all'insufficiente grado di integrazione degli ordinamenti nazionali.

L'ultima prospettiva esplorata nel libro concerne il progressivo superamento dei confini, tra quelli che erano tradizionalmente ambiti ben distinti: la cooperazione di polizia, da un lato, e la cooperazione giudiziaria, dall'altro. E in effetti, la cooperazione informativa presenta particolare interesse proprio in quanto trasversale ai due versanti: essa riguarda, sia le informazioni di polizia, sia quelle giudiziarie. In questa angolazione, si è tentato di verificare, se e in qual misura,

Initiative, 2005, p. 39, <http://www.justiceinitiative.org/db/resource?res_id=102731>.

8 Esprimono perplessità sui benefici che queste cooperazioni intergovernative possono portare all'intera Unione europea, T. BALZACQ- D. BIGO-S. CARRERA-E. GUILD, "The Treaty of Prüm and EC Treaty: Two Competing Models for EU Internal Security", in *Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future*, a cura di T. Balzacq e S. Carrera, Ashgate, Aldershot, 2006, pp. 132 sgg.; N. QUILLET, *Le traité de Prüm relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière*, in "Revue du Marché commun et de l'Union européenne", 2007, pp. 660 sgg. Il fenomeno del crescente ricorso a iniziative di cooperazione da parte di «avanguardie» di Stati membri è posto in luce da F. PASTORE, "L'evoluzione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Progressi, limiti e divisioni", in *Perché l'Europa?*, a cura di J.L. Rhi-Sausi e G. Vacca, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 250 sgg.

il rafforzamento delle banche dati europee centralizzate, l'attuazione dei canoni di disponibilità e di accessibilità possano agevolare lo scambio di informazioni, anche ai fini di un loro utilizzo nell'ambito del procedimento penale italiano.

FRANCESCO PERONI

*Professore ordinario di Procedura penale
Università di Trieste*

MITJA GIALUZ

*Ricercatore di Procedura penale
Università di Trieste*