

CONV 456/02

CONTRIB 170

**ÜBERMITTLUNGSVERMERK**

---

des Sekretariats  
für den Konvent

---

Betr.: **Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Antonio Tajani:  
"Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts"**

---

Der Generalsekretär des Konvents hat den in der Anlage wiedergegebenen Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Antonio Tajani erhalten.

1.1. Contributo dell'On. Antonio Tajani per la Convenzione europea a proposito dello spazio di libertà, giustizia, sicurezza.

**I** La creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia non può avvenire senza che siano stati definiti, da una parte, i valori comuni che si esprimono nei diritti fondamentali della persona, dall'altra, gli strumenti procedurali che possono garantire la tutela di quei diritti.

In questa prospettiva, appare opportuno considerare che gli ordinamenti nazionali hanno una tradizione costituzionale ben consolidata in materia di diritti fondamentali. Per questo è necessario trovare agli ordinamenti nazionali un'adeguata collocazione nel sistema normativo dell'Unione europea, mantenendo, in linea di massima, la natura di cooperazione intergovernativa dello Spazio di libertà sicurezza e giustizia.

Comprendo le molte riserve sull'attuale funzionamento del GAI. Nel prossimo futuro, occorrerà rafforzare la cooperazione, soprattutto in materia di polizia, e si dovrà procedere più speditamente verso l'armonizzazione dei sistemi penali e delle norme che regolano l'ordinamento giudiziario. Ma queste esigenze non dovranno prevalere su quella, altrettanto importante, di costruire un nuovo sistema penale dalle "fondamenta".

Per far ciò dovremo valorizzare gli istituti di garanzia previsti negli ordinamenti nazionali. Dovremo prevedere nel diritto europeo un *habeas corpus* - un vero e proprio "Statuto dei diritti del cittadino" - che funga anche da pietra di paragone per l'armonizzazione dei diversi sistemi nazionali. Dovremo poi prevedere giudici terzi e procedure che rendano azionabili (e quindi tutelabili) i diritti fondamentali.

Solo dopo avere realizzato queste "fondamenta" potremo addivenire alla costituzione di un vero e proprio diritto penale europeo, ove possano avere un adeguato riscontro le condivisibili attese (enunciate a Tampere) di una lotta su scala europea della criminalità. In caso contrario, il rischio è di avere strumenti operativi di grande efficacia (p.e. mandato d'arresto e Gel), ma di non aver chiaro quale sia il limite di utilizzo degli stessi.

Le regole della democrazia ormai da secoli impongono di definire prima i diritti e poi le ipotesi in cui questi possono essere compressi o derogati.

2 Quanto alla auspicata maggioranza qualificata, è opportuno ricordare che se è vero che l'unanimità può rallentare l'adozione e la messa in vigore di decisioni importanti, è altrettanto vero che, ove siano in gioco diritti fondamentali, l'ipotesi di decisioni a maggioranza può essere accettata solo se nella Carta dell'Unione sono posti quei "paletti" che nessuna maggioranza deve poter valicare a danno dei cittadini.

Da un altro punto di vista, in molti casi, fino ad oggi, nel procedimento di formazione degli atti che vengono deliberati dal Consiglio dei Ministri GAI (decisioni quadro e risoluzioni comuni), ha prevalso l'attenzione per i singoli problemi. La Convenzione dovrà assumersi la responsabilità di uno sguardo più complessivo e sistematico sul tema. La futura Europa della giustizia dovrà essere fondata sul principio della sussidiarietà, che è alla base delle Istituzioni europee, proprio perché la tutela della libertà e della sicurezza dei cittadini e, più in generale, l'amministrazione della giustizia, sono ambiti nei quali non si deve rinunciare al contributo di esperienza e competenza degli Stati nazionali. D'altra parte, in una Federazione di Stati nazionali, i diritti fondamentali dei cittadini che dovranno trovare riconoscimento nella Carta fondamentale dell'Unione, non potranno non aver trovato ancor prima, ed originariamente, il proprio riconoscimento nelle costituzioni dei singoli Stati.

3 Il sistema prefigurato in alcuni passaggi del Rapporto finale del Gruppo X si sovrappone ad ordinamenti nazionali ove l'esercizio dell'azione penale è disciplinato in modo completamente diverso (in taluni di essi l'azione penale è obbligatoria, in altri facoltativa o soggetta all'indirizzo del governo e/o del Parlamento) con il rischio che si accentuino le disomogeneità e si allontani l'armonizzazione.

Inoltre, il sistema proposto non considera la differenza esistente tra l'organizzazione nazionale degli uffici del pubblico ministero, che a volte è di tipo verticale ed ha natura gerarchica ed altre volte - come ad esempio in Italia - a natura meramente funzionale.

La proposta volta a creare una Procura europea competente a perseguire in giudizio i reati che ledono gli interessi finanziari della Comunità non è in armonia con i diversi ordinamenti nazionali ed appare inaccettabile.

In effetti, l'ordinamento giuridico dell'UE non prevede competenze in materia di diritto e

procedura penale, né una magistratura dotata di tutti i gradi di giurisdizione che possa garantire il pieno diritto di difesa. In mancanza di questo contesto, la creazione di una Procura europea è illogica e immotivata. In particolare, la creazione di un siffatto organo sembra davvero prematura se si considera che non sono stati ancora raggiunti gli obiettivi della cooperazione giudiziaria e dell'armonizzazione delle norme su questioni penali negli Stati membri.

Non è peraltro opportuno attribuire la competenza in materia di diritto penale alla Corte di Giustizia e al Tribunale di primo grado, che sono stati istituiti con finalità diverse e non per giudicare su questioni di diritto penale.

Mentre non sembra necessario creare una Procura europea è invece urgente rafforzare la cooperazione giudiziaria, che può essere validamente attuata da Eurojust. Va dunque nella giusta direzione la valorizzazione di Eurojust ed Europol, a patto che esse svolgano una funzione di coordinamento e favoriscano la cooperazione tra le istanze nazionali.

Infatti in linea di principio si deve puntare sul coordinamento e la cooperazione nell'azione di prevenzione e repressione del crimine transfrontaliero. Si deve poi optare per una più accentuata armonizzazione degli ordinamenti normativi tra i Paesi membri, per garantire una maggiore efficacia alle scelte operate in sede europea.

Sempre in tema di armonizzazione, sarebbe il caso fosse stabilito un principio condiviso in ordine a quelli che devono essere i rapporti tra poteri istituzionali e magistratura e, con riguardo a quest'ultima, tra giudici e pubblici ministeri e tra i pubblici ministeri e la polizia giudiziaria.

Altro aspetto di primaria importanza è rappresentato dall'ipotesi di coinvolgimento dei Parlamenti Nazionali e del Parlamento europeo, per i quali dovranno ipotizzarsi differenti e più incisive modalità di partecipazione alle decisioni.

---