



PER UNO SPAZIO EUROPEO DI LIBERTA' SICUREZZA E GIUSTIZIA

Il presente documento si propone di contribuire alla riflessione – sollecitata dalla Commissione europea con la sua comunicazione del 2 giugno 2004 n. 401- sul nuovo programma multiennale (“Tampere II”) per lo sviluppo dello Spazio di libertà sicurezza e giustizia. Vengono presi in particolare considerazione gli aspetti che più direttamente toccano i diritti dei cittadini europei: perciò, dopo un primo capitolo dedicato al rafforzamento dell’Unione di diritto e alla cooperazione giudiziaria penale, ci si diffonde nel secondo capitolo in modo specifico sulle necessarie garanzie processuali, sulla protezione dei dati personali e sulla tutela giurisdizionale dei diritti, mentre il terzo capitolo è dedicato alla cooperazione giudiziaria civile¹.

Roma, 25 agosto 2004

¹ Il presente documento è stato redatto dal gruppo di esperti di Astrid, coordinati da Giuliano Amato ed Elena Paciotti, e sottoposto alla Commissione europea nell'ambito della procedura di consultazione avviata dalla Commissione sul nuovo programma multiennale “Tampere II” per lo sviluppo dello Spazio di libertà sicurezza e giustizia (cfr. Comunicazione della Commissione del 2 giugno 2004, n. 401).

CAPITOLO I

IL RAFFORZAMENTO DELL' "UNIONE DI DIRITTO" E LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA PENALE

Il nuovo "contesto" dello SLSC

Il contesto in cui il prossimo 5 novembre il Consiglio europeo adotterà il nuovo piano pluriennale per lo sviluppo dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia si presenta ben diverso di quello di cinque anni fa a Tampere quando aveva definito il primo programma pluriennale all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam.

A quell'epoca la preoccupazione maggiore era stata quella di strutturare in modo più coerente la cooperazione fra gli Stati membri che si era sviluppata sino ad allora in modo caotico e discontinuo nell'ambito del cosiddetto "terzo pilastro" creato pochi anni prima dal Trattato di Maastricht.

Instaurare maggiore fiducia fra gli Stati membri, sviluppare il principio del mutuo riconoscimento e integrare nel sistema dell'Unione la cooperazione «Schengen», che le si era sviluppata in parallelo, erano le preoccupazioni maggiori.

Pochi anni dopo lo scenario appare radicalmente cambiato a fronte della pressione crescente di due fattori: il primo, esterno, è stato l'irrompere del terrorismo che, dopo l'11 settembre, ha messo a nudo la debolezza degli Stati e li ha spinti a stringersi intorno alla bandiera dell'Unione, ad accettare norme come il mandato di arresto europeo e ad avviare, finalmente, il nucleo di una futura difesa europea; il secondo fattore, "interno", è stato lo sviluppo stesso dell'Unione allargatasi a nuovi paesi membri e ormai avviata a "rifondarsi" con il nuovo Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (d'ora in avanti "Trattato costituzionale" o, più brevemente, "Costituzione").

L'Unione, che era rimasta sullo sfondo a Tampere, è ora, quasi suo malgrado, sul davanti della scena senza che, per questo, sia divenuta meno urgente e pressante l'esigenza di rafforzare la cooperazione e la fiducia reciproca fra i suoi Stati membri. Anzi, se a Tampere ci si poteva ancora affidare alla buona volontà, ora sarà giocoforza che tutti accettino la sfida di affidare la protezione della propria sicurezza agli strumenti e agli istituti della sicurezza comune; pena non tanto e non solo la perdita di credibilità delle istituzioni europee quanto dell'intero sistema dei controlli alle frontiere e dello spazio giudiziario che faticosamente sta prendendo forma. Il rischio esiste e se ne è appena reso conto lo stesso Consiglio europeo, che ha dovuto prendere atto dopo gli attentati di Madrid che la maggior parte delle sue decisioni in materia di lotta contro il terrorismo non era ancora stata attuata e che la frattura fra strategie politiche dell'Unione e realtà diviene sempre più evidente.

La prima preoccupazione del Consiglio europeo il prossimo 5 novembre dovrà quindi essere quella di proporre obiettivi credibili, cercando di attaccare alla radice le ragioni della crisi che si sta delineando. Probabilmente non si tratta solo di invocare dagli Stati membri di "rispettare gli impegni presi" come viene, a ragione, richiesto dai primi documenti di riflessione della Commissione e della Presidenza del Consiglio in preparazione del Consiglio europeo. Occorrerà anche chiedersi cosa debba fare l'Unione per rendere più lineare e autorevole il proprio processo decisionale.

Non sarà un'impresa di poco conto, come ha potuto rilevare il Gruppo X che in seno alla Convenzione era stato incaricato di valutare le modifiche necessarie per rilanciare lo spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia. Prova ne è che ha proposto diverse sostanziali modifiche ai Trattati vigenti, non solo per rispondere ad esigenze di tipo "costituzionale" (precisando le basi giuridiche, rinnovando le procedure legislative e generalizzando il controllo della Corte) ma anche a quelle di tipo "funzionale" (con la formalizzazione della programmazione legislativa ed operativa sorretta da strutture e forme di mutuo controllo). La quasi totalità di quelle proposte è ora nel progetto di Trattato costituzionale che sarà firmato il prossimo 29 ottobre.

Sarebbe quindi nell'ordine delle cose, oltre che conforme al principio di buona fede su cui si fonda il diritto internazionale (e che deve guidare il comportamento delle parti contraenti di un Trattato già dal momento della firma), che il prossimo 5 novembre il Consiglio europeo avviasse immediatamente le riforme sulle quali si è già raggiunto un accordo durante in negoziati sul Trattato costituzionale per quanto riguarda il futuro dello SLSG, rinviando a dopo la ratifica (quindi dopo il 1° novembre 2006 - art. IV-8 TC) solo le riforme per le quali non si possa trovare una base giuridica nei Trattati attuali.

Le riforme più urgenti dovrebbero mirare :

- a) a rafforzare la legittimità dello SLSG alla luce dei principi di democrazia e della "rule of law"
- b) a includere nello SLSG tutte le misure legate alla promozione dei diritti fondamentali
- c) a collegare le strategie europee con le iniziative degli Stati membri
- d) a rafforzare la fiducia fra gli stessi Stati membri

Rafforzare la legittimità dello SLSG

Per quanto possa sembrare paradossale, la stessa Unione europea che si riserva di verificare il rispetto da parte degli Stati membri dei principi di libertà, democrazia e dello stato di diritto (articoli 6 e 7 TUE), adotta ancora oggi misure che incidono sui diritti delle persone con procedure che escludono o coinvolgono solo in modo marginale il Parlamento europeo e sfuggono al pieno controllo della Corte (vedi art. 68 TCE e 35 TUE).

La situazione era ancora peggiore ai tempi del Trattato di Maastricht ed stata solo parzialmente corretta dai Trattati di Amsterdam e di Nizza, che hanno progressivamente introdotto e esteso la procedura "legislativa" (codecisione Parlamento/Consiglio) per alcune

materie come la cooperazione giudiziaria civile e parte della legislazione sull'immigrazione e l'asilo. Continuano però ad essere adottate senza "codecisione" parlamentare e senza piena giurisdizione della Corte le misure legislative nei settori più sensibili in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia.

Soluzioni d'urgenza per la cooperazione giudiziaria e di polizia in campo penale

Come ridurre una simile distorsione dei principi democratici e dello Stato di diritto ancor prima della ratifica della nuova Costituzione?

Una soluzione possibile potrebbe essere **l'adozione di una Decisione del Consiglio che trasferisca nel quadro comunitario la totalità o gran parte della cooperazione giudiziaria e di polizia in campo penale disponendo contestualmente l'applicazione della procedura di codecisione (art. 42 del TUE)**. Questa "passerella", presente fin dalla creazione del «terzo pilastro» non è mai stata utilizzata per mancanza del consenso politico fra gli Stati membri. In teoria esso ormai esiste ed è trascritto nella Costituzione. Gli Stati membri potrebbero quindi anticiparne la messa in opera, alla stregua di quanto hanno recentemente fatto stralciando con una Decisione immediatamente operativa le disposizioni sulle "équipes conjointes" della Convenzione sulla cooperazione giudiziaria in campo penale (tuttora in fase di ratifica).

Si potrà obiettare che la "passerella" dell'art. 42, richiedendo anch'essa la ratifica dei Parlamenti nazionali, si sovrapporrebbe comunque alla ratifica del Trattato costituzionale senza offrire del valore aggiunto.

Ciò è solo in parte vero poiché :

- si potrebbe prevedere un termine più breve per la ratifica della Decisione art. 42 (per esempio il 31 dicembre 2005) guadagnando, nella peggiore delle ipotesi quasi un anno rispetto al calendario della ratifica costituzionale;
- se ratificata la Decisione renderebbe comunque caduche le procedure di ratifica delle 16 Convenzioni e protocolli attualmente all'esame della maggior parte dei Parlamenti nazionali, operando quindi un alleggerimento sostanziale del lavoro di questi ultimi.

Una procedura alternativa alla "passerella" di cui all'art. 42 sarebbe il ricorso a una "cooperazione rafforzata" ai sensi dell'art. 40 e seguenti dello stesso Trattato, per esempio, fra gli stati che già partecipano alla cooperazione "Schengen".

Vantaggio di questa seconda procedura è che essa non richiede l'unanimità necessaria per l'adozione della Decisione ai sensi dell' art. 42. Resta da valutare sul piano politico quale sarebbe l'impatto della creazione di due standards differenti in seno all'Unione. La cosa non dovrebbe di per sé fare scandalo se i due standards venissero a coincidere con il regime differenziato che la Costituzione già prevede per Danimarca, Regno Unito e Irlanda da un lato e altri Stati membri dall'altro.

Quale che sia la procedura prescelta tanto la Decisione *ex art. 42* quanto la Decisione *ex art. 40* dovrebbero ricalcare le corrispondenti disposizioni del progetto di Trattato costituzionale e prevedere l'estensione della competenza della Corte di Giustizia nei settori dai quali è ancora esclusa.

Generalizzare la codecisione per le materie del Titolo IV TCE

Se il trasferimento alla codecisione della cooperazione giudiziaria e di polizia in campo penale nel Titolo IV del Trattato comunitario non è attualmente imposto dai Trattati vigenti, ben diversa è la situazione per le materie già soggette alla disciplina comunitaria, ma alle quali non si applichi ancora la procedura di codecisione. L'art. 67 del TCE infatti già prevede che dal 1 maggio 2004 il Consiglio estenda la procedura di codecisione a tutte o parte delle materie dello SLSCG che ancora non lo prevedano. La Comunicazione della Commissione sul futuro dello SLSCG ricorda correttamente che gli Stati membri sono doppiamente inadempienti in quanto avevano già concordato, con la V Dichiarazione allegata al Trattato di Nizza, che le prime materie da trasferire alla codecisione sarebbero state l'immigrazione illegale, il trattamento dei cittadini dei paesi terzi e le procedure di rimpatrio.

Rispettare il principio democratico e della rule of law anche per gli accordi internazionali

Il rispetto del principio democratico si impone anche per gli accordi internazionali, in particolare quando riguardino la cooperazione giudiziaria e di polizia in campo penale. Fatto particolarmente grave, tutti gli accordi sinora conclusi in questo campo non hanno fatto oggetto di ratifica parlamentare né a livello europeo né a livello nazionale.

Il progetto di Trattato colma questa lacuna poiché impone la ratifica del Parlamento europeo per gli accordi che rilevano dello SLSCG; si pone quindi il problema di come coprire nel frattempo l'attuale deficit democratico.

Va ricordato che per tali accordi, oggi fondati su una doppia base giuridica (art. 24 e 38 TUE), il Consiglio applica le norme del cosiddetto II pilastro; questo di per sé non esclude la consultazione del Parlamento europeo, ma la impone solo " ..sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune".

Il Consiglio europeo potrebbe quindi il prossimo 5 novembre prendere una **decisione di principio** in base alla quale sino all'entrata in vigore della Costituzione, gli **accordi sulla cooperazione giudiziaria e di polizia** dovrebbero essere trattati in ogni caso come " ..aspetti principali" della politica estera ai sensi dell'art. 21 e **sottoposti** quindi **al parere del Parlamento**. E' solo il caso di ricordare che una prassi analoga era già stata applicata dal Consiglio europeo nel 1984 per gli accordi commerciali di maggiore importanza (la cosiddetta procedura Luns- Westerdorp).

Sarebbe comunque una soluzione transitoria, ma avrebbe il merito di introdurre almeno un po' di trasparenza in una zona in cui l'antico interrogativo "Quis custodiet custodes?" in seno all'Unione si pone in termini sempre più inquietanti.

L'insieme degli elementi sopracitati dovrebbe ormai spingere il Consiglio europeo a porre lo sviluppo dello SLSCG nella più ampia prospettiva di un ordine pubblico europeo fondato su solidi e trasparenti contrappesi istituzionali, come già richiesto dal Parlamento europeo e dalla stessa Commissione in occasione dei lavori sul progetto di Costituzione e come

sollecitato anche da autorevoli esponenti di altre istituzioni². Un fatto dovrebbe ormai imporsi d'evidenza ; **anticipare certe disposizioni della Costituzione in materia di rafforzamento dei principi dello stato di diritto** non è una ipotesi bizzarra o avventurosa a fronte di una Costituzione che potrebbe anche non essere ratificata. E' invece una iniziativa doverosa per far fronte a un deficit democratico e di rispetto del principio di legalità che gli stessi Stati membri hanno riconosciuto e che da virtuale sta diventando reale quanto più l'Unione prende decisioni e conclude trattati con paesi terzi.

Proteggere e promuovere i diritti fondamentali

Il Trattato costituzionale rende più esplicita la relazione tra lo SLSG e la missione delle istituzioni dell'Unione di proteggere i diritti fondamentali (già implicita negli articoli 6 e 7 del TUE). Inequivoco in questo senso è il preambolo della Carta dei diritti fondamentali secondo il quale l'Unione "... Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia."

La prima preoccupazione del Consiglio europeo il prossimo 5 novembre dovrebbe quindi essere quella di **fare coincidere la strategia dello sviluppo dello SLSG con l'insieme delle misure che oggi abbiano come scopo preminente la protezione e/o la promozione dei diritti fondamentali** (³). Tra queste vanno ricordate in particolare le norme in materia di protezione dei dati, di accesso ai documenti, a tutela dell'uguaglianza e contro le discriminazioni; tutte disposizioni che svolgono un ruolo evidente per il rafforzamento degli obiettivi di libertà e giustizia in seno all'Unione e dovrebbero quindi rientrare nella più ampia strategia dello SLSG anche se, paradossalmente, non rientrano fra le competenze del Consiglio Giustizia e affari interni.

La seconda preoccupazione dovrebbe essere quella di promuovere fin da ora un **cambiamento di cultura del legislatore europeo**, che, ad esclusione dei casi sopracitati, continua a legiferare come se l'unica missione comune fosse la costruzione del mercato e non anche, ormai, quella della tutela dei diritti. Esempio è il caso della legislazione sui media, che da dieci anni il Parlamento europeo richiede prenda in conto a livello europeo le esigenze del pluralismo; gli esempi potrebbero però estendersi anche ad altri settori, rendendo così evidente la scarsa coerenza delle istituzioni europee che - dopo avere proclamato nel 2000 la Carta dei diritti - la ignorano nel momento della presa di decisione. Una simile "distrazione" non solo è destinata a rendere più difficili le relazioni interistituzionali (⁴) ma crea comodi alibi agli Stati

² Vedi Francis G. Jacobs "the evolution of the European legal order" CMLR 41:303-316

³ Purtroppo il nesso fra diritti fondamentali e di cittadinanza europea è sempre rimasto sottotraccia nelle conclusioni del Consiglio europeo forse anche perché (ulteriore paradosso di questo settore), nell'organizzazione dei lavori del Consiglio, la problematica dei diritti fondamentali non è compresa fra le competenze del Consiglio "Giustizia e Affari Interni" ma fra quelle del Consiglio "Affari Generali".

⁴ Si pensi ai recenti ricorsi del Parlamento europeo contro il Consiglio e la Commissione in materia di protezione dei dati dei passeggeri o di ricongiungimento familiare

membri che rifiuteranno di trasporre norme ritenute incompatibili con gli standards nazionali di protezione dei diritti.

La terza preoccupazione dovrebbe essere quella di **rafforzare il controllo dei diritti fondamentali** e dei principi su cui si fonda l'Unione, in modo da affiancare al controllo giurisdizionale delle Corti anche un controllo reciproco fra istituzioni nazionali ed europee in vista dell'attivazione dei meccanismi di allerta e di sanzione previsti dall'art. 7 TUE. Un aiuto essenziale potrà essere fornito dalla istituenda Agenzia per i diritti fondamentali che il Consiglio europeo ha già deciso di istituire e per la quale il prossimo 5 novembre dovrebbero essere indicate almeno le missioni principali. In prospettiva anche questo organismo dovrà partecipare al rafforzamento della cultura dei diritti fondamentali in seno all'Unione, soprattutto in vista della prossima adesione alla Convenzione del Consiglio d'Europa, che comporterà controlli diretti sugli atti (ed omissioni) delle istituzioni europee anche da parte dei giudici di Strasburgo.

Coordinare le strategie europee con le iniziative degli Stati membri

Fra le novità del Trattato costituzionale vi è anche l'affermarsi di una nozione di "sicurezza interna" dell'Unione in qualche modo autonoma rispetto alle esigenze di sicurezza interna dei singoli Stati membri e complementare all'affermarsi di una politica di sicurezza comune (oggi trattata nell'ambito del cosiddetto II pilastro).

Dopo l'11 settembre 2001 la nozione di "guerra al terrorismo", promossa in particolare oltre-atlantico e parzialmente riflessa in risoluzioni come la 1373 del Consiglio di sicurezza ha reso sempre più labili anche per l'Unione i confini tra lotta al terrorismo quale crimine e terrorismo quale nuova forma di guerra non dichiarata. Questa ambiguità trova un'eco nella Costituzione laddove è prevista, fra le misure a tutela della sicurezza "esterna", una clausola di solidarietà fra Stati membri in caso di attacco terroristico, alla stregua di una catastrofe ... naturale. Significativamente vengono però previsti due distinti comitati strategici e di "intelligence" per la sicurezza interna (COSI) e per gli aspetti militari (COPS). Quest'ultimo è già operativo sulla base del Trattato in vigore.

Si afferma quindi sempre più l'esigenza di un piano di sicurezza interna dell'Unione e le istituzioni cessano di essere spettatrici mentre cresce la pressione per il rafforzamento delle agenzie europee, la creazione di nuove e la loro implicazione in compiti operativi (basti pensare, per lo SLSSG, a Europol, Eurojust, Agenzia frontiere).

In parallelo l'Unione favorisce la moltiplicazione delle reti per lo scambio dei dati (Sistema informatico doganale, Schengen II ...). La moltiplicazione dei dati da raccogliere e trattare prospetta in termini ormai espliciti (vedi Consiglio europeo del 24 marzo scorso) la necessità di una "intelligence" europea che, proprio perché orientata alla lotta al terrorismo, tratterà le informazioni sia di fonte militare che civile⁵.

⁵ In questo senso le ultime conclusioni del Consiglio europeo per il ricorso al SITCEN - intelligence militare - anche per le informazioni relative al terrorismo.

L'emergere di una politica di sicurezza interna dell'Unione autonoma (anche se complementare) rispetto a quella degli Stati membri apre problemi evidenti di controllo democratico e di tutela del principio di legalità o della "rule of law". Questi problemi - ben noti a livello nazionale e spesso risolti in nome del principio "salus rei publicae suprema ratio" - si pongono in modo molto più penetrante in una realtà ancora giovane e in formazione quale è l'Unione e aprono il rischio che essa venga utilizzata per esercitare, senza alcun reale controllo democratico, compiti che sarebbe impossibile realizzare a livello nazionale. Il caso già citato degli accordi internazionali di cui all'art. 24 TUE e le decine di "Azioni comuni", "Posizioni comuni" e decisioni già prese dall'Unione, anche in campo militare, senza alcun controllo parlamentare europeo e/o nazionale non possono che sollevare le più fondate preoccupazioni di violazione dei principi dello stato di diritto.

Questo **deficit democratico** da virtuale (quando le decisioni erano bloccate) è ormai divenuto ben reale e **impone la creazione d'urgenza di procedure e contrappesi adeguati** a livello dell'Unione prima che si creino gravi problemi negli Stati membri o con paesi terzi.

L'esigenza essenziale per il prossimo Consiglio europeo dovrebbe essere quella di inquadrare in modo trasparente le iniziative dell'Unione con quelle degli Stati membri nel quadro di un **piano di sicurezza europeo** collegato, se del caso, a dei piani di sicurezza nazionali.

Una tale iniziativa del Consiglio europeo sarebbe non solo compatibile con i trattati vigenti (che gli permettono fin d'ora di definire degli "Orientamenti generali ai sensi dell'art. 4 TUE) ma anche anticipatrice rispetto al Trattato costituzionale che all'articolo III-258 affida al Consiglio europeo il compito di adottare veri e propri *"orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia"*.

Il richiamo alla programmazione "operativa" apre quindi la strada a un piano di sicurezza europeo dai contorni finalmente chiari e con ruoli ben definiti per gli Stati membri, per la Commissione, per le Agenzie come Europol e Eurojust e per le strutture recentemente proposte dallo stesso Consiglio europeo quali il SITCEN (centro di analisi della "intelligence") o il Coordinatore per la lotta contro il terrorismo.

Se gli Stati membri si ispireranno a quanto già fatto in materia di sicurezza esterna⁽⁶⁾ non è improbabile che si apra la strada di una **"rifondazione" di Europol** sulla falsariga di Eurojust già a Trattato vigente.

Sul piano degli **strumenti di cooperazione integrata**, si potrebbe procedere ad altre misure di razionalizzazione degli strumenti esistenti finalizzata ad un loro rilancio.

Tra le diverse misure ipotizzabili potrebbero esservi le seguenti:

- Integrare i magistrati di collegamento all'interno della **Rete Giudiziaria Europea** (RGE), a sua volta già incardinata in Eurojust, in qualità ad esempio di Esperti Nazionali Distaccati (END). La loro successiva destinazione presso gli Stati membri potrebbe venire in tal modo realizzata nel quadro di un progetto razionale e

⁶ E' del 12 luglio 2004 la creazione dell'Agenzia europea degli armamenti prevista dall'art. III-311 del Trattato costituzionale

concertato con il sostegno economico dell'UE (indennità di END) ed assumerebbe un significato assai meno bilaterale, la cui esperienza potrebbe risultare profittevole anche ad altri Stati, facendo confluire la relativa expertise nel patrimonio della RGE e di Eurojust e facilitando al tempo stesso la risoluzione delle controversie attraverso il coinvolgimento di tali organismi. Come già stabilito per gli ufficiali di collegamento di polizia, l'attività dei magistrati di collegamento degli Stati membri in servizio presso Stati terzi dovrebbe poter venire messa a disposizione anche degli altri Stati membri attraverso forme e procedure adeguate.

In tal modo Eurojust vedrebbe (anche fisicamente) rafforzato il suo ruolo di fulcro della cooperazione giudiziaria europea (accentrando Segretariato della RGE ed i magistrati di collegamento) e si preparerebbe al meglio in vista della auspicabile successiva creazione del PME.

- Istituzionalizzare la **Rete Europea di Formazione Giudiziaria (REFG)**. Una decisione del Consiglio dovrebbe aiutare a far uscire da una perdurante situazione di equivoco lo statuto di questo tipo di organismi, ponendo fine ad un'assurda discriminazione che vedrebbe a termine il Collegio Europeo di Polizia (CEPOL) regolamentato in via pubblicistica quale agenzia dell'Unione e la REFG costituire invece un'entità privatistica alle cui attività la Commissione rifiuta finanche di partecipare in qualità di semplice osservatore senza peraltro riuscire a provvedere ad una efficace forma di finanziamento. L'UE dovrebbe quindi riconoscere la vocazione pubblicistica/europea di tali entità e partecipare al finanziamento strutturale delle loro attività. Rafforzare **Eurojust** per quanto riguarda struttura, funzionamento, sfera d'azione e compiti. Questi ultimi dovranno comprendere anche **l'avvio diretto di indagini penali** (e la proposta vincolante di avvio di azioni penali esercitate dalle autorità nazionali competenti), in particolare in relazione ai reati di criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale, nonché **poteri di coordinamento** diretto di indagini ed azioni penali relativi a tali reati. Fondamentale (ed anch'esso evidente "plusvalore europeo") appare il ruolo che Eurojust potrà venire ad assumere in relazione alla **risoluzione dei conflitti tra giurisdizioni concorrenti**, anche con riferimento alla prevenzione di casi di *ne bis in idem*.
- Istituire un **casellario giudiziario europeo** (già discusso dal Consiglio a seguito del clamore suscitato dal caso del pedofilo Michel Fourniret), mediante l'interconnessione dei casellari giudiziari nazionali accompagnata da una legislazione che regoli il riconoscimento reciproco delle condanne, secondo l'ipotesi già annunciata dalla Commissione.
- **Istituire (una volta ratificato il Trattato) una Procura europea** innanzitutto per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. La Procura europea sarà competente per individuare, perseguire e trarre in giudizio, eventualmente in collegamento con l'Europol, gli autori di tali reati, quali definiti dalla opera di armonizzazione preconizzata. Eserciterà l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri.

L'esigenza sempre più urgente è comunque quella di fare chiarezza sui ruoli e le responsabilità dei vari attori **assicurando sia il controllo parlamentare che quello giurisdizionale**. Il tentativo ormai trasparente delle istituzioni dell'Unione e di alcuni suoi Stati membri di imitare i modelli emergenti oltre Atlantico, deve, se confermato in modo ufficiale, essere almeno accompagnato da garanzie analoghe a quelle rappresentate dal ruolo del Congresso e da una pratica della trasparenza in questi campi che è all'antitesi di quanto avviene oggi nell'Unione.

Senza simili minime garanzie e contrappesi l'esperienza dell'Unione rischia di essere non solo in aperta violazione del principio democratico ma anche destinata all'insuccesso come i piani di lotta contro il terrorismo che lo stesso Consiglio europeo adotta e modifica periodicamente senza alcun coinvolgimento del Parlamento europeo o dei parlamenti nazionali.

Rafforzare la fiducia fra gli Stati membri e l'efficacia della cooperazione penale

Il principio del mutuo riconoscimento nello SLSC era stato la grande innovazione suggerita dal programma di Tampere, ma non si è tradotto in realtà che dopo l'11 settembre con l'adozione del mandato di arresto europeo e dopo la storica sentenza "Gozûtok" sull'applicazione del principio *ne bis in idem* nell'ambito della cooperazione Schengen. Numerose proposte sono ora all'esame del Consiglio per la sua estensione a più ampi ambiti dello spazio giudiziario civile e penale, ma le resistenze degli Stati membri si fanno anche più evidenti a fronte delle profonde disparità dei sistemi giuridici di 25 diversi Stati. I problemi incontrati nella trasposizione del mandato di arresto europeo stanno ora rendendo evidente la necessità di elevare anche il livello degli standards comuni di riferimento sia con misure di ravvicinamento delle legislazioni che con una vera e propria armonizzazione della legislazione di base.

Si tratta innanzitutto di procedere nell'opera di **armonizzazione normativa** dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale e figurano nella lista dei 32 reati previsti per il mandato di cattura europeo. Il disegno di armonizzazione dovrebbe essere concepito in vista del miglior funzionamento pratico del mutuo riconoscimento (facilitando l'esecuzione dei provvedimenti) nonché del rafforzamento della "fiducia reciproca" che costituisce il presupposto indispensabile di quest'ultimo.

A tal fine si potrebbe procedere secondo i criteri seguenti:

- Iniziare dalle **fattispecie tuttora non oggetto di alcuna sostanziale armonizzazione** a livello europeo od internazionale (v. dichiarazione allegata al verbale del Consiglio di adozione del mandato di arresto europeo): traffico illecito di armi, razzismo e xenofobia, sabotaggio, racket ed estorsioni.

- Potrebbero poi prendersi in esame le fattispecie oggetto di **armonizzazione di facciata**, più risalente nel tempo o comunque considerata non completamente soddisfacente, ponendo particolare attenzione alle condotte di: partecipazione ad una associazione criminale, riciclaggio di capitali, corruzione.

- Infine, sulla base dell'esperienza nel frattempo maturata potrà verificarsi l'opportunità di tornare nuovamente sulle incriminazioni più recenti (terrorismo, tratta di esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e minori, traffico illecito di stupefacenti, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica) al fine di verificarne la congruità.

Una volta completato questo programma si disporrà di un vero corpus di norme omogeneo, estremamente utile in concreto al fine di consolidare la fiducia reciproca ed assicurare operatività ad alcuni meccanismi più avanzati di cooperazione.

Appare inoltre essenziale adottare **misure, legislative e non legislative**, che definiscano una piattaforma minima di tutela dei diritti nelle sedi giudiziarie e di polizia e che favoriscano così la fiducia reciproca fra le magistrature e le amministrazioni nazionali. Fra queste, **standards minimi comuni per l'erogazione di "servizi"** da parte dell'autorità pubblica (dalla qualità della giustizia alla definizione del trattamento dei rifugiati, alle garanzie minime per le minoranze). Per la definizione di tali standards punti di riferimento essenziali dovranno restare il Consiglio d'Europa e la costituenda Agenzia per i diritti fondamentali.

Il Consiglio europeo del prossimo 5 novembre dovrebbe riprendere tutte queste preoccupazioni e confermare l'adozione del programma di misure per il mutuo riconoscimento e imporre al Consiglio un termine per l'adozione delle norme minime a tutela dei cittadini europei a fronte di misure giudiziarie o di polizia nazionali in campo penale.

Conclusione: democrazia come costruzione del consenso.

Come rendere più "credibile" il processo decisionale legato allo SLSG? L'esperienza degli scorsi cinque anni è più che istruttiva e può forse spiegare le alterne fortune dell'Unione in questo settore.

Nei punti precedenti di questa nota si è accennato agli aspetti di procedura che, pur essenziali, non determinano di per sé la creazione del consenso indispensabile perché le politiche pubbliche siano esse europee o nazionali non restino vaghe aspirazioni o soluzioni solo illusorie.

Il fatto è che se non alza il livello del dibattito democratico e non si promuove una partecipazione effettiva alla definizione degli obiettivi comuni tanto del Parlamento europeo che dei Parlamenti nazionali ⁽⁷⁾, anche soluzioni come quella del ricorso alla maggioranza qualificata o delle cooperazioni rafforzate rischiano di trasformarsi anch'esse in successi effimeri dell'Unione e in sconfitte per i suoi cittadini e per il principio democratico. Né risolvono il problema, anzi rischiano di complicarlo, i correttivi su cui il Consiglio Europeo ha più indugiato da ultimo, quali:

- minacciare il Consiglio Giustizia e Affari Interni di trasferire dossiers bloccati presso il Consiglio Affari Generali;
- nominare un "coordinatore per la lotta contro il terrorismo" la cui competenze vanno a sovrapporsi a quelle della Commissione;

⁷ Ai quali l'art. III-259 del Trattato costituzionale confida il compito di vigilare "sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le modalità particolari previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.."

- invocare il ruolo di quest'ultima per denunciare gli Stati indempienti;
- promuovere iniziative come il "name and shame" denunciando all'opinione pubblica i paesi recalcitranti nella applicazione delle Decisioni dell'Unione.

Quali le piste da seguire?

Il Consiglio europeo dovrebbe innanzitutto pretendere che le future azioni dell'Unione si fondino sulla **conoscenza di dati reali e di una analisi ragionata degli insuccessi** anziché per approssimazioni successive o per reazione ad attacchi esterni come dopo l'11 settembre 2001 o l'11 marzo 2004.

In secondo luogo lo stesso Consiglio europeo dovrebbe già il prossimo 5 novembre stabilire una **procedura specifica per la definizione** (e aggiornamento) **degli orientamenti strategici** della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia previsti dall'art. III-258 del nuovo Trattato. Tale nuova procedura dovrebbe permettere tanto alle Istituzioni che agli Stati membri e alle parti interessate di partecipare in modo più strutturato e trasparente alla definizione degli obbiettivi dello SLSG. Il rischio che attualmente si corre è infatti che il Consiglio europeo, deliberando su testi trasmessi solo qualche giorno prima della riunione e senza condizioni di adeguate di trasparenza⁸, adotti orientamenti generici o, al contrario, come è già avvenuto, soluzioni fin troppo specifiche. Un tale stato di cose non può che scoraggiare la partecipazione delle altre istituzioni sia nazionali che europee che pure si afferma di volere coinvolgere.

In terzo luogo, una volta definite il prossimo 5 novembre le linee guida della politica futura dello SLSG, decida di affidare alla Commissione in collaborazione con il segretariato generale del Consiglio il compito di procedere ad un **monitoraggio effettivo** della messa in opera degli orientamenti adottati.

Si tratterebbe di un significativo passo avanti rispetto all'esercizio dello "score-board" che la Commissione aveva avviato nel quinquennio precedente a domanda del Parlamento europeo, in quanto il nuovo strumento dovrebbe operare in collegamento permanente con i governi nazionali e riflettere fedelmente l'evoluzione dei lavori in questo ambito rendere espliciti tanto i problemeni che i bisogni che dovessero emergere.

Per rendere credibile l'esercizio ed effettiva la collaborazione delle amministrazioni nazionali il Consiglio europeo dovrebbe **richiedere agli Stati membri** di indicare alla Commissione i **corrispondenti per ciascun settore d'intervento** e imporre l'obbligo della trasmissione in tempo reale dei dati realtivi all'andamento dell'intervento pubblico in questione nel paese membro considerato.

Sulla base degli elementi raccolti e delle relazioni "tematiche" predisposte da Europol e Eurojust la Commissione dovrebbe poi essere in grado di sottoporre al Parlamento e al Consiglio europeo una **relazione annuale** che potrebbe alimentare i dibattiti tanto a livello europeo quanto a livello nazionale. Quello che l'esperienza degli scorsi cinque anni infatti ha reso evidente è che la costruzione dello SLSG passa anche attraverso la costruzione di reti di corrispondenti per ogni settore, ma che queste "reti" specializzate o le stesse Agenzie europee

⁸ Il Consiglio europeo non figura fra le Istituzioni sottomesse agli obblighi in materia di Trasparenza imposti dall'art. 255 del TCE né dispone di un proprio regolamento interno ma applica mutatis mutandis le norme del regolamento interno del Consiglio

non possono progredire nei loro lavori se non si costruisce anche una rete di corrispondenti fra gli organi competenti delle istituzioni legislative tanto nazionali che europee (si pensi a possibili network permanenti fra commissioni parlamentari della giustizia e degli interni o alla creazione di uno specifico gruppo di lavoro per lo SLSCG nella COSAC).

Occorrerà infine :

- Insistere su tutte le altre misure dirette a facilitare la instaurazione della fiducia reciproca unitamente alle **misure dirette a far fronte a** uno dei principali problemi che accompagnano il funzionamento attuale del sistema, vale a dire **il basso tasso di implementazione**;
- Introdurre una efficace ed **incisiva procedura di mutua valutazione**. Il nuovo art. III-260, che prevede "una valutazione oggettiva e imparziale dell'attuazione, da parte delle autorità degli Stati membri, delle politiche dell'Unione di cui al presente capo...", dovrebbe sollecitamente venire attuato (se non in qualche modo anticipato) attraverso l'unificazione e la razionalizzazione dei già esistenti meccanismi di valutazione al fine di procedere ad una valutazione oggettiva e imparziale dell'attuazione, da parte delle autorità degli Stati membri, delle politiche dell'Unione nel quadro dello SLSCG, in particolare al fine di favorire la piena applicazione del principio di riconoscimento reciproco. La "valutazione" non dovrebbe portare solo sulla attuazione delle politiche ma dovrebbe più in generale venire estesa al corretto funzionamento ed alla affidabilità dei sistemi giuridici e giudiziari degli Stati membri.

Ai fini del punto che precede, una maggiore e migliore oggettività ed imparzialità, anche in questo caso accompagnata da una razionalizzazione delle risorse a disposizione, potrebbe venire assicurata **coinvolgendo** nell'esercizio **soggetti od entità diversi dal Consiglio dell'Unione** e competenti in particolare nel settore della formazione, quali ad esempio il Collegio europeo di polizia, la Rete Europea di Formazione Giudiziaria od ancora la neocostituita Rete dei Consigli della Magistratura.

CAPITOLO II

GARANZIE PROCESSUALI, PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI E TUTELA GIURISDIZIONALE

1. Garanzie processuali: alcune proposte specifiche

Come si è già rilevato, ciò che soprattutto manca all'attuazione di un reale spazio comune europeo di libertà sicurezza e giustizia sono adeguate comuni garanzie di rispetto dei diritti dei cittadini e questa mancanza dà luogo ad un circolo vizioso in base al quale anche l'attuazione delle misure di cooperazione viene rallentata o addirittura bloccata con la motivazione dell'assenza o inadeguatezza di garanzie minime comuni offerte ai cittadini europei dai diversi Stati membri.

Per offrire un concreto contributo a colmare la lamentata lacuna e a spezzare il denunciato circolo vizioso, si formulano qui di seguito alcune specifiche e dettagliate proposte per l'adozione di norme europee che stabiliscano garanzie procedurali⁹ comuni nei procedimenti penali che si svolgono nel territorio dell'Unione europea

Resta aperto il tema, che la Commissione si è impegnata ad affrontare con proposte specifiche e che dovrà trovare spazio adeguato nel programma pluriennale "Tampere II", dell'**ammissibilità delle prove**: a questo fine appare innanzitutto urgente introdurre una chiara disposizione legislativa che **escluda in qualsiasi caso l'utilizzabilità di prove ottenute a seguito di torture o di trattamenti inumani o degradanti**.

I testi di riferimento.

I testi ai quali si è fatto riferimento per l'individuazione delle proposte qui formulate sono i seguenti:

su un piano più generale,

- a. la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
- b. il Patto dei diritti civili e politici;
- c. la Versione consolidata provvisoria del trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, del 25.6.2004, CIG 86\04, soprattutto la Parte II, Titolo I;

⁹ L'espressione "garanzie procedurali" è intesa nel senso di "garanzie nell'ambito di procedimenti penali".

Il primo riferimento normativo per questa materia è rappresentato dalla CEDU, in particolare dalle disposizioni degli artt. 5 e seguenti. In realtà, l'ambito dell'art. 5 è più ampio, comprende altre situazioni di privazione della libertà personale, la più rilevante delle quali è – da un punto di vista politico – quella legata al fenomeno della immigrazione; l'art. 5, ai commi 2, 4, 5 prevede gli stessi meccanismi di garanzia per tutte le persone che siano arrestate o detenute in relazione alle ipotesi da a) a f).

Il quadro di possibili norme di garanzia qui tracciato è per molti aspetti applicabile anche alle altre ipotesi di restrizione della libertà personale.

ad un livello più dettagliato,

- d. lo Statuto della Corte penale internazionale;
- e. lo studio denominato Corpus juris (edizione 2000);
- f. il documento della Commissione del 28.4.2004, contenente una “Proposta di Decisione quadro del Consiglio relativa a certi diritti procedurali riconosciuti nel quadro delle procedure penali nell’Unione europea”;
- g. la Risoluzione del Parlamento europeo recante una proposta di raccomandazione del Parlamento europeo al Consiglio su norme minime in materia di garanzie procedurali a favore di indagati ed imputati in procedimenti penali nel territorio dell’Unione europea (2003/2179(INI) del 6 novembre 2003.

I documenti sub *e*), *f*), *g*) devono essere considerati un indispensabile punto di riferimento sia per i loro contenuti che per il livello di consenso che essi hanno ricevuto.

Il Corpus juris, che è il risultato di un importante e complesso studio accademico promosso dalla Commissione in vista soprattutto della istituzione del Procuratore europeo, ha avuto un seguito istituzionale rappresentato da un Libro verde e da successive consultazioni (questionario ed audizione). Analogamente la Proposta, della Commissione, di Decisione quadro del Consiglio relativa a certi diritti procedurali riconosciuti nel quadro delle procedure penali nell’Unione europea è il risultato di una procedura, iniziata con la pubblicazione di un altro Libro verde e seguita da consultazioni (sia per iscritto che tramite una audizione), l’esito delle quali ha lasciato è amplissimamente nel testo della Proposta stessa.

Né il Corpus juris né la Proposta di Decisione quadro esauriscono la lista dei possibili diritti della persona implicata in un procedimento penale e questo forma oggetto di critica da parte del Parlamento, la cui Risoluzione tuttavia è in qualche modo condizionata dal testo della Commissione. Essa ne segue criticamente i passaggi, articolando meglio alcuni punti, però nel momento in cui arriva a formulare delle indicazioni volte a completare la lista delle garanzie proposte dalla Commissione, il testo del Parlamento si articola in termini assai generici¹⁰, consiste in un puro e semplice elenco.

Va comunque sottolineato come nell’ambito delle istituzioni europee sia stato raggiunto un consenso abbastanza ampio attorno ad un quadro di garanzie - nella sua sostanza, del tutto condivisibile - che è, allo stesso tempo, ancora non completo ma molto articolato nei suoi contenuti.

Le esigenze da rispettare

a. La questione delle garanzie nel procedimento penale può essere analizzata secondo questo schema:

- diritto alla libertà personale
- diritto alla prova, con riferimento

¹⁰ Il riferimento è ai punti da 20 a 22 della Risoluzione.

- agli atti intermedi, quindi nell'ulteriore corso del procedimento
- alla decisione sul merito

b. sotto l'uno e l'altro profilo, l'analisi dovrà quindi riguardare distintamente sia la fase dell'inchiesta sia quelle relative alla fondatezza dell'accusa.

c. infine, vi è l'esigenza di effettività delle garanzie; la previsione cioè di meccanismi che implicino la possibilità di adire organi di controllo per provocare decisioni di revoca, di nullità o invalidità¹¹ per il mancato rispetto delle norme poste a salvaguardia dei diritti delle persone implicate.

Le formulazioni consigliabili.

1) Per quanto riguarda le **definizioni**, la Proposta di decisione quadro definisce adeguatamente, all' articolo 1, il campo di applicazione dei diritti processuali.

2) Sarebbe peraltro opportuno mettere subito in evidenza alcune importanti **clausole generali**, come quella contenuta nell'articolo 17 della Proposta di decisione quadro (*Clausola di non regressione: "Nessuna disposizione della presente decisione quadro può essere interpretata nel senso di una limitazione o di una deroga rispetto ai diritti e le garanzie procedurali che possono essere garantite conformemente al diritto di ogni Stato membro e che forniscano un più elevato livello di protezione"*) e quella contenuta nell'articolo 22 dello Statuto della Corte Penale Internazionale, secondo cui *"La definizione dei crimini è interpretata tassativamente e non può essere estesa per analogia, Nel dubbio deve essere interpretata a favore della persona che è oggetto dell'inchiesta, di un procedimento giudiziario o di una condanna."*

3) Dovrebbe seguire una norma generale che contenga sia una **sanzione di nullità per violazione dei diritti di difesa** e nello stesso tempo indichi **i rimedi processuali effettivi, in particolare per le persone arrestate;**

sotto il primo profilo si può fare riferimento alla Risoluzione del Parlamento europeo (Par.19): *" ritiene pertanto che occorra inserire nella decisione-quadro delle disposizioni concernenti l'effettiva applicazione delle norme nonché sanzioni, compreso l'annullamento di una decisione giudiziaria in caso di gravi violazioni delle norme fondamentali; al fine di garantire il rispetto delle norme minime in materia di giusto processo, occorre che gli Stati membri prevedano sanzioni adeguate per i casi di violazione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 7 TUE per i casi di grave violazione addebitabili ad uno Stato membro"*;

quanto al secondo aspetto, i riferimenti di principio sono molteplici¹²; una possibile formulazione tecnica potrebbe basarsi sul Corpus juris (Art. 25 bis):

¹¹ Si tratterà di trovare una formula accettabile sia nei Paesi di civil law che per quelli di common law.

¹² _Si tratta di dare concretezza ad un principio stabilito in modo molto chiaro sia dall'art. 5, commi 3 e 4 della CEDU che dall'art. 9, comma 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Quest'ultimo recita: "Chiunque sia privato della propria libertà per arresto o detenzione ha diritto a ricorrere ad un tribunale, affinché questo possa decidere senza indugio sulla legalità della sua detenzione e, nel caso questa risulti illegale, possa ordinare il suo rilascio".

“Il giudice delle libertà:

- 1. Durante tutta la durata della fase preliminare della procedura penale, la garanzia giudiziaria è esercitata da un giudice indipendente ed imparziale. Tale giudice è competente anche per disporre, all’occorrenza, una perizia o le misure cautelari relative ai fatti che sono oggetto del procedimento.*
- 2. Nel corso della fase preliminare della procedura penale, ogni misura restrittiva o privativa dei diritti e libertà fondamentali riconosciuti dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo, deve essere previamente autorizzata dal giudice delle libertà che controlla la legalità e la regolarità della misura così come il rispetto dei principi di necessità e di proporzione. In caso di urgenza, è ammesso tuttavia un controllo a posteriori entro ventiquattro ore, in particolare quando si paventi il pericolo di scomparsa di alcuni indizi, quando il reato è in corso di esecuzione, o quando sussiste il rischio che la persona sottoposta alle indagini si sottragga alla giustizia.*
- 3. Ogni persona arrestata è condotta senza indugio dinanzi al giudice delle libertà il quale verifica che il mandato riguardi effettivamente la persona arrestata, che la stessa sia stata arrestata secondo la regolare procedura e che i suoi diritti siano stati rispettati; la persona arrestata ha il diritto di richiedere al giudice delle libertà del luogo di detenzione di essere messa in libertà provvisoria.*
- 4. La decisione del giudice delle libertà può essere impugnata mediante i ricorsi previsti dal diritto interno.”*

4) Una norma analogamente inseribile fra quelle generali dovrebbe stabilire **l’età minima** per la responsabilità penale, facendo riferimento allo Statuto della Corte penale internazionale (Art. 26):

“La Corte non ha competenza nei confronti di una persona minore di 18 anni al momento della pretesa perpetrazione del crimine.”

5) Infine, si potrebbe inserire la norma relativa alla **“dichiarazione dei diritti”**. A tal fine si può fare riferimento sia all’articolo 14 (*Obbligo di informare l’indagato dei suoi diritti per iscritto – Comunicazione dei diritti*) della Proposta di decisione quadro, sia alle indicazioni¹³ contenute nella Risoluzione del Parlamento europeo (Par.16 e 17):

“... ritiene che una norma minima comune debba obbligare gli Stati membri a garantire che ad indagati e imputati venga consegnata, non appena entrano in una stazione di polizia o vengono in contatto per la prima volta con un altro responsabile dell'applicazione della legge, una "Comunicazione dei diritti" scritta, facilmente comprensibile, contenente un elenco dei loro diritti fondamentali in una lingua che essi comprendono e una ricevuta dovrebbe essere firmata dall'imputato e inserita nel verbale, salvo nei casi in cui, in presenza di un avvocato, egli rinunci a tale diritto e si rifiuti di firmare; o considera che comunque essi devono essere informati da una persona ufficialmente abilitata a farlo dell'esistenza di un'imputazione a loro carico; fa osservare che tale dichiarazione non sostituisce l'obbligo di avvertire l'indagato del

¹³ Con integrazioni qui evidenziate in grassetto.

fatto che qualunque dichiarazione da parte sua può essere usata contro di lui, ma che essa vi si aggiunge;

“ ritiene che la comunicazione dei diritti sia un utile strumento di informazione difensiva; redatta in diverse lingue, essa viene consegnata al primo contatto con le autorità procedenti ed è composta di due parti:

a) una parte generale, comune a tutti gli Stati membri e contenente l'indicazione dei seguenti diritti

- all'assistenza di un difensore di fiducia anche nel caso in cui non si sia in grado di pagarlo;*
- ad essere informati della natura e dei motivi dell'accusa, in una lingua comprensibile all'interessato, e a disporre del tempo e degli strumenti necessari per preparare una difesa;*
- ad ottenere un interprete gratuitamente;*
- a contattare i familiari;*
- **a non essere costretto a testimoniare contro se stesso o a confessare la propria colpevolezza, e rimanere in silenzio, senza che il silenzio venga valutato nel determinare la colpevolezza o l'innocenza;***
- a chiedere l'acquisizione o l'utilizzo di prove, **alle stesse condizioni di quelle a carico e a non subire l'inversione dell'onere della prova o dell'onere della confutazione della prova;***
- all'assistenza consolare;*
- **ad essere presente al processo;***
- al riesame giurisdizionale dei provvedimenti adottati;*

b) una parte speciale, che illustra le condizioni particolari più favorevoli offerte dallo Stato avanti il quale si procede; l'elaborazione della comunicazione deve avvenire a livello europeo, con obbligo di costante aggiornamento; agli Stati membri compete la diffusione della comunicazione; l'omessa consegna, agli indagati/imputati, deve essere sanzionata stabilendo l'invalidità degli atti successivi e da essa dipendenti”.

6) Come detto all'inizio, la Proposta di Decisione quadro del Consiglio relativa a certi diritti procedurali riconosciuti nel quadro delle procedure penali nell'Unione europea prende in considerazione solamente **il diritto all'assistenza di un difensore** e quello che possiamo sinteticamente definire come **il “diritto alla lingua”**, fornendo delle particolari indicazioni a proposito della posizione dei soggetti deboli.

Anche con riferimento alla lista dei diritti che è elencata nella “Comunicazione dei diritti” stesa dal Parlamento, i contenuti degli articoli da 2 a 13 della Proposta (*Il diritto all'assistenza legale; Obbligo di fornire l'assistenza legale; Obbligo di garantire l'effettività dell'assistenza legale; Il diritto all'assistenza legale gratuita; Il diritto all'assistenza gratuita di un interprete; Il diritto alla traduzione gratuita dei documenti rilevanti; Fedeltà della traduzione e dell'interpretazione; Registrazione del procedimento; Il diritto ad un'attenzione particolare; I diritti degli indagati che possono pretendere un'attenzione particolare; Il diritto a comunicare; Il diritto a comunicare con le autorità consolari*) possono essere senz'altro condivisi.

Sarebbe peraltro opportuno introdurre nell'articolo 2 due disposizioni, la prima che affermi **“il diritto a comunicare liberamente e riservatamente con il difensore”**; la seconda che sancisca, per raccogliere una indicazione contenuta nella Risoluzione del Parlamento europeo: **“La difesa tecnica è obbligatoria e irrinunciabile in ogni stato e grado del procedimento”**. Inoltre all'articolo 8, riguardante la fedeltà della traduzione e dell'interpretazione, si può inserire una clausola suggerita dalla Risoluzione del Parlamento europeo al fine di: *“prevedere che, ove nasca un conflitto d'interessi, siano presenti se necessario due interpreti o traduttori distinti, uno per la difesa e l'altro per l'accusa”*.¹⁴

7) Per ulteriori aspetti delle garanzie processuali, al fine di integrare le indicazioni generali contenute nella Risoluzione del Parlamento, particolarmente utile si rivela lo Statuto della Corte penale internazionale che fissa il quadro delle garanzie difensive in due articoli, all'art. 55 per quanto riguarda la fase dell'inchiesta ed all'art. 67 in relazione al dibattimento.

Si trascrive di seguito (in forma adattata) quella parte dei testi delle due disposizioni cui può riconoscersi un valore integrativo rispetto alla lista dei diritti difensivi fin qui elencata.

“Diritti delle persone durante l'indagine (Art. 55)

1. Nell'ambito di un'inchiesta aperta ... una persona:

a) non è obbligata a testimoniare contro di se, né a dichiararsi colpevole;

b) non è sottoposta ad alcuna forma di coercizione, costrizione o minaccia né a tortura o altra forma di pena o di trattamento crudele, inumano o degradante;

omissis

d) non può essere arrestata o detenuta arbitrariamente, non può essere privata di libertà se non per i motivi previsti e secondo le procedure stabilite nel presente Statuto.

2. Qualora vi sia motivo di ritenere che una persona abbia commesso un reato ... e che questa persona deve essere interrogata ..., questa persona ha inoltre i seguenti diritti di cui è informata prima di essere interrogata:

a) essere informata, prima di essere interrogata, che vi è motivo di ritenere che essa ha commesso un reato ...;

b) rimanere in silenzio, senza che di questo silenzio si tenga conto per determinare la sua colpevolezza o innocenza;”

omissis

Diritti dell'imputato (Art. 67)¹⁵

“L'imputato ha diritto ad essere presente al processo.

⁶ le norme contenute negli artt. 3 e 9 meritano qualche considerazione di carattere più generale. Ci si riferisce al problema delle forme della verbalizzazione ed all'esigenza di « forme particolarmente garantite » che certe situazioni possono postulare. Nelle Regole di procedura e prova della Corte penale internazionale, per esempio, è previsto (regola 112.1.b) che nel corso dell'inchiesta l'accusato può rinunciare al suo diritto ad avere la presenza del difensore durante l'interrogatorio, ma in questo caso la verbalizzazione di questa sua dichiarazione debba avvenire per iscritto e mediante fono-video registrazione.

D'altra parte, va ricordato come nel Corpus juris sia previsto, all'art. 32.1.a, il c.d. “verbale europeo di audizione”, una formula che si riferisce al caso di una dichiarazione che sia stata raccolta prima del dibattimento, davanti ad un giudice, con la presenza del difensore cui sia riconosciuta la possibilità di interrogare la persona in questione e che sia stata verbalizzata mediante video-fono registrazione. L'art. 32.1.a. prevede che tale dichiarazione possa essere ammessa come prova al dibattimento.

¹⁵ Le parti in grassetto indicano clausole di garanzia non contenute nello Statuto della CPI.

1. Nell'accertamento delle accuse, l'imputato ha diritto ad una pubblica ed equa udienza condotta in modo imparziale, ... e ha diritto almeno alle seguenti garanzie minime, in piena uguaglianza:

(a) essere informato prontamente e dettagliatamente dei motivi e del contenuto delle accuse, in una lingua che l'imputato comprende e parla correttamente;

(b) avere il tempo e le facilitazioni adeguate per preparare la sua difesa e comunicare liberamente e riservatamente con il legale di sua scelta;

(c) essere giudicato senza indebito ritardo;

(omissis)

*(e) esaminare, o fare esaminare i testimoni a carico ed ottenere la presenza e l'esame dei testimoni a discarico alle stesse condizioni di quelli a carico. L'imputato ha inoltre diritto di far valere mezzi di difesa e di presentare altri elementi di prova **Le dichiarazioni raccolte prima dell'udienza sono ammesse solo a condizione che la relativa audizione sia stata effettuata dinanzi ad un giudice, che la difesa sia stata presente e che le sia stata accordata la possibilità di porre domande; infine, che l'operazione sia stata videoregistrata***¹⁶;

(omissis)

(g) non essere costretto a testimoniare contro se stesso o a confessare la propria colpevolezza, e rimanere in silenzio, senza che il silenzio venga valutato nel determinare la colpevolezza o l'innocenza;

(h) senza dover prestare giuramento, fare una dichiarazione scritta o orale in propria difesa;

(i) non subire l'imposizione dell'inversione dell'onere della prova o dell'onere della confutazione della prova.

2. In aggiunta ad ogni altra comunicazione, l'organo dell'accusa, non appena possibile, porta a conoscenza della difesa gli elementi di prova in suo possesso o a sua disposizione, che egli ritiene dimostrino o tendano a dimostrare l'innocenza dell'imputato, o ad attenuare la sua colpevolezza, o che siano tali da compromettere la credibilità degli elementi di prova a carico. In caso di dubbio sull'applicazione del presente paragrafo, decide il giudice”.

2. La protezione dei dati personali

Come si è detto lo sviluppo della cooperazione in materia di giustizia e sicurezza deve necessariamente partire dalla creazione di una base comune di diritti della persona, il cui rispetto, oltre a rappresentare un vincolo giuridico per qualunque azione in questo campo, costituisce un ingrediente indispensabile affinché tali attività possano realizzarsi e crescere nel tempo.

In questo quadro la tutela dei dati personali assume un ruolo ed un significato assolutamente centrali, in quando tutte le attività di cooperazione si basano essenzialmente sullo scambio di informazioni (specie per quanto attiene alle attività investigative) o comunque implicano il trattamento di delicatissimi dati personali, dalla cui correttezza dipende in ultima istanza la libertà personale o la protezione dell'incolumità degli individui.

¹⁶ La frase è tratta dal *Corpus juris*.

La tutela dei diritti della persona, e, in particolare, dei diritti fondamentali, e del modello di civiltà del quale sono espressione non rappresenta solamente un atteggiamento auspicabile da parte dei diversi organismi dell'Unione europea coinvolti in tale processo (mentre finora solamente il Parlamento europeo si è distinto per il particolare impegno e la coerenza in questo campo), ma anche un preciso dovere giuridico, specie alla luce del nuovo contesto normativo che si va delineando dopo l'accordo raggiunto sul nuovo Trattato costituzionale.

Come è noto, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dopo aver affermato che “ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare” (art. 7), dedica uno specifico articolo alla protezione dei dati personali (art. 8). Quest'ultima disposizione, oltre a sancire espressamente che ognuno ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano, dispone che tali dati devono essere “trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge”. Agli interessati è inoltre riconosciuto un generale “diritto di accedere ai dati raccolti che li riguardano” nonché di “ottenerne la rettifica”. Di più: la stessa carta precisa che tali regole devono essere “soggette al controllo di un'autorità indipendente”, formalizzando così anche in tale sede l'istituzione dei Garanti per la protezione dei dati, chiamati a svolgere un ruolo particolarmente significativo nella tutela dei diritti che qui interessano.

La prevista “costituzionalizzazione” della Carta rappresenta certamente un elemento importante per l'affermazione dei principi ricordati anche in tutte le attività istituzionali che finora ricadevano nel cosiddetto Terzo pilastro. Ma la loro concreta applicazione passa innanzitutto per **l'adozione di standards comuni di protezione dei dati fra i Paesi membri** - più volte sollecitata dal Parlamento europeo -, la cui mancanza impedisce il realizzarsi di un'effettiva cooperazione fra le autorità giudiziarie e le forze di polizia europee. Le resistenze all'adozione di tali standards comuni sono tanto meno comprensibili quanto più evidenziano **paradossi** per cui alcuni **trattamenti** (quali l'accesso ai dati sui passeggeri dei voli aerei) **non** sono normalmente **consentiti alle autorità di sicurezza dei paesi membri ma si accetta possano esserlo da parte delle corrispondenti agenzie statunitensi**, nonostante gli standard di protezione assicurati da queste siano molto inferiori rispetto a quelli europei¹⁷.

Inoltre, come accennato, le tante emergenze verificatesi in questi anni, unite alle possibilità aperte dallo sviluppo tecnologico, hanno spinto i governi ad intensificare la raccolta di dati e le forme di controllo sui cittadini: si pensi solo all'inserimento dei **dati biometrici** nei documenti di identità o **all'uso delle tecnologie biometriche** in connessione con i sempre più pervasivi impianti di videosorveglianza, al fine di identificare e schedare tutti i soggetti che transitano in determinati luoghi¹⁸.

¹⁷ L'accesso diretto alle banche dati delle compagnie aeree europee concesso alle agenzie di sicurezza degli Stati Uniti prima di fatto, poi attraverso accordi più o meno formalizzati a livello amministrativo e, infine, attraverso un accordo fra il Consiglio UE e l'amministrazione USA, ha visto la ferma opposizione del Parlamento europeo. Con diverse risoluzioni, che hanno accompagnato il lungo negoziato, il Parlamento europeo ha denunciato la violazione delle norme europee che assicurano la protezione dei dati personali – e in particolare dell'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali – e, infine, ha proposto ricorso alla Corte di giustizia contro l'accordo definitivamente concluso contro il suo parere.

¹⁸ La questione dell'utilizzo di identificatori biometrici (che possono essere di vario tipo: dalla forma del viso o dell'orecchio alle impronte digitali o del palmo della mano, dalla firma alle caratteristiche dell'iride, della retina, della voce, ecc.) è di particolare attualità.

Alcune di queste scelte mostrano quanto sia importante che **le decisioni che incidono sui diritti fondamentali non siano lasciate ai soli esecutivi degli Stati membri**, necessariamente più sensibili alle pressioni dell'opinione pubblica o dei governi alleati. Per tale ragione, è importante che la pur auspicabile "comunitarizzazione" delle funzioni disciplinate nel Terzo pilastro non si risolva nel semplice affidamento delle stesse agli esecutivi, ma richieda necessariamente, oltre che uno **stringente controllo della Corte di giustizia** sul rispetto dei principi e dei diritti codificati nella Carta dei diritti fondamentali, anche forme di **partecipazione qualificata da parte del Parlamento europeo**. Quest'ultimo organismo, infatti, come ha dimostrato in occasione dei dibattiti che si sono sviluppati negli ultimi anni, rappresenta un presidio fondamentale per la tutela dei diritti, anche in virtù del suo carattere più direttamente rappresentativo e della maggiore trasparenza delle procedure interne. Un suo più ampio coinvolgimento appare inoltre particolarmente urgente in ragione del fatto che il pur opportuno venir meno del sistema delle convenzioni comporta l'emarginazione dei parlamenti nazionali, i quali invece, attraverso le procedure di ratifica potevano svolgere un controllo democratico nei termini ora indicati.

3. La tutela giurisdizionale dei diritti

Il tema della tutela efficace dei diritti nel processo penale sarà profondamente modificato dall'entrata in vigore del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, se non altro per la unificazione del sistema europeo delle fonti e per la generalizzazione del loro controllo da parte della Corte di giustizia.

In attesa dell'auspicata riforma costituzionale, occorre prendere atto delle difficoltà che si sono riscontrate sul piano della tutela effettiva dei diritti e suggerire alcune "soluzioni-ponte" che preparino il terreno per la futura abolizione dell'attuale divisione delle competenze in pilastri.

Non si tratta, per quel che concerne la presente materia, di un compito semplice; infatti il Consiglio europeo non può certo occuparsi delle linee giurisprudenziali della Corte di giustizia e del Tribunale - e tantomeno di quelle delle Corti nazionali o della Corte di Strasburgo, che è collocata al di fuori dello stesso sistema comunitario - trattandosi di attività giurisdizionali che per loro stessa natura e funzione sfuggono a qualsiasi logica di programmazione eterodiretta.

Ciò nonostante il Consiglio e la Commissione possono, attraverso il nuovo documento programmatico, porre alcune premesse ragionevoli e condivise che favoriscano la diffusione di una comune cultura di tutela dei diritti nel settore della

Gli Stati Uniti esigono che dall'ottobre 2004 siano utilizzati identificatori biometrici per gli stranieri che entrano nel loro territorio o lo lasciano. Nell'Unione europea è già allo studio l'inserimento dei dati biometrici nelle carte d'identità, nei passaporti, nei visti, che suscita diverse preoccupazioni. Come ha rilevato il Gruppo di lavoro formato (ai sensi dell'articolo 29 della Direttiva 95/46/CE) dai rappresentanti delle autorità nazionali incaricate della protezione dei dati personali, la preoccupazione maggiore riguarda i rischi connessi alla raccolta centralizzata dei dati biometrici che, connessi fra loro, possono fornire un profilo dettagliato delle abitudini di un individuo sia nella sfera pubblica che in quella privata. Sembra importante in proposito distinguere fra un uso dei dati per la mera verifica di un'identità affermata (che permetterebbe di limitarsi a conservare i dati all'interno del documento di identità in possesso della persona interessata) o, invece, per l'accertamento dell'identità non nota di un soggetto (che implicherebbe la creazione di una enorme banca dati in cui siano conservati tutti i dati biometrici rilevati)

cooperazione penale e di polizia, e che contribuiscano, da un lato alla nascita di un *common law* europeo, dall'altro a migliorare sia il livello attuale di funzionamento della cooperazione giudiziaria, sia la protezione dei diritti dei cittadini, ponendo in tal modo le premesse per il "salto di qualità" promesso dal progetto di Trattato approvato dalla Convenzione e poi, con modifiche, fatto proprio della CIG e dal Consiglio.

a) L'evoluzione del sistema europeo delle fonti e il ruolo della giurisdizione

Quando si è svolto il Consiglio europeo di Tampere, nell'ottobre del 1999, il quadro istituzionale dell'Unione era profondamente diverso da quello attuale; nel momento in cui ci si appresta ad un bilancio e ad una eventuale correzione di rotta per le politiche dell'attuale terzo pilastro fissate in Finlandia, non si può non tener conto dei quattro eventi che hanno mutato il quadro di riferimento:

- l'avvenuta proclamazione della Carta dei diritti fondamentali;
- la messa a regime delle politiche del terzo pilastro, con l'approvazione e l'entrata in vigore delle prime decisioni-quadro;
- i lavori della seconda Convenzione per il nuovo Trattato;
- l'avvenuto compimento del processo di allargamento.

La Carta, pur se da alcuni ritenuta non vincolante e pur con tutte le cautele mostrate (almeno sino ad oggi) dalla stessa Corte di giustizia (ma meno dagli Avvocati generali da alcune Corti nazionali), ha posto il tema dei diritti fondamentali al centro delle politiche dell'Unione, e la sua importanza, anche per l'ampio dibattito dottrinario e giurisprudenziale che si è aperto, è stata crescente. Ciò che occorre ora è trasformare i principi affermati in una pratica politica condivisa e coerentemente perseguita.

In vista dell'entrata in vigore del Trattato costituzionale, sarebbe quindi opportuno che il Consiglio europeo, nel suo documento programmatico per il quinquennio 2004-2009, affermasse che **tutte le politiche dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia si conformeranno alle disposizioni della Carta**, come se esse fossero, sin da oggi, vincolanti. Tale affermazione, che potrebbe apparire pleonastica agli scettici, avrebbe al contrario un alto valore, indicando ai cittadini dell'Unione che in nessun caso le politiche di cooperazione giudiziaria saranno perseguite con sacrificio dei diritti loro riconosciuti a livello comunitario e nazionale.

Le decisioni quadro sino ad oggi emanate non hanno corrisposto ad un modello unico; a fronte di alcune fra esse che hanno assunto la forma e la struttura tipiche della direttiva (e quindi della futura legge-quadro europea), altre sembrano indicare più il modello del regolamento comunitario (in futuro: legge europea), contenendo disposizioni analitiche, estremamente dettagliate, il che è in palese contrasto con il fatto che si tratta di atti normativi mai autoapplicativi e che necessitano comunque di leggi approvate dai Parlamenti nazionali.

Occorrerebbe nel prossimo quinquennio **l'adozione di una tecnica redazionale più adeguata alla funzione della futura legge-quadro europea**, per anticipare in qualche modo gli effetti del nuovo sistema delle fonti.

I lavori della Seconda Convenzione hanno fornito una gran quantità di materiale utile al fine di esaminare criticamente cosa oggi non funziona nel sistema delle fonti comunitarie e nel controllo giurisdizionale. I materiali elaborati dovrebbero essere utilizzati per la elaborazione del progetto per una "Tampere II", che faccia da ponte verso la futura, ed auspicata ratifica del Trattato costituzionale.

E' chiaro che questa sarà percepita come un "valore aggiunto" dai cittadini dell'Unione solo se migliorerà ed aumenterà la tutela effettiva e non solo nominale dei loro diritti. *"In questo prodotto essenzialmente giurisprudenziale che è la ricognizione e la protezione dei diritti fondamentali, sempre meno, in fondo, ci si deve attendere da interventi legislativi, e sempre più dal formarsi e dal consolidarsi di una tradizione comune, di una "common law" dei diritti, di cui le varie giurisprudenze sono espressioni e artefici"*¹⁹.

Una tutela appropriata dei diritti dei cittadini europei dipende dall'effettività, dall'accessibilità e dalla coerenza dei rimedi, anche **giurisdizionali**, che verranno apprestati in caso di loro violazione da parte dei pubblici poteri, nazionali o comunitari, oltre che dall'efficacia delle politiche adottate per i diritti che necessitano di attuazione da parte delle autorità politiche ed amministrative. Senza rimedi giurisdizionali effettivi, e senza una politica dei diritti, la cooperazione penale e di polizia rischia di restare una lunga lista di opportunità perdute e di sforzi che ottengono pochi risultati e, nel peggiore dei casi, nessuno ²⁰.

E' dunque essenziale che sin da ora, nella legislatura che dovrebbe precedere la definitiva entrata in vigore del nuovo Trattato, il **sistema di tutela giurisdizionale** appaia per quanto possibile **non contraddittorio, facilmente accessibile, affidato a giudici imparziali e preventivamente individuabili**. Ciò è stato chiaro sin dagli albori della discussione sul "processo costituente" europeo, quando il Rapporto del Gruppo di esperti in materia di diritti fondamentali incaricato dalla Commissione – il c.d. Gruppo Simitis - affermava che *"... non è sufficiente, tuttavia, una chiara definizione dei diritti fondamentali. Affinché essi abbiano un qualche impatto nella realtà, coloro che cercano di farli valere nell'ambito dell'Unione europea, devono sapere a chi di preciso tali diritti si applicano e se sia possibile farli valere per le vie legali. L'efficace salvaguardia dei diritti fondamentali presuppone, di norma, la protezione giudiziaria di essi."*

Questa esigenza è particolarmente evidente per le politiche che sono comprese nell'attuale terzo pilastro. Lo sviluppo della cooperazione giudiziaria e di polizia nella

19 V. Onida, Introduzione al volume "Europa e Giustizia" (della collana Rassegna di diritto pubblico europeo).

20 Il Consiglio europeo di Bruxelles svoltosi dopo i tragici attentati dell'11 marzo 2004 a Madrid contiene una lunga lista di inadempimenti, da parte dei Governi e dei Parlamenti nazionali, agli obiettivi che erano stati posti prima a Tampere e quindi, dopo l'accelerazione alle politiche dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia avvenuta dopo l'11 settembre 2001, dai successivi Consigli.

materia penale implica infatti una crescente influenza del diritto dell'Unione in campi che sono, tradizionalmente e senza eccezione, regolati dalle Costituzioni, oltre che dalle singole legislazioni nazionali.

Una certa "confusione degli obbiettivi" - e degli strumenti atti a perseguirli - da parte delle istituzioni comunitarie, la vaghezza mai sciolta tra strumenti di cooperazione orizzontale, di armonizzazione, di unificazione parziale di norme sostanziali e/o procedurali (piuttosto evidente ad es., in alcune decisioni quadro, quale quella sul terrorismo), ha creato una "sovrabbondanza allo stesso tempo normativa ed istituzionale", con l' "ulteriore paradosso di moltiplicare le norme e le istituzioni, indebolendo la garanzia giudiziaria, dal momento che non vi è un'autorità giudiziaria che controlli veramente gli organi di indagine europei" ²¹.

Questo indebolimento della garanzia costituisce un grave rischio per le politiche di cooperazione giudiziaria; occorre infatti considerare che proprio nella materia penale, sostanziale e processuale, potrebbero scattare con maggiore (e certo non auspicabile) facilità quelli che la Corte costituzionale italiana ha chiamato i c.d. *controlimiti*, vale a dire la possibilità che si debba derogare ai principi della supremazia e della diretta applicazione delle fonti comunitarie su quelle nazionali, per consentire la salvaguardia di diritti fondamentali e supremi stabiliti dalle Costituzioni nazionali. Oltretutto, allo stato attuale dei Trattati, per le note limitazioni poste al rinvio pregiudiziale nel Terzo Pilastro, la Corte di giustizia non è in grado concretamente di esercitare il ruolo di Corte regolatrice dell'interpretazione del diritto comunitario derivato, né di verificarne la legittimità (costituzionale) rispetto ai Trattati.

b) Il difficile ruolo dei giudici nazionali

Il sistema di tutela rigorosa dei diritti individuali non potrà che essere affidato, in primo luogo, ai giudici nazionali. Spetta infatti al singolo giudice o pubblico ministero trattare i casi nel rispetto dei diritti della persona, sia essa l'indagato o la vittima, e garantire un alto livello di protezione che sia conforme, al tempo stesso, alle fonti comunitarie, a quelle nazionali ed alla CEDU. Il reciproco riconoscimento attraverso la mutua fiducia comporta che questa sia effettiva e riconosciuta e non meramente affermata e che il sistema, almeno in linea di tendenza, non dia luogo a dubbi riguardo a presunte diminuzioni dei livelli di tutela riconosciuti nei singoli sistemi nazionali a causa della applicazione di norme dell'Unione.

Un sistema giurisdizionale a più livelli, nazionale e comunitario, non esclude, anzi in qualche modo favorisce, il dialogo interpretativo tra i giudici, al di fuori di qualsiasi camicia di forza del tipo "*stare decisis*". Esso non può però trasformarsi in una babele di linguaggi e di soluzioni, lasciando al solo giudice regolare il compito di ricavare principi generali che possano essere calati dall'alto sulle giurisprudenze nazionali. L'attuale fase

²¹ Delmas-Marty, relazione al Congresso ANM Venezia 2004.

di transizione costituzionale può e deve essere utilizzata per **porre le basi per un futuro “pluralismo ordinato”²² fra i diversi sistemi nazionali e quello comunitario.**

Vi è infine la questione dell'**influenza sul diritto comunitario della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo**, esaltata dalla disposizione dell'art. I-9 del Trattato costituzionale, che prescrive l'adesione dell'Unione alla CEDU.

Una volta inserita la Carta dei diritti fondamentali nel nuovo Trattato, il rischio di contrasti nell'interpretazione di norme e principi potrebbe aumentare; le due Corti si troverebbero a giudicare utilizzando parametri di legittimità diversi ma in parte coincidenti fra loro, il che potrebbe alzare il rischio di pronunce differenti in questioni di rilevante importanza, senza contare che, per il giudice nazionale chiamato a fare applicazione del diritto comunitario, prevalente su quello del suo Paese, si può profilare il rischio di un diritto “troppo complesso” e difficile da conoscere, anche sotto il semplice profilo dell'accesso alle fonti sopranazionali.

In molti sistemi nazionali la CEDU è stata costituzionalizzata, in altri prevale (esattamente o quasi esattamente) come i Trattati sul diritto interno, in altri ancora (ad es. in Francia), privi di un controllo di legittimità costituzionale di tipo incidentale sulle fonti interne, l'uso della giurisprudenza di Strasburgo è assai ampio da parte dei giudici nazionali, e surroga almeno in parte il controllo costituzionale interno.

Occorre quindi operare perché questi rischi si possano, per quanto è possibile, evitare.

c) Possibili soluzioni

Come si è già accennato, nessuna “Tampere II” potrà mai indicare ai giudici ed alle Corti, europee e nazionali, cosa fare per evitare i rischi di una babele interpretativa. L'attività del giudice è refrattaria a qualsiasi gabbia o indicazione vincolante, tanto più se proveniente dall'esecutivo e da documenti di indirizzo politico.

Molto può essere fatto, al contrario, sul piano della costruzione di una cultura giuridica comune che, sino ad oggi, è stata spesso affidata ad iniziative volontarie delle diverse Corti e istituzioni giudiziarie nazionali o alla ricaduta “naturale” della giurisprudenza della Corte del Lussemburgo (e, per quel che qui interessa, anche di quella di Strasburgo) sulle giurisdizioni nazionali.

Occorre lavorare perché il pluralismo non degeneri in confusione ed incoerenza e perché, al contrario, diventi un pluralismo ordinato, rispettoso ad un tempo delle tradizioni specifiche di ogni ordinamento e della necessaria coerenza comune, al fine di riconoscere effettivamente le garanzie riconosciute nei diversi sistemi e, in tal modo, rendere possibile un'ampia attuazione del principio del riconoscimento reciproco.

Tale esigenza è stata tenuta ben presente nei lavori della Convenzione e della CIG, tanto che gli artt. III-259 e III-260 del nuovo Trattato prevedono per un buon

²² L'espressione è di M. Delmas-Marty, nella relazione citata.

funzionamento della cooperazione giudiziaria, rispettivamente civile e penale, *il sostegno alla formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari.*

La **formazione dei giudici e dei pubblici ministeri europei** diventerà dunque, oltre che un diritto-dovere di ogni singolo magistrato all'interno degli ordinamenti nazionali, secondo un principio da tempo affermato, ad es., dalla Raccomandazione n. (2000) 19 e dalla Carta europea sullo statuto del giudice del Consiglio d'Europa, un vero e proprio obbligo costituzionale per le istituzioni della nuova Unione, che dovranno sostenerla e favorirla. In tal senso si è espressa la **Rete europea di formazione - European Judicial Training Network (EJTN)**, nella Carta adottata dall'Assemblea Generale di Copenhagen del 6 dicembre 2002, ove si afferma nelle premesse che *“La creazione di uno Spazio comune europeo di Giustizia presuppone la comprensione dei sistemi giudiziari europei da parte dei membri del corpo giudiziario e giuridico degli altri Stati Membri e l'utilizzo di strumenti di cooperazione a livello nazionale, europeo ed internazionale. La formazione dei membri del corpo giudiziario è una condizione essenziale per la promozione di tale comprensione”*.

E' perciò necessario che il Consiglio e la Commissione inizino sin dall'immediato ad operare *come se* il nuovo Trattato fosse già in vigore, favorendo ogni iniziativa atta a migliorare la formazione europea dei magistrati e degli altri operatori di giustizia. Non è più il tempo del volontarismo e della iniziativa a livello nazionale.

Programmi gestiti integralmente dall'alto (corsi di aggiornamento di alto livello, *stages* presso le Corti europee, incontri tra le diverse Corti costituzionali e di legittimità nazionali), pur se utili, non possono esaurire il campo di intervento nella materia. I diritti e le regole procedurali minime da adottare per rendere effettiva la cooperazione giudiziaria penale devono essere conosciuti e condivisi, almeno tendenzialmente, da tutti i giudici ed i procuratori europei, e cioè dai soggetti chiamati in prima istanza a rendere effettiva la possibilità di una efficace cooperazione giudiziaria.

Sul punto, negli ultimissimi tempi, sono stati fatti alcuni sforzi, che andrebbero razionalizzati e meglio finalizzati.

Innanzitutto va data maggiore importanza, anche col suo riconoscimento formale, alla Rete europea di formazione, che dovrebbe restare tale (una “rete”, appunto, e non una nuova agenzia, della quale non si sente il bisogno) ma al tempo stesso dovrebbe essere dotata della necessaria autonomia e delle risorse per operare con efficacia.

Grande importanza dovrebbero acquistare, all'interno dei programmi gestiti dalla Rete, gli **scambi di magistrati fra i diversi Paesi, una sorta di Programma Erasmus per giudici e pubblici ministeri**, veicolo di conoscenza dei problemi riscontrati e delle soluzioni date nei diversi ordinamenti al fine di rendere effettiva la cooperazione del terzo Pilastro. Al fine di evitare che si scada nel c.d. “turismo giudiziario”, occorre indirizzare tali scambi agli uffici che operano effettivamente nella materia, eventualmente sfruttando le competenze acquisite dai magistrati che lavorano come “punti di contatto” nelle Reti giudiziarie europee penale e civile. Gli incontri di studio, a livello centrale o nazionale, pur se necessari e da mantenere, non realizzano sino in fondo

lo scopo della conoscenza reciproca mentre il contatto diretto li può integrare, con utili ricadute anche sui magistrati che non vi partecipano direttamente.

Poi va valorizzato l'apporto degli organi che amministrano la giurisdizione nei diversi Paesi, attraverso la neonata **Rete dei Consigli di giustizia - Réseau Européen des Conseils de la Justice (RECJ)**: a livello nazionale esistono una pluralità di iniziative volte alla costruzione dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, che possono trovare in questa nuova Rete il necessario coordinamento. La vicinanza dei Consigli di giustizia alle esigenze dei magistrati ed alla loro cultura rendono indispensabile l'apporto della Rete alla costruzione della cooperazione in concreto e sul punto vanno superate eventuali resistenze da parte degli Uffici centrali comunitari o dei Ministeri della giustizia nazionali, che possono temere di perdere parte del loro potere.

Andrebbero favorite, ancor più di quanto già non si sia fatto, le **relazioni tra le Corti europee di Lussemburgo e Strasburgo e le Corti supreme e costituzionali nazionali**.

Esiste già, a livello di Consiglio d'Europa, la Commissione di Venezia, che opera al fine dello scambio di informazioni sul diritto costituzionale europeo, e non solo; occorrerebbe pensare ad una Rete di Corti supreme e costituzionali, dotata di un agile segretariato permanente, che abbia lo scopo precipuo di segnalare con tempestività la giurisprudenza nazionale avente ad oggetto la materia dell'attuazione del diritto comunitario, con particolare attenzione alla cooperazione giudiziaria, e che segnali, attraverso anche apposite pubblicazioni (meglio se attraverso siti internet di facile accesso) i problemi riscontrati e le soluzioni trovate.

Un sistema organizzato per "reti" appare, in questa materia, il più idoneo a garantire, da un lato un efficace coordinamento delle iniziative di formazione e di reciproca conoscenza fra chi opera nei diversi sistemi di giustizia, nazionali ed europei; dall'altro a preservare gli stessi dal rischio di una "direzione dall'alto", che potrebbe trovare tra i magistrati giustificate resistenze nel timore di un condizionamento della loro stessa attività giurisdizionale.

Il Consiglio e la Commissione non dovrebbero quindi pensare a creare nuove "agenzie" centrali di formazione, sul modello Europol o Eurojust, quanto piuttosto a dare sostegno alle attività delle reti già in essere, partecipando attivamente ai loro lavori e sostenendoli.

Per le medesime ragioni, i segretariati delle reti dovrebbero, almeno in principio, essere affidati a rotazione alle strutture dei singoli Paesi membri, in modo tale da costituire essi stessi un fattore di promozione della partecipazione e di condivisione degli obiettivi.

Dopo la conclusione del processo di allargamento a venticinque Stati, la maggioranza dei Paesi membri del Consiglio d'Europa è al tempo stesso membro anche dell'Unione.

Il Consiglio d'Europa ha storicamente svolto un ruolo essenziale di stimolo e di elaborazione normativa, attraverso le Convenzioni e le Raccomandazioni del Comitato dei ministri, per l'armonizzazione del diritto europeo e la crescita di una comune cultura

fra i *professionnels du droit*. Basti pensare, da ultimo, alle periodiche riunioni ed ai documenti di lavoro prodotti dalla Rete di Lisbona per la formazione, del Consiglio Consultivo dei giudici europei, della Conferenza europea dei Procuratori generali, della Commissione europea per l'efficienza della giustizia, che tanta parte hanno avuto ed hanno per la stessa elaborazione dei programmi comunitari in queste materie.

Si tratta di attività ed esperienze preziose, che non vanno disperse e vanno al contrario valorizzate ai fini della cooperazione giudiziaria a livello dell'Unione e per evitare inutili e pericolose duplicazioni.

Occorrerebbe perciò favorire **metodi di lavoro comune, tra gli organi del Consiglio d'Europa e le istituzioni e le reti dell'Unione**, che superino diffidenze reciproche e "questioni di competenza" e puntino al comune risultato di una giustizia più efficiente e sempre più rispettosa dei diritti fondamentali dei cittadini. In tal senso la Commissione potrebbe essere incaricata di concordare con gli organi del Consiglio d'Europa una strategia di partecipazione reciproca più stretta ai lavori in corso ed allo scambio di esperienze.

Infine andrebbe finalmente studiato il modo per **coinvolgere anche gli avvocati** nei programmi di formazione comuni, ovvero di prevederne alcuni specifici.

L'esperienza del mandato di arresto europeo ha dimostrato quanta diffidenza esista ancora tra questi indispensabili operatori del diritto verso ogni forma di cooperazione transnazionale che implichi il venir meno (meglio: il cambiamento) delle garanzie nazionali conosciute e l'adozione di strumenti nuovi.

Non si può ragionevolmente pensare ad un sistema di cooperazione che funzioni contro il comune sentire della maggioranza dei difensori. Pur trattandosi di liberi professionisti, essi sono rappresentati in tutti i sistemi da organi, i Consigli, o *Bars* o *Barreaux*, che possono e devono diventare anch'essi interlocutori delle istituzioni comunitarie nella elaborazione e nel controllo della successiva attuazione degli strumenti di cooperazione giudiziaria.

CAPITOLO III

LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA E IL DIRITTO CIVILE

1. Le proposte della Commissione e alcuni rilievi critici.

La comunicazione 401 (2004) della Commissione europea si muove sostanzialmente, per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria civile, sul terreno tracciato dalle conclusioni del vertice di Tampere e propone di perseguire gli obiettivi non realizzati lungo alcune direttive fondamentali: a) realizzare pienamente il **principio del reciproco riconoscimento** non solo attuando tale principio nelle materie previste dalle conclusioni di Tampere (regime patrimoniale familiare, diritto successorio) ma anche aprendo **nuovi cantieri** (status delle persone, unioni di fatto e partenariati, filiazione mutuo riconoscimento ai documenti aventi efficacia giuridica diretta nei rapporti privati); b) al fine di conseguire l'accessibilità a **procedure esecutive rapide** e effettive la Commissione ritiene indispensabile una strategia di affidamento reciproco tra gli Stati membri dell'Unione, da realizzare anche attraverso la introduzione di standard procedurali minimi; c) è ormai **superata la** logica di **compartimentazione tra** regole giuridiche applicabili ai **litigi "trasfrontalieri"** e alle **controversie "puramente interne"** perché secondo la Commissione tale logica comporta conseguenze discriminatorie e ostacoli alla semplificazione del funzionamento dei sistemi processuali; d) per quanto riguarda il diritto sostanziale, il lavoro già effettuato dalla Commissione sul diritto europeo dei contratti deve proseguire con la finalità della creazione di un **quadro comune di riferimento nel campo del diritto civile** che non solo permetta una migliore qualità della legislazione comunitaria ma possa anche servire come base per una successiva iniziativa legislativa in materia di diritto dei contratti a contenuto generale e opzionale, sul modello dello statuto della società europea; e) infine la Commissione fa riferimento alla necessità di sviluppare le attività della **rete giudiziaria civile** per garantire la messa in opera concreta e efficace della legislazione comunitaria adottata.

Tutti questi punti appaiono pienamente condivisibili e si ricollegano all'ottimo lavoro di Tampere. **I rilievi che seguono sono diretti a rendere più efficaci le strategie indicate dalla Commissione:**

1. Non è comprensibile il mancato riferimento alla necessità di procedere, parallelamente al perseguimento del principio del mutuo riconoscimento, alla approvazione di regolamenti comunitari che sostituiscano ed estendano l'applicazione della Convenzione di Roma del 1980 sulla legge applicabile alle controversie in materia contrattuale. Tanto più che le istituzioni comunitarie, e la Commissione in particolare, hanno già compiuto un lavoro molto dettagliato per la trasformazione in regolamento di questa Convenzione e per l'emanazione di altri regolamenti attinenti, in primo luogo, alle obbligazioni extra-contrattuali. Non sembra

comunque logico costruire un sistema continentale strettamente integrato per quanto riguarda la determinazione della competenza e il riconoscimento delle decisioni **senza apprestare poi una altrettanto completa individuazione della legge che il giudice competente dovrà applicare**. L'estensione del regime del **mutuo riconoscimento ai documenti** è senz'altro auspicabile. Allo stesso modo però sembrerebbe opportuno un riferimento **ai provvedimenti interinali e cautelari** oltre che alle **decisioni extragiudiziarie**.

2. E' pienamente condivisibile l'attenzione che il documento riserva alle **procedure esecutive** ma forse l'obiettivo della reciproca fiducia fra ordinamenti dovrà essere perseguito con interventi più penetranti rispetto alla semplice predisposizione di standard minimi. Probabilmente questo è il terreno in cui risulta più giustificabile un intervento di **armonizzazione dei sistemi processuali esistenti**. I cittadini, gli operatori economici e i ceti professionali nazionali sono infatti più sensibili al tema dell'efficienza ed efficacia della macchina giudiziaria quando si affronta il momento della esecuzione delle decisioni giudiziarie e non comprendono per quale motivo la coesistenza di diversi sistemi processuali debba compromettere la concreta operatività del principio del mutuo riconoscimento. Per altro verso la tecnica dell'armonizzazione fornisce garanzie più adeguate sotto il profilo della tutela del diritto di difesa del debitore rispetto a quella della predisposizione di standard minimi.

L'esperienza della comunicazione sul diritto dei contratti dovrebbe consigliare una iniziativa analoga sulle procedure esecutive. Essa consentirebbe infatti una preziosa raccolta di informazioni e di punti di vista e aprirebbe il terreno a interventi più organici rispetto alla tecnica della fissazione di standard minimi di garanzia.

2. Oltre Tampere. Una politica europea per la giustizia civile e la tutela dei diritti.

In definitiva si può dunque formulare un giudizio largamente positivo sulla comunicazione 401(2004) della Commissione europea. **Manca invece un apporto innovativo sull'accesso alla giustizia e più in generale sulla costruzione dello spazio di giustizia**. Le istituzioni comunitarie dovrebbero spingersi a compiere un passo in avanti deciso verso l'assunzione di una politica europea della giustizia civile che superi (senza ovviamente rinnegare) l'orizzonte della cooperazione giudiziaria e della unificazione o armonizzazione del diritto internazionale privato.

Le ragioni "costituzionali" a favore di una presa di posizione in tal senso possono essere riassunte come segue:

- l'istituzione di una cittadinanza europea e l'obiettivo fondante dello SLSG;
- la libera circolazione delle persone nell'Unione è ormai sganciata dalla originaria ragione istitutiva della creazione di un mercato comune e nel contesto dello SLSG richiede di essere dotata di una clausola di garanzia. Ogni persona che si sposta liberamente nel territorio dell'Unione perché ha il diritto di farlo non può perdere le condizioni di tutela di cui godeva nello Stato di provenienza a causa della diversità dei sistemi giurisdizionali nazionali;
- già a regime costituzionale vigente, può ritenersi che l'Unione sia portatrice della tutela dei diritti fondamentali. E' illogico quindi che essa si disinteressi dei

meccanismi di funzionamento dei sistemi giurisdizionali nazionali, anche perché la giustizia è il tema conduttore di una serie di diritti fondamentali indicati dalla Carta di Nizza e recepiti nel testo approvato della Costituzione europea.

La realizzazione di un autentico spazio comune di giustizia richiede molto più di una semplice cooperazione giudiziaria e prevede un compito inedito per le istituzioni comunitarie: quello di delineare e far operare **parametri di qualità e compatibilità dei sistemi giurisdizionali civili degli Stati Membri**. Tali parametri dovrebbero investire i momenti e gli snodi fondamentali della giustizia civile fissando degli standard qualitativi minimi di risposta alla domanda di giustizia dei cittadini europei.

In una prospettiva di **mera esemplificazione i parametri dovrebbero occuparsi:**

- a) dell'accessibilità alla giustizia e della sostenibilità dei suoi costi
- b) della difesa delle posizioni sostanziali deboli nel processo e della tutela degli interessi collettivi
- c) dei tempi (e dell'efficacia) della risposta alla domanda di giustizia
- d) della tutela nei confronti della pubblica amministrazione
- e) della possibilità di accedere a servizi professionali adeguati alla operatività di uno spazio di giustizia comune
- f) della possibilità di rivolgersi alle Corti (o ad altre istituzioni) anche per conoscere, scegliere ed esperire procedimenti di risoluzione alternativa delle controversie rispetto a quella giudiziaria.

Ognuno di questi temi richiederebbe una trattazione estesa. Ma il punto di vista che si vuole per il momento sottolineare è che la strategia del mutuo riconoscimento è assolutamente condivisibile, ma non può non accompagnarsi a una politica europea della giustizia civile che determini la convergenza dei sistemi giurisdizionali europei verso standard qualitativi e di efficienza e verso una filosofia comune di elevata protezione dei diritti dei cittadini europei.

3. Diritto di famiglia e status personali fra mutuo riconoscimento e armonizzazione.

L'indagine Eurobarometro che la Commissione cita nel suo documento (COM 401-2004) ci dà una indicazione fondamentale: il settore in cui i cittadini europei ritengono maggiormente auspicabile un approfondimento della cooperazione giudiziaria civile è quello dei rapporti di famiglia. Questo significa in primo luogo che dal punto di vista degli interessi di vita dei cittadini europei è molto forte la preoccupazione di non trovare una adeguata tutela in uno scenario più ampio di quello nazionale in cui ci si rende conto di essere ormai pienamente immersi. Si tratta di una carenza di tutela che coinvolge diritti e legami affettivi fondamentali delle persone. L'idea di una cittadinanza europea, di una appartenenza a un contesto sociale multinazionale è molto più forte di quanto può apparire da comportamenti difensivi o nazionalistici. Di qui una forte richiesta di intervento alle istituzioni di Bruxelles.

Come si è visto la Commissione propone di andare avanti sulla strada della piena applicazione del principio del mutuo riconoscimento soprattutto nel campo del diritto di famiglia, affrontando materie impervie come quelle dei rapporti patrimoniali, della filiazione e delle unioni di fatto.

Un programma di questo genere non può che essere incoraggiato e sostenuto perché la sua realizzazione nel prossimo quinquennio completerebbe un risultato davvero epocale se si pensa alla complessità e vastità del territorio europeo che sarebbe interessato da un organico regime di integrazione giurisdizionale in una materia così sensibile come quella dei rapporti di famiglia.

Tuttavia la affermazione riferita alla cooperazione giudiziaria civile in generale è valida anche in questo campo. **Non si può concepire una strategia fondata esclusivamente sul principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie ignorando i modi e i contenuti della tutela dei diritti.** Né le note (ma spesso sin troppo enfaticamente) diversità fra gli ordinamenti nazionali sono tali da precludere l'adozione di standards comuni, in assenza dei quali verrebbe meno lo stesso *effet util* del mutuo riconoscimento.

D'altra parte si hanno regolamentazioni che hanno lo scopo o l'effetto di sancire modelli di comportamento o di appartenenza e che spesso attraversano le culture nazionali o sorgono proprio per trovare una mediazione fra di esse.

Una forte spinta a questo fenomeno è data anche dal diffondersi di tecniche di **mediazione familiare** che si dimostrano in molti casi più soddisfacenti rispetto a una soluzione giudiziale dei conflitti familiari. Contrastare o ignorare questa tendenza è una scelta che i legislatori nazionali non potranno alla lunga sostenere. E a maggior ragione le istituzioni comunitarie ben possono studiare e comprendere le linee di tendenza di queste regolamentazioni spontanee, essendo esse l'unica istanza che può fornire una sintesi di principi e concetti giuridici comuni.

Iniziano del resto a registrarsi una serie di interventi in materia, sia della Commissione (es. Libro verde sulle Obbligazioni alimentari) che del Parlamento (es. Risoluzione sulle famiglie monoparentali, sulle coppie non coniugate e sulle coppie dello stesso sesso). A livello non istituzionale, vanno inoltre segnalate una serie di iniziative volte all'armonizzazione del diritto di famiglia europeo. In particolare, si ricorda il progetto portato avanti dalla CEFL (Commission on European Family Law), presso l'Università di Utrecht. E proprio il lavoro di gruppi di studiosi interessati a ricercare i motivi di convergenza del diritto europeo ha consentito di constatare un **avvicinamento delle discipline dei singoli Stati Membri**, attraverso l'introduzione di riforme volte ad attuare **alcuni principi-guida**, segnatamente l'uguaglianza tra i sessi (in particolare tra marito e moglie, per es. per quel che riguarda l'attribuzione del cognome del figlio o i rapporti patrimoniali); l'uguaglianza tra i figli (in particolare non discriminazione dei figli illegittimi); l'interesse prevalente del minore come paradigma delle relazioni genitori-figli; un maggior spazio per la regolamentazione negoziale dei rapporti interfamiliari (regimi di convivenza, soluzione delle crisi dei rapporti familiari).

A livello propositivo, pertanto, sembra possibile sollecitare un'azione comunitaria che persegua i seguenti *obbiettivi*:

- aprire una fase di studio su questi temi diretta a creare un quadro di riferimenti e di principi comuni che servano da guida alla formazione e alla interpretazione del diritto;
- incentivare i tentativi di armonizzazione del diritto sostanziale e di **creazione di regole comuni**, necessari complementi alla cooperazione giudiziaria e ai programmi di riconoscimento reciproco delle decisioni;
- favorire la **creazione di un regime patrimoniale della famiglia** che garantisca l'effettiva operatività del principio di eguaglianza tra coniugi e semplifichi la soluzione di eventuali controversie in materia;
- garantire la realizzazione dei diritti dei minori, uniformando la disciplina della **responsabilità genitoriale**, non solo in tema di obbligazioni alimentari;
- in determinati settori, quali il **diritto ereditario** e lo **stato delle persone**, appare più urgente ed utile facilitare lo **scambio di informazioni** e garantire la **certezza delle situazioni giuridiche**, che procedere nei tentativi di armonizzazione delle discipline statali: in tale prospettiva potrebbe proporsi l'introduzione di un **certificato unico** di nascita, di matrimonio (convivenza) e di morte, valido in tutti i Paesi dell'Unione, nonché di un **"certificato ereditario"**, valido in tutti i Paesi dell'Unione, che faciliti la circolazione dei beni ereditari, garantisca la certezza dei traffici e tuteli i diritti dei terzi.