

LO SPAZIO GIURIDICO EUROPEO

Comunicazione di Elena Paciotti

Giornata nazionale dei DS sulla giustizia, Milano - 16 aprile 2004

La libertà di circolazione e di stabilimento nell'intero territorio dell'Unione europea e il conseguente abbattimento delle frontiere interne implicano la necessità che i diritti dei cittadini europei siano riconosciuti in tutti gli Stati membri e che la politica di sicurezza e la politica di immigrazione e di asilo divengano politiche comuni. Non è accettabile che le frontiere nazionali valgano soltanto a frenare le attività di prevenzione e repressione del crimine mentre non costituiscono più un problema per le attività criminali.

A) Da Maastricht a Nizza

La creazione dello “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”

L'idea che l'Unione europea costituisca uno “spazio di libertà, sicurezza e giustizia” ha pochi anni di vita. Risale infatti al Trattato di Amsterdam, stipulato nel 1997 ed entrato in vigore il 1^o maggio 1999.

Pochi anni prima, con il Trattato di Maastricht, stipulato nel 1992 ed entrato in vigore il 1^o novembre 1993, che varava il processo di unificazione monetaria, era stata istituita, accanto alla Comunità europea, una nuova entità sovranazionale, l'Unione europea, e si era posta fra gli obiettivi comuni agli Stati membri la cooperazione in materia di giustizia e di affari interni, fino ad allora affidata esclusivamente alle convenzioni internazionali.

In questa prospettiva, l'Unione si era impegnata al rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, colmando così un vuoto nei trattati denunciato dalle Corti costituzionali italiana e tedesca e solo parzialmente coperto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia per salvaguardare il primato del diritto comunitario sul diritto nazionale.

Con il Trattato di Amsterdam (art.65 TCE) viene acquisita al diritto comunitario sia la cooperazione giudiziaria in materia civile (con alcune riserve per la Gran Bretagna, l'Irlanda e la Danimarca), sia la materia dell'immigrazione, dei visti e del diritto di asilo (art.61,62,63 TCE): rientrano cioè in quello che è chiamato il “primo pilastro” della costruzione europea, la Comunità europea. Resta fuori, e costituisce il “terzo pilastro” dell'Unione, la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e la prevenzione e repressione del razzismo e della xenofobia (artt.29-40 TUE). Obiettivo dell'azione comune in questo settore è la prevenzione e repressione della criminalità, organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani e i reati contro i

minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode. Questo obiettivo è perseguito attraverso una più stretta cooperazione fra le forze di polizia e fra le autorità giudiziarie e il ravvicinamento, ove necessario, delle normative penali (art.29 TUE).

Il terzo pilastro: a) la cooperazione intergovernativa

La cooperazione fra gli Stati membri tende a diventare sempre più sistematica, nonostante le resistenze culturali, linguistiche e organizzative.

La Convenzione di Schengen del 1990, che ha portato al superamento delle frontiere interne all'Unione, è ormai inquadrata nel sistema dell'Unione.

Particolare rilievo ha assunto la costituzione di reti di operatori che si concentrano sulla pratica concreta della cooperazione: accanto a reti multifunzionali come quella di Schengen, fanno la loro comparsa reti specifiche, come quella che collega i servizi incaricati dell'esame delle domande di asilo (*Eurodac*), la rete dei "magistrati di collegamento", la "Rete Giudiziaria Europea".

Da ultimo, il passo più significativo è stato compiuto con l'istituzione di *Eurojust*, una task-force di procuratori di tutti gli Stati membri incaricata di agevolare la cooperazione giudiziaria nelle inchieste transnazionali. Finanziata dal bilancio comunitario, l'unità di cooperazione giudiziaria *Eurojust* è stata menzionata nel Trattato di Nizza del dicembre 2000 come un organo dell'Unione. Mostra invece tutti i suoi limiti il metodo intergovernativo classico, che si risolve nella stipulazione di "convenzioni", che raramente poi vengono ratificate: come ha dichiarato dinnanzi al Parlamento europeo il nuovo coordinatore dell'Unione europea per la lotta al terrorismo, Gijs de Vries, delle 22 convenzioni adottate dal Consiglio europeo (in materia di estradizione, di protezione degli interessi finanziari della Comunità, di lotta alla corruzione ecc.), solo 6 sono state ratificate da tutti gli Stati membri.

b) il mutuo riconoscimento

Il principio fondamentale che sta alla base della cooperazione giudiziaria nell'Unione sia in materia civile sia in materia penale è il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie. Questo è fondato a sua volta sulla fiducia che gli Stati membri nutrono nei rispettivi sistemi giudiziari, che si ispirano agli stessi principi e diritti fondamentali, sotto il controllo della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo. Anche se in Europa convivono tradizioni giuridiche differenti, i Capi di Stato e di Governo riuniti a Tampere nell'ottobre 1999 hanno affermato la necessità di assicurare il mutuo riconoscimento delle misure preventive, istruttorie e definitive sia in materia civile che in materia penale. L'approvazione dei regolamenti comunitari in materia di riconoscimento delle sentenze in campo civile, commerciale, matrimoniale, in materia di insolvenza e di notifica e comunicazione di atti giudiziari confermano che il metodo

comunitario è più efficiente e democratico del metodo intergovernativo, anche nel rendere concreto il concetto di cittadinanza europea.

In materia penale, il principio del reciproco riconoscimento si è tradotto dapprima nella solenne affermazione del Consiglio europeo di Tampere secondo cui “la procedura formale di estradizione (doveva) essere abolita fra gli Stati membri per quanto riguarda le persone che si sottraggono alla giustizia dopo essere state condannate definitivamente e sostituita dal semplice trasferimento di tali persone”. Successivamente, nel dicembre 2000, il Consiglio ha adottato un programma di misure per l’attuazione del principio del reciproco riconoscimento, largamente condiviso dal Parlamento europeo. Infine, anche per l’accelerazione impressa dalla strage terroristica dell’11 settembre tale principio ha avuto concreta attuazione con la decisione quadro sul cosiddetto “mandato d’arresto europeo”, in base al quale un provvedimento restrittivo della libertà emesso, a certe condizioni, dall’autorità giudiziaria di uno Stato membro può essere eseguito in qualsiasi altro Stato membro, previo controllo dell’autorità giudiziaria dello Stato di esecuzione, ma senza alcun intervento dei governi. Non è stata invece ancora presa in esame dal Consiglio, benché abbia già ricevuto parere favorevole dal Parlamento europeo, la proposta di decisione quadro sul mandato europeo di consegna delle prove, né è stata approvata dal Consiglio la proposta di decisione quadro sul riconoscimento reciproco dei provvedimenti di confisca.

c) l’armonizzazione normativa

Il Trattato di Amsterdam non si è limitato ad estendere gli istituti della cooperazione e le forme di mutuo riconoscimento, ma ha ammesso la possibilità di un’armonizzazione delle stesse norme nazionali sia a livello comunitario sia a livello dell’Unione, ponendo le basi di un vero spazio giuridico europeo.

Rispondono a questo obiettivo le azioni comuni sull’incriminazione del reato di appartenenza a un’organizzazione criminale, sull’incriminazione della corruzione nel settore privato, sul riciclaggio e la confisca dei proventi di reato, che hanno creato figure di reato nuove per molti Stati membri. Mentre altre iniziative di ravvicinamento delle normative statuali sono in corso, la strage dell’11 settembre ha indotto Consiglio e Parlamento ad affrettare l’approvazione della decisione-quadro sulla definizione del reato di terrorismo. Si è trattato di una novità istituzionale rilevante, perché è stato utilizzato uno strumento, la decisione-quadro appunto, che ha effetto vincolante per gli Stati membri.

d) I limiti del “terzo pilastro”

Queste rilevanti innovazioni non devono far perdere di vista i molti limiti e condizionamenti che il Trattato di Amsterdam ancora contiene e che il Trattato di Nizza ha solo in minima parte corretto.

Infatti:

- il voto all'unanimità è ancora la regola e quindi qualsiasi remora nazionale può bloccare i lavori;
- il controllo democratico da parte del Parlamento è ancora in larga misura virtuale, poiché il Parlamento ha solo una funzione consultiva, che può esercitare in tempi ristrettissimi;
- la Corte di Giustizia non ha piena giurisdizione proprio sugli aspetti più delicati che riguardano i diritti dei cittadini, in particolare in materia di cooperazione di polizia.

Restano tutti gli squilibri istituzionali dovuti al fatto che il Terzo pilastro è ancora quasi completamente regolato dalle regole del diritto internazionale pubblico, è caratterizzato da strutture di lavoro lente e numerose, e spesso ostacolato dalla scarsa volontà dei governi di dare spontanea attuazione agli impegni assunti con i Trattati e le convenzioni (sono stati giustamente accusati di “avere paura del proprio coraggio”). Questa situazione contribuisce non poco a quella assurda quantità di diverse procedure che caratterizza la produzione normativa europea e che il Parlamento europeo ha così calcolato: “in seno al Consiglio la già complessa procedura decisionale ha visto affiancarsi vari strumenti di azione per ciascuno dei tre pilastri, e precisamente 18 nel primo pilastro, 5 nel secondo e 4 nel terzo; tale situazione non solo fa sorgere interrogativi circa la validità giuridica di tali strumenti, ma rende ancora più complessa la procedura decisionale”.

Il Pubblico Ministero europeo

L'idea del pubblico ministero europeo è frutto di una proposta formulata in uno studio finanziato dalla Unità di coordinamento per la lotta contro la frode della Commissione europea (UCLAF, rinominata nel 1999 OLAF, Office de lutte anti-fraude), il *corpus iuris*.

Il *corpus iuris* riguarda unicamente le infrazioni che toccano gli interessi finanziari della Comunità, un campo in cui è evidente l'interesse sopranazionale. Vengono proposte:

- l'unificazione a livello dell'Unione europea di otto reati, delle relative sanzioni e di una parte del diritto penale generale, e la creazione di un nuovo reato specifico, la frode al bilancio comunitario;
- la creazione di un Pubblico Ministero europeo, autorità della Comunità europea e nuova istanza indipendente che si avvale dell'assistenza dei pubblici ministeri nazionali;
- l'unificazione di alcune regole procedurali, come la presenza obbligatoria di giudici professionali e la creazione di un processo verbale europeo.

Va sottolineato che Eurojust è cosa diversa dal Pubblico Ministero europeo. Essa infatti è una struttura di cooperazione ancora di taglio sostanzialmente intergovernativo che si occupa di gravi reati a dimensione transazionale; il PME costituirebbe invece una struttura giudiziaria sovranazionale di taglio sostanzialmente federale.

Nonostante una specifica proposta avanzata dalla Commissione europea, il Trattato di Nizza non ha accolto l'idea di istituire il PME. La Commissione tuttavia, con l'avallo del Parlamento europeo, ripropone la creazione di una procura europea, ritenuta essenziale per tutelare gli interessi finanziari della Comunità e a questo scopo ha adottato il 16 gennaio 2002 un libro verde per precisare i termini della sua proposta.

La Carta dei diritti fondamentali

Il passo più significativo compiuto nella costruzione dello spazio giuridico europeo è certamente costituito dalla redazione e dall'approvazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che costituisce altresì un passaggio fondamentale nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione.

Nonostante il mancato inserimento nei Trattati, e la sua breve vita, la Carta ha dimostrato di costituire davvero un punto di riferimento condiviso, una sintesi di principi e valori di carattere sovraordinato rispetto alle normative europee. Ad essa infatti fanno costantemente riferimento i documenti anche di carattere legislativo della Commissione europea, del Parlamento ed anche del Consiglio ed è stata più volte richiamata in atti giudiziari di corti nazionali e sovranazionali.

B) Il progetto di trattato costituzionale.

L'adozione del progetto adottato dalla Convenzione sul futuro dell'Europa consentirebbe di superare gran parte dei limiti strutturali - istituzionali e procedurali - che frenano la costruzione di un autentico spazio giuridico europeo. Infatti, è proprio in questo settore che il progetto raggiunge i risultati più avanzati e fonda uno spazio giuridico sovranazionale capace di garantire realmente i diritti fondamentali dei cittadini europei. Vi sono disposizioni che aumentano la trasparenza nel processo legislativo dell'Unione e che sviluppano la partecipazione democratica nell'Unione, mentre le disposizioni che riguardano la collaborazione fra parlamenti nazionali e Parlamento europeo contribuiscano a rafforzare l'integrazione fra i livelli nazionale ed europeo nella costruzione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Sono state quasi interamente soddisfatte le richieste formulate dal Parlamento europeo e, in particolare:

- a) è stata pienamente integrata nel progetto di Costituzione la Carta dei diritti fondamentali sia pure con alcune deplorevoli frasi aggiunte - peraltro non necessarie e di scarso valore giuridico - introdotte per tacitare le preoccupazioni britanniche sull'interpretazione delle clausole della Carta;
- b) è stata attuata una rilevante semplificazione del quadro istituzionale e

normativo, sono state ridotte all'essenziale le procedure decisionali dell'Unione e definiti gli strumenti giuridici relativi;

- c) è stato esteso il metodo comunitario alla cooperazione giudiziaria e di polizia in campo penale; si è di conseguenza passati alla procedura di codecisione e alla votazione a maggioranza qualificata per gran parte delle misure concernenti lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- d) è stata riconosciuta la giurisdizione della Corte di Giustizia su tutte le misure relative all'applicazione del diritto dell'Unione ed è stato esteso il diritto di ricorso alla Corte di Giustizia per la violazione dei diritti fondamentali riconosciuti dall'Unione;
- e) le politiche in materia di immigrazione, di asilo, di controllo alle frontiere e dei visti sono politiche comuni e la Costituzione stabilisce, come regola generale, il principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità;
- f) Europol ed Eurojust sono pienamente integrati nel quadro istituzionale dell'Unione, in modo da garantire il rispetto della Carta dei diritti fondamentali, il controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia e il controllo parlamentare;
- g) è prevista la base giuridica per l'istituzione di un Procuratore europeo per la lotta contro le più gravi forme di criminalità, oltre che contro le frodi comunitarie, innovando rispetto al progetto originale e prevedendo il nuovo istituto come una evoluzione di Eurojust.

Restano purtroppo, anche nel progetto, limiti alla piena adozione della procedura di codecisione e del voto a maggioranza qualificata per tutte le misure concernenti lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. In particolare, viene mantenuto il voto all'unanimità - di fatto paralizzante in un'Unione di 25 Stati - per l'istituzione del Procuratore europeo (art. III-175), per la cooperazione giudiziaria in materia di diritto di famiglia (art. III-170), per l'individuazione di nuovi settori di cooperazione giudiziaria penale (art. III-172) e per l'adozione di altri strumenti di cooperazione giudiziaria penale (art. III-171) e di cooperazione di polizia (artt. III-176, III-178).

Restano inoltre limiti posti alle competenze della Corte di Giustizia, in particolare in materia di accesso dei cittadini alla Corte.

Assai più grave è il limite che inficia tutto il settore della politica estera, ma che si riflette in generale sulla tutela dei diritti dei cittadini, costituito dal fatto che gli accordi internazionali che l'Unione europea ha la possibilità di concludere non sono più sottoposti alla ratifica dei parlamenti nazionali (perché appunto si tratta di una

competenza devoluta all'Unione), ma non sono neppure sottoposti alla ratifica del Parlamento europeo, cui resta soltanto (e non in tutti i settori) un potere di esprimere pareri, peraltro regolarmente trascurati dal Consiglio.

Purtroppo il progetto - che, nonostante gli accennati limiti, costituisce comunque un notevole progresso rispetto allo status quo - non solo non è stato ancora adottato, ma viene sottoposto a revisione proprio nei punti più delicati come quello dell'estensione del voto a maggioranza qualificata.

C) Il problemi attuali

La strategia europea per la costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, messa a punto dal Consiglio europeo di Tampere del 1999, non è stata attuata se non in piccola parte per responsabilità dei governi degli stessi Paesi che l'avevano approvata. I tragici avvenimenti dell'11 settembre 2001 e dell'11 marzo 2004 hanno dato salutari scosse, destinate tuttavia ad essere ben presto riassorbite dalle mille remore dei ministri competenti.

L'impasse legislativo

Nel 2002 e 2003 il Consiglio dei ministri degli Affari interni e della Giustizia ha progredito con enorme difficoltà nel rafforzamento del riconoscimento reciproco fra gli Stati membri delle misure per la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata. Le difficoltà derivano principalmente dalla regola dell'unanimità. In particolare, il riconoscimento reciproco dei provvedimenti è inevitabilmente fondato sull'esistenza di standard minimi comuni, ma questi sono accettati a fatica da quegli Stati che considerano, più o meno a ragione, la loro protezione più elevata. L'esempio più noto riguarda il mandato di arresto europeo, ma i differenti standard in materia di protezione dei dati impediscono anche la circolazione dei dati fra i servizi di polizia e fra questi e le agenzie europee (Europol, Eurojust).

Il paradosso consiste nel fatto che, nonostante le richieste del Parlamento europeo, vi sono enormi resistenze ad adottare forme di armonizzazione delle garanzie procedurali e standard comuni in materia di protezione dei dati personali nei confronti delle autorità di sicurezza.

Paradosso dei paradossi: non si scambiano i dati relativi ai criminali fra gli Stati membri (e spesso neppure fra le diverse forze di sicurezza all'interno di uno Stato membro), ma si consente agli Stati Uniti di entrare in tutte le banche dati delle compagnie aeree per acquisire dati che riguardano la vita privata di irreprensibili cittadini!

Resta poi il fatto, come si è visto, che, anche quando vengono adottate regole comuni, queste non vengono poi attuate. Non solo non sono state ratificate dagli Stati membri

(mentre sono già state ratificate dai Paesi candidati!) convenzioni importanti come quella sulla cooperazione giudiziaria in materia penale, che risale al maggio del 2000, ma anche decisioni quadro altrettanto rilevanti, come quella sul mandato di arresto europeo o sulle squadre investigative comuni, non sono state trasposte nel diritto interno da alcuni Paesi. Inoltre, di fronte a queste indempienze, le istituzioni europee sono impotenti in mancanza di disposizioni, quali quelle esistenti per il diritto comunitario, che consentano ricorsi in carenza.

L'impasse operativo

Incapaci di risolvere i problemi relativi ai principi, gli Stati membri moltiplicano le iniziative per creare agenzie e strumenti la cui funzionalità è ben lungi dall'essere ottimale.

Per esempio, Eurojust ha cominciato a lavorare dal 2002 e la cooperazione fra le procure nazionali, a quanto si è appreso, ha permesso di scoprire almeno tre attentati terroristici; ciò nonostante, pochi Stati membri hanno attribuito al loro membro Eurojust reali poteri che gli permettano di agire nell'ambito dei rispettivi sistemi giudiziari nazionali. Subito dopo l'11 settembre il Consiglio europeo ha creato nell'ambito di Europol una unità specializzata per la lotta contro il terrorismo, che, al momento in cui ha cominciato a funzionare, è stata dissolta per ragioni di bilancio. Infatti, il Consiglio ha rifiutato per due volte il finanziamento di questa unità da parte del Parlamento europeo con la giustificazione che Europol non è una vera agenzia europea. Nel frattempo, il Consiglio si guarda bene dal trasformare Europol in un'agenzia europea sotto il controllo della Corte e del Parlamento, come sarebbe possibile già sulla base dei trattati in vigore.

L'impasse politico

Un esempio evidente delle difficoltà politiche di costruzione di un vero spazio giuridico europeo è costituito dalla posizione della Gran Bretagna, che, da una parte, abbandonando tradizionali reticenze, insiste per una più efficace cooperazione in seno all'Unione nella lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, ma d'altra parte pretende il mantenimento dell'unanimità e si allinea agli obiettivi e ai metodi dell'amministrazione USA che contrastano con le tradizioni giuridiche europee.

L'impasse politico è in verità quello determinante, perché non è necessario attendere la nuova Costituzione per trasferire nel dominio comunitario le misure attualmente intergovernative previste nel "terzo pilastro". Infatti, una "passerella" è già prevista nel trattato sull'Unione (articolo 42 TUE) e un'altra permette che le misure comunitarie siano adottate a maggioranza qualificata e in codecisione con il Parlamento europeo (articolo 67.2 TCE). È dunque solo la volontà politica degli Stati membri che può superare gli attuali *impasses* nella costruzione di un vero spazio giuridico europeo.

Ma i problemi politici non riguardano soltanto il superamento di remore e di troppo complesse procedure per l'adozione delle soluzioni necessarie, ma anche l'individuazione di un adeguato punto di equilibrio fra le esigenze di sicurezza e quelle di tutela delle libertà e dei diritti fondamentali. Sinora, nei settori tradizionali, questo equilibrio, pur sempre perfettibile, sembra accettabilmente conseguito nella gran parte degli Stati membri, anche grazie al lavoro interpretativo della Corte di Strasburgo. Nuovi problemi si pongono però in nuovi settori, o meglio, nei settori in cui si espande l'uso di nuove tecnologie informatiche. Non è un caso che non si sia ancora riusciti ad individuare - come invece è avvenuto da quasi un decennio nel settore privato - comuni regole sul rispetto del diritto alla privacy e alla tutela dei dati personali nel settore della sicurezza pubblica. Non è un caso che un forte contrasto sia in corso fra il Parlamento europeo e le autorità garanti della protezione dei dati personali da un lato, e i governi degli Stati membri e degli Stati Uniti dall'altro, sull'accesso consentito alle agenzie di sicurezza statunitensi (ma non a quelle degli Stati membri!) alle banche dati delle compagnie aeree, così come un dibattito è aperto, ma non concluso, nel Parlamento europeo circa l'uso di dati biometrici in documenti identificativi, dai visti ai passaporti. Su questo tema è necessaria una riflessione, perché si avverte la tendenza ad affidarsi troppo supinamente alle macchine e agli strumenti informatici. Cosa pericolosa per le libertà e controproducente per la sicurezza. Il fatto che il potentissimo sistema Echelon non abbia in minima parte consentito di prevenire, e tantomeno di impedire, la tragedia dell'11 settembre sembra non aver insegnato nulla. Accumulare dati significa moltiplicare i sospetti, rinunciare a un'*intelligence* mirata. Affidarsi alle macchine induce a rinunciare a quelle complesse politiche differenziate che sono in grado di affrontare il difficile problema di garantire la sicurezza nel rispetto dei diritti, significa non valorizzare quell'intelligenza investigativa che, unica, ha consentito finora di contrastare e reprimere le gravi forme di criminalità con cui si sono dovute confrontare le nostre società.

D) Il caso italiano

Come è noto, in questa legislatura la posizione italiana è cambiata in modo significativo anche sul tema della costruzione di un vero spazio giuridico europeo. Non si è trattato della consueta lentezza nel recepimento di alcune posizioni comuni, che l'accomuna ad alcuni altri Stati membri.

In generale, l'Italia, avendo per sua sfortuna sperimentato le più gravi forme di criminalità, da quella terroristica a quella mafiosa, dispone di una legislazione penale sostanziale che è già all'avanguardia in Europa. È dunque prevalentemente sul terreno dell'approntamento di strumenti operativi efficaci e, soprattutto, sul terreno del reciproco riconoscimento dei provvedimenti che ha necessità di adeguarsi alle norme o alle esigenze europee. Su questo terreno l'Italia non solo ha spiegato una insolita, tenacissima resistenza, ma ha anche adottato proprie norme in contrasto con le esigenze di leale

cooperazione e di efficace impegno comune contro la criminalità organizzata, richieste dall'integrazione europea.

Basti pensare alle norme sulle rogatorie e a quelle sul falso in bilancio.

Il governo si è opposto alla partecipazione di magistrati italiani all'OLAF e non ha ancora adottato la legislazione per l'attuazione di Eurojust, benché il termine sia scaduto dal 6 settembre 2003, proprio sotto presidenza italiana.

Ha resistito, fino ad essere il solo dei 15 Stati membri ad opporsi, all'introduzione del mandato di arresto europeo e non ha mai proposto un disegno di legge per attuarlo, pur essendo scaduto il termine al 31 dicembre 2003.

Si oppone al riconoscimento reciproco degli ordini di confisca e alla introduzione del mandato europeo di consegna delle prove. Si esprime viceversa in favore dell'accesso diretto degli Stati Uniti alle banche dati delle compagnie aeree europee, senza alcuna garanzia di possibilità di rettifica di dati inesatti o di ricorso per la violazione di diritti fondamentali. L'ineffabile ministro Castelli dichiara che non è necessario il mandato europeo di consegna delle prove, perché già esiste la convenzione europea di cooperazione giudiziaria, che risale al maggio del 2000, ma che il Parlamento italiano non ha mai ratificato!

Si tratta di una posizione insolita e anomala che si ripercuote negativamente sulla tutela dei diritti dei cittadini e della loro sicurezza e contrasta, per la prima volta da mezzo secolo, con le esigenze dell'integrazione europea di cui l'Italia era stata prima d'ora fervente sostenitrice.

È stupefacente, da ultimo, che il governo italiano abbia espresso scetticismo sulla possibilità di raggiungere entro giugno un compromesso sulla Costituzione europea, dichiarando la propria avversione a "intese al ribasso". Come ha notato Giorgio Napolitano, il governo sembra polemizzare con sé stesso, perché è stata proprio la presidenza italiana con i suoi documenti dell'11 dicembre a proporre alla Conferenza Intergovernativa "intese al ribasso", con formulazioni che rappresentavano gravi passi indietro rispetto alle proposte contenute nel progetto della Convenzione in ordine al superamento dell'unanimità, in particolare nel settore della cooperazione giudiziaria penale e di polizia nell'ambito dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia.