Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 1

COMMISSIONI RIUNITE
1ª (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione),
2ª (Giustizia) e
14ª (Politiche dell'Unione europea)

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA ANGELINO ALFANO SUL PROSSIMO PROGRAMMA EUROPEO IN MATERIA DI GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI (COSIDDETTO «PROGRAMMA DI STOCCOLMA»)

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE LIBERTÀ CIVILI, GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI DEL PARLAMENTO EUROPEO JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR SUL PROSSIMO PROGRAMMA EUROPEO IN MATERIA DI GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI (COSIDDETTO «PROGRAMMA DI STOCCOLMA»)

1ª seduta: martedì 3 novembre 2009

Presidenza del presidente della 2ª Commissione BERSELLI

CG-AU 0565
TIPOGRAFIA DEL SENATO (200)

INDICE

Comunicazioni del ministro della giustizia Angelino Alfano sul prossimo programma europeo in materia di giustizia e affari interni (cosiddetto «Programma di Stoccolma»)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 13, 14 e *passim*
ALFANO, *ministro della giustizia* . . . . . 3, 14, 19 e *passim*
* BOSCETTO *(PdL)* 18
CASSON *(PD)* 13
* CECCANTI *(PD)* 18
* D'AMBROSIO *(PD)* 15
* DELLA MONICA *(PD)* 17
GERMONTANI *(PdL)* 15
* LI GOTTI *(IdV)* 13, 14
MARITATI *(PD)* 17, 21
SANTINI *(PdL)* 17

Audizione del presidente della Commissione libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo Juan Fernando López Aguilar sul prossimo programma europeo in materia di giustizia e affari interni (cosiddetto «Programma di Stoccolma»)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 23, 29, 30 e *passim*
LI GOTTI *(IdV)* 28
* MARINARO *(PD)* 29
SANTINI *(PdL)* 28
LÓPEZ AGUILAR . . . . . *Pag.* 23, 30

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 46, comma 3, del Regolamento, il ministro della giustizia Angelino Alfano e, ai sensi dell'articolo 144-*quater*, comma 1, del Regolamento, il presidente della Commissione libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo Juan Fernando López Aguilar.*

I lavori hanno inizio alle ore 13,50.

PROCEDURE INFORMATIVE

Comunicazioni del ministro della giustizia Angelino Alfano sul prossimo programma europeo in materia di giustizia e affari interni (cosiddetto Programma di Stoccolma)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni del ministro della giustizia Alfano sul prossimo programma europeo in materia di giustizia e affari interni (cosiddetto Programma di Stoccolma).

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Signor Ministro, le do il benvenuto e le cedo immediatamente la parola.

ALFANO, *ministro della giustizia*. Signor Presidente, illustri senatori, sono molto lieto di essere qui e di questo invito a riferire del cosiddetto Programma di Stoccolma, che è destinato ad avere un impatto molto significativo sulla vita e sui dei diritti dei nostri cittadini, oltre che sui futuri assetti politico-istituzionali dell'Unione europea, direi sull'avvenire del progetto europeo. Svolgerò una relazione che tiene in conto le questioni principali oggi all'esame del Ministero della giustizia nel rapporto con i 26 colleghi che compongono il Consiglio giustizia e affari interni.

Il Programma di Stoccolma è il programma pluriennale che dovrà definire le priorità dell'Unione europea per prossimi cinque anni, cioè dal 2010 al 2014, partendo dai risultati progressivamente realizzati dai programmi di Maastricht, dal Trattato di Amsterdam, dal Consiglio di Tampere e dal Programma de L'Aja in vista della costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Il *draft* del Programma è contenuto nel documento della Presidenza svedese, che costituisce il risultato di una intensa preparazione partita con la comunicazione della Commissione del 10 giugno 2009, che conteneva le linee guida per l'adozione del nuovo programma, con la riunione

informale GAI di luglio, con le consultazioni bilaterali tra gli Stati membri, tra cui l'Italia nel mese di ottobre, e con il Parlamento europeo.

L'adozione del Programma di Stoccolma è prevista in occasione del Consiglio europeo del 10 dicembre e quindi in un momento che potrebbe già essere successivo all'entrata in vigore del nuovo Trattato di Lisbona. Al riguardo si fa presente che la bozza attuale è stata elaborata in maniera «neutrale» rispetto al nuovo Trattato. In caso di sua entrata in vigore, il testo dovrà probabilmente conoscere un ulteriore aggiornamento che prenda in considerazione il nuovo quadro istituzionale.

Sul Programma di Stoccolma il Governo ha ispirato in questi mesi la sua azione attorno ai seguenti convincimenti e obiettivi.

Primo principio: tenere alto il livello di ambizione del Programma nella fase critica in cui la ratifica del Trattato di Lisbona pareva ancora lontana, se non a rischio. Siamo stati dall'inizio, e lo siamo tuttora, tra coloro che si sono sempre rifiutati di considerare che il Programma di Stoccolma dovesse necessariamente essere – come si dice in gergo tecnico – *Lisbon neutral*.

Secondo principio: costruire l'Europa del diritto e della giustizia accanto a quella del mercato e della moneta, immaginando che ciò costituisca la prossima frontiera del Trattato europeo.

Terzo principio: ricercare la massima collaborazione con le istanze parlamentari, sia europee sia nazionali, nella convinzione che l'Europa della cittadinanza, della giustizia e dei diritti non potrà mai costruirsi senza il pieno coinvolgimento dei rappresentanti dei cittadini e dei Parlamenti.

Quarto principio: raccogliere nel settore della giustizia penale la sfida di un nuovo e più avanzato equilibrio tra sicurezza e diritti dei cittadini dopo i contraccolpi generati dagli attacchi del terrorismo internazionale, a partire dalla distruzione delle Torri gemelle di New York.

Quinto principio: imprimere un nuovo slancio alla cooperazione europea nel settore della giustizia civile in tutti gli aspetti che toccano da vicino l'esistenza dei cittadini dell'Unione europea, dal diritto commerciale e di famiglia alle questioni di successione.

Sesto principio: considerare come strategici rispetto al perseguimento degli obiettivi finali in materia di cooperazione giudiziaria gli investimenti in materia di formazione giuridica europea e informatizzazione giudiziaria, la cosiddetta *e-justice*.

Il Programma individua le linee generali delle future azioni dell'Unione europea e sarà seguito da un *action plan* a cura della Commissione, che nel dettaglio tradurrà gli obiettivi strategici previsti nel Programma stesso in concrete linee di azione.

L'Italia esprime un generale consenso per l'adozione di un nuovo programma pluriennale e per le priorità allo stesso attribuite dalla Presidenza svedese.

Il nostro Paese ha sempre sostenuto l'esigenza di sviluppare la fiducia reciproca tra gli Stati membri dell'Unione ed è favorevole a una maggiore estensione della regolamentazione comunitaria nel settore della giustizia e

degli affari interni. In tale prospettiva si condivide l'approvazione di un nuovo programma pluriennale che ponga gli interessi e le necessità dei diritti dell'Unione al centro delle politiche comunitarie ed evidenzi la necessità di utilizzare per il futuro un linguaggio tecnico-giuridico chiaro e comprensibile a tutti i cittadini.

Rispetto a questo quadro di insieme, vi è il tema per noi più rilevante: le priorità italiane. L'indicazione delle priorità da perseguire nel settore della giustizia è stata dall'Italia enunciata con estrema chiarezza sin dall'avvio della Presidenza svedese. Nei nostri contatti con la Presidenza, con gli Stati membri, con le istituzioni europee e con i *media* abbiamo puntato l'accento sui seguenti obiettivi.

La definizione di norme minime processuali a tutela dei diritti sia delle vittime sia degli imputati, in modo da riequilibrare a favore delle garanzie individuali un sistema che, con il mandato di arresto europeo, è apparso negli ultimi anni sbilanciato sul versante repressivo.

La codificazione delle norme europee in materia di confisca e congelamento dei beni criminali e la lotta contro il *cyber crime*, cioè la criminalità informatica, in linea con quanto già convenuto in sede G8.

Il rafforzamento delle iniziative dirette alla tutela dei minori e degli adulti vulnerabili e un rilancio della cooperazione nel settore del diritto civile in tema di diritto di famiglia, specie per quanto riguarda le successioni e i testamenti.

Il rafforzamento della rete europea di formazione giudiziaria, dotandola di mezzi specifici e adeguati e individuandola come struttura specifica presso la Corte di giustizia europea.

La necessità di aumentare l'accesso dei cittadini e delle imprese al sistema giustizia in linea con la digitalizzazione avviata in Italia del nuovo modello di processo civile.

Accanto a tali priorità e in ragione della particolare gravità in Italia del sovraffollamento carcerario, abbiamo sviluppato in sede europea una specifica, innovativa iniziativa politica per promuovere forme di cooperazione dell'Unione europea in materia di detenzione e di infrastrutture carcerarie. Su questo argomento mi riservo di tornare a chiusura del mio intervento.

La suggestione che evoca il Programma di Stoccolma consiste nel suo coincidere con la costruzione di un spazio giuridico comune. Il Programma di Stoccolma, succedendo, come dicevo in premessa, ai precedenti Programmi di Tampere e de L'Aja, in materia di libertà, sicurezza e giustizia, mira ad organizzare per i prossimi cinque anni quella che accanto al mercato e alla moneta unica considero personalmente una delle conquiste fondamentali dell'Unione europea, il cosiddetto terzo pilastro, l'ex terzo pilastro. Mi riferisco al cosiddetto spazio giuridico comune, allo spazio di diritto europeo come prossima frontiera del progetto Europa. Mi riferisco a quell'area di cittadinanza e di diritti comuni entro la quale italiani, francesi, estoni, greci, maltesi e tutti gli altri popoli possano concepire, progettare e dare corpo e sostanza ad una vita e a un futuro comuni.

Anche di questo, se non soprattutto di questo, è fatta l'Europa, di sogno e di progetto, di una comune proiezione verso il futuro al di là delle rispettive barriere linguistica e nazionale. È il mondo che già vivono molti dei nostri figli, tra una viaggio con una compagnia aerea, un lavoro *part time* oltre confine, un progetto di studio Erasmus, uno scambio universitario. È il mondo delle aziende e dei nostri imprenditori legati all'indispensabile Mercato comune europeo. È il mondo delle coppie miste europee in continua crescita che nascono a Roma, si sposano a L'Aja, si separano a Madrid (non è un mio auspicio) e che devono pensare a organizzare e gestire le proprie vite e i diritti in uno scenario necessariamente europeo.

Sono proprio i nostri cittadini gli attori principali del progetto europeo, che richiedono ed esigono l'approfondimento e il completamento di quello spazio di giustizia, libertà e sicurezza che l'Europa ha iniziato lentamente a costruire con il trattato di Maastricht. Nella costruzione di questa Europa del diritto, l'Italia, culla del diritto romano, per tradizioni storiche e formazione non può con tutta evidenza che svolgere un ruolo di primo piano.

Circa un ventennio fa Maastricht ha avviato una cooperazione essenzialmente intergovernativa ed essenzialmente su materie allora considerate di dominio riservato dei singoli Stati. Era la cosiddetta Europa del terzo pilastro, quella da non confondere e da tenere ben distinta e separata dalle altre forme di cooperazione europea in materia di mercato, moneta comune, rapporti commerciali o di politica estera con i Paesi extracomunitari.

Oggi, dopo un complesso e tormentato cammino, passato per l'esperienza della Convenzione, per il progetto di Costituzione dell'Europa non casualmente firmato a Roma nell'ottobre di 5 anni fa, per il trattato di Lisbona, siamo alla vigilia di una tappa istituzionale e normativa di estrema importanza.

Con l'entrata in vigore, ormai prossima, del Trattato di Lisbona accanto alle altre importanti novità su cui si soffermano i titoli dei *media*, come ad esempio l'istituzione di un nuovo Presidente e di un nuovo Ministro degli esteri dell'Unione, ve ne sono due che considero assolutamente fondamentali e che riguardano, da un lato, le materie di mia competenza, ovvero lo spazio comune di giustizia, libertà e sicurezza, dall'altro, il ruolo dei Parlamenti nazionali.

Sotto il primo profilo, la novità è presto riassunta: il terzo pilastro è destinato a scomparire. Con il Trattato di Lisbona saranno pertanto ricondotte entro l'alveo della procedura generale di codecisione i settori di giustizia, libertà e sicurezza sui quali sinora i Governi riuniti nel Consiglio hanno esercitato un ruolo decisionale predominante.

Il Parlamento europeo, tradizionale difensore dei diritti e delle garanzie dei cittadini, si accinge a diventare un attore imprescindibile nel processo di formazione dello spazio giuridico comune. Si tratta di una novità tecnico-procedurale destinata ad avere un impatto politico considerevole; di ciò sono personalmente convinto ed è per questo che, da tempo, ho av-

viato contatti con il Parlamento europeo, che ho visitato il 13 ottobre scorso incontrando anche il presidente della Commissione LIBE, López Aguilar, che avevo incontrato già in diverse occasioni e che il Senato ha molto opportunamente chiamato a partecipare all'audizione odierna. Credo che in questa sede sia importante approfondire il ruolo dei Parlamenti nazionali in riferimento alle novità previste dal Trattato di Lisbona, poiché in fase ascendente il Trattato è destinato a valorizzare molto significativamente tale ruolo nell'ordinamento dell'Unione.

I Parlamenti nazionali si avviano inoltre a svolgere un ruolo attivo nello spazio di libertà, giustizia e sicurezza. A titolo di esempio, desidero ricordare che, ai sensi del nuovo Trattato, i Parlamenti vigilano sul rispetto dei principi di sussidiarietà (articolo 69 del Trattato); sono informati dei lavori del nuovo comitato permanente (articolo 71); sono informati e dispongono di un potere di blocco nella cosiddetta passerella della cooperazione giudiziaria in materia di diritto di famiglia; sono associati al Parlamento europeo nella valutazione delle attività di Eurojust e nelle attività di controllo di Europol (articoli 85 e 88).

Sul piano tecnico, occorrerà verificare se le nuove disposizioni, che sembrano andare ben oltre la fase ascendente, richiedano un adeguamento della legge n. 11 del 2005. Mi riferisco, ad esempio, agli obblighi di informazione imposti dalla suddetta legge al Governo sulle proposte di atti legislativi dell'Unione europea, che potrebbero apparire superflui alla luce di alcuni protocolli previsti nell'ambito del Trattato. Occorrerà poi che le Camere rispondano entro otto settimane ove intendessero sollevare un'obiezione di non conformità del progetto con il principio di sussidiarietà. Anche la disposizione che prevede la competenza della Corte di giustizia a pronunciarsi sui ricorsi per violazione di detto principio, introdotti da uno Stato membro ovvero trasmessi da quest'ultimo, conformemente all'ordinamento interno, a nome del Parlamento nazionale o di una sua Camera, meriterebbe un attento esame in sede di eventuale revisione della legge n. 11 del 2005. Peraltro, sul piano politico considero tali disposizioni una formidabile opportunità per sviluppare e rilanciare la cooperazione europea in materia di giustizia.

In tali materie, che toccano da vicino i diritti fondamentali della persona e danno senso, a mio avviso, alla nozione di cittadinanza europea, credo che il legislatore europeo non possa progredire senza avvalersi dell'indispensabile contributo di sensibilità tecnica e politica espressa dalle istanze parlamentari. Anche questo è il senso della mia presenza odierna in questa autorevole e prestigiosa sede istituzionale, che ha valorizzato l'incontro su tale argomento con la scelta della riunione congiunta di tre Commissioni parlamentari. Di questo vi ringrazio vivamente, perché avevo affrontato detti argomenti con la delegazione parlamentare italiana a Bruxelles, nel corso della mia visita di alcune settimane fa, e non avevo ancora avuto modo di riferire nel Parlamento nazionale.

Vorrei sviluppare due riflessioni che riguardano la cooperazione in materia penale e civile. Inoltre, vorrei soffermarmi sull'iniziativa assunta in materia di carceri. Per quanto riguarda la cooperazione nel settore pe-

nale, dall'esame della prima bozza il programma di Stoccolma non sembra recare sostanziali novità rispetto ai precedenti programmi pluriennali, ed appare improntato, quanto meno nel settore penale – lo dico con consapevolezza e convinzione – ad ambizioni tutto sommato inferiori rispetto al programma di Tampere, collocandosi nella linea assai più pragmatica del programma dell'Aja. Gli spunti di maggiore rilievo in materia penale si incontrano probabilmente nel settore della circolazione della prova penale, dove viene proposto un nuovo strumento di portata generale, destinato a costituire l'equivalente del mandato di arresto europeo in campo probatorio, mentre la tutela dei diritti processuali degli indagati, pur compiendo qualche passo in avanti, ha una prospettiva e una portata ancora troppo limitata.

Progressi altrettanto limitati si rinvengono anche nel settore della formazione giudiziaria, in quello dell'armonizzazione delle incriminazioni e dell'aggressione dei patrimoni criminali. Piuttosto carente appare altresì l'attenzione dedicata agli accordi con i Paesi terzi diretti a consentire l'effettuazione di estradizioni ed espulsioni, nel rispetto dei diritti fondamentali degli individui.

In definitiva, ritengo che la cooperazione in materia di giustizia penale debba potersi ispirare a due criteri generali: il primo è quello di evitare un effetto di pericoloso irrigidimento; la costruzione di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia deve tenere conto delle realtà e delle tradizioni giuridico-normative dei singoli Stati, senza ricercare un generale appiattimento sul modello unico, che, proprio per tale sua caratteristica, finirebbe per rivelarsi irrealistico. Questo è il senso del mutuo riconoscimento sul quale è imperniata la cooperazione tra gli Stati membri nell'intero settore. Sarebbe infatti illusorio ed anche controproducente costringere le molteplici realtà europee in un unico corpetto di ferro che non tenga conto delle specificità e delle identità nazionali, la cui esistenza non è affatto incompatibile con la creazione di uno spazio comune. Infatti, unità non significa omogeneità: ordinamenti giuridici sopranazionali possono esistere e progredire in presenza di ordinamenti nazionali che sono spesso molto diversi tra loro. Mi sembra che tutto ciò appaia con particolare evidenza dopo l'allargamento e la vicenda del rigetto del progetto di Costituzione per l'Europa. Di tali questioni ho discusso, tra l'altro, nel corso del mio recentissimo viaggio in Russia, dove, assieme al collega Konovalov, ho posto le basi di una rafforzata cooperazione giudiziaria con Mosca, anche nella prospettiva di favorire un avvicinamento e una cooperazione tra lo spazio di diritto russo e quello europeo.

È quindi opportuno sviluppare in modo equilibrato la cooperazione sul piano normativo e su quello operativo in tutti i settori, privilegiando l'attuazione della legislazione in vigore e utilizzando gli strumenti esistenti prima di crearne di nuovi; dare piena attuazione agli strumenti normativi esistenti prima di crearne aggiuntivi rappresenta un essenziale prerequisito di credibilità dell'intero sistema.

L'altro criterio è quello di assicurare, anche attraverso i principi del mutuo riconoscimento, un'elevata tutela dei diritti fondamentali dei citta-

dini, specie in sede processuale e di esecuzione della pena, al fine di rispondere pienamente all'esigenza di libertà che costituisce un pilastro fondamentale dello spazio comune. Occorre dare adeguata attenzione agli aspetti di armonizzazione, ai fini di un corretto funzionamento del mutuo riconoscimento delle decisioni penali, concentrandosi su pochi strumenti riguardanti i reati più gravi. Si tratta, in altri termini, di rispondere pienamente all'esigenza di libertà, che costituisce il pilastro fondamentale del nostro spazio comune. In passato, ci siamo preoccupati di elaborare misure comuni di carattere coercitivo attraverso le quali si esercita nel territorio dell'Unione il potere del magistrato penale. Adesso e per l'immediato futuro, dovremo occuparci maggiormente delle garanzie per i cittadini nel territorio dell'Unione, dell'esercizio dei loro diritti e della loro tutela. Il consolidamento progressivo dello spazio comune dovrà, in tale prospettiva, muovere dal concetto di cittadinanza europea, ossia la creazione di un quadro di valori, diritti e doveri condivisi; tutto ciò nella prospettiva del Trattato di Lisbona e della sua parte che ingloba la Carta dei diritti.

Riguardo alla cooperazione in materia civile, il documento della presidenza svedese ha recepito in gran parte le priorità indicate dall'Italia nel cosiddetto *Non-paper* del mese di maggio, redatto sulla base del concerto interministeriale e interdirezionale e negli incontri bilaterali svoltisi a Stoccolma nel mese di ottobre. In materia di cooperazione giudiziaria, il documento è fortemente incentrato sul principio del mutuo riconoscimento delle decisioni, da raggiungere attraverso il rafforzamento della fiducia europea; priorità viene data all'identificazione di meccanismi che facilitino l'accesso alla giustizia. Altri punti qualificanti sono lo sviluppo di standard minimi comuni, la creazione di un'area giudiziale europea, l'incremento della presenza internazionale dell'Europa in campo legale. In particolare, nel documento della Presidenza svedese si sottolinea l'opportunità di proseguire con il superamento delle procedure di *exequatur* in tutte le materia civili e commerciali rientranti nell'ambito di applicazione del cosiddetto regolamento Bruxelles 1.

Ciò per agevolare il regime di libera circolazione delle decisioni giudiziarie nello spazio unico europeo, in linea evidentemente con le conclusioni di Tampere e con il programma de L'Aja. Tale obiettivo rappresenta un segnale forte di coesione e di fiducia reciproca tra i Paesi dell'Unione, in linea con quanto già avvenuto con quattro strumenti comunitari: il Regolamento sul titolo esecutivo europeo, quello che istituisce un procedimento europeo di ingiunzione di pagamento, quello che istituisce un procedimento europeo per le controversie in materia di modesta entità e il Regolamento in materia di obbligazioni alimentari.

Questi strumenti hanno tuttavia abolito l'*exequatur* in settori spesso più limitati rispetto a quello contemplato dal Regolamento Bruxelles 1. Pertanto appare opportuno che un'eventuale abolizione o revisione della procedura di *exequatur* sia accompagnata da adeguate garanzie, come peraltro sottolineato anche nel documento della Presidenza, dove si parla di uniformazione delle norme sostanziali e processuali. Anche in questa prospettiva sarebbe auspicabile completare il processo di armonizzazione

delle norme in quei settori in cui la normativa comunitaria non è ancora intervenuta. Si tratta in particolare dei conflitti di legge e giurisdizione nei rapporti patrimoniali tra i coniugi, delle successioni e dei testamenti, del divorzio e della separazione personale, cercando di superare gli ostacoli incontrati dalla proposta di Regolamento sul divorzio, denominata Roma III.

L'Italia è comunque favorevole ad una maggiore estensione della regolamentazione comunitaria nel settore della giustizia e degli affari interni e pertanto auspica l'adozione di misure che, premessa un'attenta valutazione di impatto, cooperano in quei settori sui quali non è ancora intervenuto il legislatore comunitario. In questo senso particolare attenzione va posta al miglioramento del funzionamento della giustizia nell'ambito del diritto di famiglia e delle persone. Va inoltre segnalato che la proposta del mercato europeo e del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo, sarà presentata al Comitato di diritto civile che si terrà a Bruxelles il 6 novembre, unitamente ad una valutazione di impatto della Commissione.

Nel settore delle relazioni commerciali l'Italia aveva sottolineato l'opportunità di rendere sempre più agevole lo sviluppo del mercato interno, abbattendo quelle barriere che ne ostacolano la piena attuazione, e aveva auspicato la prosecuzione dell'opera di monitoraggio sull'evoluzione del diritto contrattuale europeo.

Si ricorda che il Consiglio GAI ha deciso che ci dovrà essere uno strumento non vincolante, una sorta di *tool box*, a disposizione del legislatore comunitario, finalizzato a garantire maggiore coerenza e uniformità ai testi normativi. In questa direzione va anche il documento della Presidenza, che conclude invitando la Commissione a presentare una proposta sul Quadro comune di riferimento (QCR).

Si ritiene opportuno approfondire le relazioni esterne dell'Unione europea nel settore della cooperazione giudiziaria, continuando gli impegni già assunti con i Paesi terzi, iniziando nuove relazioni negoziali e incentivando gli Stati extraeuropei ad aderire alle convenzioni multilaterali della Conferenza dell'Aja, di cui è divenuta parte l'Unione. In conclusione, in materia di cooperazione giudiziaria civile un più facile accesso alla giustizia potrà essere garantito sia attraverso l'adozione di norme minime relative a settori particolari del diritto processuale civile sia mediante l'elaborazione di norme comuni riguardanti forme sostitutive di risoluzione delle controversie. Occorre inoltre estendere il riconoscimento reciproco nel settore del diritto di famiglia e in quello dello *status* civile delle persone.

In materia di diritto dei contratti occorrerà migliorare la qualità della legislazione esistente attraverso iniziative di consolidamento, codificazione e rifusione degli strumenti in vigore; un tale sforzo dovrebbe condurre alla costituzione di una base comune di diritto privato.

Prima di affrontare la questione relativa alle carceri, vorrei soffermarmi sul tema delle risorse, materia a mio avviso strategica poiché riguarda le prospettive finanziarie del settore GAI, giustizia e affari interni. L'enunciazione degli obiettivi e delle importanti priorità, che ho fin qui delineato e che completerò con la materia delle carceri, non può evidentemente disgiungersi dall'esigenza di mettere a disposizione, anche nel quadro del negoziato sulle prospettive finanziarie che partirà il prossimo anno, risorse adeguate al livello degli obiettivi e degli impegni politici assunti in questo ambito. Un esempio illuminante può venire dall'attuale agenda in materia di diritti procedurali, incentrata su temi quali il diritto all'interpretazione, il gratuito patrocinio e la piena attuazione della Carta dei diritti. Tale agenda condizionerà in maniera decisiva i lavori nel settore di giustizia e affari interni per i cinque anni a venire. Essa potrebbe risultare potenzialmente gravida anche di una notevole incidenza sul piano finanziario, soprattutto ove i futuri strumenti da adottare a maggioranza qualificata – lo voglio ricordare – e non più all'unanimità, ove entrasse in vigore il Trattato di Lisbona, obbligassero il nostro Paese a modificare profondamente, ad esempio, l'attuale sistema di patrocinio gratuito.

In linea generale, la necessità di un accresciuto sforzo finanziario investe l'insieme dei settori di attività e deve tradursi in adeguati e ulteriori stanziamenti nel quadro sia dei programmi già approvati in materia di lotta al terrorismo, immigrazione, asilo e cooperazione giudiziaria, sia di quelli di nuova istituzione, come ad esempio quello concernente la cooperazione in materia carceraria proposto dall'Italia.

A proposito del programma delle carceri, ho scritto lunghe pagine relative a questa materia ma mi limiterò a una sintesi, dato il tempo a disposizione. L'Italia per prima, alla riunione di insediamento della Presidenza svedese, ha posto una questione riguardante l'asimmetria tra diritti e doveri dei cittadini europei relativamente alla questione delle carceri, una asimmetria tra i diritti dell'Europa e i doveri degli Stati nei confronti dell'Europa. Per essere molto concreti, il nostro sistema carcerario, seguendo due parametri che non mi appassionano, quelli della capienza regolamentare e della capienza tollerabile, ha due cifre: 43.000 detenuti di capienza regolamentare e 63.000 di tollerabile. Una terza cifra è data dai 65.000 detenuti attualmente nelle nostre carceri. I detenuti stranieri sono 24.000; basta una banale sottrazione per comprendere che il sistema detentivo italiano è idoneo ad assicurare una detenzione entro standard qualitativi buoni ai detenuti italiani.

Organismi di giustizia internazionale hanno condannato l'Italia a una somma che, seppure simbolica, ha rappresentato una sanzione, dovuta al fatto che un detenuto bosniaco stava ristretto in cella in condizioni di sovraffollamento. Ho voluto chiedere all'Europa di non chiudere gli occhi e, oltre a questa richiesta, il Governo italiano ha avanzato anche tre proposte.

La prima proposta è che l'Europa, elevando il rango dell'interlocuzione e affermando il senso – direi l'*ubi consistam* – dell'Europa, si erga a garante dei trattati stipulati tra i 27 Paesi appartenenti all'Unione

europea, che non vengono pienamente attuati, relativi al rimpatrio dei detenuti stranieri.

La seconda proposta è che l'Europa si erga a soggetto stipulatore di nuovi trattati con Paesi extraeuropei, che evidentemente «esportano» detenuti, che sono presenti nelle nostre celle, partendo dal presupposto che non è responsabilità italiana il fatto di essere l'estremo confine meridionale dell'Europa e Paese di transito per tantissimi soggetti che evidentemente non hanno buone intenzioni.

Ultima, ma non ultima, nel caso di impossibilità o incapacità di procedere alle prime due proposte, l'Europa potrebbe, nell'ambito dei programmi finanziari dei prossimi anni, prevedere una quota aggiuntiva di trasferimenti per gli Stati che patiscono il tema del sovraffollamento nelle proprie strutture detentive a causa della presenza di detenuti stranieri; programma finanziario che dovrebbe essere finalizzato all'edilizia carceraria finanziata con fondi europei. Di questo aspetto il Governo italiano si è occupato a Stoccolma nella riunione di insediamento del semestre svedese e in una serie di incontri bilaterali avuti a Parigi con il nuovo guardasigilli francese, Alliot-Marie, e con altri colleghi. Ringrazio anche il sottosegretario Caliendo per la collaborazione, dal momento che ha sostenuto questa tesi nel corso dell'ultimo Consiglio di giustizia e affari interni e in ulteriori incontri bilaterali. Ho avuto poi modo di incontrare il Presidente della Commissione LIBE, che sarà qui a breve, e di sostenere questa tesi anche con il vice presidente della Commissione europea Jacques Barrot, preposto a questo ramo di competenze per il periodo che ci separa dall'entrata in opera della nuova Commissione europea.

Il presupposto di tutto ciò è che in Italia vi sono questi detenuti stranieri, che hanno già fatto sostenere al nostro Paese due costi, il primo in termini di sicurezza perché hanno reso più insicure le nostre città, il secondo in termini di giusto processo assicurato dal nostro Stato democratico e liberale. Vorremmo che il terzo costo, cioè quello del sovraffollamento e del vitto e dell'alloggio, lo sostenessero i loro Paesi di origine.

Tenete anche conto, come valutazione di parametro circa il nostro sistema detentivo a paragone con altri sistemi, che spesso ciò che ostacola il trasferimento del detenuto straniero nel proprio Paese di origine è la necessità presupposta del consenso individuale, che non arriva perché il detenuto fa un parametro dei diritti di cui beneficia nelle strutture detentive italiane e di quelli di cui beneficia nelle strutture detentive del suo Paese di origine.

In riferimento a tutto ciò, si è particolarmente posta l'attenzione sull'aspetto normativo. In questi giorni stiamo partecipando ai negoziati di Bruxelles sulla definizione del testo finale del Programma di Stoccolma, nel quale inserire, come Italia, un unico emendamento che riguarda la cooperazione in materia di sicurezza interna e norme minime in materia di condizioni carcerarie e detentive. Questo per dire che consideriamo giusta questa battaglia, che non intendiamo farne un proclama e che vogliamo inserire questo tema nel Programma di Stoccolma.

Malgrado le difficoltà emergenti dal quadro finanziario europeo, sul quale occorre lavorare relativamente al pluriennale prossimo, stiamo perseguendo l'idea di un piano europeo sulle carceri relativamente al quale sono in stretto contatto anche con il Ministro degli esteri di questa materia. Dimenticavo di aver parlato anche con il ministro inglese Jack Straw. Riteniamo che stia emergendo un significativo grado di consenso su questa, come sulle altre materie.

Nel ringraziarvi per la vostra attenzione e per l'occasione che mi avete dato di esporre questa materia, solitamente troppo poco *glamour* per essere affrontata sia nei dibattiti televisivi sia spesso, purtroppo, nei luoghi istituzionali, ribadisco la mia volontà di cooperare con queste tre Commissioni e di informarvi relativamente ai progressi del Programma di Lisbona e di quest'ultimo aspetto che ho voluto trattare.

PRESIDENTE. Ringraziamo il ministro Alfano per le sue comunicazioni obiettivamente esaurienti e invito i colleghi a svolgere interventi concisi e sintetici.

CASSON *(PD)*. Signor Presidente, raccoglierò l'invito alla rapidità con una domanda specifica e una richiesta di approfondimento.

Per quanto riguarda l'insieme del Programma di Stoccolma abbiamo bisogno di ben considerare le osservazioni e le considerazioni del Ministro, quindi ci sarà tempo e spazio ulteriore per parlarne.

La domanda specifica che intendo porre riguarda i detenuti stranieri in Italia, che credo siano (sono stati forniti i dati delle carceri italiane) all'incirca il 30-33 per cento del totale. Per avere un'idea e fare una comparazione su questa situazione, vorrei sapere se il Ministero della giustizia è in possesso dei dati relativi ai detenuti stranieri negli altri Paesi europei.

Colgo l'occasione della presenza del Ministro della giustizia, che ringrazio per la cordialità e per la presenza in questa sede, per evidenziare un tema che ci trasciniamo in Commissione giustizia da oltre dieci mesi e che è quello delle risorse finanziarie, cui ha accennato sia pur sinteticamente e per aspetti limitati lo stesso Ministro. Da oltre dieci mesi stiamo cercando, in particolare con il sottosegretario Caliendo che è qui presente, di sapere cosa ci sia nel Fondo unico per la giustizia. Ogni volta che poniamo questa domanda però ci viene detto che ci verrà data una risposta dopo una o due settimane ma poi questo non avviene. Approfitto allora della presenza del Ministro per chiedergli cosa ci sia nel Fondo unico per la giustizia, come esso funzioni, se ci siano già disponibilità o se queste siano di là da venire oppure se si sia in attesa di qualcosa. Confido che la risposta, se non ci sarà data oggi, quantomeno ci sarà data la settimana prossima e non magari tra 10 o 15 mesi.

LI GOTTI *(IdV)*. Signor Presidente, ringrazio il ministro Alfano per le comunicazioni odierne. Speriamo che a breve possa trovare l'opportunità di fare una visita in Commissione giustizia dove da 10 mesi aspettiamo invano alcune sue comunicazioni su due temi caldi: le risorse finan-

ziarie e il problema delle carceri. Il presidente Berselli ci ha dato assicurazione di un suo impegno a venire in Commissione, quindi integreremo il nostro intervento in quella sede.

PRESIDENTE. Il Ministro è presente e può assumersi l'impegno in prima persona.

LI GOTTI *(IdV)*. Obiettivamente dover aspettare dieci mesi e leggere sui giornali l'evoluzione di alcuni problemi, senza che il Parlamento e la Commissione competente ne siano a conoscenza, è qualcosa di irrituale. Quindi attendiamo che il Ministro trovi il tempo per completare la trattazione degli argomenti che in questa sede ha solo accennato.

Detto questo, mi sembra che il discorso impostato a livello europeo sia quello di far capire che non è colpa dell'Italia se siamo il Sud dell'Europa e che rappresentiamo la frontiera meridionale dell'Europa subendo per primi l'impatto con la popolazione straniera del bacino del Mediterraneo. Penso che i dati che il signor Ministro ha posto alla base di questa sua impostazione con gli altri Paesi europei non siano del tutto esatti. Infatti, solo il 10 per cento del fenomeno migratorio verso il nostro Paese avviene attraverso le coste, mentre il 90 per cento degli ingressi irregolari o tramite visti turistici e altro riguarda principalmente le nostre frontiere del Nord Est. Probabilmente parlare di Sud del mondo è un po' improprio.

Signor Ministro, non ho capito un passaggio del suo intervento. Mi riferisco alla soluzione in base alla quale i costi della carcerazione debbono essere a carico del Paese d'origine. In proposito, mi pare lei abbia sottolineato che subiamo un doppio costo.

ALFANO, *ministro della giustizia*. Un triplo costo.

LI GOTTI *(IdV)*. Il costo in termini di sicurezza e quello del mantenimento di tali detenuti la cui soluzione – secondo quanto lei ha detto – sarebbe quella di porre tale costo a carico dei Paesi d'origine. Vorrei capire però se si sta parlando di stranieri o di cittadini comunitari. A mio avviso, si dovrebbe prima chiarire questo aspetto e poi capire di quale costo si parla, se di quello relativo alla misura cautelare o di quello riguardante l'espiazione della condanna. Ministro Alfano, in che modo è stata affrontata questa questione?

Un altro problema, cui il Ministro ha fatto riferimento, è che il nostro sistema presuppone il consenso di chi è stato condannato a una pena definitiva (non si parla quindi di misure cautelari) ad espiarla nel Paese di origine. Il Governo intende forse proporre una modifica di tale norma del nostro codice processuale volta a eliminare il consenso al trasferimento? Al riguardo, si tenga presente però che nell'ultimo anno solo 57 detenuti hanno accettato di espiare la condanna nel Paese d'origine.

Non ho capito cosa sia e cosa s'intenda per piano europeo delle carceri. Allo stato, il nostro problema attuale è che 45.000 sono i posti regolamentari nelle carceri, 63.000 è la massima capienza consentita e 65.000

sono gli attuali ospiti delle nostre carceri. Secondo i dati forniti, vi è una lievitazione di circa 800 persone ogni mese. Ministro Alfano, come si affronta questo problema e come lo si collega all'ampio capitolo, a me non chiaro, del piano europeo delle carceri?

GERMONTANI *(PdL).* Signor Ministro, tra i temi trattati nel nuovo documento con cui si apre il dibattito sul programma di ordine pubblico per i prossimi cinque anni, vi sono terrorismo, sicurezza informatica, criminalità organizzata e controllo delle frontiere. Per quanto riguarda la sicurezza informativa, l'Unione europea dovrà dotarsi di un sistema unico per la protezione dei dati personali che potrebbe includere una certificazione europea per la tecnologia, i prodotti e i servizi a tutela della *privacy*.

Vorrei soffermarmi sul tema del furto dell'identità, ossia la sottrazione dei dati personali dell'interessato, su cui so che lei è particolarmente sensibile. Si tratta di un fenomeno in crescita preoccupante che per le vittime comporta danni economici e psicologici. Nello scorso settembre, il Senato ha approvato all'unanimità un provvedimento che reca disposizioni di contrasto al furto di identità e in materia di prevenzione di frodi nel settore del credito al consumo. È ormai unanimemente condivisa la necessità di una maggiore collaborazione tra i gestori dei *social network* e le Forze dell'ordine per prevenire il furto di identità. È quindi importante inserire tra i criteri direttivi generali, per cui è possibile lo scambio di informazioni e *intelligence* fra le autorità degli Stati membri, anche i reati connessi al furto d'identità. Cosa è stato fatto finora in tal senso? Il furto di identità rappresenta una parte sostanziale del Programma di Stoccolma?

Una questione ulteriore riguarda i reati connessi alla tratta degli esseri umani. A tal proposito, la Commissione politiche dell'Unione europea qualche mese fa ha espresso un importante parere sulla proposta di decisione quadro concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime. C'è stato un ampio dibattito e tra le osservazioni espresse nel parere della Commissione è stato suggerito di valutare l'opportunità di inserire una o più previsioni riguardanti la punibilità dei reati relativi alla fabbricazione di documenti di viaggio o di identità falsi, a procurare o fornire tali documenti, a trattenere, sottrarre, alterare, danneggiare o distruggere il documento di viaggio e di identità di altra persona, quando simili condotte siano finalizzate alla realizzazione o all'agevolazione di reati di tratta. Le chiedo se c'è la volontà di creare un modello europeo unico affinché tali reati vengano perseguiti, rafforzando altresì la cooperazione tra le forze nazionali di polizia.

D'AMBROSIO *(PD).* Signor Presidente, vorrei in primo luogo ringraziare il Ministro per l'esposizione della sua relazione, poi desidero porgli una domanda. Tra i detenuti stranieri, quanti sono quelli che non hanno commesso altro reato o altra violazione del codice penale o di altre leggi penali, oltre alla violazione della legge Bossi-Fini che, come lei sa, punisce con un anno di reclusione chi non ottempera all'obbligo di allontanarsi o, se la violazione è reiterata, con la reclusione fino a quattro anni? Ri-

cordo che nella passata legislatura ci fu riferito che si trattava di un numero molto elevato, tanto più che tali stranieri passano per le carceri con grandissima velocità creando un ulteriore affaticamento di tutta la struttura carceraria.

Alla luce poi dei più recenti fatti di cronaca, ricordo che il nostro ordinamento prevede che i tossicodipendenti, quando siano condannati a pene inferiori ai quattro anni, possono essere affidati a servizi sociali presso comunità che abbiano un programma di recupero dalla tossicodipendenza. D'altra parte, le nostre carceri sono molto affollate, soprattutto di persone in carcerazione preventiva, e sappiamo tutti che i tossicodipendenti non commettono gravi reati e che molto difficilmente sono condannati a pene superiori ai quattro anni, o perché arrestati in flagranza per furto, e quindi in stato di detenzione, o perché sorpresi a spacciare piccole dosi di droga per procurarsi a loro volta la droga per uso personale.

Alla luce di tali elementi, anche in relazione alla recente morte del povero Stefano Cucchi, le chiedo, signor Ministro, se non ritiene opportuno che questi arrestati in flagranza piuttosto che essere condotti in carcere siano affidati a comunità terapeutiche. Un esperimento del genere era stato fatto a Milano con la cooperazione, tra l'altro, del sindaco, del presidente della Provincia e dello stesso presidente della Regione, attraverso l'istituzione di un ufficio medico all'interno del palazzo di giustizia, dove i tossicodipendenti arrestati in flagranza venivano sottoposti, previa accettazione, a un programma di recupero e quindi immediatamente affidati, per la carcerazione preventiva, a comunità terapeutiche, naturalmente scelte insieme ai rappresentanti del Comune o della Regione.

Ricordo che uno dei problemi grossi che avemmo a Milano fu quello di pagare tali comunità terapeutiche poiché i detenuti, scontata la carcerazione preventiva, affermavano di volere rimanere nella comunità terapeutica per terminare il programma. Fino a che erano detenuti infatti pagava il Ministero della giustizia, poi passarono a carico degli enti territoriali. Ebbene, ritengo che questa sia una soluzione anche in perfetta sintonia con il fatto che, alla fine dei conti, si cerca di recuperare queste persone dalla tossicodipendenza alla società e non di punirle e dargli solo una pena afflittiva. È chiaro poi che, come anche lei ha esposto, c'è difficoltà a reperire risorse per dare una condizione carceraria più degna di una società civile rispetto a quella attuale.

Per tanti anni ho avuto modo di visitare le carceri ed effettivamente non mi meraviglio affatto quando sento di suicidi e dell'impatto enorme, soprattutto per i giovani tossicodipendenti a volte psicolabili, che la carcerazione ha sulla loro personalità. Allora, se bisogna recuperare dei fondi, non ritiene, così come avviene in altri Stati, di escludere la misura della sospensione condizionale nel caso di reati puniti con pene pecuniarie? In Germania per esempio non si concede la sospensione condizionale della pena pecuniaria.

In Italia ci sono numerosissimi reati colposi per cui è prevista congiuntamente sia la pena detentiva sia quella pecuniaria e si dà la sospensione condizionale per tutte e due senza pensare che invece la mancata

sospensione della pena pecuniaria potrebbe costituire anche un deterrente che attualmente non c'è. Infatti, chi commette reati colposi, alla fine dei conti – si pensi soprattutto agli incidenti stradali – non paga niente perché c'è l'assicurazione che paga il risarcimento dei danni e non sconta niente perché, una volta ottenuta la sospensione, dopo cinque anni chiede la riabilitazione e la pena si estingue.

SANTINI *(PdL).* Presidente, il mio intervento si pone a cavallo tra giustizia e affari interni, dal momento che finora il tono delle domande si è concentrato sull'aspetto giustizia.

Signor Ministro, lei ha giustamente osservato che molte difficoltà incontrate nel settore della cooperazione giudiziaria derivano dal fatto che il Trattato di Maastricht indicava soprattutto una cooperazione di tipo intergovernativo. Il Trattato di Lisbona ci consentirebbe di avviare una cooperazione interparlamentare, ragion per cui anche altri aspetti non prettamente giudiziari potrebbero trovare accoglienza, pure nella diversità che rimane negli apparati giudiziari dei vari Paesi. Mi riferisco a quelle diversità che sono alla base della tiepida accoglienza che l'Europa ha riservato a importanti iniziative, anche molto reclamizzate, come Eurojust, il mandato di arresto europeo, il procuratore europeo, che hanno abortito in certi casi proprio per l'irrigidimento dei sistemi giudiziari, che non hanno accettato ingerenze. Lei ha detto di aver fatto un certo giro di incontri e di aver preso diversi contatti: è cambiato il clima? L'Europa è pronta per questo mutamento di atmosfera da Maastricht a Lisbona? Quella che ha chiamato area di cittadinanza comune può finalmente realizzarsi nel secondo dominio, che è quello dell'asilo, dell'immigrazione, del ricongiungimento familiare, dove, come lei sa, alcuni Paesi finora si sono arroccati sull'*opting out* e su forme di difesa dell'ordinamento nazionale? Secondo lei c'è questo clima?

DELLA MONICA *(PD).* Signor Ministro, vorrei chiederle soltanto una precisazione rispetto ai dati che ha fornito riguardo al sistema carcerario. Nel numero dei detenuti non italiani lei ha inserito anche i cittadini europei? In caso affermativo, che incidenza hanno come numero? Quanti sono in custodia cautelare? Quanti sono sottoposti a pena detentiva? Glielo chiedo dal momento che, ponendosi sostanzialmente un problema di cittadinanza europea e di eguaglianza, nel conto dei costi che facciamo forse dovremmo prendere in maggiore considerazione il fatto che i cittadini dell'Unione europea possano voler scontare la pena nel nostro Paese e che comunque i loro costi non sono scomputabili quanto alla possibilità di essere in Italia non solo in custodia cautelare, ma anche in espiazione pena.

MARITATI *(PD).* Colgo l'occasione della presenza del Ministro per porgergli una domanda che è un'esortazione rivolta anche alla mia Commissione, quindi al Presidente. Lei ha parlato giustamente di cooperazione giudiziaria a livello internazionale.

È da tempo che sappiamo – è inutile ricordarlo – della internazionalizzazione del crimine e quindi dell'incidenza sul piano europeo o comunque extranazionale di una commissione di numerosi crimini. La cooperazione giudiziaria è pertanto una *condicio sine qua non* per offrire una risposta repressiva giudiziaria efficiente. Uno degli strumenti più importanti è l'istituzione di squadre investigative comuni, secondo una direttiva europea del 2005; strumento che, durante il Governo Prodi, fu previsto in un disegno di legge approvato solo alla Camera. Abbiamo attivato immediatamente la procedura privilegiata, come lei sa, perché il disegno di legge di conversione venisse approvato anche in Senato.

Mi chiedo e vi chiedo cosa impedisca al Parlamento, in questo caso al nostro Senato, di varare una norma indispensabile ai fini di una risposta repressiva giudiziaria coordinata a livello europeo. È inutile raccontarci sempre della necessità della cooperazione giudiziaria se non diamo alla cooperazione giudiziaria gli strumenti indispensabili perché la stessa si attui. Faccio presente che abbiamo lunghissimi tempi morti ultimamente e non capisco perché non li riempiamo di provvedimenti come per esempio questo sulle squadre investigative comuni.

CECCANTI *(PD)*. Signor Presidente, avrei una domanda piuttosto attuale. Sono rimasto un po' sconcertato nel leggere poco fa la memoria predisposta dal Governo italiano per la presentazione del ricorso alla sentenza della Corte dei diritti dell'uomo sul caso dell'esposizione dei crocifissi nelle aule scolastiche, che ci ha visto soccombenti all'unanimità. Una delle argomentazioni chiave usate dal Governo (paragrafo 42 della sentenza) è la necessità di trovare un compromesso con i partiti di ispirazione cristiana che rappresentano una parte essenziale della popolazione. Se in una memoria si porta davanti alla Corte un argomento politico quale: quello secondo cui abbiamo in Parlamento dei partiti cui dobbiamo fare una concessione, non ci si deve stupire poi se si perde, peraltro all'unanimità. Comunque, a prescindere da quello che pensiamo sul caso particolare, sarei curioso di capire chi ha dato via libera nel Governo a un'argomentazione quasi suicida davanti alla Corte di Strasburgo e se il Governo pensa di scrivere un po' meglio questa memoria in occasione del ricorso.

BOSCETTO *(PdL)*. Signor Ministro, l'ultima volta che ebbi l'onore di rappresentare il Senato a Bruxelles l'argomento fu le identificazioni. Si era allora a discutere di iridologia, di quelle che erano le tecniche di accertamento identificatorie più avanzate. Sono stati fatti passi da gigante in materia e noi abbiamo licenziato l'archivio del DNA. Siccome l'identificazione è il presupposto di ogni politica contro il crimine e siccome le nazionalità coinvolte sono tante, esistono banche di DNA a livello europeo? C'è o è previsto in tempi brevi un interscambio di questo dato fondamentale? E ciò anche in collegamento con il discorso dei casellari.

Ancora ieri sembra che un giudice, alla quarta violazione da parte di una persona della legge sull'immigrazione, non abbia potuto ordinare la carcerazione perché non era pervenuto il certificato del casellario. A

che punto siamo a livello sia italiano che europeo riguardo a questo ulteriore fondamentale aspetto di identificazione ai fini dei processi?

Abbiamo conservato l'espulsione amministrativa e abbiamo introdotto l'espulsione attraverso il giudice di pace e anche altri giudici. Non voglio esprimere precisamente il mio pensiero sul fatto che ci siano queste diverse modalità di espulsione, che si vanno poi ad intersecare l'una con l'altra creando, mi pare, parecchia confusione; il problema però è che quando siamo pronti ad espellere dei delinquenti, non abbiamo i mezzi concreti per farlo. La Tunisia prende sette persone alla settimana. Non abbiamo gli aerei, non abbiamo il personale. Questo, detto tra noi, è un *vulnus* incredibile a un'eventuale lotta all'immigrazione, con il risultato che oggi abbiamo 4,5 milioni di stranieri con il permesso di soggiorno e altri 4,5 milioni di stranieri irregolari.

Se si entra nell'ordine di idee che prevale l'accoglienza e poi si vedrà, va bene. Ma se si vuole rimanere sulla linea della nostra coalizione che è quella di cercare di respingere il più possibile o di condurre fuori dal Paese gli immigrati clandestini o solo di creare una linea legislativa di tentata prevenzione all'ingresso per far capire che questo non è il Paese d'oro aperto a tutti, quali sono i dati per concretizzare queste espulsioni? Se è vero che le espulsioni sono così limitate e che tutto finisce per risolversi nel foglietto consegnato e buttato via, cosa intendiamo fare per provvedere a questa mancanza che non è particolarmente conosciuta dai cittadini ma che, ove lo fosse, creerebbe infiniti problemi di consenso sociale?

PRESIDENTE. Terminati gli interventi dei colleghi, do la parola al ministro Alfano per le risposte.

ALFANO, *ministro della giustizia*. Signor Presidente, farò esercizio di grande sintesi, sperando di esserne capace, per ragioni di tempo e anche per le dovute ragioni di cortesia al collega e amico Lopez Aguilar la cui audizione è imminente.

Al senatore Casson che mi chiede se esista una comparazione con gli altri Paesi europei, rispondo che essa esiste; sono le stesse istituzioni europee a fornirla in materia carceraria. Esiste una statistica completa che riguarda l'incidenza percentuale negli istituti di pena di ciascun Paese dei detenuti stranieri, la detenzione cautelare, i parametri di riferimento al sovraffollamento. Esiste una statistica di questo genere che non so citare a memoria, ma che vede l'Italia collocata tra i Paesi con la più alta incidenza di detenuti stranieri, che è superiore a quella da lei ricordata, con il 37-38 per cento. Alcuni Paesi precedono in classifica il nostro Paese, ma molti la seguono. Se può essere utile, gli Uffici di Presidenza di Commissione possono procurarla per i canali istituzionali oppure provvederò a farla avere io direttamente. Non mi pare esista una versione italiana ma ne esiste una abbastanza approfondita in lingua inglese.

Sul Fondo unico per la giustizia come Governo immaginiamo un riparto delle somme disponibili con l'inizio dell'anno nuovo. Come sapete, il meccanismo è complesso e non prevede la completa utilizzabilità delle

somme ivi giacenti. Siamo assolutamente soddisfatti di quanto incamerato in termini di liquidi, mentre i beni immobili hanno raggiunto una cifra assoluta.

Sono pronto a venire in Commissione e con ciò rispondo anche al senatore Li Gotti che sentiva la mia mancanza. Abbiamo lo stesso sentimento e siccome anch'io sento la mancanza della Commissione, quando il presidente Berselli mi convocherà, sarò lieto di venire ad illustrare in Parlamento la capienza attuale del Fondo unico per la giustizia e cogliere spunti di miglioramento nell'efficienza. Il sottoscritto è censurabile certamente come tutti gli uomini per vari profili, ma non per quello del rifuggire al Parlamento, non credo di poter sentire addosso questa come una mia responsabilità. Ricordo che il Governo continua a puntare su un aspetto concreto, che ha anche una sua sostanza etica, ossia che attraverso il Fondo unico per la giustizia i beni confiscati alla criminalità organizzata con un nesso di causalità diretta vengano utilizzati contro di loro attraverso il potenziamento delle strutture dei Ministeri dell'interno e della giustizia.

Sul piano politico generale posso dire che nel corso del Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica tenutosi il 15 agosto scorso è stato assunto l'impegno che, nella ripartizione di un terzo, un terzo e un terzo previsto dalla legge, in questa prima annualità del 2010 le somme saranno interamente distribuite ai Ministeri dell'interno e della giustizia. Questa è un decisione politica del Governo che avrà una sua trasposizione nell'ambito del DPCM.

Chiarisco, perché evidentemente mi ero spiegato male, l'aspetto del terzo costo relativo agli immigrati detenuti. Intendevo sostenere che almeno il vitto, l'alloggio e il mantenimento dovrebbe gravare sui loro Paesi di origine attraverso il rimpatrio.

Il piano delle carceri è sostanzialmente pronto. Non credo di fare una previsione azzardata affermando che, entro i prossimi due Consigli dei Ministri, vi sarà il varo del piano italiano delle carceri. Quello a cui alludo in sede europea è un piano che tenga conto di un sistema europeo delle carceri, che abbia come obiettivo *standard* omogenei e la soluzione di alcune problematiche come quelle di quei Paesi che soffrono il sovraffollamento dei propri istituti di pena derivante dalla presenza dei detenuti stranieri. Ciò vale a maggiore ragione in casi come quello italiano, dove la presenza dei detenuti italiani sarebbe assolutamente conforme alla capienza dei nostri istituti di pena, qualora ci fossero solo loro.

Ringrazio la senatrice Germontani per la sua domanda sul furto d'identità elettronica. Si tratta di un tema del programma. Nello scorso mese di marzo, nel mio incontro a Washington con Eric Holder, l'*Attorney general* del Presidente Obama, ci è stato richiesto dagli Stati Uniti, dove il fenomeno è molto più grave che in Europa, l'inserimento del tema del furto di identità elettronica nell'ambito dell'agenda del G8 giustizia e interni. Insieme al collega Maroni, siamo riusciti ad inserire tale questione nel documento finale del vertice, che è diventato tema di programma non solo del G8 ma anche in Europa.

Quanto alla collaborazione tra le forze di polizia nazionali, non abbiamo alcuna obiezione a procedere nell'ambito di un ragionamento generale. Riteniamo politicamente che dopo la tragedia delle Torri gemelle l'azione repressiva in ambito europeo si sia accentuata e occorre ricalibrare nella logica del bilanciamento dei diritti anche il diritto dell'imputato, occorre agire cioè sull'altra leva processuale. Ciò non toglie che si tratta di un tema sul quale non abbiamo timidezze e siamo pronti ad affrontarlo.

MARITATI *(PD).* Signor Ministro, le squadre investigative comuni sono uno strumento indispensabile.

ALFANO, *ministro della giustizia*. Occorre procedere e lo faremo, non abbiamo nessuna obiezione né di principio né di metodo ed è senz'altro un argomento presente nella nostra agenda.

La percentuale di coloro che hanno commesso reati diversi dalla violazione della cosiddetta legge Bossi-Fini è senz'altro alta. Proprio in questi giorni ho affidato alla direzione statistica del Ministero della giustizia uno studio mirato ad avere dati precisi sulla composizione per reato della popolazione dei detenuti in Italia; ciò mi consentirà di darle un risultato percentualmente certo. Avendo girato numerosissimi carceri, in oltre un anno di esperienza al Governo, posso assicurare che la presenza dei detenuti stranieri in Italia non è motivata solo da violazioni della legge Bossi-Fini; ritengo che quest'ultima sia una minoranza.

Senatore D'Ambrosio, lei ha svolto un ragionamento che implicherebbe una riflessione assai complessa sulla cosiddetta legge Gozzini e su argomenti connessi. Anche per ragioni di tempo, non sono in grado di rispondere a tutte le questioni da lei sollevate. Valuti il presidente della Commissione giustizia come gestire una mia eventuale riflessione informativa in tale sede, se nell'ambito di un ragionamento che deve riguardare in generale la materia della giustizia oppure alcuni temi specifici. L'importante è costruirla bene talché si arrivi preparati e non si facciano audizioni superficiali.

Il senatore Santini mi ha posto una domanda che tocca profondamente il merito del tema che ho svolto nella mia introduzione, quindi lo ringrazio particolarmente. Colgo nelle sue parole il tema di fondo, che è anche un auspicio, ossia il progressivo abbandono dell'*opting out* da parte dei Paesi come linea di confine da oltrepassare per giungere all'Europa di Lisbona, lasciandoci alle spalle quella di Maastricht con la sua filosofia intergovernativa. Certamente il cammino da compiere è di natura culturale e anche giuridica.

La questione di fondo, che rappresenta la premessa dell'intervento che ho svolto, è che le due «M» che hanno fondato l'Europa non sono più sufficienti: mercato e moneta non hanno fatto un popolo europeo. Il popolo europeo sarà fatto dall'Europa dei diritti e dalla sfida che occorrerà raccogliere per trasformare l'ex terzo pilastro in una grande area di libertà e giustizia in Europa. Non si potrà raggiungere questo obiettivo se non si lavorerà sui diritti, perché attraverso di essi il sentimento di una cittadi-

nanza europea potrà crescere nei cittadini europei e non si verificherà più, come è accaduto, che un Parlamento ratifichi agevolmente il Trattato di Lisbona e che la ratifica gli elettori sia molto più difficile. Ciò è accaduto perché è mancato evidentemente un sentimento della cittadinanza europea.

Rispondo anche alle domande sul numero di cittadini europei in carcere e su quello di coloro che sono in attesa di giudizio. Per quest'ultimo dato la percentuale è molto alta, mi riservo comunque di fornire il dato percentuale preciso in occasione della mia audizione in Commissione. I cittadini comunitari in carcere sono, rispetto ai 24.000 detenuti stranieri, una minoranza ma rappresentano una quota ugualmente importante.

Quando si ragiona in termini di presenza dei detenuti, occorre mettersi nei panni del Ministro. Sappiate che 400 detenuti equivalgono a un carcere di media grandezza che costa parecchie decine di milioni di euro; per ogni 400 detenuti stranieri, si pone la necessità di immaginare la costruzione di un nuovo carcere. Qualora, su 24.000 detenuti, vi fossero 4.000 o 5.000 cittadini europei, occorrerebbero circa 10-12 carceri. È questa l'unità che consente di valutare l'incidenza e l'impatto rispetto alle esigenze di edificazione che si porranno in concreto.

Riguardo alle misure alternative, come ho detto al senatore D'Ambrosio, avremo modo di parlarne.

Senatore Boschetto, in vari consigli GAI si è parlato del tema dell'archivio del DNA, che deve conciliare le esigenze dell'efficienza e dell'efficacia delle indagini con quelle della riservatezza; *idem* dicasi per il casellario. Il tema del casellario, che si abbina all'*e-justice* e al portale della giustizia europea, che è uno dei programmi della Presidenza svedese, diventa un tema assolutamente centrale, già affrontato in sede europea, sul quale si continuerà a discutere per arrivare a una conclusione, e non perché siamo ancora ai principi generali.

Senatore Ceccanti, non conosco la memoria che è stata presentata, la apprendo adesso. Le esprimerò ad ogni modo un giudizio personale, che lei non ha voluto dare. Circa la questione dei crocifissi che offenderebbero la sensibilità dei non cristiani, se lei è sconcertato per le motivazioni della memoria, io sono invece sconcertato per questa decisione. Affermo ciò da membro di istituzioni laiche del nostro Paese, che però devono tenere conto di una sensibilità che, secondo noi, non coincide affatto con la decisione dell'organismo che si è pronunciato.

Credo di avere risposto a quasi tutti i quesiti. Risponderò invece alle domande rimanenti nella prossima audizione in Commissione. Desidero ringraziarvi ancora per l'occasione che mi avete dato.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il ministro Alfano per la disponibilità e dichiaro conclusa le comunicazioni del Ministro.

Audizione del presidente della Commissione libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo Juan Fernando López Aguilar sul prossimo programma europeo in materia di giustizia e affari interni (cosiddetto «Programma di Stoccolma»)

PRESIDENTE. Procediamo ora all'audizione, ai sensi dell'articolo 144-*quater*, comma 1, del Regolamento, del presidente della Commissione libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo Juan Fernando López Aguilar sul prossimo programma europeo in materia di giustizia e affari interni (cosiddetto «Programma di Stoccolma»).

Porgo il benvenuto al presidente Juan Fernando López Aguilar e gli cedo immediatamente la parola affinché illustri la sua relazione.

LÓPEZ AGUILAR. Presidenti, onorevoli senatrici, onorevoli senatori, sono estremamente onorato di essere qui e poter scambiare opinioni con i rappresentanti del Senato italiano. Farò del mio meglio per contribuire a un dialogo costruttivo sulla definizione del Programma cosiddetto di Stoccolma. Come le senatrici e i senatori sanno, tale programma concerne l'attuazione e l'aggiornamento del capitolo europeo riguardante il cosiddetto spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Bisogna innanzitutto inquadrare la comprensione di questo oggetto politico emergente, vale a dire il cosiddetto spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Il ministro Alfano ha detto che l'Unione europea non può consistere soltanto nella costruzione di un mercato unito o integrato nei suoi diversi fattori componenti. Ciò significa che l'Unione non può fondarsi soltanto su mercato e moneta ma ha bisogno della cittadinanza. L'idea di cittadinanza ha richiesto un certo tempo per emergere con forza nella costruzione europea. Nella letteratura della costruzione europea il concetto di cittadinanza si è esplicitato per la prima nel 1992 nel Trattato di Maastricht, che è in un certo il corollario di quasi 40 anni di successo della costruzione europea nel realizzare un mercato unito per la libera circolazione di capitali, di servizi, di stabilimenti, di mercanzie ma anche di persone, lavoratori, imprenditori, persone d'azienda, di attività economica e produttiva, finalmente cittadini. Il Trattato di Maastricht ha coniugato per la prima volta l'oggetto del diritto comunitario, l'*acquis communautaire*, il cosiddetto primo pilastro, con altri due pilastri complementari della costruzione europea, uno riguardante la sicurezza, la difesa e la politica estera, l'altro concernente la giustizia e gli affari interni. Su quest'ultimo pilastro si è cominciato a costruire uno spazio comune di garanzie per i diritti del cittadino, della cittadinanza e per la cooperazione di polizia e giudiziaria nella costruzione di uno spazio di libertà e sicurezza a parti uguali.

Dopo il Trattato di Maastricht, nel 1997 è intervenuto il Trattato di Amsterdam che ha stabilito e ulteriormente consolidato questo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Durante il periodo di vigenza di tale Trattato si è tenuto il Consiglio europeo a Tampere sotto la Presidenza finlandese, che ha delineato il cosiddetto Programma di Tampere. Per la prima volta

si è avuto un programma quinquennale (1999 – 2004) per lo sviluppo di uno spazio unico di libertà, sicurezza e giustizia all'interno dell'Unione europea.

Nel 2004 ha avuto inizio il secondo programma quinquennale, sotto il Trattato di Nizza che è ancora in vigore. Il secondo programma quinquennale terminerà nell'autunno di quest'anno e andrà rinnovato con un rilancio dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che avverrà entro coordinate profondamente rinnovate.

Dopo dieci anni di dibattito sull'architettura istituzionale europea finalmente sembra più credibile e verosimile che mai l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Sopravvivendo alla mai nata Costituzione europea del 2004, il Trattato di Lisbona si propone un riassetto complessivo del diritto comunitario e soprattutto della dimensione politica europea e dell'ambizione costituzionale per l'Europa. In particolare, tale Trattato si propone il riassetto di tre elementi compositivi per arrivare a una grande espressione della dimensione politica costituzionale dell'Europa. Il primo elemento è il riassunto del diritto comunitario primario; il secondo è un trattato per il funzionamento dell'Unione europea; il terzo, ma non meno importante, è la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, finalmente parte integrante dell'assetto europeo.

Il Trattato di Lisbona significa allo stesso tempo un rafforzamento senza precedenti del Parlamento europeo, qualificato come il grande vincitore del dibattito istituzionale che ha avuto luogo nel corso degli ultimi dieci anni. Ciò almeno per due ordini di ragioni.

In primo luogo, il superamento del dibattito tra il primo e il terzo pilastro si esprime con chiarezza nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Non ci saranno più gli strumenti comunitari (direttive, Regolamenti e, strumento del terzo pilastro, decisioni quadro) ma ci sarà la legislazione europea. Naturalmente per l'espletamento completo di questo progetto ambizioso ci vorrà del tempo e un periodo di transizione. Comunque, l'obiettivo è questo.

In secondo luogo, il Parlamento europeo sarà finalmente legislatore comunitario in dialogo permanente con i Parlamenti nazionali, qualunque ne sia la forma, che esprimono la sovranità popolare entro gli ordinamenti degli Stati membri, ivi compreso naturalmente il Parlamento bicamerale italiano. Ciò significa uno sforzo esplicito di cooperazione, di dialogo, di lavoro congiunto tra il Parlamento europeo e ciascun Parlamento nazionale per l'espletamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i prossimi cinque anni.

Il Programma di Stoccolma ha ricevuto questo nome perché è stato promosso sotto la Presidenza svedese, che ha fissato un calendario per la sua adozione e per il suo perfezionamento.

Il dialogo nel Parlamento europeo. Nel Parlamento europeo si è svolto il lavoro congiunto di tre Commissioni: la Commissione giuridica (JURI), con Luigi Berlinguer, vostro onorevole collega, come relatore; la Commissione affari costituzionali (AFCO), con l'onorevole Carlo Casini, anche egli vostro collega europarlamentare, come presidente e rela-

tore della Commissione; la Commissione libertà civili, giustizia e affari interni (LIBE), che rappresento qui questo pomeriggio davanti a voi senatori e senatrici.

Come relatore e presidente di questa Commissione ho lavorato con Luigi Berlinguer e con Carlo Casini per comporre una relazione congiunta che in questo momento è in fase di emendamento e deve essere ancora discussa il prossimo 12 novembre in una seduta comune che non sarà la prima. Il 16 e il 17 novembre poi si terrà al Parlamento europeo una seduta congiunta con le rappresentanze dei Parlamenti nazionali. Faremo in tempo per essere di utilità nel nostro contributo alla definizione del Programma di Stoccolma che verrà adottato dal Consiglio europeo, che il 10 dicembre metterà il punto finale alla Presidenza svedese.

Ecco il nostro oggetto politico al cui contenuto farò qualche breve cenno. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia è uno spazio di civiltà giuridica, di cittadinanza, che ha certamente a che vedere con i diritti della persona, con la cultura che condividiamo e che ci distingue, con il rispetto della dignità della persona, con la rimozione delle discriminazioni, con l'affermazione delle garanzie sui diritti della persona ma anche con la sicurezza.

Questo spazio ci obbliga a fare del nostro meglio per coniugare armonicamente il mandato a provvedere alla garanzia dei diritti, alle libertà della persona e alla garanzia della sicurezza cui hanno diritto i nostri cittadini nei confronti delle sfide del mondo che abbiamo davanti, un mondo globalizzato in trasformazione profonda. Questo ci ha obbligato a lavorare insieme su una serie di problematiche: la gestione comune della frontiera estera dell'Unione europea; l'immigrazione, l'asilo, i rifugiati e tutto il complesso di agenzie stabilite per affrontare questi problemi e queste sfide (Europol, Eurojust, Frontex); l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo politico, che è stato qualificato come priorità dalla Presidenza nel rispetto del Patto europeo sull'immigrazione e sull'asilo predisposto sotto Presidenza francese nel 2008.

Accanto al precedente mandato, c'è il mandato di cooperazione giuridica e giudiziaria nel piano civile riguardante la promozione di una cultura giuridica comune che agevoli e favorisca il traffico giuridico privato e la sicurezza, la certezza del diritto nei rapporti aziendali imprenditoriali economici e produttivi che tocca anche alcuni aspetti afferenti al diritto civile, ivi compreso il diritto di famiglia. Un secondo versante del mandato di cooperazione giuridica e giudiziaria è quello che versa sul diritto penale e di procedura penale per far fronte insieme alle sfide della criminalità del nostro tempo, che più che mai è organizzata e transnazionale in tutte le sue espressioni (traffici illeciti di esseri umani, di droghe e di armi, polizia dei redditi e dei profitti degli affari illeciti e della corruzione che questi generano, criminalità organizzata contro le persone e la proprietà, terrorismo). In tutti questi versanti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia si sono fatti progressi attraverso le difficoltà imposte dall'eterogeneità delle differenze e delle distanze esistenti tra i nostri ordinamenti. Questo è un fatto.

È un fatto però anche che l'avvenire ci impone obiettivi comuni e che dobbiamo fare del nostro meglio per costruire insieme uno spazio di libertà e sicurezza attraverso tre assi complementari.

Il primo asse sarebbe quello della convergenza o dell'armonizzazione del nostro diritto sostantivo che non deve essere realizzata mai attraverso lo scioglimento dei nostri ordinamenti nazionali e delle competenze distintive dei nostri Parlamenti nazionali e dello Stato nazione in questo operato progressivo della costruzione sovranazionale dell'Europa, ma mediante l'avvicinamento progressivo mettendo in luce gli obiettivi comuni.

Il secondo asse sarebbe quello del rafforzamento della fiducia reciproca e della mutua solidarietà tra gli Stati membri e gli operatori dei nostri ordinamenti giuridici, ivi compresi gli operatori giudiziari, cioè i giudici e i pubblici ministeri, che sono lì e rimangono come istituzione distintiva dei nostri Stati di diritto.

Il terzo asse sarebbe costituito dalla cooperazione attiva attraverso un insieme di tecniche che si perfezionano superando le difficoltà esistenti, che pure non sono mancate lungo il tragitto percorso negli ultimi dieci anni, dal Programma di Tampere (1999-2004) al Programma dell'Aja (2004-2009).

La sfida consiste non solo nel delineare il Programma di Stoccolma in termini di obiettivi da raggiungere nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nei prossimi cinque anni, ma anche nel realizzare sotto le coordinate profondamente trasformate e imposte dal Trattato di Lisbona: il superamento della regola dell'unanimità in favore della maggioranza qualificata; il superamento della coesistenza tra il primo e il terzo pilastro attraverso una legislazione europea che coinvolga il Parlamento europeo da un lato e i Parlamenti nazionali dall'altro; complementariamente, il rafforzamento del principio di sussidiarietà e proporzionalità delineando progressivamente il compito del Parlamento europeo come legislatore europeo e comunitario nelle diverse materie rispetto allo spazio che attiene ai Parlamenti nazionali.

Come sapete, esiste una procedura d'allarme e un freno d'emergenza per proteggere la rivendicazione legittima dello spazio dei Parlamenti nazionali per quanto riguarda in particolare aspetti ritenuti essenziali del diritto penale e della procedura penale storicamente radicati e persino vincolati allo stesso concetto di sovranità. Insisto nel sottolineare che lo Stato nazionale rimane un punto fermo e non verrà cancellato da un passo in avanti che dobbiamo fare tutti insieme, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Farò qualche riferimento in dettaglio per finalizzare alcuni degli aspetti che vi ho proposto e anticipato. Uno degli aspetti che mi sembra importante ricordare dal punto di vista dell'Europa dei diritti è il mandato, contenuto nel Trattato di Lisbona, di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo firmata il 4 novembre 1950. Tale Convenzione, come sapete, ha dato luogo a un sistema specifico di protezioni e garanzie che arricchiscono i diritti che le nostre Costituzioni nazionali dichiarano e attivano per i cittadini di ciascuno degli Stati mem-

bri dell'Unione europea. Non sarà facile armonizzare e articolare la coesistenza di questo nuovo dialogo intergiurisdizionale fra la Corte di Strasburgo e la Corte europea di Lussemburgo, le Corti costituzionali che garantiscono i diritti contenuti nelle nostre Costituzioni nazionali, e i giudici che, nel loro lavoro quotidiano, implementano le garanzie del nostro ordine giuridico di convivenza. Non sarà facile ma questo è l'orizzonte.

La Presidenza spagnola si è impegnata a fare dell'adesione dell'Unione europea alla Carta europea dei diritti dell'uomo una priorità politica. Il messaggio è rafforzare il bisogno di armonizzare la libertà con il valore della sicurezza in un mondo aperto e più minacciato che mai da fenomeni che da lungo tempo sfuggono alle possibilità di risposta degli Stati membri dell'Unione europea. Nessuno può fare da sé per far fronte ad alcune di queste sfide. Il fenomeno di migrazione è sicuramente un esempio molto eloquente. Il principio di solidarietà, molto rafforzato dal Trattato di Lisbona, si deve esprimere come una risposta comune davanti al fenomeno migratorio, alla gestione della frontiera estera e alla capacità anche dal punto di vista finanziario e di bilancio delle istituzioni comunitarie di provvedere alla risposta.

Nella Commissione LIBE, che oggi rappresento presso il Senato italiano, è stato deciso un contributo al bilancio europeo per il prossimo 2010, cercando di rafforzare la capacità finanziaria dell'Agenzia europea delle frontiere estere (Frontex): 5 milioni di euro in più per rendere possibile una risposta comune e finanziare voli di rimpatrio con un operato congiunto. L'obiettivo è superare lo stadio che abbiamo vissuto finora, nel quale ciascuno degli Stati membri – soprattutto quelli che si trovano sul Mediterraneo davanti alla cornice nordafricana – agisce affidandosi alle proprie capacità e risorse. Occorre organizzare un mandato comunitario di solidarietà complessiva e articolare una risposta congiunta. Questa è l'unica via per rispondere a tali fenomeni. Lo stesso vale per tutte le forme di criminalità organizzata, economica e violenta di segno mafioso e terroristico, che purtroppo noi, italiani e spagnoli, ben conosciamo. Bisogna elaborare una risposta congiunta e solidale a partire dalla consapevolezza che si tratta di situazioni che toccano tutti.

Vorrei altresì accennare alla necessità di compiere dei progressi nella cooperazione giudiziaria civile, perché anche questa è una dimostrazione di quanto sia rilevante, al fine di agevolare e promuovere il traffico economico sulla base di regole di sicurezza giuridica, la costruzione di un'Europa del diritto, della libertà, della sicurezza e della giustizia, così come rappresentò un grande progresso l'articolazione del cosiddetto mandato europeo d'arresto, ossia la convalida automatica di un provvedimento giudiziario nel perseguimento di un crimine transnazionale. Il superamento dell'*exequatur* nell'ambito civile può rappresentare un passo gigantesco.

Allo stesso tempo sottolineo l'importanza di superare le limitazioni ai controlli bancari per armonizzare le nostre capacità e tradurre in termini pratici l'importanza della mutua fiducia e della volontà di cooperazione al di là delle frontiere e su scala europea.

Vorrei fare infine un commento sull'importanza che ha entro questo schema la cooperazione continua, viva, attiva e disponibile tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali per tradurre, in termini che siano agibili e abbiano un significato preciso per i nostri cittadini, i prossimi cinque anni di costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A parer mio, è abbastanza chiaro che è dalla costruzione europea che si può vedere se l'Europa importa e ha un significato rilevante nella vita dei nostri cittadini. Attraverso la convergenza e l'approccio progressivo dei nostri ordinamenti nazionali nell'ambito civile e penale, attraverso il mutuo rispetto solidale e la fiducia reciproca, attraverso la volontà attiva di cooperazione nel rispetto dei diritti della persona e nel procurare la sicurezza ai nostri cittadini, si può facilmente percepire che l'Europa ha un significato reale nel miglioramento della vita quotidiana dei suoi cittadini. Questo però non sarà realizzabile in tempi rapidi, si dovrà senz'altro fare un percorso insieme con la cooperazione continuata tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo. Da questo punto di vista sottolineo l'importanza che il Parlamento europeo, che verrà più che mai rafforzato con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, e i Parlamenti nazionali facciano del loro meglio per contribuire al superamento di tutte le barriere, ubbidienti alla distanza e alla storia che spesso mettono in difficoltà la capacità delle istituzioni di essere all'altezza delle sfide del presente e dell'immediato avvenire.

SANTINI *(PdL)*. Come ex vice Presidente della Commissione LIBE sono molto entusiasta di questa sua relazione, che ci dice ufficialmente che il Trattato di Lisbona è finalmente entrato in vigore e che l'Europa ha voltato pagina. Ho incontrato prima il dottor De Capitani – che da moltissimi anni è la sentinella italiana alla Commissione LIBE – con il quale nel 1994 ho iniziato a sognare il raggiungimento di questo obiettivo.

Presidente López Aguilar, ora che questo obiettivo si è realizzato, ritiene davvero fattibile un processo legislativo misto, che veda cioè l'operato del legislatore comunitario e di quello nazionale o si rischia di ingolfare questo processo, vista la complessità delle procedure previste? Cambieranno anche i metodi? Sappiamo che al Parlamento europeo la procedura è piuttosto complessa e molto più lunga di quella che prevista da noi: una fase ascendente e discendente a livello dei Parlamenti nazionali rischia di appesantire il processo legislativo?

LI GOTTI *(IdV)*. Presidente López Aguilar, dal Ministro della giustizia italiana abbiamo recepito – e lei ha confermato questa indicazione – che moneta e mercato non hanno risolto il problema dell'unità europea, anche se poi il mercato e la moneta hanno dialogato benissimo a livello europeo; comunque, sul problema degli interessi l'Europa riesce a dialogare molto di più. Mi pare invece che sia lei sia il ministro Alfano abbiate indicato come strada obbligata per pervenire a un concetto condiviso di cittadinanza europea la creazione di uno spazio comune dei diritti. Lei però ha posto l'accento sul principio fermo del non superamento degli or-

dinamenti nazionali. Ebbene, mi sembra che la strada diventi molto in salita perché in questo modo ognuno diventa geloso del proprio sistema per cultura e per tradizione.

Non sono riuscito a cogliere nella sua esposizione come si riesce a costruire l'obiettivo di un ordinamento comune senza intervenire sugli ordinamenti nazionali. La mia domanda non vuole essere provocatoria, anzi mi auguro che la sua risposta sia sincera.

Quando ero all'università sentivo – ed ero orgoglioso di questi discorsi – che l'Europa ci invidiava il codice Rocco, per il nostro monumento del processo e del diritto penale sostanziale. Sebbene quel codice non sia stato cambiato, si è continuato a dire che il mondo e l'Europa guardavano all'Italia perché culla del diritto, della produzione normativa e legislativa, recepita o guardata da altri Paesi. Sinceramente le chiedo: oggi, dall'osservatorio di Presidente della Commissione delle libertà civili, giustizia e affari interni, il nostro Paese è visto come modello in qualche ambito o stiamo incontrando qualche difficoltà rispetto a quello che pensavamo di essere 30 anni fa, ovvero un modello? Ce lo dica con sincerità. Gli altri Paesi europei cosa pensano del nostro Paese in materia di libertà civili, giustizia e affari interni? C'è qualcosa che l'Europa ci invidia?

PRESIDENTE. Sembra che lei si sia dato già la risposta da solo. Bisogna vedere se è condivisa anche dal Presidente.

MARINARO *(PD)*. Signor Presidente, spero che vi siano altre occasioni come questa.

Penso che il presidente López Aguilar ci abbia dato alcune indicazioni. Se ho ben capito, e vorrei essere confortata in questa interpretazione, lo spazio di libertà e giustizia è continuamente *in progress*, anche perché diversi sono i sistemi e i modelli da tenere presenti e da mettere insieme. In questo leggo anche un aspetto essenziale per il continuo processo di integrazione dell'Europa. Accanto alla moneta e al mercato unico si deve pensare anche a un rafforzamento dell'identità europea attraverso lo spazio di libertà, giustizia e sicurezza, che poi è quello che immediatamente ha a che fare con i cittadini.

Per quanto riguarda la cittadinanza, che è il nucleo essenziale di uno spazio di libertà, giustizia e sicurezza, come pensate di affrontare la questione, da lei giustamente sollevata, dell'immigrazione, che non ha a che fare solo con fenomeni nuovi, ma anche con fenomeni ormai sedimentati nel nostro Paese? Si pensa solo agli effetti che il fenomeno produce oggi, o c'è anche la necessità di rafforzare il processo di integrazione? Come si pone il concetto di cittadinanza di fronte al fenomeno migratorio? È inclusivo o esclusivo?

Durante la prima parte di questa seduta abbiamo audito il ministro della giustizia, onorevole Alfano, che, in vista del Programma di Copenaghen, ha citato gli impegni e le priorità del Governo italiano in materia carceraria. Si è riferito anche di un incontro con lei. Come valutate la proposta del Governo italiano? In che misura può trovare uno spazio di rea-

lizzazione sia nel coinvolgimento degli altri Paesi, sia negli aspetti dell'uguaglianza del diritto e della giustizia, sia negli aspetti dei relativi interventi finanziari?

PRESIDENTE. Do la parola al presidente López Aguilar per la replica.

LÓPEZ AGUILAR. Signor Presidente, voglio anzitutto ringraziare per le domande che mi sono state poste e chiarire da subito che questo mio secondo intervento in alcun modo deve essere interpretato come una reazione o un punto di vista negativo nei confronti di quello che ho sentito finora nelle domande, essendo la natura del mio intervento istituzionale. Vengo come Presidente dalla Commissione LIBE del Parlamento europeo e sono estremamente onorato di condividere una seduta di lavoro con i membri del Senato italiano, uno dei grandi Paesi fondatori dell'Unione europea. Noi spagnoli vi siamo giunti trent'anni dopo, come siamo giunti trent'anni dopo l'Italia anche alla democrazia, visto che la nostra Costituzione è esattamente trent'anni più giovane di quella italiana.

Ripeto, mi sento onorato di ascoltare e di prendere nota delle domande, degli interessi e dei punti di vista, dei quali approfitto per arricchire e completare la visione del lavoro congiunto che dobbiamo ancora portare avanti. La procedura infatti non è finita né è definito ciò che darà questo periodo quinquennale che abbiamo battezzato come Programma di Stoccolma, di cui oggi stiamo discutendo.

In secondo luogo, vorrei fare qualche cenno sugli aspetti che mi sono stati sottoposti, ma vi prego di avere conto che non è, come ho già anticipato, una reazione a quanto da voi detto, ma un commento aggiuntivo dal punto di vista istituzionale.

Mi è stata posta una domanda molto esplicita su come sia vista l'Italia dall'insieme dell'Europa e se ci sia qualcosa che l'Europa invidia all'Italia. Credo che la parola giusta per questa Italia fondatrice dell'Unione europea, per questo Paese che è sempre stato ritenuto come uno dei grandi Paesi dell'Unione europea, sia «rispetto». L'Italia è la frontiera estera dell'Unione europea nel Mediterraneo. È un Paese molto desiderato da tanti visitatori dall'estero e da tanti immigrati e stranieri alla ricerca di asilo e di rifugio. Questo risponde eloquentemente alla domanda. L'Italia continua ad essere un punto di riferimento, continua ad essere una delle espressioni della società in grado di combinare sempre permanenza, dibattito, controversia e anche cambiamento istituzionale nella continuità di certe strutture. È un riferimento legato ai grandi nomi che hanno contribuito alla costruzione europea lungo tutto questo periodo.

Alcuni dei problemi più presenti nel dibattito istituzionale italiano sono comuni ad altri Stati nazione europei e sfuggono da tempo alla loro capacità di risposta; in realtà, essi hanno bisogno di una soluzione europea, che è ancora da elaborare. Un esempio è offerto dalla questione della gestione della frontiera estera. Italia, Malta, Francia, Spagna e Grecia hanno molto sofferto di quella trasformazione acuta che ha preso il nome

di globalizzazione, perché tali Paesi sono stati posti sotto pressione e si sono appellati all'Europa. Tutte le risposte avviate negli ultimi anni sono però ancora insufficienti, per cui vanno perfezionate e rafforzate.

Abbiamo bisogno, soprattutto, di un forte processo di comprensione e cooperazione reciproca, con la contemporanea riaffermazione di valori irrinunciabili, che non si possono trascurare. Dobbiamo dialogare tra di noi, nel rispetto delle diverse situazioni politiche nazionali. Alcune coordinate sono mutate; il dibattito democratico determina la politica nazionale, che viene inquadrata dalla maggioranza o dal rapporto tra maggioranza e minoranza in ciascuna delle singole situazioni. Vi sono Governi di diverso segno, con distinte priorità e indirizzi, ma il dialogo, pur faticoso, è opportuno e necessario, senza tradire i valori su cui si fonda la costruzione europea.

Una simile esigenza si pone in modo particolare nella gestione dell'immigrazione e in tutte le sue dimensioni, perché si tratta di una questione di integrazione delle diversità e di riaffermazione della regola del diritto. L'integrazione delle diversità in Europa è possibile e positiva, ma non attraverso la violazione del diritto. Per questo motivo, ogni passo in avanti compiuto negli ultimi anni è stato estremamente difficoltoso. So che esistono differenze di sensibilità e di comprensione delle manifestazioni di tale fenomeno, ma la sola risposta che possiamo costruire nell'immediato avvenire deve essere congiunta, superando quello stadio durante il quale ciascuno ha fatto da sé con risposte contraddittorie, sovente negatorie dei valori che caratterizzano e onorano la storia della costruzione europea.

La strada da seguire è il superamento delle contraddizioni, raggiungendo insieme il traguardo. Non nascondo che in tal modo il dialogo interno istituzionale fra Corti costituzionali e Parlamenti diventerà più complicato, d'altra parte già esistono diversità nel modo di interpretare il diritto europeo: tra la giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo e le Corti costituzionali o fra i giudici di ciascuno Stato membro rispetto alle modalità con cui si avvalgono degli strumenti europei. Questo complessità è il prezzo da pagare per aprire la porta del futuro. La procedura legislativa è diventata più complicata in Italia e in Spagna, ad esempio.

Sono stato membro del Parlamento spagnolo per anni ed è un fatto che la maggior parte del carico di lavoro dei Parlamenti nazionali ha origine nel diritto europeo. L'adempimento di obiettivi europei occupa molta parte dell'attività dei Parlamenti nazionali, anche se i membri dei Parlamenti nazionali – per non parlare dei cittadini – non ne hanno un'adeguata conoscenza. La legislazione europea ha sicuramente complicato l'attività parlamentare; tantissime procedure testimoniano tale complessità, anche le sanzioni in caso di mancato adempimento degli obblighi comunitari. Alcuni Paesi sono all'avanguardia nell'attuazione della legislazione europea, altri sono rimasti più indietro, ma nel complesso stiamo lavorando e facciamo dei progressi.

Uno dei punti più forti del programma di Stoccolma è il mandato di valutazione continua del lavoro compiuto e di quello che resta da fare. L'intenzione di tale processo di *assessment* non è tanto quello di esprimere un voto più o meno alto nei confronti di ciascun Paese membro, ma soprattutto di

tenere conto della velocità di crociera dello sforzo che dobbiamo continuare a compiere per conseguire insieme gli obiettivi comunitari.

Per quanto riguarda l'importanza dell'immigrazione e della politica di inclusione, vorrei sottolineare che uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia esige la rimozione di tutte le forme di discriminazione contro la libera circolazione delle persone. Quest'ultima non può essere illimitata, perché il diritto nazionale rimane in vigore e si traduce in molti aspetti capillari riguardanti la regolazione del mondo del lavoro e delle attività economiche e imprenditoriali, la fiscalità, l'attività amministrativa, il diritto pubblico dell'economia. Il completamento di uno spazio di libera circolazione però richiederà più che mai un investimento sociale nell'integrazione della diversità.

Questa è una sfida senza precedenti per la costruzione di un modello di benessere europeo. Non parlo di questo preciso momento storico di profonda crisi economica e finanziaria internazionale, con un conseguente grave impatto sociale sull'impiego e sulla crudeltà delle disuguaglianze. Questo è un periodo al quale speriamo di sopravvivere o è un periodo al quale presumibilmente sopravviveremo. Ciò che deve essere rafforzato è il nostro modello di benessere, che si appoggia sull'integrazione della diversità, perché la diversità è la ragione di essere dell'Europa del diritto; *e pluribus unum*: l'unità dalla diversità. È di questo che si tratta. Ci vorrà senz'altro un investimento come mai è stato posto in essere nella nostra storia. Soprattutto – questo è il punto – quest'investimento non può essere affidato alle capacità o alle volontà politiche dei singoli Stati membri; deve essere strutturato e finanziato a livello europeo. Ciò deve avvenire attraverso una solidarietà a livello comunitario sotto tutti i punti di vista, e attraverso l'integrazione della diversità finanziata con un bilancio adeguato dal punto di vista comunitario. In proposito sottolineo l'insufficiente dotazione delle specifiche voci del bilancio comunitario. Questa però è la strada del futuro.

Riguardo alla questione carceraria, è normale che nell'Europa della libera circolazione alcuni Paesi membri sopportano una carico di detenuti stranieri mai conosciuto nella storia. È il caso della Spagna, oltre che dell'Italia. Anche in Spagna il 35 per cento della popolazione penitenziaria è straniera, così come anche in Spagna cerchiamo di gestire questa situazione attraverso piani di intesa e di cooperazione bilaterale con i Paesi di origine dei detenuti per il trasferimento e il rimpatrio di parte della popolazione straniera. Anche questa situazione dovrà essere risolta attraverso un percorso congiunto di cooperazione strutturata e articolata a seconda delle regole del diritto a livello comunitario.

PRESIDENTE. Presidente López Aguilar, la ringrazio, a nome anche dei Presidenti delle Commissioni 1ª e 14ª, e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termine alle ora 16,20.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti

€ 2,00