

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

Seduta n. 525

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI DELLA
COSTITUZIONE EUROPEA NELL'ORDINAMENTO
ITALIANO CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE
FONTI NORMATIVE

4^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 GIUGNO 2005

Presidenza del presidente PASTORE

I N D I C E**Audizione dei rappresentanti dell'Unione camere penali italiane**

| | | | |
|------------------|-------------|------------------|---------|
| PRESIDENTE | Pag.3, 7, 8 | GRASSO | Pag. 6 |
| | | ROSSO | 7 |
| | | SPIGARELLI | 3, 7, 8 |

N.B. *Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.*

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democraticiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Unione: Verdi-Un; Misto: Misto; Misto-il Cantiere: Misto-Cant; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-La Casa delle Libertà: Misto-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-MIS (Movimento Idea Sociale): Misto-MIS; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-Unità Socialista: Misto-SDI-US; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

Interviene il segretario dell'Unione camere penali italiane, avvocato Valerio Spigarelli, accompagnato dai membri della giunta, avvocati Daniele Grasso ed Eriberto Rosso.

I lavori hanno inizio alle ore 14,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dei rappresentanti dell'Unione camere penali italiane

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli effetti della Costituzione europea nell'ordinamento italiano con particolare riguardo alle fonti normative, sospesa nella seduta del 5 maggio.

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.

È oggi prevista l'audizione dei rappresentanti dell'Unione camere penali italiane, avvocati Valerio Spigarelli, Daniele Grasso e Eriberto Rosso, ai quali rivolgo il nostro benvenuto.

L'indagine conoscitiva in corso presso questa Commissione sta ora vivendo una fase di stallo perché l'esito dei *referendum* sulla Costituzione europea indetti in Francia e in Olanda e le questioni politiche da esso sollevate pongono in secondo piano i problemi della compatibilità della nostra Costituzione con il nuovo Trattato europeo.

L'Unione camere penali italiane ha più volte sollecitato l'audizione dei suoi rappresentanti perché ritiene che alcuni aspetti della nostra indagine conoscitiva siano di sua stretta pertinenza e competenza.

Credo sia doveroso, opportuno e interessante per la 1^a Commissione conoscere l'opinione dell'Unione camere penali, anche in una prospettiva futura, visto che il Parlamento italiano ha in parte sottovalutato gli effetti del Trattato costituzionale europeo sull'ordinamento interno. Abbiamo infatti constatato la presenza di problemi relativi non solo alla compatibilità con norme specifiche, ma anche con le fonti di produzione giuridica. Riteniamo quindi che il lavoro svolto non sia vano.

Do ora la parola all'avvocato Valerio Spigarelli.

SPIGARELLI. Signor Presidente, la ringrazio anche a nome dell'avvocato Randazzo, presidente dell'Unione camere penali italiane, che non è potuto essere presente all'audizione odierna. La ringrazio in particolare

per la sua introduzione, che ci permette di entrare immediatamente *in media res*.

Il processo costituente europeo in questo momento si è rallentato, ma non del tutto interrotto perché in ogni caso l'esito dei *referendum* svoltisi in Francia e Olanda non comporta un blocco. Vero è che di fronte a questo processo costituente noi penalisti abbiamo più volte segnalato alcune problematiche che rimangono sullo sfondo e che certo non sono risolte dal rallentamento del processo di ratifica della Costituzione europea.

Il 13 giugno scorso l'Unione camere penali italiane ha organizzato presso la Corte di cassazione un convegno proprio sulla Costituzione europea che ha visto la presenza del commissario Frattini, del primo presidente della Corte di cassazione e di Giuliano Vassalli, figura autorevole. Le motivazioni che hanno dato vita a questo convegno sono da ricercare nella nostra convinzione che in questo momento è possibile rilanciare alcune tematiche che potranno essere successivamente sviluppate in sede politica. Inoltre ci è stato segnalato da alcuni, da Giuliano Vassalli in particolare ma anche dallo stesso Frattini, ciò che potrebbe verificarsi in futuro proprio a fronte del rallentamento della ratifica del Trattato costituzionale.

Ci è stato detto che con ogni probabilità l'Unione emanerà decisioni quadro che saranno stralcio delle disposizioni della Costituzione europea e, dunque, in una certa misura, anticipazione di quanto la Costituzione stessa prevede. A fronte di questa eventualità è quindi importante che gli organi legislativi rivolgano una particolare attenzione alla compatibilità costituzionale delle norme. Sotto questo profilo noi abbiamo una antica tradizione, perché più volte abbiamo tentato di mettere sull'avviso su tali problematiche e proprio negli ultimi tempi abbiamo riscontrato sensibilità che prima non erano state manifestate.

All'esito del convegno di cui ho parlato lo stesso presidente dell'Associazione nazionale magistrati Riviezzo, congiuntamente al presidente dell'Unione camere penali Randazzo, ha sottolineato che è necessario assicurare la tutela dei principi costituzionali del nostro Paese in tema di salvaguardia delle garanzie processuali. Infatti, ciò che abbiamo più volte sottolineato – e questo è un aspetto fondamentale – è che nel corpo della Costituzione europea – che pure recepisce la Convenzione europea sui diritti dell'uomo e che indica queste tra le norme fondamentali – il tema delle garanzie, in particolare il tema delle garanzie processuali, è trattato in maniera che abbiamo ritenuto non particolarmente approfondita. Se il futuro che abbiamo di fronte è quello della costruzione di uno spazio di sicurezza, giustizia e libertà (il famoso terzo pilastro che la Costituzione europea delinea) sulla scorta di fragili fondamenta dal punto di vista dei diritti e delle garanzie, è opportuno che il legislatore italiano si ponga a presidio di queste garanzie.

Da questo punto di vista, signor Presidente, per noi è importante un precedente storico alquanto recente relativo al recepimento della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo. Quella norma è stata introdotta nel nostro ordinamento sulla scorta di rilievi sollevati dalla migliore dottrina,

in particolare dal professor Vassalli e dallo scomparso presidente emerito della Corte costituzionale Caianiello, che aveva individuato una serie di *vulnus* di quella normativa, se recepita così com'era, con una mera traduzione della decisione quadro all'interno del nostro ordinamento. Fortunatamente quei moniti sono stati poi oggetto di un dibattito molto approfondito in entrambi i rami del Parlamento e hanno portato a una normativa che, seppure non ci soddisfa del tutto, appare sicuramente molto più avanzata sotto quel profilo. Infatti il punto fondamentale, a nostro modo di vedere, con riguardo anche alla Costituzione europea, nasce da un elemento che questa ultima intende promuovere: la costruzione di uno spazio di sicurezza, giustizia e libertà fondato sulla fiducia reciproca nei diversi ordinamenti e sul mutuo riconoscimento delle decisioni da essi adottate. Ebbene, tutto questo si inserisce in una assoluta eterogeneità degli ordinamenti.

Nella Costituzione europea, a differenza di quanto avviene per altri strumenti legislativi che da lì ci sono provenuti, non si fa riferimento al concetto del giusto processo, anche se si menziona un concetto che va inteso e salvaguardato, cioè quello della armonizzazione con un minimo comune denominatore, che non nega però nei diversi ordinamenti la sopravvivenza di norme di maggiore garanzia e tutela. Siccome ci troviamo di fronte a ordinamenti che dal punto di vista processuale sono molto distanti dal nostro, abbiamo sempre indicato tra i possibili fenomeni quelli che riguardano la formazione della prova e il fatto che in alcuni ordinamenti giuridici sono accolte come probatorie fonti che nel nostro ordinamento sono assolutamente inguardabili, se mi è concesso il termine; ad esempio, in alcuni ordinamenti giuridici è accolta la prova anonima.

Nel processo di formazione dello spazio giudiziario europeo tutto ciò porterà fatalmente a verificare la compatibilità di questi strumenti con quelli che sono i presidi accolti dalla nostra Costituzione.

Questo è il motivo per il quale intendiamo e abbiamo inteso, anche con l'audizione odierna, sottolineare un particolare aspetto, cioè che la Costituzione italiana sceglie un modello processuale avanzato, quello del giusto processo, che non può essere intaccato di ritorno dalla scelta della Costituzione europea. Questo naturalmente non è automatico, non è per nulla fatale ma, come dicevo con riferimento alla vicenda del mandato d'arresto europeo, rischia di esserlo se il legislatore non è attento a ribadire la salvaguardia di questo principio fondamentale.

Nel caso del mandato d'arresto europeo avevamo una decisione quadro che diceva espressamente che nulla del giusto processo, laddove nei diversi ordinamenti il giusto processo era il quadro di riferimento, poteva essere intaccato da quella normativa. Eppure abbiamo constatato che, nel momento in cui la legge doveva essere introdotta in Italia, questo principio veniva posto in dubbio anche da autorevoli forze politiche. Quindi, da questo punto di vista ribadiamo il nostro monito con riguardo alla Costituzione europea e aggiungiamo un altro monito fondamentale. Se si legge il Trattato costituzionale, da noi già ratificato, ci si accorge che il termine «sicurezza» è ampiamente prevalente rispetto alle garanzie, che le garan-

zie sono enunciate ma non sono riempite di contenuto e che, dunque, il processo di cooperazione sembra fatalmente sbilanciato sul termine «sicurezza» piuttosto che sulle garanzie.

Su tutto questo abbiamo avuto autorevole conforto proprio nelle parole pronunciate dal commissario Frattini nel convegno svoltosi lunedì scorso. Egli ha ribadito che in questo momento alcune decisioni della Commissione vanno in tal senso e questa problematica di primo piano sposterà la produzione legislativa in sede comunitaria proprio sulla necessità di riempire di contenuto le garanzie. Su questo tema abbiamo unicamente la Carta di Nizza che qualcuno, in particolare Vassalli, ritiene insufficiente giacché anch'essa rifugge dal riempire di contenuto le garanzie processuali. Noi vorremmo, invece, che il legislatore italiano, sia in sede parlamentare che in ambito comunitario, si facesse carico di questa necessità e indicasse espressamente questa via anche alle istituzioni europee.

Vorrei concludere ricordando che abbiamo bene a mente i moniti di autorevolissima dottrina che sostiene che dalla Costituzione europea non può derivare un abbassamento del livello delle garanzie in forza del principio di sussidiarietà e in forza del fatto che il nostro ordinamento non ha devoluto principi quali quelli che sono in discussione. Ma se questa è una dottrina autorevole, quello che abbiamo verificato nella produzione legislativa va in senso certamente non corrispondente e niente affatto tranquillizzante. Questo è il motivo per cui riteniamo utile metterci a disposizione delle diverse Commissioni, predisponendo tra l'altro uno specifico elaborato sul contenuto dei diritti e delle garanzie della Costituzione che faremo pervenire a questa Commissione e alle Commissioni giustizia di Camera e Senato.

GRASSO. Signor Presidente, intervengo brevemente riallacciandomi alla sua considerazione introduttiva.

È necessaria una riflessione complessiva sul contenuto del Trattato e sulla sua compatibilità con l'ordinamento costituzionale interno, riflessione che forse è mancata in un momento precedente. Le prospettive di un riassetto complessivo in considerazione dell'influenza e dell'impatto che il Trattato costituzionale europeo può avere sul nostro ordinamento interno si possono proiettare nella procedura prevista dalla dichiarazione n. 30 allegata al Trattato costituzionale, che la migliore dottrina ritiene abbia efficacia immediata al di là del fatto che il Trattato debba ancora essere ratificato. Tale procedura prevede che, nel caso in cui uno o più Stati membri non abbiano proceduto alla ratifica, la questione venga deferita al Consiglio europeo per una valutazione complessiva degli atti, anche di natura politica, che hanno portato alla mancata sottoscrizione, con una eventuale determinazione sul riassetto necessaria affinché vi sia disponibilità alla ratifica da parte degli Stati che non vi hanno proceduto. Quella sarebbe l'occasione per intervenire inserendo, con iniziative di carattere politico che interpretino anche le nostre aspettative, quelle formule di garanzia che, a nostro avviso, mancano nel Trattato ratificato dall'Italia.

ROSSO. Non ho molto da aggiungere all'esposizione dei colleghi. Prendo atto dell'indicazione che la Presidenza ci ha dato all'inizio di questa audizione, affinché si rifletta sulla necessità che, in considerazione degli esiti negativi dei *referendum* svoltisi in alcuni Paesi, anche il Parlamento italiano torni a meditare sulla compatibilità delle garanzie costituzionali con il sistema disegnato dal Trattato costituzionale europeo.

È altresì opportuno un ripensamento chiarificatore anche nell'uso dei termini. Infatti, laddove si parla di garanzie comuni e di garanzie minime non si deve intendere come uno strumento per mettere in discussione il livello delle garanzie fondamentali all'interno del processo penale. Tale livello deve rimanere, non solo nel nostro Paese ma anche nell'ambito del progresso generale al quale tutti i Paesi dell'Unione debbono far riferimento, quello disegnato dalla nostra Carta costituzionale all'articolo 111, che rappresenta il frutto non solo del lavoro e della consapevolezza profonda del nostro legislatore, ma anche della crescita civile del nostro Paese e speriamo in futuro dell'Europa.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti. Sono certo che ciascun membro della Commissione farà tesoro di queste vostre osservazioni, ma anche degli studi e delle riflessioni scritte che ci farete pervenire, spero in tempi ragionevolmente brevi.

SPIGARELLI. Senz'altro, Presidente.

PRESIDENTE. Dell'incontro odierno credo opportuno sottolineare un punto fondamentale. L'iniziativa della nostra Commissione, alla luce di questa audizione come di quelle precedenti, nelle quali abbiamo ascoltato diversi esperti, dimostra che i problemi ci sono e sono parecchi.

Fino ad oggi ha fatto premio il dato politico della questione e non quello istituzionale, che pure andava tenuto presente forse in misura maggiore. Tuttavia, cogliendo una battuta dell'avvocato Grasso, se facciamo tesoro di quanto abbiamo appreso in queste audizioni possiamo chiedere al Governo, in una futura riflessione sul Trattato, di inserire nuove disposizioni che altri Stati forse non hanno ben considerato. Faccio l'esempio del mandato di cattura europeo: mi sono sempre meravigliato del fatto che Paesi di cultura anglosassone, forse più garantisti dell'Italia, anche se non conosco i loro ordinamenti interni, abbiano aderito in maniera quasi acritica ed entusiasta a questo meccanismo che indubbiamente crea problemi enormi. Tra l'altro, l'allargamento a 25 Paesi comporta l'ingresso nell'Unione di Stati che solo da poco si sono avvicinati alle regole dello Stato di diritto, anche se in alcuni Paesi, ancorché di più antica tradizione, queste regole sono comunque diverse da quelle di altri. Credo comunque che abbia fatto più premio la ragione politica, la ragione di Stato che non le ragioni dello Stato di diritto. Tra l'altro, anche l'ultimo caso verificatosi in Germania, relativo alla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente della Repubblica dinanzi a quella Corte co-

stituzionale, dimostra che problemi esistono non solo per l'Italia, ma anche per altri Stati.

Ritengo, quindi, che si darà spazio a una riflessione che tenga conto che le questioni di diritto sono anch'esse questioni politiche.

SPIGARELLI. Sotto questo profilo è significativo e importante che il Governo abbia fatto proprio un ordine del giorno, presentato in questo ramo del Parlamento, che intendeva sottolineare in maniera giustamente enfatica che mai dalla ratifica del Trattato costituzionale europeo può derivare una lesione di alcuni presidi e garanzie fondamentali previsti dalla Costituzione. Quell'impegno è stato fatto proprio dall'attuale Governo, ma poiché è stato assunto in sede di ratifica di un trattato esso ha valore per qualsiasi futuro Governo.

A tale proposito, ricordo che anche noi demmo un piccolo contributo collaborando all'elaborazione del testo.

PRESIDENTE. La ringrazio, avvocato Spigarelli, per avere ricordato questo episodio, comunque importante, perché nell'ambito di quella procedura c'è una sottolineatura delle tematiche di cui oggi abbiamo cercato di parlare più diffusamente.

Ringrazio i nostri ospiti per il loro contributo.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15.