

## **Qualità della giustizia penale nell'Unione europea**

### **Raccomandazione del Parlamento europeo destinata al Consiglio sulla qualità della giustizia penale e l'armonizzazione della legislazione penale negli Stati membri (2005/2003(INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- vista la proposta di raccomandazione destinata al Consiglio presentata dall'on. António Costa, a nome del gruppo PSE, sulla qualità della giustizia penale nell'Unione europea (B6-0234/2004),
- vista la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella risoluzione 217 A (III) del 10 dicembre 1948, e in particolare gli articoli 7, 8, 9, 10 e 11,
- vista la Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, adottata da questa stessa Assemblea generale nella risoluzione 2200 A (XXI) del 16 dicembre 1966 ed entrata in vigore il 23 marzo 1976, e in particolare gli articoli 2, 7, 9, 10 e 14,
- vista la Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa del 4 novembre 1950 (CEDU), entrata in vigore il 3 settembre 1953, e in particolare gli articoli 6 e 13,
- visto il capitolo VI del trattato sull'Unione europea, e in particolare gli articoli 29, 31, paragrafo 1, lettera c) e 34, paragrafo 2, lettere a) e b),
- visto il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato dagli Stati membri a Roma il 29 ottobre 2004, in particolare gli articoli I-42 e III-260 (meccanismi di valutazione), III-270 e III-271 (cooperazione giudiziaria in materia penale), e da II-107 a II-110, che riprendono gli articoli da 47 a 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,
- visto l'"acquis" comunitario in materia di giustizia penale, e specialmente la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale<sup>1</sup>, la decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri<sup>2</sup>, la decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio<sup>3</sup>, la proposta di decisione quadro del Consiglio relativa al mandato europeo di ricerca delle prove diretto all'acquisizione di oggetti, documenti e dati da utilizzare ai fini probatori nei procedimenti penali (COM(2003)0688) e la proposta di decisione quadro del Consiglio in materia di determinati diritti processuali in procedimenti penali nel territorio dell'Unione europea (COM(2004)0328),

---

<sup>1</sup> Atto del Consiglio, del 29 maggio 2000, che stabilisce, conformemente all'articolo 34 del trattato sull'Unione europea, la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea (GU C 197 del 12.7.2000, pag. 1).

<sup>2</sup> GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1.

<sup>3</sup> GU L 196 del 2.8.2003, pag. 45.

- visti gli articoli relativi del trattato di adesione che prevedono la possibilità di sospendere l'applicazione di talune disposizioni dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia nel caso in cui alcune norme non fossero rispettate (cosa che esige che tali norme siano precedentemente definite),
  - vista la sua raccomandazione del 14 ottobre 2004, destinata al Consiglio e al Consiglio europeo, sul futuro dello Spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, nonché le condizioni per rafforzarne la legittimità e l'efficacia<sup>1</sup>,
  - visto il Programma dell'Aja adottato dal Consiglio europeo nella riunione del 4-5 novembre 2004 a Bruxelles,
  - visto l'articolo 114, paragrafo 3, e l'articolo 83, paragrafo 5, del regolamento,
  - vista la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (A6-0036/2005),
- A. considerando che gli articoli da II-107 a II-110 del trattato che adotta una Costituzione europea e gli articoli 6 e 13 della CEDU definiscono la portata del "diritto alla giustizia" che, secondo le loro rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri sono tenuti a garantire ai cittadini europei,
- B. considerando che questo diritto alla giustizia include specialmente il diritto a un ricorso reale, il diritto di accedere ad un tribunale imparziale e il diritto a un processo equo, il diritto di essere giudicato entro un termine ragionevole e il diritto di accedere all'assistenza legale, e che include anche il rispetto integrale dei diritti fondamentali delle persone sospettate, prima dell'inizio del processo penale, nonché il diritto a un trattamento degno ed umano, nel rispetto delle norme internazionali dell'ONU e della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, per le persone condannate alla fine di tale processo,
- C. considerando che la protezione di questi diritti è tanto più essenziale nei processi penali, in cui sono in causa le libertà fondamentali,
- D. considerando che una tale protezione è di competenza in primo luogo di ciascuno Stato membro, che la garantisce nel rispetto del proprio ordine costituzionale e delle proprie tradizioni giuridiche; che risulta necessario che gli Stati membri affrontino i problemi presenti nei rispettivi sistemi giudiziari, segnatamente quelli individuati dalla Corte europea per i diritti dell'uomo; che un vero spazio europeo di libertà, di sicurezza e di giustizia rende necessario tuttavia, da una parte, garantire ai cittadini europei un trattamento conforme ovunque essi si trovino nell'Unione e, dall'altra, rafforzare la fiducia reciproca fra Stati membri per permettere il reciproco riconoscimento delle sentenze e, inoltre, ammettere persino la consegna dei propri cittadini ai giudici di un altro Stato membro,
- E. considerando la giurisprudenza della Corte europea di giustizia di Lussemburgo e della Corte europea per i diritti dell'uomo di Strasburgo e il fatto che la giurisprudenza di dette due corti dovrebbe essere omogenea,

---

<sup>1</sup> Testi approvati, P6\_TA(2004)0022.

- F. considerando che, dopo l'adozione del programma di Tampere (paragrafo 33), il principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie è divenuto la pietra miliare della cooperazione giudiziaria in seno all'Unione,
- G. considerando che il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (articolo III-260) e il programma dell'Aja (in particolare il paragrafo 3.2) riconoscono l'importanza della valutazione reciproca tra Stati membri al fine di rafforzare la reciproca fiducia, condizione necessaria per il mutuo riconoscimento, così come l'adozione di regole minime sostanziali e procedurali e la fissazione di scadenze ragionevoli,
- H. considerando che la valutazione della qualità della giustizia nell'Unione europea deve riguardare anche i metodi di lavoro dei magistrati e dei diversi sistemi per l'amministrazione della giustizia negli Stati membri, e che ciò non contrasta con il pieno rispetto del principio di indipendenza del potere giudiziario,
- I. considerando che detta valutazione deve basarsi su un quadro comune di riferimento tale da garantirne la coerenza e l'oggettività,
- J. considerando che è importante definire i mezzi e le procedure più idonei in vista di tale valutazione, nonché per rafforzare lo scambio di informazioni e accrescere le possibilità di formazione professionale, al servizio della qualità della giustizia penale in Europa,
- K. considerando che negli ultimi anni la creazione all'interno dell'UE di reti europee, per esempio l'Associazione dei consigli di Stato e delle giurisdizioni amministrative supreme, la Rete dei Presidenti di Corti supreme, la Rete delle corti supreme e la Rete europea dei consigli del potere giudiziario, comprova la crescente consapevolezza della necessità di operare congiuntamente per migliorare la qualità della giustizia, al servizio dei cittadini dell'Unione,
- L. considerando il ruolo centrale della formazione nello sviluppo di una cultura giudiziaria comune, nonché di una cultura dei diritti fondamentali, all'interno dell'Unione, segnatamente tramite l'azione della Rete europea di formazione giudiziaria,
- M. considerando che il miglioramento degli standard di qualità della giustizia e la sua efficienza sulla base della valutazione devono condurre al rafforzamento, da una parte, della qualità delle norme penali sostanziali e procedurali e, dall'altra, della qualità della loro applicazione, e che ciò non è in contrasto con il rispetto del principio di indipendenza della giustizia,
- N. considerando che il processo di valutazione reciproca richiede una metodologia specifica, che tenga conto della sua complessità,
- O. considerando che il programma dell'Aja riconosce la necessità di adottare il trattato sulla Costituzione per l'Europa come quadro di riferimento e di dare inizio ai lavori preparatori, affinché le misure previste nel trattato costituzionale possano essere attuate sin dal momento della sua entrata in vigore,
- P. considerando il seminario pubblico organizzato dalla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni il 18 gennaio 2005 sul tema: "Promuovere una migliore qualità della giustizia in Europa",

- Q. approvando gli orientamenti del programma dell'Aja relativi al rafforzamento della fiducia reciproca (paragrafo 3.2), che si ottiene soprattutto con il miglioramento della qualità della giustizia, lo sviluppo della valutazione e con l'indispensabile contributo delle reti di istituzioni e di organizzazioni giudiziarie,
- R. ricordando il paragrafo 3.2 del programma dell'Aja che sottolinea l'esigenza di rispettare la diversità delle differenti strutture e specificità tradizionali dei sistemi giudiziari nazionali e l'indipendenza degli ordinamenti giudiziari in ogni Stato membro, promuovendo nel contempo il miglioramento della qualità della giustizia in Europa attraverso la reciproca fiducia,
1. rivolge al Consiglio europeo e al Consiglio le seguenti raccomandazioni:
- a) l'avvio immediato di un'azione dell'Unione europea perché i cittadini europei, ovunque essi si trovino nell'Unione e qualunque sia il quadro giuridico e costituzionale del paese in cui si trovano, possano godere del diritto alla giustizia in condizioni che, al tempo stesso, siano comparabili fra loro e rispondano a regole di qualità sempre più elevate, e di conseguenza abbiano una maggiore fiducia nell'amministrazione della giustizia;
  - b) l'elaborazione con gli Stati membri di una "Carta di qualità della giustizia penale in Europa" che costituisca un quadro di riferimento comune per tutti gli Stati membri e garantisca una valutazione coerente e obiettiva; detta Carta deve essere elaborata tenendo conto delle esperienze e dei lavori già condotti a livello nazionale, nonché a livello internazionale dal Consiglio d'Europa e dalle Nazioni Unite;
  - c) al fine di rafforzare la fiducia reciproca tra i sistemi giudiziari nazionali, nel rispetto della loro diversità, la creazione di un meccanismo di valutazione reciproca permanente, attenendosi alla Carta di qualità in quanto quadro di riferimento oggettivo, che tenga conto delle esperienze condotte in altri campi in cui la valutazione reciproca è già operativa (Schengen, terrorismo, allargamento, ecc.), che anticipi, nella misura del possibile, il meccanismo previsto all'articolo III-260 del trattato costituzionale e che risponda ai seguenti obiettivi:
    - messa in opera di una base dati comparati e statistici,
    - organizzazione di esercizi di analisi comparativa (*benchmarking*),
    - diffusione delle pratiche migliori,
    - informazione sulla natura e il funzionamento dei sistemi giudiziari degli altri Stati membri,
    - pubblicazione annuale di una relazione di valutazione della qualità della giustizia in Europa, corredata da una serie di raccomandazioni al Consiglio e agli Stati membri allo scopo di proporre miglioramenti per por rimedio ai problemi riscontrati;
  - d) la formalizzazione di tale meccanismo di reciproca valutazione (procedure, strutture, indicatori, relazioni, ecc.) prendendo una o più decisioni, sulla base dell'articolo 31 del trattato sull'Unione europea, che attuino i principi della

giurisprudenza delle corti di Strasburgo e di Lussemburgo, nonché gli orientamenti sviluppati dalla Commissione per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa;

e) il coinvolgimento in tale valutazione delle associazioni di magistrati e operatori del diritto, esperti e utenti della giustizia, nonché dei parlamenti nazionali, per esempio istituendo un comitato di controllo della qualità della giustizia, nello spirito dell'articolo I-42, paragrafo 2, del trattato costituzionale e in ottemperanza al principio di sussidiarietà; questa valutazione potrebbe essere condotta in accordo tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali;

f) l'attenzione al fatto che la costruzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia basato sulla fiducia reciproca non può prescindere da un livello minimo di armonizzazione delle legislazioni nazionali; per quanto riguarda il diritto penale materiale, il Parlamento europeo si associa al Consiglio nell'orientamento secondo cui la priorità va data ai reati espressamente previsti nel trattato costituzionale, mentre, per quanto riguarda il diritto processuale, considera prioritari i temi seguenti:

- la trasparenza nell'amministrazione della giustizia, così come il rispetto integrale dei diritti fondamentali degli indagati, prima dell'inizio di un processo penale, nonché il diritto a un trattamento degno e umano dei rei condannati al termine di detto processo,
- l'amministrazione e la valutazione della prova,
- il trasferimento di prigionieri per l'esecuzione di pene nello Stato membro di residenza,
- l'esecuzione di pene non privative della libertà nello Stato membro di residenza,
- l'esecuzione di misure coercitive nello Stato membro di residenza,
- i diritti minimi dei prigionieri in ogni Stato membro,
- la recidiva per atti che sono già stati oggetto di misure di armonizzazione,
- il regime di protezione delle deposizioni dei testimoni e delle vittime;

il riconoscimento del fatto che la valutazione dovrebbe avvenire anche sulla base di detti elementi, per avviare o proseguire iniziative a livello dell'Unione europea in questi settori;

g) l'evidenziazione che il corollario del principio della valutazione reciproca dovrà essere la promozione di azioni di formazione destinate a tutti gli operatori del diritto, avvalendosi delle reti europee di organizzazioni e istituzioni giudiziarie; pertanto, nel quadro dell'adozione delle prospettive finanziarie 2007-2013 e conformemente a quanto previsto nel programma dell'Aja (paragrafo 3.2, comma 2), la realizzazione del finanziamento sia delle reti europee di organizzazioni e istituzioni giudiziarie, sia di programmi di interscambio tra le autorità giudiziarie

avviati dal Parlamento europeo (segnatamente nella linea di bilancio 18 05 01 03), nonché nuove azioni pilota che consentano la collaborazione tra operatori od organizzazioni di diversi Stati membri, con l'obiettivo di rafforzare la qualità della giustizia;

- h) l'invito alla Commissione ad integrare già da oggi la "Carta di qualità della giustizia penale in Europa", il meccanismo di valutazione reciproca e le misure complementari di armonizzazione di talune norme penali nel piano di azione che deve presentare nel 2005 in conformità col programma dell'Aja; a questo proposito, il Parlamento si associa al Consiglio europeo nel raccomandare alla Commissione che il piano d'azione adotti quale quadro di riferimento le disposizioni previste nel trattato sulla Costituzione per l'Europa;
2. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente raccomandazione al Consiglio e, per informazione, alla Commissione, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri nonché al Consiglio d'Europa.