

SILVIO RIONDATO

Dal Mandato d'arresto europeo al Libro verde sulle garanzie alla Costituzione europea: spunti sulle nuove vie di affermazione del diritto penale sostanziale europeo*

1. L'istituzione del mandato d'arresto europeo e delle procedure di consegna tra Stati membri dell'Unione europea¹ risulta comunemente inquadrata, seguendo i considerando posti a preambolo della decisione istitutiva, come la prima, significativa concretizzazione in ambito penalistico del principio di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie tra gli Stati stessi. La novità – si rimarca² - <<si basa su un elevato livello di fiducia tra gli Stati membri>>, come i considerando non mancano di precisare³. Questa “fiducia” però non emerge soltanto nell'innovazione più appariscente rispetto ai tradizionali modelli delle procedure di estradizione, cioè la scomparsa del decisore “politico”, oggi sostituito con il decisore “giudiziario”. La sostituzione almeno tendenziale del regime di estradizione con quello di semplice consegna⁴, che è stata attuata tramite la radicale riforma, implica anzitutto una fiducia, un affidamento sul diritto penale sostanziale altrui. Quest'ultimo diventa diritto penale sostanziale *comune*: infatti, la normativa europea àncora il mandato d'arresto europeo, <<indipendentemente dalla doppia incriminazione del reato>>, a una *lista di reati* che sono indicati molto sommariamente tramite vari *nomina iuris* (primo fattore di accomunazione) e meglio dovrebbero risultare <<quali **definiti** dalla legge dello Stato membro emittente>> (art. 2.2 della decisione). Di conseguenza, cosa sia <<terrorismo>>, <<estorsione>>, <<stupro>> o <<sabotaggio>>, lo apprenderemo dalla legge penale dell'emittente.

Al riguardo, non è calzante l'*escamotage* interpretativo secondo cui la doppia incriminazione sopravvive, esistendo in quanto è ritenuta dal legislatore europeo⁵. Certo, possiamo ammettere che la lista investa figure concepite come più o meno “affidabili”, e quindi che presupponga in via di massima una certa uniformità; ma la lista al contempo sconta superandole le difformità e comunque la differenza, ancorandosi al criterio risolutore individuato nel diritto penale dell'emittente. Semmai

* Relazione (corredata di essenziali note) al Congresso nazionale straordinario dell'Associazione Italiana Giovani Avvocati “Spazio giuridico Europeo. Dai principi costituzionali europei all'armonizzazione degli ordinamenti nazionali”, Venezia, 14-16 novembre 2003.

¹ Decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europea 13 giugno 2002, *retro*, 2002, 8, 1031

² L. Salazar, *Commento* alla Decisione quadro, *retro*, 2002, 8, 1041; E. BRUTI LIBERATI - I.J. PATRONE, *Il mandato di arresto europeo*, in *Questione giustizia*, n. 1/2002, 70 ss.; Manzione, *Il mandato di arresto europeo*, in *LP*, 2003; A. Saccucci, *Verso l'introduzione del mandato d'arresto europeo*, *retro*, 2001, 11, 1444. Sul mandato v., inoltre, A. Barletta, *La decisione quadro sul mandato d'arresto europeo: il dibattito, l'impatto e le prospettive dell'adeguamento* (<http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/sirmione021003/doc/barletta.doc>);

³ Decimo considerando.

⁴ Quinto considerando. Salazar, *Commento* cit., 1049 ss.

⁵ E. Selvaggi, *Il mandato europeo di arresto alla prova dei fatti*, in *Cass. pen.*, 2002, 2983

potrebbe quindi affermarsi, invece, che la doppia incriminazione è sostituita dall'incriminazione *comune* europea qual'è rappresentata dall'incriminazione dello Stato emittente; e così risulterebbe "riempito" anche l'eventuale "vuoto" di incriminazione presente nell'ordinamento dello Stato richiesto.

In definitiva, il *principio europeo del mutuo riconoscimento delle norme incriminatrici* regge (non da solo) il corollario del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie. Il diritto penale dell'emittente compare in veste diritto penale europeo, poiché è concepito alla luce dell'obiettivo di raggiungere uno <<spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la prevenzione ... della criminalità e la lotta contro quest'ultima>> (art. 2 TUE), e quindi costituisce il diritto sostanziale che veicola la pretesa punitiva europea.

Non pare quindi che mantengano alcun valore le norme incriminatrici dello Stato richiesto; e d'altra parte non è nemmeno rilevante che nella legislazione dell'Unione e della Comunità esistano per certi reati definizioni armonizzate quali che siano e quali che ne siano i *fini*⁶ - a parte pure la considerazione che si rischierebbe di trovare divergenze tra alcune di tali definizioni. Quel che apparentemente manca nel provvedimento del 2002 è proprio l'espressa definizione armonizzata di ogni reato ivi indicato, perchè in realtà la soluzione prescelta vede il diritto dell'emittente fungere contingentemente da diritto europeo armonizzato; in altri e più incisivi termini: il diritto penale nazionale è chiamato a realizzare l'armonizzazione penale europea, secondo un originale modello⁷ di temperamento delle diversità.

In questa prospettiva, occorre intendersi sull'affermazione secondo cui l'autorità giudiziaria richiesta può verificare l'esattezza dell'inquadramento effettuato dall'autorità emittente nella fattispecie legale, o meglio nel *nomen iuris*, indicato nella lista dei reati predisposta dal legislatore europeo⁸. Anzitutto è al riguardo da escludere che con ciò si possa surrettiziamente assegnare rilevanza al diritto penale dello Stato richiesto, allo scopo di riempire i *nomina iuris*, così resuscitando esiti dell'abolito requisito della doppia incriminazione. In secondo luogo, un limite può provenire soltanto da specifica normativa europea che, appunto, poiché rinvia per le definizioni alla (e con ciò fa propria la) legge penale dell'emittente, consente che il controllo avvenga secondo un criterio che consiste appunto in quest'ultima legge penale. La legge penale straniera, quella dell'emittente, è il termine di confronto.

⁶ Diversamente, Salazar, *Commento cit.*, 1048 ss.

⁷ Cfr. le indicazioni di A. Bernardi, *Strategie per l'armonizzazione dei sistemi penali europei*, in questa *Rivista*, 2002, 787.

⁸ Selvaggi, *Il mandato cit.*, 2983.

A questo punto si pongono problemi di legalità penale europea. Il principio di legalità penale, in quanto principio generale dell'Unione europea e della Comunità europea⁹, impone di interpretare la decisione quadro in esame nel senso che le legislazioni nazionali debbano contenere un atto di "definizione" come implicato dall'art. 2.2. della decisione stessa. In mancanza di specifici provvedimenti nazionali, non pare si possa fuoriuscire da una rilevanza limitata all'ipotesi di pacifici riscontri di corrispondenze testuali tra i nomi della lista e il diritto penale nazionale implicato – riscontri che già peraltro spesso sono problematici, incerti.

Questi ed altri problemi derivano da una scarsa consapevolezza del legislatore materiale riguardo alla (e agli esiti della) commistione tra profili di diritto formale e profili di diritto sostanziale. Il modello, si è detto, contempera originalmente le diversità (lascio a parte la considerazione che il criterio della lista è sciatto, inconferente, irrazionale). Esso può essere inteso, volendo, nella prospettiva di una globalizzazione in cui il diritto penale riesca a mantenere caratteristiche di strumento di convivenza rispettoso in qualche misura della diversità¹⁰. Tuttavia, meno astrattamente, parrebbero emergere esiti di quella strategia di accerchiamento del diritto penale da parte degli enti europei che, non essendo riusciti a lottare effettivamente contro la criminalità forgiando nuovo diritto penale sostanziale di fonte sovranazionale, tentano ora di raggiungere lo stesso obiettivo valendosi del diritto penale formale, che maschera un ambizioso *target* sostanziale e al contempo tende ad assicurare effettività – il tutto peraltro non pare assistito da una matura consapevolezza del legislatore materiale. Favorevole, probabilmente decisiva è stata l'occasione delle spinte statunitensi *post* 11 settembre '01¹¹. Molto statunitense è l'approccio pragmatico che, non senza rozzezze, concepisce unitariamente diritto sostanziale e diritto formale, almeno apparentemente subordinando il primo al secondo.

E' importante notare che in tal modo cade l'opera della stragrande maggioranza della dottrina penale europea – noi esclusi –, che individua una folta serie di limiti allo sviluppo del diritto penale europeo, o comunque tende a mantenerne la rilevanza nell'ambito della tutela di beni giuridici di stretto interesse economico europeo¹². Con la decisione-quadro, invece, improvvisamente, come un fulmine a ciel sereno, il furto a mano armata tende a diventare

⁹ S. Riondato, *Profili di rapporti tra diritto comunitario e diritto penale dell'economia (<<influenza>>, poteri del giudice penale, questione pregiudiziale ex art. 177 T.CE, questioni di costituzionalità)*, in questa Rivista, 1997, 1135 ss.

¹⁰ Su questi temi v. in generale A. Bernardi, *Il diritto penale tra globalizzazione e multiculturalismo*, in questa Rivista, 2002, 485; M. Donini, *L'armonizzazione del diritto penale nel contesto globale*, in questa Rivista, 2002, 477.

¹¹ Sull'iter di approvazione v. Salazar, *Commento cit., passim*.

¹² V. anche per ulteriori indicazioni, S. Riondato, *Competenza penale della Comunità europea*, Padova, 1996, *passim*. In senso variamente riduttivo v., per tutti, di recente, Donini, *L'armonizzazione*, cit., 493; C.E. Paliero, *La fabbrica del Golem. Progettualità e metodologia per la <<Parte generale>> di un Codice penale dell'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, 466 ss.; R. Riz, *Unificazione europea e presidi penalistici*, in questa Rivista, 2000, 181 ss. Più in senso favorevole, di recente, G. Zuccalà, *L'unitario diritto penale europeo come meta del diritto penale comparato?*, in questa Rivista, 2002, 603.

integralmente un crimine di rilevanza europea assieme all'incendio volontario e alla truffa, nonché all'organizzazione criminale *tout court*, all'omicidio comunque, allo stupro e a molto altro, sempreché le relative previsioni sanzionatorie superino i tre anni di pena detentiva. Insomma, l'orbita del diritto penale europeo è reclamata perfino e direi anzitutto dal diritto penale minimo, diritto penale naturale, cosiddetti *mala in se* – se mi si passano per economia queste approssimative espressioni. Questi sono gli esiti di una pretesa al mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie, che poggia sulla base del mutuo riconoscimento delle norme incriminatrici.

Ci sono precedenti analoghi, ma non di altrettanto importante significatività¹³. Per il resto, la Corte di Giustizia ha di recente ben chiarito anche in ambito penalistico quali sono le conseguenze della fiducia che gli Stati si accordano nella costruzione europea. La Corte, occupandosi dell'Accordo di Schengen, ha precisato che il principio del *ne bis in idem*, sancito nell'art. 54 della Convenzione applicativa dello stesso Accordo, <<implica necessariamente che *esiste una fiducia reciproca degli Stati membri nei confronti dei loro rispettivi sistemi di giustizia penale e che ciascuno di questi ultimi accetta l'applicazione del diritto penale vigente negli altri Stati membri, anche quando il ricorso al proprio diritto nazionale condurrebbe a soluzioni diverse*>>¹⁴.

E' chiaro, dunque, che le norme del 2002 imprimono un'accelerazione formidabile allo sviluppo del diritto penale europeo, almeno sulla carta - non senza una certa dose di faciloneria, e sulla base di un'interpretazione fortemente estensiva delle competenze dell'Unione. Non meraviglia che, a differenza dei precedenti, queste novità abbiano destato tanto interesse, e anche tanta critica e tanto sospetto. Questi ultimi il più delle volte sono mal centrati quando non infondati, ma l'intuizione che li assiste coglie immediatamente il punto cruciale: secondo la prospettiva europea la sovranità nazionale è ampiamente pregiudicata anche sul piano penalistico. E' comprensibile nonché auspicabile che una novità del genere sollevi riguardo al diritto penale europeo quell'interesse e quella riflessione di larga scala nell'ambito degli operatori giuridici, che finora sono mancati. E, data questa mancanza, poiché quindi i più non possiedono collaudati strumenti di lettura del giure penale unionista, il nuovo meccanismo appare a molti assai poco chiaro, compresi coloro che lo elaborano per l'esecuzione da parte italiana. In particolare, poco chiaro esso risulta ai suoi detrattori che acriticamente e con argomenti spesso altamente pretestuosi cercano ragioni di contrasto con la nostra Costituzione (e perfino con la legge ordinaria!), così negando in radice quella "fiducia" che sta a capo del mandato d'arresto europeo, e senza la quale è ovvio che l'intera costruzione sia

¹³ Per la valorizzazione dei precedenti costituiti dall'Accordo di Schengen e da talune Convenzioni v. i citati scritti di Salazar e di Selvaggi.

¹⁴ CGCE, 11 febbraio 2003, C-187/01 e C-385/01, *Gozutok e Brugge*, riportata da S. Riondato nell' *Osservatorio della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in *Dir. pen. e processo*, 2003, 778 (nel testo è assunto il n. 33 in motiv.; cors. nostro).

destinata a crollare. Non sorprende quindi che i due progetti di esecuzione italiani, *Kessler*¹⁵ e *Friigo*¹⁶, nonché gli esiti dei lavori sulla proposta *Kessler* in Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati (29 ottobre 2003), mentre si dilungano sui particolari più impensabili, omettano di definire per quali reati l'Italia richiederà la consegna tramite il mandato d'arresto europeo, e di predisporre strumenti di ausilio nei confronti del giudice che dovrà occuparsi di saggiare il diritto penale straniero. L'interesse è evidentemente più ad ostacolare che a costruire: il risultato dei lavori in Commissione dimostra bene che non si ha alcuna idea matura su come adattare la legislazione italiana secondo gli obiettivi della decisione-quadro (magari riducendo interpretativamente le asprezze europee), mentre si esprimono solo rifiuti e condizioni in nome di norme nazionali¹⁷. Così però rischiamo, com'è ormai italico costume, che le nostre stesse pretese non assurgano al rango europeo. Sarebbe meglio trasfondere nella disciplina esecutiva, richiamandoli, tutti i principi di tutela della libertà e degli altri diritti fondamentali, che già esistono nella normativa dell'Unione, esplicitando così il *quadro di disciplina europea della fiducia* – a questi punti è più vicino il progetto *Friigo*.

Peraltro, davvero per ora si può convenire che la decisione-quadro in tema di mandato d'arresto europeo va intesa, sul piano politico, come partecipe allo sforzo di far coincidere l'*apparenza* dei rapporti tra le autorità giudiziarie degli Stati membri con la realtà dell'appartenenza ad una Unione fondata sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto (art. 6 par. 1 TUE)¹⁸. Insomma, forse abbiamo soltanto inteso creare un'*apparenza* al cospetto degli Stati Uniti che dopo l'11 settembre '01 pretendevano un' Europa unita nella lotta alla criminalità.

Ancora una volta quindi si può ribadire quanto il Parlamento europeo ha per tempo rilevato già riguardo agli esiti del "Piano d'azione contro la criminalità organizzata" adottato dal Consiglio nel 1997 (28 aprile 1997)¹⁹: il Consiglio perde tempo in progetti che rimangono sulla carta, in studi di

¹⁵ Camera dei Deputati, XIV Legislatura, Proposta di legge n. 4246, 30 luglio 2003, presentata dai deputati Kessler, Finocchiaro, Bonito, Carboni, Ranieri.

¹⁶ Trattasi di una *Proposta di Schema di legge delega* per l'attuazione della decisione quadro in esame, un <<testo elaborato dal Prof. Giuseppe Frigo, con il determinante contributo del Prof. Massimo Panebianco con riguardo alle tematiche relative al diritto europeo, nell'ambito dei lavori del Comitato istituito dal Ministero delle Politiche Comunitarie, ed adottato dall'Unione delle Camere Penali>> (precisazione che accompagna il testo riportato in www.camerepenali.it).

Esiste ma non è stato ancora pubblicato un progetto stilato da una Commissione istituita presso il Ministero della Giustizia (Presidente Giuseppe Viola).

¹⁷ In dottrina, contro la decisione-quadro, si è sostenuto perfino il principio di legalità-tipicità nazionale (N. Bartone, *Mandato di arresto europeo e tipicità nazionale del reato*, Milano, 2003; cfr. V. Caianiello- G. Vassalli, *Parere sulla proposta di decisione quadro sul mandato di arresto europeo*, in *Cass. Pen.*, 2002, 462 ss.), in un quadro peraltro del tutto estraneo alle problematiche legalitarie nazionali correlate alle pretese penalistiche di diritto europeo (riguardo alle quali v. per tutti Riondato, *Competenza*, cit., 241 ss.).

¹⁸ Cfr. Salazar, *Commento*, cit., 1044.

¹⁹ Il Piano sta in GUCE, 15 agosto 1997, C 251, 1. La Risoluzione parlamentare è del 20 novembre 1997, in GUCE, 8 dicembre 1997, C 371.

argomenti sui quali esistono sufficienti conoscenze, insomma in soluzioni di sostanziale rinvio che mascherano il mancato consenso degli Stati membri sullo sviluppo del diritto penale europeo, con l'arroccamento sulla sovranità, ciò che in definitiva rafforza la stessa criminalità dentro e fuori gli Stati stessi.

2. Veniamo brevemente al Libro Verde sulle garanzie procedurali a favore di indagati e imputati in procedimenti penali nel territorio dell'Unione europea. Il Libro verde si colloca nell'ambito di un'azione comune rispondente ai criteri del *soft law*: si evidenzia il grado di armonizzazione raggiunto sul piano dei diritti fondamentali, con l'obiettivo di accrescere la fiducia reciproca tra gli Stati, anzitutto quella fiducia che sta a fondamento del mutuo riconoscimento del diritto penale e delle correlate decisioni giudiziarie. La conoscenza del comune diritto, con la scoperta della comunanza, facilita l'affidamento sul diritto (non più) alieno.

Qui la pretesa estensione delle competenze è massima, almeno tanto quanto il territorio contestualmente ascrivito all'Unione. Ma è chiaro ed espresso il fondamento sulle dichiarazioni dei Trattati europei le quali recepiscono i diritti fondamentali. Queste vengono poi correlate alle competenze penalistiche dell'Unione, come appunto quella già esercitata in tema di mandato d'arresto europeo. Così si chiude il cerchio di una competenza penale dell'Unione, che a veder bene è illimitata, sia essa intesa come competenza penale positiva o come competenza penale negativa. La maschera "procedurale" non può celare che i diritti fondamentali sono anzitutto implicati nella formulazione del diritto penale sostanziale: un'iniziativa limitata al processo si coprirebbe di ridicolo, se per esempio un imputato, pur processualmente ben garantito, tuttavia attendesse invano di sapere in cosa davvero e unicamente consista per il diritto penale europeo la contestata partecipazione ad un'organizzazione criminale, partecipazione in nome della quale l'Europa pretende un certo trattamento punitivo e/o custodiale – come pure prevede la decisione-quadro sopra menzionata.

Sotto quest'ultimo profilo il Libro Verde scopre tutta la sua velleitarietà.

3. Delle imprescindibili esigenze di diritto sostanziale si è occupato con miglior approccio il Gruppo di lavoro X, sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, della Convenzione europea²⁰, cioè la Convenzione che ha predisposto un Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Il Gruppo ha preparato una proposta sull'assetto che la Convenzione dovrebbe dare alle materie oggi contenute nel cd. <<terzo pilastro>> e relative allo spazio di <<libertà, sicurezza e

²⁰ Il gruppo, ha concluso i suoi lavori (v. La Relazione finale in <http://register.consilium.eu.int/pdf/it/02/cv00/00426i2.pdf>), Il Presidium ne ha rielaborato le proposte (<http://register.consilium.eu.int/pdf/it/03/cv00/cv00614it03.pdf>).

giustizia>> nell'Unione. Con riguardo alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, il Gruppo ha manifestato la tendenza a rendere più incisivi gli interventi dell'Unione. E' stato quindi proposto che decisioni quadro, decisioni e posizioni comuni siano sostituite da regolamenti, direttive e decisioni (con abolizione dello strumento-Convenzione). Insomma, l'obiettivo è stata l'efficacia diretta; vale a dire: si torna indietro, dopo che con la creazione del terzo pilastro, mediante il Trattato di Maastricht, le competenze penali erano state in buona sostanza sottratte/negate alla Comunità europea, e affidate in funzione limitante all'Unione, e ciò proprio nel momento in cui si rivelava invece indifferibile l'esercizio di tali competenze nel quadro di una urgente politica criminale europea di livello comunitario.

Il Gruppo di lavoro X invita ad inserire nel Trattato, tra l'altro, il principio del riconoscimento giuridico delle decisioni giudiziarie. Ma quel che qui più interessa è la proposta di un <<riavvicinamento>> delle diverse legislazioni dei Paesi Membri nell'ambito del diritto penale, cioè includere nel progettando Trattato una base giuridica che consenta l'adozione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e di sanzioni, qualora gli illeciti colpiscano beni ascrivibili all'Unione. Analoga è la proposta di una base giuridica che consenta l'adozione di norme comuni su elementi specifici di procedura penale qualora siano interessate procedure con implicazioni transnazionali e siano necessarie per assicurare la piena applicazione del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie o per garantire l'efficacia di strumenti comuni di cooperazione di polizia e giudiziaria creati dall'Unione. L'avvicinamento tra i diversi ordinamenti, che si concepisce come improntato dal principio della fiducia reciproca, quello che sta alla base della disciplina del mandato d'arresto europeo, si amplia poi in relazione anche ad altre esigenze.

Il *Praesidium* alla Convenzione ha accolto in grande misura le proposte del Gruppo X, in particolare con riguardo all'adozione di norme minime, diritto penale sostanziale e diritto processuale, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione, definito specificamente nel Progetto (art. 1, parte II). Si prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio possano adottare leggi-quadro contenenti norme minime relative alle definizioni delle incriminazioni e delle sanzioni nell'ambito di reati gravi, a dimensione transnazionale, specificatamente indicati (terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale di donne o di minori, traffico illecito di stupefacenti o di armi, riciclaggio, corruzione, contraffazione di strumenti di pagamento, criminalità informatica, criminalità organizzata), reati il cui novero potrà essere ampliato in funzione dell'evoluzione della criminalità, su delibera all'unanimità del Consiglio, e previo parere conforme del Parlamento europeo, ovvero nei settori della criminalità che reca pregiudizio a un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione (art. 17, parte II).

Tutte queste proposte sono sfociate con sostanziale accoglimento nel progetto definitivo della Costituzione europea che agli articoli 41 e III-158 e seguenti delinea le aree e le modalità di intervento per la costituzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Vi è però un'ampia considerazione del raggio di intervento, senza le cennate limitazioni emerse nei lavori preparatori. Lotta alla criminalità e ravvicinamento delle legislazioni penali ("se necessario") entrano senz'altro nel fuoco delle competenze europee.

Secondo l'art. 41 del Progetto di Costituzione, l'Unione costituisce uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nei modi che seguono: attraverso l'adozione di leggi europee e leggi quadro europee intese, se necessario, a ravvicinare le legislazioni nazionali (nei settori elencati nella parte III); tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali; attraverso una cooperazione operativa delle autorità competenti degli Stati membri, compresi i servizi di polizia, i servizi delle dogane e altri servizi specializzati nel settore della prevenzione e dell'accertamento delle infrazioni penali. L'art. 41 prevede che nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, i parlamenti nazionali possano partecipare ai meccanismi di valutazione (previsti all'articolo III-161) e siano associati al controllo politico dell'Europol e alla valutazione delle attività dell'Eurojust (conformemente agli articoli III-177 e III-174). Nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, gli Stati membri dispongono del diritto di iniziativa (conformemente all'articolo III-165).

L'Unione realizza questo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali e tenuto conto delle diverse tradizioni e dei diversi ordinamenti giuridici degli Stati membri (art. III-158.1). Su questa base, sono consentite, <<per garantire un livello elevato di sicurezza>>, <<misure di prevenzione e di contrasto della criminalità e del razzismo e della xenofobia, misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie in materia penale e le altre autorità competenti, nonché attraverso il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali>> (art. III-158.3).

A capo del sistema stanno sempre i poteri del Consiglio europeo, il quale definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (art. III-159.1). I parlamenti nazionali degli Stati membri vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le modalità particolari previste nel protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (art. III-159.2).

Si tratta, in definitiva, di un'amplissima competenza penale europea.