



## UNO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA: ASPETTI GENERALI

Il trattato di Lisbona conferisce una grande importanza alla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, introducendo diversi nuovi elementi importanti: una procedura decisionale più efficace e democratica in risposta all'eliminazione della precedente struttura a pilastri, maggiori poteri della Corte di giustizia dell'UE, e un nuovo ruolo dei parlamenti nazionali. I diritti fondamentali sono rafforzati da una Carta dei diritti fondamentali divenuta giuridicamente vincolante per l'UE.

### BASE GIURIDICA

L'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, recita: «L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, che garantisce la libera circolazione delle persone, insieme a misure appropriate in materia di controllo delle frontiere esterne, d'asilo, d'immigrazione, oltre alla prevenzione della criminalità e la lotta contro questo fenomeno». Questo articolo, il quale mira a definire gli obiettivi principali perseguiti dall'UE, attribuisce una maggiore importanza alla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG) rispetto al precedente trattato di Nizza, poiché ora questo obiettivo viene menzionato prima ancora della creazione di un mercato interno.

Il titolo V TFUE — articoli da 67 a 89 — è dedicato all'SLSG. In aggiunta alle disposizioni generali, questo titolo contiene capitoli specifici in materia di:

- politiche relative ai controlli delle frontiere, l'asilo e l'immigrazione;
- cooperazione giudiziaria in materia civile;
- cooperazione giudiziaria in materia penale;
- cooperazione di polizia<sup>[1]</sup>.

La Danimarca non partecipa all'adozione da parte del Consiglio delle misure ai sensi del titolo V TFUE, mentre il Regno Unito e l'Irlanda partecipano soltanto all'adozione e all'applicazione di misure specifiche previa decisione di «opt in» (protocolli nn. 21 e 22).

In aggiunta a queste disposizioni, è necessario fare riferimento anche agli altri articoli che sono strettamente collegati alla creazione di un SLSG. È il caso segnatamente dell'articolo 6 TUE, relativo alla Carta dei diritti fondamentali e alla Convenzione

[1]Cfr. schede [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.4](#), [4.2.6](#), [4.2.7](#).



europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dell'articolo 8 TFUE, relativo alla lotta contro la disuguaglianza, dell'articolo 15, paragrafo 3, TFUE, relativo al diritto di accesso ai documenti delle istituzioni, dell'articolo 16 TFUE, relativo alla protezione dei dati personali, e degli articoli 18-25 TFUE, sulla non discriminazione e la cittadinanza dell'Unione.

## OBIETTIVI

Gli obiettivi relativi all'SLSG sono previsti dall'articolo 67 TFUE:

- «L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri.
- Essa garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi.
- L'Unione si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali.
- L'Unione facilita l'accesso alla giustizia, in particolare attraverso il principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali in materia civile».

## RISULTATI

### A. Principali novità introdotte dal trattato di Lisbona

#### 1. Una procedura decisionale più efficace e democratica

Il trattato di Lisbona ha abolito il terzo pilastro, basato sulla cooperazione intergovernativa, e ha generalizzato il metodo comunitario nell'SLSG. L'adozione dei testi legislativi è ora, in linea di principio, conforme alla procedura legislativa ordinaria prevista dall'articolo 294 TFUE. Il Consiglio decide a maggioranza qualificata e il PE, in qualità di co-legislatore, si pronuncia mediante la procedura di codecisione.

#### 2. Un nuovo ruolo per i parlamenti nazionali

L'articolo 12 TUE e i protocolli nn. 1 e 2 precisano il ruolo dei parlamenti nazionali nell'UE. I parlamenti nazionali dispongono ora di un periodo di 8 settimane per esaminare una proposta legislativa sotto il profilo del principio di sussidiarietà prima che possa essere adottata qualsiasi decisione in merito a livello di UE. In materia di SLSG, se un quarto dei parlamenti nazionali lo richiede, la proposta dovrà essere sottoposta a riesame (articolo 7, paragrafo 2, del protocollo n. 2).



Alla Corte di giustizia dell'UE può essere presentato un ricorso di annullamento per violazione del principio di sussidiarietà da parte di un atto legislativo.

I parlamenti nazionali partecipano alla valutazione di Eurojust e di Europol (articolo 85 e articolo 88 TFUE).

### **3. Maggiori poteri della Corte di giustizia dell'Unione europea**

La Corte di giustizia è ormai competente a pronunciarsi in via pregiudiziale, senza restrizioni, su tutti gli aspetti dell'SLSG. Allo scadere del periodo di transizione di 5 anni dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona (vale a dire dal 1° dicembre 2014), anche gli atti nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale adottati nel quadro del precedente trattato possono essere oggetto di tali procedimenti. Lo stesso sistema si applica per il ricorso per inadempimento (protocollo n. 36).

### **4. Rafforzamento del ruolo della Commissione**

La possibilità per la Commissione di introdurre un ricorso nei confronti degli Stati membri per mancato rispetto delle disposizioni previste in materia di SLSG, costituisce un'importante novità che conferisce un nuovo potere in termini di monitoraggio dell'applicazione della normativa.

### **5. Potenziale intervento degli Stati membri nella valutazione dell'attuazione delle politiche dell'SLSG**

L'articolo 70 TFUE prevede che il Consiglio, su proposta della Commissione, possa adottare misure che definiscono le modalità secondo le quali gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, procedono a una valutazione oggettiva e imparziale dell'attuazione, da parte delle autorità degli Stati membri, delle politiche in materia di SLSG.

## **B. Ruolo programmatico del Consiglio europeo**

Parallelamente ai cambiamenti introdotti dai successivi trattati, il Consiglio europeo ha svolto un ruolo particolarmente importante in relazione agli sviluppi e ai progressi nei diversi settori dell'SLSG.

Nell'ottobre 1999, il Consiglio europeo di Tampere ha tenuto una riunione straordinaria sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia sfruttando appieno le possibilità offerte dal trattato di Amsterdam.

Nel novembre 2004, il Consiglio europeo ha adottato un nuovo programma d'azione quinquennale, il programma dell'Aja.

Il 10 e 11 dicembre 2009, il Consiglio europeo ha adottato il programma di Stoccolma. Questo programma pluriennale per il periodo 2010-2014 era incentrato sugli interessi e le esigenze dei cittadini e di altre persone verso cui l'UE ha una responsabilità.

Il trattato di Lisbona riconosce ufficialmente il ruolo preponderante del Consiglio europeo che «definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia» (articolo 68 TFUE). Nel giugno 2014 il Consiglio europeo ha definito detti orientamenti per i prossimi anni. Essi sono in linea con le priorità stabilite nell'Agenda strategica per l'UE, anch'essa adottata nel giugno 2014. Gli orientamenti strategici si basano sui progressi conseguiti dal



programma di Stoccolma. Al momento è in corso una revisione intermedia di tali orientamenti.

### **C. Istituzione di organismi specifici per la gestione dell'SLSG: le agenzie**

Sono state istituite diverse agenzie per contribuire alla gestione delle politiche in un certo numero di settori importanti dell'SLSG: Europol per la cooperazione di polizia, l'Accademia europea di polizia (CEPOL), Eurojust per la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA), che si occupa di diritti fondamentali e lotta alle discriminazioni, l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT), l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), che è responsabile del coordinamento dei controlli alle frontiere esterne, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) e l'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi informatici su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA).

## **RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Il PE dispone di una serie di strumenti e competenze per esercitare pienamente il proprio ruolo:

- competenza legislativa nella misura in cui, anche prima del trattato di Lisbona, il Parlamento europeo agiva in qualità di co-legislatore nel quadro della procedura di codecisione, essendo il suo intervento nella questione del terzo pilastro limitato alla formulazione di pareri consultivi;
- competenza di bilancio, dal momento che il PE e il Consiglio stabiliscono insieme il bilancio dell'UE;
- potere di deferimento alla Corte di giustizia per un ricorso di annullamento, competenza che il Parlamento europeo ha esercitato segnatamente per chiedere e ottenere la cancellazione di taluni articoli della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato<sup>[2]</sup>;
- potere di iniziativa politica attraverso l'adozione delle relazioni di iniziativa e di risoluzioni sui temi che il PE decide di affrontare;
- possibilità di inviare delegazioni negli Stati membri per comprendere le problematiche e verificare le modalità di attuazione della normativa adottata a livello di UE.

Le principali priorità costantemente evidenziate dal PE negli ultimi anni possono essere riassunte come segue:

- riconoscimento e considerazione della crescente importanza dell'SLSG nello sviluppo dell'UE;
- abolizione del terzo pilastro e integrazione dei settori della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nelle procedure e nel diritto dell'UE, per consentire

---

[2]Sentenza della Corte di giustizia del 6 maggio 2008 nella causa C-133/06.



al Parlamento europeo di esercitare pienamente il suo ruolo democratico nel processo legislativo;

- abbandono della regola dell'unanimità in seno al Consiglio per facilitare il processo decisionale;
- mantenimento di un giusto equilibrio tra la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e i requisiti relativi alla sicurezza e alla lotta al terrorismo;
- rafforzamento della tutela e della promozione dei diritti fondamentali segnatamente tramite l'adozione di una Carta dei diritti fondamentali dell'UE avente forza giuridica vincolante nonché l'istituzione di un'Agenzia per i diritti fondamentali che costituisce uno strumento efficace di assistenza e consulenza nel campo dei diritti fondamentali.

Kristiina Milt  
05/2019

