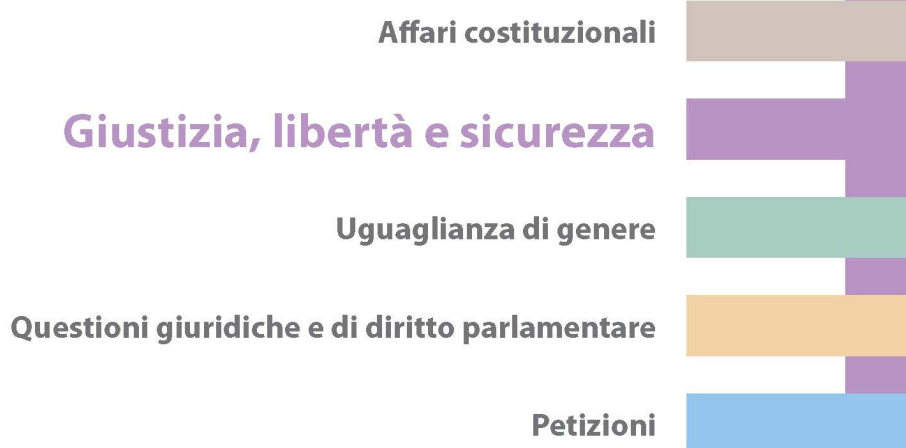


DIREZIONE GENERALE POLITICHE INTERNE

UNITÀ TEMATICA **C**

DIRITTI DEI CITTADINI E AFFARI COSTITUZIONALI



VERSO LA NEGOZIAZIONE E L'ADOZIONE DEL PROGRAMMA SUCCESSIVO A STOCCOLMA PER IL PERIODO 2015-2019

SINTESI DELLO STUDIO



DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNE
DIPARTIMENTO TEMATICO C: DIRITTI DEI CITTADINI E
AFFARI COSTITUZIONALI
LIBERTÀ CIVILI, GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI

VERSO LA NEGOZIAZIONE E L'ADOZIONE DEL
PROGRAMMA SUCCESSIVO A STOCCOLMA
PER IL PERIODO 2015-2019

SINTESI DELLO STUDIO

Sintesi

La valutazione intermedia del programma di Stoccolma rivela che la sua applicazione è stata caratterizzata da una serie di squilibri, nonostante vi siano stati alcuni successi concreti. Permangono preoccupanti interrogativi relativamente alla capacità dell'Unione di garantire lo Stato di diritto e far fronte alle crisi. Il bilancio del programma di Stoccolma induce a sottolineare le sfide del futuro programma in materia di libertà, sicurezza e giustizia: una sfida politica (assicurare l'effettiva tutela dei diritti fondamentali – in particolare quella dei dati personali – ed applicare il principio costituzionale della solidarietà); una sfida istituzionale (far accettare il Parlamento europeo come interlocutore a tutti gli effetti nella programmazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia); una sfida tecnica (far nascere una cultura della valutazione ex-post dei risultati in materia di giustizia e affari interni). L'insieme di questi elementi giustifica appieno l'adozione di un nuovo programma che troverà la sua ragion d'essere sulla scia di Tampere, L'Aia e Stoccolma.

Il presente studio è stato richiesto dalla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo (LIBE).

AUTORI

Sig. Henri Labayle, docente all'Università di Pau e dei paesi dell'Adour, facoltà di giurisprudenza di Bayonne, membro per la Francia della rete accademica "Odysseus" per gli studi giuridici sull'immigrazione e l'asilo in Europa.

con la collaborazione di Philippe De Bruycker, docente presso l'Istituto di Studi Europei dell'Università libera di Bruxelles, coordinatore della rete accademica "Odysseus" per gli studi giuridici sull'immigrazione e l'asilo in Europa.

AMMINISTRATORE RESPONSABILE

Alessandro DAVOLI
Dipartimento tematico C: Diritti dei cittadini e affari costituzionali
Parlamento europeo
B-1047 Bruxelles
E-mail: alessandro.davoli@europarl.europa.eu

VERSIONE LINGUISTICA

Originale: FR

INFORMAZIONI SULL'EDITORE

Per contattare il dipartimento tematico o abbonarsi alla sua newsletter mensile, si prega di rivolgersi al seguente indirizzo : poldep-citizens@europarl.europa.eu

Parlamento europeo, manoscritto ultimato ad agosto 2013.
© Unione europea, Bruxelles, 2013.

Il presente documento è disponibile al sito Internet:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

CLAUSOLA DI ESCLUSIONE DI RESPONSABILITÀ

Le opinioni espresse nel presente documento sono quelle dell'autore e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo.

Riproduzione e traduzione autorizzate, salvo a fini commerciali, purché sia citata la fonte, l'editore ne sia preventivamente informato e ne riceva una copia.

SINTESI

La valutazione intermedia del programma di Stoccolma conduce a valutare i primi risultati del trattato di Lisbona. Il bilancio di Stoccolma mette chiaramente in luce gli squilibri che caratterizzano lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia:

- squilibrio tra libertà e sicurezza a causa del divario tra le norme a tutela dei singoli e la prassi, nonché del ritardo accumulato nell'adozione delle norme relative alla tutela dei dati personali;
- squilibrio tra giustizia e sicurezza con l'adozione di una strategia di sicurezza interna che contrasta con l'assenza di un vero e proprio spazio giudiziario europeo;
- squilibrio tra armonizzazione e operatività a causa di un deficit normativo, mentre abbondano agenzie e strumenti politici;
- squilibrio tra Stati membri nel quadro di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia frazionato a causa del rifiuto di prendere in considerazione la geopolitica nel caso degli Stati mediterranei e della volontà di alcuni Stati membri di ricorrere agli "opt-out";
- squilibrio tra la gestione dell'immigrazione legale che ristagna malgrado le sue ambizioni ridotte e la lotta all'immigrazione clandestina in fase di sviluppo con investimenti cospicui programmati nelle banche dati;
- squilibrio tra le dimensioni interna ed esterna delle politiche europee, giacché il trattato di Lisbona non ha chiarito un quadro istituzionale che rimane complesso e conflittuale.

Il quadro, ovviamente, non è del tutto negativo ed è opportuno sottolineare tutta una serie di successi concreti:

- l'adozione del pacchetto asilo in un contesto difficile rappresenta un passo avanti significativo verso una maggiore armonizzazione delle normative degli Stati membri;
- le politiche europee diventano sempre più operative grazie al potenziamento (Frontex) o alla creazione (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, agenzia che gestisce il sistema d'informazione dello SLSG) di agenzie, sebbene la "lisbonizzazione" di Europol e di Eurojust si faccia attendere, all'emergere di una cultura pratica in materia di giustizia elettronica (*e-justice*) e all'adattamento di strumenti di lavoro in materia di lotta alla droga e al terrorismo, benché i cantieri della condivisione delle informazioni nella lotta contro la grande criminalità e della tutela dei dati rimangano aperti;
- la fiducia reciproca fra gli Stati membri è indispensabile per far progredire il riconoscimento reciproco, talvolta sulla base di iniziative nazionali, come ad esempio nell'ambito della protezione delle persone;
- la cooperazione giudiziaria civile ha recuperato il ritardo accumulato e dovrebbe continuare a progredire con numerose iniziative in via di adozione;
- i diritti procedurali in materia penale rappresentano uno dei principali passi avanti del programma di Stoccolma, malgrado un approccio frammentato dopo il fallimento dell'approccio globale;

- il ravvicinamento del diritto penale materiale ha trovato il ritmo giusto con la "lisbonizzazione" di vecchie decisioni quadro e l'apertura di nuovi cantieri, nonostante si tratti di un ambito molto delicato dal punto di vista politico per gli Stati membri.

Permangono interrogativi preoccupanti. Innanzitutto, per quanto concerne le garanzie dello Stato di diritto, la controversia relativa alle riforme costituzionali in Ungheria ha infatti dimostrato che l'Unione non dispone degli strumenti necessari per obbligare gli Stati membri a rispettare i suoi valori fondamentali. In seguito, per quanto riguarda la capacità dell'Unione di far fronte alle crisi: il crollo del sistema di asilo e di controllo delle frontiere esterne in Grecia ha evidenziato l'inefficacia dei meccanismi di valutazione esistenti, mentre il dramma umanitario dei profughi siriani non è stato utilizzato dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo per farsi valere. Queste due crisi confermano altresì l'assenza di solidarietà tra gli Stati membri.

Questo bilancio permette di sottolineare le sfide del futuro programma, che sono tre:

- una sfida politica: la tutela dei diritti fondamentali, pur non essendo propria delle questioni relative alla giustizia e agli affari interni, rimane centrale, in particolare per quanto riguarda la tutela dei dati personali con lo scandalo Prism, che mette alla prova la capacità di reazione dell'Unione. Il riconoscimento della solidarietà quale principio costituzionale dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel trattato di Lisbona non ha avuto seguito: benché la dimensione operativa della solidarietà inizi a prendere forma, la sua dimensione finanziaria resterà purtroppo insufficiente nel quadro delle prospettive finanziarie 2014-2020.
- una sfida istituzionale: il Consiglio europeo, riconosciuto quale attore centrale nel trattato di Lisbona, deve accettare di coinvolgere il Parlamento nella programmazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in ottemperanza al principio di una leale cooperazione tra le istituzioni. Ciò richiederebbe almeno un rinvio dell'adozione del prossimo programma dopo le elezioni di giugno 2014, affinché sia approvato da istituzioni rinnovate dagli elettori.
- una sfida tecnica: dopo il fallimento della proposta della Commissione del 2006, la valutazione ex-post delle politiche relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia è regredita con la scomparsa della quadro di valutazione benché quest'ultimo fosse comunque soltanto uno strumento descrittivo. Anche la questione del controllo degli Stati membri da parte della Commissione richiede un cambiamento di cultura in seno alla DG Affari interni che, dopo più di un decennio di costruzione di un acquis importante, deve d'ora in poi assicurarne l'effettiva attuazione mediante l'utilizzo del ricorso per inadempimento.

Convincere, se non forzare, gli Stati membri a rendere conto richiede un vero e proprio programma, in considerazione delle loro forti reticenze nei confronti della valutazione, senza contare che interi pezzi dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia devono essere ancora costruiti. Malgrado il diffuso scetticismo, il tempo dei programmi non è ancora superato, anche se il suo contenuto sarà meno dettagliato di quello dell'Aia e di Stoccolma e si rifarà, in tal modo, a Tampere, i prossimi orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa saranno determinanti per il progresso dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

DIREZIONE GENERALE POLITICHE INTERNE

UNITÀ TEMATICA **C** DIRITTI DEI CITTADINI E AFFARI COSTITUZIONALI

Ruolo

Le unità tematiche sono servizi di ricerca che forniscono consulenza specializzata alle commissioni, alle delegazioni interparlamentari e ad altri organi parlamentari.

Aree tematiche

- Affari costituzionali
- Giustizia, libertà e sicurezza
- Uguaglianza di genere
- Questioni giuridiche e di diritto parlamentare
- Petizioni

Pubblicazioni

Consultare il sito internet del Parlamento europeo:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

FOTOGRAFIE:
iStock International Inc.



ISBN
doi: