

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0276/2002

3 settembre 2002

RELAZIONE

sull'iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione della decisione del Consiglio che istituisce una rete europea di formazione giudiziaria (13348/2000 – C5-0757/2000 – 2000/0829(CNS))

Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

Relatrice: Evelyne Gebhardt

Significato dei simboli utilizzati

- * Procedura di consultazione
maggioranza dei voti espressi
- **I Procedura di cooperazione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- **II Procedura di cooperazione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- *** Parere conforme
*maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento salvo nei
casi contemplati dagli articoli 105, 107, 161 e 300 del trattato CE
e dall'articolo 7 del trattato UE*
- ***I Procedura di codecisione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- ***II Procedura di codecisione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- ***III Procedura di codecisione (terza lettura)
maggioranza dei voti espressi per approvare il progetto comune

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta dalla Commissione.)

Emendamenti a un testo legislativo

Negli emendamenti del Parlamento l'evidenziazione è effettuata in corsivo grassetto. L'evidenziazione in corsivo chiaro è un'indicazione destinata ai servizi tecnici, che concerne elementi del testo legislativo per i quali viene proposta una correzione in vista dell'elaborazione del testo finale (ad esempio, elementi manifestamente errati o mancanti in una versione linguistica). Le correzioni proposte sono subordinate all'accordo dei servizi tecnici interessati.

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE.....	4
PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA.....	5
MOTIVAZIONE	16
PARERE SULLA BASE GIURIDICA DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO	20

PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 20 dicembre 2000 il Consiglio ha consultato il Parlamento, a norma dell'articolo 39, paragrafo 1 del trattato CE, sull'iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione della decisione del Consiglio che istituisce una rete europea di formazione giudiziaria (13348/2000 – C5-0757/2000 – 2000/0829(CNS)).

Nella seduta del 15 gennaio 2001 la Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale iniziativa alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni per l'esame di merito e, per parere, alla commissione giuridica e per il mercato interno (C5-0757/2000).

Nella riunione del 16 gennaio 2001 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni ha nominato relatrice Evelyne Gebhardt.

Nelle riunioni del 23 gennaio 2001, 10 aprile 2001, 20 febbraio 2002, 18 giugno 2002 e 2 settembre 2002 ha esaminato l'iniziativa della Repubblica francese e il progetto di relazione.

Nella riunione del 13 maggio 2002 ha deciso, ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 2 del regolamento, di chiedere il parere della commissione giuridica e per il mercato interno sulla base giuridica della proposta.

Nella riunione del 2 settembre 2002 ha approvato la proposta di risoluzione con 31 voti favorevoli e 1 contrario.

Erano presenti al momento della votazione Jorge Salvador Hernández Mollar (presidente), Robert J.E. Evans (vicepresidente), Evelyne Gebhardt (relatrice), Roberta Angelilli, Christian Ulrik von Boetticher, Mario Borghezio, Hans Udo Bullmann (in sostituzione di Carmen Cerdeira Morterero, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Carlos Coelho, Thierry Cornillet, Gérard M.J. Deprez, Francesco Fiori (in sostituzione di Marcello Dell'Utri, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Gerardo Galeote Quecedo (in sostituzione di Mary Elizabeth Banotti), Adeline Hazan, Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Baroness Sarah Ludford, William Francis Newton Dunn, Marcelino Oreja Arburúa (in sostituzione di Giacomo Santini), Elena Ornella Paciotti, Hubert Pirker, Bernd Posselt, Martine Roure, Olle Schmidt (in sostituzione di Lousewies van der Laan), Patsy Sørensen, Sérgio Sousa Pinto, Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco, Walter Veltroni e Olga Zrihen Zaari (in sostituzione di Michael Cashman).

La commissione giuridica e per il mercato interno ha deciso il 25 gennaio 2001 di non esprimere parere. Il parere della commissione giuridica e per il mercato interno sulla base giuridica è allegato alla presente relazione.

La relazione è stata depositata il 3 settembre 2002.

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA

Risoluzione legislativa del Parlamento sull'iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione della decisione del Consiglio che istituisce una rete europea di formazione giudiziaria (13348/2000 – C5-0757/2000 – 2000/0829(CNS))

(Procedura di consultazione)

Il Parlamento europeo,

- vista l'iniziativa della Repubblica francese (13348/2000)¹,
 - visto l'articolo 34, paragrafo 2, lettera c) del trattato UE,
 - consultato dal Consiglio a norma dell'articolo 39, paragrafo 1, del trattato UE (C5-0757/2000),
 - visto il parere della commissione giuridica e per il mercato interno sulla base giuridica proposta,
 - visti gli articoli 106 e 67 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni (A5-0276/2002),
1. approva la proposta della Repubblica francese così modificata;
 2. invita il Consiglio a modificare di conseguenza il testo;
 3. invita il Consiglio ad informarlo qualora intenda discostarsi dal testo approvato dal Parlamento;
 4. chiede di essere nuovamente consultato qualora il Consiglio intenda modificare sostanzialmente l'iniziativa della Repubblica francese;
 5. invita la Commissione o uno Stato membro a proporre al Consiglio di applicare l'articolo 42 del trattato sull'Unione europea,
 6. incarica il suo Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio e alla Commissione nonché al governo della Repubblica francese.

¹ GU C 18 del 19.1.2000, pag. 9.

Emendamento 1
Titolo**DECISIONE 2000/ /GAI DEL
CONSIGLIO****DECISIONE 2000/ /GAI DEL
CONSIGLIO***In appresso la parola "formazione" è
sostituita con la parola
"perfezionamento".**Motivazione**Con la scelta delle parole si intende puntualizzare che, nella fattispecie, si tratta di un
complemento facoltativo di formazione.*Emendamento 2
Visto 1*visto il trattato sull'Unione europea, in
particolare l'articolo 31 e l'articolo 34,
paragrafo 2, lettera c),**vista la procedura decisionale prevista
dall'articolo 42 del trattato sull'Unione
europea, e visti gli articoli 65 e 67 del
Titolo IV del trattato che istituisce le
Comunità europee,**Motivazione**Risulta appropriato che la creazione di una rete europea di perfezionamento giudiziario
riguardi non soltanto il diritto penale ma anche il diritto civile. Ciò dovrà contribuire a un
miglioramento delle conoscenze e della fiducia dei magistrati nei vari sistemi giuridici
nazionali a tutto vantaggio del riconoscimento reciproco che rappresenta la chiave di volta
della cooperazione in ambito giudiziario.*Emendamento 3
Considerando 1

(1) Riallacciandosi al trattato di

(1) Riallacciandosi al trattato di

Amsterdam, il piano di azione di Vienna e le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 hanno ribadito la necessità di collocare al primo posto tra le priorità dell'Unione europea la creazione di uno spazio di **giustizia, libertà e sicurezza**.

Amsterdam, il piano di azione di Vienna e le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 hanno ribadito la necessità di collocare al primo posto tra le priorità dell'Unione europea la creazione di uno spazio di **libertà, sicurezza e giustizia**.

Motivazione

Occorre osservare l'ordine stabilito nei trattati.

Emendamento 4
Considerando 1 bis (nuovo)

(1 bis) La creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia comprende sia la cooperazione giudiziaria in materia civile di cui al primo pilastro sia la cooperazione giudiziaria in materia penale di cui al terzo pilastro.

Motivazione

Il perfezionamento dovrebbe abbracciare tutti i settori della cooperazione giudiziaria nell'Unione europea.

Emendamento 5
Considerando 2

(2) La piena e completa cooperazione delle autorità giudiziarie degli Stati membri si fonda sulla reciproca comprensione e fiducia. Essa richiede quindi, da parte degli operatori, una migliore conoscenza dei sistemi giudiziari degli Stati membri e degli strumenti giuridici su cui si basa la cooperazione giudiziaria nell'Unione europea.

(2) La piena e completa cooperazione delle autorità giudiziarie degli Stati membri si fonda sulla reciproca comprensione e fiducia. Essa richiede quindi, da parte degli operatori, una migliore conoscenza dei sistemi giudiziari **e giuridici** degli Stati membri e degli strumenti giuridici su cui si basa la cooperazione giudiziaria nell'Unione europea.

Motivazione

La conoscenza non deve limitarsi ai sistemi giudiziari, ma comprendere anche il diritto

sostanziale e processuale.

Emendamento 6
Considerando 3 bis (nuovo)

(3 bis) Il Consiglio europeo di Laeken ha suggerito di allestire quanto prima una rete europea per la promozione del perfezionamento dei membri del corpo giudiziario onde migliorare la reciproca fiducia degli addetti alla cooperazione giudiziaria.

Motivazione

Autoesplicativa.

Emendamento 7
Considerando 3 bis (nuovo)

(3 bis) Sebbene in tutte le professioni giuridiche che contribuiscono al buon funzionamento dell'amministrazione della giustizia, in particolare gli ordini degli avvocati e dei notai europei, sia necessaria una formazione ai sistemi giuridici e giudiziari nazionali ed europei, vi è l'urgenza specifica di istituire senza indugi una rete europea di perfezionamento professionale per giudici e procuratori.

Motivazione

L'emendamento si spiega da sé.

Emendamento 8
Considerando 7

(7) La rete, le cui attività saranno limitate, in un primo tempo, alle materie che rientrano nell'articolo 31 del trattato dovrebbe raggruppare scuole e istituti nazionali degli Stati membri specificamente incaricati della formazione

(7) La rete dovrebbe raggruppare scuole e istituti nazionali degli Stati membri specificamente incaricati del perfezionamento degli appartenenti al corpo giudiziario ed eventualmente alle

dei giudici di carriera e dei procuratori **procure.**
appartenenti al corpo giudiziario.

Motivazione

Gli ordinamenti giuridici denotano notevoli disparità: oltre ai giudici togati essi comprendono anche giudici popolari, giurati, funzionari di polizia svolgenti attività di sostituto procuratore o avvocati. Onde evitare qualsiasi esclusione è necessario optare per un concetto più astratto.

Emendamento 9
Articolo 2, paragrafo 1

1. La rete raggruppa scuole e istituti nazionali degli Stati membri specificamente incaricati **della formazione dei giudici di carriera e dei procuratori per gli Stati membri nei quali gli stessi fanno parte del** corpo giudiziario.

1. La rete raggruppa scuole e istituti nazionali degli Stati membri specificamente incaricati **del perfezionamento degli appartenenti al** corpo giudiziario **ed eventualmente alle procure.**

Motivazione

Gli ordinamenti giuridici denotano notevoli disparità: oltre ai giudici togati essi comprendono anche giudici popolari, giurati, funzionari di polizia svolgente attività di sostituto procuratore o avvocati. Onde evitare qualsiasi esclusione è necessario optare per un concetto più astratto.

Emendamento 10
Articolo 2, paragrafo 2

2. **Ciascuno Stato membro designa al massimo tre** responsabili **della formazione che lo rappresentano nella rete.**

2. **La rete è composta da** responsabili **dei centri di formazione e perfezionamento. Vari responsabili di uno stesso Stato membro formano una delegazione.**

Motivazione

Occorre un certo grado di flessibilità per tener conto delle notevoli disparità fra i vari sistemi di formazione e perfezionamento degli Stati membri.

Emendamento 11
Articolo 3, paragrafo 1

1. **Nei settori di cui all'articolo 31 del**

1. La rete ha il compito di favorire la

trattato, la rete ha il compito di favorire la coerenza e l'efficacia delle azioni di **formazione** degli appartenenti ai corpi giudiziari degli Stati membri.

coerenza e l'efficacia delle azioni di **perfezionamento** degli appartenenti ai corpi giudiziari degli Stati membri.

Motivazione

La formazione giudiziaria, continua e volontaria, non deve limitarsi al diritto penale ma comprendere anche il diritto civile.

Emendamento 12

Articolo 3, paragrafo 2, lettere a) e b)

2. Per adempiere al compito di cui al paragrafo 1 la rete persegue in particolare gli obiettivi seguenti:

a) approfondire la mutua conoscenza dei sistemi giuridici e giudiziari degli Stati membri;

b) *sviluppare* la conoscenza e *migliorare* l'utilizzazione degli strumenti europei e internazionali in vigore nell'Unione europea;

2. Per adempiere al compito di cui al paragrafo 1 la rete persegue in particolare gli obiettivi seguenti:

a) approfondire la mutua conoscenza dei sistemi giuridici e giudiziari degli Stati membri;

b) *migliorare* la conoscenza e l'utilizzazione degli strumenti europei e internazionali in vigore nell'Unione europea;

Motivazione

Chiarimento degli obiettivi perseguiti.

Emendamento 13

Articolo 3, paragrafo 2, lettera f)

f) mettere a disposizione delle istituzioni europee, delle autorità giudiziarie degli Stati membri, degli appartenenti alla rete giudiziaria europea istituita dall'Azione comune 98/428/GAI e di qualsiasi altra entità incaricata della cooperazione giudiziaria *in materia penale* nell'Unione europea, strumenti di **formazione** coerenti e periodicamente aggiornati;

f) mettere a disposizione delle istituzioni europee, delle autorità giudiziarie degli Stati membri, degli appartenenti alla rete giudiziaria europea istituita dall'Azione comune 98/428/GAI e di qualsiasi altra entità incaricata della cooperazione giudiziaria nell'Unione europea, strumenti di **perfezionamento** coerenti e periodicamente aggiornati;

Motivazione

Gli strumenti di perfezionamento vanno messi a disposizione di tutti gli organismi incaricati della cooperazione giudiziaria nell'Unione europea.

Emendamento 14 Articolo 4, paragrafo 2, lettera a)

a) - la comprensione dei sistemi giudiziari europei;

- la conoscenza dei meccanismi di cooperazione giudiziaria;

- le conoscenze linguistiche;

a) - la comprensione dei sistemi **giuridici e giudiziari nazionali ed** europei;

- la conoscenza dei meccanismi di cooperazione giudiziaria **e del diritto sostanziale**;

- le conoscenze linguistiche;

Motivazione

Dal momento che la cooperazione giudiziaria si basa in larga misura sul principio del mutuo riconoscimento e che la conoscenza del diritto sostanziale, sia a livello europeo che a livello nazionale, costituisce probabilmente uno dei presupposti di un'efficace cooperazione giudiziaria, occorre indicare chiaramente che l'obiettivo è quello di fornire nozioni sui sistemi giuridici e giudiziari europei e nazionali, nonché sul contenuto della legislazione pertinente.

Emendamento 15 Articolo 6, paragrafo 1, lettera a)

a) un sistema elettronico di scambio di informazioni protetto **e il cui accesso è limitato ai membri della rete**;

a) un sistema elettronico di scambio di informazioni protetto **per i membri del corpo giudiziario**;

Motivazione

Il numero dei membri del corpo giudiziario da coinvolgere deve essere il più possibilmente elevato.

Emendamento 16 Articolo 7, paragrafo 1, comma 1 e 1 bis (nuovo)

1. Gli organi della rete sono il comitato direttivo e il segretariato generale. La rete è

1. Gli organi della rete sono il comitato direttivo e il segretariato generale. La rete è

assistita da un comitato scientifico.

assistita da un comitato scientifico.

Il segretariato generale assiste la rete europea di perfezionamento giudiziario nello svolgimento dei suoi compiti amministrativi, nonché nell'attuazione del programma d'attività.

Le funzioni di Segretariato generale sono espletate dalla Commissione.

Le funzioni di Segretariato generale sono espletate ***provvisoriamente*** dalla Commissione. ***Due anni dopo l'entrata in vigore della presente decisione la Commissione procede ad una valutazione ed il comitato direttivo può decidere di insediare altrove il Segretariato generale.***

Motivazione

L'aggiunta proposta si prefigge di accentuare il carattere tecnico e di sostegno del segretariato generale.

Durante il periodo iniziale la Commissione potrebbe fungere da battistrada al segretariato generale il quale successivamente potrebbe essere insediato altrove.

Emendamento 17 Articolo 7, paragrafo 2

2. Il comitato direttivo è formato dai membri della rete, designati dagli Stati membri conformemente all'articolo 2, paragrafo 2, ***da un rappresentante della Commissione, da un rappresentante del Segretariato generale del Consiglio e da un rappresentante del Consiglio d'Europa.*** La Presidenza del comitato direttivo è esercitata da un rappresentante dello Stato membro che esercita la Presidenza del Consiglio, assistito da un rappresentante della Presidenza successiva.

2. Il comitato direttivo è formato dai membri della rete, designati dagli Stati membri conformemente all'articolo 2, paragrafo 2. ***Ogni delegazione dispone di un voto. Rappresentanti del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione possono partecipare alle riunioni.*** La Presidenza del comitato direttivo è esercitata da un rappresentante dello Stato membro che esercita la Presidenza del Consiglio, assistito da un rappresentante della Presidenza successiva.

Motivazione

Autoesplicativa.

Emendamento 18 Articolo 8

1. Il comitato direttivo istituisce un

1. Il comitato direttivo istituisce un

comitato scientifico, composto di esperti rinomati a livello europeo per la conoscenza e la pratica **della formazione giudiziaria**.

2. Il comitato scientifico **è consultato all'atto dell'elaborazione del programma di attività di cui all'articolo 4.**

comitato scientifico, composto di esperti rinomati a livello europeo per la conoscenza e la pratica **del perfezionamento giudiziario**.

2. Il comitato scientifico **elabora il programma di attività a norma dell'articolo 4.**

Motivazione

Occorre mettere pienamente a frutto le competenze specifiche del comitato scientifico.

Emendamento 19
Articolo 9, paragrafo 1

1. Il segretario generale, **dopo aver raccolto le proposte dei membri della rete, elabora il progetto del programma di attività.**

1. Il segretario generale **propone al comitato direttivo il programma di attività sulla base del progetto elaborato dal comitato scientifico.**

Motivazione

Autoesplicativa.

Emendamento 20
Articolo 9, paragrafo 5 bis (nuovo)

5 bis. Rappresentanti del Consiglio d'Europa possono essere invitati ad assistere alle riunioni del comitato scientifico.

Motivazione

L'esperienza del Consiglio d'Europa può costituire un'utile fonte di ispirazione nella fissazione del programma di attività della rete.

Emendamento 21
Articolo 10, paragrafo 1

1. Il segretario generale elabora il progetto di

1. Il segretario generale elabora il progetto di

regolamento interno, che viene adottato **all'unanimità dai** membri della rete. Ciascuno Stato membro dispone di un solo voto, **anche qualora**, conformemente all'articolo 2, paragrafo 2, **esso abbia designato più responsabili della formazione per rappresentarlo.**

regolamento interno, che viene adottato **alla maggioranza qualificata di due terzi dei** membri della rete. Ciascuno Stato membro dispone di un solo voto, conformemente all'articolo 2, paragrafo 2.

Motivazione

Per dare alla rete la necessaria flessibilità, sembra preferibile che il regolamento sia adottato e modificato a maggioranza qualificata. Inoltre, occorre garantire la coerenza con l'emendamento all'articolo 2, paragrafo 2.

Emendamento 22

Articolo 12

I membri della rete possono continuare a sottoporre richieste di finanziamento alle istituzioni europee competenti. **Essi hanno tuttavia l'obbligo di informarne il** segretario generale della rete, **precisando le azioni di formazione interessate.**

I membri della rete possono continuare a sottoporre richieste di finanziamento alle istituzioni europee competenti. **Il** segretario generale della rete **va informato su dette richieste oltretutto sulle correlate azioni di perfezionamento.**

Motivazione

Il segretario generale deve essere informato in materia circostanziata per evitare doppioni.

Emendamento 23

Articolo 13, paragrafo 2

2. La relazione di cui al paragrafo 1 è messa a disposizione sul sistema elettronico di scambio d'informazione di cui all'articolo 6, come pure sui siti World Wide Web della Commissione e della rete. Essa è trasmessa alla Commissione, al Parlamento europeo, al Consiglio *e* al Comitato economico e sociale.

2. La relazione di cui al paragrafo 1 è messa a disposizione sul sistema elettronico di scambio d'informazione di cui all'articolo 6, come pure sui siti World Wide Web della Commissione e della rete. Essa è trasmessa alla Commissione, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale **e al Consiglio d'Europa.**

Motivazione

Autoesplicativa.

MOTIVAZIONE

Con lettera del 20 dicembre 2002 il Consiglio ha presentato al Parlamento europeo una iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione della decisione del Consiglio che istituisce una rete europea di perfezionamento giudiziario. L'iniziativa è stata presentata dal Consiglio al Parlamento a norma dell'articolo 39 del trattato sull'Unione europea (trattato UE). Essa è stata, in linea generale, ben accolta dagli Stati membri sebbene siano state formulate riserve per quanto riguarda alcuni elementi, in particolare la base giuridica prescelta.

La rete di Bordeaux

La rete proposta nell'iniziativa offre ai membri dei corpi giudiziari la possibilità di perfezionarsi su base volontaria. Una siffatta rete è stata già istituita nell'ottobre 2000 a livello informale contestualmente all'adozione della carta delle reti europee delle informazioni giudiziarie. A siffatta rete fanno capo varie istituzioni nazionali appositamente incaricate nel loro paese del perfezionamento dei membri dei corpi giudiziari. La rete prevede un'assemblea generale, un comitato direttivo e un segretariato (articolo 5 della Carta della rete di Bordeaux). L'Accademia europea di diritto di Treviri (ERA) è stata provvisoriamente incaricata di assicurare il segretariato generale. La Carta punta espressamente a un futuro riconoscimento della rete europea di Bordeaux per la perfezionamento giudiziario attraverso una misura a livello europeo, come previsto dall'iniziativa francese. È un'evoluzione auspicabile in quanto la rete di Bordeaux non ha personalità giuridica, motivo per cui non può ricevere dotazioni finanziarie dal bilancio della Comunità o dagli Stati membri.

La relatrice condivide le riserve mosse all'iniziativa francese in ordine alla prescelta forma e organizzazione della rete. Per questo motivo nell'aprile 2001 sottoponeva all'esame della commissione per gli affari interni del Parlamento un progetto di relazione (tecnica) nella quale si proponeva di respingere l'iniziativa francese. Nel contempo, si invitava il comitato direttivo della rete di Bordeaux a predisporre una proposta alternativa. In considerazione della proposta di compromesso nonché della rilevanza della tematica la relatrice si compiace di presentare la sua nuova relazione.

Il trattato di Amsterdam

Con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam l'Unione europea si è prefissa l'obiettivo di sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, secondo l'articolo 2, quarto trattino del trattato UE. Tale spazio è descritto in maggiori dettagli nel titolo VI del trattato UE e nel titolo IV della parte terza del trattato che istituisce la Comunità europea (trattato CE). L'articolo 61 stabilisce che, allo scopo di istituire progressivamente uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il Consiglio adotta misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile, come previsto all'articolo 65. L'articolo 65 del trattato CE stabilisce tra l'altro che ciò include altresì misure per il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale. L'obiettivo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia è ribadito nell'articolo 29 del trattato UE, che recita "fatte salve le competenze della Comunità europea, l'obiettivo che l'Unione si prefigge è fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sviluppando tra gli Stati membri un'azione in comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (...)". Gli obiettivi di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia sono confermati e ulteriormente sviluppati

rispettivamente nel piano di azione di Vienna e nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999.

Riconoscimento reciproco

Dalle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere risulta che il riconoscimento reciproco dovrebbe diventare il caposaldo della cooperazione giudiziaria nell'Unione, nelle questioni sia civili che penali. Si tratta di un elemento indispensabile per poter realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e pertanto di rafforzare ed approfondire l'UE. Tuttavia ciò dicasi soltanto se nei ceti professionali viene promossa l'accettazione e la fiducia nei sistemi giuridici degli altri Stati membri. Riconoscimento reciproco significa che una misura giudiziaria viene riconosciuta senza alcuna verifica, come se si trattasse di una decisione adottata dal sistema giudiziario nazionale. I recenti sviluppi pongono in risalto l'importanza del perfezionamento su base facoltativa dei membri dei corpi giudiziari. Dalla relazione di attività di Pro Eurojust (2000)¹ risulta ad esempio che per gli operatori della giustizia nei diversi Stati membri non sempre è facile cooperare in modo efficace, ad esempio a causa delle differenze esistenti tra le legislazioni e dell'insufficiente conoscenza della lingua. Difficoltà di questo tipo sono già state segnalate nella relazione finale sulla valutazione della convenzione sull'assistenza giudiziaria in materia penale². La possibilità di una formazione è inoltre importante nella prospettiva della decisione quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo che gli Stati membri devono attuare a partire dal 1° gennaio 2004. Inoltre, il Consiglio europeo di Laeken ha sollecitato la rapida attuazione di una rete europea per incoraggiare il perfezionamento dei magistrati, che contribuirà ad accrescere la fiducia tra gli attori della cooperazione giudiziaria.

L'iniziativa della Repubblica francese in esame prevede come base giuridica gli articoli 31 e 34, paragrafo 2, lettera c), del trattato UE e riguarda esclusivamente la formazione volontaria in materia di diritto penale. La vostra relatrice propone, nel presente documento, di ampliare il campo di applicazione dell'iniziativa in modo da comprendere altresì il perfezionamento in materia di diritto civile.

Delimitazione rispetto alle reti esistenti

La rete europea di perfezionamento giudiziario proposta è la prima cooperazione strutturata in materia di perfezionamento dei membri dei corpi giudiziari. Una tale rete non esiste ancora e rappresenta un complemento molto utile agli strumenti esistenti. Deve essere distinta dalle seguenti strutture:

1) Rete giudiziaria europea (in materia penale)³

La rete giudiziaria europea è stata istituita dal Consiglio con l'azione comune del 29 giugno 1998. Tra gli Stati membri è stata istituita una rete di punti di contatto giudiziari che hanno il compito di agevolare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, soprattutto in materia di

¹ Nota del Consiglio del 20 dicembre 2001, n. 15545/01 sulla relazione di attività di Pro Eurojust per l'anno 2001.

² Vedasi la relazione finale sul primo ciclo di valutazioni - Assistenza giudiziaria in materia penale, GU C 216 del 1.8.2001, pag. 14.

³ Azione comune del 29 giugno 1998, adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, sull'istituzione di una Rete giudiziaria europea, GU L 191 del 7.7.1998, pag. 4.

criminalità grave. Questa rete non ha né personalità giuridica né bilancio.

2) Rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale¹

La rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale è stata istituita con la decisione del Consiglio del 28 maggio 2001 ed è costituita da alcuni punti di contatto nazionali. Il compito della rete è paragonabile a quello della rete giudiziaria europea, vale a dire agevolare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri in materia civile e commerciale, compresa la predisposizione di un sistema di informazione della rete accessibile anche al pubblico. Questa rete ha un bilancio, ma non ha personalità giuridica.

3) Accademia europea di polizia²

L'Accademia europea di polizia è stata istituita con la decisione del Consiglio del 22 dicembre 2000. E' costituita come una rete che riunisce gli istituti nazionali di formazione degli alti funzionari degli Stati membri incaricati dell'applicazione della legge. Non ha personalità giuridica ed è finanziata con contributi degli Stati membri.

4) Rete europea di prevenzione della criminalità³

La Rete europea di prevenzione della criminalità è stata istituita con la decisione del Consiglio del 28 maggio 2001. E' composta di punti di contatto designati dai singoli Stati membri. La prevenzione della criminalità riguarda tutte le misure atte a contrastare la criminalità e a diminuire il sentimento di insicurezza da essa generato nei cittadini. Il segretariato della rete e le relative attività sono finanziate dal bilancio generale dell'Unione europea.

5) Programma quadro di cooperazione giudiziaria in materia civile e penale⁴

Questo programma quadro proposto dalla Commissione il 9 novembre 2001 mira a integrare in un solo strumento i programmi esistenti Grotius-penale, Oisin II, Stop II, Hippokrates e Falcone. Scopo di tali programmi è rafforzare la cooperazione tra gli operatori della giustizia e tra i servizi di prevenzione e di repressione della criminalità degli Stati membri. Il programma quadro sostiene progetti nel settore della cooperazione giudiziaria generale e in materia penale.

6) Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un quadro generale di riferimento per le iniziative comunitarie destinate ad agevolare l'attuazione di uno spazio giudiziario europeo in materia civile⁵

Il regolamento stabilisce la base giuridica per il finanziamento, a carico del bilancio della

¹ Decisione del Consiglio del 28 maggio 2001 relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, GU L 174 del 27.6.2001, pag. 25.

² Decisione del Consiglio del 22 dicembre 2000 che istituisce l'Accademia europea di polizia, GU L 336 del 30.12.2000, pag. 1.

³ Decisione del Consiglio del 28 maggio 2001 che istituisce una rete europea di prevenzione della criminalità, GU L 153 dell'8.6.2001, pag. 1.

⁴ COM(2001) 646 def.

⁵ COM(2001) 221 def.

Comunità europea, delle attività nell'ambito della politica di cooperazione giudiziaria in materia civile. Rende, tra l'altro, possibile proseguire azioni contestuali al programma Grotius-civile.

Parere sulla base giuridica della commissione giuridica e per il mercato interno

On. Ana Palacio Vallelersundi
Presidente

Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni
BRUXELLES

Oggetto: Base giuridica dell'iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione della decisione del Consiglio che istituisce una rete europea di formazione giudiziaria - 133348/2000 – C5-0757/2000 829/2000(CNS)

Signora Presidente,

con lettera del 12 aprile 2002 Lei ha consultato la commissione giuridica e per il mercato interno, a norma dell'articolo 63, paragrafo 2, del regolamento, sulla legittimità e sull'opportunità della base giuridica della proposta in oggetto. Il Consiglio ha basato la sua proposta sugli articoli 31 e 34, paragrafo 2, lettera c), del trattato sull'Unione europea.

La commissione giuridica e per il mercato interno ha esaminato la questione nella riunione straordinaria del 13 aprile a Strasburgo e nelle riunioni del 20 giugno e 10 luglio a Bruxelles.

Numerose iniziative degli Stati membri sono state adottate nell'ambito della prevenzione e della lotta contro la criminalità.

In primo luogo, l'azione comune 96/277/GAI¹ riguarda un quadro per lo scambio di magistrati di collegamento diretto a migliorare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri. Essa ha come scopo quello di creare un quadro per lo scambio di magistrati di collegamento per accrescere la rapidità e l'efficacia della cooperazione giudiziaria, nonché contribuire allo scambio di informazioni sui sistemi giuridici e giudiziari degli Stati membri e migliorare il loro funzionamento².

In secondo luogo, l'azione comune 98/427/GAI³ riguarda la buona prassi nell'esecuzione delle richieste da parte di altri Stati membri e nella trasmissione di richieste di assistenza giuridica in materia penale ad altri Stati membri.

In terzo luogo, la decisione del Consiglio 2001/427/GAI⁴, adottata sulla base di un'iniziativa franco-svedese, istituisce una rete europea di prevenzione della criminalità per sostenere le azioni intraprese dagli Stati membri in tale ambito. La rete è composta di punti di contatto in

¹ Azione comune, del 22 aprile 1996, adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, relativa ad un quadro di scambio di magistrati di collegamento diretto a migliorare la cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri dell'Unione europea.

² Articolo 1, paragrafo 3, dell'azione comune 96/277/GAI.

³ Azione comune del 29 giugno 1998 adottata dal Consiglio, sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, sulla buona prassi nell'assistenza giudiziaria in materia penale, GU L 191, pag. 1.

⁴ Decisione del Consiglio, del 28 maggio 2001, che istituisce una rete europea di prevenzione della criminalità, GU L 153 dell'8.6.2001, pag. 1.

ogni Stato membro. La rete contribuisce a sviluppare i vari aspetti della prevenzione della criminalità a livello di Unione e fornisce sostegno alle azioni di prevenzione della criminalità a livello locale e nazionale.

Scopo dell'iniziativa all'esame è quello di garantire la cooperazione tra le autorità giudiziarie degli Stati membri¹.

Il suo contenuto è la creazione di una rete europea di formazione giudiziaria che dovrà essere costituita da scuole e istituti nazionali degli Stati membri specificamente incaricati della formazione dei giudici di carriera e dei procuratori per gli Stati membri nei quali gli stessi fanno parte del corpo giudiziario².

La rete ha il compito di favorire la coerenza e l'efficacia delle azioni di formazione degli appartenenti ai corpi giudiziari degli Stati membri. Tale compito è limitato ai settori di cui all'articolo 31 del trattato UE³.

Conformemente al titolo VI del trattato UE, l'Unione può intervenire in vari modi per prevenire e reprimere la criminalità organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani ed i reati contro i minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode⁴.

L'azione comune nel settore della cooperazione di polizia comprende la cooperazione operativa tra le autorità competenti dei servizi incaricati dell'applicazione della legge in relazione alla prevenzione e all'individuazione dei reati e alle relative indagini [Articolo 30, paragrafo 1, lettera a), del trattato UE] e la cooperazione e le iniziative comuni in settori quali la formazione, lo scambio di ufficiali di collegamento, il comando di funzionari, l'uso di attrezzature, la ricerca in campo criminologico [Articolo 30, paragrafo 1, lettera c), del trattato UE].

Il Consiglio, deliberando all'unanimità su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione, adotta posizioni comuni che definiscono l'orientamento dell'Unione in merito a una questione specifica. Il Consiglio può inoltre adottare decisioni quadro, che sono vincolanti quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza degli Stati membri in merito alla forma e ai mezzi. Esse non hanno efficacia diretta. Infine il Consiglio può adottare decisioni aventi qualsiasi altro, escluso qualsiasi ravvicinamento delle disposizioni legislative. [Articolo 34, paragrafo 2, lettere a), b), c), del trattato UE].

Nella sua lettera in data 12 aprile 2002, Lei chiede se l'articolo 42 del trattato UE potrebbe costituire la base giuridica. Secondo il relatore, ciò consentirebbe l'adozione di un unico atto giuridico che prevede un'identica rete europea di formazione riguardante la cooperazione giudiziaria sia in materia penale che civile.

L'articolo 42 del trattato UE erige un ponte tra il primo e il terzo pilastro. Secondo tale disposizione, il Consiglio deliberando all'unanimità su iniziativa della Commissione o di uno Stato membro e previa consultazione del Parlamento europeo, può decidere che un'azione in settori contemplati dall'articolo 29 rientri nel titolo IV del trattato che istituisce la Comunità

¹ Considerando 2 del progetto di decisione del Consiglio.

² Articolo 2 del progetto di decisione del Consiglio.

³ Articolo 3, paragrafo 1, del trattato UE.

⁴ Cfr. l'articolo 29, comma 2, del trattato UE.

europea (visti, asilo, immigrazione o altre politiche riguardanti la libera circolazione delle persone). Nel contempo, il Consiglio può stabilire le relative condizioni di voto.

Per istituire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nell'ambito del titolo IV del trattato CE, il Consiglio deve adottare misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile e misure nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale finalizzate ad un elevato livello di sicurezza prevenendo e reprimendo la criminalità nell'Unione conformemente alle disposizioni del trattato sull'Unione europea¹.

A norma dell'articolo 65 del trattato CE, le misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile che presenti implicazioni transfrontaliere devono essere adottate a norma dell'articolo 67 e per quanto necessario al corretto funzionamento del mercato interno.

L'articolo 67 prevede un periodo transitorio di cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam. Trascorso tale periodo, il Consiglio delibera all'unanimità su proposta della Commissione o su iniziativa di uno Stato membro e previa consultazione del Parlamento europeo. Va ricordato che la procedura di consultazione rafforza sensibilmente la posizione del Parlamento europeo rispetto al suo ruolo nell'ambito del terzo pilastro. Tuttavia ci si può chiedere se questo miglioramento del controllo parlamentare a livello europeo sia sufficiente vista la nuova qualità giuridica degli strumenti adottati a norma del titolo IV del trattato CE.

Gli strumenti adottati nell'ambito del terzo pilastro non esplicano effetti giuridici nell'ordinamento nazionale senza un atto giuridico nazionale adottato dall'organo nazionale competente, mentre sulla base del titolo IV del trattato CE, il Consiglio adotta atti legislativi comunitari aventi effetti diretti e preminenza sulla legislazione nazionale nei settori strettamente connessi con i diritti fondamentali.

Il progetto di decisione del Consiglio non copre attualmente la cooperazione giudiziaria in materia civile².

Scopo ultimo dell'iniziativa è quello di promuovere la cooperazione giudiziaria tra le autorità giudiziarie degli Stati membri³. Questo scopo trova conferma nel terzo considerando che recita: "La formazione degli appartenenti ai corpi giudiziari degli Stati membri appare come una delle condizioni di successo dello spazio giudiziario europeo. Essa rende più efficace l'utilizzazione degli strumenti giuridici vigenti e agevola l'attuazione concreta dei nuovi strumenti della cooperazione." Infine la formazione è intesa favorire "l'affermazione di una reale cultura giudiziaria europea"⁴.

Lo scopo dell'iniziativa è dunque quello di favorire la cooperazione giudiziaria all'interno del corpo giudiziario dando maggiore coerenza e un certo grado di continuità agli attuali scambi e attività di formazione.

A tal fine, l'iniziativa istituisce una rete europea di formazione giudiziaria⁵ costituita da scuole e istituti nazionali degli Stati membri specificamente incaricati della formazione dei giudici di

¹ Articolo 61, lettera c) ed e) del trattato CE.

² Articolo 3, paragrafo 1, del progetto di decisione del Consiglio.

³ Considerando 2).

⁴ Considerando 4).

⁵ Articolo 1.

carriera e dei procuratori per gli Stati membri nei quali gli stessi fanno parte del corpo giudiziario¹.

Appare chiaro dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che la scelta della base giuridica non dipende dalla discrezione del legislatore comunitario ma deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale. Tra detti elementi figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto². La base giuridica sulla quale un atto è adottato deve essere determinata in funzione del suo principale oggetto³.

E' altresì necessario stabilire se le misure in questione riguardano principalmente un particolare campo d'azione, con effetti solo incidentali su altre politiche, oppure se entrambi gli aspetti sono altrettanto essenziali.

Se la prima ipotesi è corretta, è sufficiente il ricorso ad una sola base giuridica⁴; se la seconda è corretta, essa è insufficiente⁵ e l'istituzione è tenuta ad adottare la misure sulla base di entrambi le disposizioni da cui deriva la sua competenza⁶. Tuttavia la doppia base è possibile soltanto a condizione che le procedure previste per ognuna base giuridica non siano incompatibili tra loro⁷. Pertanto nel caso in esame tale ipotesi è da scartare.

Alla luce delle considerazioni di cui sopra e del parere del Servizio giuridico, la commissione giuridica e per il mercato interno ha deciso all'unanimità⁸ che la base giuridica adeguata dell'iniziativa francese è l'articolo 31, lettera a), e l'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), del trattato UE.

Voglia gradire, Signora Presidente, i sensi della mia profonda stima.

(F.to) Giuseppe Gargani

¹ Articolo 2 e considerando 7).

² Cfr anche Corte di giustizia europea, causa C-42/97, Parlamento contro Consiglio, paragrafo 36.

³ Causa C-155/91, Commissione contro Consiglio [1993] Raccolta I-939, paragrafo 19-21.

⁴ Causa C-70/88 Parlamento contro Consiglio [1991] Raccolta I4529, paragrafo 17, e causa C271/94 Parlamento contro Consiglio [1996] Raccolta I-1689, paragrafi 32 e 33.

⁵ Causa 242/87 Commissione contro Consiglio [1989] Raccolta 1425, paragrafi da 33 a 37, e causa C-360/93 Parlamento contro Consiglio [1996] Raccolta I-1195, paragrafo 30.

⁶ Causa 165/98 Commissione contro Consiglio [1988] Raccolta 5545, paragrafi da 6 a 13.

⁷ Causa C-300/89 Commissione contro Consiglio [1988] Raccolta I-2867, paragrafi da 17 a 21.

⁸ Erano presenti alla riunione del 10 luglio 2002 Giuseppe Gargani (presidente), Willi Rothley (vicepresidente), Brian Crowley (relatore), Bert Doorn, Francesco Fiori (in sostituzione di Klaus-Heiner Lehne), Janelly Fourtou, Fiorella Ghilardotti, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Kurt Lechner, Toine Manders, Angelika Niebler, Marianne L.P. Thyssen, Joachim Wuermeling e Stefano Zappalà.