COMMISSIONE DELLE COMUNITÁ EUROPEE

Bruxelles, 2.6.2004
COM(2004) 401 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: bilancio del programma di Tampere e nuovi orientamenti

{SEC(2004)680 e SEC(2004)693}

INDICE

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA: BILANCIO DEL PROGRAMMA DI TAMPERE E NUOVI ORIENTAMENTI 1

1. CINQUE ANNI PER LA NASCITA DELLO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA..... 4

1.1. Realizzazioni importanti in un contesto difficile 4

1.2. Un contesto rinnovato 6

2. QUALI PRIORITÀ PER IL FUTURO DELLO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA 7

2.1. Predisporre una protezione più efficace delle persone nell'esercizio dei loro diritti fondamentali..... 8

2.2. Favorire le iniziative in materia di cittadinanza europea 9

2.3 Sviluppare un sistema integrato di gestione delle frontiere e la politica dei visti..... 9

2.4. Promuovere un'effettiva politica comune di gestione dei flussi migratori..... 10

2.5. Sviluppare una politica europea comune d'asilo equa..... 10

2.6. Creare uno spazio giudiziario europeo rispettoso delle tradizioni e dei sistemi giuridici degli Stati membri, che associ strettamente i professionisti..... 11

2.7. Creare uno spazio giudiziario in materia civile e commerciale che faciliti la cooperazione e l'accesso alla giustizia..... 11

2.8. Promuovere una politica penale coerente 12

2.9. Rafforzare l'efficacia dell'azione di polizia e doganale 14

2.10. Rafforzare le azioni in materia di prevenzione e di lotta contro il terrorismo e delle forme specifiche di criminalità..... 15

2.11. Rafforzare le azioni in materia di prevenzione della criminalità 16

2.12. Sviluppare una mobilitazione multidisciplinare per la lotta alla droga..... 16

2.13. Condurre un'azione esterna più determinata..... 17

3. CONCLUSIONI..... 17

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: bilancio del programma di Tampere e nuovi orientamenti

1. CINQUE ANNI PER LA CREAZIONE DELLO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

L'istituzione progressiva di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia è diventato un nuovo obiettivo dell'Unione europea con il trattato di Amsterdam. Il Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 ha posto tale obiettivo in cima all'agenda politica dell'Unione ed ha stabilito un programma molto ambizioso. Tale programma riportava orientamenti politici, nonché obiettivi concreti accompagnati da una tabella di marcia. La Commissione, su richiesta del Consiglio europeo, ha elaborato un quadro di controllo per esaminare ogni semestre i progressi compiuti[1].

Alla scadenza di questo periodo di cinque anni, è opportuno, in quest'ultimo appuntamento semestrale, presentare un bilancio globale e tratteggiare le priorità future[2].

A tale scopo, la Commissione apre una consultazione pubblica ed invita le parti interessate e i cittadini ad inviarle i loro contributi su un nuovo programma entro il 31 agosto 2004 al seguente indirizzo: DG JAI consultazione pubblica «il futuro della giustizia e degli affari interni», Commissione europea, LX 46, 1049 Bruxelles, Jai-Tampere@consultation@cec.eu.int.

1.1. Realizzazioni importanti in un contesto difficile

- Sono stati realizzati sostanziali progressi nella maggior parte dei settori che riguardano la giustizia e gli affari interni.

Rispetto al livello di acquis comunitario esistente nel 1999, i progressi compiuti ad oggi sono innegabili e tangibili. Da parte sua, la Commissione ha presentato le principali proposte previste a Tampere.

---

1 Una comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di «libertà, sicurezza e giustizia» nell'Unione europea» è stata presentata ogni semestre dal Consiglio europeo di Tampere. I documenti di riferimento sono i seguenti: COM (2000)167 definitivo del 24.3.2000; COM (2000) 782 definitivo del 30.11.2000; COM 278 definitivo del 23.5.2001; COM (2001) 628 definitivo del 30.10.2001; COM (2002) 261 definitivo del 30.5.2002; COM (2002) 738 definitivo del 16.12.2002; COM (2003) 291 definitivo del 22.5.2003; COM (2003) 812 definitivo del 30.12.2003.

2 Il documento di lavoro dei servizi della Commissione «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: bilancio del programma di Tampere e futuri orientamenti» SEC (2004)693 include il bilancio settoriale specifico. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2004)680 elenca le principali proposte legislative adottate nell'ambito del programma di Tampere («Scoreboard»).

- l'opinione pubblica europea considera favorevolmente lo sviluppo d'azioni a livello europeo nel settore della giustizia e degli affari interni.

I sondaggi pubblici (Eurobarometri) dimostrano che una proporzione elevata di cittadini è pienamente favorevole ad una cooperazione e ad un'azione comune su scala europea[3]. In particolare, i cittadini dei nuovi Stati membri nutrono grandi attese nei confronti dell'Unione europea in materia di sicurezza[4].

- la dimensione giustizia e affari interni è oggi fermamente ancorata tra le politiche prioritarie dell'Unione.

Il Consiglio europeo si occupa regolarmente di tali questioni e l'ampiezza dei lavori in seno alle istituzioni europee testimonia il loro carattere essenziale. Inoltre, la crescente importanza di tali materie si riflette nella comunicazione della Commissione sulle **nuove prospettive finanziarie,** che introduce una nuova rubrica specifica "cittadinanza europea" il cui elemento centrale è la realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia[5].

- all'interno del quadro generale di Tampere, sono state individuate dal Consiglio europeo priorità specifiche in risposta ad avvenimenti gravi ed inattesi.

L'Unione ha dimostrato di essere in grado di agire in modo efficace e rapido, quando la situazione lo esige. Tale sensibilità a situazioni di crisi, quali i tragici avvenimenti dell'11 settembre 2001 e dell'11 marzo 2004, ha potuto, a volte, dar luogo a critiche sul carattere non equilibrato dei progressi compiuti nel settore sicurezza. Se tale sentimento può corrispondere ad alcune presentazioni mediatiche, **la costruzione europea in materia riposa su una concezione rigorosa della protezione dei diritti fondamentali e la Commissione si è sempre preoccupata di garantire l'equilibrio tra i settori relativi a libertà, sicurezza e giustizia. Inoltre, l'Unione deve assicurare un elevato livello di sicurezza, affinché possano essere pienamente esercitate le libertà.**

- le costrizioni connesse al processo decisionale e all'attuale contesto istituzionale hanno rappresentato un ostacolo alla realizzazione efficace, rapida e trasparente di alcuni impegni politici.

---

3 Un ultimo Eurobarometro flash, condotto nel dicembre 2003, conferma i risultati dei precedenti Eurobarometri. I cittadini europei sono manifestamente favorevoli ad una politica comune in materia di asilo e immigrazione. Il 56% riconosce i bisogni economici degli immigrati e il 66% auspica che essi godano dell'uguaglianza dei diritti. Allo stesso tempo, l'80% è favorevole al potenziamento dei controlli alle frontiere esterne sulle persone provenienti da paesi terzi. Nove cittadini su dieci raccomandano una cooperazione giudiziaria in materia civile, in particolare relativamente al diritto di famiglia, nonché l'uguaglianza dei diritti di difesa in tutti gli Stati membri. Per quanto concerne la criminalità transfrontaliera, i cittadini sono coscienti che, da soli, gli Stati membri non sono in grado di fronteggiare tale problema. I risultati del sondaggio mostrano che il 71% dei cittadini ritiene che le decisioni e le azioni comuni rappresentino il mezzo migliore per prevenire e combattere la criminalità attraverso l'Unione europea.

4 Secondo i risultati dell'Eurobarometro, i cittadini dei nuovi Stati membri temono soprattutto la corruzione, la droga, il crimine organizzato ed il riciclaggio di denaro.

5 COM (2004) 101 del 10.2.2004.

Malgrado la volontà espressa nelle conclusioni di Tampere, non è stato sempre possibile avviare un accordo a livello europeo per adottare alcune misure delicate, afferenti politiche strettamente connesse alla sovranità nazionale.

Le **costrizioni giuridiche ed istituzionali dei trattati attuali**, ove l'unanimità in seno al Consiglio rimane la norma, spiegano in parte tali difficoltà. Gli Stati membri si impegnano talvolta con reticenza a cooperare all'interno di questo nuovo ambito europeo e solo quando sono in gioco i loro interessi. Inoltre, il potere d'iniziativa condiviso con gli Stati membri ha talvolta condotto a privilegiare gli interessi nazionali rispetto alle priorità di Tampere. Peraltro, le attuali restrizioni del ruolo di colegislatore del Parlamento europeo sono state oggetto di critiche quanto al grado di trasparenza del sistema decisionale.

Una volta adottati gli strumenti, i limiti istituzionali quanto alle reali possibilità di controllo dell'attuazione delle politiche da parte delle autorità nazionali, a causa del ruolo ridotto della Corte di giustizia e dei poteri limitati della Commissione in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, costituiscono un reale ostacolo al conferimento di un carattere effettivo agli strumenti ed alle decisioni adottati.

Peraltro, l'azione dell'Unione non potrà essere efficace se non sarà accompagnata, negli Stati membri, da una volontà politica decisa ad assicurare alle decisioni europee una vera concretezza. È agli operatori degli Stati membri che spetta utilizzare le opportunità di cooperazione che la costruzione europea offre loro.

In conclusione, occorre notare che i **successi registrati sono importanti.** Tuttavia, il livello di ambizione iniziale è stato limitato da costrizioni di tipo istituzionale, ma talvolta anche da un consenso politico insufficiente. La **politica dei piccoli passi** è stata la sola alternativa possibile per progredire. Per la Commissione, l'istituzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia ha rappresentato una **priorità strategica**, realizzata con il contributo importante di diverse politiche dell'Unione.

1.2. Un contesto rinnovato

In un contesto rinnovato, i progressi di ordine istituzionale previsti nel settore della giustizia e degli affari interni nell'ambito della Conferenza intergovernativa, e in particolare il passaggio alla maggioranza qualificata nell'Unione allargata, permetteranno di aumentare la velocità di completamento dei lavori in corso.

Tuttavia, occorre notare che le possibilità offerte dal trattato di Amsterdam e di Nizza dovranno essere sfruttate appieno.

A parte alcune nuove disposizioni che sono già entrate automaticamente in vigore dal 1° febbraio 2003 o dal 1° maggio 2004, ricordiamo anche che l'articolo 67 paragrafo 2 TCE prevede che il Consiglio, dopo il 1° maggio 2004, statuisca sul passaggio alla procedura di codecisione in tutti i settori del titolo IV o in alcuni di essi[6]. Il ricorso a tale dispositivo immediatamente dopo il 1° maggio sarebbe pertanto legittimo.

---

[6] La dichiarazione n. 5 relativa all'articolo 67 TCE allegata al trattato di Nizza fornisce elementi per l'interpretazione di questo articolo e contiene un preciso impegno politico per sottoporre

L'allargamento avrà l'effetto d'aumentare considerevolmente il numero di cittadini che vorranno beneficiare dei vantaggi di vivere e di circolare in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. L'**adozione di standard comuni elevati in materia di sicurezza e di giustizia, non può che contribuire a rafforzare il livello generale di sicurezza** su tutto il territorio europeo.

L'allargamento ha determinato anche sfide particolari per alcune politiche, quali il **rafforzamento delle frontiere esterne**, la predisposizione della **seconda generazione del sistema d'informazione Schengen** e più in generale la **preparazione dei nuovi Stati membri a partecipare appieno all'*acquis di Schengen*** nella prospettiva della soppressione dei controlli alle frontiere interne. A tale riguardo, è il caso di sottolineare che l'Unione sta fornendo i mezzi necessari per il rafforzamento delle frontiere esterne dei nuovi Stati membri, quali il meccanismo Schengen. Al fine di consentire la piena partecipazione dei nuovi Stati membri a Schengen e la soppressione dei controlli alle frontiere esterne il più rapidamente possibile, si dovrà quanto prima attuare il SIS II ed effettuare il processo di valutazione previsto dall'acquis. Allo stesso modo, in materia giudiziaria, l'Unione allargata rende ancora più indispensabile l'adozione di misure destinate ad **accrescere la fiducia reciproca** al fine di consolidare il principio di reciproco riconoscimento.

Alla luce degli sviluppi attesi in materia di gestione delle frontiere esterne, bisognerà altresì trovare soluzioni che garantiscano che la geometria variabile attuale nel settore Schengen non influisca negativamente sul buon funzionamento della cooperazione tra gli Stati membri che applicano tutto l'acquis.

2. QUALI PRIORITÀ PER IL FUTURO DELLO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

La realizzazione della prima fase di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia ha permesso importanti progressi concreti. Tuttavia, non tutti gli obiettivi stabiliti a Tampere sono stati raggiunti. In attesa dei risultati della Conferenza intergovernativa, il **quadro istituzionale attuale** sarà fonte di difficoltà. A tale riguardo, e per il periodo intermedio, le possibilità offerte dal trattato di Nizza potrebbero avere un effetto dinamizzante. Bisognerà peraltro prevedere il ricorso al dispositivo dell'articolo 67 paragrafo 2 del TCE.

La maggior parte delle azioni in corso costituiscono il logico seguito del programma di Tampere e si situano pertanto a metà tra tale programma e le priorità future. L'ambizione di tale comunicazione è quella di gettare delle **basi di riflessione per l'elaborazione di un futuro programma di misure** che individuino le priorità nel settore della giustizia e degli affari interni per il periodo 2004-2009. Tale comunicazione potrà altresì porre le basi di un **dibattito con i cittadini.**

---

immediatamente dopo il 1° maggio 2004 alla procedura di codecisione le misure previste agli articoli 62 punto 3 e 63 punto lettera b) concernenti rispettivamente la libertà di circolazione dei cittadini dei paesi terzi per un periodo non superiore a tre mesi e l'immigrazione clandestina nonché il soggiorno irregolare, compreso il rimpatrio.

Si deve tener conto di diversi elementi **a livello dell'Unione** per l'elaborazione del futuro programma. Si tratta in primo luogo del seguito del programma di Tampere. In particolare:

- *I lavori ancora in corso* e *le misure a lungo termine già definite*;

- *Il grado di realizzazione effettiva degli strumenti adottati e la valutazione che ne sarà fatta*. A tale riguardo, la Commissione si sta dedicando ad un esercizio di valutazione della prima generazione di testi. È importante che il futuro programma sia accompagnato da un processo di valutazione della predisposizione e dell'attuazione dell'acquis adottato dopo Tampere, al fine di garantire una complementarietà efficace degli strumenti di base e delle nuove proposte.

In secondo luogo, per il futuro, converrà garantire *i mezzi istituzionali adeguati e le risorse finanziarie appropriate* per raggiungere i nuovi obiettivi. Per quanto concerne il progetto di trattato costituzionale, a parere della Commissione, uno dei suoi aspetti più importanti è che esso sopprime la struttura dell'Unione in «pilastri» ed estende il metodo comunitario a tutto lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia[7]. Circa il settore finanziario, la Commissione ha proposto un aumento sostanziale delle risorse disponibili per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'ambito della rubrica «cittadinanza europea». È opportuno notare che le idee esposte nella presente comunicazione non pregiudicano affatto le proposte che saranno avanzate nell'ambito delle prospettive finanziarie né i dibattiti interistituzionali in corso.

Sarà importante **rispettare le priorità stabilite** al fine di evitare una dispersione eccessiva dell'azione comune. Tali priorità dovranno prendere in considerazione il **contesto globale** cui l'Unione sarà confrontata. In particolare: il divario economico tra le regioni del mondo; l'instabilità politica in alcune regioni o paesi; l'evoluzione demografica della popolazione in Europa; le attese dei cittadini riguardo i loro diritti e in materia di sicurezza.

2.1. Predisporre una protezione più efficace delle persone nell'esercizio dei loro diritti fondamentali

L'integrazione europea si basa su valori comuni che sono i diritti fondamentali, il rispetto dello Stato di diritto e le istituzioni democratiche. Essi devono essere alla base di ogni azione dell'Unione.

L'integrazione della Carta nel trattato costituzionale e l'adesione alla convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali significherà che l'Unione, comprese le sue istituzioni, sarà giuridicamente obbligata a garantirne il rispetto in tutti i settori di sua competenza e che i diritti fondamentali saranno non solo rispettati ma altresì attivamente promossi. Nel dicembre 2003, i rappresentanti degli Stati membri riuniti in seno al Consiglio europeo hanno sottolineato l'importanza della raccolta e dell'analisi dei dati relativi ai diritti dell'uomo al fine di definire la politica dell'Unione in questo settore. Essi hanno deciso di estendere il mandato dell'Osservatorio sul razzismo e la xenofobia e di istituire così un'**Agenzia europea dei diritti fondamentali**. La Commissione

[7] COM (2003) 548 definitivo del 17.9.2003.

intende presentare una comunicazione al riguardo nel corso del 2004. Il suo mandato specifico sarà definito sulla base dei risultati del dibattito che seguirà.

Le misure adottate per proteggere la democrazia e lo Stato di diritto in Europa contro tutte le forme di criminalità e contro il terrorismo devono essere rispettose dei diritti fondamentali delle persone, dei diritti alla libera circolazione, del rispetto alla vita privata e delle norme relative alla protezione dei dati.

Occorrerà esaminare la necessità di stabilire un **quadro globale e unico**, che tenga conto, da un lato, delle specificità e delle esigenze in materia di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica nonché della lotta alla criminalità e, dall'altro, dell'esigenza di offrire un livello elevato di protezione della vita privata. Esso dovrà altresì integrare la prospettiva della razionalizzazione delle autorità di controllo comuni già esistenti a livello dell'Unione europea per la protezione dei dati – ai fini di mantenimento dell'ordine pubblico, rispettando nel contempo le competenze dell'organo indipendente di controllo istituito sulla base dell'articolo 286 TCE. Bisognerà altresì articolare l'azione dell'Unione insieme a quella delle autorità nazionali e sviluppare un partenariato con il settore privato e le organizzazioni non governative nella definizione e predisposizione delle norme.

2.2. Favorire le iniziative in materia di cittadinanza europea

Il potenziamento della cittadinanza europea dovrà costituire un caposaldo della nostra azione. Il progetto di trattato costituzionale prevedere la possibilità che un certo numero di cittadini possa presentare una proposta, per invitare la Commissione ad attuare una disposizione della Costituzione.

La partecipazione democratica alle elezioni del Parlamento europeo deve essere incoraggiata[8]. Numerosi cittadini dell'Unione si dolgono della perdita del **diritto a partecipare ad alcune elezioni nazionali**[9] nei loro paesi d'origine, il che non è compensato dall'acquisizione del medesimo diritto nello Stato membro d'accoglienza. Si dovrà riflettere su ciò, sia a livello europeo sia a livello nazionale.

Il diritto alla libera circolazione, di cui godono sin d'ora i cittadini dell'Unione, compresi i lavoratori, dovrà essere pienamente garantito attraverso lo stretto controllo dell'applicazione da parte degli Stati membri della recente direttiva che disciplina questo settore. Ciò permetterà altresì di verificare se siano necessarie misure complementari.

2.3. Sviluppare un sistema integrato di gestione delle frontiere e la politica dei visti

A breve e medio termine, bisognerà porre una particolare attenzione alla creazione delle condizioni che permettano la soppressione dei controlli alle frontiere interne dei nuovi Stati membri.

---

[8] Alla luce della preparazione delle elezioni per il Parlamento europeo, occorre interrogarsi sull'opportunità di conservare il meccanismo di scambio d'informazioni tra gli Stati membri volto ad impedire l'eventualità di doppia partecipazione al voto e sulla possibilità di ricorrere a formule più proporzionate all'obiettivo.

[9] I cittadini europei possono in linea di massima partecipare solo alle elezioni municipali ed europee degli Stati membri nei quali essi risiedono ai sensi del trattato CE.

La creazione di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne è stata inserita nel progetto di trattato costituzionale. La sua realizzazione ha già conosciuto uno sviluppo importante in seguito ai Consigli europei di Siviglia e Salonicco. L'azione dovrà essere proseguita sia a livello legislativo che operativo e finanziario.

In tale contesto, converrà vigilare al buon funzionamento dell'Agenzia per le frontiere esterne. Lo sviluppo dei meccanismi di coordinamento dovrà essere potenziato e completato avendo come obiettivo a lungo termine l'istituzione di un corpo di guardie di frontiera europee complementare all'azione delle guardie di frontiera nazionali[10]. Ai fini dell'esecuzione della sua missione, l'Agenzia dovrà cooperare con gli altri servizi incaricati del controllo delle frontiere esterne, in particolare con le dogane. A tale riguardo, le possibili sinergie tra i lavori dell'Agenzia e quelli delle dogane e dei servizi che operano alle frontiere dovranno essere esaminate regolarmente.

Questa politica dell'Unione e la sua attuazione dovrà essere retta dal **principio di solidarietà** e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. La concretizzazione di tale principio dovrebbe condurre alla mobilitazione dei relativi fondi.

La politica dei visti dovrà rispondere agli imperativi globali in termini di sicurezza dei documenti e permette una migliore cooperazione a livello consolare. I lavori intrapresi per l'introduzione dei dati biometrici nei documenti di viaggio e di identità, in particolare i passaporti, dovranno proseguire.

Bisognerà fare in modo che il Sistema informatico dei visti (VIS), come il nuovo Sistema d'informazione Schengen (SIS II) siano effettivamente adottati e che tutte le loro potenzialità siano utilizzate.

Infine, occorrerà cooperare maggiormente con i paesi vicini e in particolare confinanti, coerentemente con la nuova politica di vicinato dell'Unione.

2.4. Promuovere un'effettiva politica comune di gestione dei flussi migratori

Un approccio realistico, che tenga conto dei bisogni economici e demografici, dovrà riuscire ad agevolare l'**ammissione legale degli immigrati** nell'Unione, secondo una politica coerente che rispetti l'**equo trattamento** dei cittadini dei paesi terzi. È chiaro che, in questo contesto, il diritto degli Stati membri di stabilire quote concrete d'ingresso dei cittadini dei paesi terzi provenienti da paesi terzi sul loro territorio al fine di esercitare un attività dipendente o autonoma dovrà essere garantito, pur iscrivendosi in una prospettiva d'insieme, ivi compreso il rispetto della preferenza comunitaria. Dovrà tenersi conto altresì degli interessi dei paesi d'origine.

La **politica d'integrazione** dei cittadini dei paesi terzi dovrà essere promossa e proseguita. In tale ottica, l'Unione dovrà adottare misure adeguate al fine di apportare il suo sostegno all'azione degli Stati membri.

---

[10] La cooperazione ed il coordinamento implicheranno in particolare la messa a disposizione di equipaggiamento comune, formazione specifica e la capacità di analisi dei rischi.

La credibilità di un approccio comune positivo e aperto in materia d'immigrazione dipenderà anche in gran parte dalla capacità dell'Unione europea di controllare l'**immigrazione illegale.** Una lotta rafforzata alla **tratta degli esseri umani,** nonché lo sviluppo di un'**effettiva politica in materia di rimpatrio e di riammissione** saranno facilitati dal futuro trattato costituzionale. Qui come altrove, l'efficacia dell'azione dipenderà in gran parte da una **solidarietà** forte.

2.5. Sviluppare una politica europea comune d'asilo equa

Grazie all'applicazione del **principio di solidarietà,** sarà garantito un migliore equilibrio tra gli sforzi spiegati dagli Stati membri nell'accogliere e ricevere i rifugiati e gli sfollati. Dovrà essere realizzato un approccio basato sul partenariato e sulla cooperazione con i paesi terzi d'origine e transito, di primo asilo e di destinazione.

L'obiettivo principale del sistema europeo comune d'asilo sarà quello di determinare uno **status uniforme d'asilo e di protezione sussidiaria,** una **procedura comune** per l'ottenimento e la perdita di tale status, nonché un sistema comune concernente la protezione temporanea.

Occorrerà parallelamente stabilire un approccio integrato che comprenda sia procedure efficienti per le decisioni amministrative in materia di rimpatrio, programmi di reintegrazione e procedure d'ingresso che possano dissuadere dal proporre domande infondate e combattere le reti della tratta e del traffico di esseri umani. Tale approccio è tanto più importante poiché **le vittime degli abusi del sistema sono spesso i veri rifugiati**.

2.6. Creare uno spazio giudiziario europeo rispettoso delle tradizioni e dei sistemi giuridici degli Stati membri, che associ strettamente i professionisti

Lo sviluppo dello spazio giudiziario europeo non ha né come obiettivo, né come conseguenza, di mettere in discussione **le tradizioni giuridiche e giudiziarie degli Stati membri**. Tale approccio fondato sui principi di proporzionalità e di sussidiarietà è affermato nel progetto di trattato costituzionale. Il principio di reciproco riconoscimento è stato posto al centro della costruzione europea in questo settore.

Il reciproco riconoscimento esige tuttavia una base comune di principi condivisi e di norme minime, al fine in particolare di rafforzare la reciproca fiducia. **Un'azione forte diretta ai professionisti** per garantire l'effettività della politica giudiziaria europea continuerà ad essere necessaria.

2.7. Creare uno spazio giudiziario in materia civile e commerciale che faciliti la cooperazione e l'accesso alla giustizia

Lo sviluppo della cooperazione giudiziaria nel settore civile dovrà continuare ad apportare tangibili miglioramenti alla vita quotidiana dei cittadini e delle imprese, permettendo loro di far valere i propri diritti a livello dell'Unione.

Una delle prime priorità dovrà essere quella di **continuare e approfondire i lavori previsti dal programma di reciproco riconoscimento**. Gli sforzi dovranno

concentrarsi sui settori ove non esistono ancora norme comunitarie sul reciproco riconoscimento (ad esempio le conseguenze patrimoniali della separazione delle coppie sposate e non, o le successioni e i testamenti). Inoltre, nuovi strumenti in materia di reciproco riconoscimento, che non figuravano nel programma iniziale, potrebbero rivelarsi necessari. La facilitazione del riconoscimento di diversi tipi di documenti sarà sempre più ampia. In alcuni settori come le successioni, ad esempio, i problemi pratici dei cittadini sono spesso più legati a questo tipo di questioni che al problema tradizionale del riconoscimento delle decisioni giudiziarie. Ancora, potrebbe rivelarsi opportuno facilitare il reciproco riconoscimento in nuovi settori come, ad esempio, lo status civile delle persone, le relazioni familiari o civili (convivenze) o anche la filiazione.

Un altro settore molto importante concerne **l'esecuzione propriamente detta delle decisioni giudiziarie**. Solo procedure d'esecuzione rapide ed efficaci possono permettere ai cittadini ed alle imprese l'esercizio effettivo dei loro diritti. L'approfondimento del reciproco riconoscimento richiede **di accrescere la fiducia reciproca** tra gli Stati membri, anche con l'adozione di alcuni standard procedurali minimi.

L'attuazione concreta ed efficace della legislazione comunitaria adottata dovrà essere privilegiata. Bisognerà, al riguardo, investire nei mezzi appropriati per giungere a tale obiettivo, e, in particolare **sviluppare le attività della Rete giudiziaria civile europea**.

Infine, per quanto riguarda il diritto sostanziale, la Commissione è sin d'ora impegnata nell'elaborazione di un Quadro comune di riferimento (QCR) volto a garantire una maggiore coerenza dell'acquis comunitario ed a migliorarne la qualità nel settore del diritto europeo dei contratti[11]. I lavori dovrebbero concludersi nel 2008.

Per rispondere a queste ambiziose sfide in materia di cooperazione giudiziaria civile e commerciale, occorrerà disporre dei mezzi giuridici adeguati. Li fornirà il trattato costituzionale. Bisognerà tuttavia evitare che, in ogni Stato membro, si creino due regimi giuridici distinti, l'uno relativo alle controversie aventi incidenza transfrontaliera e l'altro concernente le controversie puramente interne[12].

2.8. Promuovere una politica penale coerente

Nel settore penale, l'Unione dovrà concentrarsi su quattro temi prioritari:

Proseguire il reciproco riconoscimento: Come nel settore civile, il **principio di reciproco riconoscimento** deve continuare ad essere la chiave di volta della cooperazione giudiziaria.

---

[11] Questo quadro comune di riferimento (QCR) potrebbe, a più lungo termine, fungere da base per uno strumento opzionale di diritto contrattuale che le parti potrebbero scegliere liberamente come diritto applicabile al loro contratto e quindi garantire una maggiore sicurezza giuridica ai cittadini nelle loro transazioni transfrontaliere.

[12] Un simile dualismo nei regimi applicabili rischierebbe, a termine, di diventare incoerente con l'obiettivo si uno spazio unico di giustizia per tutti e potrebbe condurre a discriminazioni; esso potrebbe inoltre complicare la legislazione a spese della trasparenza di cui necessitano i cittadini, gli operatori e le imprese.

In materia d'assistenza reciproca, uno **strumento unico** basato segnatamente sul reciproco riconoscimento dovrebbe, in modo progressivo, sostituire integralmente l'attuale regime di assistenza giudiziaria, in particolare per tutte le questioni relative all'**ottenimento della prova**. Tali progressi dovranno accompagnarsi a misure volte a chiarire la **ripartizione delle competenze giurisdizionali** al fine di prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione.

Nel settore dell'**esecuzione delle decisioni penali**, resta ancora da svolgere un lavoro importante. Dovrà essere definito il regime dell'esecuzione in uno Stato membro della pena pronunciata in un altro Stato membro, nonché le condizioni per l'informativa reciproca in merito alle decisioni pronunciate a mezzo di un ruolo europeo delle condanne e delle interdizioni e decadenze («**casellario giudiziario europeo»**), e della loro considerazione da parte degli altri Stati membri sia per evitare un nuovo giudizio (principio del **ne bis in idem**) sia per modulare la pena pronunciata (problema della **recidiva**).

Rafforzare la fiducia reciproca garantendo a tutti i cittadini europei una giustizia di qualità basata su valori comuni: al fine di **garantire la fiducia reciproca tra le autorità giudiziarie nazionali**, une serie di misure dovrebbe riguardare, in particolare, la definizione delle garanzie fondamentali, le condizioni di ammissibilità delle prove e misure volte a rafforzare la protezione delle vittime. Il miglioramento della formazione degli operatori del settore della giustizia ed un lavoro di valutazione sui sistemi giudiziari contribuiranno ad aumentare la fiducia reciproca.

Dotare l'Unione di una politica penale coerente al fine di lottare efficacemente conto le forme più gravi di criminalità: si dovranno approfondire le azioni intraprese per definire e fissare le soglie minime di sanzioni per alcuni reati. In materia di ravvicinamento delle legislazioni sono ancora necessari degli approfondimenti. Sarà fondamentale dotarsi di meccanismi istituzionali che permettano di controllare e garantire l'adeguata attuazione degli strumenti dell'Unione[13].

Il nuovo trattato dovrebbe garantire la possibilità di **costruire una politica penale coerente,** sia per rispondere a fenomeni criminali specifici, sia in quanto sviluppo di una politica comunitaria esistente[14].

*Porre **Eurojust** al centro della politica penale europea:* come indicato dal progetto di trattato costituzionale, la missione di **Eurojust** deve essere quella di sostenere e rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali incaricate dell'esercizio dell'azione penale in merito a gravi forme di criminalità che coinvolgono più Stati membri. Sotto il controllo della Corte di giustizia, Eurojust dovrebbe poter guidare la risposta penale ai reati che minacciano le attività e le politiche dell'Unione.

---

13 A tale riguardo, il progetto di trattato costituzionale, integrando la cooperazione giudiziaria penale nelle politiche comunitarie, abolisce gli strumenti specifici propri dell'attuale «terzo pilastro» e li sostituisce con le leggi e le leggi quadro europee, ristabilisce un controllo giurisdizionale completo e restituisce alla Commissione la pienezza del suo ruolo di guardiana dei trattati.

14 Il progetto di trattato costituzionale prevede che una base giuridica unica disciplini il ravvicinamento delle definizioni dei reati e relative sanzioni, quali che siano le politiche interessate.

A partire da Eurojust, bisognerà istituire una Procura europea, competente in particolare per i reati che danneggiano gli interessi finanziari dell'Unione.

Tali ambiziosi obiettivi potranno essere raggiunti solo se l'Europa si doterà, nel settore penale, di un quadro istituzionale e giuridico adeguato alle poste in gioco di una Europa allargata. La **reintroduzione della regola dell'unanimità** per le disposizioni previste a maggioranza qualificata in materia di cooperazione penale nel progetto di trattato costituzionale **costituirebbe un passo indietro** che di certo influirebbe negativamente sulla capacità dell'Unione di rispondere alle sfide poste dalla lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo.

2.9. Rafforzare l'efficacia dell'azione di polizia e doganale

Al fine di rafforzare la cooperazione di polizia e doganale nell'Unione europea, la Commissione ha individuato la necessità di adottare contemporaneamente misure a tre livelli: operativo, decisionale e legislativo[15].

L'esperienza ha dimostrato la necessità di rafforzare le **capacità operative** di cooperazione tra le autorità incaricate della repressione degli Stati membri, attraverso un migliore utilizzo degli strumenti e dei meccanismi di cooperazione già esistenti. A livello europeo, occorre in particolare **alimentare le informazioni e rafforzare il ruolo di Europol.**

Per dimostrare un effettivo impegno nella lotta al crimine organizzato e in particolare contro il terrorismo, si deve di certo proseguire la cooperazione bilaterale tra Stati membri ma anche sviluppare lo scambio multilaterale. Peraltro, occorre che ciò includa anche i servizi di intelligence.

D'altronde, è necessario **semplificare i meccanismi di adozione delle decisioni** in questo settore, favorendo la maggioranza qualificata. Questa è prevista, con la sola riserva di misure riguardanti la cooperazione operativa, nel progetto di Trattato costituzionale.

Una delle innovazioni principali del progetto di Trattato costituzionale riguarda l'istituzione di un comitato permanente in seno al Consiglio incaricato di garantire la promozione ed il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna. Di conseguenza, il ruolo della task force dei capi di polizia potrebbe essere rivisto, rivitalizzato e sviluppato considerando la sua posizione privilegiata in materia di coordinamento operativo. Dovranno anche essere associati tutti gli altri soggetti che intervengono in questo settore, e particolarmente Europol.

Inoltre, occorrerà essere pronti a favorire la coerenza tra gli aspetti operativi e legislativi dell'azione dell'Unione. E sembra indispensabile:

- **creare un quadro giuridico per migliorare gli scambi di informazioni** tra i servizi repressivi degli Stati membri e controllare l'accesso di questi servizi alle diverse fonti d'informazione;

- riflettere sull'inquadramento **giuridico di Europol**, che dovrebbe renderlo realmente operativo trasformandolo in agenzia dell'Unione, prevedendo il suo

[15] Comunicazione «Rafforzare la cooperazione di polizia e doganale nell'Unione europea».

finanziamento a partire dal bilancio comunitario. A questa più grande efficacia dovrà corrispondere un migliore controllo democratico e giudiziario.

- Dovrà dedicarsi la più grande attenzione alla **formazione degli ufficiali di polizia**. Il **CEPOL** dovrà garantire la dimensione europea dei programmi degli istituti nazionali di formazione e promuovere la loro collaborazione reciproca.

Per garantire l'efficacia delle misure adottate, il progetto di Trattato costituzionale permette di stabilire le modalità per una valutazione dell'attuazione di questa politica. Sarà necessario esaminare, ad esempio, la possibilità di organizzare "accordi di prestazione" tra le principali autorità interessate.

Inoltre, sarà anche importante valorizzare la cooperazione internazionale con tutti i soggetti interessati, come ad esempio Interpol.

Per quanto riguarda più specificamente **la cooperazione doganale**, restano una priorità la ratifica e l'attuazione effettiva della convenzione "Napoli II" e quella relativa al sistema d'informazione doganale (SID) da parte di tutti gli Stati membri. In generale, occorre attuare **il programma di lavoro relativo alla strategia per la cooperazione doganale** che fa parte attualmente dal titolo VI del TUE, adottato dal Consiglio GAI del 30 marzo 2004[16].

2.10. Rafforzare le azioni in materia di prevenzione e di lotta contro il terrorismo e delle forme specifiche di criminalità

La prevenzione e la lotta contro **il terrorismo** resteranno purtroppo fra le priorità. Dovranno essere attuate le azioni individuate in occasione del Consiglio europeo del 25 ed il 26 marzo 2004.

È determinante creare, su scala europea, un quadro per il controllo dei rischi che l gravi forme di criminalità ed il terrorismo fanno correre alla società. Per coordinarsi e scambiare informazioni strategiche ed operative in modo efficace, l'Unione dovrà istituire un nuovo meccanismo per lo scambio di informazioni – **un centro di scambio di informazioni -** come proposto dalla Commissione in occasione del Consiglio europeo del 25 ed il 26 marzo 2004, al quale Europol ed Eurojust dovrebbero essere pienamente associati.

Sarà necessario d'altra parte promuovere sistemi di scambio dei dati nazionali in materia di informazioni in materia penale. **Una politica di informazione a fini preventivi e repressivi dovrà essere concepita a livello dell'Unione**. Quest'azione dovrà essere accompagnata da un'iniziativa legislativa sul trattamento e la protezione dei dati a carattere personale usati dai servizi di polizia.

Nell'ambito della Strategia europea in materia di sicurezza, sarà necessario attuare le azioni individuate in occasione del Consiglio europeo del 25 ed il 26 marzo e ricercare un approccio pluridisciplinare, che garantisca un'interfaccia coerente tra la dimensione interna ed esterna delle varie politiche dell'Unione.

---

[16] La strategia ed il programma di lavoro connessi rispondono alla risoluzione del Consiglio del 2.10.2003 concernente una strategia per la cooperazione doganale, GU C247 del 15.10.2003.

Inoltre, il controllo ed il sostegno ad un'attuazione adeguata degli strumenti legislativi esistenti sarà essenziale. D'altra parte, nuove iniziative potrebbero essere elaborate. Nel rispetto dei diritti fondamentali e della protezione dei dati, dovrà essere esplorato il potenziale **dei nuovi sistemi informatici su grande scala**, allo scopo in particolare di contribuire a combattere il terrorismo.

Le possibilità giuridiche esistenti, come le squadre comuni d'indagine, ed il lavoro di Europol, in particolare in materia d'analisi delle informazioni, dovranno essere interamente utilizzate.

La lotta contro il terrorismo deve, per essere completamente efficace, essere trattata collegandola alle altre forme di criminalità, ed in particolare alla criminalità organizzata. Un approccio ampio è necessario per lottare meglio contro questi fenomeni, in particolare contrastando qualsiasi forma **di finanziamento del terrorismo**. Occorre in particolare più trasparenza e tracciabilità delle transazioni finanziarie, mentre **la lotta contro la criminalità finanziaria** rimane una priorità.

La lotta contro le forme gravi di criminalità passa anche per due vie che richiedono un'implicazione dell'Unione:

- In primo luogo, lo sviluppo **del partenariato pubblico-privato** dovrà fare in modo di combinare la competenza, le risorse e l'informazione dei settori privati e dei servizi di polizia per lottare più efficacemente, ad esempio contro la falsificazione, la pirateria, la criminalità informatica e la corruzione.

- Inoltre, **i lavori statistici** e la raccolta di informazioni sull'evoluzione della criminalità e la percezione del livello di sicurezza da parte dei cittadini, dovrebbero essere migliorati, in particolare attraverso un sistema di raccolta di informazioni armonizzate che sia strutturato e regolare.

Per quanto concerne la **tratta di esseri umani**, ed in particolare delle donne e dei bambini, occorrerà continuare a combinare l'azione preventiva e l'azione repressiva.

2.11. Rafforzare le azioni in materia di prevenzione della criminalità

In materia **di prevenzione del crimine**, saranno necessari sforzi per rendere i prodotti ed i servizi meno vulnerabili al crimine. La valutazione dei testi legislativi attraverso un'analisi della loro "tenuta" rispetto alle attività criminali ed al terrorismo dovrà fare parte integrante di questo sforzo (*crimine proofing*).

In materia **di prevenzione della criminalità generica,** cinque settori d'azione dovranno essere privilegiati: una definizione più precisa delle forme di criminalità prioritarie, un inventario delle buone pratiche, una metodologia comune, il rafforzamento della sorveglianza e della valutazione, una migliore comparabilità delle statistiche. La prevenzione del crimine dovrebbe continuare a essere sostenuta **da uno strumento finanziario**.

2.12. Sviluppare una mobilitazione multidisciplinare per la lotta alla droga

Si dovrà privilegiare la riduzione della domanda ed occorrerà stabilire in modo chiaro un maggiore collegamento tra la dimensione esterna della lotta al traffico di droga e le politiche in materia di giustizia e affari interni.

È giunto il momento di innovare in questo settore, sulla base dell'esperienza acquisita con il Piano d'azione 2000-2004. La politica di lotta alla droga dovrà impegnarsi a fornire risposte concrete ai cittadini.

2.13. Condurre un'azione esterna più determinata

L'analisi del bilancio delle realizzazioni effettuate da Tampere e le prime riflessioni sulle priorità future mostrano che l'azione esterna dell'Unione deve tener debitamente conto della dimensione della giustizia e degli affari interni, e del fatto che deve essere garantito un migliore coordinamento dell'azione globale dell'Unione. Al fine di garantire che l'Unione possa parlare con una sola voce senza minare le nostre priorità comuni, occorrerà che gli Stati membri sostengano l'azione dell'Unione ed osservino una maggiore solidarietà e disciplina nelle loro relazioni bilaterali.

3. CONCLUSIONI

Un lavoro considerevole è stato effettuato dal Consiglio europeo di Tampere, anche se molto rimane ancora da fare perché lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia sia completato. In un mondo in pieno cambiamento, le aspirazioni dei cittadini ad una piena libertà di movimento e d'azione e le loro esigenze legittime di un rispetto rigoroso dei diritti fondamentali si combinano con forti richieste di vivere in un ambiente che garantisca la loro sicurezza. In un'**Unione europea allargata**, l'adozione finale **del trattato costituzionale** e la sua entrata in vigore rapida diventano essenziali, al fine di rispondere alle principali attese.

Allo stesso modo, il nuovo trattato risponderà alle esigenze essenziali in materia di trasparenza e di controllo democratico sia per l'estensione del ruolo di colegislatore del **Parlamento europeo**, sia per il maggior peso dei **Parlamenti nazionali**. Questi ultimi vigileranno in particolare sul rispetto del principio di sussidiarietà e potranno svolgere un ruolo effettivo nella valutazione delle attività di Europol e di Eurojust. Inoltre, essendo sistematicamente informati dei lavori a livello europeo, potranno meglio tenere conto di questi nella loro attività parlamentare nazionale.

L'azione dell'Unione deve continuare e concretizzarsi con **un secondo programma europeo per uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, che mostri le priorità** accompagnate da un preciso calendario. Il metodo di lavoro seguito a Tampere è buono e deve essere conservato. La Commissione può impegnarsi fin d'ora a proseguire nel futuro il suo impegno aggiornando regolarmente il relativo quadro di controllo **(Scoreboard).**

D'altra parte, la Commissione intende presentare, nel quadro delle **nuove prospettive finanziarie**, una comunicazione complementare. Di importo significativo, i futuri strumenti finanziari completeranno il dispositivo giuridico esistente e futuro rafforzando in particolare **l'aspetto operativo** delle politiche in materia di libertà, di sicurezza e di giustizia.

È essenziale che il Consiglio europeo conservi il suo ruolo d'impulso nella definizione degli orientamenti strategici e la programmazione dell'azione futura in materia di giustizia e di affari interni. Questo ruolo dovrà concretizzarsi in particolare in occasione dell'adozione del nuovo programma e in occasione di una **valutazione intermedia** di quest'ultimo. Il futuro programma dovrà permettere di garantire il

beneficio di tutti i vantaggi connessi a questo nuovo spazio che costituisce l'Europa allargata. Sarà importante giungere su questo programma ad un consenso politico con il Parlamento europeo ed il Consiglio, durante il secondo semestre 2004.

Deve tenersi un **dibattito pubblico** su argomenti che riguardano questioni fondamentali per le nostre società, toccando allo stesso tempo da vicino la vita quotidiana dei cittadini. La creazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia rappresenta un obiettivo politico primario ed una delle sfide più importanti che dobbiamo raccogliere insieme. L'Unione deve continuare a dare prova, per riuscire, di un livello d'ambizione e di determinazione comparabile a quello dimostrato per il completamento del mercato interno.