

CONV 258/02

WG X 3

NOTA

del: Segretariato

alla: Convenzione

Oggetto: **Mandato del Gruppo X "Libertà, sicurezza e giustizia"**

I membri troveranno nell'allegato un mandato commentato, che sviluppa ulteriormente i quesiti formulati nel doc. CONV 206/02 ed è volto ad agevolare le discussioni del Gruppo "Libertà, sicurezza e giustizia".

Mandato commentato

I. Introduzione

1. Nel dibattito del 6-7 giugno della sessione plenaria della Convenzione sulla sicurezza e la giustizia, è stato affermato che la libertà, la sicurezza e la giustizia sono settori in cui i cittadini accettano in linea di massima una maggiore dimensione europea. È stato inoltre rammentato che singolarmente gli Stati membri non dispongono di risorse sufficienti per lottare contro la criminalità, segnatamente quando trattasi di criminalità transfrontaliera quale il narcotraffico, la criminalità organizzata, la tratta degli esseri umani, ecc. Il quadro istituzionale dell'Unione, specialmente l'articolazione in pilastri e la complessità degli strumenti giuridici, sono stati evocati in diverse occasioni nel corso del dibattito. Nella sua conclusione, il Presidente della Convenzione ha proposto un esame più approfondito di talune questioni, e in particolare l'istituzione di un Gruppo di lavoro.
2. La presente nota mira a definire succintamente il contesto di queste problematiche ¹.

II. Questioni da esaminare

1. Quali miglioramenti occorrerebbe apportare ai trattati per favorire l'effettiva realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in tutti i suoi aspetti?

Vi è un ampio consenso tra i membri della Convenzione nel riconoscere che la situazione attuale non è soddisfacente né in termini di efficienza pratica né in termini di struttura giuridica dei trattati. Il Gruppo dovrebbe affrontare un'ampia gamma di questioni e di problematiche. Talune possono essere affrontate in termini concreti, mentre altre sono strettamente connesse a

¹ Si rammenta ai membri del Gruppo il documento CONV 69/02 che illustra in maniera più dettagliata le diverse questioni e che contiene diverse piste da esplorare. Occorre fare riferimento pure al documento CONV 97/02 che contiene una sintesi della sessione plenaria del 6-7 giugno sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. I documenti CONV 69/02 e CONV 97/02 costituiscono utili documenti di riferimento per le discussioni future.

questioni più generali, quali l'architettura generale dell'Unione (ad esempio, ripartizione in pilastri). Talune di queste questioni sono menzionate nei quesiti 2, 3 e 4 del presente mandato commentato (cfr. *infra*).

I membri del Gruppo potrebbero vagliare taluni miglioramenti di carattere pratico, quali ad esempio i seguenti:

- le questioni connesse alla cooperazione tra forze di polizia e l'Europol. È generalmente riconosciuto che la criminalità transfrontaliera costituisce una minaccia comune che deve essere affrontata congiuntamente. Attualmente l'Europol non dispone dei poteri giuridici né dei mezzi materiali per svolgere i suoi compiti, in particolare non ha la facoltà di richiedere alle forze nazionali di polizia di avviare indagini. Occorre notare che un rafforzamento dell'Europol dovrebbe, a parere di numerosi membri della Convenzione, avvenire contestualmente ad un rafforzamento del controllo parlamentare e giudiziario su di esso; in un'ottica più generale, alcuni hanno caldeggiato l'integrazione completa dell'Europol (bilancio compreso) nel quadro istituzionale dell'UE;
- la cooperazione giudiziaria, in materia sia civile sia penale, e lo sviluppo dell'Eurojust sono di importanza cruciale. Si dovrebbero esaminare modalità per rafforzare l'Eurojust alla luce dell'esperienza maturata nelle sue prime settimane di attività. Un miglioramento della cooperazione tra l'Eurojust e le procure degli Stati membri nonché una più stretta cooperazione tra procure nazionali rappresentano altre piste da esplorare. A parere di alcuni membri, l'Eurojust potrebbe nel lungo termine prefigurare la nomina di un procuratore europeo. Se il Gruppo accogliesse quest'idea, potrebbe allora esaminare su quali categorie di reati un siffatto procuratore dovrebbe avere competenza giurisdizionale, nonché se debba avere la facoltà di avviare procedimenti dinanzi ai giudici a livello nazionale o soltanto a livello europeo;
- un potenziamento dei controlli alle frontiere esterne, terrestri e marittime dell'UE è considerato da un gran numero di membri della Convenzione quale nuovo, importante settore per la cooperazione rafforzata. Vi è un generale consenso all'interno della Convenzione in merito alla possibilità di compiere progressi a tale riguardo. Sono state presentate diverse proposte, che vanno da una cooperazione più stretta tra servizi degli Stati membri ad un corpo comune di guardie di frontiera. Il Gruppo potrebbe esaminarle nei loro risvolti giuridici e logistici.

Per quanto concerne questioni e temi più generali connessi all'organizzazione complessiva dell'Unione, si menzionano i seguenti:

- la politica europea nei settori connessi all'asilo e all'immigrazione è stata definita da vari membri della Convenzione troppo limitata. L'attuale situazione e il trattamento che in Europa è riservato ai richiedenti asilo e agli immigrati clandestini sono spesso considerati fonte di preoccupazione. Le conclusioni ambiziose del Consiglio europeo di Tampere non sono state ancora pienamente attuate e i progressi sono stati più lenti e meno concreti di quanto ci si aspettasse. Occorrerebbe esaminare i mezzi necessari per ribaltare tale situazione, per motivi di carattere sia giuridico che pratico. Al riguardo, il Gruppo dovrebbe soffermarsi sulle questioni inerenti alla ripartizione degli oneri e sui meccanismi atti ad assicurare una ripartizione solidale tra gli Stati membri. Si potrebbe esaminare in modo approfondito la prospettiva di un'autentica politica comune;
- l'esigenza di un equilibrio tra i requisiti in materia di sicurezza e il rispetto dei valori fondamentali merita particolare attenzione. Il Gruppo potrebbe esaminare mezzi e modalità atti a preservare quest'equilibrio, tenendo presente i lavori attualmente in corso in seno al Gruppo che si occupa dell'integrazione della Carta dei diritti fondamentali;
- nel corso della sessione plenaria, diversi membri hanno sottolineato la dimensione esterna della politica in materia di giustizia e affari interni, esortando a una rinnovata cooperazione su queste materie, in particolare con i paesi limitrofi.

2. Segnatamente, quali miglioramenti occorrerebbe apportare agli strumenti e alle procedure?

È generalmente ammesso che gli strumenti e le procedure esistenti, in particolare nel "terzo pilastro", non paiono più adeguati alla luce delle forti ambizioni politiche sviluppate a partire dal Consiglio europeo di Tampere e degli avvenimenti dell'11 settembre 2001. Analogamente vi sono forti appelli alla semplificazione del sistema istituzionale e giuridico particolarmente complesso nei settori della giustizia e degli affari interni.

In primo luogo le carenze degli strumenti giuridici del "terzo pilastro" sono evidenti: le "convenzioni" sono raramente utilizzate a causa del processo macchinoso per la loro entrata in vigore e le "decisioni quadro" e le "decisioni" non producono effetti diretti. Il Gruppo potrebbe esaminare i vantaggi di un eventuale ricorso ad alcuni degli strumenti giuridici esistenti nel diritto comunitario. Il Gruppo potrebbe inoltre prendere in considerazione l'eventualità di rendere il regime generale di competenza giurisdizionale della Corte di giustizia applicabile alla giustizia e agli affari interni, dati i problemi inerenti al regime attuale (mancanza di un'efficace procedura giudiziaria avverso gli Stati membri che non osservano i propri obblighi, diverse altre limitazioni al controllo

giurisdizionale e una geometria variabile in materia di procedura di pronunzie pregiudiziali che dà adito a preoccupazioni per quanto attiene ai diritti delle persone).

Inoltre dal dibattito in plenaria è emersa la chiara esigenza tanto di una maggiore efficacia quanto di una legittimità democratica e un controllo democratico del processo decisionale più marcati. Si potrebbe pertanto esaminare se questioni sensibili quali un sistema comune di asilo e una forza di polizia o un procuratore europei possano essere trattate nell'ambito di un processo legislativo nel quale la partecipazione parlamentare è limitata a una semplice consultazione del Parlamento europeo e nel quale il Consiglio delibera a porte chiuse. Al contempo potrebbe essere riesaminato il diritto di iniziativa per ciascuno Stato membro, che non sempre ha contribuito alla coerenza e al rispetto della sussidiarietà. Un altro aspetto importante è quello del controllo parlamentare delle misure esecutive dell'Europol. Siffatta questione si porrebbe in modo ancor più acuto qualora autentici poteri operativi fossero conferiti ad organi quali una forza di polizia europea, una guardia di frontiera comune europea un procuratore europeo; il Gruppo potrebbe prendere in esame possibili modelli per un siffatto controllo.

Il Gruppo potrebbe inoltre esaminare se, tanto in settori contemplati dall'attuale "terzo pilastro" quanto in materia di asilo ed immigrazione, l'unanimità in un'Unione allargata sia praticabile o se invece blocchi qualsiasi azione politica efficace. In questo contesto si potrebbero esplorare tecniche di astensione costruttiva e di cooperazione rafforzata e il Gruppo potrebbe precedere a una rivisitazione delle attuali, estremamente complesse, disposizioni sull'"opt-in".

Infine, qualora l'analisi da parte del Gruppo delle questioni sopra indicate dimostrasse che sarebbe preferibile riunire tutte le questioni del settore della libertà, sicurezza e giustizia in un quadro giuridico generale comune, il Gruppo dovrebbe esaminare se, all'interno di siffatto quadro legislativo, restino necessarie norme procedurali particolari, e per quali aspetti.

3. Come si potrebbero meglio identificare le questioni nel settore penale che richiedono un'azione a livello dell'Unione? Secondo quali modalità si dovrebbe accrescere la cooperazione giudiziaria in materia penale?

Il Gruppo dovrebbe esplorare le possibilità di concepire definizioni più semplici e più chiare della competenza dell'UE in materia penale. I principali criteri a favore di un'azione a livello europeo potrebbero consistere, ad esempio, nella dimensione transnazionale di un reato o delle sue ripercussioni, negli effetti delle divergenze esistenti tra le legislazioni nazionali in materia di criminalità transnazionale o organizzata, o nell'esigenza di perseguire taluni tipi di reato per mezzo di una cooperazione a livello dell'Unione. Si potrebbe riflettere su una possibile distinzione tra

un'armonizzazione del diritto penale sostanziale (definizione delle tipologie di reato, pene minime e massime) che potrebbe essere necessaria solo in misura più limitata, e altri casi in cui l'Unione potrebbe promuovere strumenti di cooperazione giudiziaria basati sul mutuo riconoscimento (quali il mandato d'arresto europeo). Andrebbe inoltre vagliata la questione delle norme comuni o norme procedurali minime comuni.

Tra i possibili strumenti per potenziare la cooperazione giudiziaria in materia penale, il Gruppo potrebbe esaminare modalità per sviluppare ulteriormente l'Eurojust (cfr. supra).

4. Quali adeguamenti potrebbero essere apportati inoltre al testo delle disposizioni del trattato che definiscono la competenza comunitaria, segnatamente in materia di immigrazione e di asilo?

In sede di plenaria taluni hanno asserito che le disposizioni del titolo IV del TCE, che stabiliscono le competenze della Comunità nel settore della libertà, sicurezza e giustizia, potrebbero essere migliorate. Quest'affermazione è stata ribadita in particolare per quanto concerne l'articolo 63 del TCE che verte sulle questioni dell'asilo e dell'immigrazione. Il Gruppo potrebbe tra l'altro esaminare se le "norme minime", che l'articolo 63, punti 1 e 2 prevede per i poteri della Comunità nei settori dell'asilo e della protezione temporanea e sussidiaria, non possano essere semplificate e rafforzate in modo da essere maggiormente in linea con l'obiettivo politico ambizioso di un "sistema comune di asilo" convenuto a Tampere. Il rischio di arrivare, in un'Unione allargata, ad un punto morto a causa del requisito dell'unanimità potrebbe spingere il Gruppo ad esaminare se nel caso dell'asilo in taluni ambiti, possibilmente meglio definiti, della politica di immigrazione, non si debba, in materia di introduzione del voto a maggioranza qualificata e/o in relazione alla procedura di codecisione, andare oltre quanto è stato convenuto a Nizza.