

CONV 426/02**WG X 14****RELAZIONE**

del:	Presidente del Gruppo X " Spazio di libertà, sicurezza e giustizia"
alla:	Convenzione
Oggetto:	Relazione finale del Gruppo X "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia"

INTRODUZIONE

L'Unione europea, per guadagnarsi il massimo sostegno dei propri cittadini, deve dimostrare di poter conseguire risultati concreti sulle questioni realmente importanti. La Convenzione sarà considerata un successo se le si riconoscerà di aver creato strumenti volti a garantire che la libertà possa essere goduta in condizioni di sicurezza e che la giustizia sia accessibile a tutti. Le persone hanno il diritto di esigere che l'Unione affronti la minaccia alla loro libertà e ai loro diritti giuridici costituita dal terrorismo e dalle forme più gravi di criminalità. La lotta alla criminalità è un settore in cui l'Unione europea può dimostrare ai cittadini la sua importanza nel modo più visibile. Vi sono vari settori, quali la criminalità transfrontaliera, la politica in materia di asilo o il controllo delle frontiere esterne dell'Unione, che non possono essere affrontati con efficacia con l'azione individuale degli Stati, né la difesa dalle nuove minacce terroristiche è compatibile con un'azione autonoma a livello nazionale. Le preoccupazioni dei cittadini sono notevolmente aumentate in seguito agli eventi dell'11 settembre 2001 e all'insorgere di più recenti minacce connesse al terrorismo internazionale.

Dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, l'istituzione di uno spazio coerente di libertà, di sicurezza e di giustizia ha rappresentato uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione europea, dichiarato in un programma politico ambizioso fissato dal Consiglio europeo di Tampere del 1999 e ulteriormente sviluppato nel trattato di Nizza (segnatamente con l'inclusione dell'Eurojust) la cui entrata in vigore è prossima. In tale contesto è importante chiarire che le tre componenti - libertà, sicurezza e giustizia - vanno di pari passo e hanno pari importanza. Questo principio dovrebbe guidare la politica dell'Unione in questo settore.

Questa politica dovrebbe essere basata su un comune impegno per la libertà ancorata ai diritti dell'uomo, alle istituzioni democratiche e allo stato di diritto. In questo contesto risultano particolarmente pertinenti le attività del Consiglio d'Europa. Di fatto, è importante che i cittadini avvertano che un vero e proprio senso di "ordine pubblico europeo" ("ordre public européen") ha preso forma ed è effettivamente visibile oggi nella loro vita quotidiana. Al riguardo i principi di trasparenza e controllo democratico rivestono la massima importanza. La creazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia è anche strettamente connessa col il rispetto dei diritti dei cittadini e con il principio di non discriminazione (articoli 12 e 13 del TCE).

In base al mandato del Gruppo - che è stato approfondito nel mandato commentato ¹ -, si sono tenute nove riunioni in cui sono intervenuti vari esperti ². Le discussioni hanno evidenziato un ampio consenso su molte questioni. Su altre questioni il Gruppo esprime ancora opinioni diverse che sono rispecchiate nella relazione. Quest'ultima si incentra tuttavia soprattutto sulle posizioni comuni emerse in seno al Gruppo.

Le posizioni comuni si sono sviluppate sulla base di due "regole d'oro" proposte, che figurano in appresso, accettate ampiamente dal Gruppo:

- *Un quadro giuridico generale comune che riconosca le particolarità di questo settore*

Il Gruppo ritiene che le attuali disposizioni del "terzo pilastro" debbano essere riunite in un quadro giuridico generale comune. Ciò consentirebbe di superare la struttura a pilastri e i suoi noti effetti

¹ CONV 258/02.

² Cfr. l'elenco degli esperti che figura nell'allegato 1.

negativi (incertezza sulle basi giuridiche; necessità di due strumenti o di accordi internazionali distinti per una serie di iniziative riguardanti il medesimo problema). Tutte le disposizioni relative allo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia potrebbero quindi essere riunite in un unico titolo del trattato.

Tuttavia la presenza di un quadro istituzionale e giuridico unico non implica che le procedure dell'Unione debbano essere necessariamente applicate in modo identico: le procedure potrebbero variare a seconda dell'azione prevista a livello dell'Unione. Le proposte avanzate nella presente relazione combinerebbero elementi del metodo comunitario con meccanismi che consentono in taluni casi un coordinamento rafforzato della collaborazione operativa a livello dell'Unione e il coinvolgimento dei parlamenti nazionali al fine di tener conto delle caratteristiche peculiari del settore della polizia e del diritto penale.

Inoltre si potrebbe prevedere che, in linea con l'esempio del Consiglio europeo di Tampere, il Consiglio europeo (o il Consiglio a livello di Capi di Stato o di Governo), previa consultazione del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, possa stabilire un programma strategico pluriennale, che definisca un quadro globale per l'azione dell'Unione in relazione alla legislazione e alla collaborazione operativa.

- *Introdurre, quanto più possibile, una separazione tra compiti "legislativi" e "operativi"*

Dovrebbe esistere una distinzione più chiara tra la legislazione (strumenti giuridici, procedure legislative, attuazione, in gran parte da allineare alle procedure generali del diritto comunitario) e un coordinamento rafforzato della collaborazione operativa a livello di Unione. Tale distinzione ha guidato l'elaborazione della relazione finale del Gruppo.

A. PROCEDURE LEGISLATIVE

I. Settori connessi al TCE (attuale "primo pilastro")

1. Asilo, rifugiati e sfollati

I Capi di Stato e di Governo hanno convenuto a Tampere, nel 1999, l'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo e deciso che ciò avrebbe dovuto comportare, a breve termine, l'adozione di varie iniziative legislative concrete e, nel lungo periodo, una procedura comune in materia di asilo

e uno status uniforme, valido in tutta l'Europa, per coloro che hanno ottenuto l'asilo. Tuttavia i progressi, persino nella realizzazione degli obiettivi a breve termine fissati a Tampere, sono stati lenti, soprattutto a causa dei vincoli risultanti dalla regola dell'unanimità, e si teme seriamente che le scadenze fissate dal Consiglio europeo di Siviglia non possano essere affatto rispettate se è mantenuta la regola dell'unanimità¹ in questi settori. Sembra ancor meno probabile che l'ambiziosa visione a lungo termine definita a Tampere possa essere realizzata con voto all'unanimità in presenza di 25 Stati membri.

Inoltre, nel trattato di Amsterdam, l'articolo 63, paragrafi 1 e 2 del TCE è stato redatto in un modo complesso che rispecchiava la situazione di allora; questa formulazione non è coerente con l'ambizioso progetto convenuto due anni dopo a Tampere.

Sulla scorta di quanto indicato in precedenza, il Gruppo presenta le tre raccomandazioni seguenti:

- prevedere nel trattato l'applicazione del voto a maggioranza qualificata e della codecisione alla normativa su asilo, rifugiati e sfollati;
- riformulare l'articolo 63, paragrafi 1 e 2 del TCE al fine di creare una base giuridica generale che consenta l'adozione delle misure necessarie per l'istituzione di un regime comune in materia di asilo e una politica comune sui rifugiati e gli sfollati, come richiesto a Tampere. Detta base giuridica dovrebbe, come nell'attuale trattato, garantire il pieno rispetto della convenzione di Ginevra consentendo tuttavia all'Unione di prevedere anche forme complementari di protezione non incluse in tale convenzione;
- pur riconoscendo la responsabilità degli Stati membri, sancire nel trattato il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità (comprese le implicazioni finanziarie) tra gli Stati membri, applicabile come principio generale alle politiche dell'Unione su asilo, immigrazione e controllo delle frontiere. Una base giuridica specifica dovrebbe permettere l'adozione delle politiche dettagliate necessarie a realizzare concretamente questo principio.

¹ Secondo il trattato di Nizza il voto a maggioranza qualificata e la codecisione si applicheranno in questo settore soltanto dopo che il Consiglio abbia preliminarmente adottato, all'unanimità, una normativa che definisca le norme comuni e i principi essenziali che disciplinano tali materie.

2. Politiche in materia di immigrazione

Per quanto riguarda l'obiettivo dell'Unione di una politica comune in materia di immigrazione, come previsto dal Consiglio europeo di Tampere, dalle discussioni del Gruppo è emerso che le basi giuridiche attuali (articolo 63, paragrafi 3 e 4 del TCE) in linea di massima coprono in tutta la sua ampiezza il settore dell'immigrazione, rappresentando così un'ambizione adeguata per la portata dell'azione dell'Unione. Si è rilevato che, nonostante la potenziale ampiezza delle basi giuridiche, gli Stati membri, secondo un'interpretazione generalmente condivisa, restano in pratica responsabili del volume di ammissione di cittadini di paesi terzi e della loro integrazione nel paese ospitante. In quest'ultimo settore, il Consiglio europeo di Tampere ha chiesto l'introduzione di una normativa dell'Unione sullo status giuridico dei cittadini di paesi terzi che hanno soggiornato legalmente per *lungo tempo*, che accordi loro una serie di diritti e di responsabilità uniformi (ad esempio diritto di residenza, istruzione, lavoro, non discriminazione).

Alcuni membri del Gruppo ritengono che il trattato costituzionale debba prevedere una base giuridica esplicita che consenta l'adozione di misure relative a tali diritti. Sembra comunque che l'Unione possa apportare valore aggiunto agli sforzi nazionali di integrazione soprattutto attraverso misure di incentivazione e di sostegno anziché tramite un'armonizzazione legislativa. In pratica c'è invece una richiesta più forte di un'azione comune dell'Unione per quanto concerne la lotta all'immigrazione clandestina, incluso attraverso sanzioni penali, data la palese inefficacia delle politiche condotte esclusivamente a livello nazionale. Analogamente, la negoziazione di accordi di riammissione con paesi terzi si è dimostrata più efficace se condotta a livello di Unione piuttosto che dai singoli Stati membri.

Alla luce di quanto precede, il Gruppo raccomanda di inserire nel trattato costituzionale l'obiettivo di una politica comune in materia di immigrazione nonché una base giuridica che permetta all'Unione di adottare misure di incentivazione e di sostegno a favore degli sforzi compiuti dagli Stati membri per promuovere l'integrazione dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente. Oltre a questi punti, il Gruppo non raccomanda modifiche sostanziali delle basi giuridiche contenute nell'articolo 63, paragrafi 3 e 4 del TCE restando inteso che esse includono l'azione contro l'immigrazione clandestina, compreso attraverso sanzioni penali (cfr. parte B). Il Gruppo raccomanda che, per la normativa dell'Unione in questi settori, si passi al voto a maggioranza qualificata e alla codecisione ¹.

¹ Fatta salva la procedura concernente le questioni di sicurezza sociale che andrebbe valutata nell'ambito di altre politiche sociali.

3. Politica in materia di visti

Il Gruppo rileva che l'attuale base giuridica contenuta all'articolo 62, paragrafo 2, lettera b) del TCE copre potenzialmente tutti gli aspetti della politica comune in materia di visti, suddividendola tuttavia in quattro parti specifiche che rispecchiano differenze procedurali, importanti per il periodo di transizione previsto nel trattato di Amsterdam ma non più giustificate in un nuovo trattato costituzionale. Tale base giuridica dovrebbe pertanto essere semplificata in un'unica disposizione che consenta l'adozione, con voto a maggioranza qualificata e mediante codecisione, di tutte le misure necessarie per la politica comune in materia di visti.

4. Sviluppo di un sistema integrato di gestione delle frontiere

Il Gruppo riconosce che in uno spazio senza controlli alle frontiere interne la gestione efficace delle frontiere esterne, comprese quelle situate lungo le coste, è una questione di interesse e responsabilità comuni. Il Consiglio europeo di Siviglia ha accolto con favore l'obiettivo dello sviluppo graduale di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne. Il Gruppo raccomanda che l'attuale articolo 62, paragrafo 2, lettera a) del TCE, sia riformulato al fine di creare una base giuridica generale che consenta l'adozione delle misure necessarie per realizzare detto sistema integrato comprendente sia una normativa che la cooperazione operativa. La normativa che definisce le regole sui requisiti e le procedure per i controlli alle frontiere esterne, eredità di Schengen, deve essere mantenuta e sviluppata, così come la cooperazione operativa rafforzata di cui si tratta nella parte B della presente relazione.

5. Cooperazione nel settore del diritto civile

Il Gruppo ha tenuto una discussione sull'attuale formulazione dell'articolo 65 del TCE, e in particolare sulla limitazione di tale articolo all'azione "in materia civile che presenti implicazioni transfrontaliere" e "per quanto necessario al corretto funzionamento del mercato interno". Sebbene alcuni membri abbiano manifestato dubbi su tali limitazioni, la maggioranza del Gruppo, dopo attento esame, ritiene che esse possano essere mantenute e che la formulazione dell'attuale base giuridica sia in generale appropriata. Tuttavia, a suo parere, detta base giuridica sulla cooperazione giudiziaria in materia civile può, nella nuova struttura complessiva di un trattato costituzionale unico, essere disgiunta dalle questioni relative alle politiche in materia di asilo, di immigrazione e di visti. Inoltre il trattato dovrebbe sancire il principio del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie quale chiave di volta di tale politica comune.

Infine il Gruppo rileva che, in virtù del trattato di Nizza, le misure relative alla cooperazione giudiziaria in materia civile, con l'eccezione di aspetti inerenti al diritto di famiglia, saranno coperti dalla procedura di voto a maggioranza qualificata e codecisione. Alcuni membri ritengono che questa procedura vada applicata a tutti gli aspetti del diritto di famiglia. In seguito alle discussioni, la maggioranza del Gruppo propone di rendere la procedura applicabile anche alle misure di cooperazione giudiziaria in materia di responsabilità genitoriale..

II. Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (settori contemplati dall'attuale "terzo pilastro")

1. Riforma degli strumenti giuridici

Il Gruppo ha riconosciuto l'urgente necessità di riformare gli strumenti giuridici attualmente disponibili nel "terzo pilastro" (articolo 34 del TUE) considerato che la maggior parte delle convenzioni adottate dal Consiglio non è ancora stata ratificata, che è molto difficile modificare, anche per aspetti secondari, le convenzioni esistenti (ad esempio quella sull'Europol) e che le decisioni quadro e le decisioni non possono avere effetto diretto, il che, come illustrato dagli interventi degli esperti, ostacola fortemente l'attuazione pratica di talune iniziative fondamentali quali l'introduzione del mandato d'arresto europeo.

Pertanto il Gruppo raccomanda che decisioni quadro, decisioni e posizioni comuni siano sostituite da regolamenti, direttive e decisioni (come attualmente previste dal trattato CE) o dai rispettivi atti sostitutivi che saranno proposti dal Gruppo IX. In futuro dovrebbero essere d'applicazione le norme consuete che disciplinano tali strumenti, anche se a tal fine si rendessero necessari adeguamenti dei sistemi giuridici di taluni Stati membri. Si dovrebbe includere, in questo contesto, la possibilità di un effetto diretto delle direttive che conferiscono diritti ai cittadini. Il Gruppo raccomanda inoltre che lo strumento delle convenzioni sia abolito.

In futuro i regolamenti e le direttive (o i rispettivi atti sostitutivi) saranno del tutto sufficienti e le convenzioni già adottate dal Consiglio ai sensi dell'articolo 34 del TUE dovrebbero essere convertite in regolamenti o direttive (o nei rispettivi atti sostitutivi) ¹. Taluni membri hanno manifestato riserve su questi punti.

2. Un'identificazione più chiara della portata della normativa dell'Unione

L'esigenza di un'identificazione più chiara delle competenze dell'Unione sembra presentarsi soprattutto per i settori del ravvicinamento delle disposizioni di diritto penale sostanziale e di diritto penale processuale. Allo stesso tempo, la nuova formulazione di tali basi giuridiche deve rispecchiare il giusto equilibrio tra il principio del riconoscimento reciproco e gli sforzi di ravvicinare le disposizioni di diritto penale: come convenuto a livello politico a Tampere, il principio del reciproco riconoscimento dovrebbe diventare il fondamento della cooperazione giudiziaria, consentendo che le decisioni giudiziarie di uno Stato membro siano riconosciute dalle autorità di un altro Stato membro.

Il Gruppo raccomanda che questo principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie sia sancito formalmente nel trattato. Il Gruppo riconosce inoltre che, per facilitare il riconoscimento reciproco, potrebbe rivelarsi necessario un certo grado di ravvicinamento delle disposizioni relative a taluni elementi della procedura penale e a settori specifici del diritto penale sostanziale, pur nel rispetto delle diverse tradizioni giuridiche europee, nonché delle disposizioni della CEDU recepite nella Carta, in particolare in materia di presunzione di innocenza. Alcuni membri hanno sottolineato il nesso esistente tra l'inserimento nel trattato del principio del riconoscimento reciproco e la facilitazione dell'adozione di una normativa sul ravvicinamento delle disposizioni relative al diritto penale sostanziale e processuale mediante codecisione e voto a maggioranza qualificata.

La prevista intensificazione dell'azione dell'Unione, attraverso la riforma degli strumenti legislativi e delle procedure decisionali, richiede al contempo che la portata della futura normativa dell'Unione sia identificata più chiaramente. Di fatto gli articoli 30 e 31 del TUE - che costituiscono le basi giuridiche applicabili - sono troppo generici per molti aspetti e troppo precisi per altri. Pertanto le

¹ Ciò risolverebbe in particolare i pressanti problemi giuridici che rendono attualmente così complicato qualsiasi futuro sviluppo del quadro giuridico dell'Europol. Il Consiglio, se fosse in grado di convertire la convenzione Europol in regolamento, potrebbe più facilmente adattare tale testo al mutare delle circostanze e definirvi procedure decisionali appropriate per la gestione dell'Europol. Va tuttavia sottolineato che questa conversione non inciderebbe necessariamente sul contenuto della convenzione, e quindi sulla natura di fondo dell'Europol.

basi giuridiche per la cooperazione nel settore della polizia e del diritto penale dovrebbero essere riformulate per garantire maggiore chiarezza, efficacia e certezza del diritto. Una nuova formulazione delle basi giuridiche dovrebbe distinguere tra i vari tipi di intervento dell'Unione in questo settore, vale a dire:

- ravvicinamento delle disposizioni in taluni settori del diritto penale sostanziale (elementi costitutivi e sanzioni),
- ravvicinamento delle disposizioni su taluni elementi della procedura penale,
- norme che organizzano la cooperazione di polizia e giudiziaria tra le autorità degli Stati membri (ad esempio assistenza giudiziaria, mandato di arresto) ¹.

Questi elementi sono trattati in appresso. Inoltre, per quanto concerne le "azioni di urgenza" nei settori del "terzo pilastro" attuale, il Gruppo ritiene che, a seguito di una fusione dei pilastri, sarebbe opportuno ricorrere, per la base giuridica, a una disposizione, quale l'attuale articolo 308 del TCE.

a) Ravvicinamento delle disposizioni in taluni settori del diritto penale sostanziale (elementi costitutivi e sanzioni)

I cittadini devono essere certi che in tutti gli Stati membri siano presi provvedimenti contro le forme gravi di criminalità transfrontaliera e che tale criminalità sia oggetto di sanzioni sufficientemente severe in tutta l'Unione. Al riguardo il Gruppo ritiene che sia necessario un certo grado di ravvicinamento delle disposizioni di diritto penale sostanziale (cioè la definizione degli elementi costitutivi di un dato reato e le sanzioni previste per lo stesso), segnatamente in quanto taluni reati hanno dimensione transnazionale e non possono essere contrastati efficacemente dall'azione individuale degli Stati membri. Ciò è stato riconosciuto sia dal trattato di Amsterdam che dal Consiglio europeo di Tampere ².

¹ È inoltre necessario prevedere una base giuridica specifica concernente l'attività degli organi dell'Unione in questo settore (cfr. parte B).

² Il trattato di Amsterdam menziona la fissazione di "norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni, per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti" (articolo 31, lettera e) del TUE), ma non esclude il ravvicinamento delle legislazioni nei settori menzionati all'articolo 29 (prevenzione e repressione della 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 frode). Il Consiglio europeo di Tampere ha indicato che "gli sforzi intesi a concordare definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni dovrebbero incentrarsi in primo luogo su un numero limitato di settori di particolare importanza, come la criminalità finanziaria (riciclaggio di denaro, corruzione, falsificazione dell'euro), il traffico di droga, la tratta di esseri umani e in particolare lo sfruttamento delle donne, lo sfruttamento sessuale dei minori, la criminalità ad alta tecnologia e la criminalità ambientale."

Il Gruppo ritiene pertanto opportuno includere nel nuovo trattato una base giuridica che consenta l'adozione di norme minime, o di norme che costituiscono un "socle commun", relative agli elementi costitutivi dei reati e di sanzioni per taluni settori della criminalità se è soddisfatto uno dei due criteri seguenti:

- aa) qualora il reato in questione sia al contempo particolarmente grave e abbia dimensione transfrontaliera;
- bb) qualora il reato sia commesso contro un interesse comune europeo, esso stesso già oggetto di una politica comune dell'Unione (ad esempio contraffazione dell'euro, tutela degli interessi finanziari dell'Unione), il ravvicinamento delle disposizioni di diritto penale sostanziale dovrebbe rientrare nell'armamentario di misure per il perseguimento di tale politica ogniquale le norme non penali siano insufficienti.

Nel quadro della nuova base giuridica, qualsiasi ravvicinamento concernente gli elementi costitutivi dei reati e delle sanzioni sarebbe possibile soltanto se soddisfacesse uno di questi due criteri

Occorrerebbe inoltre valutare l'eventuale inclusione di un terzo criterio, che era stato proposto, vale a dire: "qualora il ravvicinamento sia necessario per generare una fiducia reciproca sufficiente a consentire la piena applicazione del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie o a garantire l'efficacia degli strumenti comuni di cooperazione di polizia e giudiziaria creati dall'Unione (cioè organi comuni quali l'Europol o strumenti quali il mandato di arresto europeo)".

Inoltre, a parere della maggioranza del Gruppo, la portata dell'azione dell'Unione sarebbe meglio delineata con l'elencazione, nel trattato, dei tipi di reato considerati di dimensione transnazionale (ai sensi della precedente lettera aa)). Se tale enumerazione fosse esaustiva, si dovrebbe prevedere che il Consiglio, all'unanimità e previo assenso del Parlamento europeo (o, secondo alcuni membri, consultazione), può modificare quest'elenco quando se ne presenti la necessità. Tale flessibilità permetterebbe all'Unione di reagire adeguatamente all'evoluzione delle tendenze della criminalità.

Infine, secondo l'opinione generale, il trattato potrebbe prevedere che il ravvicinamento delle disposizioni di diritto penale sostanziale sia realizzato soltanto in forma di direttive (o di atti sostitutivi delle stesse).

b) Ravvicinamento delle disposizioni su elementi della procedura penale

Gli esperti hanno dimostrato che l'esigenza del ravvicinamento delle disposizioni su taluni elementi della procedura penale è ampiamente riconosciuta dagli operatori del settore e forse più urgente del ravvicinamento delle disposizioni in materia di diritto penale sostanziale. Il Gruppo riconosce che tale ravvicinamento procedurale facilita la collaborazione tra i servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri (e gli organi dell'Unione che operano nel settore) e l'applicazione del principio del riconoscimento reciproco, in quanto rafforza la fiducia reciproca. Attualmente l'articolo 31 del TUE non rispecchia sufficientemente questo punto ed è troppo generico sulle possibilità concrete di tale ravvicinamento.

Il Gruppo raccomanda pertanto la creazione di una base giuridica che consenta l'adozione di norme comuni su elementi *specifici* di procedura penale nella misura in cui tali norme riguardino procedure con implicazioni transnazionali e siano necessarie per assicurare la piena applicazione del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie o per garantire l'efficacia degli strumenti comuni di cooperazione di polizia e giudiziaria creati dall'Unione. La base giuridica nel trattato potrebbe specificare come un settore d'azione norme minime comuni sull'ammissibilità delle prove in tutta l'Unione. Il Consiglio potrebbe successivamente individuare all'unanimità tutti gli elementi di procedura per i quali sono necessarie norme minime per agevolare il riconoscimento reciproco.

Tale base giuridica potrebbe inoltre prevedere la fissazione di norme minime comuni per la protezione dei diritti dei cittadini nei procedimenti penali, basandosi sulle norme sancite dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e recepite dalla Carta dei diritti fondamentali e rispettando le diverse tradizioni giuridiche europee..

c) Norme sulla cooperazione di polizia e giudiziaria tra le autorità degli Stati membri

Un altro settore d'azione, distinto dal ravvicinamento in taluni settori del diritto penale sostanziale o processuale degli Stati membri, è l'adozione di norme che facilitano la cooperazione di polizia e giudiziaria tra le autorità degli Stati membri. Si possono citare come esempio la Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale stabilita dal Consiglio nel 2000 e la decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo approvata nel giugno 2002, nonché l'idea di creare un'accademia giudiziaria a livello europeo che sosterrrebbe il perfezionamento dei giudici.

L'attuale trattato contiene in generale basi giuridiche adeguate per l'adozione di tali norme. Nel settore della cooperazione giudiziaria, il Gruppo raccomanda tuttavia che la base giuridica sia completata in modo da consentire l'adozione delle misure necessarie per il riconoscimento reciproco delle ordinanze giudiziarie, delle ammende, delle decisioni di interdizione e di tutte le altre forme di decisioni giudiziarie; ciò sarebbe la conseguenza logica dell'integrazione del principio del riconoscimento reciproco nel trattato.

Questa base giuridica potrebbe consentire esplicitamente l'adozione di norme sulla risoluzione dei conflitti di competenza tra Stati membri. Inoltre il Gruppo ritiene che detta base giuridica non debba essere limitata a tipi specifici di reato per i quali l'Unione sta cercando di ravvicinare le disposizioni di diritto *sostanziale*.

Per quanto riguarda la cooperazione di polizia tra le autorità degli Stati membri, il Gruppo ritiene che la portata e l'intensità dell'azione dell'Unione, quali definite attualmente all'articolo 30, paragrafo 1 del TUE, siano in generale appropriate; si potrebbe tuttavia prevedere una formulazione semplificata di tale disposizione.

d) Misure in materia di prevenzione della criminalità

Un aspetto cruciale della creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia è la necessità di trovare un *giusto equilibrio* tra le tre componenti; ciò implica anche un equilibrio tra l'azione di prevenzione e quella penale. Pertanto è importante che il nuovo trattato rispecchi anche con maggior chiarezza il ruolo fondamentale che svolge la prevenzione della criminalità, che è menzionata all'articolo 29 del TUE ma non inclusa nelle specifiche basi giuridiche rappresentate dagli articoli 30 e 31 del TUE.

Il Gruppo raccomanda ora l'inclusione nel trattato di una base giuridica specifica. Tale base dovrebbe essere limitata alle misure di incentivazione e di sostegno per la prevenzione della criminalità, rispettando pienamente la particolare importanza che riveste il principio di sussidiarietà in questo settore, ad esempio scambio di migliori prassi, programmi finanziari per misure di incentivazione oppure per ricerche e documentazione su scala europea, indicatori per statistiche comuni sulla criminalità. Il Consiglio europeo di Tampere ha indicato per tali misure i seguenti settori di priorità: la criminalità giovanile e urbana e quella connessa alla droga.

3. Riforma delle procedure legislative

a) Casi in cui si potrebbe ricorrere al voto a maggioranza qualificata

In seno al Gruppo è emerso un ampio consenso sul fatto che la situazione attuale, che vede la regola dell'unanimità applicata a tutto il sistema decisionale nel settore della cooperazione in materia penale non può persistere se si vuole che l'Unione, dopo l'allargamento, preservi e rafforzi la sua capacità di proteggere i cittadini dalle forme gravi di criminalità transfrontaliera. Pertanto i membri del Gruppo sono consapevoli della necessità di compiere notevoli sforzi per estendere, nel processo decisionale, il voto a maggioranza qualificata e la codecisione, che devono diventare la procedura legislativa normale prevista dal nuovo trattato costituzionale. Al riguardo, gli esperti invitati hanno inoltre rilevato che già oggi la regola dell'unanimità rallenta i negoziati e impoverisce notevolmente il contenuto degli atti adottati. D'altro canto il Gruppo è consapevole del carattere particolarmente sensibile di una serie di aspetti della cooperazione di polizia e in materia penale e del fatto che, di conseguenza, i progressi conseguibili dipenderanno esclusivamente da compromessi attentamente studiati.

Alla luce di quanto precede, la maggioranza dei membri del Gruppo è disposta a raccomandare il ricorso a un processo decisionale con voto a maggioranza qualificata e codecisione per la normativa dell'Unione nei seguenti settori:

- i. norme minime, o un "socle commun", relative agli elementi costitutivi e alle sanzioni dei reati a "dimensione transnazionale" elencati nel trattato (o successivamente aggiunti dal Consiglio all'unanimità, a tale elenco) (cfr. punto 2, lettera a), aa)) ¹;
- ii. norme minime relative agli elementi costitutivi e alle sanzioni dei reati commessi contro una politica comune dell'Unione, se a tale politica si applica la regola del voto a maggioranza qualificata (cfr. punto 2, lettera a), bb));
- iii. norme minime comuni per la protezione dei diritti dei cittadini nei procedimenti penali, quale corollario del principio del riconoscimento reciproco (cfr. punto 2, lettera b));
- iv. norme comuni su elementi *specifici* di procedura penale, quali l'ammissibilità delle prove in tutta l'Unione (cfr. punto 2, lettera b));

¹ Resta inteso che "l'elenco dei reati" che figurerebbe nel trattato si limiterebbe a definire i settori per l'eventuale ravvicinamento delle disposizioni di diritto penale sostanziale (in virtù del criterio di cui al punto aa)) ma che il ravvicinamento stesso (ossia norme minime comuni relative agli elementi costitutivi e alle sanzioni) dovrebbe essere realizzato con l'adozione di una normativa dell'Unione adottata mediante procedura di codecisione con voto a maggioranza qualificata.

- v) norme sulla cooperazione di polizia e giudiziaria tra le autorità degli Stati membri, tranne le norme concernenti l'esercizio delle competenze operative delle autorità di polizia nazionale, delle squadre investigative comuni o dei servizi incaricati dell'applicazione della legge nel territorio di un altro Stato membro (cfr. punto 2, lettera c));
- vi) misure di prevenzione della criminalità (cfr. punto 2, lettera d)).

Per quanto riguarda il processo decisionale concernente le norme che disciplinano gli organi dell'Unione, il Gruppo ritiene opportuno prendere in considerazione due distinte situazioni:

- una concernente la creazione di nuovi organi dell'Unione per l'esercizio di talune responsabilità attualmente svolto a livello nazionale (quali un eventuale ufficio del pubblico ministero o un corpo di Guardie di frontiera comune, cfr. in appresso) che potrebbe essere decisa all'unanimità;
- l'altra riguarda l'ulteriore sviluppo di organi esistenti, cioè l'Europol e l'Eurojust.

Il miglioramento dell'efficacia dell'Europol e dell'Eurojust è fondamentale per la cooperazione europea di polizia e giudiziaria e dovrebbe pertanto essere realizzabile con voto a maggioranza qualificata e codecisione; ciò dovrebbe valere per eventuali estensioni della portata dell'azione dell'Europol e dell'Eurojust a nuovi tipi di reati, per tutte le norme relative alla loro organizzazione e gestione, e per qualsiasi estensione delle loro attuali competenze. Tuttavia, secondo alcuni membri, l'ulteriore sviluppo di Eurojust dovrebbe essere deciso tramite la regola dell'unanimità.

c) Casi in cui si applicherebbe la regola dell'unanimità

Per taluni aspetti della cooperazione in materia penale concernenti funzioni essenziali degli Stati membri e profondamente radicati nelle diverse tradizioni giuridiche resterebbe d'applicazione la regola dell'unanimità.

Ne costituiscono esempi la creazione di organi dell'Unione con competenze operative, il ravvicinamento delle disposizioni tali settori del diritto penale sostanziale diversi da quelli di cui sopra, le norme relative all'azione svolta da autorità di polizia nazionale, squadre investigative comuni o autorità preposte all'applicazione della legge che operano nel territorio di un altro Stato membro.

Il Gruppo è pienamente consapevole del rischio che, dopo l'allargamento, questa regola possa determinare un'impasse, in quanto un solo Stato membro potrebbe rifiutare qualsiasi negoziazione su una questione contraria ai propri interessi specifici, nonostante l'Unione possa averne individuato l'urgenza ai fini della lotta comune contro la criminalità. Ciò si collega anche alla questione dell'"opting out" (opzione di non partecipazione) e della cooperazione rafforzata, questione che la Convenzione potrebbe voler affrontare in un contesto più ampio.

d) Diritto di iniziativa

Attualmente gli Stati membri condividono il diritto di iniziativa con la Commissione per quanto riguarda le misure adottate ai sensi del titolo IV del TCE e del titolo VI del TUE. A decorrere dal 1° maggio 2004 gli Stati membri manterranno tale diritto di iniziativa soltanto in ambito TUE. Alcuni hanno rilevato che le iniziative proposte da singoli Stati membri tendono a incentrarsi soprattutto sulle priorità politiche specifiche di un determinato Stato, senza tener conto sempre della prospettiva generale degli interessi dell'Unione, e ciò può comportare la discussione in seno al Consiglio di temi che presentano effettivamente un interesse limitato.

Il Gruppo ha esaminato varie opzioni ¹, e la maggioranza ha accettato in linea di principio che, nei settori dell'attuale "terzo pilastro", il diritto di iniziativa della Commissione sia condiviso con gli Stati membri, ma che, onde assicurare che le iniziative proposte dagli Stati membri rispondano ad una legittima preoccupazione generale, debba essere fissata una soglia di 1/4 degli Stati membri per l'ammissibilità di un'iniziativa. Secondo alcuni membri, la Convenzione dovrebbe tuttavia esaminare attentamente le possibili implicazioni derivanti dalla possibilità concessa agli Stati membri di avviare un'iniziativa legislativa nel quadro della procedura di codecisione e con voto a maggioranza qualificata.

B. RAFFORZARE LA COLLABORAZIONE OPERATIVA

È opinione diffusa tra i membri del Gruppo che la collaborazione operativa attuale lamenta carenze di efficienza, trasparenza e assunzione di responsabilità. Al momento le competenze operative sono ripartite fra le forze di polizia e le autorità giudiziarie degli Stati membri (che hanno la responsabilità primaria), l'Europol, più di recente l'Eurojust (con compiti di sostegno e agevolazione della cooperazione) e l'OLAF (cui competono le procedure d'indagine amministrativa

¹ Cfr. doc. WD 18, pag. 14.

nel settore specifico della tutela degli interessi finanziari della Comunità). Inoltre la cooperazione operativa si trova di fronte a una sfida nuova e impegnativa: il controllo efficiente delle frontiere esterne dell'Unione. Nel settore in questione la popolazione si aspetta notevoli progressi: i miglioramenti dovrebbero avere un impatto immediato e visibile sul modo in cui il comune cittadino percepisce l'Europa.

I. Potenziare la collaborazione nell'ambito del Consiglio

Per aumentare la fiducia e l'efficienza si dovrebbe organizzare meglio il lavoro di coordinamento e collaborazione operativa attualmente svolto dall'Unione. Sarebbe opportuna una distinzione più netta fra il Consiglio che agisce in veste di legislatore e il Consiglio che espleta funzioni esecutive specifiche in questo settore.

Il Gruppo propone quindi di costituire nell'ambito del Consiglio una struttura più efficiente incaricata del coordinamento della collaborazione operativa a un alto livello tecnico. A tal fine si potrebbero fondere diversi gruppi attuali e si potrebbero ridefinire nel nuovo trattato i compiti attualmente attribuiti al Comitato dell'articolo 36, il quale dovrebbe in futuro concentrarsi sul coordinamento della cooperazione operativa anziché partecipare ai lavori legislativi del Consiglio. Si dovrebbe studiare ulteriormente come associare a tali attività la Task force dei capi di polizia.

Una siffatta struttura riformata [comitato] nell'ambito del Consiglio potrebbe svolgere un ruolo tecnico e di coordinamento e di supervisione per tutta la gamma delle attività operative in materia di polizia e sicurezza (tra cui la cooperazione di polizia, le missioni esplorative, l'agevolazione della cooperazione fra l'Europol e l'Eurojust, la valutazione di pari livello, la protezione civile). Lo scambio dei dati personali dovrebbe restare nel quadro dei sistemi attuali (Europol, Schengen, Sistema d'informazione doganale, Eurojust, ecc.), perché essi poggiano su norme adeguate in materia di protezione dei dati e sono soggetti a sistemi di controllo. Si potrebbe tuttavia ipotizzare una semplificazione di tali sistemi di controllo mediante la fusione dei vari organi che li gestiscono.

Il Gruppo ha inoltre discusso la questione della presidenza di siffatta struttura riformata [comitato] di livello tecnico, ma ha concluso che essa potrebbe essere affrontata nel quadro più ampio della riforma del Consiglio. Ha inoltre sottolineato che la presidenza di un comitato non deve necessariamente essere designata a livello di trattato.

Questa raccomandazione non va in ogni caso confusa con la proposta di un “Alto rappresentante per la giustizia e gli affari interni” con ruolo politico (ad es., la presidenza del Consiglio GAI), che, sebbene sia stata avanzata, non ha ottenuto un sostegno sufficiente all’interno del Gruppo.

II. Gestione delle frontiere esterne

All’interno del Gruppo è emerso un accordo generale sul fatto che sono necessari progressi concreti in materia per instaurare progressivamente un sistema realmente integrato di gestione del controllo delle frontiere esterne, come deciso dal Consiglio europeo di Siviglia.

La maggior parte dei membri del Gruppo ritiene che l’eventuale costituzione di un corpo di Guardie di frontiera comune europeo sia una progetto a lungo termine, che potrebbe essere preceduto da iniziative più immediate (come la cooperazione rafforzata, la maggiore cooperazione fra i servizi degli Stati membri, l’addestramento e la formazione comuni, la messa in comune delle attrezzature, squadre comuni composte di agenti di più Stati membri ai fini di un controllo più efficace delle frontiere esterne). I progressi in questo settore avrebbero in tal modo andamento graduale.

I membri del Gruppo concordano altresì che il principio della solidarietà tra gli Stati membri, anche sotto il profilo finanziario, abbia un’importanza del tutto particolare nel settore dei controlli delle frontiere.

Considerati tutti questi elementi, il Gruppo raccomanda che l’obiettivo stabilito a Siviglia sia rispecchiato esplicitamente nel trattato, il quale dovrebbe quindi contenere una base giuridica per l’adozione di tutte le misure necessarie a instaurare progressivamente un sistema comune di gestione delle frontiere esterne. Tale disposizione potrebbe essere la base giuridica per l’adozione di misure quali la promozione della cooperazione, la formazione, lo scambio d’informazioni e la solidarietà finanziaria. Si dovrebbe vagliare l’ipotesi di menzionare nella base giuridica l’eventuale prospettiva a lungo termine della costituzione di un corpo di Guardie di frontiera comune europeo che operi insieme ai servizi nazionali preposti al controllo delle frontiere.

III. Evoluzione degli organi dell'Unione (Europol, Eurojust)

a) Europol

A parere del Gruppo, piuttosto che cercare di “aggiornare” la presentazione particolareggiata dei compiti dell'Europol nell'articolo 30 del TUE - sotto alcuni aspetti già superata -, sarebbe meglio sostituirla nel nuovo trattato con una disposizione sull'Europol più breve e più generica, la quale rappresenterebbe una base giuridica che lascia al legislatore un margine maggiore per quanto riguarda l'evoluzione dei compiti e dei poteri dell'Europol.

Questa base giuridica non dovrebbe tuttavia essere aperta, bensì indicare la direzione in cui dovrebbero andare gli eventuali sviluppi e fissarne i limiti fondamentali, contro cui non sono state mosse obiezioni nell'ambito del Gruppo. La disposizione potrebbe quindi affermare il ruolo centrale dell'Europol nel quadro della cooperazione europea di polizia, inquadrarne il campo d'azione (ossia i reati gravi con ripercussioni in due o più Stati membri) e segnalare che i compiti e i poteri dell'Europol sono definiti dal legislatore e *possono* comprendere, nella misura da questo stabilita, poteri relativi all'intelligence, al coordinamento e allo svolgimento di indagini, nonché alla partecipazione ad attività operative a fianco dei servizi degli Stati membri o nell'ambito di squadre comuni. La disposizione dovrebbe precisare infine che qualsiasi operazione cui l'Europol partecipa dev'essere comunque condotta in collegamento e d'intesa con lo o gli Stati membri interessati (formulazione analoga all'attuale articolo 32 del TUE) e che le misure coercitive spettano sempre ai competenti agenti dello Stato membro.

Si è inoltre osservato che qualora si conferissero all'Europol maggiori competenze operative tramite tale base giuridica, il vigente protocollo sulle immunità andrebbe riesaminato.

Infine, il Gruppo ha inoltre sostenuto che, in futuro, le attività dell'Europol dovranno essere sottoposte al controllo democratico del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché al controllo giudiziario della Corte di giustizia delle Comunità europee, conformemente alle usuali disposizioni del trattato.

b) Eurojust

L'Eurojust è competente a occuparsi di tutte le forme di criminalità e i reati per i quali l'Europol è competente ad agire, in qualsiasi momento, e inoltre di criminalità informatica, frode, corruzione e qualsiasi altro reato che colpisca gli interessi finanziari della Comunità europea, riciclaggio dei proventi di reato e, infine, partecipazione ad un'organizzazione criminale. Essa agisce nell'ambito di indagini e azioni penali concernenti almeno due Stati membri, ma anche se il suo intervento è chiesto da un singolo Stato membro o dalla Commissione. L'Eurojust ha il potere di chiedere ad uno Stato membro di avviare un'indagine, ma la richiesta non è vincolante.

Il Gruppo ha esaminato con spirito positivo delle soluzioni per conferire all'Eurojust maggiori poteri operativi. Come indicazione generale il Gruppo raccomanda di sostituire nel nuovo trattato la presentazione particolareggiata dei compiti dell'Eurojust nell'articolo 31 del TUE (Nizza) con una disposizione più breve e più generica, la quale rappresenterebbe una base giuridica che lascia al legislatore un margine maggiore per quanto riguarda l'evoluzione dei compiti e dei poteri dell'Eurojust.

Detta disposizione potrebbe affermare il ruolo centrale dell'Eurojust per il coordinamento e la cooperazione in ambito giudiziario, inquadrarne il campo d'azione (ossia i reati gravi con ripercussioni in due o più Stati membri) e segnalare che i compiti e i poteri dell'Eurojust sono definiti dal legislatore e *possono* comprendere, nella misura da questo stabilita, compiti e poteri relativi in particolare a:

- avvio e coordinamento di azioni penali;
- agevolazione della cooperazione giudiziaria (compresa la composizione dei conflitti di giurisdizione);
- eventualmente, controllo delle (future) attività investigative e operative dell'Europol (alcuni membri del Gruppo hanno formulato riserve su tale aspetto).

Si potrebbe specificare infine che gli atti formali di procedura giudiziaria negli Stati membri competerebbero comunque ai competenti funzionari nazionali (tra cui anche i membri nazionali dell'Eurojust cui tale competenza è stata conferita).

c) La questione del Procuratore europeo o della Procura europea

Il Gruppo conviene sull'obiettivo di azioni penali più efficienti per reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Numerosi membri ritengono che gli strumenti attuali siano inadeguati. Il Gruppo ha esaminato alcune proposte a favore dell'istituzione di un Procuratore europeo che avrebbe la competenza di individuare, perseguire e trarre in giudizio dinanzi ai giudici nazionali le persone responsabili di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Essi hanno proposto che il trattato preveda una base giuridica a tal fine. Altri membri hanno sostenuto che le ragioni a sostegno dell'istituzione di tale organo non sono convincenti, mentre forti sono le obiezioni dovute a motivi pratici e al problema dell'assunzione delle responsabilità. Altri membri rilevano invece la necessità di una vera e propria Procura europea, con un raggio d'azione più ampio della sola tutela degli interessi finanziari dell'Unione. A loro parere l'attuale Eurojust potrebbe evolvere nella direzione di tale Procura.

Quanto alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, il Gruppo ha altresì sottolineato l'importanza del ruolo svolto dall'OLAF.

Numerosi membri del Gruppo ritengono che si debba vagliare l'ipotesi - in una prospettiva a medio/lungo termine - di rafforzare i poteri dell'Eurojust conferendole la facoltà di adire i giudici nazionali (in relazione ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione o altri reati gravi). La base giuridica del trattato relativa all'Eurojust dovrebbe in tal caso permettere la creazione di una Procura europea mediante un atto del Consiglio adottato all'unanimità con il parere conforme del Parlamento europeo. Dalle discussioni in sede di Gruppo è emerso che i membri sono divisi sulla questione.

C. QUESTIONI ORIZZONTALI

I. Maggiore efficienza nell'attuazione e mantenimento di standard elevati

Come gli esperti hanno dimostrato al Gruppo, uno dei principali ostacoli alla politica dell'Unione in questo settore sono le carenze in fase attuativa, soprattutto nell'ambito dell'attuale "terzo pilastro". Troppo spesso il diritto dell'Unione è rimasto nella sfera del virtuale: convenzioni non ratificate da tutti gli Stati membri (nonostante sia stata conclusa oltre una dozzina di convenzioni, soltanto due sono state ratificate) e decisioni quadro (o, in precedenza, "azioni comuni") non recepite o recepite

parzialmente nell'ordinamento nazionale. Queste carenze di attuazione si riscontrano anche per quanto riguarda i meccanismi di cooperazione, relativi alle agenzie (l'Europol, ad es., non riceve informazioni sufficienti dagli Stati membri). Al riguardo si è inoltre sottolineato che, in questo settore, la mancata attuazione della normativa da parte di uno Stato membro rischia di esporre a gravi rischi la sicurezza di altri Stati membri (ad es., lotta al terrorismo, problemi connessi col controllo delle frontiere esterne, eventualmente la cybercriminalità a livello europeo).

Per individuare le strade che permetteranno di migliorare l'attuazione da parte degli Stati membri in questo settore il Gruppo formula due raccomandazioni:

- in primo luogo, i meccanismi della “valutazione reciproca” o della “valutazione di pari livello” sperimentati con successo negli ultimi anni (ad es., nel settore del contrasto della criminalità organizzata o riguardo all'applicazione effettiva dell'acquis di Schengen) andrebbero promossi e applicati su base più ampia. Questa tecnica si è rivelata uno strumento prezioso per verificare se alle politiche dell'Unione è data un'attuazione *pratica* efficiente da parte delle autorità amministrative e giudiziarie degli Stati membri, che contribuisce ad aumentare quella fiducia reciproca nei rispettivi sistemi giudiziari e di polizia su cui s'impenna lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia. Perché il sistema del riconoscimento reciproco funzioni, è infatti indispensabile una cieca fiducia reciproca tra i sistemi giudiziari e di polizia degli Stati membri. Occorre non solo raggiungere, ma anche mantenere standard elevati. Il Gruppo reputa opportuno che il nuovo trattato menzioni esplicitamente questa tecnica di valutazione reciproca, che dev'essere attuata con flessibilità con la partecipazione della Commissione ricorrendo a procedure che garantiscano l'obiettività e l'indipendenza. Le relazioni risultanti dalla “valutazione di pari livello” dovrebbero inoltre essere trasmesse al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali.
- in secondo luogo, quanto agli obblighi giuridici che incombono agli Stati membri in virtù del diritto comunitario, il Gruppo ritiene che la Commissione debba svolgere pienamente la sua funzione di custode del trattato e debba quindi avere competenza a adire la Corte di giustizia delle Comunità europee in caso di inadempienza, (articolo 226 del TCE) anche nel settore dell'attuale "terzo pilastro".

Secondo il Gruppo questi due meccanismi accresceranno l'efficienza dell'attuazione degli obblighi assunti dagli Stati membri nell'ambito dell'Unione. L'attuazione pratica in campo operativo può essere verificata adeguatamente tramite la “valutazione di pari livello”, ma in caso di violazione degli obblighi degli Stati membri è necessario ricorrere al controllo giuridico tramite la procedura per inadempienza.

A parere del Gruppo, nella misura (limitata) in cui la normativa dell'Unione dev'essere attuata *a livello di Unione*, il trattato dovrebbe trasporre anche nei settori che rientrano nell'attuale "terzo pilastro" il regime generale relativo alle misure di attuazione (vale a dire, attualmente e fatta salva una più ampia discussione sulla riforma in sede di Convenzione, l'articolo 211 del TCE, ai cui sensi spetta in linea di massima alla Commissione adottare le misure di attuazione con procedura di comitato). Una disposizione in questo senso sarebbe in linea con la pratica sempre più diffusa al Consiglio - sebbene non prevista dal trattato di Amsterdam - di conferire alla Commissione compiti di attuazione per atti del terzo pilastro, da svolgere mediante una procedura di comitato (ad es., gestione dei programmi finanziari di promozione della cooperazione, formazione e scambi in diversi settori dell'applicazione della legge).

II. Coinvolgimento dei parlamenti nazionali

È stata già sottolineata la specificità di questo settore. L'attività e l'organizzazione della polizia nazionale e i contenuti del diritto penale nazionale sono al centro delle competenze che definiscono uno Stato. Da un lato è necessario tener conto delle peculiarità di questo settore, particolarmente sensibile per quanto riguarda i diritti dell'uomo e alla base della sussidiarietà, che rientra nelle competenze dei parlamenti nazionali (ad esempio ratifica delle convenzioni). La riforma degli strumenti giuridici, delle procedure legislative e della cooperazione operativa è indispensabile e determinerà un ampliamento delle competenze del Parlamento europeo; i parlamenti nazionali dovrebbero tuttavia continuare a svolgere un ruolo importante. Dall'altro, il Gruppo potrebbe cercare, quanto più possibile, di basarsi sui risultati conseguiti in generale dalla Convenzione sulla materia, invece che ideare meccanismi speciali esclusivamente per l'attuale terzo pilastro.

Il Gruppo sottopone le seguenti proposte:

- coinvolgimento dei parlamenti nazionali nella definizione, da parte del Consiglio europeo (o del Consiglio a livello di Capi di Stato e di governo), degli orientamenti e delle priorità strategiche della politica europea in materia di giustizia penale. Detto coinvolgimento avrà senso soltanto se presso i parlamenti nazionali si terranno dibattiti sostanziali sulle opzioni all'esame del Consiglio europeo molto prima che questi si riunisca;
- conferenze interparlamentari periodiche sulle politiche dell'Unione in questo settore (in particolare con riunioni congiunte dei comitati responsabili della giustizia e degli affari interni dei parlamenti nazionali, come suggerito dal Gruppo IV);

- ricorso al "meccanismo di allarme preventivo in materia di sussidiarietà" (ideato dal Gruppo I) in particolare per gli aspetti specifici della sussidiarietà in materia di diritto penale, ossia qualora la reale "dimensione transfrontaliera" e l'effettiva gravità di un reato siano controverse. (Alcuni membri del Gruppo propongono di istituire un dialogo meccanismo di allarme preventivo per i casi in cui taluni parlamenti nazionali ritengono che un'iniziativa sia in contrasto con aspetti fondamentali della loro politica nazionale in materia di diritto penale. L'attuazione di un siffatto meccanismo potrebbe avere conseguenze simili a quelle del meccanismo di sussidiarietà, ma ovviamente non potrebbe dar luogo ad un controllo giudiziario);
- riconoscimento del fatto che la legislazione nazionale continuerà a svolgere un ruolo attraverso il ricorso esclusivo alle direttive (o agli atti sostitutivi delle stesse) nel ravvicinamento delle disposizioni di diritto penale sostanziale ;
- coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel meccanismo di valutazione reciproca "valutazione di pari livello" (*cfr. sopra*);
- coinvolgimento dei parlamenti nazionali nell'esame delle relazioni annuali sulle attività dell'Europol.

III. Accordi internazionali

Attualmente, se un accordo internazionale riguarda esclusivamente materie che rientrano nel terzo pilastro, si applicano gli articoli 24 e 38 del TUE (il mandato di negoziato è deciso dal Consiglio e la Presidenza dell'Unione conduce il negoziato assistita, se del caso, dalla Commissione). La procedura è al momento la stessa per gli accordi internazionali concernenti le materie coperte dal secondo e dal terzo pilastro. Tuttavia questi accordi hanno natura diversa, poiché quelli relativi alle questioni del terzo pilastro sono più direttamente collegati alla legislazione, segnatamente al diritto penale.

Il Gruppo sottolinea l'esigenza di una rappresentanza stabile dell'Unione nella negoziazione degli accordi internazionali. A suo avviso, quando questi ultimi riguardano contemporaneamente più settori, il Consiglio deve scegliere il negoziatore tenendo presente il contenuto dell'accordo al fine di ottimizzare la capacità di negoziato dell'Unione. Il Gruppo riconosce che tali questioni sono connesse allo sviluppo istituzionale concernente la futura rappresentanza internazionale dell'Unione e devono essere esaminate ulteriormente dal Gruppo "Azione esterna" e dalla Convenzione.

Alcuni membri hanno invocato il diritto degli Stati membri di concludere accordi bilaterali o multilaterali nel settore della cooperazione giudiziaria anche se l'Unione ha già adottato norme interne in materia. Essi sostengono che il fatto che l'Unione abbia adottato norme interne in un particolare settore non dovrebbe impedire agli Stati membri di concludere propri accordi bilaterali o multilaterali a) quando l'Unione non ha concluso un accordo con il paese terzo in questione e b) quando l'Unione ha concluso un accordo con il paese terzo ma lo Stato membro desidera concordare disposizioni supplementari. Tale questione potrebbe essere esaminata dalla Convenzione nel contesto dell'azione esterna dell'Unione, fermo restando che, conformemente a una giurisprudenza costante della Corte di giustizia delle Comunità europee, gli Stati membri hanno la facoltà di assumere impegni internazionali solo se essi non incidono sulle politiche comuni adottate dall'Unione.

IV. Meccanismi di opting-in (possibilità di partecipazione) / opting-out (opzione di non partecipazione) e cooperazione rafforzata

Un elemento del mandato del Gruppo riguarda i regimi di opting-in / opting-out *vigenti*, previsti dal trattato di Amsterdam a favore di taluni Stati membri nel settore del titolo IV del TCE e dell'acquis di Schengen.

Si tratta di stabilire se, e in quale misura, situazioni di questo tipo continuino ad essere giustificate in questo settore e se, e in quale misura, il ricorso a regimi di opting-in o opting-out sarà disciplinato in futuro. Secondo il Gruppo si tratta di una questione generale che potrebbe potenzialmente sorgere anche in altri settori politici e che deve essere esaminata dalla Convenzione in termini più generali.

V. Controllo giudiziario

Attualmente la competenza della Corte di giustizia sugli atti adottati nel quadro del titolo IV del TCE e del titolo VI del TUE è limitata. Secondo l'articolo 35, paragrafo 1 del TUE la Corte è competente a pronunciarsi in via preliminare soltanto se gli Stati membri accettano formalmente tale competenza (ne è conseguita una complessa "geografia variabile"); inoltre la Corte non è competente a riesaminare gli atti della polizia o di altri servizi incaricati dell'applicazione della legge (paragrafo 5); il diritto di proporre ricorsi di annullamento è limitato agli Stati membri e alla Commissione alle condizioni stabilite dall'articolo 35, paragrafo 6 del TUE.

Il Gruppo ritiene che la limitazione della competenza della Corte non sia più accettabile per gli atti adottati in settori (ad esempio, cooperazione di polizia, cooperazione giudiziaria in materia penale) che incidono direttamente sui diritti fondamentali della persona.

Lo stesso vale per la limitazione del controllo giudiziario di cui all'articolo 68 del TCE. Detta disposizione (paragrafo 1) limita la pronuncia pregiudiziale (articolo 234 del TCE) alle richieste presentate dalle giurisdizioni supreme o di ultima istanza, ma notoriamente le difficoltà di interpretazione sono sollevate soprattutto dinanzi ai tribunali di primo grado; ciò implica che si deve proporre ricorso fino all'ultima istanza per chiedere che la questione di interpretazione (o validità) sia sottoposta alla Corte di giustizia (ciò è particolarmente problematico in casi quali l'asilo, in cui la rapidità della procedura giudiziaria è fondamentale). Inoltre la competenza della Corte è esclusa per quanto concerne le misure in materia di mantenimento dell'ordine pubblico e di salvaguardia della sicurezza interna (controllo delle persone che attraversano le frontiere interne). Come indicato in precedenza, queste misure, per loro stessa natura, incidono però sui diritti della persona. Per la maggioranza del Gruppo è difficile giustificare il mantenimento dell'esclusione della competenza della Corte per siffatte misure, soprattutto in considerazione del fatto che altre misure ugualmente connesse al mantenimento dell'ordine pubblico (ad esempio allontanamento di cittadini dell'UE da uno Stato membro a un altro) sono sempre state sottoposte al controllo giudiziario della Corte di giustizia delle Comunità europee.

Il Gruppo ritiene che i meccanismi specifici previsti all'articolo 35 del TUE e all'articolo 68 del TCE debbano essere aboliti e che il sistema generale di competenza della Corte di giustizia debba essere esteso allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, inclusa l'azione degli organi dell'Unione in questo settore. Alcuni membri del Gruppo hanno tuttavia chiesto il mantenimento dell'esclusione della competenza della Corte di cui all'articolo 35, paragrafo 5 del TUE. Altri hanno sostenuto, a questo proposito, che qualora la disposizione dell'articolo 33 del TUE (che riserva agli Stati membri la responsabilità del mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza interna) fosse mantenuta nel nuovo trattato, ciò basterebbe a chiarire che i provvedimenti nazionali adottati nell'ambito di tali responsabilità esulano dal campo d'applicazione del diritto comunitario e di conseguenza dalla sfera di competenze della Corte.

Nella misura in cui questa raccomandazione implicherebbe un aumento del carico di lavoro della Corte di giustizia, le disposizioni previste dal trattato di Nizza sulla riforma della Corte le consentirebbero di farvi fronte.

ELENCO DEGLI ESPERTI INVITATI DAL GRUPPO

Lotta alla criminalità organizzata (punto di vista dei servizi di polizia nazionali)

- Sig. Patrick ZANDERS, Direttore della polizia federale (Belgio)
- Sig. John ABBOTT, Direttore del National Crime Intelligence Service (Regno Unito)

Lotta alla criminalità organizzata (punto di vista degli organi europei)

- Sig. Jürgen STORBECK, Direttore dell'EUROPOL
- Sig. Michael KENNEDY, Presidente dell'EUROJUST
- Sig. Franz-Hermann BRÜNER, Direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)

Cooperazione giudiziaria in materia penale: strumenti e procedure

- Sig. Henri LABAYLE, Professore dell'Università di Bayonne (Francia)
- Sig.ra Christine van den WYNGAERT, Professore dell'Università di Anversa (Belgio)
- Sig. Gilles de KERCHOVE, Direttore (DGH - Giustizia e affari interni), Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea

Asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne

a) Controllo delle frontiere esterne

- Col. Marek ADAMCZYK, Corpo delle guardie di frontiera (Polonia)
- Sig. Eckehart WACHE, Capo dell'Ufficio del Corpo federale delle guardie di frontiera (Bundesgrenzschutzamt) di Francoforte sull'Oder (Germania)

b) Asilo e immigrazione

- Sig. Jean-Louis DE BROUWER, Capounità, DG Giustizia e affari interni, Commissione europea

Cooperazione giudiziaria in materia civile

- Sig.ra Alegria BORRAS, Professore dell'Università di Barcellona (Spagna)