

NOTA

del: Praesidium

al: Convenzione

Oggetto: **“Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”**
– **Progetto di articolo 31, parte I**
– **Progetto di articoli della parte II**

Si allega per i membri della Convenzione il progetto di articolo 31, parte I e il progetto di articoli della parte II della Costituzione, relativi allo “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, proposti dal Praesidium e corredati di note esplicative.

Parte I della Costituzione**Articolo 31: Realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia**

- 1) L'Unione assicura uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia:
 - attraverso l'adozione di leggi e leggi quadro volte segnatamente a ravvicinare le legislazioni nazionali nei settori elencati nella parte seconda della Costituzione;
 - favorendo la reciproca fiducia tra le autorità competenti degli Stati membri, in particolare sulla base del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali;
 - attraverso una cooperazione operativa di tutte le autorità degli Stati membri competenti per la sicurezza interna.
- 2) Nel quadro dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, i parlamenti nazionali possono partecipare ai meccanismi di valutazione previsti all'articolo [4, parte II] della Costituzione e sono associati al controllo politico delle attività dell'Europol, conformemente all'articolo [22, parte II] della Costituzione.
- 3) Nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, gli Stati membri dispongono di un diritto d'iniziativa secondo le modalità previste all'articolo [8, parte II] della Costituzione.

Osservazioni

Questo articolo riporta gli elementi peculiari dell'azione dell'Unione relativamente allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il paragrafo 1 menziona i settori d'azione dell'Unione, cioè il settore legislativo e quello della cooperazione operativa (quest'ultimo rappresenta una specificità di tale politica dell'Unione).

Il paragrafo 2 precisa il ruolo dei parlamenti nazionali, in particolare per quanto concerne la valutazione, realizzata in seno al Consiglio, dell'attuazione delle politiche dell'Unione (cfr. articolo 4, parte II), nonché il loro coinvolgimento nel controllo politico dell'Europol (cfr. articolo 22, parte II).

Il paragrafo 3 menziona un'altra peculiarità, ossia il diritto d'iniziativa degli Stati membri, che coesisterebbe con il diritto d'iniziativa della Commissione nei settori della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Parte II: della Costituzione

Titolo ...: Spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Articolo 1: [Definizione dello spazio ¹]

L'Unione costituisce uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia che rispetta i diritti fondamentali e tiene conto delle diverse tradizioni e dei diversi ordinamenti giuridici europei. Essa garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. L'Unione garantisce un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie in materia penale e altre autorità competenti, nonché attraverso il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie penali e il ravvicinamento delle legislazioni penali.

L'Unione facilita l'accesso alla giustizia, segnatamente attraverso la libera circolazione degli atti e delle decisioni in materia civile fondata sul principio del reciproco riconoscimento.

¹ Gli articoli della parte II della Costituzione non avranno titolo; pertanto i titoli che figurano tra parentesi quadre sono stati indicati solo per facilitare i lavori dei membri della Convenzione in questa fase, ma saranno soppressi nella versione finale.

Osservazioni

Questo articolo costituisce la definizione generale dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nelle sue due componenti: legislativa e operativa. Il testo si basa sulla relazione finale del Gruppo. In questa disposizione è collocato il riferimento generale ai principi di sussidiarietà e rispetto delle diverse tradizioni e dei diversi ordinamenti giuridici, come pure quello alla solidarietà nel settore della politica comune in materia di immigrazione, asilo e frontiere esterne. Nei settori della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e della cooperazione giudiziaria in materia civile, il Gruppo - in linea con le conclusioni di Tampere - ha deciso che il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie sia sancito esplicitamente nella Costituzione. Analogamente, sempre alla luce di dette conclusioni, si è ritenuto opportuno aggiungere il riferimento all'accesso alla giustizia.

Articolo X¹ - [Ruolo del Consiglio europeo]

Il Consiglio europeo definisce gli orientamenti dell'azione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

¹ Quando la Convenzione disporrà di un articolo più generale che descriva i compiti e il funzionamento del Consiglio europeo, dovrà stabilire se la disposizione in esame debba essere collocata preferibilmente nel presente titolo o se non sia più opportuno introdurla nell'articolo (15 del progetto preliminare di trattato) della parte prima relativo al Consiglio europeo. Il Praesidium ha pertanto preferito non assegnare un numero di articolo al presente testo.

Osservazioni

Questo articolo riprende le conclusioni del Gruppo secondo cui, sul modello del Consiglio europeo di Tampere, il Consiglio europeo può stabilire un programma strategico pluriennale che definisca un quadro generale per l'azione dell'Unione in materia di collaborazione legislativa e operativa.

(cfr. pag. 4 della relazione):

"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."

È emerso che il Consiglio europeo è in grado di stabilire gli indirizzi di massima e di operare una sintesi tra i programmi legislativo e operativo. Il ruolo particolare conferito al Consiglio europeo nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia è una delle caratteristiche della materia in questione ed è stato riconosciuto dal gruppo (cfr. la relazione, pag. 4). In effetti, a parere del Gruppo, un quadro giuridico unico non significa che le procedure dell'Unione debbano essere necessariamente applicate esattamente come quelle che rientrano attualmente nel terzo pilastro. La formulazione scelta rispecchia la realtà risultante, in particolare, dalle decisioni e dagli orientamenti adottati in occasione dei Consigli europei di Tampere e di Siviglia.

Articolo 3: [Ruolo dei parlamenti nazionali]

- 1) I parlamenti nazionali possono partecipare ai meccanismi di valutazione di cui all'articolo 4 della Costituzione e sono associati al controllo politico delle attività dell'Europol conformemente all'articolo 22 della Costituzione.

- 2) [In deroga alle disposizioni previste nel protocollo sul rispetto dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, qualora almeno un quarto dei parlamenti nazionali emetta un parere motivato di mancato rispetto del principio di sussidiarietà in relazione a una proposta della Commissione, presentata nel quadro dei capi 3 e 4 del presente titolo, quest'ultima è tenuta a riesaminare la sua proposta. Al termine di tale riesame la Commissione può decidere di mantenerla, di modificarla o di ritirarla. La Commissione motiva la sua decisione. La presente disposizione si applica anche alle iniziative presentate da un gruppo di Stati membri conformemente alle disposizioni dell'articolo 8 del presente titolo.]¹

Osservazioni

In seno al Gruppo è emerso un ampio consenso sul riconoscimento del ruolo particolare svolto dai parlamenti nazionali nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Quest'ultimo interessa le libertà fondamentali e si colloca al centro del principio di sussidiarietà. Nel sistema attuale i parlamenti nazionali partecipano all'adozione delle norme applicabili segnatamente attraverso la ratifica nazionale delle convenzioni. Poiché questo strumento giuridico è destinato a non figurare più nella Costituzione, il Gruppo ritiene che i parlamenti nazionali debbano continuare a svolgere un ruolo importante. Le diverse misure proposte consentono di tener conto di questa particolarità dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. (cfr. pagina 22 della relazione dedicata ai Parlamenti nazionali):

¹ In una versione successiva del progetto di Costituzione, la disposizione dovrebbe essere trasferita nel protocollo sul rispetto dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (al momento della redazione della presente nota da parte del Praesidium, un primo progetto (CONV 579/03) del protocollo è già stato presentato alla Convenzione).

"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".

Va rilevato che varie proposte individuate dal Gruppo non trovano necessariamente posto nel testo del trattato costituzionale.

Il testo in esame prevede invece che la soglia figurante nel protocollo sulla sussidiarietà (fissata a un terzo dei parlamenti nazionali) sia ridotta a un quarto per le proposte che rientrano nella sfera della cooperazione giudiziaria in materia penale (capo 3) e della cooperazione di polizia (capo 4). Visto che anche gli Stati membri dispongono di un diritto d'iniziativa nell'ambito degli stessi capi 3 e 4, è sembrato giustificato estendere il dispositivo previsto la fine di includere i casi in cui l'iniziativa legislativa provenga non dalla Commissione, bensì dagli Stati membri conformemente all'articolo 8 del presente titolo.

Articolo 4: [Meccanismi di valutazione]

Fatti salvi gli articoli [da 226 a 228] del presente trattato, il Consiglio può definire le modalità secondo le quali gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, procedono a una valutazione oggettiva e imparziale dell'attuazione, da parte delle autorità degli Stati membri, delle politiche dell'Unione di cui al presente titolo. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati dei contenuti e dei risultati di tale valutazione.

Osservazioni

Progetto di articolo basato su una raccomandazione importante del Gruppo volta a risolvere il problema di un insufficiente controllo dell'attuazione della politica dell'Unione in questo settore (cfr. relazione finale, parte C.I, pagina 21):

"In primo luogo, i meccanismi della "valutazione reciproca" o della "valutazione di pari livello" sperimentati con successo negli ultimi anni (...). 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".

Articolo 5: [Cooperazione operativa]

Al fine di garantire all'interno dell'Unione la promozione e il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna, può essere istituito in seno al Consiglio un comitato permanente. Fatto salvo l'articolo [207 del TCE], esso assicura il coordinamento dell'azione delle autorità competenti degli Stati membri, comprese le autorità di polizia, doganali e della protezione civile. I rappresentanti dell'Europol, dell'Eurojust e del Procuratore europeo possono essere associati ai lavori del comitato. Il Parlamento europeo è tenuto informato dei lavori.

Osservazioni

Questo articolo mira a introdurre nella Costituzione una delle due "regole d'oro" individuate dal Gruppo, quella che auspica l'individuazione e l'introduzione di una separazione tra compiti "legislativi" e "operativi" in seno all'Unione e un coordinamento rafforzato della collaborazione operativa a livello di Unione. (cfr. pagina 3 della relazione: "regola d'oro"):

"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)".

In tale contesto il Gruppo ha auspicato un coordinamento rafforzato della collaborazione operativa. (cfr. pagina 16 della relazione):

"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."

Questa proposta del Gruppo ha raccolto un ampio sostegno nella sessione plenaria. La formulazione proposta per l'articolo 5 riprende quella dell'attuale articolo 36 del TUE limitando il suo campo d'intervento alla sola cooperazione operativa. La soppressione dei pilastri consente invece per la prima volta di coprire tutte le autorità competenti in materia di "sicurezza interna" e di non limitarsi alle forze di polizia, ma includendovi in particolare le autorità competenti nel settore doganale o della sicurezza civile.

La soppressione dei pilastri troverà, in questo caso, un'applicazione auspicata da tutti gli operatori del settore, i quali sottolineano che la cooperazione deve coprire un campo più vasto rispetto ai soli aspetti di polizia per garantire la sicurezza interna. Le conseguenze degli attentati dell'11 settembre hanno mostrato l'importanza di una mobilitazione di tutti i servizi e di una cooperazione trasversale.

Va infine rilevato che il comitato proposto non può prendere conoscenza di informazioni o dati a carattere personale. Il suo ruolo è limitato alla cooperazione operativa di carattere generale, ad esempio in caso di catastrofe grave, attentati, eventi o manifestazioni di dimensione europea. Gli scambi di informazioni a carattere personale legate segnatamente alla criminalità organizzata continueranno a rientrare nei meccanismi attuali (in particolare l'Europol) e a essere coperti dalle normative pertinenti. La partecipazione di rappresentanti degli organi dell'Unione a tale comitato è lasciata tra parentesi quadre in attesa delle decisioni che saranno prese al riguardo.

Articolo 6: [Misure di ordine pubblico e di sicurezza interna]

Il presente titolo non osta all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della loro sicurezza interna.

Osservazioni

Riprende l'articolo 33 del TUE e l'articolo 64, paragrafo 1 del TCE.

Articolo 7: [Cooperazione amministrativa]

Il Consiglio adotta a maggioranza qualificata regolamenti atti a garantire la cooperazione tra i pertinenti servizi delle amministrazioni degli Stati membri nelle materie disciplinate dal presente titolo, nonché fra tali servizi e la Commissione. Esso delibera su proposta della Commissione o, nei settori di cui ai capi 3 e 4 del presente titolo, su proposta della Commissione o su iniziativa di un quarto degli Stati membri, e previa consultazione del Parlamento europeo.

Osservazioni

Riprende l'articolo 66 del TCE.

Articolo 8 [Diritto d'iniziativa]

Gli atti di cui ai capi 3 e 4 del presente titolo sono adottati:

- su proposta della Commissione o
- su iniziativa di un quarto degli Stati membri.

Osservazioni

Questo articolo riprende una proposta contenuta nella relazione finale del Gruppo (pagina 15). Come già segnalato nel Gruppo, la Convenzione dovrebbe esaminare attentamente le possibili implicazioni derivanti dalla creazione di un diritto di iniziativa di un gruppo di Stati membri nell'ambito della procedura legislativa (codecisione). In funzione degli orientamenti che emergeranno dalla Convenzione su tale procedura, occorrerà, se del caso, rivedere la formulazione della disposizione.

Articolo 9: [Controllo giurisdizionale]

Nell'esercizio delle sue competenze riguardo alle disposizioni di cui ai capi 3 e 4 del presente titolo, la Corte di giustizia non è competente a controllare la validità o la proporzionalità di operazioni effettuate dalla polizia o da altri servizi incaricati dell'applicazione della legge di uno Stato membro, né a pronunciarsi sull'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna allorché questi atti sono disciplinati dal diritto interno.

Osservazioni

Avendo esaminato le varie limitazioni e deroghe alle norme generali relative alla Corte di giustizia vigenti nel settore della giustizia e degli affari interni (cfr. articolo 68 TCE e 35 TUE) il Gruppo X ha concluso che occorrerebbe sopprimere tali deroghe. Cfr. la pag. 25 della relazione:

“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.”

Tuttavia la relazione indica che alcuni membri del Gruppo, nonostante questo punto di partenza generale, ritengono ancora necessario mantenere una disposizione che escluda la competenza della Corte per le operazioni di polizia e gli atti di mantenimento dell'ordine pubblico (cfr. l'articolo 35, paragrafo 5 del TUE nel settore dell'attuale terzo pilastro). Questo punto di vista, contestato da vari altri membri della Convenzione, è stato ribadito nel dibattito della plenaria. Sulla scorta di tale dibattito il Praesidium propone la formula di compromesso suindicata che si ispira ampiamente alla formulazione dell'articolo 35, paragrafo 5 del TUE precisandolo: la competenza della Corte è esclusa per le operazioni di polizia e d'ordine pubblico disciplinate dal diritto nazionale; tuttavia per gli atti presi in applicazione del diritto dell'Unione la Corte è competente a deliberare sull'applicazione di tale diritto dell'Unione.

Capo I: Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione

Articolo 10: [Controllo delle persone alle frontiere]

- 1) L'Unione sviluppa una politica volta a:
 - garantire che non vi siano controlli sulle persone, a prescindere dalla loro nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne;
 - garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne;
 - instaurare progressivamente un sistema comune di gestione integrata delle frontiere esterne.
- 2) A tal fine, il Parlamento europeo e il Consiglio adottano, secondo la procedura legislativa, leggi o leggi quadro riguardanti:
 - le condizioni di ingresso in vista di un soggiorno di breve durata di cittadini di Stati terzi, inclusi l'obbligo del visto e l'esenzione da tale obbligo, le regole, procedure e condizioni di rilascio dei titoli per l'attraversamento delle frontiere esterne, nonché il modello uniforme per tali titoli;
 - i controlli ai quali possono essere sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne;
 - le condizioni alle quali i cittadini dei paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo;

- qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema comune di gestione integrata delle frontiere esterne;
- l'assenza dei controlli sulle persone, a prescindere dalla loro nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne.

Osservazioni

I paragrafi 1) e 2), che attingono in larga misura dall'attuale articolo 62 del TCE, rispecchiano le conclusioni del Gruppo e della sessione plenaria concernenti le frontiere esterne. La nozione di instaurazione progressiva di una gestione integrata delle frontiere si riferisce ad elementi presenti nelle conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia del giugno 2002 (cfr. punti 31 e 32). Il contenuto dell'articolo 62 del TCE è stato tuttavia ridotto per tener conto delle disposizioni già entrate in vigore dopo la sua adozione.

Articolo 11: [Asilo]

- 1) L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non-refoulement. Detta politica è conforme alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, e al protocollo del 31 gennaio 1967 sullo status dei rifugiati e agli altri trattati pertinenti.
- 2) A tal fine, il Parlamento europeo e il Consiglio adottano, secondo la procedura legislativa, leggi o leggi quadro volte a istituire un regime europeo comune di asilo che includa:
 - uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione;
 - uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, hanno bisogno di protezione internazionale;

- uno status uniforme in materia di protezione temporanea per gli sfollati in caso di afflusso massiccio;
 - una procedura comune per la concessione e la revoca dello status di beneficiario di asilo o di protezione sussidiaria o temporanea;
 - criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria;
 - norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.
- 3) Qualora uno o più Stati membri si trovino in una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, a maggioranza qualificata, può adottare regolamenti o decisioni che comportano misure provvisorie a favore dello o degli Stati membri interessati. Esso delibera su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo.

Osservazioni

Il progetto di articolo è basato sulle raccomandazioni del Gruppo contenute alla pagina 4 della relazione finale:

"... 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".

Il paragrafo 3 riprende l'articolo 64, paragrafo 2 del TCE attuale; le misure temporanee che possono essere adottate non si limitano al solo settore del diritto d'asilo.

La nozione di "cittadini di paesi terzi" va intesa come comprendente gli apolidi.

Articolo 12: [Immigrazione]

- 1) L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente negli Stati membri, così come l'intensificazione della lotta contro l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani e azioni di prevenzione di tali fenomeni.
- 2) A tal fine, il Parlamento europeo e il Consiglio adottano, secondo la procedura legislativa, leggi e leggi quadro nei seguenti settori :
 - condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di permessi di soggiorno a lungo termine, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare;
 - definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri;
 - immigrazione e soggiorno irregolari, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare;
 - lotta contro la tratta di esseri umani, in particolare delle donne e dei bambini,
- 3) L'Unione può concludere con i paesi terzi accordi ai fini della riammissione, nei paesi di origine o di provenienza, di cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare.

- 4) Il Parlamento europeo e il Consiglio possono adottare, secondo la procedura legislativa, leggi e leggi quadro intese a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri per favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti nel loro territorio.

Osservazioni

Tale progetto di articolo, che riprende ampiamente il contenuto dell'articolo 63 paragrafi 3 e 4 del TCE, rendendo tuttavia applicabili la maggioranza qualificata e la procedura legislativa (codecisione), come raccomandato nella relazione del Gruppo (pagina 5). Esso aggiunge, al paragrafo 4, una base giuridica raccomandata dal Gruppo (cfr. pagina 5 della relazione)

"...inserire 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").

Inoltre, al paragrafo 2, secondo trattino, si propone una formulazione lievemente diversa. Essa è più conforme all'obiettivo convenuto a Tampere di legiferare sullo status giuridico dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente sia nel loro paese di residenza sia negli altri Stati membri (su questo punto, si veda ancora la relazione finale del Gruppo, pagina 5). Infine, si fa esplicito riferimento alla lotta contro la tratta di esseri umani e agli accordi di riammissione, al fine di sottolineare l'importanza di tali aspetti (già contemplati dall'attuale trattato) nella politica esistente dell'Unione.

Dalla qualifica di tale settore come competenza concorrente (v. articolo 12 del progetto della Parte prima, presentato dal Praesidium) consegue che gli Stati membri possono mantenere o introdurre disposizioni nazionali in tale settore, a condizione che queste siano compatibili con il diritto dell'Unione, senza che sia necessario ribadire ancora una volta tale principio (attualmente espresso nell'articolo 63 del TCE in fine).

Articolo 13: [Principio di solidarietà]

Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono disciplinate dal principio di solidarietà e di equa condivisione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta sia necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù delle disposizioni del presente capo contengono disposizioni appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio.

Osservazioni

Progetto basato sulla raccomandazione di cui alla pagina 4 (terzo trattino) della relazione finale del Gruppo:

"... 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."

Capo 2 : Cooperazione giudiziaria in materia civile

Articolo 14 : [Cooperazione giudiziaria in materia civile]

- 1) L'Unione sviluppa una cooperazione giudiziaria in materia civile, fondata sul principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e extragiudiziali. Tale cooperazione include l'adozione di misure intese a ravvicinare le legislazioni nazionali che possono presentare implicazioni transnazionali.

- 2) A tal fine il Parlamento europeo e il Consiglio adottano, secondo la procedura legislativa, leggi o leggi quadro volte in particolare a garantire:
- il reciproco riconoscimento tra gli Stati membri delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali e la loro esecuzione;
 - la notificazione transnazionale degli atti giudiziari ed extragiudiziali;
 - la compatibilità delle regole applicabili negli Stati membri ai conflitti di leggi e di competenza giurisdizionale;
 - la cooperazione nell'assunzione dei mezzi di prova;
 - un elevato livello di accesso alla giustizia;
 - il corretto svolgimento dei procedimenti civili, se necessario promuovendo la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri.
 - lo sviluppo di misure di giustizia preventiva e di metodi alternativi per la risoluzione delle controversie;
 - un sostegno alla formazione dei magistrati e del personale.
- 3) Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta all'unanimità¹ leggi e leggi quadro riguardanti il diritto di famiglia; esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo. Il Parlamento europeo e il Consiglio adottano, secondo la procedura legislativa, leggi e leggi quadro in materia di responsabilità genitoriale.

¹ Spetterà alla Convenzione pronunciarsi in maniera orizzontale, alla luce dell'intera Parte seconda, sulle eventuali eccezioni alla regola della maggioranza qualificata e, di conseguenza, sulle regole di voto che dovrebbero applicarsi in questo come negli altri articoli del presente progetto che fanno riferimento all'unanimità.

Osservazioni

Disposizione basata sull'articolo 65 del TCE. Le sole modifiche all'articolo 65 del TCE derivanti dalla relazione finale del Gruppo riguardano:

- la consacrazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali (pagina 6 in fine della relazione);*
- lo sviluppo di misure di giustizia preventiva e di metodi alternativi per la risoluzione delle controversie;*
- la formazione dei magistrati e del personale giudiziario;*
- la procedura di codecisione per le misure riguardanti la potestà genitoriale, che costituirebbe il solo settore del diritto di famiglia cui non si applica l'unanimità (cfr. pagine 6 e 7 della relazione).*

Il Praesidium ritiene che il riferimento al "corretto funzionamento del mercato interno" che figura attualmente nell'articolo 65 del TCE non sia più giustificato nella nuova disposizione. In effetti, questi termini sono riportati nell'attuale articolo 65 del TCE in particolare perché questa disposizione figura nella parte relativa alle politiche della Comunità e si ricollega alla libera circolazione delle persone nel quadro del mercato interno. Con un titolo distinto, nel nuovo trattato, riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, si può ritenere che il riferimento al "corretto funzionamento del mercato interno" non sia più giustificato. Inoltre, ciò che è più importante in questo contesto è sottolineare che le misure previste rientranti nella cooperazione giudiziaria in materia civile comportano "implicazioni transnazionali", riferimento che figura nella disposizione proposta.

Infine, sulla falsariga delle conclusioni di Tampere, è parso importante aggiungere esplicitamente che l'Unione deve anche adottare misure intese ad assicurare un elevato livello di accesso alla giustizia. Ciò potrebbe incidere sulla futura definizione di norme minime che garantiscano un livello adeguato di assistenza giudiziaria nelle cause transnazionali in tutta l'Unione e di specifiche norme procedurali comuni per semplificare e accelerare segnatamente la composizione delle controversie transnazionali di piccola entità in materia commerciale e riguardanti i consumatori, o infine per definire norme minime comuni per i formulari o documenti multilingui da utilizzare nelle cause giudiziarie transnazionali.

Capo 3: Cooperazione giudiziaria in materia penale

Articolo 15 : [Cooperazione giudiziaria in materia penale]

- 1) La cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione è fondata sul principio del reciproco riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e include il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nei settori contemplati dagli articoli [16] e [17].
- 2) Il Parlamento europeo e il Consiglio adottano, secondo la procedura legislativa, leggi e leggi quadro intese a :
 - definire norme e procedure atte a garantire il riconoscimento, nell'intera Unione, di tutte le forme di sentenze e di decisioni giudiziarie;
 - prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione tra Stati membri;
 - favorire la formazione dei magistrati e del personale della giustizia;
 - facilitare ogni altra cooperazione tra i ministeri competenti e le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione ai procedimenti penali e all'esecuzione delle decisioni.

Osservazioni

Il paragrafo 1 di questo progetto di articolo si basa su una delle raccomandazioni centrali del Gruppo:

cfr. pag. 8: “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.”.

Il paragrafo 2, secondo e quarto trattino si basano sull'attuale articolo 31 del TUE, lettere a) e d).

Il primo trattino riprende una raccomandazione del Gruppo (cfr. relazione finale, pagina 12):

“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.”.

Il terzo trattino inserisce, come chiarimento, una base giuridica esplicita per la formazione dei giudici e del personale della giustizia, menzionata alla pagina 11 della relazione del Gruppo.

Articolo 16 : [Procedura penale]

Per rafforzare la reciproca fiducia tra le autorità competenti degli Stati membri e garantire l'efficacia degli strumenti comuni di cooperazione di polizia e giudiziaria, il Parlamento europeo e il Consiglio possono adottare, secondo la procedura legislativa, leggi e leggi quadro che prevedono norme minime riguardanti :

- l'ammissibilità delle prove in tutta l'Unione;
- la definizione dei diritti dei cittadini nei procedimenti penali, nel rispetto dei diritti fondamentali;
- i diritti delle vittime della criminalità;
- altri elementi specifici della procedura penale, individuati in via preliminare dal Consiglio, che delibera all'unanimità, previo parere conforme del Parlamento europeo.

Osservazioni

Come riconosciuto nella relazione finale del Gruppo (cfr. pag. 11) 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.

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 presente articolo si fonda perciò sulla seguente raccomandazione del Gruppo:

"Il Gruppo raccomanda 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 che sarebbe iscritta nel trattato potrebbe specificare che un settore d'azione consiste nel fissare 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."

In questo articolo viene fatto riferimento anche ai diritti delle vittime. In effetti, il Consiglio europeo aveva già sottolineato, nelle conclusioni di Tampere, che occorre elaborare "norme minime sulla tutela delle vittime della criminalità, in particolare sull'accesso delle vittime alla giustizia e sui loro diritti al risarcimento dei danni, comprese le spese legali." (cfr. punto 32).

Articolo 17: [Diritto penale sostanziale]

Il Parlamento europeo e il Consiglio possono adottare, secondo la procedura legislativa, leggi quadro che comportano norme minime relative alla definizione delle incriminazioni e delle sanzioni:

- nei settori della criminalità particolarmente grave e che hanno una dimensione transnazionale derivante segnatamente dal carattere o dalle incidenze delle infrazioni o da una particolare necessità di perseguirla in comune. Questi settori di criminalità sono i seguenti: terrorismo, tratta di esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di capitali, corruzione, contraffazione di strumenti di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata. In funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio, deliberando all'unanimità e previo parere conforme del Parlamento europeo, può individuare altri settori di criminalità che rispondono ai criteri di cui al presente trattino;
- nei settori della criminalità che reca pregiudizio a un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione, allorché si rivelano indispensabili sanzioni penali per garantire un'attuazione efficace di tale politica.

Osservazioni

Il presente progetto di articolo attua una raccomandazione molto importante del Gruppo intesa a definire in modo più preciso la competenza dell'Unione nel settore del ravvicinamento delle norme nazionali di diritto penale sostanziale. In effetti, una delimitazione più rigorosa delle competenze appare necessaria per poter rendere applicabile a questo settore le norme generali relative al processo decisionale (maggioranza qualificata e codecisione).

Conformemente alla relazione, il progetto provvede a una migliore delimitazione delle competenze sancendo due criteri fondamentali enunciati a pagina 10 della relazione stessa (lettere aa): criminalità particolarmente grave e avente dimensione transnazionale e bb): criminalità che reca pregiudizio a un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione), e introducendo un elenco di settori di criminalità. Come proposto nella relazione, tale elenco definisce in modo esaustivo i settori di criminalità particolarmente grave e aventi dimensione transnazionale ai sensi del criterio "aa" della relazione; tuttavia, in funzione degli sviluppi della situazione, il Consiglio, deliberando all'unanimità e previo parere conforme del Parlamento europeo, potrà individuare altri settori di criminalità rientranti in questo criterio, in modo da consentire all'Unione di reagire a tali sviluppi senza dover cambiare il trattato.

L'elenco proposto sopra si ispira all'articolo 29 e all'articolo 31, lettera e) del TUE attuale e alle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere (punto 48). È opportuno sottolineare che talune forme di criminalità, come ad esempio il terrorismo, hanno una dimensione transnazionale ai sensi del presente articolo anche se il modo in cui esse sono messe in atto riguarda un solo Stato membro, dato che esiste incontestabilmente "una necessità particolare di perseguirle in comune". Va sottolineato inoltre che, conformemente alla relazione del Gruppo (pag. 12), questo elenco si applica solo nel quadro del ravvicinamento delle legislazioni nazionali; la cooperazione giudiziaria e di polizia, compresa l'azione dell'Europol e dell'Eurojust (cfr. articoli 13, 14, 15 e 19), può riguardare anche altri settori di criminalità.

Il secondo trattino ("criminalità che reca pregiudizio a un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione") consente di coprire vari settori per i quali o esiste già un corpus normativo adottato ai sensi dell'articolo 31 del TUE, o sono in corso negoziati o progetti per un prossimo futuro. Sono così contemplati segnatamente: la frode ai danni degli interessi finanziari dell'Unione, la contraffazione dell'euro, il favoreggiamento di ingresso e soggiorno illegali, la contraffazione dei prodotti e la pirateria che li riguarda, la criminalità ambientale ed inoltre il razzismo e la xenofobia (dato che l'articolo 13 del TCE consente alla Comunità di condurre una politica di lotta contro le discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica). L'esistenza di tale secondo criterio permette che non sia pertanto necessario aggiungere tutti questi settori di criminalità all'elenco figurante al primo trattino. Inoltre, il secondo trattino tiene conto del fatto che l'Unione deve definire norme minime per taluni reati indipendentemente dal loro carattere transnazionale o no, come per esempio per la contraffazione dell'euro o la frode ai danni degli interessi finanziari dell'Unione.

Articolo 18: [Prevenzione della criminalità]

Il Parlamento europeo e il Consiglio possono adottare, conformemente alla procedura legislativa, leggi e leggi-quadro per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità, a esclusione di qualsiasi ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri che non sia consentito da altre norme della Costituzione.

Osservazioni

Progetto di articolo basato sulla raccomandazione che figura a pag. 12 della relazione del Gruppo:

"è importante che il nuovo trattato rispecchi 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 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".

Articolo 19: [Eurojust]

- 1) L'Eurojust ha il compito di garantire il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali incaricate dei procedimenti relativi alla criminalità grave che interessi due o più Stati membri o che richieda un'azione penale comune, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri e dall'Europol.
- 2) Il Parlamento europeo e il Consiglio determinano, secondo la procedura legislativa, la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti dell'Eurojust. Tali compiti possono comprendere:
 - l'avvio e il coordinamento di azioni penali esercitate dalle autorità nazionali competenti;
 - il potenziamento della cooperazione giudiziaria, incluso attraverso la composizione dei conflitti di giurisdizione e tramite una stretta cooperazione con la rete giudiziaria europea;
 - una supervisione adeguata delle attività operative dell'Europol.

La legge emanata conformemente al comma precedente fissa inoltre le modalità per associare il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali all'evoluzione delle attività dell'Eurojust.

- 3) Nel contesto dei procedimenti di cui alla presente disposizione e fatto salvo l'articolo seguente, gli atti ufficiali di procedura giudiziaria sono adottati dai funzionari nazionali competenti.

Osservazioni

Il progetto di articolo si basa sull'articolo 31 del TUE, modificato dal trattato di Nizza, e sulle proposte dettagliate contenute nella relazione finale del Gruppo (pag. 19). La formula "una supervisione adeguata delle attività operative dell'Europol" non implica il controllo globale dell'Eurojust su tutte le attività dell'Europol, ma tiene conto del fatto che, nella maggior parte degli ordinamenti giuridici degli Stati membri, le autorità di polizia procedono ad attività investigative penali in modo non completamente autonomo quanto piuttosto su istruzione di organi giurisdizionali, magistrati o procuratori o sotto la loro supervisione.

Articolo 20: [Procura europea]

- 1) Al fine di combattere i reati gravi aventi una dimensione transnazionale e le attività illecite che ledono gli interessi dell'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità previo parere conforme del Parlamento europeo, può adottare una legge europea che istituisce una Procura europea nell'ambito dell'Eurojust. La Procura europea è competente per individuare, perseguire e trarre in giudizio gli autori e i complici di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dalla legge citata nel paragrafo seguente. Essa esercita l'azione penale per tali reati dinanzi alle giurisdizioni competenti degli Stati membri.
- 2) La legge citata nel paragrafo precedente stabilisce lo statuto della Procura europea, le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali adottati dalla Procura europea nell'esercizio delle sue funzioni.

Osservazioni

Con la presentazione di questa proposta di articolo alla Convenzione, il Praesidium intende trarre le conseguenze di un ricco dibattito condotto in primo luogo nell'ambito del Gruppo (il quale, su quest'unico punto tra le questioni figuranti nel suo mandato, non ha formulato una raccomandazione consensuale) e successivamente nella plenaria della Convenzione lo scorso 16 dicembre.

La disposizione proposta dal Praesidium introdurrebbe una base giuridica che consentirebbe al Consiglio, con deliberazione all'unanimità e previo parere conforme del Parlamento europeo, di creare ove lo ritenga opportuno una Procura europea, senza peraltro comportare un obbligo in tal senso. Le disposizioni del paragrafo 1, seconda e terza frase, e del paragrafo 2 sarebbero quindi applicabili solo qualora il Consiglio adottasse detta decisione. Inoltre tali disposizioni lascerebbero deliberatamente al legislatore un margine di manovra considerevole per la definizione concreta, ove necessario, delle modalità di istituzione della Procura (vale a dire struttura, funzionamento, funzioni e poteri), limitandosi ad indicare nella Costituzione solo gli elementi fondamentali di dette modalità. In particolare l'espressione "nell'ambito dell'Eurojust" intende lasciare al legislatore la flessibilità necessaria per definire le relazioni strutturali e funzionali tra la Procura e l'Eurojust che ritiene appropriate.

Capo 4 : Cooperazione di polizia

Articolo 21 : [Cooperazione in materia di sicurezza interna]

- 1) L'Unione sviluppa una cooperazione che associ tutte le autorità competenti in materia di sicurezza interna degli Stati membri, compresi la polizia, le dogane e altri servizi specializzati, in relazione alla prevenzione e all'individuazione dei reati e alle relative indagini.

- 2) A tal fine, il Parlamento europeo e il Consiglio adottano, secondo la procedura legislativa, leggi e leggi quadro riguardanti:
- la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle pertinenti informazioni;
 - la formazione e lo scambio di personale, le attrezzature e la ricerca;
 - qualsiasi altra misura, non prevista al paragrafo seguente, che favorisca la cooperazione tra le autorità di cui al presente articolo.
- 3) Il Consiglio può adottare all'unanimità leggi e leggi quadro riguardanti la cooperazione operativa tra le autorità di cui al presente articolo. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo.

Osservazioni

Il testo proposto riproduce sostanzialmente quello dell'articolo 30, paragrafo 1 del TUE, anche se in forma più breve. La sfera di applicazione è limitata alla sola cooperazione di polizia ed è pertanto distinta da quella dell'articolo 4 del presente titolo, che comprende l'insieme della materia rientrante nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Per quanto riguarda la procedura decisionale il progetto tiene conto, grazie alla differenziazione tra i paragrafi 2 e 3, della relazione del Gruppo il quale raccomanda di passare alla regola della maggioranza qualificata e della codecisione nel settore della cooperazione di polizia "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. pag. 14 della relazione).

Va osservato che l'attuale articolo 30 del TUE prevede che lo scambio d'informazioni tra i servizi nazionali e verso l'Europol sia effettuato "nel rispetto delle pertinenti disposizioni sulla protezione dei dati personali". È su questa base che sono state inserite disposizioni "protezione dei dati" nei vari strumenti del "terzo pilastro" che possono interessare i dati personali. Si sarebbe pertanto potuto fare un riferimento esplicito a questo tema per creare la base giuridica atta a mantenere e sviluppare questo tipo di disposizioni.

Tuttavia, sembra più logico, a seguito dell'eliminazione dei pilastri, permettere l'instaurazione di un regime generale di protezione dei dati personali che copra sia il regime comunitario attuale (ossia la direttiva 95/46 "protezione dei dati", basata sull'articolo 95 del TCE per quanto riguarda l'azione degli Stati membri e sull'articolo 286 del TCE per quanto riguarda l'azione delle istituzioni) sia l'azione nell'ambito del terzo pilastro attuale, senza necessariamente dover consacrare in questo capitolo una base giuridica specifica per la protezione dei dati. Sarà pertanto proposto un nuovo articolo generale sulla protezione dei dati personali nel titolo che tratta della "vita democratica dell'Unione" e figura nella Parte prima della Costituzione. Questo articolo dovrebbe non solo riprendere l'attuale articolo 286 del TCE relativo all'azione delle istituzioni e degli organismi dell'Unione, ma anche prevedere una base giuridica per l'adozione delle norme in materia di trattamento dei dati personali da parte delle autorità degli Stati membri quando agiscono nel campo di applicazione del diritto dell'Unione. Ovviamente il legislatore potrebbe adottare, in virtù di questa nuova base giuridica generale, norme particolari di protezione dei dati, adattate al settore della polizia.

Articolo 22 : [Europol]

- (1) Il compito dell'Europol è di sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia degli Stati membri, come pure la loro reciproca collaborazione nella prevenzione e lotta contro la criminalità grave con ripercussioni in due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che pregiudicano un interesse comune che forma oggetto di una politica dell'Unione.

(2) Il Parlamento europeo e il Consiglio determinano, secondo la procedura legislativa, la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti dell'Europol. Questi compiti possono comprendere :

- la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle informazioni trasmesse dalle autorità degli Stati membri o di paesi o organismi terzi;
- il coordinamento, l'organizzazione e lo svolgimento di indagini e di azioni operative, condotte congiuntamente con i servizi degli Stati membri o nel quadro di unità investigative miste.

La legge emanata conformemente al comma precedente fissa inoltre le modalità di controllo delle attività dell'Europol da parte del Parlamento europeo cui sono associati i parlamenti nazionali.

(3) Qualsiasi azione operativa dell'Europol deve essere condotta in collegamento e d'intesa con i servizi dello o degli Stati membri nel cui territorio si svolge l'azione. L'applicazione di misure coercitive è di competenza esclusiva delle pertinenti autorità nazionali.

Osservazioni

Questo progetto di articolo traduce in forma di articoli le raccomandazioni del Gruppo riguardanti l'Europol (cfr. relazione finale, pagine 14, 18 e 23). Conformemente a tali raccomandazioni, il paragrafo 1 si limita a sancire il compito generale dell'Europol. Invece, la struttura, le regole di funzionamento, i settori di azione concreti e i compiti dell'Europol saranno definiti dalla legge (che si sostituirà all'attuale convenzione Europol) e non più dalle disposizioni dettagliate del trattato stesso (cfr. attuale articolo 30, paragrafo 2 del TUE). Il progetto di articolo si limita quindi, al paragrafo 2, ad indicare le competenze potenziali che il legislatore potrebbe attribuire all'Europol, al livello che riterrà opportuno. In ogni caso il legislatore dovrebbe sempre rispettare i limiti delle competenze potenziali dell'Europol fissati in modo inequivocabile nel paragrafo 3,

che garantiscono che gli Stati membri manterranno sempre il controllo su ogni azione operativa dell'Europol sul campo e che avranno competenza esclusiva per l'applicazione di qualsiasi provvedimento coercitivo. Infine, l'attuazione di questo articolo dovrebbe avvenire tramite la procedura legislativa (codecisione), con il Consiglio che delibera a maggioranza qualificata, secondo quanto affermato nella relazione del gruppo (cfr. pag. 13:

“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.”).

Articolo 23 [Interventi nel territorio di un altro Stato membro]

Il Consiglio adotta all'unanimità leggi e leggi-quadro che stabiliscono le condizioni e i limiti di intervento delle autorità competenti degli Stati membri di cui agli articoli 13 e 15 nel territorio di un altro Stato membro, in collegamento e d'intesa con le autorità di quest'ultimo. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo.

Osservazioni

Questo progetto di articolo riprende, in quanto base giuridica, l'articolo 32 del TUE attuale. Esso si riferisce solo alle autorità nazionali, poiché i corrispondenti poteri dell'Europol si fondano giuridicamente sull'articolo 22. Conformemente alla raccomandazione del Gruppo riportata a pag. 14, punto v) della relazione finale, sono previste, in deroga alla normale procedura legislativa, la regola dell'unanimità del Consiglio e la consultazione del Parlamento europeo. E' inteso che né questo articolo, né gli altri articoli del presente titolo, sono volti ad impedire agli Stati membri che lo desiderano di concludere accordi bilaterali che prevedano una cooperazione più stretta tra le rispettive autorità.