



Comune di Forlì
Progetti Europei e Relazioni Internazionali



Notiziario dall'Europa

Numero tematico 1/2010

L'INSTAURAZIONE DI UNO SPAZIO DI LIBERTA',
SICUREZZA E GIUSTIZIA NELL'UNIONE EUROPEA. DA
MAASTRICHT ALLA FIRMA DEL TRATTATO DI LISBONA



Introduzione	2
La nascita di una cooperazione politica in materia di Giustizia e Affari interni.....	3
Lisbona	10
Conclusioni	17
Fonti	18

Introduzione

Da poco più di vent'anni gli Stati membri dell'Unione si sono impegnati in una sistematica cooperazione in materia giudiziaria, asilo, immigrazione e polizia. Questa cooperazione, già iniziata in maniera informale e senza l'egida delle istituzioni comunitarie, rispondeva alle sfide imposte dalla firma dell'Atto Unico e quindi dal completamento del Mercato Interno che hanno di fatto rafforzato lo status "costituzionale" della libertà di circolazione delle persone nella Comunità.

La progressiva eliminazione di ostacoli alle frontiere ha facilitato la libera circolazione degli individui e reso i confini più permeabili, rendendo più facile alla criminalità organizzata agire a livello transnazionale. Tutto ciò è avvenuto in un contesto in cui erano gli Stati membri esclusivamente competenti in materie quali la giustizia penale, l'immigrazione ecc. Le grandi trasformazioni nel contesto internazionale a seguito della caduta del muro di Berlino, la volontà di rispondervi in maniera attiva approfondendo il processo d'integrazione e sanando il gap democratico nei confronti delle istituzioni comunitarie e, ancora, le paure generate dal completo abbattimento delle frontiere del mercato interno furono tutti elementi che condussero a dei cambiamenti determinanti per la struttura dell'allora Comunità Economica Europea.

Il Trattato sull'UE, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, ha di fatto istituzionalizzato due ulteriori ambiti di cooperazione politica tra gli Stati membri: la Politica Estera e di Sicurezza Comune e, interessante ai fini di questo contributo, la Cooperazione Giudiziaria e negli Affari Interni (CGAI). Nella fattispecie, nel Titolo VI del Trattato vengono infatti predisposti principi per nuove forme di collaborazione in ambiti quali quelli della giustizia penale e civile, doganale, immigrazione, lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo.

La conferenza intergovernativa, già prevista nel Trattato di Maastricht e che si tenne ad Amsterdam quattro anni dopo, la quale ha dato vita all'omonimo trattato firmato nel '97, apportò nuovi e sostanziali sviluppi in materia CGAI. Obiettivo primario era quello di creare uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e, a tal fine, sono state introdotte nuove modalità decisionali per adottare misure in maniera più efficiente, chiara e coerente.

La fine degli anni '90 ha inaugurato un'epoca di rinnovamento per il processo d'integrazione. La sempre più vicina prospettiva del "grande allargamento" apre dibattiti sulla necessità di una revisione dell'assetto istituzionale. Si apre così la strada a un lungo processo di riforma che, partendo dal trattato di Nizza, possiamo affermare si sia concluso con il trattato di riforma firmato a Lisbona ed entrato in vigore il 1 dicembre del 2009. Il Trattato di Lisbona ha rivoluzionato la struttura dell'UE e, in ambito di cooperazione giudiziaria e affari interni, ha confermato e istituzionalizzato le importanti innovazioni introdotte negli anni, le quali hanno garantito un'evoluzione della cooperazione in materia. Peraltro a Lisbona si è tentato di arrivare ad un compromesso relativamente ai *trade-off*, da un lato tra colmare il deficit democratico a livello europeo e resistenze dei governi nazionali, e dall'altro tutelare i diritti e le libertà individuali e garantire al tempo stesso sicurezza, soprattutto a fronte delle nuove sfide di natura transnazionale.

In questo breve contributo verranno analizzati quindi gli sviluppi nell'ambito della cooperazione in materia giudiziaria, di polizia, asilo, immigrazione e lotta alla criminalità organizzata dalla fine degli anni '70 alle grandi trasformazioni odierne. Verranno presentate le innovazioni introdotte nel tempo, gli strumenti adottati per garantire una collaborazione più efficace e, infine, la grande trasformazione apportata dal trattato di Lisbona.

La nascita di una cooperazione politica in materia di Giustizia e Affari interni (CGAI)

I primi sviluppi

Il Trattato di Maastricht ha istituito l'Unione Europea e ha articolato la struttura di questo nuovo e unico organismo in "tre pilastri", approfondendo il processo d'integrazione:

- Comunità Europea;
- Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC);
- Cooperazione in Giustizia e Affari interni (CGAI)

La nascita dell'UE ha di fatto "dato il via" alla cooperazione europea nel settore della Giustizia e degli Affari Interni (GAI).

Due fattori contingenti contribuiscono a questo progresso:

- il Trattato ribadiva l'obiettivo economico originario della Comunità e la necessità di arrivare al pieno completamento del Mercato Unico, rendendo stringente il dibattito relativo alle possibili ripercussioni sulla capacità di gestire le politiche criminali a livello nazionale.
- l'abolizione dei controlli alle frontiere interne, da realizzarsi entro il 1993, rendeva necessaria l'adozione di misure comuni per garantire il controllo della libera circolazione attraverso le frontiere esterne e per creare maggiore uniformità nelle politiche nazionali in materia di visti, asilo e immigrazione.

E' necessario però precisare che relativamente alla cooperazione in questo ambito, a Maastricht viene codificata una prassi di collaborazione di stampo intergovernativo già sviluppatasi in maniera embrionale nei decenni precedenti. In effetti, gli Stati membri erano soliti già dagli anni '70 a consultarsi in maniera informale e al di fuori del quadro comunitario. A tale proposito, è rilevante menzionare il primo esempio di cooperazione intergovernativa nei settori dell'immigrazione, del diritto d'asilo e della cooperazione giudiziaria e di polizia, ovvero il **Gruppo Trevi** del 1975 dal quale le istituzioni comunitarie furono escluse. In tale occasione i ministri dell'Interno dei Paesi membri della CEE si riunirono per discutere di questioni inerenti l'ordine pubblico e la lotta contro il terrorismo. A partire da questa prima esperienza, e sotto l'egida del Gruppo Trevi, furono creati progressivamente sempre più gruppi e sottogruppi di lavoro.

Successivamente, a seguito della firma dell'Atto Unico Europeo, che nell'articolo 8A sanciva l'imprescindibilità del completamento del Mercato Unico dal principio di libera circolazione delle persone, vennero creati gruppi ad hoc che accolsero anche osservatori della Commissione Europea: il gruppo "Immigrazione", il CELAD (Comitato Europeo per la Lotta contro la Droga) e il GAM (sulle questioni doganali). I primi due riuscirono ad insediare il loro segretariato presso quello del Consiglio dell'Unione Europea. Qualche anno più tardi il gruppo di lavoro "Libera circolazione delle persone" fu incaricato di redigere un rapporto in cui venissero individuate misure efficaci per garantire la sicurezza. Nell'89 venne presentato il "**Documento Palma**" nel quale si raccomandava di affrontare in maniera più coordinata gli aspetti relativi alla cooperazione in materia di giustizia e affari interni. Gli strumenti utilizzati rimanevano in tutti i modi quelli del metodo intergovernativo, il quale, non solo esclude la compartecipazione degli altri attori istituzionali al processo decisionale, ma determina l'assenza della produzione di atti giuridici vincolanti. Tuttavia ciò non ha impedito che, negli anni '80, stati membri più intraprendenti (Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Germania) si impegnassero reciprocamente in accordi importanti con natura cogente quali l'accordo di Schengen dell'85 e la sua Convenzione di

attuazione del '90, le quali hanno istituito nuove strutture operative per promuovere la cooperazione fra le forze di polizia e fra le amministrazioni doganali (Sistema di Informazione di Schengen, SIS). In questo modo la prassi dei gruppi di lavoro veniva razionalizzata e inserita in una struttura unificante ai fini di rendere più efficace l'azione degli stati membri, nonché di coordinare il loro lavoro ed evitarne duplicazioni. La già citata Convenzione di Schengen, completa l'accordo definendo le condizioni di applicazione e le garanzie relative all'attuazione della libera circolazione degli individui. Anche altri Paesi vi presero parte (Italia, Grecia, Spagna, Portogallo, Austria, Finlandia Svizzera e Danimarca, con uno statuto adattato). Firmata il 19 giugno, è entrata in vigore nel 1995.

Il Trattato di Maastricht

Il Trattato firmato a Maastricht il 7 febbraio del 1992 ha segnato una svolta determinante nel processo di integrazione europea. Il Trattato, che istituisce l'Unione Europea, consacra da un lato il consolidamento dell'obiettivo economico originale della Comunità, ossia la costruzione di un Mercato Unico, e dall'altro lo sviluppo di un'UE sempre più integrata sotto il profilo politico. Tutto ciò ha creato i presupposti per lo sviluppo di nuovi settori di azione tra gli Stati membri: al pilastro comunitario (sull'integrazione economica) vengono affiancati rispettivamente il pilastro di cooperazione nel settore della Politica Estera e di Sicurezza Europea e quello di Coordinamento nella Giustizia e negli Affari Interni.

Si può quindi affermare con cognizione di causa che quello della sicurezza e della giustizia siano due tra le grandi innovazioni introdotte a Maastricht.

Il Trattato, nel Titolo VI del terzo pilastro TUE, segna di fatto l'istituzionalizzazione della cooperazione in materia di giustizia e affari interni. Con il Trattato di Maastricht *"l'UE si prefigge l'obiettivo di fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà sicurezza e giustizia sviluppando tra gli Stati membri un'azione comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e prevenendo e reprimendo il razzismo e la xenofobia"*.

Nel titolo VI vengono inoltre predisposti gli strumenti operativi per reprimere la criminalità organizzata, il terrorismo, la tratta degli esseri umani, i reati contro i minori, il traffico illecito di droga e armi, la corruzione e la frode:

- una più stretta collaborazione fra le forze di polizia, le autorità doganali e le altre autorità competenti degli Stati membri tramite l'Ufficio europeo di polizia, Europol;
- una più stretta cooperazione tra le autorità giudiziarie e le altre autorità competenti, anche tramite l'Unità Europea di cooperazione giudiziaria, Eurojust;
- il ravvicinamento, ove necessario, delle normative degli Stati membri in materia penale.

Nel terzo pilastro vengono così raggruppate le seguenti materie: libera circolazione delle persone, controllo delle frontiere esterne, asilo, immigrazione, tutela dei diritti dei cittadini di paesi terzi e cooperazione giudiziaria in materia civile.

Il Titolo VI ricalcava le forme di cooperazione intergovernative preesistenti. La legislazione prevede, infatti, che gli atti adottati (convenzioni, posizioni o azioni comuni) fossero votati ricorrendo al criterio dell'unanimità e il ruolo affidato alle istituzioni comunitarie era limitato. Attore determinante era il Consiglio dell'Unione Europea e, di conseguenza, i governi degli stati membri. Il Parlamento europeo veniva sistematicamente informato dei lavori del Consiglio, tuttavia, se paragonato al ruolo assegnatogli nella procedura di codecisione, il suo ruolo di controllo democratico appare ridotto ai minimi termini. Alla Corte di Giustizia non erano riservate competenze rilevanti (ciò è facilmente desumibile dall'assenza della produzione di atti legislativi), tuttavia questa istituzione era competente per l'interpretazione delle convenzioni, ma a condizione che ciò fosse esplicitamente previsto

da una clausola dell'atto in questione. La Commissione, che si vede riconoscere nel primo pilastro il monopolio di iniziativa legislativa, nel terzo pilastro CGAI è, invece, subordinata alla volontà degli stati membri dato che il suo potere di iniziativa non è solamente condiviso con questi ultimi, ma è perlopiù limitato ad alcune materie.

Da Maastricht ad Amsterdam: uno spazio europeo di “Libertà, Sicurezza e giustizia”

Il Trattato di Amsterdam si presenta come una revisione post-Maastricht dei trattati fondatori dell'Unione Europea. I negoziati tra gli allora 15 stati membri, i rappresentanti della Commissione, nonché gli osservatori del Parlamento europeo sono stati lunghi e complessi.

Il Trattato di Amsterdam ha rafforzato la dimensione del rispetto dei diritti umani, a cui già i trattati precedenti aveva dato corpo, sia in una loro dimensione astratta (enunciazione di valori e obblighi dell'UE in merito), ma anche rispondendo concretamente ad alcune preoccupazioni della cittadinanza. Tra queste emergeva l'insicurezza a fronte del diffondersi della criminalità transnazionale e dei traffici illegali di ogni genere. Tra i fattori deficitari possiamo individuare i seguenti:

- persistenza delle divergenze tra le legislazioni nazionali in materia di diritto civile, che ostacolavano la libera circolazione;
- legislazioni diverse in materia di immigrazione e asilo.

Ad Amsterdam si cercò di correggere alcuni limiti preesistenti che andavano ad alimentare ulteriormente l'inquietudine dei cittadini europei: il controllo democratico era limitato, le capacità di azione fortemente ridotte a causa dell'obbligo di deliberare all'unanimità e il controllo giurisdizionale inesistente a livello di terzo pilastro.

Qualche risultato in materia CGAI era comunque stato conseguito, come ad esempio la creazione di Europol, che costituisce un embrione di cooperazione tra le forze di polizia. Era tuttavia necessario imprimere un nuovo slancio all'azione comune in questi settori. Per tale ragione il Trattato di Amsterdam ha introdotto quattro novità, parti integranti di un nuovo programma ambizioso:

- l'istituzione di uno *Spazio comunitario di libertà, sicurezza e giustizia* in cinque anni (art.2 e art.29 del TUE);
- norme vincolanti adottate dagli Stati membri nella cooperazione intergovernativa di polizia giudiziaria in materia penale e la possibilità di “cooperazioni rafforzate”, ovvero la fissazione di regole che solo in una prima fase si applicano solo agli Stati che le hanno approvate.
- l'introduzione di una competenza facoltativa per la Corte di Giustizia europea;
- l'integrazione degli accordi di Schengen nell'*acquis* comunitario dell'UE mediante un Protocollo allegato al Trattato stesso. Come ben noto, Gran Bretagna e Irlanda hanno tuttavia ottenuto, grazie alla negoziazione della clausola di opt-out, di applicare in via discrezionale le disposizioni in un momento successivo.

I presupposti erano quindi:

- ravvicinare progressivamente le norme nazionali;
- facilitare una più stretta collaborazione tra gli stati membri;
- risolvere il deficit democratico in senso al processo decisionale;
- creare uno spazio comunitario nel quale si dovevano garantire non solo un alto livello di sicurezza, ma tutelare anche la libertà e la giustizia per i singoli cittadini europei.

Significativo è stato il cambiamento “costituzionale” apportato dal trattato relativamente alla cooperazione GAI: numerose questioni sono state comunitarizzate, quindi trasferite nel primo pilastro CE, Titolo IV (artt. 61-69). Rilevante è perciò che molte delle funzioni pubbliche in materia di libera circolazione delle persone, controllo delle frontiere esterne, visti e diritti d’asilo, immigrazione e cooperazione giudiziaria in materia civile, fino ad allora esercitate discrezionalmente dai governi nazionali, divenissero legalmente e non solo politicamente definite dalle istituzioni europee.

Certo, però, permaneva una forte frammentazione nella cooperazione in materia di giustizia e affari interni, determinata dal fatto che i suoi aspetti venivano disciplinati in due pilastri differenti.

A livello di terzo pilastro, il Consiglio dell’Unione rimaneva l’attore centrale in questo processo, a dimostrazione del fatto che il metodo intergovernativo non venne abbandonato, tuttavia risultava ora bilanciato dall’obbligo in seno al Consiglio di consultare previamente il Parlamento europeo ogni qualvolta volesse adottare un atto in quest’ambito (decisioni, decisioni-quadro, posizioni comuni) o qualsiasi misura comune. Inoltre il Parlamento veniva abilitato a impartire raccomandazioni o interrogazioni in seno al Consiglio.

Il Trattato rafforza nettamente il ruolo della Corte di Giustizia, la quale precedentemente non aveva competenze in materia di giustizia e affari interni e non poteva controllare d’autorità le misure adottate dal Consiglio. Infatti, in virtù del Titolo IV, la Corte veniva resa competente a pronunciarsi in via pregiudiziale ad alcune condizioni:

- quando una giurisdizione nazionale di ultimo grado le chiede di pronunciarsi su una questione di interpretazione delle disposizioni di questo titolo (oppure sulla validità dell’interpretazione degli atti comunitari fondati su di essi), se la decisione della Corte è fondamentale per la giurisdizione nazionale per emanare la sua sentenza;
- quando il Consiglio, la Commissione o uno stato membro le chiedono di pronunciarsi su una questione di interpretazione delle disposizioni di questo titolo o degli atti adottati sulla loro base.

Tuttavia il Trattato specifica *che “ogni Stato può accettare all’atto della firma del Trattato o successivamente in qualsiasi momento, che la Corte di Giustizia sia competente a pronunciarsi in via pregiudiziale”*. La necessità di sottoscrivere la subordinazione alla giurisdizione della Corte rappresenta un limite notevole, ma d’altra parte anche un input a un’interpretazione e applicazione uniforme del diritto.

Si può certamente affermare che il Trattato di Amsterdam abbia dato un grande contributo alla semplificazione della cooperazione in materia di giustizia e affari interni, certo, però, rimanevano ancora alcuni elementi di forte incoerenza che le riforme successive tentarono di eliminare. Sicuramente la previsione di ormai due pilastri inficiava sull’effettiva omogeneità delle predisposizioni in questo settore. Inoltre, come già precedentemente illustrato, gli stati membri rimanevano gli attori fondamentali nella cooperazione in materie di terzo pilastro e l’attuazione delle norme a livello nazionale dipendeva peraltro dalla volontà di dare loro seguito nell’ordinamento interno. Il ruolo di legittimazione democratica del Parlamento europeo restava in questo settore ancora circoscritto e la possibilità di invocare la Corte rimaneva condizionata dal deposito di una dichiarazione di accettazione da parte dello stato membro (senza considerare che la stessa non veniva riconosciuta come competente relativamente al controllo delle persone alle frontiere).

Il Consiglio di Tampere (1999): i capisaldi di un'Unione di libertà, sicurezza e giustizia

Il 15 e il 16 ottobre 1999, il Consiglio Europeo si è riunito a Tampere con lo scopo di attuare delle misure per rendere operativo lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia a fronte dei limiti post-Amsterdam.

Nelle conclusioni, il Consiglio, ribadendo l'importanza di fare dell'Unione un'area di libertà, sicurezza e giustizia, ha voluto lanciare un forte messaggio politico e, a tale fine, ha convenuto una serie di priorità e orientamenti programmatici grazie ai quali il suddetto spazio si sarebbe potuto realizzare.

Alla base di questi macro-obiettivi vi erano dei capisaldi, dei principi molto ambiziosi:

- rispetto dei valori comuni alla base del processo d'integrazione europea, ovvero la libertà, il rispetto dei diritti dell'uomo, dello stato di diritto e delle istituzioni comunitarie che hanno garantito pace e prosperità e sarebbero stati essi stessi il fondamento per l'allargamento;
- dopo la realizzazione di un'unione economica, nonché monetaria, l'UE si trovava a fronteggiare una grande sfida, cioè far sì che la libertà, che si concretizza nell'eliminazione degli ostacoli alla circolazione delle persone, possa essere goduta in condizioni di sicurezza e giustizia accessibili a tutti;
- estendere tale libertà anche ai cittadini di paesi terzi che si trovano a transitare nel territorio comunitario;
- l'Unione deve mettere a punto un approccio comune per garantire l'integrazione nella nostra società dei cittadini dei paesi terzi nel rispetto della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati e degli ulteriori strumenti internazionali per i diritti dell'uomo;
- si doveva procedere alla creazione di uno spazio autentico di giustizia, nella fattispecie a un'armonizzazione tra i sistemi giudiziari degli stati membri affinché i cittadini potessero rivolgersi alle autorità e ai tribunali di qualsiasi stato membro con la stessa facilità che nel loro;
- i paesi membri dovevano sforzarsi per prevenire e combattere la criminalità organizzata e il crimine più in generale. A tale scopo era necessaria una mobilitazione congiunta di forze di polizia e strutture giudiziarie;
- lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dovrebbe basarsi sui principi di trasparenza e controllo democratico, obiettivi perseguibili grazie all'instaurazione di un dialogo franco con la società civile e all'elaborazione di norme comuni disciplinanti l'integrità delle autorità competenti nella lotta alla criminalità;
- il Consiglio riteneva che, affinché l'Unione acquisisse una maggiore rilevanza e diventasse partner auspicabile a livello globale nella lotta alla criminalità, fosse necessario rafforzare la cooperazione con i partner e le organizzazioni internazionali (Consiglio d'Europa, OSCE, OCSE e Nazioni Unite);
- un'attuazione congiunta da parte delle istituzioni comunitarie del Trattato di Amsterdam.

A Tampere i capi di stato e di governo riuniti convennero che ai fini dell'implementazione di uno Spazio di libertà fosse necessaria la nascita di una politica comune dell'UE in materia di asilo e migrazione basata su alcuni elementi imprescindibili quali il partenariato con i paesi di origine, un regime europeo comune in materia di asilo, equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi e gestione dei flussi migratori. *“La libertà dei singoli deve essere garantita in uno spazio di giustizia in cui la complessità o l'incompatibilità dei sistemi giuridici e amministrativi degli Stati membri non dovrebbero costituire per i singoli e le imprese un impedimento o un ostacolo all'esercizio dei loro diritti”*. Proprio per questo il Consiglio invitava a favorire un migliore accesso alla giustizia in Europa, il **reciproco**

riconoscimento delle decisioni giudiziarie e una maggiore convergenza nel settore del diritto civile. *“Infine i cittadini dovranno essere evidentemente tutelati dalle potenziali minacce alla loro sicurezza, perciò l’Unione si impegnerà efficacemente nella lotta alla criminalità sia adottando misure per prevenirla che potenziando la cooperazione contro la criminalità”.*

La nascita di un network giudiziario europeo e la sfida della lotta al terrorismo

Già dal 1992, ovvero dalla costituzione di un pilastro relativo alla cooperazione in materia di giustizia e affari interni, grandi progressi cominciarono ad essere compiuti. Tra i risultati sono da annoverare non solo il rafforzamento di Europol, già precedentemente citato, ma anche la creazione di un network giudiziario europeo con Eurojust quale principale punto di riferimento.

Eurojust è un organo istituito dalla decisione 2002/187/GAI con lo scopo di promuovere il coordinamento di indagini e procedimenti giudiziari fra gli Stati membri dell’UE nella loro azione contro le forme gravi di criminalità organizzata e transfrontaliera.

Il Trattato di Nizza (2001) ha formalmente riconosciuto la suddetta rete e nel tempo nuovi network si aggiunsero a quelli già esistenti sia in ambito comunitario che in quello nazionale. La **Rete Giudiziaria Europea** è stata adottata dall’azione 98/428/GAI del Consiglio sulla base dell’articolo K.3 del Trattato sull’Unione, relativo all’istituzione di una rete giudiziaria europea.

Il network istituisce un insieme di punti di contatto giudiziari tra gli stati membri ed è caratterizzata dai seguenti elementi:

- le autorità centrali responsabili in ciascuno stato membro della cooperazione giudiziaria internazionale;
- una o più persone di contatto designate in ciascuno stato membro, che abbiano una conoscenza sufficiente di una lingua dell’Unione Europea (UE) diversa dalla lingua nazionale;
- i magistrati di collegamento che possono essere associati alla rete giudiziaria europea dagli stati membri che li designano;
- una persona di contatto designata dalla Commissione per i settori di sua competenza.

La rete nasce per facilitare l’istituzione di adeguati contatti tra i vari stati membri, per organizzare tra loro riunioni periodiche e per fornire informazioni di base adeguate e sempre aggiornate attraverso una rete di telecomunicazione.

L’azione verrà poi abrogata nel 2008 dalla decisione 2008/976 GAI a seguito dei nuovi sviluppi verificatisi nel campo della cooperazione giudiziaria tra gli stati membri, in particolare per ciò che riguarda l’attuazione dei principi di mutua assistenza giuridica e di reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie in materia penale, fortemente condizionati dagli allargamenti del 2004 e del 2007. La nuova decisione predisponesse nuove linee-guida per la realizzazione della Rete Giudiziaria Europea.

Da un punto di vista giuridico rilevante è stata l’istituzione del **mandato d’arresto europeo** mediante la decisione quadro del Consiglio 2002/584 GAI, del 12 giugno 2002, relativa al mandato d’arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri. La decisione definisce tale strumento come *ogni decisione giudiziaria emessa da uno Stato membro in vista dell’arresto o della consegna da parte di un altro Stato membro di una persona ricercata ai fini dell’esercizio di un’azione penale, dell’esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privativa della libertà*. L’applicazione del mandato d’arresto europeo rappresenta un passo in avanti nella cooperazione tra gli stati membri in materia GAI ed è un’importante dimostrazione di fiducia nei confronti dei reciproci sistemi giuridici. Questo strumento innovativo si sostituisce al sistema di estradizione tradizionale e impone

a ogni autorità giudiziaria nazionale di riconoscere la domanda di riconsegna di una persona formulata dall'autorità giudiziaria di un altro stato membro. A seguito dell'istituzione del mandato, i criminali condannati o i presunti accusati di un reato all'interno di uno dei paesi dell'UE, non potranno più rifugiarsi in un altro stato approfittando di procedure di estradizione lunghe e ferruginose. In passato, uno dei principali ostacoli all'estradizione era la norma della "doppia incriminazione" per cui la richiesta della riconsegna doveva essere basata su un'azione che costituisse reato in entrambi i paesi. Con l'istituzione di un mandato in pratica le autorità competenti di uno stato membro dell'UE possono emettere il mandato d'arresto per una persona accusata di un reato punibile con una pena detentiva minima di un anno o già condannata a una pena detentiva non inferiore ai 4 mesi. Questo è valido per 32 categorie di reati gravi. I governi non possono più desistere dal consegnare i propri cittadini affinché siano processati in un altro stato membro e devono consegnare i sospetti entro 90 giorni dall'arresto. E' per questo motivo che si può affermare che il mandato d'arresto europeo sia più semplice e rapido dell'estradizione. Esso infatti sopprime tutto l'iter amministrativo e politico del processo di estradizione a favore della procedura giudiziaria. In questo modo la cooperazione tra gli stati non si estende solo nella possibilità di sentenziare accuse di colpevolezza, ma anche a livello legale a seguito del **mutuo riconoscimento** delle decisioni in materia penale tra gli stati membri. L'essenza del suddetto principio sta nel fatto che la forte fiducia instauratasi nel tempo tra le istituzioni pubbliche è talmente alta da far sì che le politiche criminali di uno stato membro *possano costituire un riferimento legale anche all'interno di un altro Paese.*

Lisbona

Il 13 dicembre 2007, a seguito della firma del Trattato di Lisbona, l'UE si dota di nuovi e più efficaci strumenti per affrontare le emergenti sfide imposte da una *membership* molto più ampia e da un mondo sempre più complesso e globalizzato.

La firma del Trattato di Lisbona conclude *“un periodo di indeterminatezza e di riflessione”* imposto dall'esito negativo dei referendum di ratifica del Trattato costituzionale in Francia e Olanda, che ha a sua volta bloccato *“l'incontro tra l'Europa e la sua costituzione proprio a cavallo dei due millenni”*. È il Consiglio Europeo a “prendere le redini” nella situazione di *impasse*, dapprima affidando d'autorità al cancelliere tedesco Angela Merkel il compito di guidare le consultazioni e arrivare a un “compromesso”, poi indicando la Conferenza Intergovernativa del 21-23 giugno che avrebbe di lì a poco condotto verso l'accordo sul testo di riforma. Il Trattato è in realtà il frutto di un compromesso, il punto d'incontro tra le volontà di coloro che avevano accolto con entusiasmo il progetto costituzionale e i Paesi che vi si erano opposti nel 2004.

Il Trattato di riforma firmato a Lisbona modifica i due documenti fondamentali dell'UE: il trattato sull'Unione Europea e il trattato che istituisce la Comunità Europea. Il primo mantiene la sua denominazione originaria il secondo viene rinominato “Trattato sul funzionamento dell'UE”. Nella fattispecie l'Unione si sostituisce alla Comunità e ad essa sarà formalmente riconosciuta una personalità giuridica. Il trattato apporta molteplici modifiche sostanziali che riprende direttamente dal precedente progetto costituzionale. L'accordo finale prevede l'abolizione della struttura a tre pilastri, grazie alla quale si vuole rendere più coerente l'azione dell'Unione Europea semplificando anche il processo di identificazione delle basi giuridiche. Dal punto di vista istituzionale, il trattato rafforza il ruolo del Parlamento europeo, estendendo la procedura di codecisione a più materie, nonché riconosce formalmente il Consiglio Europeo quale istituzione comunitaria. Inoltre rilevanti sono le riforme introdotte per affinare l'efficienza decisionale dell'UE:

- estensione del voto a maggioranza qualificata, il cui calcolo si baserà sulla doppia maggioranza degli Stati membri (55%) e della popolazione (65%) in modo da rappresentare la doppia legittimità dell'Unione;
- migliore definizione delle competenze dell'Unione e della sua capacità di azione in diversi settori prioritari quali, soprattutto, il campo della “libertà, sicurezza e giustizia” al fine di meglio affrontare problemi come la lotta alla criminalità organizzata transfrontaliera e al terrorismo (di questo aspetto si tratterà in maniera specifica in seguito);
- nondimeno il trattato di Lisbona integra la Carta dei Diritti fondamentali nel diritto primario europeo, rendendola giuridicamente vincolante.

Nell'analisi dello sviluppo della cooperazione in materia di giustizia e affari interni predisposta dal Trattato di Lisbona non si può prescindere dal prendere in considerazione l'esito del meeting di Laeken e i lavori della Convenzione europea la quale ha individuato delle risposte ai quesiti contenuti nella dichiarazione di stessa.

Da Nizza a Laeken: il futuro dell'Unione Europea

Un anno dopo la Dichiarazione di Nizza (2001), corrispondente alla nascita dell'omonimo Trattato, il Consiglio Europeo si riunisce a Laeken. Il presidente di turno dell'Ue, il belga Verhofstadt, approfitta dell'atteggiamento collaborativo dei partner partecipanti al Gruppo di Laeken, tra i quali Jean-Luc Dahene, Jacques Delors, Giuliano Amato, per rilanciare il

processo di integrazione facendo dell'Unione un organismo più democratico, trasparente ed efficiente. Come afferma la stessa Dichiarazione, a cinquant'anni dal processo di integrazione, l'Unione si trova a fronteggiare una doppia sfida: all'interno è necessario sanare il *gap* democratico avvicinando il cittadino alle sue istituzioni, all'esterno l'UE si deve confrontare con un contesto globale diverso e più interdipendente. In particolar modo la prossima apertura dei confini a 8 nuovi Paesi dell'Europa centro-orientale con Cipro e Malta a seguito, non solo avrebbe ampliato la grande famiglia europea, ma *“richiedeva un approccio diverso da quello di cinquanta anni fa quando i sei paesi avviarono il processo”*. Nelle prime due parti della dichiarazione si amplia quanto espresso precedentemente a Nizza in merito a un percorso per un'Europa più unita, democratica ed efficiente e ci si chiede, inoltre, se il processo di semplificazione dei trattati dovesse concretizzarsi nella redazione di un unico testo costituzionale. *Il dibattito sull'Europa che guarda al futuro, alla ricerca di un nuovo equilibrio, si incrocia quindi con quello di una possibile costituzione per l'Europa.*

La Convenzione Europea: una Costituzione per l'Unione

Durante la riunione di Laeken, tenutasi nel dicembre 2001, il Consiglio europeo ha convocato una Convenzione per condurre a buon fine la riforma. Tale gruppo di lavoro aveva inoltre il compito di preparare una Conferenza Intergovernativa il più trasparente possibile. Il Consiglio Europeo ha nominato Giscard D'Estaing quale presidente della Convenzione e Giuliano Amato e Jean-Luc Dahene quali suoi vicepresidenti. Essa era inoltre composta da:

- 15 rappresentanti dei capi di Stato o di governo degli stati membri (1 per ogni Stato membro);
- 13 rappresentanti dei capi di Stato o di governo dei paesi candidati (1 per ogni paese candidato);
- 30 rappresentanti dei parlamenti nazionali degli stati membri (2 per ogni Stato membro);
- 26 rappresentanti dei parlamenti nazionali dei paesi candidati all'adesione (2 per ogni paese candidato);
- 16 rappresentanti membri del Parlamento europeo;
- 2 rappresentanti della Commissione europea.

I lavori della Convenzione si sono articolati in tre fasi: una fase di ascolto, una fase di studio e una fase dedicata all'elaborazione del testo. La fase di studio è stata condotta da undici gruppi di lavoro ognuno con il compito di affrontare diversi argomenti.

Rilevante ai fini di questo contributo, è il lavoro del gruppo incaricato di individuare le modifiche necessarie per rilanciare lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il **Gruppo X**. Dalla relazione del Gruppo emergeva la necessità di attuare alcune riforme con particolare urgenza e, su queste, si raggiunse successivamente un accordo durante le negoziazioni per il Trattato costituzionale.

Le riforme erano orientate su diversi obiettivi:

- rafforzare la legittimità dello Spazio alla luce dei principi di democrazia e della *“rule of law”* e attraverso il trasferimento nel quadro comunitario della totalità, o gran parte, della cooperazione giudiziaria e di polizia in campo penale. Allo stesso tempo si doveva disporre l'applicazione della procedura di codecisione e l'estensione della suddetta procedura a tutte quelle materie soggette alla disciplina comunitaria ma alle quali non era ancora stata applicata;

- il principio del controllo democratico da parte del Parlamento doveva estendersi anche agli accordi internazionali;
- il Trattato costituzionale, rendendo più esplicita la relazione tra lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e la missione delle istituzioni comunitarie di proteggere i diritti fondamentali, avrebbe dovuto assicurare *“la coincidenza tra la strategia dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia con l’insieme delle misure il cui scopo preminente fosse quello della protezione e/o promozione dei diritti umani”* (protezione dei dati, accesso ai documenti, tutela dell’uguaglianza e contro le discriminazioni). A tale fine il Consiglio europeo convenne sulla necessità di promuovere un cambiamento culturale del legislatore europeo il quale rimaneva ancorato a quella che era la missione comune originaria: la costruzione del Mercato Unico. Alla promozione della tutela dei diritti doveva infine allacciarsi il rafforzamento dei meccanismi di controllo dei diritti fondamentali e dei principi su cui si fonda l’Europa;
- l’affermarsi di una nozione di sicurezza interna dell’Unione, autonoma a quella degli Stati membri e complementare alla pregressa affermazione di una politica di sicurezza comune, rendeva necessario il coordinamento delle strategie europee con quelle degli stati membri;
- a seguito inoltre della sopraggiunta “guerra al terrorismo”, annunciata dalla Risoluzione 137 del Consiglio di Sicurezza americano, il Gruppo X insistette allora per il rafforzamento delle agenzie europee esistenti, la creazione di nuove e la loro implicazione in compiti operativi (Europol, Eurojust, agenzie sulle frontiere ecc.). In parallelo l’Unione avrebbe dovuto favorire la moltiplicazione delle reti per lo scambio dei dati da raccogliere (Sistema informatico doganale, Schengen II). In poche parole era fondamentale la nascita di un **piano di sicurezza europeo** collegato ai piani di sicurezza nazionali. Ciò avrebbe probabilmente implicato la “rifondazione di Eurojust” sulla falsariga di Europol, l’affermazione di strumenti di cooperazione integrata quali, ad esempio la **Rete Giudiziaria Europea** (a sua volta incardinata in Eurojust), per l’integrazione dei magistrati di collegamento in qualità di Esperti Nazionali Distaccati (ESD), una **rete di Formazione Giudiziaria** (REFG), un **casellario giudiziario europeo** che riunisce tutti i casellari giudiziari nazionali e fondato sul principio di mutuo riconoscimento delle condanne, una **Procura Europea** per combattere reati che ledano gli interessi finanziari dell’UE;
- si sarebbe dovuta garantire l’**armonizzazione normativa** dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente gravi, che presentassero una configurazione transnazionale e figurassero perlopiù nella lista dei 32 reati previsti per il mandato d’arresto europeo ai fini del rafforzamento della fiducia tra gli stati membri e dell’efficacia della cooperazione penale. A tale proposito appariva inoltre essenziale l’adozione di misure legislative che definissero una piattaforma minima di tutela dei diritti nelle sedi giudiziarie di polizia;
- era infine necessario ampliare le competenze della Corte di Lussemburgo in materia contenziosa per compensare le carenze attuative da parte degli stati membri.

Il compromesso raggiunto nella Conferenza Intergovernativa di negoziazione per il Trattato Costituzionale ha apportato alcune rilevanti modifiche alle proposte iniziali. In primo luogo la proposta per la costituzione della Procura Europea ha subito notevoli modifiche: essa sarebbe stata costituita dal Consiglio, che avrebbe dovuto votare all’unanimità e previa approvazione del Parlamento, ma sarebbe stata di fatto competente nella lotta ai reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione potendo individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori e i complici di questo tipo di reati.

Sulla base delle indicazioni del Gruppo X, il Consiglio Europeo del 4- 5 novembre 2004 adotta il Programma pluriennale dell'Aja, nel quale vengono contemplate con un approccio olistico tutti gli aspetti connessi allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e che subentra a quanto prefissato nel Consiglio di Tampere 5 anni prima:

“Alla luce degli attentati dell’11 settembre 2001 negli Stati Uniti e dell’11 marzo 2004 a Madrid, la sicurezza dell’UE e dei suoi Stati membri ha assunto un nuovo carattere di urgenza...Libertà giustizia, controllo delle frontiere esterne, sicurezza interna e prevenzione del terrorismo dovrebbero pertanto essere considerati elementi inscindibili in tutta l’Unione”.

Con queste parole il Consiglio chiariva le ragioni alla base del progetto di riforma ulteriore della cooperazione in materia GAI affidando alla Commissione il compito di elaborare un piano d’azione nonché, entro un anno, un “quadro di valutazione” sullo stato di attuazione delle misure dell’UE che si basasse anche sulle informazioni relative fornite dai singoli stati membri.

Il Piano elaborato elencava 10 priorità che l’Unione si prefiggeva per il rafforzamento dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e da realizzare in cinque anni:

- rafforzare i diritti umani e la cittadinanza (attraverso anche la creazione di un’Agenzia Europea per i diritti fondamentali);
- lottare contro il terrorismo adottando una risposta globale e un’impostazione integrata e coerente;
- definire un’impostazione equilibrata relativa all’immigrazione sia legale che clandestina promuovendo anche una forte cooperazione con i paesi terzi relativamente alla riammissione e al rimpatrio degli immigrati;
- definire una gestione integrata delle frontiere esterne dell’Unione ed elaborare una politica efficace in materia di visti;
- instaurare una procedura comune di asilo;
- massimizzare le ricadute positive dell’immigrazione favorendo l’integrazione e, quindi, l’inclusione sociale;
- trovare un giusto equilibrio fra tutela della vita privata e sicurezza in sede di scambio di informazioni per combattere al meglio il terrorismo e svolgere indagini relative alla criminalità transfrontaliera efficacemente;
- elaborare un’impostazione strategica in materia di criminalità organizzata che migliori la cooperazione tra le autorità di contrasto degli Stati membri come la polizia o le dogane;
- garantire effettivamente uno spazio europeo di giustizia che favorisca l’accesso alla giustizia attraverso norme procedurali minime;
- condividere le responsabilità e gli interventi di solidarietà: l’adozione del programma ha coinciso con la preparazione delle proposte della Commissione per le prospettive finanziarie 2007-2013 la quale hanno permesso di garantire la coerenza fra gli obiettivi del programma dell’Aia e gli strumenti finanziari per essi disponibili nello stesso periodo.

Il Trattato di Riforma: Lisbona 2007

A seguito dell’abolizione della struttura a “tre pilastri”, il Trattato di Lisbona, ha introdotto l’espansione del “Metodo Comunitario” nelle materie relative alla cooperazione in giustizia e affari esterni. Rimarranno comunque delle eccezioni in alcuni ambiti in cui le decisioni

non sono prese ricorrendo alla maggioranza qualificata e il Parlamento viene solo consultato:

- legislazione sulla famiglia e Procura Europea;
- cooperazione tra forze di polizia;
- cooperazione amministrativa tra gli Stati membri.

L'obiettivo è quello di sviluppare l'UE come Spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui salvaguardare le libertà fondamentali degli individui di circolare sia nel territorio comunitario che attraverso le frontiere esterne, il diritto d'asilo e i diritti degli immigrati, nonché garantire la lotta alla criminalità (art.2, par. II del TUE).

La disciplina relativa allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'UE è contenuta nel Trattato sul Funzionamento dell'UE nel Titolo V, parte III, concernente le "Politiche e le azioni interne dell'Unione". Il Titolo si suddivide a sua volta in cinque capitoli:

- disposizioni generali;
- politiche relative ai controlli delle frontiere, all'asilo e all'immigrazione;
- cooperazione giudiziaria in materia civile;
- cooperazione giudiziaria in materia penale;
- cooperazione di polizia.

Il Trattato di riforma non solo ribadisce l'impegno europeo nel consolidamento dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ma lo rafforza coniugando gli obiettivi predisposti nel Titolo V TFUE con la dimensione del rispetto dei diritti umani, che diventa imprescindibile a seguito dell'inglobamento della CEDU nell' *acquis communautaire*. In effetti, l'articolo 67 afferma che *"l'Unione costituisce uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali e dei differenti sistemi e tradizioni giuridiche degli Stati membri"*.

Per quanto riguarda la dimensione del processo decisionale, la più grande innovazione sta nell'ampliamento della procedura di co-decisione, e del meccanismo del voto a maggioranza qualificata ad alcune materie, così come già era stato previsto nel trattato costituzionale:

- cooperazione politica e giudiziaria in ambito criminale;
- migrazione legale e immigrazione di extra- comunitari;
- misure relative all'uniformazione dei format per i VISA di tutti quei cittadini che vi sono soggetti.

La previsione della codecisione come unico meccanismo legislativo concretizza a pieno il principio di responsabilità democratica, colmando così le lacune che per anni hanno caratterizzato l'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia.

Inoltre il Titolo II del TUE, nelle *Disposizioni relative alle previsioni sui principi democratici*, dispone una maggiore partecipazione dei parlamenti nazionali nella valutazione delle misure implementate nell'ambito delle politiche CGAI, in conformità con l'articolo 70 del TFUE. In questo senso si può affermare che a Lisbona si sia andati oltre rispetto a quanto stabilito nel trattato costituzionale. Peraltro è stato previsto che gli stessi parlamenti nazionali siano *"associati al controllo politico di Europol e alla valutazione dell'attività di Eurojust, in conformità con gli articoli 88 e 85 del TFUE"*.

Inoltre il Trattato di riforma ha ampliato il ruolo di supervisione dei parlamenti nazionali sulla garanzia dei principi di proporzionalità e sussidiarietà.

Di riflesso, è stata introdotta la possibilità da parte delle istituzioni di verificare l'effettiva implementazione negli stati membri delle politiche in quest'ambito: *"fatti salvi gli articoli 258, 259 e 260, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure che definiscano 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, in*

particolare al fine di favorire la piena applicazione del principio di riconoscimento reciproco. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati dei contenuti e dei risultati di tale valutazione”.

Il nuovo *framework* istituzionale garantirà, inoltre, una piena giurisdizione alla Corte di Giustizia nell'interpretazione e nell'analisi della validità degli atti adottati nel quadro dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, fermo restando che ciò è valido solo se lo stato membro abbia dichiarato di accettare la competenza giurisprudenziale della Corte.

La Commissione potrà intraprendere procedure d'infrazione nei confronti degli Stati inadempienti. A riguardo, è necessario precisare che le negoziazioni durante il processo di ratifica hanno condotto al congelamento per un periodo transitorio di cinque anni dal 1 dicembre 2009 delle suddette competenze di CGE e Commissione.

Il Trattato di Lisbona ha di fatto inserito nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia la Procura europea per la lotta contro i reati che ledono gli interessi finanziari della Comunità, mantenendo in vita quanto già precedentemente previsto a Nizza (art. 86 TFUE). Nella fattispecie, il Trattato di Riforma prevede che sia il Consiglio, all'unanimità e previa approvazione del Parlamento, a istituire tale Procura. Quest'ultima, afferma il trattato, ha il compito *“individuare, perseguire e rinviare a giudizio”* gli autori dei reati.

Dopo aver illustrato le principali innovazioni apportate dal Trattato firmato a Lisbona nel 2007 in ambito Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, è necessario chiarire che sussistono di fatto delle clausole di deroga ed eccezione che caratterizzano le politiche europee in questo settore.

- *“Freno d'emergenza”*: per bilanciare l'introduzione della votazione a maggioranza qualificata, il Trattato di Riforma ha previsto tale meccanismo sulla base del quale uno stato, in funzione dell'interesse nazionale, può bloccare l'iter legislativo nel momento in cui ritiene che le disposizioni di una proposta di legge vadano a toccare degli aspetti rilevanti del proprio sistema giudiziario. In questo caso la procedura di codecisione è sospesa e il testo viene rinviato al Consiglio europeo;
- *cooperazioni rafforzate*: nel caso in cui il Consiglio Europeo non sia in grado di arrivare ad una conclusione a seguito dell'attivazione del meccanismo del *“freno d'emergenza”*, un terzo degli stati membri dell'Unione può procedere a cooperazioni e presentare una proposta di legge notificando tale volontà a Parlamento, Commissione e Consiglio. In questo modo non verrà applicata la procedura di codecisione;
- *sicurezza nazionale*: gli stati membri conservano le loro prerogative nelle questioni relative al mantenimento dell'ordine interno e della giustizia. Peraltro è stata introdotta la possibilità di cooperazioni intergovernative e di coordinamento tra i ministeri competenti in materia, escludendo così qualsiasi competenza dell'UE nella salvaguardia della sicurezza interna;
- *cooperazione amministrativa*: gli stati membri, in deroga alle disposizioni del trattato, possono procedere al coordinamento tra i dipartimenti amministrativi dei ministeri nazionali le cui attività di competenza ricadano nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eccezion fatta per il settore della sicurezza interna di cui precedentemente si è parlato), poiché finalizzate al processo di rinnovo degli assetti istituzionali;
- *diritto di iniziativa legislativa condivisa con la Commissione*: il trattato di riforma prevede che Commissione condivida l'iniziativa legislativa con gli stati membri. Nello specifico, un quarto dei paesi dell'UE ha diritto di presentare una proposta legislativa congiuntamente alla Commissione in materie riguardanti la cooperazione giudiziaria contro la criminalità, quella tra forze di polizia e il coordinamento tra i dipartimenti amministrativi nazionali;

- *opt-out/opt-in*: il Regno Unito e l'Irlanda non si sono accontentati della possibilità di cooperazioni rafforzate, ma hanno negoziato Protocolli ad hoc nelle politiche relative alla cooperazione giudiziaria in materia penale e la cooperazione di polizia. Queste disposizioni vanno oltre rispetto a quanto previsto dal trattato costituzionale. Peraltro le misure che disciplinano i passaporti, documenti d'identità, permessi di soggiorno e di residenza rientrano ora nel Titolo V, perciò nel sistema opt-out/opt-in;
- *giurisdizione relativa alla famiglia*: come già anticipato, la cooperazione giudiziaria in quest'ambito rappresenta un'eccezione alla regola della votazione a maggioranza qualificata, poiché in quest'ambito il Trattato stabilisce che continuerà ad essere applicata la regola dell'unanimità;
- *procura europea*: è necessaria l'unanimità all'interno del Consiglio ai fini dell'organizzazione ed estensione delle competenze dell'Ufficio di procura europea. Anche in questo caso, nell'eventualità che non vi sia consenso univoco, è prevista la possibilità di cooperazioni rafforzate.
- *Carta dei diritti fondamentali*: Polonia, Regno Unito e Repubblica Ceca hanno negoziato e ottenuto uno status speciale rispetto all'applicazione della Carta stessa. Questa è una delle eccezioni più controverse in quanto produrrà risultati eterogenei rispetto alla garanzia delle libertà nel territorio europeo.

Conclusioni: quali i risultati e quali resistenze permangono?

Il Trattato di Lisbona modifica completamente l'assetto istituzionale e giuridico di un'Unione oramai composta da ventisette Stati membri con l'obiettivo di garantire una maggiore efficienza del processo decisionale, nonché di rispondere alle nuove sfide globali accrescendo al tempo stesso la responsabilità democratica tramite il rafforzamento delle funzioni del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali.

L'abolizione della "struttura a tre pilastri", l'introduzione della procedura di co-decisione, l'inglobamento della Carta dei diritti fondamentali nell'*acquis communautaire* e l'attribuzione di maggiori competenze in materia alle istituzioni europee, hanno dato una dimensione più consistente e completa al progetto di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia nato ad Amsterdam.

D'altro canto, il Trattato non solo mantiene la parziale e quindi problematica comunitarizzazione delle materie relative all'ex pilastro CGAI, introdotta ad Amsterdam, ma procede anche all'istituzionalizzazione di numerose deroghe in materia, limitando così il processo d'integrazione in alcuni ambiti mentre il processo decisionale rimarrà ancorato a dinamiche intergovernative. Le politiche in ambito di Spazio di libertà, sicurezza e giustizia resteranno difatti differenziate nelle aree in cui sarà possibile ricorrere ai meccanismi del "freno d'emergenza" o delle cooperazioni rafforzate. L'eventuale emergere di "un'Europa a più velocità" o di più aree di Spazio di libertà, sicurezza e giustizia potrebbero rappresentare il frutto diretto e temuto di tale differenziazione e non farebbero altro che compromettere l'efficienza dell'impegno europeo in questo settore.

Tuttavia sarebbe impossibile negare i grandi passi in avanti compiuti con la firma del Trattato di Lisbona: l'abolizione dei "tre pilastri" garantisce certezza giuridica, maggiore uniformità negli atti e un crescente coinvolgimento del Parlamento europeo nel processo decisionale. Ciò può favorire, senza dubbio, lo sviluppo di un approccio più coerente, trasparente e democratico nel tentativo di rilancio e approfondimento del processo d'integrazione in una fase di incertezza e cambiamento a livello globale.

Fonti

Bibliografia essenziale:

Carrera S. e Geyer F., *The reform Treaty and Justice and Home Affairs*, n. 141, in www.ceps.eu, 2007.

Commissione Europea, *Guida al Trattato di Lisbona*, Ufficio delle pubblicazioni, 2010.

Della Cananea G., *Trail-Blazing Developments in Justice and Home Affairs*, in www.ceps.eu, 2007.

G.Laschi, *L'Unione Europea. Storia, istituzioni, politiche*, Roma, Carocci editore, 2006.

F. Mastronardi e A.M. Spanò, *Conoscere il Trattato di Lisbona*, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2009.

Siti utili:

www.ceps.eu

<http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop>

www.eur-lex.europa.eu

www.europa.eu

www.studineuropa.net



Comune di Forlì
Ufficio Progetti Europei e Relazioni Internazionali
Piazza A. Saffi, 8 – 47100 Forlì
Tel. 0543.712920 – Fax 0543.712924
E-mail francesca.blamonti@comune.forli.fo.it
www.comune.forli.fo.it



Palazzo Orsi Mangelli
Corso A. Diaz, 45 – 47100 Forlì
Tel. 0543.374807 – Fax 0543.374808
E-mail info@puntoeuropa.eu
www.puntoeuropa.eu

Hanno curato questo numero: Noemi Pardi e Valeria Riccobono (Europe Direct Punto Europa di Forlì).