



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 14.07.1998
COM(1998) 459 def.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

VERSO UNO SPAZIO DI LIBERTA', SICUREZZA E GIUSTIZIA

IL CONTESTO GENERALE

Gli obiettivi

Il Consiglio europeo di Cardiff ha dato mandato al Consiglio e alla Commissione di presentare un programma d'azione su "il miglior modo di applicare le disposizioni del trattato di Amsterdam relative all'introduzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia". Facendo questo, esso non ha voluto semplicemente avviare un esercizio di stile o di riforma delle procedure. Esso ha dimostrato la propria volontà di rispondere con una iniziativa concreta ad una delle preoccupazioni fondamentali dell'opinione pubblica. Questa richiesta si inserisce nell'ambito di una precisa ed ambiziosa finalità : avviare l'Unione sulla strada di riforme in grado di avvicinarla al cittadino.

Prima di elencare le diverse vie che è necessario intraprendere per renderlo operativo, bisogna anzitutto riflettere sul concetto stesso di "spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

Questo concetto riassume, collocandolo a livello dell'Unione europea, il portato delle nostre tradizioni democratiche e delle nostre concezioni dello Stato di diritto. I valori comuni che si trovano alla base dell'obiettivo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sono in effetti i principi tradizionalmente connessi alle moderne democrazie dell'Unione europea. La sfida imposta dal trattato di Amsterdam non è di reinventare la democrazia e lo Stato di diritto, ma di consentire ai cittadini di beneficiare assieme di questa tradizione democratica. D'altronde, un complemento indispensabile risiede nell'integrazione economica e sociale dei cittadini dei paesi terzi legalmente stabiliti nell'UE, nonché nel principio di non discriminazione previsto dal trattato di Amsterdam.

I tre concetti di libertà, sicurezza e giustizia sono strettamente connessi. La libertà perde gran parte del suo significato se non si può viverla in un ambiente sicuro, fondato su un sistema giudiziario nel quale tutti i cittadini e residenti dell'Unione possono avere fiducia. Questi tre concetti, indissociabili, hanno uno stesso "denominatore comune" - *le persone* - e la piena realizzazione dell'uno presuppone quella degli altri due. L'equilibrio da mantenere fra di essi deve costituire il filo conduttore dell'azione dell'Unione.

Le fondamenta

Sarebbe illusorio ritenere che un tale spazio possa essere costituito a partire dal nulla. In numerosi campi, la Comunità e l'Unione hanno già sviluppato delle iniziative che vi contribuiscono, ognuna nel rispettivo settore.

Ad esempio, l'acquis del mercato interno è caratterizzato dalla creazione di uno *spazio* nel quale devono poter circolare le merci, le persone, i servizi e i capitali. Inoltre la Comunità si è dotata di diversi strumenti di politica sociale che rafforzano il senso di appartenenza dei cittadini, complemento indispensabile a un tale spazio.

Oltre a ciò, con l'entrata in vigore del trattato di Maastricht, sono state gettate le basi di una cooperazione più specifica nei settori della giustizia e degli affari interni.

Parallelamente, ma al di fuori del trattato dell'Unione, Schengen ha concretizzato la volontà di taluni Stati membri di compiere ulteriori progressi nel settore della libera circolazione delle persone.

Infine, sul piano internazionale, e in particolare all'interno del Consiglio d'Europa, gli Stati membri hanno sottoscritto degli impegni che riguardano vari aspetti di tale "spazio".

Procedere ulteriormente

Per quanto importanti e significativi possano essere questi elementi, non sono sembrati sufficienti a rendere più concreto questo aspetto dell'Unione europea agli occhi dei cittadini. Malgrado l'importanza degli sforzi intrapresi, resta l'insufficienza dei risultati raggiunti. Oltre ad una mancanza di trasparenza e di garanzie giurisdizionali, ciò si spiega con due ragioni fondamentali :

- queste iniziative non sono organizzate attorno ad un *concetto* unico che dia loro un senso ed una coerenza in quanto fasi della realizzazione di un obiettivo specifico;
- *gli strumenti* utilizzati o non erano concepiti per questo fine quando si trattava di politiche comunitarie (ad esempio le misure d'integrazione sociale non perseguono direttamente una finalità di prevenzione della criminalità, anche se possono offrire un importante contributo in questo senso), oppure si sono rivelati insufficienti (come dimostrano, nel quadro della cooperazione GAI, il ricorso eccessivo a strumenti non vincolanti o l'assenza di ratifica delle principali convenzioni adottate).

Il trattato di Amsterdam : un passo avanti fondamentale

Questo bilancio in bianco e nero risulta sfasato rispetto alle costanti preoccupazioni delle opinioni pubbliche degli Stati membri, fatte proprie d'altronde, a più riprese dal Consiglio europeo.

Per questo motivo le nuove disposizioni adottate ad Amsterdam assumono una sicura importanza in quanto offrono la possibilità di compiere progressi significativi. Da un lato esse ribadiscono l'obiettivo del mantenimento e dello sviluppo dell'Unione in quanto spazio di libertà, sicurezza e giustizia, precisandone i diversi aspetti. Dall'altro esse dotano l'Unione del quadro necessario per realizzare tale obiettivo, rafforzando gli strumenti e sottoponendoli ad un miglior controllo giurisdizionale e democratico. Il metodo comunitario è confermato: sia attraverso la comunitarizzazione di diversi settori dell'attuale "terzo pilastro", sia con l'affermazione del ruolo delle istituzioni comunitarie nella cooperazione di polizia e in materia di giustizia penale. Infine, l'integrazione di Schengen consacra gli sforzi degli Stati membri che si sono impegnati in questa cooperazione e offre all'Unione una base che spetterà ad essa sviluppare.

In questo contesto, la piena applicazione delle disposizioni del trattato di Amsterdam costituisce una opportunità unica. Detto questo, è opportuno ricordare che la cooperazione continuerà, almeno durante i prossimi cinque anni, ad essere sottoposta alla regola dell'unanimità.

LA VIA DA SEGUIRE

Un nuovo spirito di cooperazione istituzionale

Tradurre in misure concrete gli ambiziosi obiettivi del trattato di Amsterdam costituisce una responsabilità fondamentale e comune delle istituzioni. Restare al livello delle dichiarazioni di intenti o limitarsi a delle modifiche marginali, significherebbe far correre all'Unione il rischio di una delusione proporzionale alle attese delle opinioni pubbliche.

Una delle chiavi del successo risiede in un nuovo spirito di cooperazione interistituzionale. È vero che il nuovo dispositivo di Amsterdam è caratterizzato in particolare da un intervento sul piano delle responsabilità che si traduce in un rafforzamento del ruolo della Commissione. In realtà ciò che conta non è tanto il fatto di disporre di un diritto di iniziativa, concorrente o meno, quanto il modo in cui tale diritto viene esercitato. In ogni caso, il trattato prevede un diritto di iniziativa condiviso fra la Commissione e gli Stati membri, durante un periodo di cinque anni per le materie trasferite nell'ambito normativo comunitario. In questi settori ancor più che in altri, si impone quindi la necessità di continuare un dialogo costruttivo fra gli Stati membri e la Commissione.

La Commissione, dal suo canto, ritiene che la sua azione debba essere guidata dalle due direttive seguenti :

- essa si avvarrà, ben inteso, del suo diritto di iniziativa, ma individuando delle priorità che tengano conto in particolare del calendario stabilito dal trattato stesso per quanto riguarda il completamento della libera circolazione delle persone. Essa si baserà su una buona comprensione del principio di sussidiarietà, nonché su una analisi delle possibilità offerte dal nuovo trattato per consolidare l'azione della Comunità e dell'Unione nei settori nei quali essa era stata ostacolata dalle imperfezioni del quadro istituzionale attuale. Una prima indicazione di queste priorità è ripresa nel capitolo "priorità" che segue;
- essa vigilerà affinché l'opportunità offerta dal trattato di Amsterdam non vada persa. A questo titolo, la Commissione mette in guardia contro un atteggiamento che sia in contraddizione con lo spirito del nuovo trattato. Concretamente, essa vigilerà affinché questo spirito sia rispettato, anche per quanto riguarda l'equilibrio istituzionale, sia per il periodo di transizione per i lavori in corso che per l'integrazione dell'"acquis" di Schengen. È l'argomento trattato nel paragrafo che segue.

La transizione verso il nuovo trattato

Le questioni transitorie da trattare sono quattro :

L'acquis di Schengen, la cui ripartizione fra i futuri "primo" e "terzo" pilastro avrà delle conseguenze importanti sui lavori realizzati in questo settore. È possibile che, in mancanza di accordo su tale ripartizione, venga applicata la soluzione di ricambio prevista nel protocollo del trattato di Amsterdam che integra l'acquis di Schengen e considera la totalità dell'acquis di Schengen come degli atti basati sul futuro Titolo VI. Tale risultato non sarebbe accettabile per la Commissione e con il tempo dovrebbero essere prese delle misure di correzione adottando gli strumenti comunitari appropriati allo scopo di recuperare le parti dell'acquis di Schengen di pertinenza del futuro "primo" pilastro.

“Lavori in corso”. Il Consiglio sta attualmente esaminando un certo numero di progetti di strumenti che sono stati presentati prima della firma del trattato di Amsterdam e che potrebbero essere oggetto di un accordo all'interno del Consiglio prima dell'entrata in vigore del trattato. La Commissione continuerà a sostenere gli sforzi già messi in atto allo scopo di introdurre le formulazioni appropriate del trattato di Amsterdam. Tuttavia, se tali sforzi dovessero fallire, sarebbe evidentemente necessario procedere alla sostituzione di tali progetti e presentare dei testi basati sul trattato di Amsterdam immediatamente dopo l'entrata in vigore del trattato.

Iniziative della Commissione attualmente all'esame del Consiglio. Queste iniziative, fra le quali le più importanti sono la proposta di convenzione sull'ammissione e la proposta di azione comune concernente la protezione temporanea, sono basate sul trattato di Maastricht. È poco probabile che esse possano essere adottate prima dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam. Come ha già ricordato la Commissione, verranno preparati dei nuovi testi da proporre immediatamente dopo l'entrata in vigore del trattato. Le stesse osservazioni valgono per qualsiasi nuova iniziativa presa dalla Commissione da qui all'entrata in vigore del trattato.

L'acquis esistente del terzo pilastro nella forma trasmessa ai paesi candidati e di cui una parte è addirittura precedente il trattato di Maastricht, in particolare la convenzione di Dublino. Per quanto riguarda questi strumenti, sarà necessario esaminare se siano necessarie delle versioni conformi al trattato di Amsterdam e, in caso affermativo, secondo quale calendario. Oltre ai miglioramenti di fondo da apportare, questi strumenti dovranno almeno essere riformulati dal punto di vista del coinvolgimento delle istituzioni dell'Unione.

LE PRIORITÀ

La Commissione intende unire i suoi sforzi a quelli delle altre istituzioni dell'Unione e degli Stati membri per rendere più visibile nella vita di tutti i giorni dei cittadini europei questo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La sua azione sarà guidata dalle priorità indicate nei paragrafi seguenti.

È necessario tenere presente che una delle caratteristiche della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni è che essa si basa in egual misura tanto su accordi operativi che su strumenti legislativi. A questo riguardo, una importante responsabilità incombe sugli Stati membri e sulle loro autorità competenti. D'altronde, anche in questi settori, la Commissione si ispirerà alle linee direttrici generali di cui si è dotata per la propria politica legislativa, in particolare procedendo alle consultazioni che precedono le sue iniziative.

Bisogna inoltre non perdere di vista il fatto che esiste un nesso importante con il processo di ampliamento ed in particolare con la strategia di pre-adesione. I paesi candidati sanno bene che il settore della giustizia e degli affari interni rivestirà un'importanza particolare ai fini della loro adesione. Tuttavia, la natura dell'acquis GAI è diversa da quella del resto dell'acquis dell'Unione. Rimane ancora molto da fare e l'acquis si svilupperà d'altronde in modo costante durante il periodo di pre-adesione. L'Unione e i paesi candidati dovranno sviluppare tale acquis il più rapidamente e concretamente possibile allo scopo di realizzare un quadro normativo preciso e completo. La Commissione dovrà inoltre garantire un utilizzo ottimale dell'assistenza che l'Unione è in grado di mettere a disposizione dei paesi candidati.

UNO SPAZIO DI LIBERTÀ

Un ampio concetto di libertà

L'ampio concetto di libertà contenuto nel trattato di Amsterdam intende dare a tale termine un senso che va oltre la libera circolazione delle persone fra gli Stati membri. Libertà deve essere anche la libertà di vivere in un ambiente dove la legge è rispettata, con la certezza che le autorità pubbliche, separatamente o assieme (a livello nazionale, a quello dell'Unione e oltre), finalizzano le rispettive competenze al perseguimento e alla repressione di quanti cercano di negare tale libertà o di abusarne. Tale concetto di libertà si estende anche a tutto il ventaglio dei diritti fondamentali dell'uomo, fra i quali rientra la tutela contro tutte le forme di discriminazione.

Un'altra libertà fondamentale che merita una particolare attenzione nella nostra società moderna, caratterizzata in particolare dalla crescita degli scambi di informazioni, è il diritto al rispetto della vita privata e, in particolare, alla tutela dei dati a carattere personale. Questo vale soprattutto quando vengono create reti per lo scambio di dati a sostegno dello sviluppo della collaborazione in materia di polizia e di giustizia penale. In questo campo la Commissione prenderà le iniziative necessarie per garantire una tutela adeguata dei dati a carattere personale scambiati nel quadro dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia.

L'acquis di Schengen

Fino ad ora, l'obiettivo della cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni si è sempre limitato alla libera circolazione delle persone, con l'effetto di concentrare gli sforzi sulle misure destinate a compensare la scomparsa dei controlli alle frontiere interne con l'adozione di un certo numero di strumenti utili e importanti a questo scopo.

Grazie all'integrazione dell'*acquis* di Schengen, l'Unione disporrà di una base solida su cui sviluppare al suo interno uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, operando un vero salto qualitativo.

L'importante è ora assicurare in piena trasparenza sia la gestione che il controllo di questo spazio senza frontiere, nonché il suo sviluppo futuro, per garantirne il buon funzionamento. La Commissione vi contribuirà in particolare tenendo conto dell'esperienza tecnica già acquisita da essa stessa e dagli Stati membri interessati: per alcuni aspetti, come la politica dei visti, infatti, essa dispone già dell'esperienza tecnica necessaria, mentre in altri settori, come gli aspetti tecnici del SIS, essa conta di sviluppare le sue competenze sulla base di quelle già acquisite dagli Stati membri.

Politiche di immigrazione e di asilo

Per quanto riguarda le future priorità, considerazioni diverse vanno fatte per la politica dell'immigrazione, da un lato, e per la politica d'asilo, dall'altro. Le iniziative in questi settori saranno determinate essenzialmente dal fatto che, il nuovo trattato impone di intervenire nei cinque anni successivi alla sua entrata in vigore, in numerosi settori connessi all'immigrazione e al diritto di asilo, sia sul fondo che sulla procedura. È già stata realizzata un'enorme massa di lavoro, ma gli strumenti impiegati presentano due punti deboli: essi, infatti, si basano spesso su atti privi di effetti giuridicamente vincolanti, come le risoluzioni e le raccomandazioni, e non prevedono adeguati meccanismi di controllo. L'impegno contenuto nel trattato di Amsterdam di utilizzare in futuro strumenti comunitari, consente di correggere questi punti deboli.

Per quanto riguarda l'immigrazione, tutti gli Stati membri sono soggetti a pressioni migratorie da diverse provenienze - spesso nuove -, a cui devono reagire trovando un equilibrio fra considerazioni economiche e considerazioni umanitarie, e conformandosi, al tempo stesso, alla legislazione comunitaria e a importanti accordi internazionali. Questo problema si pone in particolare nel caso del ricongiungimento dei nuclei familiari, che costituisce la più importante forma di immigrazione sempre ammessa dall'Unione. La soppressione dei controlli alle frontiere interne e la nozione di frontiere esterne comuni rendono tanto più auspicabile per l'Unione lo sviluppo di impostazioni simili e di una cooperazione più stretta nel settore della politica dell'immigrazione. In questo contesto, una priorità importante sarà la lotta contro la tratta di esseri umani.

Nel caso del diritto di **asilo**, la base comune su cui poggia il regime europeo dei rifugiati è la convenzione di Ginevra del 1951. Il Consiglio ha già deciso orientamenti comuni in merito all'interpretazione della definizione di rifugiato contenuta in detta convenzione, ma sono ancora necessarie altre misure. È urgente, infatti, completare la convenzione di Ginevra con strumenti che consentano di far fronte alle attuali sfide in questo campo e, in particolare, a casi di afflusso in massa di persone che cercano protezione internazionale. Quando si acutizza un conflitto in una regione in crisi, il numero di coloro che fuggono da tale regione e giungono nell'Unione per cercarvi protezione può essere tale da rendere rapidamente impossibile l'applicazione delle normali procedure di asilo. Si deve inoltre tenere conto del caso di coloro che hanno bisogno di protezione internazionale senza poter tuttavia beneficiare della convenzione di Ginevra. Ecco perché la Commissione attribuisce grande importanza all'introduzione di un meccanismo di protezione temporanea, che consenta all'Unione di reagire in modo rapido e adeguato a situazioni di afflussi massicci. Tale meccanismo dovrebbe essere completato da un meccanismo di solidarietà a favore degli Stati membri maggiormente colpiti da situazioni particolari del tipo descritto. Oltre a far fronte a casi di afflussi massicci, l'Unione deve elaborare anche norme minime per le procedure di asilo, nonché forme sussidiarie di protezione per coloro la cui situazione individuale rende necessaria una protezione, anche se non si tratta di rifugiati nel senso inteso dalla convenzione di Ginevra.

Integrazione dei cittadini di paesi terzi

Un concetto ampio di libertà non può essere riservato esclusivamente ai cittadini dell'Unione europea; deve includere anche i cittadini di paesi terzi il cui numero supera i dieci milioni che vivono legalmente e stabilmente nei nostri Stati membri.

Fino ad oggi, le iniziative in questo settore non hanno avuto carattere generale e sistematico, limitandosi piuttosto a misure specifiche (per esempio il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale). L'Unione europea deve pertanto definire una posizione comune precisando in che misura i cittadini di paesi terzi e i cittadini dell'Unione europea hanno diritto allo stesso trattamento. Analogamente, si dovrà proseguire la riflessione per quanto concerne la distinzione fra i cittadini di paesi terzi giunti di recente e quelli che vivono da tempo negli Stati membri in modo stabile.

UNO SPAZIO DI SICUREZZA

I vantaggi offerti da uno spazio di libertà, tuttavia, sono nulli se coloro che ne beneficiano vivono in uno spazio in cui non si sentono sicuri.

Come emerge chiaramente, l'obiettivo del nuovo trattato non è creare uno spazio di sicurezza europea consistente in un territorio comune nel quale verrebbero applicate procedure uniformi di individuazioni e di indagine a tutti i servizi repressivi competenti in Europa per le questioni di sicurezza. Le nuove disposizioni non riguardano neppure la responsabilità degli Stati membri di far rispettare la legge e l'ordine e di garantire la sicurezza interna.

Il trattato di Amsterdam fornisce piuttosto un quadro istituzionale nel cui ambito sviluppare un'azione comune fra gli Stati membri in settori indissociabili dalla cooperazione in materia di polizia e di giustizia penale. L'obiettivo dichiarato è prevenire e combattere, al livello appropriato, la criminalità "organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani e i reati contro i minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode".

La Commissione, da parte sua, intende utilizzare in modo realista il nuovo diritto di co-iniziativa, previsto dal trattato di Amsterdam nel campo della repressione, riconoscendo il primato del ruolo degli Stati membri. Come prima misura, e basandosi sull'esperienza dell'impostazione trans-pilastro del Piano di azione contro la criminalità organizzata, essa esaminerà la possibilità di estendere eventualmente la portata di iniziative nel quadro comunitario per inglobare proposte connesse al settore repressivo. In questo modo si rafforzerà la tutela degli interessi dell'Unione, indipendentemente dal "pilastro" da cui essi dipendono (per esempio la protezione degli interessi finanziari della CE o la tutela dell'ambiente).

Europol

Il nuovo trattato riconosce il ruolo centrale ed essenziale che dovrà svolgere Europol, quando esige l'adozione di un certo numero di misure specifiche nei cinque anni successivi alla sua entrata in vigore. In particolare, esso prevede una cooperazione rafforzata e compiti di carattere maggiormente operativo per questo organismo. Ora che la convenzione Europol è stata finalmente ratificata da tutti gli Stati membri, è dunque importante avviare al più presto le azioni per l'attuazione di queste misure, al fine di mettere Europol in condizione di svolgere pienamente il suo nuovo ruolo di strumento indispensabile di cooperazione europea. Questi sviluppi dovrebbero basarsi sull'*acquis* dell'Unità droghe di Europol che, in quanto precursore di Europol stesso, ha acquisito una certa esperienza in settori quali lo scambio di informazioni, il sostegno tecnico operativo, le analisi dei rischi e le relazioni sulla situazione.

Criminalità organizzata

La criminalità organizzata rappresenta una minaccia grave e di proporzioni crescenti. Il fenomeno si sta sviluppando a livello internazionale ad una velocità allarmante sul piano sia della composizione che delle dimensioni. Da un lato, infatti, assistiamo alla creazione di strutture illegali nei paesi dell'Unione europea da parte di un certo numero di organizzazioni criminali straniere, dall'altro, vediamo aumentare anche la cooperazione transfrontaliera fra tali organizzazioni e gruppi criminali all'interno degli Stati membri.

La risposta dell'Unione a questa sfida è contenuta nel Piano d'azione destinato a combattere la criminalità organizzata, approvato dal Consiglio europeo di Amsterdam, che prevede un'impostazione integrata a tutti gli stadi, dalla prevenzione alla repressione fino a i procedimenti penali.

Importanti progressi sono già stati realizzati, come ha riconosciuto il Consiglio europeo di Cardiff. Parallelamente ai progressi registrati nel settore giudiziario, la cooperazione a livello dell'Unione europea ha consentito la creazione di reti europee fra le autorità operative incaricate dell'applicazione della legge negli Stati membri, consentendo loro di condurre operazioni comuni di vigilanza, nonché di consolidare l'esperienza e la formazione specializzata in un certo numero di settori quali la tossicodipendenza, il riciclaggio di denaro, il terrorismo, il furto di autovetture, la violenza negli stadi, la criminalità legata alle nuove tecnologie e la violenza urbana.

Droghe

Il problema delle droghe merita una menzione particolare. Esse costituiscono una minaccia per la sicurezza collettiva e individuale, sotto molteplici forme, spesso anche se non sempre connesse con la criminalità organizzata. In questo settore l'Europa ha svolto un ruolo caratteristico e influente, insistendo su una politica globale fondata sulla condivisione delle responsabilità fra paesi consumatori e paesi produttori. In questo quadro globale è tuttavia chiaro che uno dei fattori essenziali sarà la mobilitazione di tutte le forze che i vari servizi repressivi possono mettere in campo, operando la massima pressione sui trafficanti e le organizzazioni criminali che si celano dietro di essi. Il trattato di Amsterdam potenzia le capacità della Commissione di contribuire alla lotta dell'Unione contro le droghe, specie in quei settori in cui precedentemente non aveva un diritto formale di iniziativa. La priorità dell'anno prossimo sarà per l'appunto l'elaborazione di un piano d'azione dell'Unione contro le droghe per il periodo 2000-2005.

UNO SPAZIO DI GIUSTIZIA

Nell'Unione europea, i sistemi giudiziari si sono sviluppati gradualmente nel corso di un lungo periodo. Un sistema giudiziario indipendente ed efficace è un elemento essenziale dello Stato di diritto che è parte delle nostre tradizioni comuni.

Avendo seguito evoluzioni diverse nei vari Stati membri, i sistemi giuridici presentano notevoli differenze sia sul fondo che per quanto riguarda le procedure. È gioco forza constatare che gli ostacoli e le difficoltà che ne derivano sono difficilmente comprensibili per i cittadini dell'Unione, che dovrebbero poter circolare liberamente e condurre la loro vita privata in uno spazio senza frontiere interne, vuole essere uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Lo stesso dicasi per le imprese che operano nel mercato unico.

Il nuovo slancio impresso dal trattato di Amsterdam e gli strumenti che esso prevede offrono lo spunto per esaminare quelle che dovrebbero essere le finalità dello spazio di "giustizia". L'intento è di infondere nei cittadini un sentimento comune di giustizia in tutta l'Unione. Compito della giustizia è di facilitare la vita quotidiana dei cittadini ed esigere che quanti mettono a repentaglio la libertà e la sicurezza delle persone e della società rendano conto dei loro atti. Ciò implica la possibilità di accedere alla giustizia e che gli Stati membri instaurino una piena cooperazione giudiziaria. Amsterdam per l'appunto offre un quadro concettuale e istituzionale che garantisce la tutela di tali valori in tutta l'Unione, ovvero il contesto in cui possa svilupparsi una politica globale dell'Unione nell'amministrazione della giustizia.

Nel quadro del consolidamento di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la nozione di ordine pubblico è il comune denominatore di una società democratica e dello Stato di diritto. Con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, tale concetto, sino ad oggi definito a suo modo da ciascuno Stato membro, andrà valutato anche secondo il metro del nuovo spazio europeo. Indipendentemente dalle responsabilità degli Stati membri in materia di mantenimento dell'ordine pubblico, occorrerà disegnare progressivamente i contorni di un "ordine pubblico europeo" fondato su una valutazione degli interessi fondamentali comuni.

Cooperazione giudiziaria in materia civile

Intensificare la cooperazione giudiziaria in materia civile --di cui si è spesso lamentato il lentissimo sviluppo-- è fondamentale ai fini della creazione di uno spazio giudiziario europeo, concepito per il bene concreto del cittadino. I cittadini che osservano la legge hanno infatti il diritto di esigere che l'Unione semplifichi e faciliti il contesto giudiziario. Principi quali la certezza del diritto e la parità d'accesso alla giustizia dovrebbero costituire un obiettivo essenziale, inteso a consentire una facile individuazione della giurisdizione competente, una chiara indicazione del diritto applicabile, sentenze rapide ed eque nonché procedure di esecuzione efficaci.

Cooperazione giudiziaria in materia penale

È necessario portare la cooperazione giudiziaria in materia penale allo stesso livello raggiunto dalla cooperazione di polizia. Per quanto efficace, tale cooperazione incontra oggi dei limiti di fronte a fenomeni quali la criminalità organizzata, per mancanza di armonizzazione delle normative e di semplificazione delle procedure.

Concretamente, ciò significa anzitutto adottare la stessa impostazione di fronte ai comportamenti criminali in tutta l'Unione. Fenomeni come terrorismo, corruzione, tratta degli esseri umani e crimine organizzato devono costituire oggetto di misure che istituiscano regole minime per quanto riguarda gli elementi costitutivi delle violazioni penali e dovrebbero essere perseguiti ovunque con lo stesso vigore. Se un comportamento criminale grave viene punito in maniera equivalente e le garanzie procedurali sono comparabili, ciò pone il problema della possibilità di migliorare il coordinamento dei procedimenti penali laddove una maggiore efficienza può conciliarsi con il rispetto dei diritti individuali. Ciò vale in particolare per quei settori in cui l'Unione ha già messo a punto delle politiche comuni o che presentano aspetti transfrontalieri importanti come i reati contro l'ambiente, reati nel settore delle alte tecnologie, la corruzione e la frode, il riciclaggio del denaro sporco, ecc. In ogni caso, il rafforzamento delle competenze di Europol dovrebbe essere accompagnato dallo sviluppo di una funzione giudiziaria a livello dell'Unione.

Le procedure

Le procedure devono offrire ovunque le stesse garanzie, in modo da evitare disparità di trattamento da una giurisdizione all'altra. Le norme possono essere diverse purché siano equivalenti. Questo riguarda in particolare le questioni relative ai diritti della difesa, dove andrebbero sviluppati dei principi comuni e dei codici di buona pratica (interpretazione, acquisizione delle prove, ecc.), ma potrebbe valere anche per quanti partecipano alle procedure a titolo diverso (testimone, vittima, esperto, ecc.). In materia penale, inoltre, le norme di procedura non dovrebbero limitarsi ai processi suscettibili di concludersi con

una condanna, bensì anche all'esecuzione di una sentenza come, per esempio, la confisca di beni, la scarcerazione anticipata o condizionale e la reintegrazione.

Liti transfrontaliere

Urge eliminare, in tutta la misura del possibile, tutte le difficoltà contro le quali i cittadini si scontrano puntualmente nelle liti transfrontaliere, siano esse penali o civili. È pertanto necessario semplificare le procedure di comunicazione dei documenti e informazioni, introdurre formulari multilingui, organizzare meccanismi e reti di assistenza e consulenza nelle cause transnazionali nonché provvedere a una compensazione finanziaria per i costi supplementari sostenuti in tali circostanze.

CONCLUSIONI

Il Consiglio europeo di Cardiff, nel dare mandato al Consiglio e alla Commissione, ha dimostrato di attribuire grande importanza a che siano colte tutte le opportunità offerte dal trattato di Amsterdam in un settore cruciale per l'Unione, gli Stati membri e i cittadini. I capi di Stato e di governo hanno manifestato la volontà che venga affrontata, senza ulteriori indugi, una serie di questioni complesse e per taluni sensibili, ma ineluttabili per il futuro dell'Unione.

La Commissione ritiene che la concezione e l'attuazione di questo Programma d'azione debbano essere frutto di uno sforzo comune con il Consiglio. A suo avviso, dovrà esservi associato anche il Parlamento europeo, il cui ruolo registrerà un positivo rafforzamento con il nuovo dispositivo istituzionale. La Commissione reputa inoltre indispensabile un dialogo con la società civile interessata. La presente comunicazione, con cui la Commissione ha voluto precisare sin da subito la sua impostazione, rappresenta un contributo preliminare al dialogo che dovrebbe avviarsi nei prossimi mesi. Essa sarà ulteriormente ampliata, specie per quanto riguarda l'individuazione precisa delle azioni prioritarie da intraprendere, per dare concretezza a queste prime riflessioni.

Nell'esporre le sue idee, la Commissione è più che mai consapevole della necessità, fintanto che dovrà condividere il diritto d'iniziativa con gli Stati membri, di un coordinamento con il Consiglio sulla preparazione del Programma d'azione voluto a Cardiff. Quanto all'esercizio del suo diritto d'iniziativa, essa propone di applicare i seguenti criteri:

- 1° rendere compatibili con il nuovo trattato le proposte già presentate prima di Amsterdam, ma non adottate;
- 2° garantire la coerenza, con gli strumenti in vigore, proponendo iniziative dirette a sviluppare e completare l'acquis esistente (ad esempio nel settore dei visti);
- 3° utilizzare al meglio l'esperienza già accumulata dalla Commissione, nell'attesa di sviluppare conoscenze nei settori in cui essa non ha competenza formale;
- 4° verificare se sia opportuno, e in qual misura, mettere a punto un capitolo "law enforcement" per le politiche comunitarie esistenti;
- 5° garantire in tutti i settori d'azione l'equilibrio fra libertà, da un lato, sicurezza e giustizia, dall'altro.

ISSN 0254-1505

COM(98) 459 def.

DOCUMENTI

IT

01 06 16

N. di catalogo : CB-CO-98-476-IT-C

ISBN 92-78-38432-1

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo