

Parte V Azione esterna dell'Unione	Tit. I. Disposiz. gen. sull'azione esterna dell'Unione Tit. II. Politica commerciale comune Tit. III. Cooperazione con i paesi terzi e aiuto umanitario (con 3 Capi) Tit. IV. Misure restrittive Tit. V. Accordi internazionali Tit. VI. Relazioni dell'Unione con le organizzazioni internazionali e i paesi terzi e delegazioni dell'Unione Tit. VII. Clausola di solidarietà
Parte VI Disposizioni istituzionali e di bilancio	Tit. I. Disposizioni istituzionali (con 3 Capi e Sezioni) Tit. II. Disposizioni finanziarie (con 6 Capi) Tit. III. Cooperazioni rafforzate
Parte VII Disposizioni generali e finali	

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea riporta, oltre al preambolo, 358 articoli.

10. L'Europa a 28 e il referendum del Regno Unito

Fino al 1990 il continente europeo si presentava nettamente separato in due, da un lato gli Stati dell'Europa occidentale, alleati degli Stati Uniti e riuniti militarmente nella NATO, e dall'altro gli Stati dell'Europa orientale, alleati dell'Unione sovietica e militarmente riuniti nel Patto di Varsavia.

Gli *eventi politici* dell'ultimo decennio dello scorso secolo hanno completamente *spazzato via la divisione politico-militare europea* e negli anni successivi ben **10 Stati, appartenenti all'ex blocco comunista**, avevano presentato domanda di adesione all'Unione europea, cui si aggiungevano le richieste di **Malta** e di **Cipro**. Dopo circa mezzo secolo di separazione si presentava un'occasione storica per poter procedere ad una riunificazione sociale ed economica del continente europeo.

L'adesione dei nuovi Stati, tuttavia, è stata un'*operazione molto delicata*, sia sotto il profilo politico (nei primi anni molti Stati candidati non avevano ancora raggiunto uno stabile assetto democratico) sia dal punto di vista economico, dal momento che il livello di sviluppo delle economie dei paesi dell'Est era notevolmente inferiore rispetto alla media degli Stati membri dell'Unione europea. Inoltre il processo di allargamento suscitava le preoccupazioni di molti Stati, timorosi di dover rinunciare a parte dei finanziamenti europei che sarebbero stati stornati verso i nuovi paesi membri.

Pur tra numerose difficoltà, il processo di allargamento è proseguito fino al **16 aprile 2003** quando sono stati firmati ad **Atene** i *trattati di adesione con dieci nuovi Stati*, 8 appartenenti all'ex blocco comunista (*Repubblica ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Slovenia e Slovacchia*) e 2 dell'area del Mediterraneo (*Cipro e Malta*), che sono entrati a pieno titolo, tra gli Stati membri, dal 1° maggio 2004.

Successivamente è stato firmato il trattato di adesione con la **Romania** e la **Bulgaria** che, dal **1° gennaio 2007**, sono divenuti membri dell'Unione europea.

Il **9 dicembre 2011** anche la **Croazia** ha firmato il Trattato di adesione all'Unione europea (ratificato dall'Italia con L. 29 febbraio 2012, n. 17) e dopo l'esito positivo del referendum, svoltosi il 22 gennaio 2012, tale paese fa il suo ingresso nell'Unione il **1° luglio 2013**, portando il numero degli Stati membri a **28**.

Dopo solo due anni dall'ultima adesione, la posizione del **Regno Unito** si complica. In seguito alle **elezioni del 2015** e alla vittoria dei conservatori, la Regina Elisabetta II conferma Cameron alla carica di Primo Ministro. Suo obiettivo prioritario, a fronte della forte crisi economica e di quella connessa al problema degli immigrati, diventa la rinegoziazione dei rapporti con l'Unione europea e a seguire il **referendum consultivo sulla permanenza di questo Paese nella UE**.

Il risultato di questa consultazione referendaria, svoltasi poi il **23 giugno 2016**, ha mostrato il voto favorevole, con il 51,9%, all'**uscita del Regno Unito dall'Unione (Brexit)**. Questo Paese, dunque, sarà il primo in assoluto a lasciare il sistema europeo, dopo quarantatré anni di permanenza.

Tuttavia, la vittoria della *Brexit* non ha comportato un abbandono immediato, in quanto il Trattato prevede che il recesso abbia inizio *a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o due anni dopo la notifica del recesso (art. 50 TUE)*.

I simboli dell'Unione europea

I simboli dell'Unione sono:

- la **bandiera dell'Unione**, che è blu con 12 stelline d'oro disposte in cerchio, simboli di unità e perfezione;
- «l'**inno alla gioia**», che tratto dalla nona sinfonia di Ludwig van Beethoven esprime il legame di fratellanza fra i popoli, ed è la melodia che simboleggia l'Europa;
- il **motto dell'Unione europea** «unità nella diversità». Sta ad indicare come gli europei attraverso l'Unione abbiano lavorato insieme per la pace e la prosperità pur mantenendo e conservando distinte le diverse culture, tradizioni e costumi;
- la **fiesta dell'Europa** che viene celebrata il 9 maggio, perché in quel giorno del 1950 l'allora ministro degli esteri francese Robert Schuman con una dichiarazione espresse la sua idea d'Europa creando un'organizzazione sovranazionale.

11. La crisi dell'Unione europea e la Dichiarazione di Roma

Contemporaneamente all'iter delle ratifiche sul Trattato di Lisbona, l'Europa viene investita dalla grave **crisi finanziaria ed economica**, scoppiata negli Stati Uniti nel 2008. Crisi che poi ha raggiunto l'apice con l'esplosione del debito pubblico in alcuni Stati dell'eurozona, alcuni dei quali, come la Grecia, sono stati a un passo dall'uscita dall'euro. Da quel momento in poi sono state messe in atto politiche di solidarietà finanziaria nei confronti degli Stati più colpiti e sono stati attivati meccanismi di revisione profonda, concernenti il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati.

A tale crisi se ne aggiunge, a partire dal 2014, un'altra scaturita dal numero crescente di uomini, donne e bambini che, in fuga da guerre, oppressioni e persecuzioni in Siria, Irak, Afghanistan, Libia ed Eritrea, si sono spostati attraverso il Mediterraneo sulle coste dell'Italia e della Grecia e verso gli altri Stati membri per chiedere asilo. Il **problema dell'immigrazione**, dunque, si pone, nell'agenda politica dell'Unione, come un fenomeno allarmante per tutti i membri UE o percepito tale dall'opinione pubblica, e mette in discussione i principi cardine del processo d'integrazione europea.

Intanto, gli **atti di terrorismo fondamentalista jihadista** hanno coinvolto alcune capitali europee, che sono state e continuano ad esserlo, l'obiettivo di violenti attacchi terroristici a partire dal 2004.

Tali fenomeni hanno messo a dura prova l'Europa, le sue istituzioni e le significative conquiste da quest'ultima conseguite nel tempo, compromettendo sempre più il senso di fiducia dei cittadini europei nella loro leadership politica, rompendo la compattezza dell'Unione e mettendo in gioco la stabilità politica e sociale, nonché la sicurezza dei Paesi che ne fanno parte. Ciò ha fatto sorgere, nei singoli Stati membri dell'Unione, istanze nazionaliste che, proprio in ragione dei suddetti fenomeni, si sono andate via via intensificando e rappresentano sempre più un ostacolo alla possibilità di porre in essere, a livello europeo, azioni politiche unitarie e condivise. E a questo punto, dunque, non ha meravigliato la **decisione del popolo britannico**, accompagnata dall'ascesa costante di nazionalismi e euroscepticismi, di **uscire dall'Unione europea; decisione adottata a seguito dell'esito positivo della consultazione referendaria, il 23 giugno 2016, sulla Brexit (uscita del Regno Unito dalla UE)**.

È proprio in questo momento particolare, contrassegnato dai suddetti eventi, che il **25 marzo del 2017, ricorrendo i sessant'anni dei Trattati di Roma**, i leader degli Stati membri hanno voluto sottoscrivere una dichiarazione per rilanciare, per i prossimi 10 anni, l'integrazione europea, impegnandosi a difenderne l'idea e l'unità. Un'Unione sicura, prospera, competitiva, sostenibile e socialmente responsabile, che abbia la volontà e la capacità di svolgere un ruolo chiave nel mondo; un'Unione in cui i cittadini abbiano nuove opportunità di sviluppo culturale, sociale e di crescita economica, aperta a quei paesi europei che rispettano i valori e come tali si impegnano a promuoverli.

Il programma lanciato per la realizzazione di tali obiettivi prevede i seguenti punti:

- un'Europa sicura in cui tutti i cittadini dell'Unione si sentano sicuri e possano spostarsi liberamente; con una politica migratoria efficace, nel rispetto delle norme internazionali ma che nello stesso tempo sia determinata a combattere il terrorismo e la criminalità organizzata;
- un'Europa prospera e sostenibile e che generi crescita e occupazione con un mercato unico forte, e una moneta unica stabile che creino opportunità di crescita, coesione, competitività, innovazione e scambio, in particolare per le piccole e medie imprese; un'Unione che promuova gli investimenti e le riforme strutturali, in cui le economie convergano, l'energia sia sicura e l'ambiente pulito e protetto;
- un'Europa sociale, che tenga conto della diversità dei sistemi nazionali e del ruolo fondamentale delle parti sociali, che promuova la parità tra donne e uomini e diritti e pari opportunità per tutti; che lotti contro la disoccupazione, la discriminazione, l'esclusione sociale e la povertà, in cui i giovani ricevano l'istruzione e la formazione migliori, che preservi il patrimonio culturale e la diversità culturale;
- un'Europa più forte sulla scena mondiale che promuova la stabilità e la prosperità nel suo immediato vicinato a est e a sud, ma anche in Medio Oriente e in tutta l'Africa e nel mondo. Un'Unione impegnata a rafforzare la propria sicurezza e

difesa comuni, anche in cooperazione e con l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico e attiva in seno alle Nazioni Unite che difenda un sistema multilaterale disciplinato da regole.

Infine, i leader si impegnano a dare ascolto e risposte alle preoccupazioni espresse dai cittadini europei e a dialogare con i parlamenti nazionali.

Analisi e prospettive per l'Europa

Fermo restando il lungo e difficile negoziato sulla *Brexit*, da portare avanti nel corso di quest'anno, il 2018 è l'anno che vede l'Unione europea alle prese con le complesse trattative per il futuro quadro finanziario pluriennale, da sempre fonte di grandi tensioni fra i paesi UE, e reduce da un intenso susseguirsi di consultazioni elettorali che ne hanno profondamente segnato il clima politico. Prima in Olanda, le cui votazioni sono risultate a favore di un governo tutto sommato pronto ad allontanare forze xenofobe e antieuropeiste, poi in Francia, dove la vittoria di Macron (solo grazie al forte astensionismo) ha rappresentato per l'Europa un sollievo, dopo che al primo turno la metà degli elettori ha votato contro il progetto europeo. Poi, ancora è stata la volta dell'Austria, della Repubblica ceca, e dell'Ungheria, i cui risultati elettorali, per nulla rassicuranti per il futuro dell'Unione, hanno evidenziato chiaramente la sconfitta europeista e l'avanzamento dei partiti nazionalpopulisti e xenofobi. A completare il quadro, il voto italiano del 4 marzo a seguito del quale le estenuanti trattative per la formazione di un governo hanno comportato uno stallo istituzionale, che, allo stato, è in fase di superamento, con la possibilità di un contratto di governo tra Movimento 5 stelle e il partito della Lega. Entrambi, partiti populisti ed eurosceettici.

Intanto, è diventato sempre più preoccupante, il contenzioso tra l'Unione europea e la Polonia che, avendo adottato leggi che violino l'indipendenza della magistratura, è accusata di mettere a rischio i valori fondamentali europei, (come lo Stato di diritto). E tale situazione ha costretto la Commissione europea a fare ricorso, per la prima volta, alla procedura dell'articolo 7 del Trattato, che implica la possibilità di sospensione di alcuni dei diritti (compresi i diritti di voto) derivanti allo Stato membro dall'applicazione dei Trattati.

Dunque, segnali di malessere per la vita democratica dell'Europa sono avvertiti in pò ovunque.

In tale contesto, le sfide lanciate dall'Unione, (oltre a quelle enunciate, il 25 marzo 2017, durante la ricorrenza dei sessant'anni dei Trattati di Roma), riguardano la *sicurezza e la difesa, la dimensione sociale, educativa e culturale, i cambiamenti climatici e Gerusalemme*. In particolare, nelle conclusioni di dicembre 2017, il Consiglio europeo ha posto in essere alcune riflessioni in proposito.

Nel settore della sicurezza e della difesa invita gli Stati a proseguire i lavori sul Fondo europeo per la difesa, e soprattutto ad adottare, nel corso del 2018, il programma di sviluppo del settore industriale della difesa, in tempo utile per poter poi finanziare, nel 2019, i primi progetti europei in materia di capacità.

Per quanto concerne la dimensione sociale dell'Unione, si rileva che è necessario sviluppare maggiormente tale ambito, a partire da un impegno condiviso e da competenze ben definite, così come promuoverne la convergenza, attraverso la promozione di iniziative a tutti i livelli, anche per opera delle parti sociali. Tutto ciò portando avanti quei progetti relativi all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, all'agevolazione di un dialogo sociale ben funzionante e al piano d'azione dell'UE per contrastare il divario retributivo di genere.

Inoltre, i temi dell'istruzione e della cultura diventano fondamentali per la costruzione di società inclusive e coese e per sostenere la competitività. Pertanto, l'UE svolge un importante ruolo di integrazione e sostegno:

- per intensificare la mobilità e gli scambi;
- per rafforzare i partenariati strategici tra gli istituti di istruzione superiore di tutta l'UE e favorire l'emergere, entro il 2024, di "Università europee" composte da reti di università in tutta l'UE, che consentano agli studenti di ottenere un diploma, combinando gli studi in diversi paesi dell'Unione;

- per migliorare l'apprendimento delle lingue e promuovere la cooperazione degli Stati membri in materia di riconoscimento reciproco dei titoli di istruzione superiore;
- per svolgere un'opera di sensibilizzazione sull'importanza sociale ed economica della cultura e del patrimonio culturale.

Riguardo alla lotta ai cambiamenti climatici, l'impegno dell'Europa e dei suoi Stati membri, mantenendone la guida, è di attuare in modo rapido e integrale l'accordo di Parigi.

Infine, sulla questione di Gerusalemme l'Unione si ripropone a favore della soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati

Questionario

1. Quale collegamento c'è tra il **Libro bianco** sul completamento del mercato interno e l'**Atto unico europeo**? (**par. 2**)
2. Che cosa ha comportato la realizzazione del **mercato unico europeo**? (**par. 3**)
3. Che cosa s'intende con l'espressione «**struttura a pilastri dell'Unione europea**»? (**par. 4**)
4. Qual era la differenza tra **metodo comunitario** e **metodo intergovernativo**? (**par. 4**)
5. Quali **politiche erano perseguite al di fuori del quadro comunitario**? (**par. 4**)
6. Quali sono le più importanti novità introdotte dal **Trattato di Amsterdam**? (**par. 6**)
7. Qual era il principale obiettivo del **Trattato di Nizza**? (**par. 7**)
8. Quali sono le **fasi previste per l'introduzione dell'euro**? (**par. 8**)
9. Che cos'è la **Costituzione europea**? (**par. 9**)
10. Come si evolve il processo di **allargamento dell'Unione europea** a partire dal 1995? (**parr. 5 e 10**)
11. Quali sono le modifiche introdotte dal **Trattato di Lisbona**? (**par. 9**)
12. Qual è l'ultimo Stato che ha aderito all'Unione? (**par. 10**)
13. Quali sono i simboli dell'Unione europea? (**par. 10**)
14. Quali sono a **partire dal 2008 gli eventi importanti** che hanno segnato l'Unione europea? (**par. 11**)

Parte quinta | Le politiche interne ed esterne dell'Unione

Capitolo 2 | Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Sommario | 1. Considerazioni introduttive. - 2. Le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione. - 3. Cooperazione giudiziaria in materia civile. - 4. Cooperazione giudiziaria in materia penale. - 5. Cooperazione di polizia. - 6. Il ruolo della Corte di giustizia.

1. Considerazioni introduttive

La creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia rappresenta uno dei principali obiettivi dell'Unione europea. L'art. 3, par. 2, del TUE prevede, infatti che *«l'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima»*.

Tale settore, che rientra tra quelli in cui l'UE possiede una competenza concorrente con quella degli Stati membri, è stato profondamente riformato dal Trattato di Lisbona, stante **l'avvenuta abolizione del terzo pilastro e l'estensione del «metodo comunitario» anche alla cooperazione giudiziaria penale e alla cooperazione di polizia (l'ex III pilastro)**.

Cosa si intende con l'espressione «metodo comunitario»?

Tale espressione stava ad indicare che nessun atto poteva essere adottato nell'ambito del primo pilastro dal Consiglio dell'Unione (istituzione che più direttamente rappresenta gli interessi degli Stati membri) senza la preventiva iniziativa legislativa della Commissione europea; tale funzione è tutt'ora riservata alla Commissione che esercita in tal modo una sorta di controllo a priori sull'attività legislativa dell'Unione. Il metodo intergovernativo si traduceva invece in atti adottati dal Consiglio all'unanimità.

La riforma di Lisbona ha, infatti, ampliato le competenze dell'Unione in materia e ha previsto per le politiche di questo settore l'applicazione generalizzata della procedura legislativa ordinaria, salva diversa disposizione del TUE, come nel caso della cooperazione amministrativa (artt. 74 e 76 TFUE) e della votazione a maggioranza qualificata con un evidente rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo e della Corte di giustizia. Quest'ultima, dal 1° dicembre 2014, può essere adita in relazione alle materie dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i rinvii pregiudiziali e per le procedure di infrazione avviate dalla Commissione.

Tra le innovazioni del Trattato di Lisbona figura anche l'istituzione in seno al Consiglio di un **comitato permanente** al fine di assicurare all'interno dell'Unione la promozione e il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (art. 71 TFUE).

Nonostante le novità introdotte, persistono, tuttavia, nel quadro normativo attinente allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia alcune peculiarità, ad esempio, l'attribuzione al Consiglio europeo (che in tale caso si vota all'unanimità) del potere di definire gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa in materia (art. 68 TFUE) o il potere dei parlamenti nazionali di controllare il rispetto del principio di sussidiarietà per le proposte riguardanti la cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia (art. 69 TFUE).

Le politiche finalizzate all'attuazione dello «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» sono disciplinate nel TFUE e precisamente nel Titolo V che si articola nei seguenti capi:

- le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione (artt. 77 a 80 TFUE);
- la cooperazione giudiziaria in materia civile (art. 81 TFUE);
- la cooperazione giudiziaria in materia penale (artt. 82 a 86 TFUE);
- la cooperazione di polizia (artt. 87 a 89 TFUE).

Secondo l'articolo 67 TFUE, gli obiettivi cui sono tese le azioni dell'Unione in tale settore sono:

- garantire che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e a sviluppare una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne;
- garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia;
- facilitare l'accesso alla giustizia.

La realizzazione dello «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» resta esplicitamente subordinata al rispetto dei diritti fondamentali, nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri.

Alcuni Stati (Regno Unito, Irlanda e Danimarca) partecipano allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, secondo modalità determinate da protocolli e dichiarazioni allegate al Trattato (cd. integrazione differenziata, Prot. 19 a 22 e Dich, n. 56).

2. Le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione

Uno dei presupposti essenziali per il funzionamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia è che tutte le persone possono circolare liberamente ed esercitare liberamente le proprie attività nel rispetto dei diritti e libertà fondamentali. Pertanto il **quadro normativo** attinente allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia si è arricchito, a seguito della riforma di Lisbona, di alcune disposizioni specifiche tese a definire e sviluppare le politiche comuni in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne,

fondate sul principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri anche sul piano finanziario (**art. 80 TFUE**).

Il capo 2 del Titolo V del TFUE, in cui sono confluite tali politiche, definisce in modo approfondito gli obiettivi dell'Unione in ciascuno di tali ambiti.

A) La politica dei controlli alle frontiere

In materia di **controlli alle frontiere**, l'art. 77 TFUE prevede che la politica dell'Unione è volta a:

- garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla 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 integrato di gestione delle frontiere esterne.

A tali fini, il Trattato prevede l'emanazione di misure riguardanti:

- a) la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata;
- b) i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne;
- c) le condizioni alle quali i cittadini dei Paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo;
- d) qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne.

Si segnala a questo riguardo la creazione dell'*Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera (FRONITEX)* istituita con reg. (UE) 2016/1624 del 14 settembre 2016 che, abrogando la normativa precedentemente in vigore, ha sostituito nei compiti l'Agenzia del 2004;

- e) l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne.

B) La politica relativa all'asilo

In materia di diritto di **asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea**, l'art. 78 TFUE prevede che l'Unione sviluppa una politica comune volta a:

- offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale;
- a garantire il rispetto del principio di non respingimento.

Detta politica deve essere, comunque, conforme con la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti.

Per il raggiungimento di tali fini, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa:

- a) uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di Paesi terzi, valido in tutta l'Unione;

- b) uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di Paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale;
- c) un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio;
- d) procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria;
- e) criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria;
- f) norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria;
- g) il partenariato e la cooperazione con Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.

L'articolo 78, par. 3, TFUE prevede, inoltre, che, qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, possa adottare, previa consultazione del Parlamento europeo, misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati.

Il principale strumento giuridico in materia è il reg. (UE) n. 604/2013 del 26 giugno 2013, che contiene i criteri e i meccanismi per individuare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in un anno dagli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o apolide.

Sempre in virtù dell'art. 78, con dec. del Consiglio (UE) 2017/866 è stata autorizzata la firma della Convenzione d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica in quanto riguarda l'asilo e il non respingimento (par. 2 dell'art. 78 in combinato disposto con l'art. 218 TFUE).

C) La politica dell'immigrazione

La politica comune **in materia di immigrazione** è tesa ad assicurare, in ogni fase:

- la gestione efficace dei flussi migratori;
- l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri;
- la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani.

Il raggiungimento di tali obiettivi presuppone l'adozione di misure specifiche in settori quali:

- a) condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare.

Il Trattato prevede anche la possibilità per l'Unione di concludere appositi accordi con i Paesi terzi ai fini della riammissione, nei Paesi di origine o di provenienza, di cittadini di Paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri (art. 79, par. 3, TFUE);

- b) definizione dei diritti dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri;
- c) immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare;
- d) lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori.

È prevista, infine, la possibilità per il Parlamento europeo e il Consiglio di stabilire, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, fermo restando il diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di Paesi terzi, provenienti da Paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo (art. 79, par. 5, TFUE).

3. Cooperazione giudiziaria in materia civile

A) Obiettivi

In merito alla cooperazione giudiziaria in materia civile, **il Trattato sancisce il principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali quale fondamento di tale cooperazione**. In tale ambito, l'Unione può adottare misure intese a ravvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

A tali fini, l'Unione adotta, se necessario al buon funzionamento del mercato interno, misure volte a garantire:

- a) il riconoscimento reciproco tra gli Stati membri delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali e la loro esecuzione;
- b) la notificazione e la comunicazione transnazionali degli atti giudiziari ed extragiudiziali;
- c) la compatibilità delle regole applicabili negli Stati membri ai conflitti di leggi e di giurisdizione;
- d) la cooperazione nell'assunzione dei mezzi di prova;
- e) un accesso effettivo alla giustizia;
- f) l'eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili, se necessario promuovendo la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri;
- g) lo sviluppo di metodi alternativi per la risoluzione delle controversie;
- h) un sostegno alla formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari.

B) Procedure decisionali

Anche nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia civile, l'Unione prevede il ricorso alla procedura legislativa ordinaria con voto a maggioranza qualificata (art. 81, par. 2, TFUE).

La regola del voto a maggioranza qualificata presenta, tuttavia, un'eccezione per quanto riguarda la sfera del diritto di famiglia per il quale è previsto il voto all'unanimità per il Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo (art. 81, par. 3, TFUE).

Il Consiglio, inoltre, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che determina gli aspetti del diritto di famiglia, aventi implicazioni transnazionali e che potrebbero formare oggetto di atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria. In tal caso, è prevista la possibilità di veto da parte dei parlamenti nazionali. Secondo l'articolo 81 TFUE, infatti, ciascun parlamento nazionale può a manifestare la sua opposizione rispetto a tali proposte entro sei mesi dalla data di informazione, potendo in tal modo bloccarne l'adozione.

4. Cooperazione giudiziaria in materia penale

A) Generalità

La cooperazione di polizia e giudiziaria in ambito penale **rappresenta uno dei settori dove la riforma di Lisbona ha maggiormente inciso**, decretando **l'abolizione del terzo pilastro e l'abbandono delle procedure e degli strumenti intergovernativi** in favore della pressoché completa generalizzazione del metodo comunitario.

In realtà già in precedenza la Corte di Giustizia aveva aperto un varco verso la «comunitarizzazione» degli atti adottati nel contesto della cooperazione intergovernativa, riducendo in tal modo il divario tra i vari pilastri dell'Unione. In particolare, nella sentenza *Pupino* del 16 giugno 2005 la Corte, anticipando le novità introdotte prima nel fallito progetto costituzionale del 2004 e poi nel Trattato di Lisbona, sanciva l'obbligo, a carico dei giudici nazionali, di interpretazione conforme anche alle norme di terzo pilastro.

Nonostante le novità introdotte, le politiche appartenenti all'ex terzo pilastro conservano, tuttavia, ancora alcune peculiarità quali, ad esempio, il potere di iniziativa legislativa in materia a favore di un quarto degli Stati membri (oltre che della Commissione), il potere di controllo dei parlamenti nazionali sul rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte e negli atti adottati in tale ambito e ancora il controllo dell'attività di Eurojust e Europol.

B) Obiettivi (art. 82 TFUE)

Le **misure** adottate dall'UE in materia di cooperazione giudiziaria in materia penale **sono tese a:**

- definire norme e procedure per assicurare il riconoscimento in tutta l'Unione di qualsiasi tipo di sentenza e di decisione giudiziaria;
- prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione tra gli Stati membri;
- sostenere la formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari;
- facilitare la cooperazione tra le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione all'azione penale e all'esecuzione delle decisioni.

Il mandato d'arresto europeo

Con riferimento alla cooperazione tra le autorità giudiziarie, in relazione all'azione penale e alle esecuzioni delle decisioni, particolarmente importante è la decisione-quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002, relativa al **mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri**. L'obiettivo di tale provvedimento (recepito in Italia con L. 22 aprile 2005, n. 69) è stato quello di abolire la procedura formale di estradizione introducendo un sistema semplificato di consegna, tra le autorità giudiziarie, delle persone condannate o sospettate. Ciò al fine di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia che assicuri la libera circolazione delle decisioni giudiziarie in materia penale e nello stesso tempo consenta l'eliminazione dei ritardi e di meccanismi articolati in materia di estradizione. Il **mandato d'arresto europeo (MAE)**, operativo dal 2004, si attua con una decisione giudiziaria emessa da uno Stato membro che permette l'arresto e la consegna, da eseguirsi in un altro Stato membro, di una persona ricercata; di solito l'autorità emittente comunica il mandato d'arresto europeo direttamente all'autorità giudiziaria dell'esecuzione, per questo implicando un elevato livello di fiducia tra gli Stati membri e il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie.

La procedura prevede che la persona destinataria del MAE sia fermata dalle autorità del paese cui compete mettere in esecuzione il provvedimento, e consegnata al paese che lo ha emesso; ciò presuppone che la stessa persona sia stata sottoposta, in uno degli Stati membri, ad una condanna definitiva a pena detentiva di durata pari o superiore a quattro mesi o ad una decisione, precedente rispetto alla sentenza, che permetta di applicare la misura della custodia cautelare, quando il reato ascrittale sia punibile con una pena detentiva di durata uguale o superiore a dodici mesi.

Rispetto all'istituto dell'extradizione vi è l'assenza del tradizionale vaglio di opportunità che nell'extradizione è affidato all'autorità politico-amministrativa.

Il MAE può essere sospeso solo in caso di violazione grave e persistente, da parte di uno Stato membro, dei principi sanciti all'art. 6, par. 1 TUE, violazione constatata dal Consiglio in applicazione del successivo art. 7, par. 1 e con le conseguenze previste al par. 2 di quest'ultimo articolo.

Inoltre nulla vieta agli Stati che eseguono il mandato di applicare le loro norme costituzionali riguardanti il giusto processo, il rispetto del diritto alla libertà di associazione, di stampa e di espressione negli altri mezzi di comunicazione. La procedura si applica solo ai reati specificamente indicati nell'art. 2 della decisione-quadro.

Un **rafforzamento** degli effetti del MAE proviene da una **sentenza** della Corte di giustizia (**causa C 388/08 del 1° dicembre 2008**) che ha reso l'**arresto europeo comunque applicabile** nel caso in cui cambi il reato per cui è stata richiesta la consegna. In base all'interpretazione della Corte il cambiamento del reato non può essere indiscriminato, ma deve comunque esistere una «corrispondenza sufficiente» fra gli illeciti. La ragione alla base di tale interpretazione è quella di privilegiare la cooperazione giudiziaria tra i paesi.

La decisione-quadro 2009/299/GAI del 26 febbraio 2009, entrata in vigore il 28 marzo 2009, ha parzialmente modificato e integrato la decisione-quadro istitutiva del MAE: è stato previsto un rafforzamento dei diritti processuali delle persone destinatarie del MAE ed è stata promossa l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni pronunciate *in assenza* dell'interessato al processo. Va notato, infine, che, a parte quanto previsto dalla disciplina sul MAE, gli Stati membri restano in ogni caso liberi di applicare e concludere accordi bilaterali o multilaterali nella misura in cui questi ultimi facilitano o semplificano maggiormente le procedure di consegna.

Nel 2009 la decisione quadro modificata è stata integrata con l'inserimento del rafforzamento dei diritti processuali e del riconoscimento delle decisioni pronunciate in assenza dell'interessato.

C) Il ravvicinamento delle legislazioni

Sul fronte del ravvicinamento delle legislazioni nazionali in materia penale il TFUE opera una distinzione secondo l'oggetto di ravvicinamento, che siano **norme di natura sostanziale o processuale**. Nel primo caso si applica l'art. 83, nel secondo l'art. 82.

Quest'ultimo dispone che, mediante direttive adottate secondo la procedura legislativa ordinaria, dunque con il significativo ingresso del Parlamento europeo, si possono stabilire norme minime in materia di: ammissibilità reciproca delle prove tra gli Stati membri; diritti della persona nella procedura penale; diritti delle vittime della criminalità. L'adozione delle norme minime di cui al presente paragrafo non impedisce agli Stati membri di mantenere o introdurre un livello più elevato di tutela delle persone.

Sul piano delle norme sostanziali, l'art. 83 dispone invece che, sempre mediante direttive adottate secondo la procedura legislativa ordinaria, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente gravi che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. Il par. 1, co. 2 di detto articolo, elenca tassativamente le sfere di criminalità in cui è possibile agire: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata.

Tanto l'art. 82, quanto l'art. 83 TFUE, entrambi al par. 3, prevedono tuttavia un cd. «**freno di emergenza**» che mette a disposizione di uno Stato membro, qualora ritenga che un progetto di direttiva incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale, la possibilità di sospendere la procedura legislativa ordinaria e di rinviare la proposta all'attenzione del Consiglio europeo. La procedura legislativa ordinaria è quindi sospesa fino a che il Consiglio europeo, entro un termine di quattro mesi da tale sospensione, non trovi un accordo e rinvi il progetto al Consiglio.

D) L'Eurojust

Proposta nel corso del Consiglio europeo di Tampere (15-16 ottobre 1999), l'istituzione dell'unità Eurojust si è realizzata con la decisione del Consiglio n. 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002 (modificata dalla dec. 2009/426/GAI).

Le **competenze operative** di tale organo sono state **ampliate** a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. La **nuova normativa** prevede, infatti, che Eurojust, oltre a poter richiedere l'avvio di azioni penali alle autorità nazionali competenti, possa anche avviare personalmente tali indagini.

In particolare, ai sensi dell'art. 85 TFUE i **compiti** affidati ad Eurojust possono comprendere:

- a) l'avvio di indagini penali, nonché la proposta di avvio di azioni penali esercitate dalle autorità nazionali competenti, in particolare quelle relative a reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- b) il coordinamento di indagini e azioni penali di cui alla lettera a);
- c) il potenziamento della cooperazione giudiziaria, anche attraverso la composizione dei conflitti di competenza e tramite una stretta cooperazione con la Rete giudiziaria europea.

Eurojust è un organo dell'Unione dotato di personalità giuridica volto a sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle

indagini e dell'azione penale contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri o che richiede un'azione penale su basi comuni, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri e da Europol. Si compone di un membro nazionale (magistrato del pubblico ministero, giudice o funzionario di polizia con pari prerogative) distaccato di ciascuno Stato membro.

E) La Procura europea

L'art. 86 TFUE introduce la possibilità di istituire una Procura europea dotata di competenza limitata a combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea (ossia reati di frode al bilancio dell'Unione). Il Consiglio ha la facoltà di deliberarne la costituzione all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo.

Tuttavia, in **mancanza di unanimità**, in conformità dell'articolo 86, paragrafo 1, secondo comma TFUE, un **gruppo di Stati membri** (Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna, Lettonia, Estonia, Austria), tra cui l'Italia **ha notificato al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione** il desiderio di **instaurare una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea** (EPPO, *European Public Prosecutor's Office*). Pertanto, il 12 ottobre 2017 è stato approvato il **regolamento (UE) 2017/1939 che istituisce l'EPPO** e che stabilisce relazioni strette, fondate su una cooperazione reciproca, tra questo organismo e Eurojust. La struttura organizzativa di quest'organo consente un processo decisionale rapido ed efficiente nello svolgimento delle indagini e dell'azione penale, che coinvolgono solo, almeno inizialmente, quegli Stati membri che hanno partecipato all'iniziativa.

La struttura deve garantire che tutti gli ordinamenti giuridici e tutte le tradizioni giuridiche nazionali degli Stati membri siano rappresentati all'interno dell'EPPO e che siano i procuratori, aventi conoscenze dei singoli ordinamenti giuridici, ad occuparsi, in linea di principio, delle indagini e dell'azione penale nei loro rispettivi Stati membri.

La Procura europea, che sarà pienamente in funzione a partire dal 2021, ha sede a Lussemburgo e opera come un unico ufficio; il **livello centrale** è costituito da un procuratore capo europeo, che è a capo della struttura nel suo complesso e del collegio dei procuratori europei, dalle camere permanenti e dai procuratori europei. Il **livello decentrato** è costituito dai procuratori europei delegati aventi sede negli Stati membri.

È previsto che il Consiglio europeo possa adottare all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione, una decisione che estende la sfera delle competenze della Procura alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale (art. 86, par. 4). La Procura europea esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri (art. 86, par. 2).

F) La Rete giudiziaria europea

Nel settore della cooperazione tra le autorità giudiziarie è da ricordare l'istituzione della Rete giudiziaria europea avvenuta con l'azione comune 98/428/GAI del 29 giugno 1998, abrogata e sostituita dalla decisione 2008/976/GAI del 16 dicembre 2008. Tale Rete ha lo scopo di **migliorare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione europea nel campo della lotta alla criminalità organizzata, della lotta contro la droga, la corruzione e il terrorismo.**

Inaugurata ufficialmente il 25 settembre 1998, la Rete è costituita dalle autorità centrali responsabili della cooperazione giudiziaria internazionale e dalle autorità giudiziarie competenti nei settori specifici della cooperazione, e si avvale dell'istituzione di uno o più punti di contatto per ciascuno Stato membro.

5. Cooperazione di polizia

A) Introduzione

La cooperazione di polizia è disciplinata agli artt. 87-89 TFUE. Essa consiste nella cooperazione tra tutte le autorità competenti degli Stati membri, compresi i servizi di polizia, i servizi delle dogane e altri servizi incaricati dell'applicazione della legge, specializzati nel settore della prevenzione o dell'individuazione dei reati e delle relative indagini.

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure riguardanti:

- la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle pertinenti informazioni;
- un sostegno alla formazione del personale e la cooperazione relativa allo scambio di personale, alle attrezzature e alla ricerca in campo criminologico;
- le tecniche investigative comuni ai fini dell'individuazione di forme gravi di criminalità organizzata.

B) Il ruolo dell'EUROPOL

Con riferimento a Europol, l'**ufficio europeo di polizia istituito nel 1992**, l'art. 88 TFUE dispone che esso deve sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri, oltre che la reciproca collaborazione nella prevenzione e nella lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i **compiti di Europol**, che possono comprendere:

- la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle informazioni trasmesse, in particolare 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 le autorità competenti degli Stati membri o nel quadro di squadre investigative comuni, eventualmente in collegamento con Eurojust.

Tali regolamenti fissano, inoltre, le modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo, controllo cui sono associati i parlamenti nazionali.

L'**azione operativa** di Europol, ai sensi dell'art. 88, par. 3, deve essere condotta in collegamento e d'intesa con le autorità dello Stato membro o degli Stati membri di cui interessa il territorio, mentre l'**applicazione di misure coercitive** rimane di **competenza esclusiva delle pertinenti autorità nazionali**.

Il Consiglio, infine, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, stabilisce le condizioni e i limiti entro i quali le autorità competenti degli Stati membri di cui agli artt. 82 e 87 TFUE possono operare nel territorio di un altro Stato membro in collegamento e d'intesa con le autorità di quest'ultimo (art. 89 TFUE).

6. Il ruolo della Corte di giustizia

Il riordino dell'architettura istituzionale dell'UE, operato a Lisbona, ha comportato l'estensione del **potere di esame della Corte di giustizia** al settore della cooperazione giudiziaria in materia penale e alla cooperazione di polizia, a partire dal 1° dicembre 2014 e cioè alla fine del periodo transitorio di cinque anni dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Ciò significa che gli atti adottati in tali settori potranno essere legittimamente oggetto di un ricorso giurisdizionale, sebbene con alcune limitazioni: la competenza della Corte resta esclusa per quanto riguarda, da un lato, il controllo della validità o della proporzionalità di operazioni condotte dalla polizia o da altri servizi incaricati dell'applicazione della legge di uno Stato membro, dall'altro l'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna (art. 276 TFUE);

Questionario

1. Quali sono le **peculiarità delle politiche** attinenti **allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia** rispetto alle altre politiche interne dell'Unione? (**par. 1**)
2. Quali sono gli **obiettivi** delle politiche relative al **controllo alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione**? (**par. 2**)
3. Che cos'è la **cooperazione giudiziaria in materia civile**? (**par. 3**)
4. Quali sono gli **obiettivi della cooperazione giudiziaria in materia penale**? (**par. 4**)
5. Quali sono le **principali istituzioni** e gli **organismi coinvolti** nella cooperazione giudiziaria in materia penale? (**par. 4**)

6. Che cosa implica il **mandato d'arresto europeo**? (par. 4)
7. Quali sono i **compiti di Eurojust**? (par. 4)
8. Per quali reati è competente la **Procura europea**? (par. 4)
9. Quali sono i **compiti di Europol**? (par. 5)
10. Quali sono i **poteri attribuiti alla Corte di giustizia nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale**? (par. 6)