

**IL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

Signor Presidente,

desidero informarla che in data 1° dicembre 2009 le Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e II (Giustizia) della Camera dei deputati hanno approvato un documento - che Le trasmetto in allegato, unitamente al parere della XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) - sulla comunicazione della Commissione europea in relazione ad «Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini» (COM(2009) 262 definitivo).

Con i migliori saluti



José Manuel BARROSO  
Presidente della Commissione europea  
Rue de la loi 200 B  
1049 - BRUXELLES

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. XVIII  
N. 16

## COMMISSIONI RIUNITE I (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI) E II (GIUSTIZIA)

---

### **DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SU:**

Comunicazione della Commissione europea in relazione ad « Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini »  
(COM(2009)262 def.)

---

*Approvato il 1° dicembre 2009*

---

Le Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e II (Giustizia);

esaminata la comunicazione della Commissione europea in relazione ad « Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini » COM(2009)262.

tenuto conto della risoluzione approvata dal Parlamento europeo il 25 novembre 2009;

preso atto del parere espresso dalla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) che si condivide;

rilevato che:

*a)* le tematiche relative alla libertà, alla sicurezza e alla giustizia costituiscono la frontiera più avanzata degli sviluppi del processo di integrazione europea. I risultati già raggiunti in attuazione del programma dell'Aja, nonostante alcune difficoltà emerse, e gli ulteriori progressi prospettati nel Programma di Stoccolma offrono la più evidente dimostrazione del valore altissimo, a livello internazionale, degli standard conseguiti dalla cultura giuridica europea, in particolare per quanto riguarda l'effettività della garanzia dei diritti fondamentali degli individui che deve costituire l'asse imprescindibile intorno al quale consolidare e innovare la disciplina europea;

*b)* allo stesso tempo, l'Europa si trova esposta a fenomeni (crescita continua dei flussi migratori) e pericoli (costituzione di reti e alleanze internazionali tra

organizzazioni criminali, tratta di esseri umani; sfruttamento sessuale di minori; aumento dei volumi dell'attività di riciclaggio e intensificazione delle minacce terroristiche), che superano ampiamente le capacità di intervento dei singoli Stati membri e che impongono uno sforzo aggiuntivo per definire un quadro normativo tendenzialmente uniforme all'interno dell'Unione europea e per coordinare l'attività delle strutture amministrative competenti. L'adozione di interventi normativi puntuali da parte delle istituzioni europee in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia, oltre che per il contrasto alla criminalità e al terrorismo appare quindi pienamente giustificata anche sotto il profilo del principio di sussidiarietà;

*c)* l'esigenza di un più stretto coordinamento e di un progressivo avvicinamento della legislazione sostanziale si pone anche con riferimento alle materie civili e commerciali in considerazione della crescente intensificazione degli scambi e dei rapporti contrattuali che comporta la moltiplicazione di operazioni a carattere transfrontaliero, cui consegue la necessità di evitare incertezze sul regime giuridico da applicare;

*d)* l'obiettivo che ispira il Programma di Stoccolma è di individuare le politiche più adeguate per facilitare l'intensificazione degli scambi internazionali, allo stesso tempo evitando di creare situazioni suscettibili di incentivare iniziative o comportamenti che possano mettere a re-

pentaglio la sicurezza dei cittadini dell'Unione europea. Per questo motivo, nel Programma di Stoccolma, alla finalità della compiuta realizzazione di uno spazio di libertà, in modo da consentire la libertà di movimento dei cittadini dell'Unione europea, si accompagna la previsione del potenziamento delle misure e degli strumenti operativi a disposizione per il contrasto alla criminalità e al terrorismo;

considerata la necessità di stabilire le procedure idonee a consentire un costante controllo parlamentare sulle politiche relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, dando tempestiva attuazione alle apposite previsioni del Trattato di Lisbona, stante il rilievo che tali materie rivestono per i diritti fondamentali e la sicurezza della generalità dei cittadini;

esprimono una valutazione positiva con le seguenti osservazioni:

1) in materia di diritti fondamentali e di cittadinanza, appare pienamente condivisibile l'obiettivo di monitorare lo stato di applicazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini, allo scopo di promuoverne l'integrale attuazione;

2) si valuti l'opportunità di potenziare il ruolo dell'Agenzia per i diritti fondamentali al fine di rendere possibile un raccordo tra la sua attività e quella di altre agenzie che operano nell'ambito dell'Unione europea per la tutela dei diritti;

3) per quanto attiene alla cooperazione giudiziaria, merita apprezzamento il proposito di favorire un più intenso ricorso ai modi alternativi di risoluzione delle controversie, in modo da ridurre il contenzioso pendente e da accelerare i tempi del servizio giustizia, così come l'obiettivo di generalizzare l'abolizione dell'*exequatur* a tutte le materie civili e commerciali, ferma restando la necessità di assicurare il rispetto del principio del contraddittorio, per cui i provvedimenti cautelari potranno circolare liberamente nell'ambito dello spazio giudiziario euro-

peo a condizione che non siano stati adottati *inaudita altera parte*;

4) si promuova la creazione di una cultura giudiziaria europea mediante il rafforzamento della conoscenza dell'ordinamento europeo e lo scambio di esperienze tra gli operatori della giustizia e la magistratura ordinaria e amministrativa attraverso Eurojust;

5) in materia penale, si condivide l'obiettivo dell'estensione del riconoscimento reciproco delle decisioni con riferimento ai casi specifici che nel programma vengono individuati, assicurando la necessaria protezione delle vittime dei reati, dei testimoni oltre che standard adeguati e inderogabili di garanzia agli indagati/imputati, in termini coerenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di giusto processo;

6) per quanto concerne il riavvicinamento delle norme penali di diritto sostanziale, si segnala l'esigenza di procedere con la necessaria cautela facendo in modo che, in una prima fase, l'armonizzazione riguardi esclusivamente reati particolarmente gravi;

7) in ogni caso, la progressiva armonizzazione, nell'ambito dell'Unione europea, della normativa applicabile non può comportare alcun arretramento rispetto al livello di protezione dei diritti inviolabili dell'individuo e della persona, siano essi di diritto sostanziale o processuale, ivi compreso il riconoscimento a condizioni minime di un processo giusto, previsto dalla nostra Costituzione;

8) si condivide l'obiettivo di concentrare l'attenzione in particolare sulle fonti di finanziamento delle organizzazioni terroristiche, anche attraverso l'uso della rete internet nonché sul rafforzamento della prevenzione a fronte di minacce di attentati chimici, biologici, radiologici e nucleari;

9) in materia di immigrazione, si rafforzino le strutture, a partire da Frontex, chiamate a prevenire e contrastare l'attività delle organizzazioni criminali che

traggono profitti dal trasferimento nel territorio dell'UE di immigrati clandestini ovvero dal loro sfruttamento lavorativo. Allo stesso tempo, occorre assicurare un adeguato sostegno ai paesi terzi che non dispongano di mezzi e risorse adeguati, in modo da evitare l'utilizzo dei rispettivi territori, e soprattutto delle loro coste, per il trasferimento di immigrati illegali;

10) si rafforzi, rendendola obbligatoria ed irrevocabile, ai sensi dell'articolo 80 del Trattato sul funzionamento dell'UE, la solidarietà tra i diversi Stati membri in modo da non esporre quelli più soggetti alle pressioni migratorie per ragioni geografiche, quali l'Italia e altri paesi del

Mediterraneo, a condizioni di oggettiva difficoltà, allo stesso tempo garantendo una più equa ripartizione degli oneri, anche sul piano finanziario, tra tutti i Paesi dell'Unione;

11) si provveda alla creazione di un Ufficio europeo dell'asilo entro la fine del 2009, allo stesso tempo definendo una politica comune in materia di asilo;

12) si assicuri un volume di risorse adeguate, nell'ambito del quadro finanziario dell'Unione europea per il periodo successivo al 2013, per far fronte agli oneri connessi all'attuazione del Programma di Stoccolma.

## ALLEGATO 6

**Comunicazione della Commissione europea « Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini ». COM (2009) 262 def.****PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La XIV Commissione,

esaminata la Comunicazione della Commissione europea: « Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini » COM(2009)262 def.;

rilevato che:

le problematiche relative alla libertà, alla sicurezza e alla giustizia stanno assumendo una crescente importanza a livello internazionale e richiedono, per le dimensioni dei fenomeni sottostanti, che superano ampiamente le capacità di intervento dei singoli Stati membri, la realizzazione di un quadro normativo tendenzialmente uniforme all'interno dell'Unione europea tale da giustificare pienamente, sotto il profilo della sussidiarietà, l'adeguamento della normativa vigente attraverso specifiche iniziative legislative dell'Unione europea;

per un verso, infatti, l'intensificazione degli scambi e dei rapporti contrattuali comporta la moltiplicazione di operazioni a carattere transfrontaliero, cui consegue la necessità di evitare incertezze quanto al regime giuridico da applicare;

per altro verso, la globalizzazione può favorire le attività di organizzazioni criminali a carattere internazionale e di gruppi terroristici che operano su larga scala;

l'obiettivo che le istituzioni europee si sono date è di individuare le politiche più adeguate per facilitare gli scambi internazionali, allo stesso tempo evitando di

creare situazioni suscettibili di mettere a repentaglio la sicurezza dei cittadini dell'Unione europea;

per questo motivo, nel Programma di Stoccolma, che fa riferimento al periodo 2010-2014, alla finalità della compiuta realizzazione di uno spazio di libertà, in modo da favorire la libertà di movimento dei cittadini dell'Unione europea, si accompagna la previsione di interventi mirati a rafforzare gli strumenti operativi e il coordinamento per il contrasto alla criminalità e al terrorismo;

più in generale, il Programma di Stoccolma non si limita ad un mero aggiornamento dei contenuti del Programma dell'Aja ma prefigura significative integrazioni e modifiche ispirate dall'evoluzione degli scenari e dalla emersione di nuovi problemi che l'Unione europea è chiamata ad affrontare;

il Programma attribuisce altresì uno specifico rilievo alla promozione e tutela dei diritti fondamentali, anche con riferimento alla protezione delle donne e dei minori;

sottolineata l'importanza di rafforzare il controllo parlamentare sulle politiche relative allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, dando tempestiva attuazione alle apposite previsioni del Trattato di Lisbona;

sottolineata l'esigenza che il presente parere, unitamente al documento finale che sarà approvato dalle commissioni di merito, sia trasmesso alla Commissione europea, nell'ambito del dialogo politico, nonché al Parlamento europeo,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

1) si persegua con coerenza l'obiettivo prioritario di un rafforzamento degli strumenti, a partire da Frontex, e delle politiche idonei a garantire una risposta efficace e coerente da parte degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione europea per quanto concerne la gestione e il contrasto del fenomeno dell'immigrazione clandestina allo scopo di:

1. contrastare con maggiore efficacia l'attività delle organizzazioni criminali che traggono profitti dal trasferimento nel territorio dell'UE di immigrati ovvero dal loro sfruttamento lavorativo;

2. assicurare un adeguato sostegno ai paesi terzi che non dispongano di mezzi e risorse adeguati, in particolare rafforzando la collaborazione con i Paesi di origine e di transito in modo da evitare l'utilizzo dei rispettivi territori, e soprattutto delle loro coste, per il trasferimento di immigrati illegali;

3. parametrare le dimensioni dei flussi migratori regolari alle effettive opportunità di impiego legale nel territorio dell'UE;

4. rendere obbligatoria ed irrevocabile, ai sensi dell'articolo 80 del Trattato sul funzionamento dell'UE, la solidarietà tra i diversi Stati membri in modo da non

costringere quelli più esposti per ragioni geografiche, quali l'Italia e altri paesi del Mediterraneo, alle pressioni migratorie, a farvi fronte da soli, in particolare garantendo una più equa ripartizione degli oneri, anche sul piano finanziario, tra tutti i Paesi dell'Unione;

5. provvedere affinché si possa procedere alla creazione di un Ufficio europeo dell'asilo entro la fine del 2009, allo stesso tempo definendo una politica comune in materia di asilo;

e con le seguenti osservazioni:

a) si proceda alle iniziative che possono utilmente contribuire all'intensificazione degli scambi a livello europeo, a partire dalla abolizione dell'*exequatur* in materia civile e commerciale per proseguire con il riconoscimento reciproco delle decisioni delle autorità giudiziarie e il riavvicinamento delle norme di diritto sostanziale, con particolare riferimento ad alcune fattispecie criminali particolarmente gravi;

b) si rafforzino le strutture come Europol essenziali per una efficace lotta al terrorismo, concentrando l'attenzione sull'utilizzo di internet per finalità terroristiche nonché sul rafforzamento della prevenzione e della sicurezza chimica, biologica, radiologica e nucleare;

c) si promuovano, nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale, ulteriori iniziative volte a rafforzare la protezione delle vittime dei reati e dei testimoni nonché la lotta alla corruzione.