

FRANCO FRATTINI

IL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA DOPO IL TRATTATO DI LISBONA

1. *La dimensione europea ha un valore aggiunto*

Negli ultimi 50 anni abbiamo lavorato insieme per realizzare l'ideale dei padri fondatori dell'Unione europea. La pace e la prosperità sono i maggiori successi conseguiti dall'Unione. Allo stesso tempo, abbiamo garantito la coesione sociale e la solidarietà tra gli Stati membri.

Questo spazio di pace e prosperità si è esteso nel corso dei progressivi allargamenti dell'Unione, che oggi conta almeno 500 milioni di cittadini. Il mio settore quale Commissario europeo, «Giustizia, libertà e sicurezza», è al centro dell'interesse dei cittadini. Il Trattato aiuterà l'Unione europea ad affrontare problemi come la lotta contro le organizzazioni criminali responsabili del traffico di persone attraverso le frontiere; il cosiddetto «asylum shopping», ovvero gli spostamenti dei richiedenti asilo da uno Stato membro all'altro alla ricerca delle condizioni migliori; la prevenzione della criminalità e la lotta al terrorismo con il ricorso al congelamento dei beni.

Sfide all'ordine del giorno quali la migrazione, il terrorismo, la criminalità organizzata e il rispetto dei diritti fondamentali richiedono cooperazione. E lavorare su scala europea permette di conseguire un valore aggiunto.

Vorrei anzitutto ricordare brevemente alcune recenti proposte a vantaggio dei cittadini:

a) *Il pacchetto antiterrorismo.* Ho recentemente presentato un insieme di proposte antiterrorismo, che comprende misure volte ad impedire l'uso di Internet a fini di terrorismo, lo sviluppo di un sistema europeo di raccolta dei dati relativi ai passeggeri e un piano d'azione in materia di esplosivi.

La direttiva «Protezione dei dati nell'ambito del terzo

pilastro». Purtroppo il terrorismo è una minaccia costante. Per questo dobbiamo essere sicuri di non abbassare mai la guardia, ma al tempo stesso di rispettare pienamente i diritti fondamentali. Mi rallegro quindi che il Consiglio Giustizia e affari interni abbia finalmente raggiunto un accordo su alcune misure indirizzate a proteggere i dati utilizzati nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria.

b) *Europol ed Eurojust*. Con Europol ed Eurojust, abbiamo istituito un regime di cooperazione e coordinamento nei settori rispettivamente di polizia e giudiziario. Ancora recentemente, con l'operazione «Koala», Eurojust ed Europol sono riusciti a smantellare una rete di pedofili alla quale partecipavano 2500 «clienti» su scala mondiale.

c) *Il pacchetto sulla migrazione legale*. Se da un lato combattiamo l'immigrazione illegale e la tratta di esseri umani, dall'altro incoraggiamo la migrazione legale. Nell'ottobre scorso ho presentato alcune idee sulla migrazione legale dei lavoratori altamente qualificati e ho proposto di aumentare la tutela dei diritti degli immigrati in posizione regolare.

d) *La criminalità informatica*. Prosegue anche l'impegno per proteggere i bambini, che costituiscono un terzo della popolazione dell'UE. Su questo punto disponiamo di una strategia globale. In maggio ho divulgato una comunicazione sulla criminalità informatica, che riguarda, fra l'altro, lo sfruttamento sessuale tramite Internet.

Potrei fare molti altri esempi. Gli sviluppi in materia di Giustizia, libertà e sicurezza sono tanto più notevoli se si considera che il settore è relativamente nuovo.

2. *Il Trattato di Lisbona guarda al futuro*

Il viaggio europeo non è finito. Dobbiamo rispondere alle sfide odierne e offrire qualcosa di importante agli europei di oggi e di domani. Dobbiamo fare in modo che abbiano fiducia nel futuro. Il nuovo Trattato di Lisbona ci aiuta a raggiungere questo scopo. Qui intendo appunto delineare i vantaggi che porterà questo nuovo Trattato.

Il Trattato di Lisbona introdurrà diversi miglioramenti, malgrado le modifiche che sono state necessarie per raggiungere il consenso generale. I punti principali su cui vorrei soffermarmi riguardano:

- a) i diritti fondamentali;
- b) la riforma istituzionale;
- c) il processo decisionale;
- d) la cooperazione rafforzata;
- e) la Corte di giustizia;
- f) le misure di salvaguardia;
- g) la clausola di «opt-out»;
- h) il periodo di transizione.

a) *I diritti fondamentali.* Prima di tutto, sono lieto che la Carta dei diritti fondamentali diventi giuridicamente vincolante. La Carta tutela i diritti individuali, nella fattispecie la dignità, le libertà, l'uguaglianza, la solidarietà, e diritti inerenti alla cittadinanza e all'ambito giudiziario. È un risultato eccellente. Grazie a questo, e alle iniziative prese dall'UE per aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (ma su questo occorrerà agire rapidamente), il nostro impegno per promuovere e proteggere i diritti fondamentali nell'Unione risulta rafforzato.

b) *La riforma istituzionale.* Il Trattato di Lisbona è destinato a creare un sistema istituzionale stabile. Perché questo è importante per i cittadini? Perché permetterà di prendere decisioni in modo più rapido e trasparente e con un miglior controllo democratico. I cittadini avranno un'idea più chiara di *chi* sia responsabile, di *che cosa* venga fatto e *perché*.

Cooperazione di polizia e giudiziaria. A mio parere, quindi, i cambiamenti più importanti sono quelli previsti nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria, il cosiddetto «terzo pilastro». Attualmente il processo decisionale in questo campo è per lo più intergovernativo. Le decisioni sono adottate all'unanimità dagli Stati membri, con scarso coinvolgimento della Commissione europea, del Parlamento europeo e della Corte di giustizia euro-

pea. Questa situazione cambierà. Sono lieto che si sia raggiunto un accordo per porre fine alla divisione artificiale rispetto alle politiche comunitarie «classiche», abolendo la struttura a pilastri.

c) Il processo decisionale: la procedura di codecisione. Per quanto riguarda il processo decisionale, mi rallegro particolarmente del fatto che la procedura di codecisione sia stata estesa alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Ciò permetterà una maggiore efficienza e affidabilità. «Codecisione» significa che le decisioni sono adottate con votazione a maggioranza qualificata e che il Parlamento europeo ha un ruolo più importante in quanto colegislatore.

Più democrazia. Anche nell'attuale sistema di voto all'unanimità, è raro che uno Stato membro si ritrovi isolato su una determinata questione. Scopo del processo di co-decisione è rafforzare la democrazia, attribuendo un ruolo più importante al Parlamento. E ciò che interessa ai nostri cittadini è proprio la democrazia, ossia un processo decisionale trasparente e affidabile.

Decisioni di migliore qualità. Co-decisione significa anche offrire ai cittadini decisioni di migliore qualità. Per prendere decisioni all'unanimità possono essere necessari anni prima di raggiungere un accordo politico. E il testo definitivo può prevedere eccezioni, esenzioni e deroghe. Si tratta quindi di leggi di qualità inferiore, più difficili da applicare per giudici e operatori della giustizia. Non sono «user-friendly». Penso, ad esempio, al mandato europeo di ricerca delle prove, o alla decisione quadro su razzismo e xenofobia, approvata quest'anno dopo ben cinque anni di discussioni.

La co-decisione ha potenziato la nostra attività legislativa. Nel 2005 è stato esteso il ricorso al voto a maggioranza qualificata. All'epoca si temeva che il ruolo accresciuto del Parlamento europeo potesse rallentare i lavori. Credo che sia vero l'opposto: la co-decisione ha potenziato la nostra attività legislativa e nella maggior parte dei casi è stato possibile ottenere un testo equilibrato en-

tro termini ragionevoli, già in prima lettura. Si pensi, ad esempio, al «codice frontiere».

d) *La «cooperazione rafforzata».* Attraverso la «cooperazione rafforzata» prevista dal Trattato di Lisbona, nei casi in cui sarà impossibile raggiungere un accordo comune, un numero minimo di nove Stati membri potrà procedere e adottare una normativa. Non mi piace l'idea di un'Europa a due velocità, ma mi piace ancor meno veder bloccare iniziative valide per l'opposizione di uno o due Stati membri ai desideri della maggioranza.

e) *La Corte di giustizia.* Siamo attualmente in una situazione eccezionale, caratterizzata dal fatto che la Corte di giustizia non è competente in tutti i settori della legislazione dell'UE. Grazie al Trattato di Lisbona, la Corte avrà finalmente piena competenza in tutte le questioni di giustizia, libertà e sicurezza, compresa la cooperazione di polizia e giudiziaria. Questo cambiamento introdurrà un controllo giurisdizionale in tutti i settori della legislazione, come avviene in ogni società democratica.

Attuazione incompleta. Alcune misure non sono state ancora attuate dagli Stati membri, o lo sono state solo parzialmente. Questo crea incertezza e rende difficile la cooperazione tra gli operatori del settore. E, in ultima analisi, limita la nostra capacità di proteggere al meglio i cittadini. In quanto «custode dei trattati», la Commissione avrà il potere di avviare dinanzi alla Corte procedure d'infrazione contro gli Stati membri inadempienti; l'esistenza stessa di questo potere è importante quanto il suo uso effettivo. Purtroppo, a causa di alcune deroghe, ciò sarà possibile solo dopo cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato.

f) *Misure di salvaguardia: l'unanimità per le azioni operative.* Per garantire l'accordo di tutti i 27 Stati membri, è stato ovviamente indispensabile inserire nel nuovo Trattato alcune misure di salvaguardia. Ad esempio, l'unanimità per le azioni operative o la clausola secondo cui,

se uno Stato membro ritiene che una proposta di legge incida sugli aspetti fondamentali del proprio sistema giudiziario penale, esso può utilizzare come «freno di emergenza» l'opportunità di adire il Consiglio europeo.

g) *La clausola di «opt-out»*. Il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca hanno addirittura scelto di non partecipare all'intero titolo Giustizia, libertà e sicurezza del trattato di Lisbona, il che va al di là della loro attuale clausola di «opt-out» in relazione alle questioni di migrazione e di sistema giudiziario civile. Questi Stati membri non parteciperanno più sistematicamente, come attualmente avviene, alla cooperazione di polizia e giudiziaria.

Complessità giuridica. Non possiamo negare che questo aumenti la complessità giuridica del nostro lavoro. Dovremo considerare le conseguenze della mancata partecipazione di alcuni Stati membri, conseguenze che riguardano loro, ma anche l'Unione intera. Ovviamente sarei favorevole alla partecipazione del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca alla politica comune, ma non a detrimento dei progressi conseguiti dal nuovo Trattato.

h) *Problemi relativi al periodo di transizione*. Mi preoccupa il periodo di transizione previsto dal nuovo Trattato, idea inserita nel dibattito solo nella fase finale dei negoziati: la Corte di giustizia europea avrà competenza per le decisioni assunte nell'ambito del terzo pilastro solo dopo cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato. In tal modo si indebolisce e si contrasta il grande successo conseguito con l'abolizione della struttura a tre pilastri.

Le sentenze della Corte di giustizia in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria emanate prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona non saranno vincolanti per il Regno Unito. Sono lieto, tuttavia, che su questo punto l'Irlanda abbia assunto una posizione diversa da quella del Regno Unito. E mi rallegro del fatto che la Danimarca si proponga di emendare la sua Costituzione nel 2009, per garantire di non escludersi dall'intero settore Giustizia, libertà e sicurezza.

Quanto alle modifiche di ordine generale previste dal Trattato, al di là del settore Giustizia, libertà e sicurezza, il Trattato comporta alcuni vantaggi di più ampia portata. Il Consiglio europeo avrà un presidente permanente, che presiederà le riunioni del Consiglio europeo (cioè dei Capi di Stato e di Governo). Le altre riunioni a livello ministeriale (tranne quelle in materia di affari esteri) saranno presiedute dallo Stato membro che esercita la presidenza a rotazione semestrale, istituzione che continuerà a esistere.

Vi sarà un Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che sarà anche vicepresidente della Commissione. L'Unione europea deve esprimersi in modo incisivo sulla scena mondiale. Gli affari interni e quelli esteri sono collegati tra loro. Pensiamo soltanto ai rifugiati dell'Iraq nella UE, alle imbarcazioni di emigranti dall'Africa dirette alle spiagge europee, o a Internet che può diffondere in tutto il mondo istruzioni per fabbricare una bomba o immagini indecenti di bambini.

Le preoccupazioni dei cittadini dell'Unione europea derivano spesso da questioni che sorgono al di là delle frontiere europee. D'altra parte, le iniziative prese nell'Unione possono avere ripercussioni anche molto lontano. Il Trattato di Lisbona rafforzerà la voce dell'UE sulla scena mondiale e potenzierà anche l'assistenza diplomatica e consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi.

Il 2009 sarà un anno di cambiamenti anche per la Commissione: dal 2014 il numero dei commissari sarà ridotto, soltanto due terzi degli Stati membri avranno un commissario.

Le prossime elezioni al Parlamento europeo, nel giugno 2009, avranno il maggior numero di elettori potenziali mai registrato. Il numero di europarlamentari sarà ridotto a 750 (settecentocinquanta) più un presidente. Nessun paese avrà più di novantasei seggi o meno di sei. L'Italia avrà settantatré seggi.

Non sarà rafforzato solo il ruolo del Parlamento europeo, ma anche quello dei parlamenti nazionali, che dispor-

ranno di otto settimane (a fronte delle sei attuali) per esaminare le proposte della Commissione. Inoltre, se un terzo dei parlamenti nazionali desidera che la Commissione riveda una proposta, la Commissione deve tenerne conto.

Il Parlamento europeo democraticamente eletto e i parlamenti nazionali costituiscono i vincoli fondamentali tra l'UE e i cittadini. Il Trattato di Lisbona introduce un ulteriore collegamento diretto con i cittadini: con una proposta presentata da almeno un milione di essi, i cittadini potranno chiedere direttamente alla Commissione di portare avanti un'iniziativa di loro interesse.

L'UE passerà a un sistema di votazione a «doppia maggioranza». Le decisioni dovranno essere approvate almeno dal 55% degli Stati membri, totalizzando almeno il 65% della popolazione dell'Unione. Ciò garantirà che le proposte approvate dispongano di un'ampia base di consenso.

3. Conclusioni

C'è molto di cui rallegrarsi. Il nuovo Trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 deve ora essere ratificato. Bisogna che ciò avvenga in tempo per le elezioni del Parlamento europeo del 2009. Nel frattempo, dobbiamo continuare a lavorare per i nostri cittadini.

Una riflessione, infine, che riguarda la comunicazione. Dobbiamo essere sicuri di comunicare e divulgare le buone notizie in relazione al Trattato. Dobbiamo persuadere i cittadini che le istituzioni europee possono contribuire a risolvere i loro problemi. Una comunicazione efficace non riguarda soltanto questi cambiamenti istituzionali (per quanto importanti), ma in generale l'effetto dell'azione dell'UE sulla vita dei cittadini. Se non garantiamo una comunicazione efficace, Internet, la radio, la televisione e i giornali si riempiranno di voci antieuropee. Quella che ci si offre è un'opportunità di migliorare l'Europa e di far comprendere al pubblico che cosa essa fa e perché è importante per loro. Per realizzare questa opportunità, tutti noi abbiamo un ruolo da svolgere.