

WOLFGANG SCHÄUBLE

IL TRATTATO DI LISBONA
COME ESPRESSIONE DELL'UNITÀ CULTURALE DELL'EUROPA *

1. *Introduzione*

«Siamo di fronte a grandi sfide che non si arrestano ai confini nazionali. [...] Lotteremo assieme contro il terrorismo, la criminalità organizzata e l'immigrazione illegale. Anche nella lotta contro i loro oppositori difenderemo il diritto alla libertà e i diritti civili». Sono due passaggi, riferiti alla politica interna, della Dichiarazione di Berlino dell'Unione Europea del 25 marzo 2007.

La Dichiarazione ha aiutato in modo determinante a superare la «pausa di riflessione» che l'Unione si era imposta. Al fallimento del Trattato costituzionale segue adesso il Trattato di Lisbona nato sotto la denominazione di semplice Trattato di riforma che si presta a più di un'interpretazione. Se il concetto di Costituzione annuncia un fondamento sostanzialmente nuovo per un futuro denso di aspettative, una riforma resta legata al passato. Significa forse che, con il recente Trattato di Lisbona, i 27 Stati membri dell'Unione Europea hanno manifestato una volontà meno ferma e meno orientata al futuro della volontà espressa con la firma del Trattato costituzionale?

Non si può affermarlo, almeno non per il settore Giustizia e Affari Interni. Lasciando sostanzialmente immutata la struttura dello spazio comune europeo di libertà, sicurezza e giustizia prevista dal Trattato costituzionale, gli Stati membri hanno utilizzato la nascita del Trattato di riforma per ribadire la loro volontà di sviluppare ulteriormente la politica interna europea. Con l'eliminazione della vecchia «struttura a pilastri» il settore Giustizia e Affari Interni ha superato il ruolo parziale e speciale che assumeva all'interno del cosiddetto «terzo pilastro».

2. *La politica interna europea come elemento della comunità europea dei valori*

Si tratta di uno sviluppo degno di nota. La salvaguardia della sicurezza interna ed esterna è una funzione centrale della sovranità dello Stato che deve essere assolta persino da uno Stato ridotto alle sue funzioni minime, che Ferdinand Lassalle definiva polemicamente «guardiano notturno» (*Nachtwächterstaat*). La protezione dai nemici interni ed esterni costituiva già per Tommaso Hobbes la base del contratto sociale, la legittimazione del monopolio della forza dello Stato. Gli Stati che non sono più in grado di svolgere questa funzione diventano un pericolo per i propri cittadini e per i propri vicini e li definiamo a ragione *ailing states* – Stati falliti.

Una comunità democratica è responsabile nella stessa misura per la sicurezza e per la tutela dei diritti e delle libertà dei suoi cittadini. Tra i due settori esiste una stretta interazione.

In senso illuminato e razionale, la sicurezza è – per dirla con Kant – «condizione della possibilità di libertà». Il Trattato di Lisbona condivide con gli Stati membri questo riconoscimento della sicurezza come principio ordinatore fondamentale. Il Trattato di Lisbona vincola l'Unione europea, oltre all'impegno per il rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto, ancorato nel diritto primario, anche alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Se dal principio dello stato di diritto, valido già in tutta l'Unione, discende il dovere dello Stato di salvaguardare la libertà umana nella sua essenza, nell'integrità del corpo e nell'integrità della vita, nella Carta dei diritti fondamentali questo dovere si concretizza in un diritto espresso alla tutela nei confronti dell'Unione europea e del suo agire.

Gli Stati europei e l'Unione Europea sono quindi un'unione di Stati vincolata ai valori. La Giustizia e Affari Interni del Trattato di riforma è anche un riconoscersi nell'Europa dei valori. Nella dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007, in occasione del 50° anniversario del Trattato di Roma, i Capi di Stato e di governo hanno ricordato i valori comuni e gli ideali dell'Europa. Il Preambolo del Trattato di Lisbona si richiama per la prima volta alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, nel rispetto comune e,

* in corso di pubblicazione in ASTRID, *Le nuove istituzioni europee. Commentario al Trattato di Lisbona*, a cura di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2008.

in tal modo, esso rinvia indirettamente anche a un ethos condiviso da tutti gli Stati membri. Pur prestandosi a una pluralità di interpretazioni, ciò funge da fonte normativa per la «comunità del noi» europei che, quindi, vuole comprendere se stessa anche come comunità etica.

Nell'auto-comprensione etica, il Cristianesimo occupa una posizione particolare e storicamente innegabile. Anche se, a mio avviso, sarebbe stato necessario evidenziarlo con chiarezza nel Trattato di Lisbona, l'Unione europea, attraverso il suo impegno a condurre il dialogo con le comunità religiose e della Chiesa, dimostra di aver preso coscienza del fatto che non può definire i suoi criteri e i suoi orientamenti senza l'autorità etica delle comunità religiose e segnatamente delle Chiese cristiane. Qui, il Trattato di Lisbona si richiama al suo senso più profondo: esso ri-forma trasformando ciò che è stato conservato e trasmesso per tradizione per adeguarlo al futuro e alle nuove sfide e, al tempo stesso, si lascia formare dalle esperienze e dai contenuti materiali.

3. I progressi del Trattato di Lisbona per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Come si presenterà lo status quo dopo il futuro Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso TFUE)? Il suo Titolo VI denominato «Spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia» contiene disposizioni concernenti i controlli di frontiera, l'asilo, l'immigrazione, la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale e la cooperazione di polizia. Le disposizioni adottate poggiano in gran parte sul progetto di Trattato costituzionale dell'UE e quindi sulle riflessioni della Convenzione.

Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia è uno dei settori che, con la riforma del Trattato, hanno subito profondi cambiamenti. Le novità giuridiche daranno ai procedimenti un'impronta più chiara, snella e democratica. L'abolizione della struttura a pilastri ha eliminato uno dei principali ostacoli a una politica di sicurezza trasparente e coerente. In futuro, si assicurerà che la Giustizia e gli Affari Interni, in quanto ambito di responsabilità comunitaria che investe al tempo stesso la sfera della vita e la sfera normativa siano demandati al Consiglio e al Parlamento. Con il suo recepimento nel diritto comunitario, questo ambito politico sarà essenzialmente affidato al processo legislativo ordinario. Quindi, in futuro, anche nel campo di applicazione del Titolo VI TFUE i regolamenti e le direttive saranno generalmente adottati a maggioranza qualificata del Consiglio, su iniziativa della Commissione e con la co-decisione del Parlamento. I poteri di controllo della Commissione e della Corte europea di giustizia saranno ampliati.

Questi nuovi sviluppi del Trattato di Lisbona non si limitano a garantire più efficienza nelle procedure e più chiarezza negli atti comunitari e – alla luce della partecipazione del Parlamento – più responsabilità e più controllo democratico, ma assicurano anche che gli organi legislativi, il Consiglio e il Parlamento insieme alla Commissione, contribuiranno a un settore Giustizia e Affari Interni coerente e «compatto». Nella politica, esistono pochi ambiti normativi nei quali i legislatori, in un periodo di tempo limitato, devono osservare le conseguenze giuridiche, valutarne gli effetti futuri e reagire immediatamente alla mutata realtà giuridica con l'adozione di norme. Le numerose misure adottate a livello nazionale e internazionale per la lotta contro il terrorismo mondiale a partire dal settembre 2001 offrono una dimostrazione sufficiente di questa tesi. Un processo normativo flessibile e coerente è la condizione necessaria perché gli individui in Europa continuino ad affidare la loro libertà a una polizia e a un potere giudiziario efficienti.

Come in altri settori del diritto comunitario, in futuro, il diritto di iniziativa legislativa spetterà fondamentalmente alla Commissione. Nei settori parziali del «terzo pilastro», nella cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, finora ogni Stato membro aveva la possibilità di sottoporre una proposta al tavolo delle trattative e gli Stati membri non intendono rinunciare completamente a tali diritti. Di conseguenza, in questo settore, anche in futuro le iniziative spetteranno non soltanto alla Commissione ma anche a un quarto degli Stati membri.

La procedura di co-decisione implica una notevole rivalutazione del Parlamento europeo. Essa non soltanto aumenta la legittimazione democratica delle decisioni future, ma, nel complesso, contribuirà ad aumentare la consapevolezza dei cittadini dell'Unione dell'importanza di una politica interna comune. Infatti, se i parlamentari divengono co-legislatori in materia di politica interna, essi dovranno giustificarsi con gli elettori del proprio paese sia per le azioni sia per le omissioni. Tuttavia, e vorrei sottolinearlo, la responsabilità di un legislatore resta indivisa e unitaria. Non devono esistere dicotomie: da un lato, i responsabili della politica di sicurezza dei governi in seno al Consiglio e dall'altro i difensori della libertà e del diritto nel Parlamento europeo. Sono fiducioso che al nuovo diritto procedurale previsto dal Trattato di riforma si accompagnerà un immutato senso di responsabilità.

Sotto questo aspetto, è auspicabile anche una maggiore partecipazione futura dei Parlamenti nazionali che, nella loro lunga responsabilità storica per la libertà e la sicurezza, hanno sviluppato un elevato grado di capacità di giudizio politico. Anche loro agiranno da moltiplicatori della politica interna europea e aiuteranno a ridurre la tanto deprecata distanza tra le istituzioni europee e i cittadini. Questa maggiore assunzione di responsabilità da parte del Parlamento è nell'interesse dei politici nazionali con responsabilità di governo. Sono fiducioso e credo che la comprensione dell'opinione pubblica europea per i provvedimenti necessari alla lotta contro il terrorismo internazionale, la criminalità organizzata e l'immigrazione illegale sarà sufficiente ad assicurare la mobilitazione e il sostegno democratico necessari. Nessun ambito politico ha bisogno della collaborazione delle cittadine e dei cittadini come la sicurezza e l'ordine pubblico.

Inoltre, ai parlamenti nazionali è demandato un compito di grande responsabilità – il controllo della sussidiarietà della politica europea di sicurezza la cui sostenibilità richiede una valutazione saggia e oculata delle competenze. Se, da un lato, un valore aggiunto europeo nell'agire sopranazionale resta un requisito irrinunciabile, dall'altro, un grado insufficiente di cooperazione transfrontaliera esporrebbe le autorità preposte alla sicurezza degli Stati membri alla sfida insostenibile della dimensione internazionale del terrorismo e della criminalità e rappresenterebbe un rischio incalcolabile per la sicurezza del loro paese. Ho fiducia che nessun parlamentare vorrà mettere in pericolo la propria popolazione in virtù di una difesa astratta dei diritti nazionali di sovranità. La politica è sempre anche un segno di fiducia nella capacità di giudizio degli altri.

Alla comunitarizzazione della cooperazione di polizia e giudiziaria si accompagnerà – indipendentemente da qualsiasi questione operativa – il superamento del principio di unanimità. Certamente, anche nelle materie per le quali già oggi è prevista la votazione a maggioranza qualificata, le decisioni saranno per lo più adottate in seno al Consiglio attraverso una procedura di consenso. Spesso, la spiacevole prospettiva di essere isolato e messo in minoranza, è un incentivo sufficiente per mostrarsi disponibile al compromesso. Tuttavia, da questa pratica nessuno Stato membro potrà attendersi la certezza che anche l'ultima riserva sarà presa in considerazione. Fin dall'inizio, aumenterà invece la pressione politica per una partecipazione costruttiva alla formazione della volontà comune nella politica interna europea.

Al tempo stesso sono convinto che il principio di maggioranza non esonera, soprattutto i grandi Stati membri, dall'obbligo di cercare soluzioni sostenibili per tutti gli Stati membri. Un tale obbligo scaturisce già dalla condizione di legittimazione del principio di maggioranza secondo cui le comunanze nazionali in materia di diritto e di valori devono essere sufficientemente grandi da impedire che, in una decisione a maggioranza, si possa scorgere un'alienazione degli Stati membri eventualmente in minoranza. Ciò vale a maggior ragione per il mantenimento del diritto di iniziativa legislativa degli Stati membri in questo settore, anche se in futuro sarà condiviso con la Commissione.

4. *Un'Europa a più velocità nella politica interna europea*

Per i motivi indicati, sono convinto che l'ampio sistema di deroghe e di regimi speciali previsto dal Trattato di riforma non porterà a una perdita della solidarietà e del senso di appartenenza tra gli Stati membri.

In realtà, nel settore Giustizia e Affari Interni non esiste soltanto una «Europa a due velocità», ma un'Europa a più velocità. Sostanzialmente non è un fatto nuovo e non vi è alcun motivo di drammatizzare. L'integrazione europea è da sempre un *work in progress* e presumibilmente neanche la situazione raggiunta con il Trattato di Lisbona sarà definitiva.

Questo asincronismo, sicuramente inevitabile data la sensibilità della materia ha insiti in sé sia le opportunità sia i rischi per uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia. Ciò si manifesta preminentemente nelle ampie possibilità di deroga per la Gran Bretagna e l'Irlanda – la cosiddetta clausola *opt-out*. E' necessario tuttavia attendere per vedere se in futuro questi paesi – in particolare la Gran Bretagna – si avvarranno di tale clausola per ridefinire il loro ruolo nell'Unione europea.

Il Trattato di Lisbona non contiene soltanto elementi di differenziazione restrittiva dell'integrazione europea ma, attraverso il potenziamento della cooperazione in materia di Giustizia e Affari Interni, consente anche un approfondimento molto più rapido dell'Unione. Notevoli progressi sono già stati realizzati con il Trattato costituzionale e, grazie ai risultati della Conferenza Governativa del 2007, il potenziale di innovazione per il settore Affari Interni è sensibilmente aumentato. La novità rispetto al Trattato costituzionale consiste nel fatto che in futuro, in determinate tematiche, un gruppo di nove Stati membri

potrà avvalersi del meccanismo della cooperazione rafforzata se il Consiglio europeo non è riuscito a raggiungere un consenso tra gli Stati membri. La deplorabile tendenza, esistente finora, a procrastinare e annacquare importanti atti comunitari del terzo pilastro dovrebbe risultare notevolmente limitata e, alla luce delle crescenti minacce della criminalità e del terrorismo transfrontalieri, è sicuramente auspicabile.

5. Elementi di continuità della collaborazione tra gli Stati membri

Restano alcuni importanti elementi del Trattato di Nizza in relazione all'indipendenza degli Stati membri, per esempio la cosiddetta clausola dell'*ordre public*. Le competenze degli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e per la tutela della sicurezza interna non hanno subito modifiche. La Corte europea di giustizia non sarà competente, neanche in futuro, per la verifica della validità e della proporzionalità delle misure adottate dagli Stati membri in relazione alla clausola dell'*ordre public* e per le misure delle autorità di polizia e giudiziarie nazionali. Quindi, le misure operative di polizia appartengono ancora alla sfera di decisione dei singoli Stati membri.

Il fatto che, oltre alla collaborazione nelle forme stabilite dal Trattato, anche in futuro sarà consentita una cooperazione tra un numero non definito di Stati membri, è stato espressamente sancito nel mandato del Consiglio europeo del giugno 2007. Gli Stati membri possono istituire forme idonee di cooperazione e coordinamento reciproco tra le loro amministrazioni responsabili per la protezione della sicurezza nazionale.

A mio avviso, il Trattato di Prüm fornisce un eccellente esempio di come un accordo nato originariamente tra singoli Stati per intensificare la cooperazione transfrontaliera può trasformarsi in politica europea. Inizialmente, il Trattato è stato elaborato da sette Stati membri e, sotto la Presidenza tedesca del primo semestre 2007, è stato raggiunto l'accordo politico di recepire il trattato nel diritto comunitario. Il Trattato di Prüm mostra quindi la via da intraprendere affinché una più profonda cooperazione tra singoli Stati membri abbia effetti costruttivi. Gli Stati che vogliono ulteriormente intensificare la loro cooperazione non devono isolarsi, ma devono impegnarsi a priori per un'azione comunitaria. Il «regime di Prüm» si contraddistingue per il fatto che l'invito alla partecipazione e alla condivisione è rivolto a tutti. Di conseguenza, sul piano politico «l'onere dell'esposizione dei fatti e della prova» spetta agli Stati che non vogliono ancora aderire adducendo come motivo il pericolo per la loro sovranità o il loro ordinamento giuridico.

6. Cooperazione di polizia, Europol e COSI per il rafforzamento della cooperazione in materia di politica di sicurezza

Il Trattato di Lisbona si astiene dall'adottare norme nuove nel settore Giustizia e Affari Interni, ma non soltanto in questo, per ridefinire l'interazione interistituzionale degli organi dell'Unione e il rapporto tra gli Stati membri, tuttavia getta la base per una migliore cooperazione in materia di politica di sicurezza ai livelli subordinati.

Nel settore della cooperazione di polizia, il Trattato di Lisbona recepisce sostanzialmente le disposizioni del Trattato costituzionale. In futuro, le misure legislative sullo scambio di dati, sulla formazione del personale e sulle tecniche investigative comuni saranno adottate con procedura legislativa ordinaria e, quindi, sono previste notevoli facilitazioni rispetto alla situazione giuridica attuale. Invece, il principio di unanimità vale ancora per le disposizioni concernenti la cooperazione operativa di polizia – una materia particolarmente sensibile sotto il profilo della sovranità – e per la fissazione delle condizioni nelle quali le autorità nazionali possono operare sul territorio di altri Stati membri.

Il Trattato di Lisbona mantiene le disposizioni concernenti il potenziamento e i compiti di Europol e, in futuro, non saranno più necessari accordi soggetti a ratifica. Il Trattato di Lisbona prevede l'adozione di regolamenti con la procedura legislativa ordinaria. Come stabilito nel progetto di Trattato costituzionale, le azioni operative di Europol, ma soltanto d'intesa con gli Stati membri interessati. Le misure coercitive restano di competenza esclusiva delle autorità degli Stati membri.

Pertanto, in futuro, Europol, di concerto con le autorità nazionali di sicurezza, sarà ancora più operativa e potrà portare la sua iniziativa e la sua expertise, per esempio nei gruppi d'indagine congiunti. Anche se, fondamentalmente, le misure coercitive restano di competenza esclusiva degli Stati membri Europol può

svolgere un ruolo piuttosto ampio nella prevenzione e nel perseguimento di reati gravi che interessano due o più Stati membri – come nella maggior parte delle forme di terrorismo e criminalità organizzata.

La futura cooperazione in materia di politica di sicurezza è rafforzata anche dal fatto che il Trattato di riforma offre nuove possibilità per una formazione efficiente e competente delle opinioni e della volontà del Consiglio nel costituendo Comitato permanente per la sicurezza interna (COSI - *Comité de Sécurité Intérieure*). Come il Trattato costituzionale, anche il Trattato di Lisbona prevede la creazione di un comitato permanente all'interno dell'Unione per incentivare e rafforzare la cooperazione operativa nel settore della sicurezza interna. Un tale comitato permanente è indice del reale aumento di importanza della sicurezza interna per l'Unione e del bisogno di coordinamento operativo e strategico che in futuro è destinato ad aumentare. La composizione e le competenze concrete del comitato devono essere ancora definite e, soprattutto deve essere chiarito il quesito se il Comitato, come il comitato dell'art. 36 TUE, si dovrà occupare anche degli atti legislativi.

7. Un ampliamento della visuale della politica interna

Con il Trattato di Lisbona, l'Europa si lascia definitivamente alle spalle una visuale spesso troppo restrittiva del settore Affari Interni e si apre alle interdipendenze di un mondo interconnesso. Di conseguenza, noi europei non ci limitiamo a considerare la protezione dei confini esterni come compito comune, ma vogliamo anche continuare a concordare e a definire insieme i rapporti con i cittadini dei paesi terzi. In materia, il Trattato di riforma definisce una ripartizione equilibrata e convincente delle competenze. Da un lato, è fatto salvo il diritto degli Stati membri di stabilire il numero di ammissioni di cittadini di stati terzi nel loro territorio per motivi di lavoro, dall'altro in futuro, le norme generali in materia di ingresso e di soggiorno, incluse le condizioni della mobilità interna all'Unione, saranno deliberate a maggioranza.

Altrettanto ragionevole è la decisione dell'Unione Europea di conferire, in futuro, una competenza «di sostegno per l'incentivazione degli sforzi d'integrazione nazionale. Anche questa è una conseguenza della comunità europea dei valori che vuole di integrare gli immigrati in un comune spazio di vita europeo. Infine, nel Trattato di Lisbona, è previsto anche l'ulteriore potenziamento e ampliamento del diritto di asilo europeo. In futuro, l'Unione europea potrà deliberare secondo la procedura legislativa ordinaria, in senso più ampio e non soltanto limitatamente alle norme minime, sulle disposizioni concernenti i richiedenti asilo e i rifugiati e le persone che godono di forme sussidiarie di protezione

8. La crescente compenetrazione della sicurezza interna ed esterna

Indipendentemente dall'evoluzione del diritto primario decisa recentemente a Lisbona, il settore Affari Interni europeo non terrà un comportamento statico, ma dovrà continuamente adeguarsi alle nuove sfide. Ciò si evidenzia soprattutto nella classica divisione tra sicurezza interna ed esterna che trovava la propria espressione nella struttura a pilastri dell'Unione. La sicurezza esterna era affidata ai militari e ai diplomatici, mentre la polizia e il potere giudiziario erano responsabili della difesa contro i pericoli interni. Tuttavia, dall'11 settembre 2001 sappiamo che dobbiamo confrontarci con una realtà mutata, con una minaccia latente che ha conseguenze profonde sulla vita degli individui. Alla vittoria della libertà sulle dittature statali è seguita una fase di insicurezza culturale e di instabilità politica di dimensioni globali. Il terrorismo internazionale e gli innumerevoli flussi di profughi dagli Stati in disgregazione e dalle regioni in conflitto del mondo rendono sempre più sfumati e indistinguibili i confini tra sicurezza interna e sicurezza esterna.

Il Trattato di Lisbona rafforza ulteriormente l'elemento civile di una politica europea di sicurezza e di difesa comune (PECSO) e l'Unione europea è ferma nella sua consapevolezza: o esportiamo sicurezza o importiamo insicurezza. Le attività di polizia non sono soltanto necessarie all'interno dell'Europa, ma forniscono un importante contributo alla sicurezza e alla stabilità al di fuori dei confini europei. Le molteplici missioni europee delle forze di polizia e delle forze civili nelle zone di crisi del mondo non servono soltanto a fornire un sostegno operativo ma servono soprattutto a sostenere le autorità di sicurezza locali con formazione ed equipaggiamenti. Quanto migliore sarà l'assistenza che l'Europa fornirà agli altri Stati per prevenire il dilagare della violenza, del caos e dei conflitti, tanto più duraturo sarà il ritorno per noi europei in termini di sicurezza. Il rafforzamento della PECSO e il coinvolgimento delle forze civili di polizia e delle forze dell'ordine nelle missioni andranno direttamente a vantaggio della sicurezza interna dell'Europa.

L'Unione europea si trova di fronte alla sfida di garantire un coordinamento trasversale e di partecipare alla configurazione dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia nelle questioni concernenti l'economia, lo sviluppo e la politica militare. Tuttavia, in ogni intervento in uno Stato terzo non dobbiamo sempre tornare sugli aspetti fondamentali, ma dobbiamo riflettere fin da ora su come vogliamo coordinare meglio in futuro il rapporto tra i compiti e le forze militari, civili e di polizia. E' possibile che il citato Comitato permanente per la sicurezza interna (COSI), in collaborazione con il Comitato politico e di sicurezza, fornirà un contributo importante. Quanto prima elaboreremo insieme moduli d'intervento compatibili per la polizia, la protezione civile e i militari – in parte già disponibili – tanto prima saremo in grado di reagire adeguatamente ai problemi e alle situazioni.

9. Un gruppo ad alto livello per il futuro della politica interna europea

Per fare fronte alle grandi sfide politiche che si pongono al settore Giustizia e Affari Interni in Europa è indispensabile garantire, anche a lungo termine, una politica coerente e lungimirante. Di conseguenza, già per la seconda volta, il Consiglio europeo ha deliberato un programma pluriennale che, nel suo periodo di validità, definisce gli obiettivi essenziali per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e costituisce la base per le misure concrete degli organi dell'Unione e degli Stati membri. Al tempo stesso, trova applicazione il cosiddetto «Programma dell'Aja» adottato nel 2005 le cui disposizioni concernono, tra l'altro, la lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, la gestione dei flussi migratori e il sistema di protezione delle frontiere dell'Unione Europea. Se il Trattato di Lisbona entrerà in vigore nel 2009, come si spera, il Programma dell'Aja cesserà di essere in vigore.

Dovremmo fin da ora discutere sul successivo programma pluriennale, sulle priorità che vogliamo perseguire in materia di Affari Interni e sulle nuove priorità da definire per il periodo 2010-2014. Con 27 Stati membri, il Consiglio ha raggiunto una dimensione che consente soltanto in parte la discussione di fondo e approfondita necessaria a tale scopo. Alla luce di questa situazione, i ministri responsabili per la politica interna hanno accettato la mia proposta di creare un Gruppo Consultivo ad Alto Livello costituito dai Ministri che dal 2007 al 2010 assumono la presidenza del Consiglio, dal Vicepresidente della Commissione europea responsabile per la Giustizia e Affari Interni e da un rappresentante del Parlamento Europeo. E' sorto così un «centro di gravitazione» che unisce allo stesso tavolo la Presidenza dell'Unione e la Commissione europea. Le ministre e i ministri partecipanti costituiscono una cerchia equilibrata e rappresentativa degli Stati membri vecchi e nuovi, a Nord come a Sud.

Questo gruppo, il cosiddetto *future group*, discute – in modo informale e indipendente dagli organi del Consiglio – sulla forma da dare in futuro al settore Affari Interni. Il nuovo modello di discussione consente di definire, in un'atmosfera di maggiore riservatezza, anche gli obiettivi a lungo termine della nostra politica comune e di discutere in modo più approfondito sulle diverse strade da intraprendere. L'esempio ha fatto scuola e sotto la Presidenza portoghese è stato costituito recentemente un analogo gruppo ad alto livello che si occupa in parallelo del futuro della politica di giustizia nell'Unione europea.

La sfida centrale per il *future group* è la salvaguardia e l'ampliamento interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia alla luce delle condizioni generali esterne in continuo mutamento. Il costante cambiamento che si accompagna alla globalizzazione, al progresso e allo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione influenza direttamente la nostra vita. I cambiamenti hanno aumentato soprattutto la mobilità e la libertà personale. Al tempo stesso, la nostra sfera privata e la nostra sicurezza sono in pericolo. La mobilità, la sicurezza e la sfera privata del singolo sono strettamente interconnesse al punto che ogni ampliamento può avere come effetto una restrizione. Lo spiegherò con un esempio: se, nella protezione delle frontiere, rifiutiamo di sostituire i controlli fisici con la raccolta e l'uso dei dati personali computerizzati perché, nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati, vogliamo evitare restrizioni ai cittadini dell'Unione, limitiamo la mobilità del singolo. Se invece alleggeriamo i controlli a favore di una maggiore libertà del singolo, mettiamo in pericolo la sua sicurezza. Fino a che punto le cittadine e i cittadini dell'Unione sono disposti a rinunciare o a una parte di sicurezza o a una parte di sfera privata a scapito della mobilità?

La tensione tra mobilità, sicurezza e sfera privata è determinante per numerosi ambiti politici dell'Unione. Ciò si ripercuote sull'organizzazione della gestione delle frontiere, ma anche sui mezzi per la lotta contro la criminalità e il terrorismo, sulla libera circolazione e sulla politica migratoria europea. In questi ambiti politici, il raggiungimento del giusto equilibrio all'interno del triangolo sarà possibile soltanto se ci libereremo dello stereotipo secondo cui tali concetti sono in contrasto tra di loro e si escludono a

vicenda. Compito del *future group* è di sviluppare impulsi per i singoli ambiti politici, al fine di stabilire le modalità per armonizzare i tre principi in futuro, senza imporre limiti sproporzionati all'uno o all'altro. Saranno prioritarie anche le modalità di utilizzo dei progressi tecnologici, non solo a favore della libertà e della sicurezza ma anche per una migliore protezione dei dati personali.

Inoltre, nel *future group*, anche la penetrazione della sicurezza interna ed esterna, della quale ho già parlato, trova una valida piattaforma. Il gruppo discute le possibilità di intensificare la cooperazione con gli Stati terzi nelle questioni di sicurezza e in altre questioni e i metodi migliori per contrastare il terrorismo internazionale. Un punto centrale è il migliore coordinamento, di cui si diceva sopra, delle missioni dell'Unione europea negli Stati terzi. La soluzione dei conflitti richiede un maggiore impegno all'estero. Negli ultimi anni, è aumentata anche la disponibilità dell'Unione europea ad assumersi la propria responsabilità e a far valere il proprio peso nei conflitti internazionali. Il *future group* discute quindi le opzioni che consentono, attraverso la cooperazione delle parti interessate – per il momento ancora vincolati ai diversi pilastri dell'Unione europea – di ridurre i deficit di coordinamento non colmati e di aumentare l'efficienza degli interventi. Come ulteriore priorità del *future group* posso ricordare il miglioramento dello scambio di dati tra l'Unione europea e l'esterno. Occorre stabilire in che modo e con quali regole, le informazioni in possesso dell'Unione, soprattutto nel settore della polizia, potranno essere rese realmente disponibili attraverso uno scambio di dati ancor più efficiente rispetto al passato, avvalendosi, a tale scopo, soprattutto del progresso tecnico.

In particolare, il *future group* consente di affrontare in modo più efficace che in passato, le sfide normative nel settore Affari Interni. Già adesso, ancor prima delle riflessioni preliminari e delle proposte della Commissione europea, il *future group* offre un'opportunità di affrontare, sul piano politico, la questione del «valore aggiunto» concreto di una possibile misura dell'Unione europea – contrapposta a una misura nazionale o regionale. Perché solo chiarita una tale questione, anzi proprio allora, si deve agire a livello europeo. A lungo termine, questa è anche la premessa per il superamento del divario che si è formato tra le cittadine e i cittadini e «Bruxelles». A tale scopo, sono necessari un diritto più comprensibile e una separazione tra i diversi livelli normativi. Deve essere chiaro quale livello agisce e, di conseguenza, quale livello è anche responsabile della normativa. Dobbiamo tuttavia ammettere che, prendendo le distanze da «Bruxelles» dopo aver partecipato alla deliberazione degli atti normativi criticati, gli Stati stessi membri contribuiscono a creare insicurezza.

Il *future group* intende presentare un rapporto conclusivo nell'estate del prossimo anno. Il rapporto potrà essere discusso in seno al Consiglio, al Parlamento europeo e in pubblico. In tal modo, la Commissione europea avrà a disposizione un'opinione europea rappresentativa ancor prima di fare le proprie considerazioni in merito alla proposta di un nuovo piano pluriennale.

10. Il Trattato di Lisbona come espressione dell'unità culturale dell'Europa

In conclusione, occorre rilevare, che il Trattato di Lisbona crea una base, modificata e molto promettente, per un settore Affari Interni efficiente e aperto alle esigenze dei cittadini. Per usare una metafora di Bismarck: il Trattato di Lisbona è come un ampio mantello che avvolge le nostre spalle. Se starà bene o male dipende dal nostro atteggiamento.

La politica europea non vive soltanto di un'abile creazione del diritto o di buoni propositi, ma deve anche essere sostenuta da un'idea spirituale di Europa. Ciò vale a maggior ragione se vogliamo realmente integrare i numerosi immigrati in Europa. Chi parla di integrazione non deve restare in debito della risposta su «dove» vuole integrare. Robert Schuman, grande mentore dell'Europa e *spiritus rector* ha affermato: «Prima che l'Europa sia un'alleanza militare o un'unione economica, deve essere un'unità culturale nel senso più elevato del termine. L'Europa deve darsi un'anima». Solo a questo punto mi permetto di correggere Robert Schuman. Sono convinto che non dobbiamo darci un'anima. Da oltre 2000 anni noi europei viviamo in un comune contesto culturale romano e giudaico-cristiano. Abbiamo da molto tempo un'anima comune, dobbiamo soltanto rammentarlo e, a volte, professarlo con maggiore coraggio: per noi stessi e per il successo dell'Unione europea riformata.

(traduzione dal tedesco di Maria Laura Petrelli)