

**IT**

**IT**

**IT**



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.6.2009  
COM(2009) 262 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini**

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

## Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini

*Maggiore libertà in un contesto più sicuro*

### 1. INTRODUZIONE

I cittadini vogliono vivere in un'Unione europea prospera e pacifica, che ne tuteli i diritti e ne garantisca l'incolumità. I cittadini vogliono viaggiare liberamente e poter scegliere di fermarsi per un breve periodo o per tanti anni in un altro paese europeo per studiare, lavorare, fondare una famiglia, creare un'impresa o per trascorrere gli anni della pensione. Li preoccupa però vedere che la stabilità e la sicurezza che hanno regnato in Europa in questi ultimi anni sono minacciate da crisi e fenomeni globali.

Per superare le difficoltà economiche e politiche che si prospettano all'Unione europea e al mondo intero e per rispondere alle complesse sfide del futuro, occorrono soluzioni globali e sostenibili. In un mondo in cui la mobilità assume dimensioni planetarie, i cittadini europei nutrono legittime aspettative che l'Unione intervenga in modo efficace e responsabile in settori che toccano così da vicino la vita quotidiana di tutti.

### **Verso un'Europa dei cittadini in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia**

Valori chiave e componenti di base del modello europeo di società, la libertà, la sicurezza e la giustizia sono le pietre angolari del modello europeo di integrazione. L'Unione europea ha fin qui offerto ai cittadini un mercato unico, un'unione economica e monetaria e la capacità di rispondere a sfide politiche e economiche globali. Sono stati poi fatti grandi passi avanti verso la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La priorità adesso è porre i cittadini al centro di questo progetto.

#### *I grandi progressi realizzati*

Con il trattato di Maastricht, le questioni connesse al settore della giustizia e degli affari interni, sviluppate fino ad allora a livello meramente intergovernativo, sono state integrate nell'ambito dell'Unione europea. Dal trattato di Maastricht, il grado di integrazione tra gli Stati membri in queste materie è andato aumentando di pari passo con il ruolo del Parlamento europeo e della Corte di giustizia. I programmi di Tampere e dell'Aia hanno dato un forte impulso politico al consolidamento di queste politiche tanto importanti per i cittadini.

Numerosi sono gli esempi dei risultati positivi raggiunti nell'ultimo decennio:

- la soppressione dei controlli alle frontiere interne allo spazio Schengen consente oggi ad oltre 400 milioni di cittadini provenienti da venticinque paesi di viaggiare liberamente dalla penisola iberica agli Stati baltici, dalla Grecia alla Finlandia. La

gestione delle frontiere esterne dell'Unione è più coordinata, grazie soprattutto alla creazione e alla piena operabilità dell'agenzia FRONTEX;

- in materia d'immigrazione sono state gettate le basi di una politica comune, in particolare tramite la definizione di norme intese ad una maggiore equità e prevedibilità dell'immigrazione legale, di un programma comune volto a favorire l'integrazione degli immigrati nelle realtà sociali europee e di un'azione più incisiva contro l'immigrazione irregolare e la tratta degli esseri umani. Sono stati inoltre istituiti partenariati con i paesi terzi intesi ad assicurare una gestione concertata delle questioni migratorie;
- sono state poste le basi di un sistema europeo comune di asilo per coloro che necessitano protezione internazionale, anche sul piano operativo con l'istituzione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. La realizzazione di una politica comune dei visti ha garantito maggior trasparenza e certezza del diritto a beneficio di tutti gli interessati;
- è stato promosso un elevato livello di fiducia tra le autorità nazionali. In materia penale è migliorato soprattutto lo scambio di informazioni. Ad esempio, le autorità di polizia possono oggi ottenere le informazioni di cui dispone un altro Stato membro senza grandi limitazioni;
- il mandato d'arresto europeo, che ha notevolmente ridotto gli sforzi necessari ad ottenere l'extradizione dei criminali, ha consentito di abbreviare i termini procedurali portandoli da un anno a un minimo di 11 giorni e a un massimo di 6 settimane;
- sono stati profusi sforzi per combattere il terrorismo e la criminalità organizzata, compresa la criminalità informatica, e a proteggere le infrastrutture critiche;
- notevoli sono stati i progressi anche in materia civile e commerciale. Il cittadino dispone oramai di mezzi più semplici e rapidi per la riscossione dei crediti in situazioni transfrontaliere. Sono state stabilite norme comuni sulla legge applicabile in materia di responsabilità civile e di contratti. È stata potenziata la tutela dei minori, finalizzata soprattutto a garantirne i contatti regolari con i genitori in seguito a una separazione e a dissuadere i sequestri all'interno dell'Unione.

#### *Progressi tuttavia più lenti e stentati in alcuni settori*

In altri ambiti, soprattutto in materia penale e nel diritto di famiglia, i progressi sono andati più a rilento. Questo relativo ritardo si spiega col fatto che, trattandosi di ambiti politici in cui è necessaria l'unanimità al Consiglio, le discussioni sono state spesso lunghe e poco concludenti e gli strumenti non sempre hanno raggiunto il livello di ambizione desiderato.

Un'altra sfida consiste nel garantire un'applicazione reale della normativa. Specie in materia penale, la Corte di giustizia gode di competenze limitate e la Commissione non può avviare procedimenti d'infrazione. Ne conseguono significativi ritardi nel recepimento della normativa comunitaria a livello nazionale, il che conferisce alla norma europea un carattere in qualche modo "virtuale".

Vincoli procedurali e istituzionali a parte, resta ancora molto da fare. In materia civile e commerciale, sopravvivono tutt'oggi procedure intermedie che intralciano la libera

circolazione delle decisioni in Europa, ad esempio per quanto riguarda i crediti contestati. Rimane carente la tutela dei cittadini e delle imprese nel caso di controversie con parti residenti in paesi terzi. Sussistono ostacoli al riconoscimento degli atti di stato civile dei cittadini al di là delle frontiere nazionali. In tutti gli Stati membri lascia ancora a desiderare l'attuazione della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini. Nel settore della giustizia penale differiscono ancora i livelli di tutela del cittadino nell'ambito dei procedimenti giudiziari e non è stato possibile adottare garanzie procedurali minime durante il periodo di riferimento. Lo scambio di informazioni tra autorità nazionali sulle persone condannate non risulta pienamente efficace. Inoltre, a livello operativo, l'azione di polizia oltre le frontiere nazionali si scontra con molti ostacoli.

## **Le sfide future**

L'intento è di garantire ai cittadini il miglior servizio possibile. È opportuno che la crescente diversità di un'Unione formata da 27 Stati membri e oltre si rifletta nel modo di gestire i settori della giustizia, della libertà e della sicurezza. Il diritto di circolare e soggiornare liberamente all'interno dell'Unione è oggi riconosciuto a 500 milioni di persone. È pertanto in aumento il numero di situazioni personali e commerciali dalle dimensioni transnazionali. Sono inoltre nettamente aumentate le pressioni migratorie, in particolare alle frontiere meridionali dell'Unione.

Gli esempi che seguono danno un'idea delle molteplici sfide all'orizzonte:

- sono oltre 8 milioni gli europei che esercitano oggi il diritto di vivere nello Stato membro d'elezione, tendenza destinata a aumentare in futuro. Sussistono tuttavia diversi ostacoli all'esercizio di questo diritto, massima espressione della cittadinanza dell'Unione;
- le questioni di diritto civile sono destinate ad acquisire centralità. Già oggi nell'Unione 1 successione su 10 presenta una dimensione internazionale;
- la criminalità informatica è un fenomeno senza frontiere in costante evoluzione. Nel 2008, sono stati individuati 1500 siti internet commerciali e non commerciali, con contenuti di natura pedopornografica;
- il terrorismo rimane una minaccia per l'Unione. Nel 2007, undici Stati membri dell'Unione sono stati mira di circa 600 attentati terroristici (falliti, sventati o condotti a termine);
- sul territorio dell'Unione si contano 1636 punti designati come valichi d'ingresso, e nel 2006 sono stati circa 900 milioni i passaggi. In un mondo aperto, caratterizzato da una mobilità crescente dei cittadini, è una grande sfida garantire una gestione efficace delle frontiere esterne dell'Unione;
- nel 2006, sono stati registrati nell'Unione 18,5 milioni di cittadini di paesi terzi, ovvero circa il 3,8% della popolazione totale, ed è probabile un aumento delle pressioni migratorie. All'origine di questo fenomeno: la crescita demografica e la povertà in diversi paesi d'origine, ma anche l'invecchiamento della popolazione europea. Tra il 2008 e il 2060, si prevede un calo della popolazione in età lavorativa pari al 15%, ovvero circa 50 milioni di persone;

- secondo stime, sul territorio dell’Unione europea vivono circa 8 milioni di immigrati irregolari, molti dei quali trovano lavoro nel sommerso. Far fronte ai fattori di attrazione dell’immigrazione clandestina e rendere efficaci le politiche volte a combatterla saranno questioni cruciali negli anni a venire;
- malgrado l’esistenza di un sistema europeo comune di asilo, i tassi di riconoscimento variano notevolmente e occorrerà una maggiore omogeneità tra gli Stati membri per quanto riguarda il trattamento delle domande di asilo. Nel 2007 le decisioni di primo grado in favore della protezione (status di rifugiato o protezione sussidiaria) hanno raggiunto il 25%, una media che non rende però conto delle notevoli disparità dovute al fatto che alcuni Stati membri accordano la protezione in pochissimi casi, mentre in altri il tasso di riconoscimento raggiunge il 50%.

## Un nuovo programma pluriennale

L’Unione deve dotarsi di un nuovo programma pluriennale che, partendo dai progressi realizzati e traendo insegnamento dalle attuali carenze, si proietti nel futuro con ambizione. Il programma dovrà definire le priorità dei prossimi cinque anni per affrontare le sfide future e rendere più tangibili per i cittadini i benefici dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

La costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia non è concepibile senza una dimensione esterna forte, coerente con la politica estera dell’Unione europea, che contribuisca a diffondere e a promuovere i valori europei, nel rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani. Nessuno degli obiettivi inseguiti nell’ambito di questo spazio potrà realizzarsi in assenza di strumenti efficaci di politica estera. Solo sottoscrivendo il proprio impegno nei settori della giustizia e degli affari interni con i paesi terzi nell’ambito di partenariati e con le organizzazioni internazionali, l’Unione potrà dotarsi di una politica estera più efficace.

### *Le priorità politiche*

Il tema centrale del nuovo programma sarà “**costruire l’Europa dei cittadini**”. Tutte le azioni future dovranno incentrarsi sul cittadino e tener conto delle seguenti priorità principali.

1. ***Promuovere i diritti dei cittadini – un’Europa dei diritti:*** lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia deve anzitutto porsi come spazio unico di tutela dei diritti fondamentali nel cui ambito costituisca un valore essenziale il rispetto della persona, della dignità umana e degli altri diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali. Gli obiettivi, in particolare, sono preservare il reale godimento di queste libertà e la sfera privata del cittadino oltre le frontiere nazionali proteggendone i dati personali; tenere conto delle particolari esigenze delle persone vulnerabili; garantire il pieno esercizio dei diritti specifici del cittadino, anche nei paesi terzi.
2. ***Facilitare la vita dei cittadini – un’Europa della giustizia:*** per superare l’attuale frammentazione bisogna spingersi oltre nella realizzazione di uno spazio europeo di giustizia. Ciò significa, anzitutto, istituire meccanismi che agevolino l’accesso alla giustizia in modo che chiunque possa far valere i propri diritti ovunque nell’Unione. In materia contrattuale e commerciale, gli operatori economici disporranno così degli strumenti necessari per sfruttare appieno le opportunità del mercato interno. Sarà poi

necessario intensificare la cooperazione tra gli operatori della giustizia e dotarsi dei mezzi per eliminare gli ostacoli al riconoscimento degli atti giuridici in altri Stati membri.

3. **Tutelare i cittadini – un’Europa della sicurezza:** occorre sviluppare una strategia di sicurezza interna che migliori la sicurezza nell’Unione e protegga la vita e l’incolumità dei cittadini europei. Questa strategia presuppone il rafforzamento della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e maggiori controlli alle frontiere europee.
4. **Promuovere una società più integrata per il cittadino – un’Europa della solidarietà:** priorità importante dei prossimi anni sarà consolidare e attuare veramente una politica d’immigrazione e di asilo che garantisca la solidarietà tra gli Stati membri e il partenariato con i paesi terzi, una politica che offra uno status chiaro e comune agli immigrati legali. Bisognerà stabilire un nesso più forte tra immigrazione e esigenze del mercato del lavoro europeo e sviluppare politiche mirate di integrazione e istruzione, e occorrerà utilizzare con maggiore efficacia gli strumenti disponibili per combattere l’immigrazione clandestina. La coerenza con l’azione esterna dell’Unione è un fattore cruciale ai fini della gestione di queste politiche. È importante che l’Unione confermi inoltre la sua tradizione umanitaria offrendo generosamente protezione a quanti ne hanno bisogno.

#### *Gli strumenti*

Perché il prossimo programma pluriennale sia realizzato con successo, occorrerà definire un **metodo** articolato su cinque assi principali:

i) giungendo progressivamente a maturità, le politiche nei settori della giustizia e degli affari interni dovranno sostenersi vicendevolmente e acquisire maggior coerenza, **integrandosi armoniosamente**, negli anni a venire, **con le altre politiche dell’Unione**;

ii) per colmare lo scarto notevole tra le norme e le politiche adottate a livello europeo e la loro attuazione a livello nazionale, occorrerà porre **maggiormente l’accento sull’aspetto attuativo**. Oltre al recepimento giuridico, è necessario che l’attuazione sia affiancata da concrete misure di sostegno (ad es. potenziamento delle reti professionali);

iii) **migliorare la qualità della legislazione europea** dovrà rimanere un obiettivo prioritario. L’azione dell’Unione dovrà focalizzarsi sugli aspetti in grado di fornire una risposta adeguata ai problemi dei cittadini. Già dal momento della formulazione delle proposte occorrerà riflettere alle possibili ripercussioni sui cittadini in termini di diritti fondamentali, economia, ambiente. Per quanto recente, l’*acquis* in questo ambito è vasto e i suoi successivi sviluppi istituzionali lo hanno reso vieppiù complesso. È senz’altro questo uno dei motivi delle difficoltà in fase di applicazione;

iv) i cittadini si aspettano di vedere i risultati dell’azione dell’Unione. È pertanto prioritario **potenziare il ricorso alla valutazione** degli strumenti utilizzati e delle agenzie istituite;

v) per permettere la realizzazione delle priorità politiche, occorre stanziare **risorse finanziarie** adeguate e chiaramente destinate a tal fine. In futuro, gli strumenti finanziari dovranno essere all’altezza delle ambizioni politiche del nuovo programma pluriennale e fondarsi su una valutazione dell’efficacia degli attuali strumenti.

## 2. PROMUOVERE I DIRITTI DEI CITTADINI: UN'EUROPA DEI DIRITTI

Il rispetto della persona e della dignità umana, sancito dalla carta dei diritti fondamentali, è un valore essenziale dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. In questo spazio senza frontiere i cittadini possono circolare liberamente ed esercitare pienamente i propri diritti.

Nell'ordinamento giuridico dell'UE, il sistema di tutela dei diritti fondamentali è particolarmente sviluppato. L'Unione e gli Stati membri possono, ad esempio, avvalersi delle competenze dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali. Questo sistema di tutela verrà completato con l'**adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo**: l'adesione, dalla forte simbologia politica, favorirà lo sviluppo armonioso della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'Unione è uno spazio di valori comuni condivisi. Tali valori sono incompatibili con i crimini dei regimi totalitari. La memoria dei crimini contro l'umanità va condivisa da tutti in una prospettiva di riconciliazione. L'Unione è chiamata a spianare la strada in tal senso, nel rispetto delle modalità proprie a ciascuno Stato.

Questi valori sono alla base della cittadinanza europea e il loro rispetto è un criterio essenziale per aderire all'Unione. La cittadinanza europea, che si somma a quella nazionale e la completa, conferisce ai cittadini dell'Unione diritti e obblighi specifici che devono esprimersi in modo concreto e efficace.

### 2.1. Pieno esercizio del diritto di libera circolazione

La cittadinanza dell'Unione garantisce la mobilità dei cittadini all'interno dell'UE. Tuttavia, quando decidono di soggiornare o viaggiare in uno Stato membro diverso da quello nazionale, i cittadini si scontrano con una serie di ostacoli. L'applicazione effettiva della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini è prioritaria e la Commissione intende potenziare la politica che ne affianca l'attuazione vigilando sul recepimento e l'applicazione corretta della normativa in vigore da parte degli Stati membri. Il diritto di libera circolazione impone però anche una serie di doveri. La Commissione valuterà come coadiuvare le autorità degli Stati membri per lottare efficacemente contro gli abusi di questo principio fondamentale dell'Unione e pubblicherà linee direttrici intese ad esplicitare la politica seguita in questo settore.

Occorre peraltro aiutare i cittadini che, esercitando il diritto di libera circolazione, si trovano alle prese con determinati adempimenti giuridici o amministrativi. A tal fine è necessario introdurre un sistema che consenta di disporre facilmente e senza costi aggiunti dei principali atti di stato civile. Il sistema dovrà permettere di superare eventuali ostacoli linguistici e garantire la valenza probatoria di questi documenti. A breve, occorrerà avviare una profonda riflessione sul riconoscimento reciproco degli effetti connessi agli atti di stato civile.

### 2.2. Vivere insieme in uno spazio che rispetta la diversità e tutela i più vulnerabili

Perché la diversità rimanga una ricchezza, l'Unione deve garantire un ambiente sicuro dove le differenze siano rispettate e i più vulnerabili siano tutelati.

Occorre continuare a lottare con determinazione contro **le discriminazioni, il razzismo, l'antisemitismo, la xenofobia e l'omofobia**. A tal fine, l'Unione si avvarrà in pieno degli strumenti esistenti, soprattutto dei programmi di finanziamento. Occorrerà potenziare i

controlli sull'applicazione delle norme vigenti, specie della nuova decisione quadro sul razzismo e la xenofobia.

I **diritti dei minori**, segnatamente il principio dell'interesse superiore del minore, il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, la non discriminazione e il rispetto delle sue opinioni, quali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla convenzione ONU sui diritti del fanciullo, interessano potenzialmente tutte le politiche dell'Unione e vanno pertanto presi in considerazione sistematicamente. A tal fine, occorre individuare gli interventi con cui l'Unione può dare un contributo significativo. Particolare attenzione sarà accordata ai minori che versano in situazione di particolare vulnerabilità, specie nell'ambito della politica d'immigrazione (minori non accompagnati, vittime della tratta).

L'Unione e gli Stati membri devono coordinare gli sforzi mirati per una piena integrazione sociale dei gruppi vulnerabili, in particolare dei **rom**, incentivandone l'inserimento nel sistema scolastico e nel mercato del lavoro e lottando contro la violenza di cui possono essere vittima. A tal fine, l'Unione mobilerà i fondi strutturali in modo mirato e veglierà sulla corretta applicazione dei testi in vigore per lottare contro l'eventuale discriminazione a danno dei rom. Anche la società civile è chiamata a svolgere un ruolo importante in tal senso.

Più generalmente occorre fornire maggiore **protezione, anche giuridica, ai più vulnerabili, alle donne vittime di violenze, alle persone in condizioni di dipendenza**. Il programma Daphne fornirà, nello specifico, un sostegno finanziario a tal fine. L'Unione si muoverà nella stessa direzione anche in politica estera.

### **2.3. Protezione dei dati personali e della vita privata**

L'Unione deve far fronte alle sfide insite in uno scambio intenso di dati personali, rispettando in pieno la vita privata. Il diritto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali è sancito dalla Carta.

Occorrerà istituire un regime completo di protezione: l'Unione dovrà garantire un'azione globale e rinnovata in materia di protezione dei dati dei cittadini all'interno dell'Unione e nell'ambito delle relazioni con i paesi terzi, e dovrà altresì prevedere e regolare le circostanze in cui i pubblici poteri, nell'esercizio delle loro funzioni, potranno eventualmente porre i necessari limiti all'applicazione delle suddette norme.

Gi sviluppi tecnologici si susseguono oggigiorno ad un ritmo serrato, trasformando la comunicazione tra gli individui e le organizzazioni pubbliche e private. In questo contesto, è necessario ribadire una serie di principi: finalità, proporzionalità e legittimità del trattamento, durata limitata della conservazione, sicurezza e confidenzialità, rispetto dei diritti individuali e controllo affidato a un organo indipendente.

L'attuale quadro giuridico prevede un elevato livello di protezione. Alla luce della rapida evoluzione tecnologica, potrebbero risultare necessarie **iniziative complementari**, legislative o meno, atte a preservare l'efficace applicazione di questi principi.

Il rispetto dei principi in materia di protezione dei dati dovrà essere inoltre assicurato sviluppando **nuove tecnologie** adeguate, grazie ad una migliore cooperazione tra il settore pubblico e privato, soprattutto nelle attività di ricerca. Occorre valutare l'opportunità di introdurre una **certificazione europea** per le tecnologie, i prodotti e i servizi "rispettosi della vita privata".

Infine, una protezione efficace presuppone una buona conoscenza dei diritti e dei rischi cui si va incontro (in particolare su internet). Serviranno dunque **campagne d'informazione e sensibilizzazione**, in particolare presso i più vulnerabili.

In un'ottica mondiale, l'Unione dovrà avere una funzione motrice per lo sviluppo e la promozione di **norme internazionali** in materia di protezione dei dati personali e la conclusione di adeguati accordi internazionali, tanto bilaterali che multilaterali. Il lavoro svolto con gli Stati Uniti nel campo della protezione dei dati potrebbe assurgere a riferimento per ulteriori accordi.

#### **2.4. Partecipare alla vita democratica dell'Unione**

In termini politici, la cittadinanza europea si traduce nel diritto di votare e candidarsi alle elezioni comunali e europee in uno Stato membro diverso da quello d'origine. Eppure, l'esercizio reale di questo diritto risulta poco soddisfacente e dovrà essere facilitato tramite campagne di comunicazione e d'informazione sui diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione.

In vista delle elezioni europee del 2014, occorrerà riflettere su misure di stimolo per i cittadini: andrà favorito un approccio ambizioso in vista di campagne elettorali incentrate su veri e propri dibattiti europei. Agevolando le operazioni di voto e l'iscrizione nelle liste elettorali e scegliendo la settimana del 9 maggio come periodo per fissare le consultazioni si contribuirà di certo a invogliare i cittadini.

In termini più generali, occorrerà anche valutare, in esito a relazioni regolari previste delle disposizioni del trattato<sup>1</sup>, come completare i diritti elettorali dei cittadini residenti in un altro Stato membro onde estenderne la partecipazione alla vita democratica dello Stato membro di residenza.

#### **2.5. Beneficiare di una tutela nei paesi terzi**

La totalità dei 27 Stati membri è rappresentata all'estero solo in 166 paesi terzi. L'8,7% dei cittadini europei, ovvero sette milioni di persone, viaggia in paesi in cui il proprio Stato non ha una rappresentanza.

Il cittadino dell'Unione che si trovi in un paese terzo in cui il suo Stato membro non è rappresentato gode della protezione delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi altro Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di quello Stato. Questo diritto fondamentale sancito dai trattati resta tuttavia poco conosciuto e ampiamente inapplicato. Occorre pertanto condurre azioni di informazione mirate in tal senso.

Per far sì che la protezione consolare diventi effettiva, occorre **potenziare il quadro di coordinamento e di cooperazione** esistente. La riforma sarà imperniata su tre assi principali: chiarire il concetto di Stato guida in situazioni di crisi, stabilire criteri comuni per la definizione del concetto di Stato membro non rappresentato e garantire la copertura finanziaria dei rimpatri sulla base degli strumenti comunitari esistenti. Verranno poi organizzate esercitazioni d'allarme in caso di crisi.

---

<sup>1</sup> Articolo 22 del trattato CE.

## 2.6. Potenziare la protezione civile

Il meccanismo comunitario di protezione civile dovrà essere potenziato onde coadiuvare e completare gli interventi degli Stati membri in questo ambito. Occorrerà sviluppare la cooperazione in materia di analisi dei rischi, compresi gli aspetti regionali, per permettere la definizione di obiettivi e azioni comuni. Bisogna potenziare al tempo stesso la capacità di risposta dell'Unione tramite una migliore organizzazione dei meccanismi di assistenza e l'interoperabilità dei mezzi d'intervento. Il MIC (Centro di monitoraggio e informazione) dovrà diventare un vero e proprio centro operativo dotato di capacità di analisi e pianificazione.

## 3. FACILITARE LA VITA DEI CITTADINI: UN'EUROPA DEL DIRITTO E DELLA GIUSTIZIA

In un territorio caratterizzato da mobilità crescente è prioritario sviluppare e promuovere uno spazio giudiziario europeo in cui il cittadino non incontri più ostacoli al godimento dei suoi diritti. Le decisioni giudiziarie devono pertanto essere riconosciute ed eseguite da uno Stato membro all'altro senza difficoltà. I sistemi giudiziari dei 27 Stati membri dovranno poter funzionare insieme, in modo coerente ed efficace, nel rispetto delle tradizioni giuridiche nazionali.

Il principio del riconoscimento reciproco è la pietra angolare della costruzione di un'Europa della giustizia. Occorrerà consolidare e attuare con determinazione gli importanti progressi giuridici realizzati negli anni, progressi che non potranno tuttavia concretizzarsi senza rinsaldare la fiducia reciproca tra gli attori del mondo giudiziario.

Lo sviluppo dell'Europa della giustizia presuppone inoltre che l'Unione si doti di una base di norme comuni, soprattutto per quanto riguarda la lotta contro determinati tipi di criminalità transfrontaliera particolarmente gravi o al fine di assicurare l'attuazione efficace di alcune politiche dell'UE.

Lo spazio giudiziario europeo deve inoltre facilitare l'accesso alla giustizia per permettere ai cittadini di far valere i propri diritti ovunque nell'Unione e offrire agli operatori economici gli strumenti necessari per cogliere a piene mani le opportunità offerte dal mercato interno, soprattutto in tempi di crisi economica.

### 3.1. Proseguire nell'attuazione del riconoscimento reciproco

Le decisioni giudiziarie **in materia civile** devono poter essere eseguite direttamente e senza procedimenti intermedi. Per le decisioni di diritto civile e commerciale, occorrerà pertanto **abolire in generale l'exequatur** ancora troppo spesso necessario per l'esecuzione delle decisioni pronunciate in altri Stati membri. A tal fine, sarà necessario, in un primo momento, armonizzare le norme di conflitto di leggi nei settori interessati.

Occorre inoltre estendere il riconoscimento reciproco a **materie non ancora ricomprese** che rivestono un ruolo centrale nella vita di tutti i giorni, quali le successioni e i testamenti, i regimi patrimoniali tra coniugi e le conseguenze patrimoniali delle separazioni.

In termini generali, sarà opportuno raggruppare gli strumenti adottati in un codice della cooperazione giudiziaria in materia civile che ne faciliti l'applicazione.

**In materia penale**, il principio del riconoscimento reciproco deve applicarsi nelle diverse fasi processuali. Sono stati realizzati notevoli progressi per quanto riguarda il riconoscimento reciproco delle pene.

Il riconoscimento reciproco va peraltro esteso anche ad **altri tipi di decisioni** che possono avere, a seconda degli Stati membri, un carattere penale o amministrativo. I testimoni o le vittime di reati possono ad esempio essere soggetti a particolari misure di protezione che devono potersi applicare da uno Stato membro all'altro. Analogamente, alcune multe, che a seconda degli Stati possono avere natura penale o amministrativa, devono poter essere eseguite da uno Stato all'altro onde garantire, in senso più specifico, una maggiore sicurezza stradale e, in senso più generale, il rispetto delle politiche dell'Unione.

L'Unione deve mirare al riconoscimento reciproco delle decisioni di **decadenza** dall'esercizio di diritti e favorire, a tal fine, lo scambio sistematico di informazioni tra gli Stati membri. In prima battuta, occorrerà occuparsi delle interdizioni che possono avere maggiori ripercussioni sulla sicurezza delle persone o sulla vita economica: interdizione dall'esercizio di determinate professioni, ritiro della patente di guida, sospensione dalla carica di amministratore di una società o interdizione alla partecipazione ad appalti pubblici, ecc. Nell'attuale contesto di crisi economica, l'Unione deve essere particolarmente vigile e impedire che comportamenti illeciti o pregiudizievoli del corretto funzionamento del mercato possano riprodursi da uno Stato membro all'altro senza essere puniti.

### **3.2. Maggiore fiducia reciproca**

Il riconoscimento reciproco ha come conseguenza che le decisioni pronunciate a livello nazionale producono effetti sull'ordinamento giuridico di altri Stati membri. Per poter sfruttare appieno queste realizzazioni, si rendono necessarie misure volte ad accrescere la fiducia reciproca.

Occorre **maggiore assistenza all'applicazione degli strumenti**, in particolare a beneficio degli operatori. Eurojust e le reti giudiziarie europee civili e penali andranno mobilitate maggiormente, in modo da garantire un'applicazione più concreta e effettiva del diritto europeo da parte di tutti gli operatori. Bisognerà inoltre fornire strumenti a sostegno delle autorità giudiziarie utilizzando in particolare i mezzi informatici (assistenza alla traduzione, creazione di uno spazio di comunicazione sicuro, videoconferenze, ecc.).

L'Europa della giustizia si costruisce, beninteso, nel rispetto della diversità dei sistemi nazionali; questa diversità però non deve essere fonte di incomprensioni reciproche. È pertanto essenziale moltiplicare le occasioni di scambio tra operatori della giustizia. Con l'aiuto dell'Unione, occorre potenziare, coordinare e strutturare meglio le diverse reti professionali. Va inoltre migliorato il funzionamento del **forum sulla giustizia**.

È fondamentale potenziare e sistematizzare gli sforzi intesi alla **formazione** di tutte le professioni legali, compresi i giudici amministrativi. Il programma pluriennale dovrebbe perseguire l'obiettivo di fornire una formazione europea sistematica a tutti i nuovi giudici e pubblici ministeri nell'ambito del curriculum di formazione; entro la fine del programma, almeno la metà dei giudici e pubblici ministeri dell'Unione dovrebbe aver seguito una formazione europea o aver partecipato a uno scambio con un altro Stato membro. La responsabilità in questo settore incombe principalmente agli Stati membri e l'Unione dovrà offrire sostegno finanziario. Occorrerà potenziare la rete europea di formazione giudiziaria

(REFG) e fare in modo che disponga di una struttura e di risorse adeguate al livello di ambizione mirato. Bisognerà inoltre sviluppare programmi d'insegnamento a distanza (e-learning) e supporti formativi comuni atti a spiegare i meccanismi europei alle professioni legali (rapporti con la Corte di giustizia, ricorso al riconoscimento reciproco e alla cooperazione giudiziaria, diritto comparato, ecc.). La formazione europea dovrà essere sistematicamente contemplata dal curriculum di formazione dei nuovi giudici e pubblici ministeri.

Come in altri settori, la diffusione del riconoscimento reciproco in materia giudiziaria dovrà andare di pari passo con una **valutazione** più approfondita, che esamini nello specifico l'efficacia degli strumenti giuridici e politici adottati a livello dell'UE. La valutazione, con cadenza periodica, dovrà individuare eventuali ostacoli al corretto funzionamento dello spazio giudiziario europeo e facilitare una migliore conoscenza dei sistemi nazionali, individuando così una serie di buone pratiche.

L'Unione è pertanto chiamata a sostenere gli sforzi degli Stati membri mirati a migliorare la qualità dei sistemi giudiziari nazionali, favorendo lo scambio di buone pratiche e lo sviluppo di progetti innovatori in materia di modernizzazione della giustizia<sup>2</sup>. A tal fine, potrà essere organizzato a breve un programma pilota.

Nei paesi terzi, in particolare nei paesi interessati dalla politica di allargamento, l'Unione si è dotata di strumenti quali il gemellaggio e le "revisioni inter pares" atti a promuovere le riforme della giustizia e il potenziamento dello Stato di diritto, azioni di cui si auspica il proseguimento.

### **3.3. Dotarsi di una base di norme comuni**

Lo sviluppo dello spazio giudiziario europeo necessita un certo livello di armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

**In materia penale**, soprattutto per quanto riguarda terrorismo, criminalità organizzata e reati contro gli interessi finanziari dell'Unione, solo un intervento a livello europeo può dare risultati efficaci. Occorre pertanto continuare ad avvicinare le norme di diritto sostanziale riguardanti determinati **reati gravi, tipicamente transfrontalieri** per i quali sono necessarie definizioni e sanzioni comuni. Questa armonizzazione permetterà di estendere il riconoscimento reciproco e, in determinati casi, di abolire quasi completamente i motivi per cui gli Stati membri rifiutano di riconoscere decisioni di altre giurisdizioni.

Pertanto, nel rispetto della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, l'attuazione di alcune politiche dell'Unione potrebbe richiedere, per motivi di efficacia, la definizione di reati e sanzioni comuni, come già accade in parte nel settore ambientale e dei trasporti.

**In materia civile** occorre stabile, a livello europeo, norme minime su determinati aspetti di procedura civile in linea con le esigenze del riconoscimento reciproco. Norme simili dovranno essere inoltre stabilite per il riconoscimento delle decisioni in materia di responsabilità genitoriale (e di affidamento). Il corretto funzionamento dello spazio giudiziario europeo può

---

<sup>2</sup> L'Unione dovrà far riferimento ai lavori della commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa.

infine richiedere l'applicazione del diritto di un altro Stato membro da parte di una giurisdizione nazionale. È opportuno che l'Unione rifletta su come evitare la disparità tra le prassi vigenti in materia.

### **3.4. I benefici di uno spazio giudiziario europeo per i cittadini**

#### *3.4.1. Agevolare l'accesso alla giustizia*

Un accesso più agevole alla giustizia è essenziale affinché siano pienamente sfruttate le opportunità offerte dallo spazio giudiziario europeo, soprattutto nell'ambito dei procedimenti transnazionali. A tal fine, occorre potenziare le misure adottate in materia di **patrocinio a spese dello Stato**. Parallelamente occorrerà continuare a migliorare i modi alternativi di risoluzione delle controversie, soprattutto per quanto riguarda il diritto dei consumatori.

Occorre aiutare i cittadini a superare le **barriere linguistiche** che possono ostacolare l'accesso alla giustizia: avvalendosi maggiormente della traduzione automatica, ove possibile; migliorando la qualità dell'interpretazione e della traduzione giudiziarie; provvedendo allo scambio delle risorse disponibili negli Stati membri, soprattutto tramite l'interconnessione di banche dati di interpreti e traduttori; avvalendosi eventualmente dell'interpretazione a distanza in videoconferenza.

Una grande opportunità è peraltro fornita dal portale europeo "**giustizia elettronica**" tramite il quale i cittadini potranno informarsi meglio sui loro diritti ed accedere ad informazioni sugli ordinamenti dei diversi Stati membri. Occorrerà avvalersi ulteriormente della videoconferenza, ad esempio per risparmiare spostamenti inutili alle vittime. Alcuni procedimenti europei (come l'ingiunzione di pagamento europea o la composizione delle controversie di modesta entità) potrebbero a breve essere espletati online. Nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati, alcuni registri nazionali verranno progressivamente interconnessi (ad es. registri d'insolvenza delle persone fisiche e delle imprese).

Alcune formalità relative alla **legalizzazione degli atti e dei documenti** costituiscono anch'esse un ostacolo o un onere eccessivo. Tenendo conto delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie, quali la firma elettronica, l'Unione dovrà prendere in considerazione l'**abolizione degli adempimenti per la legalizzazione degli atti pubblici** tra gli Stati membri e riflettere eventualmente alla creazione di atti pubblici europei.

L'Unione potenzierà infine la normativa in materia di tutela delle vittime di reato e offrirà maggior sostegno ai dispositivi che permettono di fornire loro un aiuto concreto, segnatamente tramite le reti europee.

#### *3.4.2. Sostenere l'attività economica*

Lo spazio giudiziario europeo deve assecondare il corretto funzionamento dell'attività economica nell'ambito del mercato interno, soprattutto nei periodi di crisi.

Saranno necessarie **misure provvisorie e cautelari** (ad es. un procedimento europeo di sequestro conservativo dei depositi bancari e una maggiore trasparenza patrimoniale), in grado di **abbreviare l'iter processuale e rendere più efficace l'esecuzione delle decisioni giudiziarie**.

Occorre inoltre garantire la **sicurezza dei rapporti contrattuali**. Le differenze esistenti tra gli ordinamenti degli Stati membri in materia di diritto contrattuale possono in effetti impedire agli attori economici di sfruttare a pieno le opportunità offerte dal mercato unico.

Sulla base degli elementi già sviluppati, bisognerà elaborare dei **contratti tipo** tra le persone fisiche o le PMI che, facoltativamente utilizzabili e tradotti in diverse lingue, potranno fungere da riferimento nelle pratiche commerciali.

Si potrebbe inoltre contemplare, per le imprese, **un regime specifico europeo facoltativo** (28° regime). Al pari dei regimi elaborati in altri ambiti del mercato interno, come quello della società europea, del gruppo europeo d'interesse economico o del marchio comunitario, tale nuovo regime favorirebbe lo sviluppo degli scambi intracomunitari, introducendo un regime giuridico unico direttamente applicabile.

La **regolamentazione del diritto commerciale** contribuirà al corretto funzionamento del mercato interno. A tal fine, possono essere contemplati diversi tipi di azioni: norme comuni sulla legge applicabile in materia di diritto societario, contratti d'assicurazione e cessione dei crediti; convergenza dei regimi nazionali relativi alle procedure di insolvenza nel settore bancario.

L'attuale crisi finanziaria ha dimostrato la necessità di regolare i mercati finanziari e di prevenire abusi. Saranno presto noti i risultati di uno studio in corso nell'ambito della direttiva sugli abusi di mercato. Ove opportuno, l'Unione potrebbe contemplare il ricorso al diritto penale per sanzionare le frodi che possono mettere in pericolo il sistema finanziario e l'economia dell'UE.

### **3.5. Potenziare la presenza internazionale dell'Unione nel settore giudiziario**

Al fine di promuovere il commercio estero e facilitare la circolazione dei cittadini, è necessario che l'Unione sviluppi una rete di accordi bilaterali con i principali partner economici sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale. Una possibilità potrebbe consistere nell'apertura della nuova convenzione di Lugano (concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale) ai principali partner dell'Unione. Sarà inoltre possibile lavorare sulla notificazione e comunicazione degli atti o sull'assunzione delle prove.

In materia penale, occorrerà individuare le priorità in vista del negoziato di accordi di assistenza giudiziaria e di estradizione. L'Unione si occuperà peraltro di promuovere strumenti di cooperazione giudiziaria internazionale, potenziando lo scambio di buone pratiche e di esperienze con i paesi terzi.

In termini più generali, l'Unione dovrà continuare a fornire un sostegno costante al settore giudiziario nei paesi partner onde promuovere il radicamento dello Stato di diritto nel mondo. L'Unione europea confermerà il proprio impegno a favore dell'abolizione della pena di morte, della tortura e di altri trattamenti disumani o degradanti.

## **4. UN'EUROPA DELLA SICUREZZA**

L'Europa presenta una dimensione preziosa per la protezione dei cittadini contro minacce che non conoscono confini. L'Unione europea è chiamata ad elaborare una **strategia di sicurezza interna** conforme ai diritti fondamentali e in grado di esprimere una visione comune delle problematiche sul tappeto. Una tale strategia, che dovrà tradursi in una solidarietà reale tra gli

Stati membri, definirà le competenze delle autorità nazionali e individuerà ciò che invece è più efficacemente realizzabile a livello dell'Unione. Basata su meccanismi decisionali che consentono di individuarne le priorità operative, la strategia di sicurezza interna consentirà di mobilitare più facilmente le risorse necessarie in settori d'intervento coordinati al fine di prevenire e controllare le principali minacce contro i singoli e la collettività.

Una tale strategia costituirà un utile complemento della strategia di sicurezza esterna propria dell'Unione, intensificando in tal modo i nessi tra azione interna ed esterna.

#### **4.1. Mezzi potenziati**

La sicurezza all'interno dell'Unione presuppone un approccio integrato in virtù del quale gli operatori della sicurezza condividano una cultura comune, ottimizzino lo scambio di informazioni e si avvalgano di infrastrutture tecnologiche adeguate.

##### *4.1.1. Creare una cultura comune*

Affinché lo spazio europeo sia progressivamente concepito dagli attori nazionali quale loro naturale ambito d'azione, è necessario potenziare di molto la fiducia reciproca. A tal fine, bisognerà intensificare lo scambio di esperienze e buone pratiche tra tutti gli operatori interessati, soprattutto in campo etico, e moltiplicare le opportunità di formazione e di esercitazione comune. In questo settore sarà necessario definire obiettivi ambiziosi, quale ad esempio formare un terzo del corpo di polizia e delle guardie di frontiera europee sulle questioni dell'UE nei prossimi cinque anni.

Occorrerà istituire programmi di scambio specifici (di tipo **Erasmus**). Peraltro, caso per caso, potrà essere decisa la partecipazione mirata di paesi terzi, quali i paesi interessati dalla politica di allargamento o dalla politica di vicinato.

##### *4.1.2. Gestione dell'informazione*

La sicurezza all'interno dell'Unione dipende dall'efficacia dei dispositivi di scambio delle informazioni tra le autorità nazionali e gli attori europei. A tal fine, l'Unione dovrà mettere a punto **un modello europeo d'informazione** basato al tempo stesso su una capacità d'analisi strategica potenziata e su un sistema migliorato per la raccolta e il trattamento delle informazioni operative. Un tale modello deve tener conto dei quadri esistenti, anche nel settore doganale, e far fronte alle sfide insite nello scambio di informazioni con i paesi terzi.

Sarà opportuno definire, da un lato:

- i criteri di raccolta, condivisione e trattamento delle informazioni riunite per motivi di sicurezza, nel rispetto dei principi della protezione dei dati;
- un meccanismo di controllo che permetta di valutare il funzionamento dello scambio d'informazioni;
- metodi di identificazione di esigenze future;
- i principi di una politica in materia di trasferimento internazionale dei dati per motivi di sicurezza improntati a rigorosi criteri di protezione dei dati.

L'Unione è peraltro chiamata ad accrescere notevolmente la propria capacità di analisi e di sintesi delle informazioni strategiche di cui dispone. A tal fine, occorrerà sviluppare le sinergie tra Europol e FRONTEX e provvedere inoltre a un miglior coordinamento e a una maggiore mobilitazione delle reti di ufficiali di collegamento negli Stati membri e nei paesi terzi. Queste misure permetteranno di decidere con maggior rapidità quali iniziative varare sul piano operativo.

#### 4.1.3. *Mobilitare gli strumenti tecnologici necessari*

Le **nuove tecnologie** devono affiancare e favorire gli sviluppi attuali in termini di mobilità, garantendo al tempo stesso la sicurezza e le libertà dei cittadini.

Per questo è necessario varare politiche che assicurino un elevato livello di sicurezza delle reti e delle informazioni in tutta l'Unione. È opportuno raggiungere un grado di preparazione maggiore in termini di sicurezza e resilienza delle infrastrutture critiche, comprese quelle relative alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e dei servizi.

Nell'elaborare il modello europeo d'informazione, l'Unione dovrà pensare a un'autentica **architettura dei sistemi d'informazione**, sulla base dell'esperienza acquisita in questo settore. Una tale architettura dovrà assicurare l'interoperabilità tra le soluzioni tecniche prescelte a livello nazionale e i sistemi europei esistenti o futuri, consentendone uno sviluppo coerente e adeguato alle esigenze individuate. Man mano che verranno sviluppati i sistemi d'informazione interessati, questa architettura permetterà inoltre di realizzare economie di scala e consentirà di programmare, a livello nazionale, gli investimenti necessari alla realizzazione degli obiettivi della strategia di sicurezza interna.

In materia di sicurezza, l'attività di **ricerca e sviluppo** dovrà sintonizzarsi sulle priorità della strategia di sicurezza interna e mirare principalmente a migliorare l'interoperabilità, individuare i bisogni e le tecnologie adeguate, convalidare i risultati e sviluppare standard appropriati. Gli sforzi nel settore della ricerca dovranno andare incontro alle reali esigenze dell'utenza e si avvarranno del sostegno di partenariati pubblico-privati, sul modello dell'ESRIF<sup>3</sup>. Per rispondere in pieno alle aspettative degli utenti, occorre utilizzare le risorse messe a disposizione delle attività di ricerca e sviluppo tecnologico. Si potrebbe contemplare, nel breve termine, l'istituzione di **un fondo per la sicurezza interna**.

## 4.2. **Politiche efficaci**

La strategia di sicurezza interna dovrà impennarsi su tre ambiti d'intervento complementari e oramai indissociabili: una maggiore cooperazione di polizia, una giustizia penale adattata e una gestione più efficace dell'ingresso nel territorio.

### 4.2.1. *Una cooperazione di polizia più efficace*

Il principale obiettivo della cooperazione di polizia è la **lotta contro fenomeni criminali tipicamente transfrontalieri**, ambito nel quale l'Unione può dimostrarsi in grado fornire un apporto significativo. Il modello europeo d'informazione permetterà, in tal senso, di rendere più agevole il lavoro dei servizi operativi definendo i diversi canali esistenti per lo scambio dei dati.

---

<sup>3</sup> Forum europeo della ricerca e dell'innovazione in materia di sicurezza (*European Security Research and Innovation Forum*).

È importante che vengano maggiormente sfruttate le potenzialità di **Europol**, che dovrà essere sistematicamente informato circa la creazione di squadre investigative comuni e coinvolto nelle operazioni transfrontaliere importanti. Una volta individuati i tipi di informazioni da scambiare, bisognerà istituire meccanismi di trasferimento automatico dei dati verso Europol. Occorrerà inoltre intensificare i rapporti tra Europol e Eurojust onde assicurare che i lavori di Europol abbiano un seguito giudiziario. Europol potrebbe peraltro occuparsi delle missioni di formazione già di competenza dell'Accademia europea di polizia (CEPOL).

Va inoltre potenziata la dimensione internazionale di Europol intensificando, tra l'altro, le relazioni tra l'Ufficio e le regioni e i paesi vicini. Europol dovrà essere maggiormente coinvolto nelle missioni di polizia della PESD e dovrà contribuire a promuovere standard e buone pratiche in materia di cooperazione di polizia nei paesi terzi.

In termini più generali, l'efficacia della cooperazione di polizia presuppone lo sviluppo di **rapporti intensi con i paesi terzi**. Laddove necessario, l'Unione dovrà concludere accordi in materia di cooperazione di polizia. In questo ambito, occorre garantire una maggiore complementarità tra l'azione dell'Unione e quella degli Stati membri.

Un altro obiettivo prioritario consiste nell'**impedire ai criminali di approfittare dello spazio senza frontiere per sfuggire alle indagini o all'azione penale**. Il grado di cooperazione a livello regionale, nazionale, europeo o internazionale deve essere stabilito in funzione della massima efficacia operativa. Occorrerà sviluppare sinergie tra i diversi attori nazionali, europei ed internazionali (Europol, OLAF quando a rischio sono gli interessi finanziari dell'Unione, e Interpol). Bisogna approfondire e mettere in rete le esperienze acquisite in materia di cooperazione transfrontaliera regionale, ad esempio tramite lo sviluppo di un modello di centro di cooperazione doganale e di polizia che potrebbe attivarsi in occasione di eventi sportivi (ad es. le olimpiadi del 2012, i campionati europei di calcio 2012) o di grandi manifestazioni o esercizi di valutazione transfrontaliera del rischio criminale.

È infine fondamentale che l'UE sia in grado di **confrontare i dati e potenziare la prevenzione** con riguardo tanto alla criminalità organizzata che alla piccola delinquenza. Per valutare gli effetti della sua azione, l'Unione deve **dotarsi di strumenti statistici** che permettano di quantificare le attività illecite. Occorre inoltre sviluppare un **approccio comune** che delimiti l'ambito di intervento degli attori locali e nazionali (sia dei servizi di contrasto che della società civile). Un tale ambito dovrà basarsi sullo scambio di buone pratiche e sull'elaborazione comune di norme d'intervento e metodi di valutazione. Bisognerà sfruttare meglio le potenzialità della rete europea di prevenzione della criminalità (REPC), dopo averne valutato le attività, riflettendo all'eventuale partecipazione mirata dei paesi interessati dalla politica di allargamento.

#### 4.2.2. *Una giustizia penale che tuteli il cittadino*

Le diversità tra i sistemi giudiziari degli Stati membri non devono intralciare l'azione della giustizia nella lotta alla criminalità transfrontaliera.

L'UE dovrà dotarsi di un sistema completo di assunzione delle prove nelle cause transfrontaliere. Un tale sistema dovrà prevedere un **vero mandato europeo per l'assunzione delle prove** che consentirà di sostituire tutti gli strumenti giuridici esistenti. Automaticamente riconosciuto e applicabile in tutta l'Unione, questo strumento favorirà una cooperazione flessibile e rapida tra gli Stati membri, stabilirà i termini d'esecuzione e limiterà al minimo i motivi di rifiuto. Occorrerà inoltre esaminare l'istituzione di:

- un quadro giuridico europeo della prova elettronica;

- un sistema europeo di accompagnamento coattivo che tenga conto delle possibilità offerte dalle tecnologie di videoconferenza;
- principi minimi volti a facilitare la reciproca ammissibilità delle prove tra gli Stati, anche per quanto riguarda le prove scientifiche.

Tenendo conto delle recenti modifiche apportate al quadro normativo, occorrerà inoltre **provvedere al potenziamento di Eurojust**, soprattutto per quanto riguarda il potere d'indagine in materia di criminalità organizzata transfrontaliera.

Bisognerà proseguire i lavori sul **sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS)** provvedendo a valutare il funzionamento degli scambi. L'interconnessione dei casellari giudiziari dovrà contribuire a prevenire la commissione di reati (permettendo ad esempio di controllare chi fa domanda per certi lavori, soprattutto quelli a contatto con minori). Il sistema ECRIS dovrà inoltre essere completato per ricomprendere anche i dati relativi ai cittadini di paesi terzi che hanno subito condanne nell'Unione.

Occorrerà potenziare in parallelo i diritti della difesa. Sono essenziali progressi non solo a tutela dei diritti individuali ma anche al fine di garantire la fiducia reciproca tra gli Stati membri e la fiducia dei cittadini nei confronti dell'UE. Sulla base di un piano d'azione improntato a un approccio tematico, i lavori sulle garanzie minime comuni potranno estendersi alla tutela della presunzione di non colpevolezza e alla custodia cautelare (durata e revisione dei motivi della custodia).

Tenuto conto infine di come il carcere si riveli troppo spesso un luogo di criminalizzazione e di radicalizzazione, occorre riflettere ad un programma comunitario che permetta di finanziare esperimenti pilota condotti dagli Stati membri in alternativa alla reclusione.

#### 4.2.3. *Un accesso al territorio più controllato*

In un mondo in via di globalizzazione, l'Unione è chiamata a facilitare la mobilità garantendo al contempo la sicurezza dei singoli nell'ambito di un **approccio integrato dei controlli all'ingresso**.

##### 4.2.3.1. Il controllo e la sorveglianza di frontiera

Per realizzare una **gestione integrata delle frontiere** occorre continuare a modernizzare l'*acquis* di Schengen e potenziare la **cooperazione** per un maggior coordinamento degli obiettivi di controllo dei diversi flussi (beni e persone). Per assicurare un livello elevato di sicurezza interna bisogna garantire al tempo stesso il rispetto assoluto dei diritti umani e l'accesso alla protezione internazionale.

Occorre migliorare la **cooperazione operativa tra Stati membri tramite FRONTEX**. L'agenzia, chiamata a svolgere un ruolo centrale nell'ambito del futuro dispositivo integrato di sorveglianza delle frontiere esterne, dovrà godere di maggiori capacità operative, soprattutto tramite futuri uffici regionali e/o specializzati. Costituiscono priorità a tal fine: le competenze di comando in materia di operazioni congiunte su base facoltativa; l'impiego di mezzi propri; la facoltà di mobilitare più agevolmente gli effettivi necessari allo svolgimento delle operazioni.

**I tipi di controlli** (sicurezza, immigrazione, dogane) ai valichi di frontiera dovranno essere razionalizzati, soprattutto differenziando tra traffico privato e commerciale. In alcuni casi, questa razionalizzazione implicherà la riqualifica delle infrastrutture esistenti e il ricorso più

esteso alle nuove tecnologie (identificatori biometrici, ecc.). Una cooperazione più intensa tra autorità nazionali permetterà di introdurre semplificazioni procedurali tali da rendere più agevole l'attraversamento delle frontiere e garantire nel contempo un impiego ottimale delle risorse.

Occorrerà prestare particolare attenzione alla **situazione delle persone e dei gruppi vulnerabili**. Saranno prioritarie le esigenze connesse alla protezione internazionale e l'accoglienza dei minori non accompagnati. Per quanto riguarda l'accoglienza delle persone fermate all'attraversamento delle frontiere esterne, sarà essenziale il coordinamento tra le attività di FRONTEX e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. In tal senso, l'Unione europea dovrà anche valutare la necessità di chiarire la normativa internazionale riguardante le esigenze di controllo e sorveglianza marittimi, nel rispetto degli obblighi fondamentali del salvataggio in mare.

Occorrerà continuare a sviluppare il **sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)**. Entro il 2013, dovrà essere istituita una cooperazione tra gli Stati membri e FRONTEX per quanto riguarda la condivisione dei dati "sulla sorveglianza" delle frontiere orientali e meridionali.

L'Unione europea cercherà di sviluppare e approfondire le relazioni con i paesi terzi in materia di gestione integrata delle frontiere.

#### 4.2.3.2. I sistemi di informazione

Obiettivo degli sviluppi del **SIS II** e del **VIS**<sup>4</sup> sarà rendere entrambi i sistemi pienamente operativi. L'istituzione di una nuova agenzia potrebbe poi garantirne una gestione stabile.

Verranno elaborati un **sistema di registrazione ingressi/uscite** dal territorio degli Stati membri dell'Unione europea e programmi di viaggiatori registrati, il cui sviluppo potrebbe essere affidato alla nuova agenzia che entrerebbe in funzione a partire dal 2015. L'Unione si pronuncerà inoltre sull'opportunità di sviluppare un sistema elettronico di autorizzazione di viaggio.

#### 4.2.3.3. La politica dei visti

Come prima cosa, l'Unione **dovrà provvedere ad un'attuazione efficace** degli strumenti di cui dispone. L'entrata in vigore del nuovo codice visti e la progressiva realizzazione del VIS garantiranno maggiore coerenza ed efficacia. La politica dei visti produce inoltre un notevole effetto leva sulla politica estera dell'Unione e, in tal senso, dovrà inserirsi in una visione più ampia che tenga conto delle diverse priorità di politica interna e estera.

La progressiva applicazione del VIS sarà affiancata da **programmi regionali di cooperazione consolare** che offriranno: una formazione europea rivolta al personale consolare degli Stati membri; una programmazione sistematica per quanto riguarda la creazione di centri comuni per la presentazione delle domande di visto o gli accordi di rappresentanza tra Stati membri; campagne di informazione e sensibilizzazione nei paesi interessati e l'apertura di un regolare dialogo con questi ultimi.

---

<sup>4</sup> SIS II (sistema di informazione Schengen di seconda generazione) ; VIS (sistema di informazione visti).

Nel quadro di questa programmazione strategica sarà opportuno valutare la possibilità di favorire **nuovi accordi di facilitazione del visto**, che dovranno ugualmente contemplare la riammissione delle persone in posizione irregolare, la cui conclusione sarà subordinata alla disponibilità di passaporti biometrici.

Gli **elenchi positivi e negativi** verranno regolarmente rivisti in base a valutazioni sistematiche della situazione nei paesi terzi interessati. A tal fine varranno i seguenti criteri di valutazione: sicurezza dei documenti di viaggio; qualità dei controlli alle frontiere; gestione delle politiche di asilo e immigrazione; efficacia della lotta contro la criminalità organizzata e rispetto dei diritti umani; coerenza con la politica estera dell'UE in funzione del paese. Dovranno essere poi sfruttate tutte le possibilità offerte dal dialogo politico.

L'Unione però deve spingersi oltre e prevedere la creazione di un **visto Schengen comune europeo**, possibilmente rilasciato da un'autorità consolare comune in base a criteri che garantiscano la parità di trattamento tra tutti i richiedenti. Il rilascio del visto dovrebbe peraltro basarsi progressivamente non già sulla presunzione di rischio rispetto alla cittadinanza ma su una **valutazione del rischio soggettivo**. Una tale evoluzione sarà possibile in futuro grazie all'introduzione di sistemi che permetteranno di raccogliere informazioni preliminari su coloro che intendono recarsi in uno Stato membro dell'UE.

### **4.3. Obiettivi comuni**

L'Unione può contribuire in modo realmente significativo alla lotta contro determinati tipi di minacce che esigono interventi particolarmente coordinati. La strategia di sicurezza interna dovrà focalizzarsi proprio in questi settori.

#### *4.3.1. Lotta contro la criminalità organizzata internazionale*

L'Europa dovrà stabilire determinate priorità in fatto di politica anticrimine e individuare tipologie di reato contro le quali mobilitare in via prioritaria gli strumenti di cui dispone. Questi **settori d'azione pilota** fungeranno da "laboratorio di idee e metodi". I presupposti della lotta contro tali fenomeni criminali saranno la sistematizzazione dello scambio di informazioni, il pieno impiego degli strumenti europei d'indagine e l'eventuale sviluppo di tecniche investigative e preventive comuni. Una volta testati, questi metodi potranno essere estesi ad altre forme di criminalità particolarmente gravi di dimensione transfrontaliera, come il traffico di armi o la pirateria.

#### **La tratta degli esseri umani**

La tratta degli esseri umani è un reato grave contro i diritti individuali. Per combattere questo fenomeno sarà necessario mobilitare tutti i mezzi d'azione, coniugando prevenzione, repressione e protezione delle vittime.

In materia di prevenzione, occorre estendere la partecipazione della società civile e potenziare il coordinamento tra autorità, servizi, reti e agenzie competenti. Bisognerà inoltre incentivare i paesi terzi a ratificare e applicare i rilevanti accordi internazionali.

I servizi consolari nei paesi d'origine dovranno essere mobilitati per evitare il rilascio fraudolento dei visti. Nei paesi d'origine potranno essere organizzate campagne informative rivolte alle potenziali vittime, soprattutto donne e minori, in collaborazione con le autorità locali.

La lotta contro le reti presuppone inoltre un lavoro di intelligence e di analisi strategica da svolgere in cooperazione con i paesi di origine e di transito. Occorrerà rafforzare i controlli alle frontiere a fini preventivi, soprattutto per quanto riguarda la tratta di minori.

Bisognerà adottare una serie di misure atte a garantire alle vittime protezione e assistenza: esclusione della responsabilità penale, regolarizzazione del soggiorno, meccanismi d'indennizzo, assistenza al reinserimento nella realtà sociale d'origine in caso di rimpatrio volontario, anche intesa a facilitare la collaborazione degli interessati alle indagini.

### **Lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia**

In Europa, oscillano tra il 10 % e il 20 % i minori potenzialmente vittime di aggressioni sessuali. Proteggere i minori da questi pericoli è un'importante componente della strategia a tutela dei diritti del minore. L'Unione dovrà elaborare dispositivi di prevenzione favorendo, ad esempio, lo scambio di informazioni tra Stati membri sulle persone condannate per reati di pedofilia, al fine di prevenire eventuali recidive.

La lotta alla pedopornografia su Internet implica una stretta collaborazione con il settore privato che consenta di individuare i siti di contenuto pedofilo e precludervi o bloccare l'accesso, nel rispetto delle procedure previste. Sotto questo aspetto, Europol è chiamato a svolgere un ruolo centrale tramite la messa a punto di una piattaforma di segnalazione online dei siti pedofili e favorendo la cooperazione effettiva tra gli Stati membri. Queste azioni saranno affiancate da altre previste nel quadro del programma per l'uso sicuro di internet 2009-2013.

Si rende infine necessaria una politica attiva di cooperazione internazionale che consenta di introdurre meccanismi di revoca degli indirizzi IP nei confronti dei fornitori d'accesso delittuosi e che faciliti la chiusura rapida di siti al di fuori dell'Europa.

### **La criminalità informatica**

L'economia digitale è un importante fattore di sviluppo e l'Unione è chiamata a favorire politiche che garantiscano un elevatissimo livello di sicurezza delle reti.

Per agevolare le indagini transfrontaliere l'Unione dovrà chiarire le regole di competenza giurisdizionale e il quadro giuridico applicabile al ciber spazio. Occorrerà definire il quadro normativo in virtù del quale potranno essere conclusi accordi di cooperazione tra i servizi di polizia e gli operatori. Tali accordi consentiranno tempi di reazione più rapidi in caso di attacchi informatici. È inoltre necessario un miglior coordinamento tra gli Stati membri attraverso una rete specializzata che riunisca i responsabili nazionali della lotta alla criminalità informatica. Anche in questo caso Europol potrà fungere da centro di risorse europeo per la creazione di una piattaforma europea di segnalazione delle infrazioni.

### **La criminalità economica**

Per ridurre le opportunità che si offrono alla criminalità organizzata in un'economia mondializzata, in particolare in un contesto di crisi che aumenta la vulnerabilità del sistema finanziario, l'Unione dovrà dotarsi dei mezzi adeguati per rispondere in modo efficace a queste sfide. A tal fine, occorrerà sviluppare una **capacità d'indagine e analisi finanziaria anticrimine** mettendo in comune le risorse, soprattutto in materia di formazione.

Per quanto riguarda il riciclaggio di denaro, occorrerà provvedere ad un miglior coordinamento delle cellule di informazione finanziaria. Nel quadro di un modello europeo di informazione, le loro analisi potrebbero alimentare una banca dati sulle transazioni sospette, ad esempio all'interno di Europol. Occorre inoltre mobilitare e coordinare tutte le fonti di informazione disponibili per individuare le operazioni sospette di transito di denaro liquido.

Sono necessarie misure repressive più efficaci contro le frodi fiscali e la corruzione privata. Sui mercati finanziari occorre potenziare la capacità di individuare tempestivamente i comportamenti fraudolenti di abuso di mercato (abuso di informazioni privilegiate e manipolazione dei mercati) e le malversazioni finanziarie. Bisogna prevedere eventuali sanzioni penali, soprattutto nei confronti delle persone giuridiche coinvolte.

Avendo definito il quadro giuridico che autorizza **la confisca e il sequestro**, sarà opportuno istituire quanto prima una rete europea di uffici per il recupero dei proventi di reato.

L'Unione dovrà definire inoltre obiettivi in materia di trasparenza e **lotta contro la corruzione**. Partendo da una valutazione periodica degli sforzi profusi dall'Unione e dagli Stati membri, bisognerà favorire lo scambio di buone pratiche in materia di prevenzione e repressione, in particolare nell'ambito della rete anticorruzione, e occorrerà sviluppare indicatori<sup>5</sup> che permettano di misurare l'impegno nella lotta alla corruzione, tenendo conto dei sistemi in vigore e sulla base di criteri comuni. Verrà prestata maggiore attenzione alle misure anticorruzione adottate in una serie di campi dell'*acquis* (appalti pubblici, controllo finanziario, ecc).

La **contraffazione** rappresenta un grave pericolo per i consumatori e per l'economia. L'Unione avrà il duplice onere di valutare meglio il fenomeno e tener maggiormente conto degli aspetti repressivi nell'ambito dei lavori del futuro osservatorio europeo sulla contraffazione e la pirateria, e di promuovere l'armonizzazione (partendo dalle proposte già formulate della Commissione) delle sanzioni penali previste dalle normative degli Stati membri per i reati commerciali.

L'Unione contribuirà inoltre a potenziare il dispositivo giuridico internazionale per lottare meglio contro queste forme di criminalità economica e offrirà sostegno allo sviluppo della capacità dei paesi partner in questo ambito.

### **Strategia antidroga**

La **strategia antidroga dell'UE** (2005-2012) propone un approccio globale equilibrato, fondato sulla riduzione contemporanea dell'offerta e della domanda. La strategia, che giungerà a termine nel corso del programma di Stoccolma, andrà rinnovata partendo da una valutazione approfondita del piano d'azione contro la droga 2009-2012, condotto dalla Commissione in collaborazione con l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze e con Europol.

L'azione dell'Unione dovrà informarsi a quattro principi:

- migliorare il coordinamento e la cooperazione a livello nazionale, europeo e internazionale, in particolare con alcune regioni del mondo;

---

<sup>5</sup> Ispirati ad esempio al sistema di classificazione in base alla percezione della corruzione di Transparency International.

- favorire una diffusione coerente della strategia equilibrata nei confronti della droga presso le organizzazioni internazionali e nella cooperazione con i paesi terzi;
- mobilitare la società civile, soprattutto moltiplicando le iniziative quali l'azione europea sulla droga;
- approfondire il lavoro di ricerca e informazione in modo da disporre di dati affidabili.

#### 4.3.2. *Ridurre la minaccia terroristica*

L'Unione deve assicurare la mobilitazione di tutti gli strumenti intesi a lottare contro il terrorismo. Dal canto loro, le autorità nazionali sono chiamate a porre in essere meccanismi di prevenzione che consentano, nello specifico, l'individuazione tempestiva dei rischi.

A tal fine, tre settori si rivelano prioritari.

Partendo da una valutazione dell'efficacia delle politiche nazionali, occorrerà moltiplicare le iniziative di lotta alla **radicalizzazione** in tutti gli ambienti a rischio (segnatamente quelli carcerari o scolastico-formativi). Sarà necessario approfondire la cooperazione con la società civile al fine di comprendere tutti i fattori all'origine del fenomeno e incoraggiare strategie che favoriscano la dissociazione dal terrorismo. Nel tempo, andrà sviluppato il dialogo interculturale e interreligioso al fine di favorire la conoscenza e la comprensione tra comunità diverse. Anche una maggiore determinazione nella lotta alla xenofobia contribuirà a debellare le forme di radicalizzazione.

Occorre monitorare più attentamente l'**uso di internet a fini terroristici**, soprattutto rafforzando la capacità operativa delle autorità preposte ai controlli. Bisognerà dotarsi dei mezzi tecnici adeguati e intensificare la cooperazione pubblico-privato. L'intento è ridurre la diffusione della propaganda terroristica e il sostegno pratico alle operazioni terroristiche. Questa cooperazione dovrà inoltre facilitare l'identificazione dei partecipanti alle reti terroristiche.

Gli strumenti di lotta contro il **finanziamento del terrorismo** dovranno tener conto dei nuovi fattori di potenziale vulnerabilità del sistema finanziario e dei nuovi metodi di pagamento utilizzati dai terroristi. Si rende necessario un meccanismo che permetta, da un lato, di monitorare adeguatamente i flussi finanziari e, dall'altro, di individuare efficacemente e in modo trasparente gli individui o i gruppi che potrebbero finanziare attività terroristiche. Occorrerà elaborare raccomandazioni rivolte alle organizzazioni caritative, finalizzate ad una maggiore trasparenza e responsabilità.

L'Unione dovrà assicurare la conformità delle sue politiche con gli standard internazionali e assumerà un ruolo attivo nella lotta contro il terrorismo nell'ambito dei diversi consessi multilaterali, primo fra tutti l'ONU.

**Gestire il rischio terroristico** presuppone inoltre specifiche azioni preventive. Per poter analizzare la minaccia a livello europeo, occorrerà elaborare con Europol una metodologia basata su parametri comuni. Bisognerà poi dare attuazione al programma europeo per la **protezione delle infrastrutture critiche**. Il programma, che copre i settori dei trasporti e dell'energia, dovrà essere allargato ad altre infrastrutture vitali per la popolazione e l'attività economica (informatica). I materiali chimici, biologici, radiologici o nucleari (**CBRN**) utilizzabili per perpetrare attentati terroristici di grande portata dovranno essere elencati e

sottoposti a misure di sicurezza e rintracciabilità. A tal fine, occorre sviluppare una cooperazione con il settore privato e predisporre un sistema d'allarme sulle transazioni sospette. Andrà inoltre elaborato un piano d'azione dell'UE in materia di **esplosivi** e dovranno essere ulteriormente sviluppate le informazioni in materia di sicurezza. Bisognerà infine elaborare un quadro normativo che contempra le minacce connesse ai precursori.

## **5. PROMUOVERE UNA SOCIETÀ PIÙ INTEGRATA PER I CITTADINI: UN'EUROPA RESPONSABILE E SOLIDALE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO**

Una delle maggiori sfide cui sarà confrontata l'Unione europea nei prossimi anni è assicurare una gestione efficace dei flussi migratori, tendo conto in particolare dell'invecchiamento demografico. L'immigrazione svolge un ruolo importante per la crescita demografica dell'Unione e a lungo termine darà un importante contributo in termini di risultati economici.

L'elaborazione di una politica comune in materia di immigrazione e asilo sarà un'importante priorità degli anni a venire, come si legge nella comunicazione del giugno 2008. La solidarietà deve rimanere il perno della politica comune e l'Unione dovrà fornire un sostegno maggiore agli Stati membri più esposti alle pressioni migratorie. L'azione dell'Unione nei prossimi anni, improntata al rispetto dei principi e alla realizzazione degli obiettivi del patto sull'immigrazione e l'asilo, verrà regolarmente dibattuta in seno al Consiglio europeo.

Occorrerà prestare particolare attenzione all'intervento finanziario a sostegno della gestione dell'immigrazione: sarà necessaria una valutazione volta a determinare se la struttura e i parametri di ripartizione degli attuali strumenti interni continuino a rispondere ai bisogni degli Stati membri e siano adeguati ai nuovi fenomeni migratori.

### **5.1. Una politica di immigrazione dinamica**

La politica di immigrazione dovrà iscriversi in una prospettiva di lungo periodo imperniata sul rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana. Essa dovrà essere anche in grado di gestire l'aumento della mobilità in un contesto mondiale sempre più globalizzato, valorizzando i progressi sociali, economici e culturali.

#### *5.1.1. Consolidare l'approccio globale*

Le questioni migratorie devono essere parte integrante della politica estera dell'Unione. Una gestione concertata dei flussi migratori richiede una reale cooperazione con i paesi terzi. L'**approccio globale** costituisce un quadro coerente e innovatore che merita di essere approfondito. A tal fine, l'Unione e gli Stati membri dovranno:

- lavorare attivamente per intensificare il **dialogo** e il **partenariato** con i paesi, le regioni e i continenti terzi, con la partecipazione sistematica dei paesi di origine, destinazione e transito. A tal fine, l'Africa e le regioni europee orientali e sud-orientali continueranno ad avere un posto di rilievo, senza che ciò escluda un dialogo e una stretta cooperazione con l'America latina, i Caraibi e l'Asia;
- prevedere la conclusione di nuovi accordi che coprano specificatamente le tre dimensioni dell'approccio globale: gestione dell'immigrazione irregolare (compresa la riammissione e gli aiuti ai rimpatri volontari e alla

reintegrazione); promozione della mobilità e dell'immigrazione legale; contributo allo sviluppo, secondo il modello dei partenariati per la mobilità;

- elaborare un sistema efficace e solidale di prevenzione dell'immigrazione irregolare, di gestione dell'immigrazione regolare e di assistenza agli immigrati bisognosi di protezione e asilo, necessità particolarmente sentita nell'area mediterranea;
- **ricorre in modo coerente a tutti gli strumenti di politica migratoria**, in particolare i profili migratori, i programmi di migrazione circolare, le piattaforme di cooperazione, e potenziare il ruolo dei **partenariati per la mobilità**;
- esercitare un controllo più efficace sull'**immigrazione irregolare e sulla tratta degli esseri umani**, sviluppando le informazioni sulle rotte migratorie e promuovendo la cooperazione in materia di controlli e sorveglianza di frontiera, e facilitare la riammissione grazie alla promozione di misure di accompagnamento al rimpatrio;
- elaborare ulteriori iniziative in materia di **migrazione e sviluppo**: facilitare le rimesse tenendo conto della perdita di reddito dovuta alla crisi finanziaria; coinvolgere le comunità di immigrati nello sviluppo del paese o della regione d'origine; contenere la fuga di cervelli;
- mobilitare i diversi strumenti di cooperazione di cui dispone l'Unione per **potenziare la capacità** delle autorità centrali, regionali e locali dei paesi terzi nella gestione delle questioni migratorie, anche per quanto riguarda la capacità di fornire una protezione adeguata.

L'Unione deve inoltre tener conto dei nessi tra la politica d'immigrazione e altre politiche, quali quella sociale, economica e commerciale.

#### *5.1.2. Una politica concertata, in linea con le necessità del mercato del lavoro*

L'immigrazione economica dovrà collimare meglio con le necessità del mercato del lavoro degli Stati membri, in modo anche di valorizzare le competenze degli immigrati e facilitarne l'integrazione. L'Unione dovrà dotarsi di un **quadro comune** che, assumendo la forma di un regime flessibile di ammissione, sia in grado di adeguarsi alla crescente mobilità e di rispondere al fabbisogno del mercato del lavoro nazionale. Un tale quadro comune dovrà rispettare in pieno le competenze degli Stati membri nel determinare le quote di cittadini di paesi terzi da ammettere per motivi lavorativi. In questo contesto, due questioni meritano particolare attenzione: l'importanza della mobilità intereuropea degli immigrati e le conseguenze della perdita del lavoro sulla validità del soggiorno.

Per agevolare l'analisi e la comprensione dei fenomeni migratori, si potrebbe pensare a una funzione di monitoraggio<sup>6</sup> grazie alla quale diffondere e sfruttare sistematicamente i lavori e le fonti disponibili e mettere a disposizione dati comparabili sulla migrazione, da coordinarsi con altre reti che si occupano di questioni migratorie.

---

<sup>6</sup> Da non affidare a un'agenzia.

È inoltre indispensabile far corrispondere le competenze degli immigrati con il fabbisogno del mercato del lavoro negli Stati membri. Per questo motivo occorrerà organizzare l'immigrazione basandosi sulla **valutazione globale delle competenze** di cui l'Europa avrà bisogno entro il 2020 e tenendo conto della congiuntura economica.

Non basta tuttavia individuare i bisogni: occorre anche fare in modo che la domanda e l'offerta si incontrino. A tal fine, occorrerebbe riflettere alla creazione di una **piattaforma europea di dialogo** che consenta di individuare i modi per gestire meglio la migrazione del lavoro e gli adeguamenti necessari da apportare al quadro giuridico e istituzionale. Una tale piattaforma riunirebbe datori di lavoro, sindacati, agenzie di collocamento degli Stati membri, agenzie di reclutamento e altre parti interessate. In questo contesto, il riconoscimento reciproco delle qualifiche e delle competenze tra l'Unione europea e i paesi terzi sarà un altro fattore centrale.

### *5.1.3. Una politica volontaristica basata su uno status europeo per gli immigrati regolari*

Affinché gli effetti positivi dell'immigrazione legale siano ottimizzati a vantaggio di tutti (paesi d'origine e destinazione, società d'accoglienza e immigrati), è necessario un approccio chiaro, trasparente, equo, rispettoso dell'individuo. Occorre un **codice dell'immigrazione** che assicuri agli immigrati legali uno status giuridico uniforme e paragonabile a quello dei cittadini dell'UE. Frutto della codificazione dei testi normativi in vigore, tale codice potrebbe eventualmente apportare modifiche utili per semplificare o completare le disposizioni esistenti, migliorandone l'applicazione effettiva.

Una delle cause principali dell'immigrazione è il **ricongiungimento familiare**, che costituisce un'ampia fetta dell'immigrazione legale. L'Unione dovrà dotarsi di norme comuni per gestire efficacemente l'afflusso di immigrati che beneficiano del ricongiungimento familiare. Tenuto conto dello scarso livello di armonizzazione delle normative nazionali, si potrebbe procedere a una revisione della direttiva dopo un'ampia consultazione.

Il potenziale arricchimento economico e culturale insito nell'immigrazione può concretizzarsi solo se viene garantita una migliore **integrazione degli immigrati nel paese d'accoglienza**. Rendono possibile un miglioramento in tal senso non solo i maggiori sforzi dello Stato e delle autorità regionali e locali, ma anche il maggior coinvolgimento della società d'accoglienza e degli immigrati stessi. Potrebbe essere elaborato un meccanismo di coordinamento comune che permetta di sostenere l'azione degli Stati membri partendo da un quadro comune di riferimento:

- individuare pratiche comuni e moduli europei atti a facilitare il processo di integrazione, in particolare dei nuovi arrivati, tra cui elementi essenziali quali tirocini introduttivi e corsi di lingua, un profondo impegno da parte della società d'accoglienza e la partecipazione attiva degli immigrati a tutti gli aspetti della vita comune;
- elaborare indicatori comuni che permettano di valutare le politiche d'integrazione;
- favorire gli scambi con altre politiche (istruzione, formazione, cultura, occupazione, multilinguismo e giovani). Sottolineare il ruolo fondamentale

della scuola, soprattutto per quanto riguarda i modelli pedagogici improntati ai valori europei;

- provvedere ad una maggiore consultazione e un coinvolgimento più profondo della società civile, partendo dal portale e dal forum europeo sull'integrazione.

#### 5.1.4. *Gestire meglio l'immigrazione irregolare*

La prevenzione e la riduzione, nel rispetto dei diritti umani, dell'immigrazione irregolare e delle attività criminali ad essa connesse sono fattori essenziali ai fini dello sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione legale. A tal fine, è soprattutto necessario inasprire la lotta alle reti.

Occorrono misure preventive e repressive volte a combattere **il lavoro illegale**, garantendo al tempo stesso la tutela degli immigranti che ne sono le vittime. È necessario sostenere e controllare l'attuazione della direttiva che prevede sanzioni contro i datori di lavoro.

Contro il **traffico e la tratta di esseri umani** non sarà ammessa alcuna tolleranza. Occorre investire le risorse umane e finanziarie necessarie per potenziare i controlli, segnatamente sul posto di lavoro, e semplificare le condizioni di rilascio dei titoli di soggiorno a favore delle vittime.

Bisogna continuare a attuare una **politica di allontanamento e di rimpatrio** efficace, nel rispetto della legalità e della dignità umana. A dicembre 2010 entreranno in vigore le norme previste dalla direttiva sul rimpatrio, la cui attuazione sarà attentamente monitorata, soprattutto per quanto riguarda l'effettiva esecuzione delle misure di allontanamento, il trattenimento, i mezzi di ricorso e il trattamento delle persone vulnerabili. L'attuazione della direttiva dovrà essere inoltre affiancata da una maggiore cooperazione operativa tra gli Stati membri. Con il tempo, partendo da una valutazione della normativa, bisognerà dare attuazione concreta al principio del riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento, che diventerà comunque già efficace con l'introduzione dell'obbligo di registrare nel SIS i divieti di ingresso.

Il **rimpatrio volontario in quanto priorità** dovrà essere incentivato e attivamente potenziato, in particolare nell'ambito degli strumenti finanziari esistenti. Tuttavia, l'esecuzione delle misure di allontanamento si scontra troppo spesso con ostacoli giuridici o di ordine pratico. In assenza di norme chiare, dopo aver esaminato le esigenze e le prassi nazionali, converrà valutare la possibilità di dotarsi di standard comuni in materia di custodia **degli immigrati in posizione irregolare che non possono essere allontanati**. Quanto alle **regolarizzazioni**, occorre migliorare lo scambio di informazioni tra Stati membri. A tal fine, potrebbero essere definite delle linee direttrici.

I **minori non accompagnati** che entrano illegalmente sul territorio dell'UE rappresentano un altro problema particolare che andrà attentamente esaminato. Seguirà un piano d'azione inteso a consolidare e completare gli strumenti legislativi e finanziari applicabili e a potenziare le forme di cooperazione con i paesi d'origine, anche per quanto riguarda la facilitazione del rimpatrio dei minori.

## 5.2. Asilo: un spazio comune e solidale di protezione

Nel 2008, sono state presentate nell'Unione europea circa 240 000 domande d'asilo. Alcuni Stati membri sono più toccati di altri, che sia in termini di numero di domande ricevute o di numero di domande in percentuale della popolazione nazionale.

**Per diventare uno spazio comune e solidale di protezione, l'Unione deve continuare il lavoro già intrapreso** basato sul rispetto dei diritti fondamentali, su elevati standard di tutela e sul miglioramento globale della qualità dei sistemi nazionali, intensificando al tempo stesso la lotta contro gli abusi.

### 5.2.1. *Uno spazio di protezione*

L'Unione ha compiuto importanti passi avanti verso la realizzazione di un sistema europeo comune di asilo pienamente basato sulla convenzione di Ginevra e sui rilevanti accordi internazionali. Negli ultimi dieci anni, è stata stabilita una base di norme comuni. Occorre ora adottare rapidamente le proposte di legge della seconda fase di armonizzazione. L'obiettivo è istituire, entro il 2012, una procedura unica di asilo e uno status uniforme in materia di protezione internazionale.

**Sul piano operativo**, l'Unione deve assicurare che l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo disponga delle risorse necessarie per svolgere i propri compiti. Tutti gli agenti preposti all'esame delle domande di asilo negli Stati membri dovranno seguire moduli formativi comuni. Essi avranno inoltre accesso ad informazioni di qualità sul paese d'origine. Questo processo vedrà coinvolti anche i giudici nazionali. Nel 2013, in esito ad una valutazione, potranno essere ampliate le competenze dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo onde tener conto dei progressi in fatto di solidarietà e condivisione delle responsabilità.

Il **controllo rigoroso e la corretta applicazione** dell'*acquis* legislativo dovranno garantire la credibilità del sistema e la fiducia reciproca degli Stati membri nella buona gestione dei rispettivi sistemi d'asilo. Potranno essere istituiti meccanismi di valutazione periodica intesi ad agevolare ulteriormente il ravvicinamento dei sistemi d'asilo degli Stati membri.

Occorre altresì provvedere ad una maggiore **integrazione** di coloro che beneficiano di protezione internazionale, tenendo conto delle condizioni del loro arrivo nell'UE. In questo ambito, bisognerà trovare soluzioni per quei richiedenti asilo che, pur non ottenendo lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, non possono essere allontanati per ragioni specifiche.

Il recepimento e l'attuazione degli strumenti legislativi della seconda fase e i progressi sulla convergenza delle prassi e delle misure di accompagnamento saranno soggetti ad una valutazione approfondita in base alla quale l'Unione intende formalizzare, entro la fine del 2014, il **principio del riconoscimento reciproco** di tutte le decisioni individuali con cui le autorità preposte a pronunciarsi sulle domande d'asilo hanno concesso lo status di protezione; tale riconoscimento permetterebbe di trasferire la protezione senza che il legislatore europeo debba adottare meccanismi specifici.

### 5.2.2. *Responsabilità condivise e solidarietà tra gli Stati membri*

Per l'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati è necessaria una vera condivisione delle responsabilità. L'Unione ha deciso, per il momento, di confermare i grandi principi del sistema Dublino; occorre comunque aprire le porte a nuove possibilità.

Bisognerà istituire tra gli Stati membri un **meccanismo di reinsediamento interno** per coloro che beneficiano di protezione internazionale, che funzioni su base volontaria e in modo coordinato. Una prima tappa potrebbe consistere in una programmazione sistematica degli stanziamenti previsti nell'ambito del Fondo europeo per i rifugiati come compensazione per lo sforzo di solidarietà interna. Una tale programmazione dovrà basarsi su criteri oggettivi. Il meccanismo potrebbe prevedere il sostegno alla creazione di piattaforme permanenti di accoglienza e di transito in determinati Stati membri, e accordi specifici intesi ad organizzare un partenariato con l'ACNUR. In parallelo, dovrà continuare l'esame della fattibilità e delle implicazioni giuridiche e pratiche del **trattamento comune delle domande d'asilo** all'interno e all'esterno dell'Unione. L'esame sarà inteso a completamento del sistema europeo comune di asilo e verrà effettuato nel rispetto delle norme internazionali pertinenti. Sulla base di questi studi e in esito alla valutazione del meccanismo di solidarietà iniziale, a partire dal 2013 si potrebbe pensare ad un **sistema di solidarietà stabile** il cui coordinamento dovrà essere affidato all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

Occorrerà rivedere il meccanismo di **solidarietà finanziaria intereuropea** che da dieci anni opera nell'ambito del Fondo europeo per i rifugiati, assecondando le successive fasi di armonizzazione. Dovranno essere individuati nuovi criteri di ripartizione e nuovi settori di intervento, tenendo conto degli sviluppi della politica comune.

### *5.2.3. Solidarietà con i paesi terzi*

La **solidarietà con i paesi terzi** che devono far fronte ad ingenti flussi di rifugiati o che ospitano grandi popolazioni di rifugiati e sfollati riveste un ruolo essenziale. Occorre garantire l'**accesso alla protezione** e il rispetto del principio di non respingimento. L'Unione intende inoltre fornire sostegno ai paesi terzi perché potenzino la capacità di sviluppare sistemi propri di asilo e protezione.

In questo contesto, potrebbero essere individuate nuove forme di protezione. Occorrerebbe facilitare **procedure d'ingresso protetto** e il rilascio di visti umanitari, anche con l'aiuto dei rappresentanti diplomatici o di altre strutture presenti nei paesi terzi, nell'ambito di una strategia globale di gestione della mobilità.

Per dare maggiore spessore alla dimensione esterna della politica d'asilo, l'Unione potrà decidere di estendere i **programmi di protezione regionale** in partenariato con l'ACNUR e i paesi terzi interessati, con il sostegno dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e degli strumenti comunitari finanziari esterni.

In materia di **reinsediamento**, l'Unione **potenzierà** gli sforzi intesi ad offrire soluzioni durevoli ai rifugiati.

## **6. CONCLUSIONE**

La Commissione auspica che, in seguito ad un dibattito approfondito con il Parlamento europeo, il Consiglio europeo possa adottare, entro la fine dell'anno, un programma ambizioso sulla base della presente comunicazione. Partendo da questi elementi, la Commissione proporrà un piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma che individuerà con precisione le azioni da intraprendere e il programma di lavoro per il periodo 2010-2014.



## **ALLEGATO: orientamenti prioritari**

### **Promuovere i diritti dei cittadini: un'Europa dei diritti**

#### **Diritti fondamentali**

A completamento del sistema di tutela dei diritti fondamentali, l'Unione aderirà alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Sulla scorta di una relazione pubblicata dalla Commissione, l'Unione stabilirà in che modo favorire la condivisione della memoria dei crimini dei regimi totalitari.

#### **Libera circolazione**

È essenziale provvedere ad un'attuazione effettiva della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini. La Commissione pubblicherà linee direttrici e ne controllerà l'applicazione.

In questo contesto, sarà istituito un sistema che permetta ai cittadini di disporre degli atti di stato civili in modo facile e gratuito. Nel lungo periodo, l'Unione dovrà adoperarsi per il riconoscimento reciproco degli effetti connessi agli atti di stato civile.

#### **Rispetto della diversità**

L'Unione deve definire un approccio comune per sfruttare al meglio le risorse finanziarie e gli strumenti giuridici esistenti nella lotta contro le discriminazioni, il razzismo, la xenofobia e l'omofobia.

#### **Tutela dei più vulnerabili**

Occorrerà elaborare un'ambiziosa strategia europea sui diritti dei minori. Sarà necessario potenziare l'azione dell'Unione finalizzata alla tutela delle persone vulnerabili, delle donne vittime di violenze e delle persone in condizioni di dipendenza.

#### **Protezione dei dati**

Occorre introdurre un regime completo in materia di protezione dei dati personali che ricomprenda tutte le competenze dell'Unione. Sarà necessario valutare l'opportunità di creare una certificazione europea per le tecnologie, i prodotti e i servizi "rispettosi della vita privata". La protezione dei dati necessita un'intensa cooperazione internazionale. In questo settore, l'Unione dovrà contribuire all'elaborazione e alla promozione di norme internazionali.

#### **Partecipazione alla vita democratica**

Mirando alle elezioni europee del 2014, l'Unione adotterà misure innovative volte ad incoraggiare la partecipazione dei cittadini.

#### **Protezione consolare**

Occorrerà istaurare un quadro potenziato di coordinamento e cooperazione in materia di protezione consolare.

## Facilitare la vita dei cittadini: un'Europa del diritto e della giustizia

Il riconoscimento reciproco rimane la pietra angolare della costruzione dello spazio giudiziario europeo.

In materia civile, occorre abolire l'*exequatur* per le decisioni di diritto civile e commerciale e estendere il riconoscimento reciproco alle materie non ancora ricomprese.

In materia penale, il principio del riconoscimento reciproco deve continuare ad applicarsi nelle diverse fasi processuali.

Il riconoscimento reciproco va inoltre esteso alle misure di protezione delle vittime e dei testimoni e alla decadenza dall'esercizio di diritti.

Per consolidare la fiducia reciproca tra sistemi giudiziari, va potenziata e sostenuta la formazione delle professioni legali, grazie alla messa a punto di strumenti comuni. Occorre intensificare gli scambi tra i professionisti, soprattutto grazie al forum della giustizia e ai lavori delle diverse reti, le cui attività andranno ulteriormente coordinate.

L'estensione del riconoscimento reciproco deve andare di pari passo con una valutazione approfondita dell'attuazione delle politiche dell'Unione in materia di giustizia. L'Unione dovrà inoltre sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare i sistemi giudiziari nazionali.

L'Unione dovrà dotarsi di una base di norme comuni al fine di armonizzare le normative nazionali relative a forme di criminalità particolarmente gravi e tipicamente transfrontaliere. Ove necessario, occorrerà ricorrere al diritto penale per assicurare l'attuazione efficace delle politiche dell'Unione, nel rispetto della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee.

In materia civile, l'armonizzazione delle legislazioni dovrà interessare la definizione di norme minime relative a determinati aspetti procedurali e in materia di affidamento.

**Sarà prioritario un accesso agevolato alla giustizia.** L'Unione dovrà adoperarsi per potenziare i dispositivi di patrocinio a spese dello Stato in vigore, mobilitare i mezzi elettronici (giustizia elettronica) e fare soprattutto in modo che i cittadini possano più agevolmente fruire di servizi di traduzione e interpretazione giudiziaria. Occorrerà inoltre svolgere semplificare gli adempimenti relativi alla legalizzazione degli atti e dei documenti e potenziare il sostegno alle vittime di reato, soprattutto nelle cause transnazionali.

**Gli strumenti giuridici dovranno essere utilizzati a sostegno dell'attività economica.** Occorrerà migliorare l'esecuzione delle decisioni giudiziarie soprattutto istituendo un procedimento europeo di sequestro conservativo dei depositi bancari. I lavori volti a definire un quadro comune di riferimento in materia diritto contrattuale potrebbero servire all'elaborazione di future proposte di legge e potrebbero essere individuati contratti tipo. Bisogna continuare ad armonizzare le norme sulla legge applicabile in materia di diritto societario e di contratti d'assicurazione. L'Unione potrebbe inoltre decidere di ricorrere, ove necessario, al diritto penale per sanzionare le frodi nel settore finanziario.

## Un'Europa della sicurezza

L'Unione e gli Stati membri si adopereranno per migliorare la formazione degli operatori della sicurezza, istituendo segnatamente adeguati programmi di scambio (di tipo Erasmus).

L'Unione dovrà elaborare un modello europeo di informazione in grado di potenziare la capacità di analisi strategica e di cooperazione operativa.

L'Unione dovrà elaborare un'architettura dei sistemi di informazione tale da garantire interoperabilità, coerenza e adattamento in funzione delle necessità.

Per promuovere un ricorso ottimale alle tecnologie di punta, le attività di ricerca e sviluppo dovranno essere in linea con le priorità della strategia di sicurezza interna.

A tal fine, potrebbe essere istituito un fondo per la sicurezza interna.

Onde evitare che lo spazio senza frontiere diventi un modo per sfuggire alla giustizia, dovranno essere mobilitati tutti gli strumenti giuridici e operativi. Occorrerà potenziare la cooperazione operativa di polizia facilitando l'azione delle forze dell'ordine oltre le frontiere nazionali e ponendo in essere un modello di centro di cooperazione doganale e di polizia.

Europol è chiamato a svolgere un ruolo centrale in materia di coordinamento, scambio di informazioni e formazione degli operatori.

La sicurezza dell'Unione richiede una cooperazione di polizia potenziata con i paesi terzi, soprattutto quelli vicini.

L'UE dovrà dotarsi di un sistema completo di assunzione delle prove.

Il sistema di scambio di informazioni tra casellari giudiziari dovrà essere completato e pienamente utilizzato (impiego più diffuso e inserimento dei dati sui cittadini di paesi terzi).

L'Unione dovrà dotarsi di un quadro giuridico in materia di garanzie procedurali minime e promuovere esperienze pilota su forme alternative alla reclusione.

L'UE dovrà provvedere ad una gestione integrata delle frontiere che renda più fluidi gli ingressi nell'Unione e garantisca al tempo stesso la sicurezza del territorio comune e la lotta all'immigrazione illegale. Occorrerà introdurre un sistema coerente per tutti i tipi di controlli ai valichi di frontiera (sportello unico). FRONTEX dovrà svolgere un ruolo di coordinamento maggiore; occorrerà potenziarne la capacità operativa e far sì che vi sia coerenza tra il suo operato e quello dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Il sistema Eurosur dovrà essere progressivamente attuato.

I sistemi d'informazione (SIS II, VIS) dovranno entrare in una fase pienamente operativa. Bisognerà sviluppare un sistema di registrazione ingressi/uscite e programmi di viaggiatori registrati, e occorrerà valutare la possibilità di un sistema elettronico di autorizzazione di viaggio.

L'Unione deve provvedere all'introduzione di un visto Schengen europeo. Saranno istituiti centri comuni di rilascio dei visti negli paesi terzi, come prima tappa verso la creazione di un'autorità consolare comune. Continuerà la conclusione di accordi di facilitazione del visto con i paesi terzi e si provvederà contemporaneamente ad aggiornare l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto. Il sistema europeo dei visti dovrà evolvere

verso un sistema di rilascio basato sulla valutazione del rischio connesso al singolo e non al criterio della cittadinanza.

In materia di lotta contro la criminalità organizzata, la politica dell'Unione dovrà basarsi su una mobilitazione ottimale di tutti gli strumenti a disposizione e mirare in via prioritaria a cinque tipologie di reato.

Nella lotta contro la tratta degli esseri umani, l'UE dovrà contrastare in modo più efficace le reti di trafficanti e potenziare il lavoro di intelligence e analisi strategica, dotandosi di meccanismi di raccolta delle prove adeguati e fornendo migliore assistenza alle vittime.

Nella lotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, l'UE dovrà soprattutto agevolare lo scambio di informazioni sulle persone condannate. Si tratterà inoltre di agire in stretta collaborazione con il settore privato per individuare i siti di contenuto pedofilo e bloccarne l'accesso. L'Unione dovrà chiarire le norme giuridiche applicabili alla criminalità informatica e creare all'interno di Europol una piattaforma europea di segnalazione delle infrazioni per combattere il fenomeno in modo più efficace.

Nella lotta contro la criminalità economica, l'azione dell'UE dovrà mirare a ridurre le opportunità che si offrono alla criminalità organizzata in un'economia mondializzata, in particolare in un contesto di crisi che aumenta la vulnerabilità del sistema finanziario. Occorrerà sviluppare la capacità d'indagine e d'analisi finanziaria anticrimine, individuare in tempo i comportamenti di abuso di mercato, migliorare il quadro giuridico che autorizza la confisca e il sequestro dei proventi di reati, lottare contro la corruzione e porre in essere un dispositivo dissuasivo di lotta alla contraffazione.

In materia di lotta antidroga occorrerà continuare ad applicare e approfondire la strategia dell'Unione che propone un approccio globale equilibrato, fondato sulla riduzione contemporanea dell'offerta e della domanda. Bisognerà intensificare la cooperazione con determinate regioni del mondo, provvedere al pieno coinvolgimento della società civile e sviluppare il lavoro di ricerca in questo campo.

L'Unione dovrà gestire il rischio terroristico contrastando efficacemente le forme di radicalizzazione, il crescente impiego di Internet a fini terroristici e il finanziamento del terrorismo.

Per coadiuvare gli Stati membri e completarne l'azione, l'UE dovrà potenziare il meccanismo della protezione civile, anche in termini di analisi del rischio e capacità di risposta.

L'Unione dovrà potenziare gli strumenti di gestione del rischio terroristico. Si tratterà, nello specifico, di ampliare e attuare il programma per la protezione delle infrastrutture critiche, di elaborare una strategia europea che permetta di affrontare i rischi connessi ai materiali chimici, biologici, radiologici o nucleari (CBRN) e di applicare il piano d'azione in materia di esplosivi.

### **Promuovere una società più integrata per i cittadini: un'Europa responsabile e solidale in materia di immigrazione e asilo**

L'Unione dovrà promuovere una politica d'immigrazione dinamica e equa.

Per questo dovrà avvalersi in pieno dell'approccio globale che permette una gestione concertata dei flussi migratori in partenariato con i paesi terzi, approfondendolo. Le questioni migratorie devono essere parte integrante della politica estera dell'Unione.

L'UE dovrà promuovere gli effetti positivi della migrazione sullo sviluppo dei paesi d'origine.

Occorrerà definire un quadro comune che istituisca un regime flessibile di ammissione degli immigrati, che permetta di adeguarsi alla crescente mobilità e rispondere al fabbisogno del mercato del lavoro nazionale.

Perché gli effetti positivi dell'immigrazione legale siano ottimizzati a vantaggio di tutti, l'UE dovrà dotarsi di un codice dell'immigrazione, di norme comuni per gestire in modo efficace il ricongiungimento familiare e sostenere gli sforzi degli Stati membri in materia di integrazione tramite un meccanismo di coordinamento comune.

Una migliore gestione dell'immigrazione irregolare costituisce un complemento essenziale allo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione legale. L'UE dovrà contrastare il lavoro illegale e attuare una politica di allontanamento e di rimpatrio efficace, avvalendosi in pieno degli strumenti esistenti. L'Unione dovrà promuovere il rimpatrio volontario e prestare particolare attenzione alla situazione dei minori non accompagnati. L'UE dovrà diventare un autentico spazio comune e solidale di protezione, con una procedura unica di asilo e uno status uniforme in materia di protezione internazionale.

Occorrerà garantire la condivisione delle responsabilità in materia di accoglienza e integrazione dei rifugiati, anche tramite l'introduzione di un meccanismo redistributivo volontario tra gli Stati membri e il trattamento comune delle domande d'asilo. A garanzia della credibilità del sistema europeo d'asilo e della fiducia tra gli Stati membri, bisognerà assicurare il controllo rigoroso e la corretta applicazione dell'*acquis* legislativo. Più a lungo termine, il principio del riconoscimento reciproco di tutte le decisioni individuali di concessione dello status di protezione renderà più agevole il trasferimento della protezione.

L'Unione è chiamata a intensificare la cooperazione operativa mettendo a disposizione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo i mezzi necessari per svolgere i propri compiti.

La politica d'asilo nei confronti dei paesi terzi che devono far fronte ad ingenti flussi di rifugiati dovrà essere improntata alla solidarietà. L'Unione dovrà estendere i programmi di protezione regionale e intensificare gli sforzi finalizzati al reinsediamento.