

I

(Comunicazioni)

CONSIGLIO

PROGRAMMA DELL'AIA: RAFFORZAMENTO DELLA LIBERTÀ, DELLA SICUREZZA E DELLA GIUSTIZIA NELL'UNIONE EUROPEA

(2005/C 53/01)

I. INTRODUZIONE

Il Consiglio europeo ribadisce di considerare prioritario lo sviluppo di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, che risponda a una preoccupazione cruciale dei popoli degli Stati riuniti nell'Unione.

Negli ultimi anni l'Unione europea ha rafforzato il suo ruolo nell'instaurazione di una cooperazione di polizia, doganale e giudiziaria e nello sviluppo di una politica coordinata in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne. Tale evoluzione continuerà con una più ferma definizione di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia nel trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004. Tale trattato e i precedenti trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza hanno progressivamente creato un quadro giuridico comune nel settore della giustizia e degli affari interni e l'integrazione di questa politica nelle altre politiche dell'Unione.

Dal Consiglio europeo di Tampere nel 1999 la politica dell'Unione nel settore della giustizia e degli affari interni è stata sviluppata nel quadro di un programma generale. Anche se non tutti gli obiettivi originari sono stati conseguiti, si sono registrati progressi globali e coordinati. Il Consiglio europeo si compiace dei risultati ottenuti nel corso degli ultimi cinque anni: sono state poste le basi di una politica comune in materia di asilo e immigrazione, è stata predisposta l'armonizzazione dei controlli alle frontiere, è stata migliorata la cooperazione di polizia e i lavori preparatori per la cooperazione giudiziaria sulla base del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sentenze sono ben avanzati.

La sicurezza dell'Unione europea e dei suoi Stati membri ha assunto nuova urgenza, soprattutto alla luce degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti e dell'11 marzo 2004 a Madrid. I cittadini dell'Europa si aspettano legittimamente che l'Unione europea, pur garantendo il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, assuma un approccio comune più efficace di fronte a problemi transfrontalieri come la migrazione clandestina, la tratta di esseri umani, il terrorismo

e la criminalità organizzata nonché la prevenzione di questi fenomeni. In particolare nel campo della sicurezza, il coordinamento e la coerenza tra la dimensione interna e quella esterna hanno assunto un'importanza crescente e devono continuare ad essere perseguiti con determinazione.

Cinque anni dopo la riunione del Consiglio europeo di Tampere è giunta l'ora che una nuova agenda consenta all'Unione di trarre vantaggio da questi risultati e di raccogliere in maniera efficace le nuove sfide da affrontare. A tal fine, il Consiglio europeo ha adottato un nuovo programma pluriennale noto come il programma dell'Aia. Quest'ultimo riflette le ambizioni espresse nel trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e contribuisce a preparare l'Unione alla sua entrata in vigore. Tiene conto della valutazione della Commissione ⁽¹⁾ accolta favorevolmente dal Consiglio europeo di giugno 2004 e della raccomandazione adottata dal Parlamento europeo il 14 ottobre 2004 ⁽²⁾, in particolare per quanto riguarda il passaggio al voto a maggioranza qualificata e la codecisione ai sensi dell'articolo 67, paragrafo 2 del TCE.

Il programma dell'Aia ha l'obiettivo di migliorare la capacità comune dell'Unione e dei suoi Stati membri di garantire i diritti fondamentali, le garanzie procedurali minime e l'accesso alla giustizia per fornire protezione alle persone che ne hanno bisogno ai sensi della convenzione di Ginevra sui rifugiati e di altri trattati internazionali, regolare i flussi migratori e controllare le frontiere esterne dell'Unione, combattere la criminalità organizzata transfrontaliera e reprimere la minaccia del terrorismo, realizzare il potenziale dell'Europol e dell'Eurojust, proseguire nel riconoscimento reciproco delle decisioni e degli atti giudiziari in materia sia civile che penale ed eliminare gli ostacoli giuridici e giudiziari nelle controversie in materia civile e di diritto di famiglia con implicazioni transfrontaliere. Si tratta di un obiettivo che deve essere raggiunto nell'interesse dei cittadini europei sviluppando un regime comune in materia di asilo e migliorando l'accesso ai mezzi di ricorso giurisdizionali, la cooperazione pratica di polizia e giudiziaria, il ravvicinamento delle disposizioni legislative e lo sviluppo di politiche comuni.

⁽¹⁾ COM (2004) 401 defin.

⁽²⁾ P6_TA-PROV (2004) 0022 A6-0010/2004.

Un elemento chiave nel prossimo futuro saranno la prevenzione e la soppressione del terrorismo. Un'impostazione comune in questo settore dovrebbe essere basata sul principio secondo cui nel preservare la sicurezza nazionale gli Stati membri dovrebbero tenere pienamente conto della sicurezza dell'Unione nel suo insieme. Nel dicembre 2004 il Consiglio europeo sarà inoltre invitato ad approvare la nuova strategia europea in materia di droga (2005-2012), che verrà aggiunta al presente programma.

Il Consiglio europeo ritiene che il progetto comune per il rafforzamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia costituisca l'elemento essenziale per garantire comunità sicure, reciproca fiducia e stato di diritto in tutta l'Unione. Libertà, giustizia, controllo delle frontiere esterne, sicurezza interna e prevenzione del terrorismo dovrebbero pertanto essere considerati elementi inscindibili in tutta l'Unione. Per un livello ottimale di protezione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia è necessaria un'azione pluridisciplinare e concertata sia a livello di UE che a livello nazionale tra le autorità preposte all'applicazione della legge, in particolare la polizia, le dogane e la guardia di frontiera.

Alla luce di questo programma il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare al Consiglio, nel 2005, un piano d'azione che concretizzi gli obiettivi e le priorità del presente programma. Il piano dovrà contenere un calendario per l'adozione e attuazione di tutte le azioni. Il Consiglio europeo chiede al Consiglio di provvedere affinché il calendario per ciascuna delle varie misure sia rispettato. La Commissione è invitata a presentare al Consiglio una relazione annuale sull'attuazione del programma dell'Aia («quadro di valutazione»).

II. ORIENTAMENTI GENERALI

1. Principi generali

Il programma presentato in appresso è inteso a rispondere alle sfide da affrontare e alle aspettative dei cittadini europei. Si basa su un approccio pragmatico e sui lavori in corso risultanti dal programma di Tampere, sugli attuali piani d'azione e su una valutazione delle misure della prima generazione. È altresì fondato sui principi generali di sussidiarietà, proporzionalità, solidarietà e rispetto dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni degli Stati membri.

Il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (in appresso «trattato costituzionale») è servito come misura del livello di ambizione, ma sono i trattati esistenti che forniscono la base giuridica per l'azione del Consiglio finché il trattato costituzionale non prenderà effetto. Pertanto i vari settori politici sono stati esaminati al fine di valutare se sia possibile avviare lavori o studi preparatori, in modo che le misure previste nel trattato costituzionale possano essere adottate al momento della sua entrata in vigore.

Devono essere pienamente rispettati i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e dalla Carta dei diritti fondamentali di cui alla parte II del trattato costituzionale, comprese le note esplicative, nonché dalla convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati. Nel contempo il programma mira a progressi sostanziali ed effettivi verso il rafforzamento della reciproca fiducia e la promozione di politiche comuni a vantaggio di tutti i cittadini europei.

2. Tutela dei diritti fondamentali

L'integrazione della Carta nel trattato costituzionale e l'adesione alla convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali significherà che l'Unione, comprese le sue istituzioni, sarà giuridicamente obbligata a garantire che in tutti i settori di sua competenza i diritti fondamentali siano non solo rispettati ma anche attivamente promossi.

In tale contesto, il Consiglio europeo, nel ricordare il suo risoluto impegno a contrastare ogni forma di razzismo, di antisemitismo e di xenofobia espresso nel dicembre 2003, si compiace della comunicazione della Commissione sulla proroga del mandato dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia in previsione della creazione di un'Agenzia per i diritti dell'uomo.

3. Attuazione e valutazione

La valutazione da parte della Commissione del programma di Tampere⁽¹⁾ ha evidenziato l'indubbia necessità di attuare e valutare in modo adeguato e tempestivo tutti i tipi di misure nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

È indispensabile che il Consiglio nel 2005 sviluppi metodi pratici per facilitare un'attuazione tempestiva in tutti i settori politici: le misure che richiedono risorse delle autorità nazionali dovrebbero essere accompagnate da piani adeguati che garantiscano un'attuazione più efficace e il periodo di attuazione dovrebbe essere maggiormente correlato alla complessità della misura in questione. Le relazioni periodiche sullo stato di avanzamento presentate dalla Commissione al Consiglio nel periodo di attuazione, dovrebbero fornire un incentivo per l'azione intrapresa negli Stati membri.

Il Consiglio europeo ritiene essenziale per l'efficacia dell'azione dell'Unione valutare l'attuazione e gli effetti di tutte le misure. La valutazione intrapresa dal 1° luglio 2005 deve essere sistematica, obiettiva, imparziale ed efficiente, evitando nel contempo un onere amministrativo eccessivo per le autorità nazionali e la Commissione. Lo scopo dovrebbe essere quello di considerare il funzionamento della misura e proporre soluzioni per i problemi incontrati in fase di attuazione e/o applicazione. La Commissione dovrebbe elaborare ogni anno una relazione di valutazione delle misure da sottoporre al Consiglio e al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali per informazione.

(1) COM(2004) 401 defin.

La Commissione europea è invitata a preparare proposte, da presentare non appena il trattato costituzionale entrerà in vigore, sul ruolo svolto dal Parlamento europeo e dai parlamenti nazionali nella valutazione delle attività dell'Eurojust e nel controllo delle attività dell'Europol.

4. Riesame

Dato che il trattato costituzionale entrerà in vigore nel periodo coperto dal programma si considera utile procedere ad un riesame dell'attuazione di quest'ultimo. A tal fine la Commissione è invitata a riferire al Consiglio europeo entro la data di entrata in vigore del trattato costituzionale (1° novembre 2006) in merito ai progressi realizzati e a proporre le integrazioni necessarie al programma, tenendo conto della modifica delle basi giuridiche connessa con l'entrata in vigore.

III. ORIENTAMENTI SPECIFICI

1. RAFFORZAMENTO DELLA LIBERTÀ

1.1 Cittadinanza dell'Unione

Il diritto di tutti i cittadini dell'Unione di circolare e risiedere liberamente nel territorio degli Stati membri è il diritto basilare della cittadinanza dell'Unione. L'importanza pratica della cittadinanza dell'Unione sarà rafforzata con la piena attuazione della direttiva 2004/38⁽¹⁾ che codifica la normativa comunitaria nel settore garantendo chiarezza e semplicità. La Commissione è invitata a presentare nel 2008 una relazione al Consiglio e al Parlamento europeo corredata, se del caso, di proposte intese a garantire la circolazione dei cittadini dell'UE all'interno dell'Unione europea a condizioni analoghe a quelle dei cittadini di uno Stato membro quando si spostano o cambiano residenza all'interno del loro paese, in conformità di principi sanciti dal diritto comunitario.

Il Consiglio europeo incoraggia le istituzioni dell'Unione, nell'ambito delle loro competenze, a mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con associazioni rappresentative e la società civile, nonché a promuovere e facilitare la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. In particolare il Consiglio europeo invita il Consiglio e la Commissione a prestare particolare attenzione alla lotta all'antisemitismo, al razzismo e alla xenofobia.

⁽¹⁾ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE
GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77.

1.2 Politica in materia di asilo, migrazione e frontiere

La migrazione internazionale continuerà. È necessario un approccio globale, che abbracci tutte le fasi della migrazione, relativo alle cause di fondo delle migrazioni, alle politiche in materia di ingresso e ammissione e alle politiche in materia di integrazione e rimpatrio.

Per garantire tale approccio il Consiglio europeo raccomanda al Consiglio, agli Stati membri e alla Commissione di instaurare contatti di lavoro coordinati, solidi e costruttivi fra i responsabili delle politiche in materia di migrazione e asilo e i responsabili degli altri settori politici connessi con queste aree.

L'attuale sviluppo della politica europea in materia di asilo e migrazione dovrebbe basarsi su un'analisi comune del fenomeno migratorio in tutti i suoi aspetti. È di massima importanza rafforzare la raccolta, la fornitura, lo scambio e l'utilizzo efficace di informazioni e dati aggiornati su tutti gli sviluppi migratori pertinenti.

La seconda fase di sviluppo di una politica comune in materia di asilo, migrazione e frontiere è iniziata il 1° maggio 2004. Dovrebbe fondarsi sulla solidarietà e su una ripartizione equa delle responsabilità, comprese le implicazioni finanziarie, e su una più stretta cooperazione pratica fra gli Stati membri: assistenza tecnica, formazione, scambio di informazioni, monitoraggio di una adeguata e tempestiva attuazione e applicazione degli strumenti nonché ulteriore armonizzazione della legislazione.

Il Consiglio europeo, tenendo conto della valutazione effettuata dalla Commissione e delle forti convinzioni espresse dal Parlamento europeo nella sua raccomandazione⁽²⁾, invita il Consiglio ad adottare una decisione basata sull'articolo 67, paragrafo 2, del TCE, immediatamente dopo la consultazione formale del Parlamento europeo e non oltre il 1° aprile 2005, al fine di applicare la procedura di cui all'articolo 251 del TCE a tutte le misure previste al titolo IV volte a rafforzare la libertà ai sensi del trattato di Nizza, ad eccezione della migrazione legale.

1.3 Regime europeo comune in materia di asilo

L'obiettivo della seconda fase del regime europeo comune in materia di asilo è l'instaurazione di una procedura comune al riguardo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo o la protezione sussidiaria. Il regime sarà basato sull'applicazione, in ogni loro componente, della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e degli altri trattati pertinenti e su una valutazione approfondita e completa degli strumenti giuridici adottati nella prima fase.

⁽²⁾ P6_TA-PROV (2004) 0022 A6-0010/2004.

Il Consiglio europeo esorta gli Stati membri ad attuare pienamente la prima fase senza indugio. Al riguardo il Consiglio dovrebbe adottare al più presto e all'unanimità, conformemente all'articolo 67, paragrafo 5 del TCE, la direttiva relativa alle procedure in materia d'asilo. La Commissione è invitata a concludere nel 2007 la valutazione degli strumenti giuridici adottati nella prima fase e a sottoporre al Consiglio e al Parlamento europeo gli strumenti e le misure relativi alla seconda fase in vista della loro adozione entro il 2010. In tale contesto il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare uno studio sull'opportunità, sulle possibilità e difficoltà nonché sulle implicazioni giuridiche e pratiche del trattamento comune delle domande di asilo all'interno dell'Unione. Uno studio distinto da effettuare in stretta consultazione con l'UNHCR dovrebbe inoltre esaminare il merito, l'opportunità e la fattibilità del trattamento comune delle domande di asilo all'esterno del territorio dell'UE, ad integrazione del regime europeo comune in materia di asilo e conformemente alle norme internazionali pertinenti.

Il Consiglio europeo invita il Consiglio e la Commissione a istituire nel 2005 strutture appropriate che coinvolgano i servizi nazionali competenti in materia di asilo degli Stati membri al fine di facilitare la cooperazione fattiva e concreta. In tale contesto gli Stati membri saranno aiutati, tra l'altro, a introdurre una procedura unica per la valutazione delle domande di protezione internazionale e a procedere congiuntamente alla raccolta, alla valutazione e all'utilizzo di informazioni sui paesi di origine, nonché a far fronte alle particolari sollecitazioni cui sono sottoposti i regimi d'asilo e le capacità di accoglienza a causa, tra l'altro, della posizione geografica. Una volta istituita una procedura comune in materia di asilo, le strutture dovrebbero trasformarsi, sulla scorta di una valutazione, in un Ufficio europeo incaricato di fornire sostegno a tutte le forme di cooperazione tra gli Stati membri attinenti al regime europeo comune in materia di asilo.

Il Consiglio europeo si compiace dell'istituzione del nuovo Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2005-2010 e sottolinea la necessità e l'urgenza del mantenimento, da parte degli Stati membri, di regimi d'asilo e strutture d'accoglienza adeguati nella fase preparatoria all'instaurazione di una procedura comune in materia di asilo. Invita la Commissione a riservare fondi comunitari esistenti per assistere gli Stati membri nel trattamento delle domande d'asilo e nell'accoglienza di categorie di cittadini di paesi terzi. Invita il Consiglio a definire queste categorie sulla base di una proposta che sarà presentata dalla Commissione nel 2005.

1.4 Migrazione legale e lotta al lavoro illegale

La migrazione legale svolgerà un ruolo importante nel rafforzamento dell'economia basata sulla conoscenza e dello sviluppo economico in Europa, contribuendo così all'attuazione della strategia di Lisbona. Essa può inoltre svolgere un ruolo nell'ambito del partenariato con in paesi terzi.

Il Consiglio europeo sottolinea che la determinazione del volume di ammissione dei lavoratori migranti rientra nelle competenze degli Stati membri. Tenuto conto dei risultati delle discussioni sul Libro verde in materia di migrazione a scopo di lavoro, delle migliori pratiche negli Stati membri e della loro importanza per l'attuazione della strategia di Lisbona, il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare entro il 2005 un programma politico in materia di migrazione legale che includa procedure di ammissione che consentano di reagire rapidamente alla domanda fluttuante di manodopera straniera nel mercato del lavoro.

Poiché l'economia sommersa e l'occupazione illegale possono costituire dei fattori di attrazione per l'immigrazione clandestina e condurre allo sfruttamento, il Consiglio europeo invita gli Stati membri a conseguire gli obiettivi di riduzione dell'economia sommersa fissati nella strategia europea per l'occupazione.

1.5 Integrazione dei cittadini di paesi terzi

L'integrazione soddisfacente dei cittadini di paesi terzi e dei loro discendenti che soggiornano legalmente favorisce la stabilità e la coesione delle nostre società. A tal fine è essenziale elaborare politiche efficaci e prevenire l'isolamento di taluni gruppi. È pertanto essenziale un approccio globale che coinvolga i soggetti interessati a livello locale, regionale, nazionale e dell'UE.

Pur riconoscendo i progressi già compiuti riguardo al trattamento equo dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'UE, il Consiglio europeo chiede che siano offerte pari opportunità di piena partecipazione alla società. Gli ostacoli all'integrazione devono essere attivamente rimossi.

Il Consiglio europeo sottolinea l'esigenza di un maggiore coordinamento fra le politiche nazionali di integrazione e le iniziative dell'EU in materia. Al riguardo dovrebbero essere stabiliti i principi fondamentali comuni alla base di un quadro europeo coerente in materia di integrazione.

Detti principi, comuni a tutti i settori politici connessi all'integrazione, dovrebbero includere almeno i seguenti aspetti riguardanti l'integrazione, la quale:

- è un processo continuo in due direzioni che riguarda sia i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente sia la società che li ospita;
- abbraccia, senza limitarsi, la politica contro la discriminazione;
- implica il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione europea e dei diritti umani fondamentali;
- richiede competenze di base per la partecipazione alla società;

- fa affidamento sulla frequente interazione e sul dialogo interculturale tra tutti i membri della società nell'ambito di forum ed attività comuni al fine di migliorare la comprensione reciproca;
- abbraccia vari settori politici, incluse l'occupazione e l'istruzione.

Un quadro imperniato su questi principi fondamentali comuni fungerà da fondamento per le future iniziative dell'UE, basandosi su obiettivi e mezzi di valutazione chiari. Il Consiglio europeo invita gli Stati membri, il Consiglio e la Commissione a promuovere lo scambio strutturale di esperienze e informazioni sull'integrazione, supportato dalla creazione di un sito web su Internet ampiamente accessibile.

1.6 Dimensione esterna dell'asilo e della migrazione

1.6.1 Partenariato con paesi terzi

L'asilo e la migrazione sono per loro stessa natura questioni internazionali. La politica dell'UE dovrebbe mirare ad assistere, nel contesto di un pieno partenariato, i paesi terzi, utilizzando ove opportuno risorse comunitarie esistenti, negli sforzi che compiono per migliorare la loro capacità di gestione della migrazione e di protezione dei rifugiati, prevenire e contrastare l'immigrazione clandestina, informare circa canali legali di migrazione, risolvere le situazioni dei rifugiati offrendo un migliore accesso a soluzioni durature, creare una capacità di controllo delle frontiere, aumentare la sicurezza dei documenti e affrontare il problema del rimpatrio.

Il Consiglio europeo riconosce che una gestione insufficiente dei flussi migratori può condurre a catastrofi umanitarie. Desidera esprimere la sua più profonda preoccupazione per le tragedie umane che si verificano nel Mediterraneo in seguito ai tentativi di entrare clandestinamente nel territorio dell'UE. Sollecita tutti gli Stati a intensificare la collaborazione per evitare ulteriori perdite di vite umane.

Il Consiglio europeo esorta il Consiglio e la Commissione a portare avanti il processo volto alla piena integrazione della migrazione nelle relazioni che l'UE intrattiene e intratterrà con i paesi terzi. Invita la Commissione a completare l'integrazione della migrazione nei documenti di strategia nazionali e regionali per tutti i paesi terzi interessati entro la primavera del 2005.

Il Consiglio europeo riconosce la necessità che l'UE contribuisca, in uno spirito di responsabilità condivisa, ad un sistema di protezione internazionale più accessibile, equo ed efficace nell'ambito di un partenariato con i paesi terzi, e dia accesso alla protezione e a soluzioni durature in una fase quanto più

possibile precoce. I paesi delle regioni di origine e di transito saranno incoraggiati a perseverare negli sforzi che compiono per rafforzare la loro capacità di protezione dei rifugiati. Al riguardo il Consiglio europeo esorta tutti i paesi terzi ad accedere e aderire alla convenzione di Ginevra relativa ai rifugiati.

1.6.2 Partenariato con i paesi e le regioni d'origine

Il Consiglio europeo si compiace della comunicazione della Commissione dal titolo «Migliorare l'accesso a soluzioni durature»⁽¹⁾ e invita la Commissione a sviluppare programmi di protezione regionali dell'UE nel quadro di un partenariato con i paesi terzi interessati ed in stretta consultazione e cooperazione con l'UNHCR. Tali programmi si baseranno sull'esperienza acquisita nei programmi pilota di protezione da avviare entro il 2005. Essi integreranno una serie di strumenti pertinenti, imperniati essenzialmente sulla creazione di capacità, e comprenderanno un programma comune di reinsediamento per gli Stati membri che desiderassero parteciparvi.

Le politiche che collegano migrazione, cooperazione allo sviluppo e assistenza umanitaria dovrebbero essere coerenti e andrebbero sviluppate nell'ambito di un partenariato e di un dialogo con i paesi e le regioni di origine. Il Consiglio europeo plaude ai progressi già compiuti, invita il Consiglio a sviluppare tali politiche, ponendo in particolare l'accento sulle radici dei problemi, sui fattori di spinta e sulla riduzione della povertà, e invita la Commissione a presentare proposte concrete e accurate entro la primavera del 2005.

1.6.3 Partenariato con i paesi e le regioni di transito

Per quanto riguarda i paesi di transito, il Consiglio europeo sottolinea la necessità di intensificare la cooperazione e sviluppare capacità alle frontiere sia meridionali che orientali dell'UE, onde consentire a tali paesi di gestire meglio la migrazione e di offrire adeguata protezione ai rifugiati. Sarà previsto un sostegno allo sviluppo di capacità in materia di regimi nazionali di asilo, controlli alle frontiere e cooperazione ampliata su questioni di migrazione per i paesi che mostrano un genuino impegno a ottemperare agli obblighi sanciti dalla convenzione di Ginevra sui rifugiati.

La proposta di regolamento che istituisce uno strumento europeo di vicinato e partenariato⁽²⁾ prevede il quadro strategico per intensificare la cooperazione e il dialogo in materia di asilo e migrazione con i paesi limitrofi, tra gli altri quelli intorno al bacino del Mediterraneo, e per predisporre nuove misure. A tale riguardo il Consiglio europeo chiede che entro il 2005 sia redatta una relazione sui progressi compiuti e gli obiettivi conseguiti.

⁽¹⁾ COM(2004) 410 defin.

⁽²⁾ COM(2004) 628 defin.

1.6.4 Politica in materia di rimpatrio e riammissione

I migranti che non hanno o che hanno perso il diritto di soggiornare legalmente nell'UE devono rimpatriare su base volontaria, o se necessario, obbligatoria. Il Consiglio europeo sollecita l'istituzione di un'efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio basata su norme comuni perché le persone siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno rispetto dei loro diritti e della loro dignità.

Il Consiglio europeo ritiene essenziale che il Consiglio avvii all'inizio del 2005 un dibattito su norme minime per le procedure di rimpatrio, tra cui norme minime per sostenere efficaci sforzi nazionali in materia di allontanamento. La proposta dovrebbe tenere parimenti conto di preoccupazioni particolari in relazione alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza. È necessario un approccio coerente tra la politica in materia di rimpatrio e tutti gli altri aspetti delle relazioni esterne della Comunità con i paesi terzi, ed è altresì necessario porre in particolare rilievo il problema dei cittadini di tali paesi terzi che non sono in possesso di passaporti o altri documenti di identità.

Il Consiglio europeo chiede:

- una più stretta cooperazione e una maggiore assistenza tecnica reciproca;
- l'avvio della fase preparatoria di un Fondo europeo per i rimpatri;
- programmi comuni integrati specifici di rimpatrio nazionali e regionali;
- l'istituzione di un Fondo europeo per i rimpatri entro il 2007 che tenga conto della valutazione della fase preparatoria;
- la tempestiva conclusione degli accordi comunitari di riammissione;
- la pronta nomina da parte della Commissione di un rappresentante speciale per la politica comune in materia di riammissione.

1.7 *Gestione dei flussi migratori*

1.7.1 Controlli alle frontiere e lotta contro l'immigrazione clandestina

Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza di una celere soppressione dei controlli alle frontiere interne, di un'ulteriore progressiva instaurazione del sistema integrato di gestione delle frontiere esterne e del rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dell'Unione e della sorveglianza delle medesime. Al riguardo si sottolinea che è necessaria la solidarietà e l'equa ripartizione delle responsabilità con le relative implicazioni finanziarie tra gli Stati membri.

Il Consiglio europeo chiede al Consiglio, alla Commissione ed agli Stati membri di adottare quanto prima tutte le misure necessarie per permettere la soppressione dei controlli alle frontiere interne, a condizione che siano stati soddisfatti tutti i requisiti per l'applicazione dell'acquis di Schengen e una volta

che il Sistema d'informazione Schengen (SIS II) sia diventato operativo nel 2007. Per poter raggiungere tale obiettivo, la valutazione dell'attuazione dell'acquis non riguardante il SIS II dovrebbe avere inizio nel primo semestre del 2006.

Il Consiglio europeo plaude all'istituzione dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne, che avverrà il 1° maggio 2005. Chiede alla Commissione di presentare al Consiglio entro il 2007 una valutazione dell'Agenzia. La valutazione dovrebbe contenere un riesame dei compiti dell'Agenzia e analizzare se l'Agenzia debba interessarsi ad altri aspetti della gestione delle frontiere, compresa una maggiore collaborazione con i servizi doganali e le altre autorità competenti in materia di sicurezza delle merci.

Il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne spetta alle autorità di frontiera nazionali. Tuttavia, per offrire un aiuto agli Stati membri che hanno esigenze specifiche di controllare e sorvegliare tratti di frontiere esterne lunghi o problematici, e qualora gli Stati membri siano confrontati a circostanze particolari e imprevedute a causa di pressioni migratorie eccezionali su tali frontiere, il Consiglio europeo:

- invita il Consiglio a istituire squadre di esperti nazionali in grado di fornire una rapida assistenza tecnica e operativa agli Stati membri che lo richiedono, previa opportuna analisi del rischio da parte dell'Agenzia di gestione delle frontiere esterne e operando nell'ambito di quest'ultima, sulla scorta di una proposta della Commissione riguardante le competenze di siffatte squadre e il relativo finanziamento, che dovrà essere presentata nel 2005;
- invita il Consiglio e la Commissione ad istituire un Fondo comunitario per la gestione delle frontiere al più tardi entro il 2006;
- invita la Commissione a presentare, una volta completata l'abolizione dei controlli delle frontiere interne, una proposta intesa a integrare l'attuale meccanismo di valutazione di Schengen con un meccanismo di controllo, che garantisca il pieno impegno degli esperti degli Stati membri, compresi i controlli senza preavviso.

Il riesame dei compiti dell'Agenzia e in particolare la valutazione del funzionamento delle squadre di esperti nazionali dovrebbe includere la fattibilità della creazione di un sistema comune europeo di guardie di frontiera.

Il Consiglio europeo invita gli Stati membri a migliorare le analisi comuni delle rotte migratorie e delle pratiche in materia di tratta e di traffico nonché delle reti criminali attive in questo settore, anche nell'ambito dell'Agenzia di gestione delle frontiere esterne e collaborando strettamente con l'Europol e l'Eujust. Invita inoltre il Consiglio e la Commissione ad assicurare la creazione di solide reti di collegamento in materia di immigrazione nei paesi terzi interessati. A tale riguardo il Consiglio europeo accoglie favorevolmente le iniziative degli Stati membri per la cooperazione in mare, su base volontaria, in particolare per operazioni di salvataggio conformemente al diritto nazionale e internazionale, possibilmente includendo una futura cooperazione con paesi terzi.

Ai fini dell'elaborazione di norme comuni, migliori pratiche e meccanismi destinati a prevenire e contrastare la tratta di esseri umani, il Consiglio europeo invita il Consiglio e la Commissione a mettere a punto un piano nel 2005.

1.7.2 Biometria e sistemi d'informazione

La gestione dei flussi migratori, compresa la lotta all'immigrazione clandestina, dovrebbe essere rafforzata tramite la creazione di una serie di misure di sicurezza senza soluzione di continuità che colleghino efficacemente le procedure di domanda di visto con le procedure di ingresso e di uscita ai valichi di frontiera esterni. Tali misure sono altresì importanti ai fini della prevenzione e del controllo della criminalità, in particolare del terrorismo. Per conseguire questo risultato occorrono un approccio coerente e soluzioni armonizzate a livello di UE in materia di identificatori e dati biometrici.

Il Consiglio europeo chiede al Consiglio di valutare la possibilità di massimizzare l'efficacia e l'interoperabilità dei sistemi d'informazione dell'UE nella lotta contro l'immigrazione clandestina e di migliorare i controlli alle frontiere e la gestione di tali sistemi, sulla scorta di una comunicazione della Commissione sull'interoperabilità tra il Sistema d'informazione Schengen (SIS II), il Sistema d'informazione visti (VIS) ed EURODAC da realizzare nel 2005, tenendo conto della necessità di conseguire un giusto equilibrio tra gli obiettivi connessi con l'applicazione della legge e la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo.

Il Consiglio europeo invita il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri a proseguire senza indugio negli sforzi volti a integrare gli identificatori biometrici nei documenti di viaggio, i visti, i permessi di soggiorno, i passaporti dei cittadini dell'UE e i sistemi d'informazione e a predisporre l'elaborazione di norme minime per le carte d'identità nazionali, tenendo conto delle norme dell'ICAO.

1.7.3 Politica in materia di visti

Il Consiglio europeo sottolinea la necessità di sviluppare ulteriormente la politica comune in materia di visti quale parte di un sistema multistrato inteso a facilitare i viaggi legittimi e a combattere l'immigrazione clandestina tramite un'ulteriore armonizzazione delle legislazioni nazionali e delle prassi per il trattamento delle domande di visto presso le rappresentanze consolari locali. Dovrebbero essere istituiti, a lungo termine, uffici comuni per il rilascio dei visti, tenendo conto delle discussioni tenutesi sull'istituzione di un servizio europeo per l'azione esterna. Il Consiglio europeo accoglie con favore le iniziative dei singoli stati membri che, su base volontaria, cooperano mettendo in comune personale e mezzi per il rilascio dei visti.

Il Consiglio europeo:

- invita la Commissione, come prima mossa, a proporre le modifiche necessarie per rafforzare ulteriormente le politiche in materia di visti e a presentare nel 2005 una proposta sull'istituzione di centri comuni per l'introduzione delle domande di visto, incentrata tra l'altro sulle eventuali sinergie collegate allo sviluppo del VIS, a riesaminare le istruzioni consolari comuni e a presentare la pertinente proposta al più tardi all'inizio del 2006;
- sottolinea l'importanza di una celere attuazione del VIS, che inizia incorporando tra l'altro i dati alfanumerici e le fotografie, al più tardi entro il 2006, e i dati biometrici, al più tardi entro il 2007;
- invita la Commissione a presentare senza indugio la proposta necessaria per assicurare l'attuazione del VIS entro i tempi stabiliti;
- invita la Commissione a perseverare negli sforzi che compie per assicurare che appena possibile i cittadini di tutti gli Stati membri possano viaggiare senza visti per soggiorni di breve durata in tutti i paesi terzi i cui cittadini possono entrare nel territorio dell'UE senza visti;
- invita il Consiglio e la Commissione a valutare, ai fini di sviluppare un approccio comune, se nel contesto della politica di riammissione della CE sia opportuno facilitare, caso per caso, il rilascio di visti per soggiorni di breve durata a cittadini di paesi terzi, ove possibile e su base di reciprocità, quale elemento di un vero partenariato nelle relazioni esterne che comprenda le questioni connesse alla migrazione.

2. RAFFORZAMENTO DELLA SICUREZZA

2.1 *Miglioramento dello scambio di informazioni*

Il Consiglio europeo è convinto che il rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia richieda un approccio innovativo nei confronti dello scambio transfrontaliero di informazioni in materia di applicazione della legge. Il fatto che le informazioni attraversino le frontiere non dovrebbe più, di per sé, essere rilevante.

Dal 1° gennaio 2008 lo scambio di informazioni di questo tipo dovrebbe essere disciplinato dalle condizioni di cui in appresso, tenendo conto del principio di disponibilità: ciò significa che, in tutta l'Unione, un ufficiale di un servizio di contrasto di uno Stato membro che ha bisogno di informazioni nell'esercizio delle sue funzioni può ottenere tali informazioni da un altro Stato membro, e che il servizio di contrasto nell'altro Stato membro che dispone di tali informazioni è tenuto a trasmetterglielo per i fini dichiarati, tenendo conto dei requisiti relativi alle indagini in corso nel suddetto Stato.

Fatti salvi i lavori in corso ⁽¹⁾, la Commissione è invitata a presentare, al più tardi entro la fine del 2005, proposte relative all'attuazione del principio di disponibilità, che dovrebbero osservare rigorosamente le seguenti condizioni fondamentali:

- lo scambio può avere luogo soltanto ai fini dell'esecuzione di compiti stabiliti dalla legge;
- deve essere garantita l'integrità dei dati oggetto dello scambio;
- devono essere protette le fonti di informazione e deve essere assicurata la riservatezza dei dati in ogni fase dello scambio e successivamente;
- l'accesso ai dati deve essere disciplinato da norme comuni e devono essere applicati standard tecnici comuni;
- deve essere garantito il controllo del rispetto della protezione dei dati e un controllo appropriato prima e dopo lo scambio;
- le persone devono essere tutelate contro l'uso improprio dei dati e devono avere il diritto di richiedere la correzione dei dati errati.

Lo scambio di informazioni dovrebbe sfruttare appieno le nuove tecnologie e i metodi utilizzati dovrebbero essere adeguati ai diversi tipi di informazioni, se del caso attraverso l'accesso reciproco o l'interoperabilità di basi di dati nazionali, oppure l'accesso diretto (on-line), anche per l'Europol, alle basi di dati centrali dell'UE già esistenti quali il SIS. Nuove basi di dati centralizzate a livello europeo dovrebbero essere create soltanto sulla base di studi che ne dimostrino il valore aggiunto.

2.2 Terrorismo

Il Consiglio europeo sottolinea che, ai fini di un'efficace prevenzione e lotta al terrorismo nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, le attività degli Stati membri non devono essere confinate al mantenimento della propria sicurezza ma devono concentrarsi anche sulla sicurezza dell'Unione nel suo complesso.

A tal fine è necessario che gli Stati membri:

- utilizzino le competenze dei propri servizi di intelligence e di sicurezza non solo per combattere le minacce alla loro sicurezza ma anche, se necessario, per proteggere la sicurezza interna di detti altri Stati membri;
- portino immediatamente all'attenzione delle autorità competenti degli altri Stati membri le informazioni di cui dispongono i loro servizi su eventuali minacce alla sicurezza interna di detti altri Stati membri;

⁽¹⁾ Proposta di decisione quadro relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni ed intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge, in particolare con riguardo ai reati gravi compresi gli atti terroristici, doc. COM(2004) 221 defn.

- qualora i servizi di sicurezza sorvegliano persone o merci in relazione a minacce terroristiche, assicurino che tale sorveglianza non subisca interruzioni in seguito all'attraversamento di una frontiera.

- A breve termine, è necessario proseguire la piena attuazione di tutti gli elementi della dichiarazione del Consiglio europeo del 25 marzo 2004 e del piano d'azione dell'UE per la lotta contro il terrorismo, in particolare con un maggiore ricorso all'Europol e all'Eurojust. Il coordinatore antiterrorismo dell'UE è esortato a promuovere i progressi in tale direzione.

In questo contesto il Consiglio europeo ricorda il suo invito alla Commissione di presentare una proposta relativa ad un approccio comune dell'UE all'uso dei dati dei passeggeri ai fini della sicurezza delle frontiere e dei trasporti aerei e per altre finalità di contrasto ⁽²⁾.

L'alto livello di scambio di informazioni tra i servizi di sicurezza va mantenuto, ma dovrebbe tuttavia essere migliorato, tenendo conto del principio generale di disponibilità di cui al punto 2.1 e soprattutto delle speciali circostanze applicabili ai metodi di lavoro dei servizi di sicurezza, ad esempio la necessità di proteggere i metodi di raccolta delle informazioni e le fonti di informazione e di mantenere riservatezza dei dati dopo lo scambio.

Dal 1° gennaio 2005 il Centro di situazione dell'UE fornirà al Consiglio analisi strategiche della minaccia terroristica basate sulle informazioni trasmesse dai servizi di sicurezza e di intelligence degli Stati membri e, se del caso, sulle informazioni fornite dall'Europol.

Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza delle misure per combattere il finanziamento del terrorismo. Attende di esaminare l'approccio globale e coerente che gli sarà sottoposto dal Segretario Generale/Alto Rappresentante e dalla Commissione nella sessione del dicembre 2004. Questa strategia dovrebbe suggerire modalità per migliorare l'efficienza degli strumenti in vigore quali il controllo dei flussi finanziari sospetti e il congelamento dei beni e proporre nuovi strumenti per quanto riguarda le transazioni di contante e le istituzioni in esse coinvolte.

Si invita la Commissione a presentare proposte volte a migliorare la sicurezza dello stoccaggio e del trasporto di esplosivi nonché ad assicurare la tracciabilità dei precursori industriali e chimici.

⁽²⁾ Dichiarazione sulla lotta al terrorismo adottata il 25 marzo 2004, doc. 7906/04, punto 6.

Il Consiglio europeo sottolinea altresì la necessità di assicurare adeguata protezione ed assistenza alle vittime del terrorismo.

Entro la fine del 2005 il Consiglio dovrebbe sviluppare una strategia a lungo termine per far fronte ai fattori che contribuiscono alla radicalizzazione e al reclutamento per attività terroristiche.

Occorre sfruttare in modo coerente tutti gli strumenti di cui dispone l'Unione europea per affrontare pienamente il problema di fondo, vale a dire la lotta al terrorismo. A tal fine, i ministri GAI in sede di Consiglio dovrebbero svolgere il ruolo di guida, tenendo conto dei compiti del Consiglio «Affari generali e Relazioni esterne». La Commissione dovrebbe riesaminare la normativa comunitaria in tempo utile per adeguarla in parallelo alle misure di lotta al terrorismo che verranno adottate.

L'Unione europea intensificherà ulteriormente gli sforzi prodigati nella lotta contro il terrorismo nell'ambito della dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. In tale contesto il Consiglio è invitato a creare, in collaborazione con l'Europol e l'agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne, una rete di esperti nazionali in materia di prevenzione e lotta al terrorismo e di controllo delle frontiere, incaricati di fornire assistenza ai paesi terzi per formare e guidare le autorità di questi ultimi.

Il Consiglio europeo esorta la Commissione ad aumentare i finanziamenti a sostegno dei progetti di sviluppo delle capacità antiterroristiche nei paesi terzi e a garantire di disporre delle conoscenze necessarie a dare effettiva attuazione a tali progetti. Il Consiglio invita altresì la Commissione a provvedere affinché, nella proposta di revisione degli strumenti in vigore che disciplinano l'assistenza esterna, siano prese disposizioni adeguate per consentire un'assistenza rapida, flessibile e mirata alla lotta contro il terrorismo.

2.3 Cooperazione di polizia

Per lottare efficacemente contro la criminalità organizzata transfrontaliera, altre forme gravi di criminalità e il terrorismo, è necessario intensificare la cooperazione pratica tra la polizia e le autorità doganali degli Stati membri e l'Europol e utilizzare meglio gli strumenti già esistenti in questo campo.

Il Consiglio europeo esorta gli Stati membri a consentire all'Europol, in cooperazione con l'Eurojust, di svolgere un ruolo cruciale nella lotta contro la criminalità transfrontaliera (organizzata) e il terrorismo:

- ratificando e attuando efficacemente gli strumenti giuridici necessari entro la fine del 2004 ⁽¹⁾;
- fornendo tempestivamente all'Europol tutte le informazioni di elevata qualità necessarie;
- incoraggiando una buona cooperazione tra le autorità nazionali competenti e l'Europol.

Dal 1° gennaio 2006 l'Europol dovrà aver sostituito le sue «relazioni sulla situazione in materia di criminalità» con «valutazioni della minaccia» annuali sulle forme gravi di criminalità organizzata, basate sulle informazioni fornite dagli Stati membri e sui contributi dell'Eurojust e della Task Force operativa dei capi di polizia. Il Consiglio dovrebbe utilizzare tali analisi per stabilire priorità strategiche annuali, che fungeranno da orientamenti per le azioni future. Questo dovrebbe rappresentare il passo successivo verso l'obiettivo dell'istituzione e attuazione di una metodologia di contrasto basata sull'intelligence a livello di Unione.

Gli Stati membri dovrebbero designare l'Europol quale Ufficio centrale dell'Unione competente in materia di falsificazione dell'euro ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1929.

Il Consiglio dovrebbe adottare la legge europea sull'Europol, prevista all'articolo III-276 del trattato costituzionale, non appena possibile dopo l'entrata in vigore del trattato e non oltre il 1° gennaio 2008, tenendo conto di tutti i compiti affidati all'Europol.

Nel frattempo l'Europol deve migliorare il suo funzionamento sfruttando appieno l'accordo di cooperazione con l'Eurojust. L'Europol e l'Eurojust dovrebbero riferire annualmente al Consiglio circa le loro esperienze comuni e risultati specifici. L'Europol e l'Eurojust dovrebbero inoltre promuovere il ricorso alle squadre investigative comuni degli Stati membri e la loro partecipazione alle medesime.

L'esperienza acquisita dagli Stati membri nell'uso delle squadre investigative comuni è limitata. Per incoraggiare il ricorso a tali squadre e lo scambio di esperienze sulle migliori prassi, ciascuno Stato membro dovrebbe designare un esperto nazionale.

⁽¹⁾ Protocolli Europol: il protocollo recante modifica dell'articolo 2 e dell'allegato della convenzione Europol, del 30 novembre 2000, GU C 358 del 13.12.2000, pag. 1, il protocollo relativo ai privilegi e alle immunità dell'Europol, dei membri dei suoi organi, dei suoi vicedirettori e agenti, del 28 novembre 2002, GU C 312 del 16.12.2002, pag. 1 e il protocollo recante modifica della convenzione Europol, del 27 novembre 2003, GU C 2 del 6.1.2004, pag. 3. La convenzione del 29 maggio 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, GU C 197 del 12.7.2000, pag. 1 e relativo protocollo del 16 ottobre 2001, GU C 326 del 21.11.2001, pag. 2; la decisione quadro 2002/465/GAI del 13 giugno 2002 relativa alle squadre investigative comuni, GU L 162 del 20.6.2002, pag. 1.

Il Consiglio dovrebbe sviluppare una cooperazione transfrontaliera tra forze di polizia e autorità doganali in base a principi comuni. Invita la Commissione a presentare proposte per l'ulteriore sviluppo dell'acquis di Schengen per quanto riguarda la cooperazione operativa transfrontaliera tra le forze di polizia.

Gli Stati membri dovrebbero impegnarsi a migliorare la qualità dei propri dati nel settore dell'applicazione della legge con l'assistenza dell'Europol. Inoltre, l'Europol dovrebbe fornire consulenze al Consiglio circa i mezzi atti a migliorare i dati. Il sistema di informazione Europol dovrebbe essere reso operativo senza indugio.

Il Consiglio è invitato a incoraggiare lo scambio di migliori prassi sulle tecniche investigative, quale primo passo verso lo sviluppo di tecniche investigative comuni, di cui all'articolo III-257 del trattato costituzionale, in particolare nel settore delle indagini forensi e in quello della sicurezza delle tecnologie d'informazione.

La cooperazione di polizia tra Stati membri è resa più efficace ed efficiente in molti casi da azioni atte ad agevolare la cooperazione tra gli Stati membri interessati su temi specifici, se del caso tramite l'istituzione di squadre investigative comuni e, ove necessario, con il sostegno dell'Europol e dell'Eurojust. In zone di frontiera particolari, una più stretta cooperazione e un miglior coordinamento rappresentano l'unico modo per affrontare il problema della criminalità e delle minacce alla pubblica sicurezza e alla sicurezza nazionale.

Il rafforzamento della cooperazione di polizia richiede una maggiore attenzione alle misure volte a rafforzare la fiducia reciproca. In un'Unione allargata, si dovrebbe fare uno sforzo esplicito per migliorare la comprensione del funzionamento degli ordinamenti giuridici e degli organismi degli Stati membri. Entro la fine del 2005 il Consiglio e gli Stati membri dovrebbero sviluppare, in cooperazione con l'Accademia europea di polizia, (CEPOL), standard e moduli per corsi di formazione destinati agli agenti di polizia nazionali sugli aspetti pratici della cooperazione in materia di applicazione della legge nell'UE.

La Commissione è invitata ad elaborare, in stretta collaborazione con la CEPOL ed entro la fine del 2005, programmi di scambio sistematici per autorità di polizia, volti a migliorare la comprensione del funzionamento degli ordinamenti giuridici e degli organismi degli Stati membri.

Infine, per migliorare la sicurezza interna dell'Unione europea occorrerebbe tener conto anche dell'esperienza maturata nell'ambito di operazioni esterne di polizia.

2.4 Gestione delle crisi all'interno dell'Unione europea con effetti transfrontalieri

Il 12 dicembre 2003 il Consiglio europeo ha adottato la Strategia europea in materia di sicurezza che definisce le sfide globali, le minacce di fondo, gli obiettivi strategici e le implicazioni politiche per un'Europa sicura in un mondo migliore. Un corollario essenziale al riguardo è la garanzia della sicurezza interna dell'Unione europea, specie in relazione ad eventuali

gravi crisi interne con effetti transfrontalieri che si ripercuotono sui suoi cittadini, sulle infrastrutture vitali e sull'ordine pubblico e la sicurezza. Solo allora si potrà assicurare la massima protezione ai cittadini europei ed alle infrastrutture vitali dell'UE, ad esempio in caso di incidente CBRN.

Una gestione efficace delle crisi transfrontaliere all'interno dell'UE richiede non solo che si intensifichino le azioni in corso concernenti la protezione civile e le infrastrutture vitali, ma anche che si affrontino efficacemente gli aspetti di tali crisi concernenti l'ordine pubblico e la sicurezza e il relativo coordinamento.

Il Consiglio europeo invita pertanto il Consiglio e la Commissione a definire nell'ambito delle loro strutture esistenti e nel pieno rispetto delle competenze nazionali disposizioni UE integrate e coordinate per la gestione delle crisi all'interno dell'UE con effetti transfrontalieri da attuare al più tardi entro il 1° luglio 2006. Tali disposizioni dovrebbero almeno affrontare i seguenti temi: ulteriore valutazione delle capacità degli Stati membri, immagazzinamento, formazione, esercitazioni congiunte e piani operativi per la gestione civile delle crisi.

2.5 Cooperazione operativa

Occorre assicurare il coordinamento delle attività operative svolte dalle autorità di contrasto e da altre autorità in tutti i settori dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e il controllo delle priorità strategiche stabilite dal Consiglio.

A tal fine, si invita il Consiglio a predisporre la creazione del comitato incaricato della sicurezza interna di cui all'articolo III-261 del trattato costituzionale, stabilendone in particolare i settori di attività, i compiti, le competenze e la composizione, affinché possa essere istituito quanto più rapidamente possibile dopo l'entrata in vigore del trattato costituzionale.

Per acquisire, nel frattempo, un'esperienza pratica in materia di coordinamento, il Consiglio è invitato ad organizzare riunioni congiunte a cadenza semestrale tra i presidenti del Comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo (CSIFA) e del Comitato dell'articolo 36 (CATS) e i rappresentanti della Commissione, dell'Europol, dell'Eurojust, dell'Agenzia europea per la gestione delle frontiere esterne, della Task Force operativa dei capi di polizia e del SITCEN.

2.6 Prevenzione della criminalità

La prevenzione della criminalità è una parte indispensabile del lavoro volto a creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. L'Unione ha quindi bisogno di uno strumento efficace per sostenere gli sforzi degli Stati membri intesi a prevenire la criminalità. A tal fine, si dovrebbe professionalizzare e rafforzare la rete europea di prevenzione della criminalità. Dato che il settore della prevenzione ha una portata molto ampia, è essenziale concentrarsi sulle misure e le priorità che giovano maggiormente agli Stati membri. La rete europea di prevenzione della criminalità dovrebbe fornire competenze e conoscenze al Consiglio e alla Commissione nell'elaborare politiche efficaci di prevenzione della criminalità.

Al riguardo, il Consiglio europeo accoglie con favore l'iniziativa della Commissione di istituire strumenti europei di raccolta, analisi e raffronto delle informazioni sulla criminalità e la vittimizzazione e sulle rispettive tendenze negli Stati membri, utilizzando statistiche nazionali e altre fonti d'informazione quali indicatori concordati. L'Eurostat dovrebbe essere incaricato dell'elaborazione e della raccolta di tali dati tra gli Stati membri.

È importante proteggere gli organismi pubblici e le società private dalla criminalità organizzata attraverso misure amministrative e di altro tipo. Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta ad indagini sistematiche sul patrimonio immobiliare quale mezzo nella lotta contro la criminalità organizzata. Il partenariato pubblico/privato costituisce uno strumento essenziale. La Commissione è invitata a presentare proposte a tal fine nel 2006.

2.7 Criminalità organizzata e corruzione

Il Consiglio europeo accoglie con favore lo sviluppo di un concetto strategico di lotta contro la criminalità organizzata transfrontaliera a livello dell'UE e chiede al Consiglio e alla Commissione di approfondire tale concetto e di renderlo operativo, in stretta cooperazione con altri partner quali l'Europol, l'Eurojust, la Task Force dei capi di polizia, la Rete europea di prevenzione della criminalità e la CEPOL. In tale contesto dovrebbero essere esaminate le questioni relative alla corruzione e le connessioni con la criminalità organizzata.

2.8 Strategia europea in materia di droga

Il Consiglio Europeo sottolinea l'importanza di affrontare il problema della droga con un approccio globale, equilibrato e multidisciplinare tra la politica di prevenzione della tossicodipendenza e assistenza e riabilitazione dei tossicodipendenti, la politica di lotta contro il traffico illecito di stupefacenti e precursori e il riciclaggio di danaro, nonché il rafforzamento della cooperazione internazionale.

La strategia europea in materia di droga 2005-2012 sarà aggiunta al programma una volta adottata dal Consiglio Europeo del dicembre 2004.

3. RAFFORZAMENTO DELLA GIUSTIZIA

Il Consiglio Europeo sottolinea la necessità di intensificare ulteriormente i lavori per la creazione di un'Europa dei cittadini e il ruolo essenziale che svolgerà al riguardo l'istituzione di uno spazio europeo di giustizia. Varie misure sono già state prese. Altri sforzi dovrebbero essere compiuti per agevolare l'accesso alla giustizia e alla cooperazione giudiziaria nonché il pieno

ricorso al reciproco riconoscimento. È particolarmente importante che le frontiere tra i paesi in Europa non costituiscano più un ostacolo alla soluzione delle cause di diritto civile o alla presentazione di ricorsi dinanzi all'autorità giudiziaria e all'esecuzione delle sentenze in materia civile.

3.1 Corte di giustizia delle Comunità europee

Il Consiglio europeo rileva l'importanza della Corte di giustizia delle Comunità europee nello spazio relativamente nuovo di libertà, sicurezza e giustizia e si compiace che il trattato costituzionale accresca considerevolmente i poteri della Corte in materia.

Onde garantire, sia per i cittadini europei che per il funzionamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, tempi rapidi di risposta alle questioni su elementi di diritto sollevate dinanzi alla Corte, è necessario consentire alla stessa di statuire rapidamente, come previsto all'articolo III-369 del trattato costituzionale.

In tale contesto e in previsione del trattato costituzionale si dovrebbe riflettere sull'adozione di una soluzione per trattare in modo spedito e appropriato le richieste di pronuncia pregiudiziale sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, se del caso, modificando in particolare lo statuto della Corte. La Commissione è invitata a presentare, previa consultazione della Corte di giustizia, una proposta al riguardo.

3.2 Rafforzare la fiducia reciproca

La cooperazione giudiziaria in materia sia penale che civile potrebbe essere ulteriormente potenziata rafforzando la fiducia reciproca e sviluppando gradualmente una cultura giudiziaria europea basata sulla diversità degli ordinamenti giuridici degli Stati membri e l'unità della legge europea. In un'Unione allargata la fiducia reciproca deve trovare fondamento nella certezza che tutti i cittadini europei hanno accesso ad un sistema giudiziario rispondente a livelli di qualità elevati. Per facilitare la piena attuazione del principio di riconoscimento reciproco deve essere istituito un sistema che preveda una valutazione obiettiva e imparziale dell'attuazione delle politiche dell'UE nel settore della giustizia, nel pieno rispetto dell'indipendenza del potere giudiziario e conformemente ai meccanismi europei esistenti.

Per rafforzare la fiducia reciproca sono necessari sforzi espliciti per migliorare la comprensione reciproca tra le autorità giudiziarie e i vari ordinamenti giuridici. A tale riguardo l'Unione dovrebbe sostenere reti di istituzioni e organismi giudiziari, quali la rete dei Consigli della magistratura, la rete europea delle Corti supreme, la rete europea di formazione giudiziaria.

I programmi di scambio per le autorità giudiziarie faciliteranno la cooperazione e contribuiranno ad accrescere la fiducia reciproca. Si dovrebbe includere sistematicamente una componente UE nella formazione delle autorità giudiziarie. La Commissione è invitata ad elaborare quanto prima una proposta volta a creare, sulla base delle strutture esistenti, un'efficace rete europea di formazione delle autorità giudiziarie nel settore sia civile che penale, come previsto dagli articoli III-269 e III-270 del trattato costituzionale.

3.3 Cooperazione giudiziaria in materia penale

Si dovrebbe tendere ad un miglioramento nel settore riducendo gli ostacoli giuridici attuali e rafforzando il coordinamento delle indagini. Per aumentare l'efficacia dell'azione penale, pur garantendo la corretta amministrazione della giustizia, si dovrebbe prestare particolare attenzione alle possibilità di concentrare in un solo Stato membro l'azione penale nelle cause transfrontaliere multilaterali. L'ulteriore sviluppo della cooperazione giudiziaria in materia penale è essenziale per dare seguito adeguato alle indagini delle autorità di contrasto degli Stati membri e dell'Europol.

Il Consiglio europeo rammenta in tale contesto la necessità di ratificare e attuare concretamente - senza indugio - gli strumenti giuridici per migliorare la cooperazione giudiziaria in materia penale, come già indicato nel punto sulla cooperazione di polizia.

3.3.1 Reciproco riconoscimento

Si dovrebbe completare il programma globale di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali, che comprende le decisioni giudiziarie prese in tutte le fasi dei procedimenti penali o ad essi altrimenti pertinenti, quali la raccolta e l'ammissibilità dei mezzi di prova, i conflitti di giurisdizione e il principio ne bis in idem e l'esecuzione delle sentenze definitive di detenzione o altre sanzioni (alternative) ⁽¹⁾ e accordare maggiore attenzione ad altre proposte in tale contesto.

L'ulteriore realizzazione del reciproco riconoscimento quale fondamento della cooperazione giudiziaria presuppone l'elaborazione di norme equivalenti in materia di diritti processuali nei procedimenti penali, in base a studi sull'attuale livello di garanzia negli Stati membri e nel debito rispetto delle loro tradizioni giuridiche. In tale contesto si dovrebbe adottare entro la fine del 2005 il progetto di decisione quadro in materia di determinati diritti processuali in procedimenti penali nel territorio dell'Unione europea. Entro il 2005 il Consiglio dovrebbe

⁽¹⁾ GU C 12 del 15.1.2001, pagg. 10-22.

⁽²⁾ COM(2003) 688.

adottare la decisione quadro relativa al mandato europeo di ricerca delle prove ⁽²⁾. Si invita la Commissione a presentare proposte per intensificare lo scambio di informazioni, sulla base degli estratti dei casellari giudiziari nazionali, in particolare per quanto riguarda le persone perseguite per reati sessuali, entro dicembre 2004 affinché il Consiglio le adotti entro il 2005. Nel marzo 2005 dovrebbe seguire un'ulteriore proposta su un sistema informatizzato di scambio di informazioni.

3.3.2 Ravvicinamento delle legislazioni

Il Consiglio europeo ricorda che la fissazione di norme minime relative ad aspetti del diritto processuale è prevista dai trattati ed è volta ad agevolare il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sentenze e la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale avente una dimensione transfrontaliera. Il ravvicinamento del diritto penale sostanziale ha gli stessi obiettivi e riguarda aree di criminalità particolarmente grave con dimensioni transfrontaliere. Occorre dare priorità a quei settori della criminalità che sono specificatamente citati nei trattati.

Per assicurare maggiore efficacia alla fase attuativa negli ordinamenti nazionali, i ministri della giustizia e degli affari interni in sede di Consiglio dovrebbero aver competenza per definire i reati e determinare le sanzioni in generale.

3.3.3 Eurojust

Perché sia efficace, la lotta contro la criminalità organizzata transfrontaliera e altre forme gravi di criminalità nonché contro il terrorismo richiede cooperazione e coordinamento delle indagini e, ove possibile, concentrazione delle azioni in seno all'Eurojust, in collaborazione con l'Europol.

Il Consiglio europeo esorta gli Stati membri a consentire all'Eurojust di svolgere i propri compiti grazie:

- all'effettiva attuazione della decisione del Consiglio sull'Eurojust entro la fine del 2004 ⁽³⁾, con particolare riguardo ai poteri giudiziari da conferire ai rispettivi membri nazionali; e
- alla piena collaborazione tra le rispettive autorità nazionali competenti e l'Eurojust.

Il Consiglio, sulla base di una proposta della Commissione, dovrebbe adottare la legge europea sull'Eurojust, prevista all'articolo III-273 del trattato costituzionale, dopo l'entrata in vigore del trattato stesso ma non oltre il 1° gennaio 2008, tenendo conto di tutti i compiti conferiti all'Eurojust.

⁽³⁾ GU L 63 del 6.3.2002, pagg. 1-3.

Fino ad allora, l'Eurojust perfezionerà il proprio funzionamento concentrandosi sul coordinamento di casi multilaterali, gravi e complessi. Nella relazione annuale al Consiglio, l'Eurojust dovrebbe illustrare i risultati e la qualità della cooperazione con gli Stati membri. L'Eurojust dovrebbe utilizzare al massimo l'accordo di cooperazione con l'Europol e dovrebbe proseguire la cooperazione con la Rete giudiziaria europea ed altri partner pertinenti.

Il Consiglio europeo invita il Consiglio ad esaminare, alla luce di una proposta della Commissione, l'ulteriore sviluppo dell'Eurojust.

3.4 Cooperazione giudiziaria in materia civile

3.4.1 Agevolare la procedura civile attraverso le frontiere

Il diritto civile, compreso il diritto di famiglia, riguarda la vita quotidiana dei cittadini. Il Consiglio europeo annette pertanto grande importanza allo sviluppo costante della cooperazione giudiziaria in materia civile e al totale completamento del programma di reciproco riconoscimento adottato nel 2000. Il principale obiettivo politico in questo settore riguarda le frontiere tra i paesi in Europa, che non dovrebbero più costituire un ostacolo alla composizione di questioni di diritto civile o alle azioni giudiziarie e all'applicazione delle decisioni in materia civile.

3.4.2 Reciproco riconoscimento delle decisioni

Il reciproco riconoscimento delle decisioni è un mezzo efficace per tutelare i diritti dei cittadini e garantirne l'esercizio attraverso le frontiere europee.

La prosecuzione dell'attuazione del programma di misure sul reciproco riconoscimento⁽¹⁾ dovrebbe pertanto costituire una priorità fondamentale dei prossimi anni per garantirne il completamento entro il 2011. I lavori sui progetti illustrati di seguito dovrebbero essere proseguiti attivamente: conflitto di leggi in relazione alle obbligazioni extracontrattuali («Roma II») e alle obbligazioni contrattuali («Roma I»), ingiunzione di pagamento europea e strumenti relativi a forme sostitutive di risoluzione delle controversie e a controversie di modesta entità. Nel programmare il calendario di completamento di tali progetti occorrerebbe tenere in debito conto i lavori in corso in settori correlati.

L'efficacia degli strumenti in vigore sul reciproco riconoscimento dovrebbe aumentare grazie alla standardizzazione delle procedure e dei documenti e all'elaborazione di norme minime relative ad aspetti del diritto processuale, quali la notificazione degli atti giudiziari ed extragiudiziali, l'avvio del procedimento, l'esecuzione delle sentenze e la trasparenza dei costi.

⁽¹⁾ GU C 12 del 15.1.2001, pagg. 1-9.

Per quanto riguarda il diritto di famiglia e il diritto di successione, la Commissione è invitata a presentare le proposte seguenti:

- nel 2005 un progetto di strumento sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni relative agli obblighi alimentari, incluse le misure precauzionali e l'esecuzione provvisoria;
- nel 2005 un libro verde sul conflitto di leggi in materia di successione, che includa la questione della competenza giurisdizionale, del reciproco riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in questo settore, un certificato d'eredità europeo ed un meccanismo che consenta una conoscenza precisa dell'esistenza di ultime volontà e di testamenti dei cittadini dell'Unione europea;
- nel 2006 un libro verde sul conflitto di leggi in materia di regime patrimoniale fra coniugi, compreso il problema della competenza giurisdizionale e del riconoscimento reciproco;
- nel 2005 un libro verde sul conflitto di leggi in materia di divorzio (Roma III).

Gli strumenti in questi settori dovrebbero essere messi a punto entro il 2011 e dovrebbero contemplare questioni di diritto privato internazionale e non dovrebbero essere basati sui concetti armonizzati di «famiglia», «matrimonio», o altri. Si dovrebbero varare disposizioni uniformi di diritto sostanziale soltanto come misure di accompagnamento, qualora fosse necessario per procedere al reciproco riconoscimento delle decisioni o per migliorare la cooperazione giudiziaria in materia civile.

L'attuazione del programma di reciproco riconoscimento dovrebbe essere accompagnata da un attento riesame del funzionamento degli strumenti recentemente adottati e i risultati di tale riesame dovrebbero fornire la base per preparare nuove misure.

3.4.3 Rafforzare la cooperazione

Per il corretto funzionamento degli strumenti in materia di cooperazione tra organi giudiziari o di altro tipo gli Stati membri dovrebbero essere tenuti a designare magistrati di collegamento o altre autorità competenti insediati nei rispettivi paesi. Se del caso essi dovrebbero utilizzare il loro punto di contatto nazionale presso la rete giudiziaria europea in materia civile. La Commissione è invitata a organizzare seminari sull'applicazione della normativa dell'UE e a promuovere la cooperazione tra membri delle professioni legali (quali ufficiali giudiziari e notai) al fine di definire le migliori prassi.

3.4.4 Garantire la coerenza e migliorare la qualità della normativa comunitaria

In materia di diritto contrattuale, la qualità della vigente e futura normativa dell'UE dovrebbe essere migliorata con misure di consolidamento, codificazione e razionalizzazione degli strumenti giuridici in vigore e con la definizione di un quadro comune di riferimento. Occorrerebbe creare un contesto per vagliare le possibilità di elaborare condizioni e clausole standard del diritto contrattuale a livello dell'UE, ad uso delle società ed associazioni commerciali dell'Unione.

Si dovrebbero adottare disposizioni per consentire al Consiglio di procedere ad un esame più sistematico della qualità e della coerenza dell'insieme degli strumenti giuridici comunitari relativi alla cooperazione in materia civile.

3.4.5 Ordinamento giuridico internazionale

La Commissione e il Consiglio sono invitati ad assicurare coerenza tra l'ordinamento giuridico dell'UE e quello internazionale e a continuare ad intensificare le relazioni e la cooperazione con organizzazioni internazionali quali la Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato e il Consiglio d'Europa, in particolare al fine di coordinare le iniziative e a massimizzare le sinergie tra le attività e gli strumenti di tali organizzazioni e gli strumenti dell'UE. Occorrerebbe concludere quanto prima l'adesione della Comunità alla conferenza dell'Aia.

4. RELAZIONI ESTERNE

Il Consiglio europeo ritiene che lo sviluppo di una dimensione esterna coerente della politica dell'Unione in materia di libertà, sicurezza e giustizia sia una priorità crescente. Oltre agli aspetti già affrontati nei precedenti punti, il Consiglio europeo invita la Commissione e il Segretario Generale/Alto Rappresentante a presentare al Consiglio, entro la fine del 2005, una strategia riguardante tutti gli aspetti esterni della politica dell'Unione in materia di libertà, sicurezza e giustizia basata sulle misure sviluppate nel presente programma. La strategia dovrebbe rispecchiare le relazioni speciali dell'Unione con paesi terzi, gruppi di Stati e regioni e concentrarsi sui bisogni specifici della cooperazione GAI con i suddetti.

Tutti i mezzi di cui dispone l'Unione, incluse le relazioni esterne, dovrebbero essere utilizzati in modo integrato e coerente per realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Si dovrebbe tenere conto dei seguenti orientamenti⁽¹⁾: l'esistenza di politiche interne quale parametro centrale che giustifica un'azione esterna; la necessità di un valore aggiunto rispetto all'azione degli Stati membri; il contributo agli obiettivi politici generali della politica esterna dell'Unione; la possibilità di essere attuabile entro termini ragionevoli; la possibilità di un'azione a lungo termine.

⁽¹⁾ Stabiliti al Consiglio europeo di Feira nel 2000.