

XVI legislatura

Atti comunitari n. 39 e 40

Comunicazione della Commissione - Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini - COM (09) 262 def.

Comunicazione della Commissione - Valutazione del programma e del piano d'azione dell'Aia - COM (09) 263 def.

n. 35/DN
15 settembre 2009



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea

**Unione
Europea**

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

Atti comunitari n. 39 e 40

Comunicazione della Commissione - Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini - COM (09) 262 def.

Comunicazione della Commissione - Valutazione del programma e del piano d'azione dell'Aia - COM (09) 263 def.

Dossier n. 35/DN
15 settembre 2009

a cura di Luca Briasco
con la collaborazione di Alessandra Di Pippo e Daniela Piedimonte

XVI Legislatura
Dossier

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Consigliere parlamentare

Rappresentante permanente del Senato

presso l'Unione Europea

Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli

_3542

Segreteria

Grazia Fagiolini

_2989

Simona Petrucci

_3666

Fax 06 6706_4336

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Laura E. Tabladini

_3428

Monica Delli Priscoli

_4707

Ufficio per le Relazioni

Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)

fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero

_3652

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

_2884

Antonella Usiello

_4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

_2891

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio

_2027

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Viviana Di Felice

_3761

Coadiutori parlamentari

Antonina Celi

_4695

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli

_4529

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

3418

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

INDICE

NOTA ILLUSTRATIVA	Pag.	i
Atto comunitario n. 39 - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini	"	1
Atto comunitario n. 40 - Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Giustizia, libertà e sicurezza in Europa dal 2005: valutazione del programma e del piano d'azione dell'Aia	"	37

NOTA ILLUSTRATIVA

Le due comunicazioni oggetto di esame forniscono rispettivamente una sintesi valutativa sul Programma dell'Aia e il relativo piano d'azione, nella quale ampio spazio è dedicato alla segnalazione delle misure che necessitano di rilancio o completamento, e una riflessione ad ampio raggio sulle nuove priorità da realizzare all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel prossimo quinquennio.

La comunicazione della Commissione "Giustizia, libertà e sicurezza in Europa dal 2005: valutazione del programma e del piano d'azione dell'Aia" (COM(2009) 263) parte da un esame delle modalità di attuazione e degli effetti derivati dall'attuazione del programma dell'Aia, con il quale l'Unione europea ha voluto realizzare la propria visione dell'accesso alla giustizia, della protezione internazionale, dell'immigrazione e del controllo alle frontiere, del terrorismo e della criminalità organizzata, della cooperazione di polizia e giudiziaria e del reciproco riconoscimento. Basandosi sulle conclusioni tratte da tale esame, la comunicazione analizza i principali temi emersi ed illustra come l'Unione europea dovrebbe rispondere alle sfide del futuro.

A partire dal Consiglio europeo di Tampere del 1999, che ha definito il primo quadro politico pluriennale per il settore della giustizia e degli affari interni, e dopo gli attentati terroristici di New York nel 2001 e di Madrid nel 2004, è emersa con sempre maggiore chiarezza la necessità per l'Europa di disporre di una strategia permanente per fronteggiare le sfide transfrontaliere, garantendo comunque il pieno rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini. Il programma dell'Aia è stato la risposta a questa necessità. Questi i suoi principali obiettivi:

- migliorare la capacità comune dell'Unione e dei suoi Stati membri;
- garantire la protezione ai rifugiati, le garanzie procedurali minime e l'accesso alla giustizia;
- regolare i flussi migratori e controllare le frontiere esterne dell'Unione;
- combattere la criminalità organizzata transfrontaliera e reprimere la minaccia del terrorismo, potenziando Europol ed Eurojust;
- eliminare gli ostacoli giuridici e giudiziari nelle controversie con implicazioni extraterritoriali, includendo il riconoscimento reciproco delle decisioni e degli atti giudiziari.

Come il programma di Tampere, il programma dell'Aia ha adottato una prospettiva ambiziosa a lungo termine, ma si è spinto anche oltre, in quanto i suoi obiettivi strategici sono stati accompagnati da un piano d'azione dettagliato per la loro attuazione. Dalla comunicazione si evince che, malgrado i progressi alterni, sono stati ottenuti risultati concreti.

Sia nelle politiche interne che in quelle esterne, concludendo accordi a lungo termine con Stati Uniti, Canada e Australia, l'Unione europea ha promosso la tutela dei diritti dei minori, del diritto alla protezione dei dati personali e della vita privata, pur riconoscendo alle autorità di contrasto la potestà di scambiarsi i dati necessari nel quadro della lotta contro il terrorismo e la criminalità, tra cui i dati del codice di prenotazione (dati PNR).

Per quanto concerne il tema della cittadinanza nell'Unione, nonostante l'abolizione dei controlli alle frontiere interne, la capacità di monitorare la circolazione delle persone e di rilasciare visti validi per tutto lo spazio Schengen (costituito da 25 paesi) necessita di essere potenziata, così come il diritto dei cittadini europei alla protezione consolare, anche in ragione del fatto che il recepimento della direttiva relativa al diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (2004/38/CE) è risultato nel complesso deludente.

In tema di asilo e immigrazione, dopo aver adottato un quadro legislativo per l'attuazione ed il funzionamento del sistema di informazione visti (VIS), la Commissione ha dimostrato la volontà di fronteggiare le dimensioni esterne del fenomeno non solo attraverso un approccio basato sulla sicurezza, ma attraverso un metodo fondato su una comprensione più profonda di tutti gli aspetti del fenomeno migratorio, in termini di protezione e prevenzione nonché aprendo la strada a nuovi partenariati e proponendo di creare un Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Anche l'Unione si è adoperata per migliorare la gestione dei flussi migratori e per coordinare le politiche nazionali di integrazione, cercando di prevenire non solo gli effetti perversi della "fuga di cervelli" dai paesi di origine, ma di dotarsi di una legislazione repressiva verso i datori di lavoro che sfruttano l'immigrazione irregolare, introducendo norme minime e principi comuni tesi a definire una vera e propria educazione al fenomeno, rivolta sia a responsabili politici sia a operatori del settore. Inoltre, sulla base di un Libro verde inerente l'approccio alla gestione della migrazione economica (COM(2004)811), è stato predisposto un piano di azione contenente le iniziative da prendere nel settore dell'immigrazione legale per il triennio 2006-2009. Gestire l'immigrazione richiede frontiere sicure: in particolare, Frontex, l'agenzia che coordina la cooperazione tra gli Stati membri per i controlli di frontiera, ha avuto un ruolo importante per una gestione integrata basata su un uso sempre più massiccio di nuove tecnologie, nonché sulle disposizioni più cogenti in tema di rimpatri introdotte dalla direttiva 2008/115/CE.

Anche per la lotta contro il terrorismo, per una maggiore cooperazione delle forze di polizia e per contrastare le attività criminali dei gruppi organizzati, l'Unione europea e la stessa Commissione hanno provveduto a finanziare progetti sul tema, a creare normative più stringenti volte a favorire l'incriminazione per chi addestra e recluta terroristi, o anche a semplificare l'accesso alle banche dati contenenti impronte digitali, informazioni sul DNA o sui veicoli, o ancora misure per contrastare i reati finanziari e per migliorare il coordinamento della lotta contro la cybercriminalità (COM(2007) 267).

Sempre nel quadro del programma dell'Aia, la costruzione di uno "spazio giuridico europeo" necessita non solo di un'efficace cooperazione giudiziaria fra autorità in materia penale, ma anche di un coordinamento transnazionale delle indagini e delle azioni penali (come accaduto con il mandato d'arresto europeo, che ha ridotto considerevolmente i tempi e le procedure di consegna dei criminali), agevolando anche i procedimenti civili transfrontalieri e attuando un modello di giustizia elettronica europea (COM(2008) 329).

Per sostenere l'azione dell'Unione europea e degli Stati membri sono stati creati vari strumenti finanziari, tra cui importanti programmi di ricerca e sviluppo in materia di protezione dei diritti fondamentali, giustizia, libertà e sicurezza.

Dalla comunicazione emerge che, se da un lato sono stati compiuti notevoli passi avanti nella realizzazione di molti ambiziosi obiettivi previsti nel programma dell'Aia, dall'altro i risultati ottenuti in altri settori restano incerti o limitati, a causa di un *acquis* relativamente recente, della mancata ratifica del trattato Costituzionale, del ruolo insufficiente del Parlamento europeo in determinati settori di intervento, di una competenza limitata della Corte di giustizia o della Commissione ad avviare procedimenti di infrazione e della necessità del voto all'unanimità in molti campi. Per questi motivi, spesso le ambizioni iniziali sono state ridimensionate in alcuni settori, come quello dell'immigrazione legale, del diritto processuale ed infine per quanto riguarda gli strumenti legislativi del terzo pilastro.

L'azione futura nel settore della giustizia, della libertà e della sicurezza, aspetti questi che informano tutti i singoli aspetti del programma dell'Aia, richiede un coordinamento nella pianificazione degli interventi nonché un approccio integrato nei diversi settori di azione, al fine di perfezionare le modalità di intervento non solo in settori delicati come l'immigrazione irregolare e gli abusi del regime di asilo, ma anche in ambiti che richiedono un approccio trasversale e transfrontaliero come la tutela dei diritti dei minori, la lotta alla pedopornografia e alla tratta di esseri umani (COM(2009) 135 e COM(2009) 136) o la protezione dei dati personali, sfruttando appieno le possibilità offerte dalle nuove tecnologie. Il bilancio che in conclusione è stato tratto dalla Commissione rileva che occorre migliorare il coordinamento e lo scambio delle migliori pratiche operative non soltanto nella sfera tradizionale della giustizia e degli affari interni, ma anche nell'insieme delle politiche comunitarie - compreso il rafforzamento dei partenariati con i paesi terzi - ed infine che occorre impostare sistemi di controllo e di valutazione più solidi e sistematici.

Nonostante sia stato elaborato in tempi relativamente ridotti, il programma dell'Aia trae la sua forza dalle prospettive a lungo termine che ha saputo indicare; la sfida per i prossimi anni consisterà nel mantenere questa dinamica sfruttando i successi ottenuti e imparando dalle passate esperienze.

La comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio - Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini (COM(2009) 262

def.) presenta un programma pluriennale il cui tema centrale è "costruire l'Europa dei cittadini". Tale programma definisce 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. In particolare, l'azione futura dell'UE dovrà incentrarsi su 4 priorità:

1. Promuovere i diritti dei cittadini – un'Europa dei diritti

A completamento del sistema di tutela dei **diritti fondamentali**, sancito dalla carta 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.

Per garantire un pieno esercizio del **diritto di libera circolazione**, la Commissione provvederà a garantire un'attuazione effettiva della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini, vigilando sul recepimento e l'applicazione corretta della normativa in vigore da parte degli Stati membri. In questo contesto, sarà istituito un sistema che permetta ai cittadini di disporre degli atti di stato civile in modo facile e gratuito. Nel lungo periodo, l'Unione dovrà adoperarsi per il riconoscimento reciproco degli effetti connessi agli atti di stato civile.

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, l'antisemitismo, la xenofobia e l'omofobia.

In particolare, occorrerà elaborare una coerente e sistematica strategia europea sui diritti dei minori. Inoltre, 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. Il programma Daphne fornirà, nello specifico, un sostegno finanziario a tal fine.

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". Inoltre, in questo settore, l'Unione dovrà contribuire all'elaborazione e alla promozione di norme internazionali e la conclusione di adeguati accordi internazionali, tanto bilaterali che multilaterali.

In vista delle elezioni europee del 2014, l'Unione dovrà adottare misure innovative volte ad incoraggiare la **partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione**, come ad esempio tendere a campagne elettorali incentrate su veri e propri dibattiti europei o scegliere la settimana del 9 maggio come periodo per fissare le consultazioni.

Infine, allo scopo di rendere effettiva la tutela dei cittadini nei Paesi terzi, occorre potenziare il quadro di coordinamento e cooperazione esistente in materia di protezione consolare.

2. Facilitare la vita dei cittadini – un’Europa della giustizia

Restando il **riconoscimento reciproco** la pietra angolare nella costruzione dello spazio giudiziario europeo, occorre proseguire sulla strada dell’attuazione di tale pratica. Nello specifico, in materia civile, le decisioni giudiziarie devono poter essere eseguite direttamente e senza procedimenti intermedi. Occorrerà pertanto abolire in generale l’*exequatur* ancora troppo spesso necessario per l’esecuzione delle decisioni pronunciate in altri Stati membri. Sarà inoltre necessario estendere il riconoscimento reciproco alle materie non ancora ricomprese, quali le successioni e i testamenti, i regimi patrimoniali tra coniugi e le conseguenze patrimoniali delle separazioni.

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 alle decisioni relative alla decadenza dall’esercizio di diritti.

L’estensione del riconoscimento reciproco deve andare di pari passo con una valutazione approfondita, con cadenza periodica, 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, favorendo lo scambio di buone pratiche e lo sviluppo di progetti innovatori in materia di modernizzazione della giustizia.

L’Unione dovrà **dotarsi di una base di norme comuni** al fine di armonizzare le normative nazionali.

In materia penale, soprattutto per quanto riguarda terrorismo, criminalità organizzata e reati contro gli interessi finanziari dell’Unione, occorre continuare ad avvicinare le norme di diritto sostanziale riguardanti determinati reati gravi tipicamente transfrontalieri, per i quali sono necessarie definizioni e sanzioni comuni. Peraltro, nel rispetto della giurisprudenza della Corte di giustizia, 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, l’armonizzazione delle legislazioni dovrà interessare la definizione di norme minime relative a determinati aspetti procedurali e in materia di responsabilità genitoriale (e di affidamento).

Al fine di **agevolare l’accesso alla giustizia**, l’Unione dovrà adoperarsi per 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 semplificare gli adempimenti relativi alla legalizzazione degli atti e dei documenti pubblici e potenziare il sostegno alle vittime di reato, soprattutto nelle cause transnazionali.

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

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, attraverso, ad esempio, l'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.

3. Tutelare i cittadini – un'Europa della sicurezza

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.

Per raggiungere tali obiettivi, l'Unione e gli Stati membri si adopereranno per migliorare la formazione degli operatori della sicurezza, istituendo segnatamente specifici programmi di scambio. In secondo luogo, l'Unione dovrà elaborare un modello europeo di informazione in grado di potenziare la capacità di analisi strategica e di cooperazione operativa, sviluppando tra l'altro le sinergie tra Europol e FRONTEX. Infine, sarà necessario elaborare un'architettura dei sistemi di informazione tale da garantire interoperabilità, coerenza e adattamento in funzione delle necessità.

In particolare, la strategia di sicurezza interna dovrà impennarsi su tre ambiti d'intervento complementari: una maggiore cooperazione di polizia, una giustizia penale che tuteli effettivamente il cittadino e una gestione più efficace dell'ingresso nel territorio.

Il principale obiettivo della cooperazione di polizia rimane la lotta contro i fenomeni criminali tipicamente transfrontalieri. Tra gli strumenti giuridici e

operativi da mobilitare, occorrerà potenziare la cooperazione transfrontaliera delle forze di polizia e sviluppare un modello di centro di cooperazione doganale e di polizia. In tale ambito, Europol è chiamato a svolgere un ruolo centrale in materia di coordinamento, scambio di informazioni e formazione degli operatori. E' inoltre richiesta una cooperazione di polizia potenziata con i paesi terzi, soprattutto con i Paesi vicini.

Per quanto attiene alla giustizia penale, l'UE dovrà dotarsi di un sistema completo di assunzione delle prove nelle cause transfrontaliere che preveda un vero e proprio **mandato europeo per l'assunzione delle prove**. Andando a sostituire tutti gli strumenti giuridici esistenti, tale mandato favorirebbe la cooperazione tra gli Stati membri e potrebbe aprire la strada all'istituzione di altri importanti strumenti quali: 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. Sarà altresì necessario completare e utilizzare pienamente il sistema di scambio di informazioni tra casellari giudiziari (impiego più diffuso e inserimento dei dati sui cittadini di paesi terzi). Infine, l'Unione dovrà dotarsi di un quadro giuridico in materia di garanzie procedurali minime e promuovere esperienze pilota su forme alternative alla reclusione.

L'Unione è infine chiamata a provvedere ad una gestione integrata delle frontiere esterne che renda più fluidi gli ingressi nell'Unione e garantisca al tempo stesso la sicurezza del territorio comune e la lotta all'immigrazione illegale. A tal fine, occorrerà introdurre un sistema coerente per tutti i tipi di controlli ai valichi di frontiera (sportello unico), in cui l'agenzia FRONTEX sarà chiamata a svolgere un ruolo centrale di coordinamento. In particolare, sarà necessario potenziarne la capacità operativa ed assicurare una maggiore coerenza tra il suo operato e quello dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Inoltre, il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR) dovrà essere progressivamente attuato. 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.

Sempre nell'ambito del sistema integrato di controllo delle frontiere, occorrerà **rendere pienamente operativi i due sistemi di informazione SIS II** (sistema di informazione Schengen di seconda generazione) e VIS (sistema di informazione visti). Allo stesso modo, sarà necessario sviluppare un sistema di registrazione ingressi/uscite e programmi di registrazione dei viaggiatori.

Altro settore sensibile è costituito dalla politica dei visti. Oltre a provvedere ad un'attuazione efficace degli strumenti di cui già dispone, l'UE dovrà elaborare programmi regionali di cooperazione consolare e favorire la conclusione di nuovi accordi di facilitazione del visto subordinati alla disponibilità di passaporti biometrici.

L'Unione deve però 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.

Quanto agli obiettivi della strategia di sicurezza interna, l'UE dovrà focalizzarsi in particolare su due settori sensibili. Da una parte, l'UE dovrà condurre una **lotta contro la criminalità organizzata internazionale**, concentrando la propria azione su alcune tipologie di reato: tratta degli esseri umani, sfruttamento sessuale dei minori e pedopornografia, criminalità informatica, criminalità economica (lotta contro la corruzione e la contraffazione), lotta antidroga (continuando ad applicare la strategia dell'Unione 2005-2012). Dall'altra, l'Unione dovrà tendere a **ridurre la minaccia terroristica** contrastando efficacemente le forme di radicalizzazione in tutti gli ambienti a rischio (segnatamente quelli carcerari o scolastico-formativi), il crescente impiego di Internet a fini terroristici e il finanziamento del terrorismo. A tal fine, l'Unione dovrà potenziare gli strumenti di gestione del rischio terroristico, attuando ed ampliando il programma per la protezione delle infrastrutture critiche, elaborando una strategia europea che permetta di affrontare i rischi connessi ai materiali chimici, biologici, radiologici o nucleari (**CBRN**) ed applicando il piano d'azione in materia di esplosivi.

4. Promuovere una società più integrata per il cittadino – un'Europa della solidarietà in materia di immigrazione ed asilo

Per assicurare una gestione efficace dei flussi migratori, tenendo conto in particolare dell'invecchiamento demografico in atto nei Paesi europei, l'Unione dovrà promuovere una **politica d'immigrazione comune dinamica ed equa**, avvalendosi di un approccio globale che coinvolga attivamente i paesi, le regioni ed i continenti terzi. Nello specifico, tale approccio dovrà coprire tre dimensioni: 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 dei paesi d'origine, secondo il modello dei partenariati per la mobilità.

In particolare, occorrerà tener conto dei nessi tra la politica d'immigrazione e altre politiche, quali quella sociale, economica e commerciale.

In primo luogo, sarà necessario definire un **quadro comune** che istituisca un regime flessibile di ammissione degli immigrati che permetta di adeguarsi alla crescente mobilità e di rispondere al fabbisogno del mercato del lavoro nazionale. A tal fine, è necessario predisporre 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.

In secondo luogo, l'UE dovrà dotarsi di un **codice dell'immigrazione** con norme comuni, che assicuri agli immigrati legali uno status giuridico uniforme

paragonabile a quello dei cittadini dell'Unione. Tale strumento consentirebbe di gestire in modo efficace il ricongiungimento familiare e di sostenere gli sforzi degli Stati membri in materia di integrazione tramite un meccanismo di coordinamento comune, affinché gli effetti positivi dell'immigrazione legale siano ottimizzati a vantaggio di tutti.

In terzo luogo, a completamento di una politica comune in materia di immigrazione legale, i Paesi membri dovranno tendere ad una più efficace **interposizione all'immigrazione irregolare e alle attività criminali ad essa connesse**. In tale ambito, l'azione dell'UE dovrà in particolare: a) prevenire e reprimere il lavoro illegale; b) contrastare il traffico e la tratta di esseri umani; c) attuare una politica di allontanamento e di rimpatrio efficace, incentivando il rimpatrio volontario e prestando particolare attenzione alla situazione dei minori non accompagnati.

In materia di **asilo**, l'Unione continuerà a tendere verso la realizzazione di un sistema comune basato sulle convenzioni internazionali in vigore. Disponendo già di una base di norme comuni, l'Unione dovrà istituire, entro il 2012, una procedura unica di asilo e uno status uniforme in materia di protezione internazionale.

A tal fine, 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**, da completare, a partire dal 2013, con un sistema di solidarietà stabile il cui coordinamento dovrà essere affidato all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. A garanzia della credibilità del sistema europeo d'asilo e della fiducia tra gli Stati membri, bisognerà assicurare il controllo e la corretta applicazione dell'*acquis* legislativo, nonché mettere a disposizione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo i mezzi necessari per svolgere i propri compiti.

Inoltre, in un'ottica di più lungo termine (entro la fine del 2014), l'Unione dovrà formalizzare il **principio del riconoscimento reciproco** di tutte le decisioni individuali di concessione dello status di protezione, condizione che renderà più agevole il trasferimento della protezione stessa.

Infine, l'UE elaborerà la politica d'asilo comune tenendo conto delle esigenze dei paesi terzi che devono far fronte ad ingenti flussi di rifugiati. In questo contesto, l'Unione agevolerà le procedure d'ingresso protetto e il rilascio di visti umanitari, estenderà i **programmi di protezione regionale** in partenariato con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) e intensificherà gli sforzi finalizzati al reinsediamento.

Al fine di conseguire gli obiettivi sopra riportati, la Commissione auspica l'adozione entro la fine dell'anno da parte del Consiglio europeo di un programma d'azione per il periodo 2010-2014 che tenga conto degli elementi evidenziati.



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 trattato¹, 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.

¹ 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 giustizia². 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

² 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'ESRIF³. 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.

³ 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**⁴ 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.

⁴ 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 indicatori⁵ 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;

⁵ 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 monitoraggio⁶ 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.

⁶ 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.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.6.2009
COM(2009) 263 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

GIUSTIZIA, LIBERTÀ E SICUREZZA IN EUROPA DAL 2005:

VALUTAZIONE DEL PROGRAMMA E DEL PIANO D'AZIONE DELL'AIA

{SEC(2009) 765}
{SEC(2009) 766}
{SEC(2009) 767}

I. INTRODUZIONE

Giustizia, libertà e sicurezza sono i fondamenti di un'Europa prospera e pacifica. Sviluppare le capacità necessarie per salvaguardare questi valori fondamentali è un progetto a lungo termine. L'Europa deve inoltre disporre della flessibilità necessaria per fare fronte ad eventi inattesi e talvolta tragici, come gli attentati terroristici di Londra del 2005 o la morte negli ultimi dieci anni di migliaia di migranti nel tentativo di raggiungere il territorio UE attraverso il mar Mediterraneo. Le politiche dell'UE in questo settore determinano il modo in cui le sue istituzioni, gli Stati membri e i cittadini interagiscono tra loro e sul piano internazionale.

Il programma dell'Aia¹ è il progetto con il quale l'UE ha voluto realizzare la propria visione dell'accesso alla giustizia, della protezione internazionale, dell'immigrazione e del controllo alle frontiere, del terrorismo e della criminalità organizzata, della cooperazione di polizia e giudiziaria e del reciproco riconoscimento.

La Commissione ha seguito attentamente l'attuazione del programma a livello UE e degli Stati membri². Singoli strumenti sono stati valutati dalla Commissione o dagli Stati membri tramite revisioni paritetiche. Basandosi sugli insegnamenti tratti da queste valutazioni, la presente comunicazione mette in evidenza i principali temi emersi e illustra come l'UE dovrebbe rispondere alle sfide del futuro. La comunicazione è corredata di tre documenti più lunghi: una relazione sull'attuazione del programma, che per ogni politica esamina nel dettaglio obiettivi, sviluppi principali e sfide future, un "quadro di valutazione istituzionale" che delinea una panoramica degli strumenti e degli obiettivi del programma, e un "quadro di valutazione dell'attuazione" sull'attuazione a livello nazionale.

Le priorità per sviluppare quanto già realizzato saranno definite nel prossimo programma pluriennale (il programma di Stoccolma)³

II. CONTESTO

Il Consiglio europeo di Tampere del 1999 ha definito il primo quadro politico pluriennale per il settore della giustizia e degli affari interni. Nei cinque anni successivi sono state poste le basi per una politica comune in materia di asilo e immigrazione, per l'armonizzazione dei controlli di frontiera e per una cooperazione di polizia e giudiziaria più stretta basata sulla fiducia e sul riconoscimento reciproco. Questo periodo è stato caratterizzato dagli attentati terroristici di New York nel 2001 e di Madrid nel 2004, dall'aumento dei flussi migratori e dalla minaccia crescente della criminalità organizzata. Tali fatti hanno rafforzato la necessità per l'Europa di disporre di una strategia permanente che le permetta di raccogliere le sfide transfrontaliere garantendo comunque il pieno rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini.

Il programma dell'Aia è stato la risposta dell'UE a questa necessità. I suoi obiettivi erano:

¹ The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 53, 3.3.2005, p. 1), and the Council and Commission action plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 198, 12.8.2005, p. 1).

² A Commission review of the progress made in the implementation of the Hague Programme by the European Institution and by Member States ("Scoreboard") has been presented every year since 2006. The references are as follows: COM(2006) 333 final; COM(2007) 373 final; COM(2008) 373 final.

³ COM(2009)262

- *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;*
- *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;*
- *perseguire nel riconoscimento reciproco delle decisioni e degli atti giudiziari in materia sia civile che penale; e*
- *eliminare gli ostacoli giuridici e giudiziari nelle controversie in materia civile e di diritto di famiglia con implicazioni transfrontaliere.*

Importanti sviluppi nell'UE e sul piano internazionale hanno fatto da sfondo all'attuazione del programma. L'adesione di dodici nuovi Stati membri nel 2004 e nel 2007 ha trasformato l'Unione e il suo funzionamento. Il numero delle domande di asilo è sceso prima di risalire nel 2007, mentre è cresciuta sensibilmente la pressione migratoria alle frontiere esterne meridionali dell'UE. Già confrontata nel lungo termine alla diminuzione della popolazione attiva, l'economia europea deve ora affrontare un periodo caratterizzato dall'aumento della disoccupazione e dall'incertezza economica.

III. UN PROGRAMMA AMBIZIOSO DAI RISULTATI CONCRETI

Le iniziative europee nel settore della giustizia, della libertà e della sicurezza sono recenti rispetto ad altre, e nella maggior parte dei casi richiederanno ancora tempo per dare frutti. Queste iniziative hanno un impatto diretto sulla vita delle persone, e secondo i sondaggi d'opinione i cittadini UE hanno grandi aspettative al riguardo. Come il programma di Tampere, il programma dell'Aia ha adottato una prospettiva a lungo termine, ma è andato oltre, in quanto i suoi obiettivi strategici sono stati accompagnati da un piano d'azione dettagliato per la loro attuazione. Malgrado i progressi alterni, sono stati ottenuti risultati concreti.

III.1. Rafforzare la libertà

III.1.1 Protezione dei diritti fondamentali

È stato istituito un sistema di controllo sistematico e rigoroso⁴ affinché le proposte legislative della Commissione siano pienamente compatibili con la Carta dei diritti fondamentali. L'Agenzia per i diritti fondamentali⁵ ha aperto le porte il 1° marzo 2007 e assiste le istituzioni UE e gli Stati membri svolgendo progetti di ricerca e raccogliendo dati. L'adozione di un

⁴ 'Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals - Methodology for systematic and rigorous monitoring', COM(2005) 172 final.

⁵ Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, OJ L 53, 22.2.2007, p. 1..

approccio globale per la promozione dei diritti dei minori⁶ ha portato all'istituzione di un Forum europeo per i diritti dei minori, che offre a tutte le parti interessate l'opportunità di lavorare insieme per porre i diritti dei minori al centro delle attività dell'UE. L'Unione europea ha adottato una decisione quadro che impone agli Stati membri di sanzionare penalmente chi incita alla violenza o all'odio razziale⁷.

Sia nelle politiche interne che in quelle esterne, l'UE ha promosso la tutela del diritto alla protezione dei dati personali e della vita privata, pur riconoscendo che le autorità di contrasto devono poter scambiare dati pertinenti nel quadro della lotta contro il terrorismo e le forme gravi di criminalità. Garanzie supplementari sono state riconosciute per la protezione dei dati personali trattati nel quadro della cooperazione di polizia e giudiziaria e in materia penale⁸. La Commissione ha segnalato che, grazie alla direttiva sulla protezione dei dati⁹, i cittadini sono tutelati da una sorveglianza generale, i consumatori si sentono sicuri che i dati forniti per le loro transazioni non saranno usati impropriamente e le imprese possono operare nell'UE senza temere perturbazioni delle loro attività internazionali¹⁰. Sono state promosse le tecnologie di rafforzamento della tutela della vita privata¹¹ per elaborare sistemi di informazione in grado di limitare al minimo la raccolta e l'uso dei dati personali. Per quanto riguarda la collaborazione con i paesi terzi, l'UE ha concluso un accordo a lungo termine con gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia sul trasferimento dei dati del codice di prenotazione (dati PNR), e sono state ottenute garanzie per quanto riguarda l'uso dei dati personali provenienti dall'UE e trattati dalla società SWIFT ai fini della lotta contro il terrorismo.

III.1.2 Cittadinanza dell'Unione

L'abolizione dei controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen, costituito da 25 paesi, permette ai cittadini di recarsi dalla penisola iberica agli Stati baltici e dalla Grecia alla Finlandia senza doversi sottoporre a controlli di frontiera. Questa misura riguarda potenzialmente più di 400 milioni di cittadini europei¹² e implica la fiducia reciproca degli Stati membri nella loro capacità di controllare efficacemente le frontiere esterne per conto dell'UE e di rilasciare visti validi per tutto lo spazio Schengen.

Nell'aprile 2006 è entrata in vigore la direttiva relativa al diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri¹³. Il suo recepimento è

⁶ 'Towards an EU strategy on the rights of the child', COM(2006) 367 final.

⁷ Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, *OJ L 328*, 6.12.2008, p. 55.

⁸ Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, *OJ L 350*, 30.12.2008, p. 60.

⁹ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, *OJ L 281*, 23.11.1995, p. 31.

¹⁰ 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the follow-up of the Work Programme for better implementation of the Data Protection Directive', COM(2007) 87 final..

¹¹ 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Promoting Data Protection by Privacy Enhancing Technologies (PETs)', COM(2007) 228 final.

¹² The total population of the 25 Schengen Member States is 411,310,500 (Estimation: Eurostat 2009).

¹³ Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, *OJ L 158*, 30.4.2004, p. 77.

stato nel complesso deludente¹⁴ e la Commissione si sta prodigando per garantire ai cittadini UE e ai loro familiari il pieno godimento dei diritti previsti in questa fondamentale direttiva.

È stata presentata una serie di iniziative per rendere concreto il diritto dei cittadini UE alla protezione consolare¹⁵. Si stima che l'8,7% dei cittadini europei, cioè 7 milioni di persone, che viaggiano al di fuori dell'UE si rechino in paesi in cui il loro Stato membro non è rappresentato. A questi si aggiungono i 2 milioni di cittadini europei che vivono in questi paesi. Il piano d'azione per il 2007-2009¹⁶ era inteso a risolvere le lacune attuali e future in questo settore.

III.1.3 Regime comune europeo di asilo

Il regime comune europeo di asilo afferma con forza i nostri valori, il nostro rispetto per la dignità umana e il nostro impegno per una responsabilità condivisa. Durante la prima fase del sistema sono state definite norme minime comuni che, conformemente al trattato di Nizza, hanno permesso la transizione verso la codecisione e il voto a maggioranza qualificata. Nel quadro del programma dell'Aia, dopo un'ampia consultazione¹⁷, il sistema è entrato nella seconda fase di sviluppo con l'adozione nel 2008 di un piano d'azione¹⁸. Nell'ambito di questo piano è stato già proposto di modificare la direttiva accoglienza e i regolamenti Dublino e EURODAC. Poiché l'esperienza ha costantemente messo in evidenza la necessità di una cooperazione pratica, l'UE ha cercato un modo coerente ed efficace per affrontare queste sfide e ha proposto di creare un Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Per quanto riguarda la dimensione esterna, sono stati varati programmi pilota di protezione regionale in vari paesi terzi per rafforzarne le capacità di protezione.

III.1.4 Immigrazione e integrazione

L'UE si è adoperata per migliorare la gestione dei flussi migratori e per coordinare le politiche nazionali di integrazione. Sono state fissate norme minime in materia di equità, coerenza e certezza e si è cercato di sfruttare il potenziale occupazionale rappresentato dai cittadini di paesi terzi già residenti nell'Unione, pur cercando di prevenire gli effetti perversi di una "fuga di cervelli" dai paesi di origine.

Sulla base di un Libro verde¹⁹, un piano di azione²⁰ ha definito le iniziative da prendere nel settore dell'immigrazione legale tra il 2006 e il 2009. Nel quadro dell'attuazione di questo

¹⁴ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States', COM(2008) 840 final.

¹⁵ Green Paper 'Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries', COM(2006) 712 final.

¹⁶ 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union - Action Plan 2007-2009, COM(2007) 767 final.

¹⁷ Green Paper on the future of the Common European Asylum System, COM(2007) 301 final.

¹⁸ 'Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU', COM(2008) 360 final.

¹⁹ Green Paper on an EU approach to managing economic migration, COM (2004) 811 final.

²⁰ 'Policy Plan on Legal Migration', COM(2005) 669 final.

piano sono state definite le condizioni di ingresso, occupazione e soggiorno dei cittadini di paesi terzi²¹ e la “carta blu”²² diventerà ben presto una realtà.

La massimizzazione dei vantaggi economici dell'immigrazione legale è stata accompagnata da sforzi comuni per combattere l'immigrazione irregolare e coloro che traggono profitto dalla tratta e dal traffico di esseri umani. In generale l'immigrazione irregolare nell'UE non sta aumentando, ma sono gli Stati membri del Mediterraneo a sopportarne sempre più il peso. Particolarmente preoccupante è il numero di quanti giungono in Europa dopo aver rischiato la vita in mare²³. Il ricorso a lavoratori irregolari dà luogo allo sfruttamento degli immigrati e ad effetti distorsivi sull'economia europea. La proposta della Commissione relativa a una direttiva che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente doveva essere adottata nel primo semestre del 2009²⁴. Essa trasmetterà il segnale chiaro che l'UE non tollererà l'immigrazione irregolare, soprattutto se incoraggiata da datori di lavoro senza scrupoli.

Sono stati stabiliti principi comuni e un quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi²⁵, che comprende manuali sull'integrazione per i responsabili politici e gli operatori del settore, un sito Internet europeo unico sull'integrazione e un Forum europeo sull'integrazione. L'impegno degli Stati membri nel quadro di questo programma comune è sostenuto dal Fondo europeo per l'integrazione²⁶ che ha stanziato 825 milioni di euro per il periodo 2007-2013.

In generale, la comunicazione della Commissione “Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti”²⁷ e il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo²⁸, adottato subito dopo, hanno fatto il punto su dieci anni di lavoro e posto le basi per un approccio coerente per il futuro.

III.1.5 Gestione delle frontiere

Gestire l'immigrazione richiede frontiere sicure. I valichi designati per l'ingresso nel territorio dell'UE sono 1 636. Nel 2006 il numero di attraversamenti delle frontiere esterne è stato stimato a 900 milioni e il numero di immigrati irregolari nell'UE-25 a 8 milioni. Nello stesso anno, sono stati fermati nell'UE 500 000 immigrati irregolari, il 40% dei quali è stato rimpatriato.

²¹ Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, COM(2007) 638 final.

²² The proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, COM(2007) 637 final, has been adopted by the Council on 25.5.2009

²³ 'Third annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents', SEC(2009) 320.

²⁴ Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals, COM(2007) 249 final.

²⁵ 'Common Basic Principles', Council document 14615/04, p. 15; 'A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union', COM(2005) 389 final.

²⁶ Council Decision 2007/435/EC of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General programme Solidarity and Management of Migration Flows, OJ L 168, 28.6.2007, p. 18.

²⁷ 'A common immigration policy for Europe: Principles, actions and tools', COM(2008) 359 final.

²⁸ 'European Pact on Immigration and Asylum', Council document 13440/08.

FRONTEX, l'agenzia che coordina la cooperazione tra gli Stati membri per i controlli di frontiera, ha avuto un ruolo importante nella risposta dell'UE a queste sfide. Dal 2005 al 2008 ha condotto 50 operazioni congiunte e 23 progetti pilota che hanno coinvolto numerosi Stati membri. Il codice frontiere Schengen²⁹ è entrato in vigore in tutti gli Stati membri e ha stabilito le norme e le procedure da seguire per controllare l'attraversamento delle frontiere interne ed esterne dell'UE. Un pacchetto di proposte della Commissione ha definito nuove tappe fondamentali sulla via di una gestione integrata delle frontiere: un sistema di ingresso/uscita³⁰ che segnala automaticamente i soggiornanti "fuoritermine", un sistema per sorvegliare le frontiere esterne meridionali e orientali dell'UE (noto come EUROSUR)³¹ e la valutazione e lo sviluppo futuro dell'Agenzia FRONTEX³². La direttiva rimpatri³³ ha stabilito norme efficaci e umane per il rimpatrio degli immigrati irregolari.

Lo sviluppo di un sistema moderno di gestione integrata delle frontiere richiede l'uso di nuove tecnologie. I passaporti biometrici sono stati introdotti nel 2006. Il sistema di informazione Schengen di seconda generazione e il sistema di informazione visti sono in fase di elaborazione e il loro quadro giuridico è stato definito. Questi sistemi permetteranno un uso sempre più massiccio delle nuove tecnologie, soprattutto delle biometrie, e contribuiranno così alla sicurezza dello spazio Schengen assicurando al tempo stesso il pieno rispetto delle norme di protezione dei dati.

III.1.6 Politica dei visti

Nel 2008 è stato adottato un quadro legislativo per l'attuazione e il funzionamento del sistema di informazione visti (VIS)³⁴, che ha agevolato i controlli ai valichi di frontiera esterni e lo scambio di dati sui visti tra gli Stati membri. La Commissione ha proposto di creare una base giuridica affinché gli Stati membri possano rilevare gli identificatori biometrici obbligatori dei richiedenti il visto, e di istituire un quadro normativo per l'organizzazione dei consolati degli Stati membri³⁵. L'Istruzione consolare comune è stata rifiuta ed è stato proposto un codice dei visti³⁶ per migliorare la trasparenza, l'armonizzazione delle procedure e la certezza giuridica. Sono stati negoziati accordi di agevolazione del visto con la Russia, l'Ucraina, la Repubblica di Moldova, l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la ex-Repubblica jugoslava di Macedonia, la

²⁹ Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 105, 13.4.2006, p. 1.

³⁰ 'Preparing the next steps in border management in the European Union', COM(2008) 69 final.

³¹ 'Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR)', COM(2008) 68 final.

³² 'Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency', COM(2008) 67 final.

³³ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348, 24.12.2008, p. 98.

³⁴ Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), OJ L 218, 13.8.2008, p. 60; and Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

³⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

³⁶ Draft proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas, COM(2006) 403 final.

Serbia e il Montenegro. Questi accordi, entrati in vigore nel 2007 e nel 2008, hanno semplificato le procedure per i cittadini di questi paesi che intendono recarsi nell'UE per soggiorni brevi. È stata ottenuta la piena reciprocità dei visti³⁷ con Costa Rica, Israele, Malaysia, Messico, Nuova Zelanda, Nicaragua, Panama, Paraguay, Singapore, Uruguay e Venezuela e sono stati fatti passi avanti anche con Australia, Brunei Darussalam, Canada e Stati Uniti. Deve essere ancora adottata la proposta per istituire centri comuni per la presentazione delle domande di visto³⁸, ma sono stati già aperti due centri pilota.

III.1.7 Dimensione esterna dell'asilo e dell'immigrazione

Per risolvere problemi globali occorrono soluzioni globali. L'"approccio globale" all'immigrazione, basato su un partenariato autentico con i paesi terzi, ha dimostrato la volontà di adottare il punto di vista più ampio possibile sulle cause e conseguenze dei flussi migratori dai paesi terzi verso l'UE. Ora l'immigrazione è integrata meglio nel programma di lavoro della Commissione per lo sviluppo e nelle altre politiche esterne dell'Unione. Ciò riflette un cambiamento importante: da un approccio essenzialmente basato sulla sicurezza si è passati ad un approccio fondato su una comprensione più profonda di tutti gli aspetti del fenomeno migratorio. È stata aperta la strada a nuovi partenariati e ad un dialogo costruttivo con le regioni limitrofe dell'UE e con l'Africa, l'Asia e l'America Latina. Queste discussioni sono state accompagnate da iniziative in loco per trasformare l'immigrazione e la mobilità in forze positive per lo sviluppo, per gestire meglio l'immigrazione legale e prevenire e ridurre quella irregolare. Gli strumenti comunitari di cooperazione hanno dato vita all'approccio globale finanziando numerosi progetti in questi settori e in quello della protezione dei rifugiati. A tal fine è stato istituito il programma tematico nel settore dell'immigrazione e dell'asilo, con una dotazione di 384 milioni di euro per il 2007-2013. Nel contempo sono stati promossi nuovi strumenti e concetti, come i partenariati per la mobilità tra l'UE e i paesi terzi.

III.2. Rafforzare la sicurezza

III.2.1 Terrorismo

Gli attentati di Madrid e Londra del 2004 e del 2005 sono stati gli attacchi più scioccanti degli ultimi anni in Europa, ma le azioni terroristiche tentate sono state molte di più e sono spesso passate inosservate. Nel 2007 sono stati quasi 600 gli attentati falliti, sventati o effettivamente commessi in 11 Stati membri dell'UE³⁹.

In termini di prevenzione, l'UE ha finanziato vari progetti, tra cui un manuale contro la radicalizzazione nelle carceri. La direttiva relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di finanziamento del terrorismo ha esteso l'obbligo di segnalare le operazioni sospette agli enti non finanziari, compresi gli avvocati e le case da gioco⁴⁰. In virtù

³⁷ Four "reciprocity reports" have been published: COM(2006) 3 final; COM(2006) 568 final; COM(2007) 533 final; COM(2008) 486 final/2.

³⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

³⁹ Europol, 'EU Terrorism Situation and Trend Report 2007', available at: <http://www.europol.europa.eu/publications/TESTAT/TESTAT2007.pdf>

⁴⁰ Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, *OJ L 309, 25.11.2005, p. 15.*

del regolamento adottato nel 2005, coloro che entrano nella Comunità o ne escono con denaro contante di importo pari o superiore a 10 000 euro devono dichiarare per iscritto tale somma⁴¹. L'UE ha adottato una normativa per incriminare l'addestramento e il reclutamento di terroristi e la pubblica provocazione a commettere reati di terrorismo, anche attraverso Internet⁴². Sono stati stanziati fondi per installare un sistema d'allarme rapido su scala UE per notificare alle autorità la minaccia rappresentata dalla scomparsa o dal furto di esplosivi.

Sono stati creati strumenti per migliorare la protezione delle infrastrutture critiche dell'UE (strade, ferrovie, reti elettriche e centrali elettriche)⁴³. La Commissione ha organizzato consultazioni sulla preparazione agli attacchi biologici nel quadro di un Libro verde⁴⁴ e presenterà presto una serie di proposte per ridurre il rischio di attentati chimici, biologici, radiologici e nucleari che possono colpire migliaia di persone, distruggere l'agricoltura e danneggiare gravemente la catena alimentare.

III.2.2 Cooperazione di polizia

Negli ultimi cinque anni il lavoro dell'UE si è basato sul “principio di disponibilità”, secondo cui un ufficiale di un servizio di contrasto di uno Stato membro nell'esercizio delle sue funzioni può ottenere informazioni da un altro Stato membro, se disponibili.

Lo scambio di informazioni e intelligence è stato semplificato⁴⁵. L'integrazione del trattato di Prüm nella normativa europea⁴⁶ ha permesso un accesso indiretto alle banche dati degli Stati membri contenenti impronte digitali e informazioni sul DNA, nonché un accesso diretto, ma controllato, ai dati di immatricolazione dei veicoli. Ciò dovrebbe migliorare notevolmente la cooperazione di polizia nell'UE permettendo alle forze di polizia di sapere quali informazioni sono disponibili. Sono state adottate le condizioni di accesso al VIS per motivi di sicurezza⁴⁷, mentre le condizioni per la conservazione dei dati relativi al traffico delle comunicazioni e dei dati relativi all'ubicazione⁴⁸ sono state recepite dalla maggior parte degli Stati membri per le reti di telefonia fissa e di telefonia mobile.

⁴¹ Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, OJ L 309, 25.11.2005, p. 9.

⁴² Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, OJ L 330, 9.12.2008, p. 21.

⁴³ Communication from the Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, COM(786) final, and Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, OJ L 345, 23.12.2008, p. 75.

⁴⁴ Green Paper on bio-preparedness, COM(2007) 399 final.

⁴⁵ Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union, OJ L 386, 29.12.2006, p. 89.

⁴⁶ Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 1 and Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 12.

⁴⁷ Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

⁴⁸ Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic

La decisione del Consiglio che istituisce l'Ufficio europeo di polizia (Europol) e che sostituisce la convenzione precedente conferirà a questo organismo una maggiore flessibilità operativa che gli consentirà di rispondere più rapidamente all'evoluzione della criminalità⁴⁹. Parallelamente al suo sistema d'informazione, destinato a raccogliere i dati relativi alle forme gravi di criminalità transfrontaliera e a consentirne lo scambio, gli archivi di lavoro per fini di analisi di Europol sono strumenti che forniscono ai servizi di contrasto degli Stati membri informazioni pertinenti su fenomeni criminali specifici, in particolare la tratta degli esseri umani, il terrorismo, le frodi compiute con carta di credito e il traffico di droghe sintetiche.

III.2.3 Criminalità organizzata

Le attività criminali dei gruppi organizzati, quali il traffico di droga, il furto di autoveicoli, le rapine e la criminalità ad alta tecnologia come il furto di identità, costituiscono una minaccia per l'Unione. Assieme ai reati finanziari (frode, contraffazione, riciclaggio di denaro), tutte queste attività generano notevoli proventi e pregiudicano l'economia dell'UE. È stata incoraggiata la creazione di uffici nazionali per il recupero dei beni per rintracciare più rapidamente i fondi⁵⁰ in tutta l'UE, e per rispondere a queste minacce è stato favorito un approccio basato sull'intelligence. Per quanto riguarda il riciclaggio di denaro, è stata istituita la rete FIU.NET (rete per l'unità di informazione finanziaria). Questa rete informatica decentralizzata collega le unità di intelligence finanziaria dell'UE per uno scambio efficace di informazioni finanziarie. Un nuovo strumento di lotta contro la criminalità organizzata prevede il rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri⁵¹. Nel maggio 2007 la Commissione ha proposto una serie di misure per migliorare il coordinamento della lotta contro la cibercriminalità⁵², sia tra autorità di contrasto che tra queste ultime e il settore privato. Talvolta la cibercriminalità è sinonimo di sfruttamento di minori. La creazione della coalizione finanziaria contro la pedopornografia permette alla Commissione, alle società emittenti di carte di credito, ai servizi di contrasto e alle imprese di servizi Internet di collaborare insieme per eliminare la pedopornografia commerciale prendendo misure contro i sistemi di pagamento usati per finanziare queste operazioni illegali. Nella primavera del 2009 la Commissione ha presentato una decisione quadro destinata a rafforzare l'azione di prevenzione dello sfruttamento dei minori e di lotta contro questo fenomeno, nonché una proposta di decisione quadro sulla tratta degli esseri umani che fa seguito al piano d'azione del 2005⁵³.

communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, OJ L 105, 13.4.2006, p. 54.

⁴⁹ Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), OJ L 121, 15.5.2008, p. 37.

⁵⁰ Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime, OJ L 332, 18.12.2007, p. 103.

⁵¹ Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime, OJ L 300, 11.11.2008, p. 42

⁵² 'Towards a general policy on the fight against cyber crime', COM(2007) 267 final.

⁵³ Proposal for a Council Framework Decision on combating the sexual abuse, sexual exploitation of children and child pornography, repealing Framework Decision 2004/68/JHA, COM(2009) 315 final; proposal for a Council Framework Decision on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA, COM(2009) 316 final.

III.2.4 Strategia europea in materia di droga

La strategia in materia di droga (2005-2012)⁵⁴ e i relativi piani d'azione⁵⁵ dell'Unione hanno definito un approccio equilibrato e integrato che comprende la prevenzione della tossicodipendenza, l'aiuto ai tossicodipendenti e il loro reinserimento, la lotta contro il traffico illecito di stupefacenti, il controllo dei precursori, il riciclaggio di denaro e il rafforzamento della cooperazione internazionale. I dati raccolti dall'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze dimostrano che il consumo di eroina, cannabis e droghe sintetiche si è stabilizzato, ma che in molti Stati membri è aumentato il consumo di cocaina. L'Unione europea sta affrontando questo complesso fenomeno sociale costituito dal largo uso e abuso di droga tra la popolazione, e si sta concentrando sempre più sulle misure in grado di rimediare ai danni causati dalla droga alle persone e alla società.

III.3. Rafforzare la giustizia

Nel quadro del programma dell'Aia, la costruzione di uno “spazio giudiziario europeo” ha iniziato a dare risultati per gli Stati membri e i cittadini europei. Eurojust e le reti giudiziarie europee assicurano l'infrastruttura necessaria alla cooperazione giudiziaria e al coordinamento transnazionale delle indagini e delle azioni penali. In materia civile, regolamenti direttamente applicabili consentono ai cittadini e alle imprese coinvolte in controversie transfrontaliere di conoscere le giurisdizioni competenti nonché le norme applicabili al riconoscimento delle decisioni giudiziarie rese in un altro Stato membro.

III.3.1 Cooperazione giudiziaria in materia penale

Il mandato d'arresto europeo ha ridotto considerevolmente i tempi e le procedure di consegna dei criminali. Nel quadro del vecchio procedimento di estradizione le cause duravano spesso più di un anno, mentre attualmente bastano da 11 giorni a sei settimane. Nel 2007 sono state segnalate 2 667 consegne a seguito di notifica di un mandato e nel 2005 il mandato d'arresto europeo ha permesso il ritorno rapido dall'Italia al Regno Unito di uno degli autori degli attentati di Londra. Gli Stati membri hanno fatto ricorso sempre più spesso a Eurojust per indagare e perseguire i reati più gravi. Nel 2007 sono stati registrati più di 1 000 casi, contro i 192 del 2002.

III.3.2 Agevolare i procedimenti civili transfrontalieri

Nel settore della giustizia civile e commerciale sono stati ottenuti progressi notevoli. I cittadini dell'UE dispongono ormai di strumenti più semplici e più rapidi per dirimere le controversie di modesta entità e recuperare i loro crediti⁵⁶. L'UE ha adottato norme armonizzate in materia di legge applicabile alla responsabilità civile e ai contratti⁵⁷. Le nuove

⁵⁴ EU Drugs Strategy (2005-2012) endorsed by the Council in 2004, Council Document 15074/04.

⁵⁵ On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan (2005-2008), COM(2005) 45 final, the Council endorsed the 'EU drugs action plan (2005-2008)' in 2005, OJ C 168, 8.7.2005, p. 1. On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan (2009-2012), COM(2008) 567 final, the Council endorsed the 'EU drugs action plan (2009-2012)' in 2005, OJ C 326, 20.12.2008, p. 7.

⁵⁶ Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure, OJ L 199, 31.7.2007, p. 1; Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure, OJ L 399, 30.12.2006, p. 1.

⁵⁷ Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I), OJ L 177, 4.7.2008, p. 6.

norme sulla notificazione e comunicazione degli atti hanno permesso di migliorare la cooperazione giudiziaria⁵⁸. Per quanto riguarda gli aspetti esterni della cooperazione giudiziaria⁵⁹, i risultati principali sono stati l'adesione della CE alla conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato⁶⁰ e i lavori preparatori avviati dalla Commissione sulle possibilità di migliorare l'esecuzione delle decisioni giudiziarie nell'UE⁶¹. Alcuni aspetti della mediazione in materia civile e commerciale sono stati esaminati per promuovere modi alternativi di risoluzione delle controversie⁶².

Un nuovo regolamento in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale garantisce ai figli la possibilità di mantenere contatti regolari con entrambi i genitori dopo una separazione, e prevede norme chiare per impedire la sottrazione di minori nel territorio dell'UE. Un altro regolamento, una volta ratificato, accelererà il recupero dei crediti alimentari nell'UE⁶³. È in fase di discussione in sede di Consiglio e di Parlamento una proposta legislativa sul diritto applicabile al divorzio (nota come “Roma III”).

III.3.3 Reciproco riconoscimento

Il reciproco riconoscimento è la chiave di volta della cooperazione giudiziaria. L'UE ha compiuto notevoli passi avanti in questo settore a livello sia legislativo che operativo. Grazie all'attuazione della strategia e del piano d'azione in materia di giustizia elettronica europea⁶⁴, i cittadini dell'UE avranno accesso alle informazioni sui servizi forniti nello spazio giudiziario

⁵⁸ Regulation (EC) No 1393/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters (service of documents), and repealing Council Regulation (EC) No 1348/2000, OJ L 324, 10.12.2007, p. 79.

⁵⁹ Council Decisions 2006/325-326/EC concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and Denmark, OJ L 120, 5.5.2006, p. 22 and p. 23; Council Decision 2007/712/EC of 15 October 2007 on the signing, on behalf of the Community, of the Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (the 'Lugano Convention'), OJ L 339, 21.12.2007, p. 1; and Council Decision 2008/431/EC of 5 June 2008 authorising certain Member States to ratify, or accede to, in the interest of the European Community, the 1996 Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children and authorising certain Member States to make a declaration on the application of the relevant internal rules of Community law - Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children, OJ L 151, 11.6.2008, p. 36.

⁶⁰ Council Decision 2006/719/EC of 5 October 2006 on the accession of the Community to the Hague Conference on Private International Law, OJ L 297, 26.10.2006, p. 1

⁶¹ 'Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on the application of Council Decision 2001/470/EC establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters', COM(2006) 203 final; Green Paper 'Effective enforcement of judgments in the European Union: the transparency of debtors' assets', COM (2008) 128 final; and Green Paper on improving the efficiency of the enforcement of judgments in the European Union: the attachment of bank accounts, COM(2006)618 final.

⁶² Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters, OJ L 136, 24.5.2008, p. 3..

⁶³ Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, OJ L 338, 23.12.2003, p. 1; Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations, OJ L 7, 10.1.2009, p. 1.

⁶⁴ 'Towards a European e Justice Strategy', COM(2008) 329 final

europeo e la comunicazione e la cooperazione tra le autorità giudiziarie saranno facilitate. Il forum sulla giustizia, una piattaforma per un dialogo periodico su politiche e prassi, dovrebbe potenziare la fiducia reciproca, componente essenziale del reciproco riconoscimento.

Una cooperazione efficace presuppone la formazione adeguata delle persone che lavorano in loco. La Commissione ha dato la priorità al finanziamento di programmi di studio, formazione e scambio nel settore giudiziario; soltanto nel 2007 hanno partecipato ai programmi di studio 400 giudici e procuratori.

III.4. Relazioni esterne

Le politiche interne ed esterne nel settore della giustizia, della libertà e della sicurezza sono inestricabilmente legate. Il programma dell'Aia ha affidato alla Commissione e al Segretario generale/Alto rappresentante l'incarico di presentare al Consiglio una strategia su tutti gli aspetti esterni della politica UE in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Questa strategia⁶⁵, approvata dal Consiglio nel 2005, ha fissato priorità tematiche, quali la protezione dei diritti dell'uomo, la lotta contro la cattiva gestione degli affari pubblici e il fallimento degli Stati, la cooperazione giudiziaria, la lotta al terrorismo, la criminalità organizzata, la corruzione, la tossicodipendenza e la gestione dei flussi migratori, e una serie di principi di base e di meccanismi di attuazione. Sono state elaborate due relazioni sullo stato di avanzamento dei lavori relativi all'attuazione della strategia⁶⁶. Queste priorità sono state integrate nella strategia europea di sicurezza del 2003, che ha individuato le principali minacce che incombono sull'Europa. Una relazione sull'attuazione è stata pubblicata nel dicembre 2008⁶⁷.

III.5. Strumenti finanziari

Per sostenere l'azione dell'UE e degli Stati membri sono stati creati vari strumenti finanziari. Il programma "Solidarietà e gestione dei flussi migratori"⁶⁸ è destinato a sostenere la politica di immigrazione: quasi 4 miliardi di euro sono stati stanziati per il 2007-2003. Il programma "Sicurezza e protezione delle libertà"⁶⁹ (745 milioni di euro per il 2007-2013) contribuisce all'azione dell'UE nel settore della lotta contro il terrorismo e la criminalità. Il programma "Diritti fondamentali e giustizia"⁷⁰ (complessivamente 542 milioni di euro) contribuisce a finanziare il piano d'azione in materia di giustizia elettronica e il programma Daphne (sulla violenza contro i bambini, i giovani e le donne).

⁶⁵ 'Strategy for the external dimension of JHA: Global freedom, security and justice', Council document 15446/05.

⁶⁶ 'Progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2006) 1498; 'Second progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2008) 1971.

⁶⁷ 'Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World', Council document 17104/08.

⁶⁸ Four Funds exist under this programme: three Funds adopted under co-decision procedure (European Return Fund, European Refugee Fund and External Borders Fund) and one Fund under consultation procedure (Fund for the Integration of third-country nationals).

⁶⁹ Two specific programmes exist under this framework programme: "Prevention of and fight against Crime" (third pillar legal basis) and "Prevention, preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks" (based on Article 308 of the TEC).

⁷⁰ This framework programme has five specific programmes: Civil Justice, Daphne III and Drugs programmes (under co-decision), Fundamental Rights and Citizenship (based in Article 308 TEC) and Criminal Justice (third pillar legal basis).

Nell'ambito del Settimo programma quadro della Comunità per le attività di ricerca e sviluppo tecnologico è disponibile una dotazione di 1,5 miliardi di euro per rafforzare le capacità per di proteggere i cittadini, le frontiere e le infrastrutture dagli attacchi terroristici e da altre minacce. Sono poi a disposizione fondi per la ricerca socio-economica sulla criminalità e sulla protezione dei diritti fondamentali. È stato istituito il Forum europeo della ricerca e dell'innovazione in materia di sicurezza (ESRIF) per riunire i partner pubblici e privati al fine di elaborare un programma comune di ricerca e innovazione in materia di sicurezza civile a medio e a lungo termine⁷¹.

Nel settore dell'aiuto esterno, numerosi strumenti finanziari sostengono la dimensione esterna della giustizia, della libertà e della sicurezza: lo strumento di preadesione, lo strumento europeo di vicinato e partenariato, lo strumento di stabilità, il Fondo europeo di sviluppo e lo strumento di cooperazione allo sviluppo, che comprende il programma tematico sull'immigrazione e sull'asilo.

IV. PROGRESSI ALTERNI IN ALCUNI SETTORI

Sono stati compiuti notevoli passi avanti nella realizzazione di molti ambiziosi obiettivi previsti nel programma dell'Aia, ed è stata adottata la maggior parte delle misure specifiche. In molti casi i risultati saranno evidenti soltanto tra qualche tempo. Ciononostante, i risultati in alcuni settori restano incerti o limitati.

Questa disparità di progressi deriva in gran parte dalle sfide uniche che l'UE deve raccogliere nel settore JLS: un *acquis* relativamente recente, il ruolo insufficiente del Parlamento europeo in determinati settori di intervento, una competenza limitata della Corte di giustizia, una competenza limitata della Commissione ad avviare procedimenti di infrazione e la necessità del voto all'unanimità in molti campi. Per questo motivo, spesso le ambizioni iniziali sono state ridimensionate in alcuni settori, come quello dell'immigrazione legale.

La mancata realizzazione di alcuni elementi del programma dell'Aia è chiaramente imputabile alla mancata ratifica del trattato costituzionale. L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea sui diritti umani non è stata possibile senza la base giuridica che il trattato costituzionale avrebbe garantito e che il trattato di Lisbona fornirà, se sarà adottato.

I progressi sono stati comparativamente lenti in materia di mutuo riconoscimento delle decisioni penali e di cooperazione di polizia. Poiché il processo decisionale nel quadro del cosiddetto metodo di "terzo pilastro" (titolo VI TUE) richiede l'unanimità, capita spesso che malgrado lunghe discussioni non si giunga ad alcun risultato o che proposte ambiziose sfocino in accordi su un minimo denominatore comune. Una decisione quadro sui diritti della difesa costituisce un esempio di proposta formulata dal programma dell'Aia che non è stata adottata, malgrado l'importanza attribuita dagli operatori della giustizia in tutta Europa.

Inoltre, per quanto riguarda gli strumenti legislativi di terzo pilastro (posizioni comuni, decisioni quadro, decisioni e convenzioni), il ricorso insufficiente ai procedimenti formali di infrazione per garantire il loro corretto recepimento e i ritardi talvolta gravi nel recepimento degli strumenti dell'UE a livello nazionale hanno determinato un quadro legislativo in qualche modo "virtuale", con vantaggi scarsi o nulli per il cittadino europeo.

⁷¹ 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Public-Private Dialogue in Security Research and Innovation', COM(2007) 511 final.

V. INSEGNAMENTI TRATTI E TEMI PER L'AZIONE FUTURA

L'UE deve trarre insegnamenti dalle passate esperienze, sfruttando appieno le strategie efficaci e migliorando il migliorabile. La sua azione futura nel settore della giustizia, della libertà e della sicurezza dovrebbe essere basata sui temi di seguito indicati.

V.1. Coordinare riflessione e azione

I grandi problemi che l'Europa deve affrontare, che si tratti di crisi di breve durata o di tendenze a lungo termine, richiedono un coordinamento della pianificazione e dell'azione. La giustizia, la libertà e la sicurezza informano tutti i singoli aspetti del programma dell'Aia. Una coerenza nei diversi settori di azione è indispensabile non soltanto nella sfera tradizionale della giustizia e degli affari interni ma anche nell'insieme delle politiche comunitarie.

Nel settore dell'immigrazione e dell'asilo, le politiche volte a prevenire e combattere l'immigrazione irregolare e gli abusi del regime di asilo non devono ostacolare l'accesso alla protezione a cui i richiedenti asilo hanno diritto. Il controllo del rispetto dei diritti fondamentali da parte delle politiche dell'UE deve proseguire ed essere esteso a tutte le fasi del processo decisionale e dell'attuazione ad opera degli Stati membri dell'*acquis* legislativo dell'UE. La gestione delle frontiere è fondamentale per la sicurezza dell'UE, così come la cooperazione di polizia lo è per la lotta contro l'immigrazione irregolare. Sarebbe opportuno identificare le priorità trasversali dell'UE in questi settori.

La protezione dei dati personali nel quadro della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale è nata da un approccio caso per caso. Le norme di protezione dei dati sono state integrate in tutta una serie di atti legislativi, di tutti i pilastri, e la loro portata e natura dipendono dagli obiettivi di ciascuno. La decisione quadro⁷² adottata recentemente non risolve completamente il problema della scarsa armonizzazione. In futuro dovrà quindi essere riservata una particolare attenzione alla ricerca di coerenza in questo settore.

Altri approcci trasversali potrebbero permettere di migliorare l'efficacia delle nostre politiche, come la tutela dei diritti dei minori e la lotta contro la xenofobia e razzismo, fenomeni che purtroppo si aggravano durante i periodi di crisi economica.

L'approccio globale all'immigrazione consiste in vari strumenti che potrebbero essere integrati in un quadro globale ed equilibrato di dialogo e di cooperazione. È opportuno affrontare le nuove sfide in maniera sistematica. I cambiamenti politici, economici, ambientali e demografici a lungo termine si riflettono sulle relazioni dell'UE con i paesi terzi, il che ha un impatto notevole sull'immigrazione e sulla mobilità. È quindi opportuno integrare maggiormente la politica migratoria nella strategia dell'UE in materia di relazioni esterne ed eventualmente creare un servizio per l'azione esterna.

Dobbiamo sfruttare appieno le possibilità offerte dalle nuove tecnologie. La società dell'informazione ha fatto nascere anche l'esigenza di un livello elevato di sicurezza delle reti e dell'informazione in tutta Europa. La lotta contro la criminalità e il cyberterrorismo presuppone che le parti coinvolte siano strettamente associate agli sforzi destinati a migliorare

⁷² Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

il livello di preparazione, sicurezza e resistenza delle infrastrutture e dei servizi TIC. Queste sfide a lungo termine devono essere prese attentamente in considerazione a livello europeo⁷³.

L'agenda in materia di ricerca e innovazione nel settore della sicurezza deve andare avanti in partenariato con i settori pubblico e privato, associando pienamente le organizzazioni degli utenti finali.

V.2. Maggiore attenzione all'attuazione e al controllo dell'applicazione

È preoccupante constatare come il successo nell'adozione di misure previste nel programma dell'Aia e nel piano d'azione contrasti con la disparità di risultati registrati sul piano attuativo nazionale. Ora che è in vigore un importante quadro normativo, l'azione futura dovrà concentrarsi essenzialmente sul consolidamento e sul controllo dell'applicazione. La Commissione potrà contribuirvi consolidando l'*acquis*, facilitando il coordinamento e lo scambio delle migliori pratiche tra gli Stati membri, in particolare nel quadro di seminari, fornendo sostegno finanziario e promuovendo la formazione. Occorre inoltre prevedere un ricorso più frequente ai procedimenti di infrazione. La Commissione ha promosso il diritto dei cittadini europei di circolare e soggiornare liberamente sul territorio dell'UE, ma sono necessari sforzi supplementari per fare in modo che i cittadini conoscano i loro diritti e possano essere certi di poterli esercitare. Le agenzie e le reti esistenti devono realizzare tutto il loro potenziale, collaborare maggiormente tra loro e sfruttare le possibili sinergie.

V.3. Migliorare l'uso della valutazione

I cittadini si aspettano che le politiche dell'UE diano risultati. Nel quadro del programma dell'Aia sono stati adottati molti strumenti e istituite varie agenzie. In molti casi è troppo presto per stimare la loro efficacia in termini di risultati concreti. Le misure prese nei settori della lotta contro la criminalità organizzata, della cooperazione di polizia e doganale e della giustizia penale sono difficili da valutare, perché spesso gli Stati membri non sono tenuti a riferire in merito all'attuazione.

Sono necessari sistemi di controllo e di valutazione più solidi e sistematici per ottenere dati comparabili sull'incidenza delle diverse politiche dell'Unione. I risultati della valutazione permetteranno allora una migliore informazione dei responsabili politici e consentiranno di spiegare ai cittadini europei il valore aggiunto dell'azione dell'UE.

Una migliore valutazione dipende dalla disponibilità di dati aggiornati, oggettivi, affidabili e comparati⁷⁴. Per esempio, nel settore dell'immigrazione, oltre ad una rete europea sulle migrazioni esistono attualmente norme comuni in materia di statistiche comunitarie. Analogamente, la Commissione ha definito con gli Stati membri parametri ai fini della raccolta, dell'analisi e del confronto dei dati e delle tendenze che riguardano la tratta degli esseri umani e il riciclaggio di denaro. Tuttavia, in molti settori, come quello della giustizia, questi dati non sono disponibili. Anche quando esistono o stanno per essere creati sistemi di raccolta dei dati, compreso per quanto riguarda la criminalità e in particolare la droga, sarebbe opportuno adottare disposizioni più vincolanti. I finanziamenti a titolo del programma quadro

⁷³ 'Protecting Europe from large scale cyber-attacks and disruptions: enhancing preparedness, security and resilience', COM(2009) 149 final.

⁷⁴ Regulation (EC) No 862/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers, OJ L 199, 31.7.2007, p. 23.

di ricerca e sviluppo tecnologico e di altri programmi pertinenti dovrebbero continuare a permettere l'arricchimento delle conoscenze in questo settore di azione.

La credibilità del prossimo programma pluriennale dipenderà dalla misura in cui l'UE potrà riferire utilmente sulla sua efficacia.

V.4. Integrare le nostre politiche interne con un'azione esterna

Gli Stati membri, il Consiglio e la Commissione devono collaborare per rafforzare i partenariati con i paesi terzi. È indispensabile assicurare continuità di coerenza tra le politiche europee interne ed esterne nel settore della giustizia, della libertà e della sicurezza per ottenere risultati concreti e raccogliere le sfide della globalizzazione. L'UE deve anticipare le sfide anziché attendere che si presentino alle nostre frontiere e deve promuovere norme, come quelle che si applicano per la protezione dei dati, che possano essere considerate a livello internazionale come esempi da seguire. La dimensione esterna delle politiche JLS deve essere pienamente integrata e deve corrispondere perfettamente all'azione e alle politiche esterne, come la cooperazione allo sviluppo.

I paesi terzi chiedono sempre più all'UE di cooperare sulla base di accordi specifici. A tale riguardo potrebbe essere necessario stabilire priorità. Sarebbe opportuno definire criteri sul modo in cui rispondere a queste richieste e sull'opportunità di includerle nel quadro generale di un accordo globale. Le iniziative in materia di cooperazione devono rispondere alla situazione particolare dei paesi che si preparano ad aderire all'UE. Le priorità dell'Unione per quanto riguarda le relazioni esterne dovrebbero orientare la definizione delle priorità di agenzie quali Europol, Eurojust e Frontex. Le conoscenze operative delle agenzie, soprattutto quando hanno concluso accordi o programmi di lavoro con paesi terzi, e le loro relazioni annuali potrebbero contribuire efficacemente al processo decisionale a livello UE.

VI. SFIDE DURATURE CHE RICHIEDONO UN'AZIONE A LUNGO TERMINE

Nell'autunno del 2008 la Commissione ha effettuato una consultazione pubblica sulle priorità che l'Europa dovrebbe avere nel settore della giustizia, della libertà e della sicurezza⁷⁵. Numerose sono state le risposte di cittadini, della società civile e degli Stati membri. Questa consultazione ha fatto seguito alle considerazioni approfondite e molto utili esposte dai gruppi consultivi sul futuro, composti da ministri di numerosi Stati membri⁷⁶.

Le conclusioni sono chiare.

I cittadini europei vogliono vivere in uno spazio in cui loro diritti siano tutelati e la loro incolumità salvaguardata. 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. La grande maggioranza dei cittadini europei vorrebbe che l'Unione avesse un ruolo ancora più importante in settori come la lotta contro la criminalità organizzata e la tratta degli esseri umani, la lotta contro il terrorismo, lo scambio di informazioni giudiziarie e di polizia

⁷⁵ Flash Eurobarometer 252, 'Awareness of key-policies in the area of Freedom, Security and Justice'; the contributions to and the results of the public consultation are available at: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.

⁷⁶ 'Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world: Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy', June 2008; 'Proposed Solutions for the Future EU Justice Programme: High-Level Advisory Group on the Future of European Justice Policy', June 2008.

tra gli Stati membri, la lotta contro la tossicodipendenza, la promozione e la protezione dei diritti fondamentali, il controllo delle frontiere esterne e la politica di immigrazione e di asilo.

Rispetto alle cifre del 2008, la popolazione attiva dell'UE dovrebbe diminuire del 15%, cioè di quasi 50 milioni, entro il 2060. Nel 2007 risiedevano nell'UE-27 18,8 milioni di cittadini di paesi terzi, cioè il 3,8% della popolazione complessiva⁷⁷. La tendenza dovrebbe confermarsi, tenuto conto del probabile aumento delle pressioni migratorie per il prossimo futuro. Non è pertanto possibile tornare ad una forma isolata di risposta all'immigrazione.

L'UE può essere giustamente orgogliosa dei risultati finora raggiunti. Nonostante sia stato elaborato in tempi relativamente ridotti, il programma dell'Aia trae la sua forza dalle prospettive a lungo termine che ha saputo indicare. La sfida per i prossimi anni consisterà nel mantenere questa dinamica sfruttando i successi ottenuti e imparando dalle passate esperienze. Nell'interesse dei cittadini, l'Europa deve trovare una risposta comune a queste sfide durature.

⁷⁷ Eurostat, EUROPOP 2008 Convergence Scenario; Eurostat, Migration Statistics