



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 16 ottobre 2009 (16.11)
(OR. en)**

14449/09

JAI 679

NOTA DELLA PRESIDENZA

della: Presidenza
al: COREPER
Oggetto: Progetto di programma pluriennale per uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini (programma di Stoccolma)

**Programma di Stoccolma -
Un'Europa aperta e sicura al servizio dei cittadini**

1. Verso un'Europa dei cittadini in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Il Consiglio europeo ribadisce di considerare prioritario lo sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (Justice, liberté et sécurité - JLS) che risponda a una preoccupazione cruciale dei popoli degli Stati riuniti nell'Unione.

Tenendo conto dei risultati conseguiti dai programmi di Tampere e dell'Aia, sono stati compiuti a tutt'oggi **notevoli progressi** in questo settore. I controlli alle frontiere interne sono stati soppressi nello spazio Schengen e le frontiere esterne dell'UE sono ora gestite in modo più coerente. Attraverso lo sviluppo dell'approccio globale in materia di migrazione, la dimensione esterna della politica migratoria dell'UE s'incentra sul dialogo e sui partenariati con i paesi terzi, in base a interessi reciproci. Sono state intraprese importanti iniziative volte a istituire un regime europeo in materia di asilo. Le agenzie europee, quali Europol, Eurojust, l'Agenzia per i diritti fondamentali e Frontex, hanno raggiunto la maturità operativa nei rispettivi settori di attività. La cooperazione nel settore del diritto civile facilita la vita quotidiana dei cittadini e la cooperazione fra le autorità di contrasto offre maggiore sicurezza.

Nonostante questi ed altri importanti risultati conseguiti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, **l'Europa continua a far fronte a sfide** che vanno affrontate in modo globale. Sono pertanto necessari nuovi sforzi per migliorare la coerenza tra i settori d'intervento e intensificare la cooperazione con i paesi partner.

È giunto il momento di stabilire quindi una nuova agenda che consenta all'Unione di trarre vantaggio da questi risultati e di raccogliere le sfide che l'attendono. A tal fine, il Consiglio europeo ha adottato un nuovo programma pluriennale, denominato **programma di Stoccolma**, per il periodo 2010-2014.

Con l'entrata in vigore del **trattato di Lisbona**, l'Unione diventerà più aperta, efficace e democratica. Il trattato facilita il processo volto al conseguimento degli obiettivi descritti in questo programma, sia per le istituzioni che per gli Stati membri¹.

1.1 Priorità politiche

Il Consiglio europeo ritiene che una priorità dei prossimi anni consista **nel concentrarsi sugli interessi e le esigenze dei cittadini. La sfida da affrontare sarà quella di garantire, a un tempo, il rispetto delle libertà fondamentali e dell'integrità e la sicurezza in Europa.** È estremamente importante conseguire il giusto **equilibrio** tra le misure di contrasto e i provvedimenti a tutela dei diritti delle persone, dello stato di diritto e delle norme sulla protezione internazionale.

Tutte le azioni future dovrebbero incentrarsi sui cittadini e su coloro nei confronti dei quali l'UE ha una responsabilità e puntare alla realizzazione delle seguenti priorità principali:

Promuovere i diritti dei cittadini: lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia deve anzitutto porsi come uno spazio unico in cui siano protetti i diritti fondamentali e nel cui ambito costituiscano valori essenziali il rispetto della persona umana e della sua dignità e degli altri diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali. Sono da preservare, ad esempio, il reale godimento di queste libertà e la sfera privata del cittadino oltre le frontiere nazionali, specie attraverso la protezione dei dati personali. Occorre tenere conto delle particolari esigenze delle persone vulnerabili e garantire il pieno esercizio dei diritti specifici del cittadino, anche al di fuori dell'Unione.

¹ Si ricorda che nessuna decisione riguardo al trattato di Lisbona può essere adottata fintantoché il trattato non è entrato in vigore in seguito alla ratifica da parte dei 27 Stati membri.

Un'Europa del diritto e 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. Sarebbe poi necessario intensificare la cooperazione tra i professionisti del settore e dotarsi dei mezzi per eliminare gli ostacoli al riconoscimento degli atti giuridici in altri Stati membri.

Un'Europa della sicurezza: occorre sviluppare una strategia di sicurezza interna che migliori ancora la sicurezza nell'Unione e protegga in tal modo la vita e l'incolumità dei cittadini europei. Questa strategia dovrebbe mirare a rafforzare la cooperazione di polizia e fra le autorità di contrasto e a rendere l'Europa più sicura.

Un'Europa all'insegna della responsabilità, della solidarietà e del partenariato in materia di migrazione e di asilo: uno degli obiettivi politici chiave dell'Unione europea è lo sviluppo di una politica migratoria europea lungimirante e articolata. Il fenomeno migratorio, se efficacemente gestito, può essere benefico per tutte le parti interessate. Il patto europeo sull'immigrazione e l'asilo è un fondamento importante su cui impostare i futuri progressi in materia. L'Europa dovrà dotarsi di una politica flessibile sull'immigrazione per motivi di lavoro che si basi sulla domanda e risponda alle esigenze degli Stati membri sui mercati del lavoro nazionali. Le persone bisognose di protezione devono avere un accesso garantito a procedure di asilo giuridicamente sicure ed efficaci. Tuttavia perché l'UE possa sempre contare su sistemi credibili e sostenibili in materia d'immigrazione e di asilo, occorre affrontare il problema della migrazione irregolare.

L'Europa in un mondo globale - la dimensione esterna della libertà, della sicurezza e della giustizia: l'importanza della dimensione esterna della politica dell'UE nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia è tale che è necessario integrare maggiormente le politiche in questo settore nell'ambito delle politiche generali dell'Unione europea. La dimensione esterna è essenziale per la realizzazione efficace degli obiettivi del presente programma e dovrebbe essere, in particolare, pienamente coerente con tutti gli altri aspetti della politica estera dell'UE.

1.2 Strumenti

I seguenti strumenti sono importanti ai fini dell'attuazione efficace del prossimo programma pluriennale.

La **fiducia reciproca** tra autorità e servizi nei vari Stati membri e tra decisori è il presupposto di una cooperazione efficace in questo settore. Pertanto, una delle principali sfide future consisterà nel consolidare la fiducia e nel trovare nuove soluzioni che favoriscano un maggiore ricorso ai vari sistemi degli Stati membri e una migliore comprensione degli stessi.

Occorre prestare maggiore attenzione nei prossimi anni alla **piena ed efficace applicazione ed esecuzione degli strumenti esistenti**. Il recepimento legislativo andrebbe assicurato avvalendosi, quando occorra, degli strumenti istituzionali vigenti sotto la responsabilità della Commissione. Andrebbe affiancato altresì da misure di supporto pratico come la redazione di manuali.

In generale, **nuove iniziative legislative** dovrebbero essere presentate soltanto al termine di un'accurata preparazione che preveda, fra l'altro, la realizzazione preliminare di valutazioni d'impatto con il coinvolgimento degli stessi Stati membri e che individui i fabbisogni e le conseguenze finanziarie. Occorre inoltre accorciare in futuro i tempi di risposta alle esigenze dei cittadini e del mondo economico.

Il Consiglio europeo ritiene che la legislazione in materia di libertà, sicurezza e giustizia si sia sviluppata in modo eccezionale sebbene con qualche carenza in termini di duplicazioni e una certa mancanza di coerenza. Si potrebbe nel contempo migliorare la **qualità della normativa** e la terminologia usata in taluni atti. Occorrerebbe prendere in considerazione, se del caso, l'eventualità di un riesame orizzontale degli strumenti adottati per **accentuare coerenza e consolidamento normativi**. In particolari settori, quali la cooperazione in materia di applicazione della legge e la migrazione, sarebbe auspicabile un consolidamento per garantire coerenza concettuale e giuridica. I **principi relativi al miglioramento della regolamentazione** andrebbero rafforzati durante l'intero processo decisionale. Dovrebbe essere pienamente applicato l'accordo interistituzionale sulla semplificazione raggiunto tra le istituzioni dell'UE. Tutte le istituzioni dell'UE dovrebbero adoperarsi, in tutte le fasi della procedura interistituzionale, per legiferare usando un **linguaggio chiaro e comprensibile per i cittadini**.

Il trattato di Lisbona prevede che siano adottate misure affinché gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, procedano a **valutazioni oggettive e imparziali dell'attuazione delle politiche nel settore**, in particolare al fine di favorire la piena applicazione del principio di riconoscimento reciproco. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali devono essere informati dei contenuti e dei risultati delle valutazioni. Il Consiglio europeo ritiene che, nel lungo periodo, tali meccanismi di valutazione debbano abbracciare tutte le politiche del settore e invita la Commissione a presentare a tal fine opportune proposte che prevedano inoltre un efficace sistema di controllo delle valutazioni, anche in sede di Consiglio. Oggettività e imparzialità delle valutazioni andrebbero garantite, fra l'altro, consentendo alle pertinenti organizzazioni professionali e parti interessate di contribuire al processo di valutazione. A tale scopo, la Commissione è invitata a riflettere sul modo migliore di procedere.

I progressi realizzati nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia rivestono in genere una grande importanza per i cittadini, le imprese e i professionisti. Il Consiglio europeo chiede pertanto a tutte le istituzioni e, in particolare, alla Commissione e agli Stati membri di prendere in esame soluzioni che **migliorino la comunicazione dei risultati politici conseguiti** nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia ai cittadini e agli operatori del settore, spiegando inoltre i nuovi mezzi e strumenti giuridici adottati. Chiede alla Commissione di delineare una strategia su come comunicare in modo ottimale con i cittadini e spiegare loro il valore aggiunto del lavoro svolto dall'Unione e il contenuto del programma di Stoccolma.

Il Consiglio europeo incoraggia le istituzioni dell'Unione, nell'ambito delle loro competenze, a mantenere un **dialogo** aperto, trasparente e **regolare con associazioni rappresentative e la società civile**. La Commissione dovrebbe porre in essere particolari meccanismi per intensificare il dialogo in settori in cui tali meccanismi ancora difettano.

Il Consiglio europeo sottolinea che il programma di Stoccolma dovrebbe essere finanziato nell'ambito delle rubriche ed entro i massimali dell'attuale quadro finanziario. Numerose misure e azioni del programma possono essere attuate attraverso un uso più efficace degli strumenti e fondi esistenti. Il Consiglio europeo osserva che l'attuale **quadro finanziario** scade alla fine del 2013. Rileva la sua intenzione di esaminare il nuovo quadro finanziario alla luce degli obiettivi fissati nell'ambito del programma di Stoccolma, il quale tuttavia non ipotizza i negoziati sul prossimo quadro finanziario. Il Consiglio europeo ritiene inoltre che le procedure di adesione ai programmi di finanziamento debbano essere snellite e rese più facilmente accessibili e chiede alla Commissione di esaminare soluzioni appropriate in tal senso.

Alla luce del programma di Stoccolma, il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare **nel 2010 un piano d'azione** che traduca gli obiettivi e le priorità del programma in azioni concrete secondo un preciso calendario di adozione e di attuazione. Tenendo presente il nuovo trattato, il Consiglio europeo invita inoltre la Commissione a presentare una proposta di calendario da sottoporre all'esame del Consiglio, ai fini della trasformazione di strumenti con una nuova base giuridica. Il Consiglio europeo invita la Commissione a trasmettere, prima di giugno 2012, **una revisione intermedia** dell'attuazione del programma di Stoccolma.

2. Promuovere i diritti dei cittadini: un'Europa dei diritti

2.1 Un'Europa fondata sui diritti fondamentali

L'Unione europea è fondata su valori comuni e sul rispetto dei diritti fondamentali. Dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, riveste grande importanza la rapida adesione dell'UE alla convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'Unione, comprese le sue istituzioni, sarà giuridicamente obbligata a garantire che in tutti i settori di sua competenza i diritti umani fondamentali siano attivamente promossi. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo potrà svilupparsi per gradi, sostenendo la creazione di un sistema uniforme europeo a tutela dei diritti umani fondamentali fondato sulla convenzione europea e sulla Carta dei diritti fondamentali, incorporate nel quadro giuridico dell'Unione.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- presentare urgentemente una proposta relativa all'adesione dell'UE alla convenzione europea dei diritti dell'uomo
- far sì che ogni iniziativa giuridica sia coerente con i diritti fondamentali grazie ad una metodologia consolidata che consenta un controllo sistematico e rigoroso della conformità con la convenzione e la Carta dei diritti fondamentali.

Il Consiglio europeo invita le istituzioni dell'UE a

- avvalersi appieno delle competenze specialistiche dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e tenere con essa intense consultazioni durante l'iter legislativo delle proposte aventi implicazioni per i diritti fondamentali.

L'Unione è uno spazio di valori 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 membro.

2.2 Pieno esercizio del diritto di libera circolazione

Il diritto alla libera circolazione dei cittadini all'interno dell'Unione europea è uno dei principi fondamentali su cui si basa l'Unione. Nell'esercitare tale diritto, ai cittadini è garantita la parità di trattamento nel rispetto del diritto dello Stato in cui soggiornano o risiedono.

Il Consiglio europeo invita il Consiglio e la Commissione a

- seguire attentamente l'attuazione e l'applicazione delle norme in questione per garantire il diritto alla libera circolazione ed evitare abusi.

A tal fine, gli Stati membri dovrebbero seguire da vicino eventuali abusi e frodi che ledono il diritto alla libera circolazione delle persone e scambiarsi informazioni e statistiche al riguardo. Qualora emergessero tendenze sistematiche nell'abuso del diritto alla libera circolazione, gli Stati membri dovrebbero segnalarle alla Commissione, la quale provvederà ad esaminare soluzioni ottimali per contrastarle.

2.3 Vivere insieme in uno spazio che rispetti la diversità e tuteli i più vulnerabili

Poiché la diversità è una fonte di ricchezza per l'Unione, l'UE deve garantire un ambiente sicuro in cui 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.

2.3.1 Razzismo e xenofobia

Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- riferire, durante il periodo coperto dal programma di Stoccolma, sul recepimento della decisione quadro del 2008 sul razzismo e la xenofobia entro il 28 novembre 2013.

Il Consiglio europeo chiede alla Commissione di

- sfruttare appieno gli strumenti esistenti, specie i programmi di finanziamento per combattere razzismo e xenofobia.

Gli Stati membri dovrebbero attuare la decisione quadro quanto prima possibile.

2.3.2 Diritti dei minori

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 tutte le politiche dell'UE e come tali vanno presi in considerazione in modo sistematico e strategico, come illustrato nella comunicazione della Commissione del 2006 dal titolo "Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori". A tal fine, occorre individuare gli interventi con cui l'Unione può dare un contributo significativo. Particolare attenzione andrebbe accordata ai minori che versano in situazione di particolare vulnerabilità, specie nell'ambito della politica d'immigrazione (minori non accompagnati, vittime della tratta, ecc.) e in relazione all'abuso e allo sfruttamento sessuale.

2.3.3 Gruppi vulnerabili

L'UE e gli Stati membri devono compiere sforzi concertati 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'UE mobilerà fondi in modo mirato per garantire la corretta applicazione della normativa in vigore volta a lottare contro potenziali forme di discriminazione a danno dei rom. Anche la società civile è chiamata a svolgere un ruolo importante in tal senso.

Occorre fornire maggiore protezione, anche giuridica, ad altri gruppi vulnerabili che versano in situazioni particolarmente a rischio o a persone vittime della criminalità o inabilite in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza o in cui non soggiornano. Il programma Daphne fornirà, nello specifico, un adeguato sostegno finanziario a tal fine. L'UE si muoverà nella stessa direzione anche in politica estera.

La necessità di proposte supplementari in questo settore andrebbe valutata alla luce dell'esperienza acquisita con l'applicazione della convenzione, conclusa all'Aia nel 2000, sulla protezione internazionale degli adulti.

2.3.4 Vittime della criminalità

Le persone più vulnerabili o in situazioni particolarmente a rischio, come le persone vittime di violenze reiterate nelle relazioni strette o le persone vittime di altre forme di reato in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza o in cui non soggiornano necessitano di un sostegno particolare e di protezione giuridica. L'UE e gli Stati membri dovrebbero esaminare come migliorare la normativa a sostegno e a tutela delle vittime e come meglio attuarla. Un punto importante è come offrire un migliore sostegno alle vittime, eventualmente attraverso le reti europee che forniscono un aiuto pratico.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- presentare proposte in linea con quanto indicato nelle conclusioni del Consiglio su una strategia volta ad assicurare la realizzazione dei diritti delle vittime della criminalità e a migliorare il sostegno offerto a tali vittime.

I programmi di finanziamento andrebbero sfruttati maggiormente nel rispetto dei quadri giuridici rispettivi.

2.4 Diritti della persona nei procedimenti penali

La tutela dei diritti della persona nei procedimenti penali è un valore fondante dell'Unione, essenziale per garantire la fiducia reciproca tra gli Stati membri e la fiducia dei cittadini nei riguardi dell'Unione europea. Il Consiglio europeo si compiace pertanto [dell'adozione da parte del Consiglio] della tabella di marcia relativa ai diritti delle persone nei procedimenti penali, la quale rafforzerà i diritti in questione quando sarà pienamente attuata. La tabella di marcia farà parte d'ora in avanti dell'attuale programma pluriennale.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- avanzare opportune proposte per una rapida attuazione della stessa, alle condizioni ivi stabilite.

2.5 Protezione dei dati personali e della vita privata

Il diritto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali dei cittadini è sancito dalla Carta dei diritti fondamentali. L'Unione deve pertanto far fronte alle sfide insite nello scambio crescente di dati personali riguardanti i cittadini, garantendo la protezione della vita privata. L'Unione deve garantire una strategia globale in materia di protezione dei dati dei cittadini all'interno dell'UE e nell'ambito delle relazioni con i paesi terzi, e dovrà altresì prevedere e regolare le circostanze in cui sia giustificato l'intervento dei pubblici poteri nell'esercizio di tali diritti.

L'Unione deve conseguire il giusto equilibrio tra l'esigenza di uno scambio più intenso di dati personali e il massimo rispetto della vita privata. Il Consiglio europeo è convinto che i progressi tecnologici, sebbene pongano, da un lato, nuove sfide in termini di protezione dei dati personali, dall'altro offrano nuove possibilità per garantire una migliore protezione di tali dati.

Occorre riaffermare principi di base quali finalità, proporzionalità e legittimità del trattamento, durata limitata della conservazione, sicurezza e riservatezza, e istituire un regime completo di protezione.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- valutare il funzionamento dei vari strumenti su cui si basa il regime di protezione dei dati nell'UE (primo e terzo pilastro) e presentare, se del caso, iniziative complementari, legislative o meno, atte a preservare l'efficace applicazione dei suddetti principi,
- proporre una raccomandazione per la negoziazione di un accordo in materia di protezione e condivisione dei dati con gli Stati Uniti d'America, sulla scorta dei lavori svolti dal Gruppo di contatto ad alto livello UE-USA sulla protezione e la condivisione dei dati,
- prendere in esame l'eventualità di uno strumento giuridico che stabilisca i principi relativi alla protezione dei dati in ordine al trasferimento di dati detenuti a titolo privato verso Stati terzi a fini di contrasto,
- migliorare il rispetto dei principi in materia di protezione dei dati grazie allo sviluppo di nuove tecnologie adeguate che si fondino su una maggiore cooperazione tra il settore pubblico e privato, specie nelle attività di ricerca,

- valutare l'opportunità di introdurre un regime di certificazione europea per le tecnologie, i prodotti e i servizi "rispettosi della vita privata",
- svolgere campagne d'informazione e, in particolare, di sensibilizzazione presso i cittadini.

In un'ottica più ampia, 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.

2.6 Partecipare alla vita democratica dell'Unione

In vista delle elezioni europee del 2014, andrebbe prestata debita attenzione al modo di incoraggiare i cittadini a votare. Andrebbero vagliate misure volte, ad esempio, a semplificare l'iscrizione nelle liste elettorali. Si dovrebbe inoltre valutare se il 9 maggio possa diventare la giornata elettorale comune per le elezioni del Parlamento europeo.

2.7 Beneficiare di protezione negli Stati terzi

Il cittadino dell'Unione che si trovi o sia diretto in un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato gode della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Questo diritto fondamentale, sancito dai trattati, è spesso travisato e occorrono maggiori sforzi per assicurarne la piena applicazione. Potrebbero essere condotte campagne informative mirate in tal senso.

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

Il Consiglio europeo riunitosi a Tampere nel 1999 ha dichiarato che le sentenze e le decisioni dovrebbero essere reciprocamente rispettate ed eseguite in tutta l'Unione e che il principio di riconoscimento reciproco dovrebbe diventare il fondamento della cooperazione giudiziaria tanto in materia civile quanto in materia penale. Tale principio è ora sancito dal trattato.

Nel programma dell'Aia, adottato nel 2004, il Consiglio europeo ha osservato che, per rendere effettivo il principio di riconoscimento reciproco, è necessario rafforzare la fiducia reciproca sviluppando gradualmente una cultura giudiziaria europea basata sulla diversità degli ordinamenti giuridici e l'unità della legge europea. I sistemi giudiziari degli Stati membri dovrebbero poter funzionare insieme, in modo coerente ed efficace, nel rispetto delle tradizioni giuridiche nazionali.

L'UE dovrebbe continuare a rafforzare la fiducia reciproca negli ordinamenti giuridici degli Stati membri stabilendo diritti minimi nella misura necessaria alla diffusione del principio di riconoscimento reciproco. Lo spazio giudiziario europeo deve inoltre consentire ai cittadini di far valere i propri diritti ovunque nell'Unione, rendendoli più consapevoli al riguardo e facilitando il loro accesso alla giustizia.

Il Consiglio europeo sottolinea in proposito l'importanza orizzontale della giustizia elettronica, la quale non è limitata a determinati settori del diritto ma dovrebbe essere inglobata in tutti i settori del diritto civile, penale e amministrativo al fine di assicurare un migliore accesso alla giustizia e una cooperazione rafforzata tra le autorità amministrative e giudiziarie.

3.1 Proseguire nell'attuazione del riconoscimento reciproco

Il riconoscimento reciproco dovrebbe essere esteso a tutti i tipi di sentenze, siano esse di natura civile, penale o amministrativa, e dovrebbe inoltre applicarsi a tutte le fasi della procedura. Il Consiglio europeo prende atto con soddisfazione dei notevoli progressi realizzati nell'attuazione dei due programmi di reciproco riconoscimento adottati dal Consiglio nel 2000 e rileva che gli Stati membri dovrebbero adottare tutte le misure del caso per recepire a livello nazionale le disposizioni concordate a livello europeo. In tale contesto il Consiglio europeo sottolinea la necessità di valutare l'attuazione di dette misure.

3.1.1 Diritto penale e amministrativo

Stante la criminalità transfrontaliera occorre adoperarsi maggiormente per rendere più efficace la cooperazione giudiziaria. Gli strumenti adottati devono essere di più facile impiego e concentrarsi sui problemi persistenti della cooperazione transfrontaliera, quali i problemi relativi ai termini e al regime linguistico. Per migliorare la cooperazione basata sul riconoscimento reciproco, andrebbero risolte inoltre alcune questioni di principio. Occorre, ad esempio, dotarsi di un approccio orizzontale in relazione a taluni problemi che ricorrono durante i negoziati sullo strumento adottato, in particolare l'organizzazione dei poteri negli Stati membri e i motivi del rifiuto.

Il riconoscimento reciproco andrebbe esteso a tutti i tipi di sentenze e decisioni di natura giudiziaria, che possono avere un carattere penale o amministrativo. Ad esempio, i testimoni o le vittime della criminalità, se a rischio, possono essere soggetti a particolari misure di protezione che possano essere riconosciute all'interno dell'Unione.

Il Consiglio europeo ritiene che debba proseguire ulteriormente l'istituzione di un sistema completo di assunzione delle prove nelle cause aventi dimensione transfrontaliera, basato sul principio di riconoscimento reciproco. Gli strumenti esistenti nel settore costituiscono una disciplina frammentaria priva di efficacia e flessibilità. È necessario un nuovo approccio che, pur ispirandosi al principio di riconoscimento reciproco, tenga conto altresì della flessibilità del sistema tradizionale di assistenza giudiziaria reciproca. Tale nuovo modello dovrebbe essere di ampia portata e contemplare tutti i tipi di prove, nel rispetto delle misure interessate.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a proporre

- uno strumento giuridico completo in sostituzione di tutti gli strumenti esistenti nel settore, compresa la decisione quadro relativa al mandato europeo di ricerca delle prove, che contempli tutti i tipi di prove, fra cui le audizioni mediante videoconferenza, stabilisca i termini di esecuzione e limiti al minimo i motivi del rifiuto.

L'Unione dovrebbe 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.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- studiare il modo in cui si applica la decadenza negli Stati membri e proporre al Consiglio un programma di misure, secondo un approccio graduale che potrebbe protrarsi oltre il periodo contemplato dal programma di Stoccolma, interessandosi anzitutto ai casi in cui la decadenza può avere maggiori ripercussioni sulla sicurezza delle persone o sulla vita economica.

3.1.2 Diritto civile

In materia civile, il Consiglio europeo ritiene che debba proseguire il processo di abolizione di tutte le procedure intermedie (exequatur) durante il periodo contemplato dal programma di Stoccolma. L'abolizione dell'exequatur deve andare di pari passo con l'adozione di una serie di garanzie che possono essere misure inerenti al diritto processuale e alle norme di conflitto di leggi.

Si potrebbe inoltre estendere il riconoscimento reciproco a materie non ancora contemplate che tuttavia rivestono un ruolo centrale nella vita di tutti i giorni, quali successioni e testamenti, regimi patrimoniali tra coniugi e conseguenze patrimoniali delle separazioni, tenendo conto nel contempo delle tradizioni nazionali degli Stati membri in questo settore.

Il Consiglio europeo ritiene che debba proseguire inoltre l'armonizzazione delle norme di conflitto di leggi a livello comunitario, ove necessario.

Il Consiglio europeo rileva inoltre l'importanza che riveste l'avvio dei lavori di codificazione degli strumenti adottati finora nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile. Tale codificazione accrescerebbe notevolmente l'accessibilità e la visibilità degli strumenti in questione, assicurandone così un'applicazione più efficace e uniforme. I lavori di codificazione del diritto internazionale privato dovrebbero iniziare al più presto.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- valutare se occorra semplificare le garanzie a corredo dell'abolizione dell'exequatur e se sussistano i motivi di tale semplificazione,
- avviare uno studio al fine di raccogliere elementi concreti quanto al tipo di problemi che si pongono in relazione agli atti di stato civile e all'accesso ai relativi registri.

Alla luce dei risultati, la Commissione potrebbe presentare opportune proposte che tengano conto dei diversi ordinamenti giuridici e tradizioni degli Stati membri. Si potrebbe prevedere a breve termine un sistema che consenta ai cittadini di disporre degli atti di stato civile in modo facile e gratuito. Nel lungo periodo, si potrebbe valutare se il riconoscimento reciproco degli effetti connessi agli atti di stato civile sia appropriato, quanto meno in alcuni settori.

3.2 Maggiore fiducia reciproca

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

3.2.1 Formazione

Per promuovere un'autentica cultura giudiziaria europea è essenziale intensificare la formazione relativa alle tematiche connesse all'UE e renderla sistematica per tutte le professioni legali. Si dovrebbe perseguire l'obiettivo di impartire una formazione europea sistematica a tutti i nuovi giudici, compresi i giudici amministrativi, e i pubblici ministeri, con l'ambizione di assicurare che entro il 2015 almeno la metà dei giudici e pubblici ministeri dell'Unione abbiano seguito una formazione europea o abbiano partecipato a uno scambio con un altro Stato membro.

La responsabilità in questo settore incombe principalmente agli Stati membri e l'Unione deve offrire loro supporto e sostegno finanziario. Si dovrebbero cercare soluzioni a livello europeo e, ad esempio, potenziare la rete europea di formazione giudiziaria dotandola di una struttura e risorse adeguate allo scopo. Si devono inoltre sviluppare programmi di apprendimento elettronico (e-learning) e supporti formativi comuni atti a spiegare i meccanismi europei ai professionisti del settore.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- riflettere su come portare avanti questo tema in modo ottimale.

3.2.2 Forum europeo sulla giustizia

Il Consiglio europeo invita la Commissione a migliorare ancora l'operatività del forum europeo sulla giustizia quale partner privilegiato per discutere tutte le questioni relative alla giustizia, nonché sede per esaminare future proposte legislative e il corretto funzionamento della normativa vigente. Il forum europeo sulla giustizia dovrebbe inoltre fungere da piattaforma per lo scambio di opinioni con le istituzioni dell'UE e gli Stati membri.

3.2.3 Valutazione

Come in altri settori, la diffusione del riconoscimento reciproco in materia giudiziaria deve andare di pari passo con una valutazione più approfondita, che esamini nello specifico l'efficacia degli strumenti giuridici adottati a livello comunitario. La valutazione dovrà individuare inoltre eventuali ostacoli al corretto funzionamento dello spazio giudiziario europeo.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- presentare una proposta a norma dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'UE (trattato FUE)² riguardo all'applicazione degli strumenti sul reciproco riconoscimento negli Stati membri. La valutazione, a cadenza periodica, dovrebbe includere un efficace sistema di controllo e facilitare una migliore conoscenza dei sistemi nazionali per individuare le migliori prassi. Giudici, pubblici ministeri e avvocati dovrebbero poter essere associati alle valutazioni.

Se da un lato andrebbero evitate le duplicazioni soprattutto con i lavori del Consiglio d'Europa, dall'altro andrebbero ricercate le sinergie e l'Unione dovrebbe partecipare attivamente e contribuire ai lavori degli organi di controllo del Consiglio d'Europa.

L'Unione è chiamata a sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare la qualità dei sistemi giudiziari nazionali, favorendo lo scambio di migliori prassi e lo sviluppo di progetti innovatori relativi alla modernizzazione della giustizia.

3.2.4 Dotarsi di strumenti migliori

Il Consiglio europeo chiede che siano potenziati strumenti e capacità pratiche dei giudici, dei pubblici ministeri e di tutti gli altri soggetti che operano nel settore della giustizia. A tal fine, il Consiglio europeo chiede che Eurojust e le reti giudiziarie europee civili e penali siano maggiormente coinvolte al fine di contribuire a una più effettiva applicazione del diritto dell'UE da parte di tutti gli operatori. Andrebbe proseguita l'opera di miglioramento degli strumenti elettronici finora sviluppati e andrebbero fornite le risorse necessarie a tale scopo.

² Articolo 61, lettera c) del trattato di Lisbona.

3.2.5 Attuazione

L'attuazione delle decisioni già adottate dovrebbe costituire una delle priorità dell'Unione e potrebbe essere assicurata in diversi modi: attraverso un controllo più assiduo dell'attuazione della normativa dell'UE, un uso migliore degli strumenti di finanziamento, formazioni più frequenti a giudici ed altri professionisti e meccanismi di valutazione rafforzati.

L'attuazione spetta essenzialmente agli Stati membri ma, poiché in materia di riconoscimento reciproco gli strumenti sono comuni, l'Unione dovrebbe seguirne meglio l'attuazione consentendo la condivisione di esperienze e migliori prassi.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- elaborare, in collaborazione con esperti di diritto civile e penale e gli Stati membri, guide all'uso degli strumenti di reciproco riconoscimento sul modello del manuale relativo al mandato di arresto europeo, allo scopo di disporre, al termine del periodo quinquennale, di una guida per ciascuno strumento adottato finora.

Il Consiglio europeo ritiene inoltre che tutti i moderni mezzi di comunicazione elettronica debbano essere sfruttati appieno e che le autorità giudiziarie delle reti giudiziarie europee debbano essere dotate di reti di comunicazione protette che consentano scambi sicuri. La Comunità dovrebbe inoltre promuovere il ricorso alla videoconferenza e il sostegno allo sviluppo di strumenti di traduzione. Tali realizzazioni dovrebbero essere affiancate dal piano d'azione in materia di giustizia elettronica e iscriversi nell'ambito della sua attuazione.

3.3 Dotarsi di una base di norme comuni

Il trattato prevede che, laddove necessario per facilitare il riconoscimento reciproco, l'Unione può adottare norme minime comuni. Il Consiglio europeo ritiene che sia necessario un certo livello di ravvicinamento delle legislazioni per promuovere un'interpretazione comune delle questioni di diritto penale da parte di giudici e pubblici ministeri consentendo in tal modo che il principio di riconoscimento reciproco sia applicato correttamente.

3.3.1 Diritto penale

In ambito penale, taluni reati che, per definizione, presentano una dimensione transfrontaliera dovrebbero essere soggetti a incriminazioni comuni e a livelli minimi comuni di sanzioni massime. Trattasi dei reati gravi di cui all'articolo 83, paragrafo 1 del trattato FUE³. Andrebbero considerati in via prioritaria la tratta degli esseri umani, il terrorismo, il traffico di stupefacenti, lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, e la criminalità informatica.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- esaminare se il livello di ravvicinamento sia sufficiente in ordine alle decisioni quadro adottate e riferire sulla necessità di stabilire definizioni e sanzioni comuni.

Nel lungo periodo occorre valutare se sia necessario ravvicinare tutti o la maggior parte dei reati cui non si applica la doppia punibilità negli strumenti di riconoscimento reciproco.

Si dovrebbe ricorrere alle disposizioni di diritto penale soltanto laddove se ne ravvisi la necessità per tutelare gli interessi che altrimenti non sarebbero sufficientemente protetti. In particolare, possono essere stabilite norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni se indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'UE.

Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza che riveste la coerenza delle disposizioni di diritto penale nei vari strumenti dell'UE e invita la Commissione, congiuntamente al Consiglio, a

- avviare lavori preparatori su un modello di disposizioni standard di diritto penale che comprendano principi generali in materia di punibilità ai quali ispirarsi per determinare, fra l'altro, se avvalersi di misure di diritto penale o di altro tipo per conseguire gli obiettivi prefissati,
- vagliare le possibilità di sfruttare i programmi esistenti per finanziare esperimenti pilota condotti dagli Stati membri in alternativa alla reclusione.

³ Articolo 69, lettera b) del trattato di Lisbona.

3.3.2 Diritto civile

L'abolizione dell'exequatur deve andare di pari passo con l'adozione di una serie di garanzie che possono essere misure inerenti al diritto processuale e alle norme di conflitto di leggi (ad es. il diritto di essere ascoltato, la notificazione degli atti, il tempo necessario per formulare pareri, ecc.). Il principale obiettivo politico nel settore del diritto di procedura civile riguarda le frontiere tra i paesi in Europa, che non dovrebbero costituire un ostacolo alla risoluzione delle cause di diritto civile o alla presentazione di ricorsi dinanzi all'autorità giudiziaria o all'esecuzione delle sentenze in materia civile. Con le conclusioni di Tampere e il programma dell'Aia sono stati compiuti passi importanti per conseguire tale obiettivo. Il Consiglio europeo osserva tuttavia che l'efficacia degli strumenti comunitari in materia deve ancora essere migliorata. Innanzitutto, è necessario potenziare la coerenza della legislazione comunitaria razionalizzando gli strumenti esistenti. Si dovrebbe mirare ad assicurare strumenti armonici e di facile impiego. La riduzione del numero di strumenti e l'integrazione di approcci diversi aiuterebbero gli operatori e i cittadini ad applicare la legislazione promuovendo in tal modo l'accesso alla giustizia.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- presentare, in primo luogo, una relazione sul funzionamento dell'attuale regime dell'UE relativo al diritto di procedura civile attraverso le frontiere e avanzare una proposta volta a migliorare la coerenza della legislazione comunitaria in vigore, e
- valutare successivamente, anche nell'ambito delle prossime revisioni della regolamentazione esistente, la necessità di stabilire un insieme di norme standard di procedura civile su aspetti quali la notificazione degli atti, l'assunzione delle prove, le procedure di riesame e l'esecuzione, presentando se del caso proposte al Consiglio e al Parlamento europeo.

3.4 Benefici di uno spazio giudiziario europeo per i cittadini

3.4.1 Agevolare l'accesso alla giustizia

È necessario un accesso più agevole alla giustizia nello spazio giudiziario europeo, soprattutto nell'ambito dei procedimenti transfrontalieri. A tal fine, occorre potenziare le misure adottate in materia di patrocinio a spese dello Stato. Parallelamente, si deve 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.

Il Consiglio europeo ritiene che la giustizia elettronica offra una grande opportunità per agevolare l'accesso alla giustizia. Il piano d'azione in materia di giustizia elettronica europea, adottato alla fine di novembre del 2008, definisce il quadro in cui si iscrivono le attività connesse alla giustizia elettronica europea da svolgere entro il 2013. Tramite il portale europeo della giustizia elettronica i cittadini potranno informarsi meglio sui loro diritti ed accedere ad informazioni e servizi sui diversi ordinamenti giuridici. Occorre sfruttare meglio la videoconferenza, ad esempio per risparmiare alle vittime inutili spostamenti e lo stress di assistere al processo. A medio termine alcuni procedimenti transfrontalieri europei e nazionali (come l'ingiunzione di pagamento europea, il procedimento europeo per le controversie di modesta entità o la composizione delle controversie tramite la mediazione) potrebbero essere espletati on-line. 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).

Il Consiglio europeo invita il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri a

- creare condizioni idonee a consentire alle parti di comunicare con gli organi giurisdizionali attraverso mezzi elettronici nell'ambito di procedimenti giudiziari. Occorre a tal fine mettere a disposizione moduli uniformi attraverso il portale della giustizia elettronica per quanto riguarda taluni procedimenti europei quali il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento e quello per le controversie di modesta entità. In tale fase, andrebbe nettamente migliorata la comunicazione elettronica tra le autorità giudiziarie nel settore dell'applicazione della giustizia elettronica.

Il Consiglio europeo esorta inoltre le istituzioni dell'UE e gli Stati membri a

- prodigarsi per attuare pienamente il piano d'azione in materia di giustizia elettronica. In tale contesto, la Commissione europea è invitata a presentare proposte nell'ambito del quadro finanziario per finanziare adeguatamente i progetti di giustizia elettronica e in particolare i progetti orizzontali su larga scala in materia di tecnologie dell'informazione (TI).

Alcune formalità relative alla legalizzazione di atti costituiscono anch'esse un ostacolo o un onere eccessivo. Tenendo conto delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie, quali la firma elettronica, l'UE dovrebbe 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.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- esaminare la possibilità di rinunciare agli adempimenti per la legalizzazione degli atti pubblici tra gli Stati membri e presentare a tal fine una proposta al Consiglio e al Parlamento europeo.

3.4.2 Sostenere l'attività economica

Lo spazio giudiziario europeo dovrebbe contribuire a sostenere l'attività economica nell'ambito del mercato unico, soprattutto nei periodi di crisi.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- valutare la necessità e la fattibilità di determinate misure, a livello comunitario, di natura provvisoria e conservativa per impedire, ad esempio, la sottrazione di beni prima dell'esecuzione di un credito,
- presentare opportune proposte per migliorare l'efficacia dell'esecuzione delle sentenze nell'UE riguardo ai depositi bancari e ai beni dei debitori, alla luce dei libri verdi del 2006 e del 2008.

Il Consiglio europeo riafferma che il quadro comune di riferimento per il diritto contrattuale dovrebbe costituire una serie non vincolante di principi fondamentali, definizioni e norme tipo ad uso dei legislatori a livello comunitario per assicurare maggiore coerenza e qualità nel processo di legiferazione. La Commissione è invitata a presentare una proposta su un quadro comune di riferimento.

3.5 Potenziare la presenza internazionale dell'UE nel settore giudiziario

3.5.1 Diritto civile

Il Consiglio europeo ritiene che sia molto importante definire in modo chiaro gli interessi e le priorità esterne dell'UE nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile al fine di poter interagire con i paesi terzi in un contesto giuridico sicuro.

La Comunità dovrebbe sfruttare la sua qualità di membro della Conferenza dell'Aia per promuovere attivamente la massima adesione alle convenzioni di maggior rilievo e prestare quanto più possibile assistenza agli altri Stati affinché attuino correttamente gli strumenti. Il Consiglio europeo invita il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri a incoraggiare tutti i paesi partner ad aderire alle convenzioni dell'Aia che rivestono particolare interesse per l'Unione.

Riguardo alla convenzione di Lugano, aperta alla partecipazione di altri Stati, si dovrebbe valutare, in cooperazione con le altre parti contraenti, quali paesi terzi potrebbero essere invitati ad aderirvi.

Nei casi in cui manchi un quadro giuridico che disciplini le relazioni tra l'UE e paesi partner e qualora non sia possibile sviluppare una nuova cooperazione multilaterale, andrebbe vagliata, caso per caso e come ultima risorsa, l'opzione degli accordi bilaterali.

Il Consiglio europeo invita il Consiglio e la Commissione a

- vagliare la possibilità di elaborare uno strumento internazionale in materia di riconoscimento ed esecuzione che consenta il controllo accurato, anche sotto il profilo della competenza giurisdizionale, di qualsiasi sentenza emessa in un paese terzo prima che sia riconosciuta o eseguita in uno Stato membro.

3.5.2 Diritto penale

Sul fronte penale occorrerà individuare le priorità in vista della negoziazione di accordi di assistenza giudiziaria e di estradizione.

Il Consiglio europeo chiede alla Commissione e al Consiglio di

- definire una politica intesa a stabilire accordi di cooperazione giudiziaria internazionale con paesi terzi che rivestono un interesse al riguardo. Nel decidere i paesi prioritari andrebbero presi in considerazione, in particolare, i criteri seguenti: relazione strategica, eventuale esistenza di accordi bilaterali, eventuale adesione del paese in questione ai principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali e priorità inerenti alla cooperazione giudiziaria e fra le autorità di contrasto,

- promuovere lo scambio di migliori prassi e la condivisione di esperienze con i paesi terzi e, con particolare riguardo ai paesi interessati dall'allargamento, sfruttare appieno gli strumenti di cui l'Unione si è dotata, quali i programmi di gemellaggio e le valutazioni inter pares, atti a promuovere la riforma giudiziaria e a potenziare lo stato di diritto,
- fornire un sostegno costante ai sistemi giudiziari nei paesi partner onde promuovere lo stato di diritto nel mondo,
- proseguire gli sforzi dell'UE volti a conseguire l'abolizione della pena di morte, della tortura e di altri trattamenti disumani o degradanti,
- continuare a sostenere e a incoraggiare l'Unione nella lotta contro l'impunità e a combattere il genocidio, i crimini di guerra e i crimini contro l'umanità, promuovendo in tale contesto la cooperazione tra gli Stati membri, i paesi terzi e i tribunali internazionali in questo settore.

Il Consiglio europeo invita inoltre la Commissione a

- presentare al Consiglio, nel 2010, l'elenco completo dei paesi che hanno chiesto di concludere accordi di assistenza giudiziaria e di estradizione con l'Unione, corredato di una valutazione dell'opportunità e urgenza di concludere detti accordi con questi o altri paesi.

4. Un'Europa della sicurezza

4.1 Strategia di sicurezza interna

Il Consiglio europeo è convinto che l'intensificazione delle azioni a livello europeo, unitamente a un migliore coordinamento con le azioni condotte a livello regionale e nazionale, sia essenziale per garantire la protezione da minacce transnazionali. La criminalità organizzata, il terrorismo, il traffico di stupefacenti e la tratta degli esseri umani sono sfide persistenti alla sicurezza interna dell'UE. La diffusa criminalità transfrontaliera è diventata una problematica urgente che esige una risposta chiara e globale.

Il Consiglio europeo chiede al Consiglio e alla Commissione di:

- definire una strategia di sicurezza interna dell'UE globale e ispirata ai principi seguenti:
 - ripartizione dei compiti tra l'UE e gli Stati membri che rispecchi una visione condivisa delle problematiche odierne,
 - rispetto dei diritti fondamentali e accesso alla protezione internazionale,
 - solidarietà tra Stati membri,
 - adozione di un approccio proattivo e basato sull'intelligence,
 - necessità di un approccio orizzontale e trasversale che consenta di affrontare crisi complesse o catastrofi naturali o di origine umana,
 - stretta cooperazione tra le agenzie dell'UE,
 - accento posto su attuazione e semplificazione nonché agevolazione delle misure preventive,
 - ricorso alle iniziative e alla cooperazione regionali.

La definizione di una strategia di sicurezza interna dovrebbe diventare uno dei compiti prioritari del comitato per la sicurezza interna (COSI) istituito dall'articolo 71 del trattato FUE⁴. È necessario trattare la dimensione giudiziaria della strategia di sicurezza interna, per dotare quest'ultima di legittimità e garantirne l'effettiva attuazione.

La strategia di sicurezza interna dovrebbe tener conto inoltre della strategia di sicurezza esterna elaborata dall'UE. La sicurezza interna è interconnessa con la dimensione esterna delle minacce. In un mondo globale la criminalità non conosce frontiere.

4.2 Dotarsi di mezzi potenziati

La sicurezza all'interno dell'UE 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 Articolo 61, lettera d) del trattato di Lisbona.

4.2.1 Creare una cultura comune

Il Consiglio europeo sottolinea la necessità di rafforzare la fiducia reciproca tra tutti i professionisti del settore a livello nazionale e dell'UE. Andrebbe creata un'autentica cultura europea di contrasto.

Il Consiglio europeo chiede al Consiglio e alla Commissione di

- provvedere affinché sia intensificato lo scambio di esperienze e di buone prassi e siano moltiplicate le opportunità di formazione e di esercitazione comuni, con l'ambizione di formare, nei prossimi cinque anni, un terzo del personale incaricato dell'applicazione della legge sugli affari europei. Tale formazione andrebbe organizzata a livello sia nazionale che europeo. L'Accademia europea di polizia (CEPOL) dovrebbe intensificare le sue attività di formazione per garantire un effettivo valore aggiunto e una formazione a dimensione europea,
- istituire specifici programmi di scambio (di tipo Erasmus) che potrebbero coinvolgere Stati non appartenenti all'UE e, in particolare, Stati candidati e paesi con i quali l'Unione ha concluso accordi di partenariato e di cooperazione,
- far sì che la partecipazione ai corsi, alle esercitazioni e ai programmi di scambio comuni sia decisa in funzione delle attribuzioni e non dipenda da criteri settoriali,
- concordare standard comuni di qualità in ambito forense per elaborare, fra l'altro, migliori prassi ai fini delle indagini sul luogo del reato.

Il Consiglio europeo ritiene che gli aspetti della cooperazione UE e internazionale debbano rientrare nei programmi di formazione nazionali. Il Consiglio europeo esorta gli Stati membri a ideare meccanismi di carriera nazionali volti a premiare gli ufficiali che assumono funzioni attinenti alla cooperazione transfrontaliera, favorendo in tal modo una risposta a tutti i livelli su scala europea.

4.2.2 Gestione del flusso di informazioni

Il Consiglio europeo constata con soddisfazione che, grazie agli sviluppi intervenuti nell'UE negli ultimi anni, si dispone di un'ampia scelta e di molteplici strumenti per raccogliere, elaborare e condividere le informazioni tra le autorità nazionali e altri attori europei nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il principio di disponibilità ha impresso un notevole slancio a questi lavori.

Il Consiglio europeo riconosce la necessità di sviluppare la gestione e lo scambio di informazioni all'insegna della coerenza e del consolidamento e invita il Consiglio a

- [adottare e] attuare una strategia di gestione delle informazioni dell'UE, il cui sviluppo deve essere coerente con le priorità definite per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e per la strategia di sicurezza interna e sostenere la visione delle parti interessate in ordine alla cooperazione giudiziaria e fra le autorità di contrasto.

La strategia di gestione delle informazioni dell'UE dovrebbe comportare

- uno sviluppo che si basi sui bisogni degli operatori (uno sviluppo dello scambio di informazioni e dei relativi strumenti dettato dalle esigenze in materia di applicazione della legge),
- una solida disciplina della protezione dei dati,
- una raccolta di dati ben mirata per tutelare i diritti dei cittadini ed evitare nel contempo che le autorità competenti siano sommerse dai dati,
- la definizione di principi informatori per una politica di scambio dei dati con i paesi terzi per motivi di sicurezza,
- l'interoperabilità dei sistemi TI nella loro fase di sviluppo,
- la razionalizzazione dei diversi strumenti, compresa l'adozione di un piano economico per i grandi sistemi TI,
- coordinamento, convergenza e coerenza generali.

Devono essere approntate le necessarie strutture dell'UE e nazionali per assicurare l'attuazione e la gestione dei vari strumenti di gestione delle informazioni. Il Consiglio europeo chiede inoltre che sia istituita un'agenzia, come proposto dalla Commissione, incaricata della gestione operativa dei sistemi TI su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Eventuali compiti supplementari dovrebbero essere presi in esame alla luce della strategia di gestione delle informazioni, specie la necessità di precisare i ruoli nei processi decisionale e di sviluppo.

4.2.3 Mobilitare gli strumenti tecnologici necessari

Il Consiglio europeo rileva che le nuove tecnologie devono affiancare e favorire le tendenze attuali in termini di mobilità, garantendo al tempo stesso la sicurezza, la protezione e le libertà dei cittadini.

Il Consiglio europeo invita il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri a

- definire e attuare politiche che assicurino un elevato livello di sicurezza delle reti e delle informazioni in tutta l'Unione europea e migliorino la preparazione in termini di sicurezza e la resilienza delle infrastrutture critiche, comprese quelle relative alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e dei servizi, e
- promuovere normative che garantiscano un livello molto elevato di sicurezza delle reti e consentano reazioni più rapide in caso di attacchi informatici.

Il Consiglio europeo invita inoltre il Consiglio e la Commissione a

- provvedere affinché le priorità della strategia di sicurezza interna corrispondano alle reali esigenze dell'utenza e siano incentrate sul miglioramento dell'interoperabilità. La ricerca e lo sviluppo nel settore della sicurezza dovrebbero beneficiare del sostegno di partenariati pubblico-privati.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- valutare lo scambio delle informazioni nell'ambito del neo istituito sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS). Contestualmente a tale valutazione, la Commissione dovrebbe esaminare se l'interconnessione dei casellari giudiziari contribuisca a prevenire la commissione di reati (permettendo ad esempio di controllare chi fa domanda per certi lavori, soprattutto quelli a contatto con minori),
- proporre, oltre all'ECRIS, un registro dei cittadini di paesi terzi che sono stati condannati da tribunali degli Stati membri.

4.3 Politiche efficaci

4.3.1 Prevenzione più efficace e cooperazione europea in materia di applicazione della legge

L'obiettivo primario della cooperazione UE in materia di applicazione della legge è il contrasto della criminalità con una precipua dimensione transfrontaliera. Europol dovrebbe diventare il punto nodale dello scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri, un fornitore di servizi e una piattaforma per le reti operanti nel campo della cooperazione di polizia e doganale.

Europol ed Eurojust dovrebbero essere sistematicamente coinvolti nelle principali operazioni transfrontaliere e informati circa la creazione di squadre investigative comuni. Europol dovrebbe rafforzare i legami con Eurojust, per garantire che i suoi lavori abbiano un seguito al livello giudiziario, e ampliare la sua dimensione internazionale stabilendo legami più solidi con le regioni e i paesi vicini dell'Unione. Europol dovrebbe lavorare a più stretto contatto con le missioni di polizia in ambito PESD (politica europea in materia di sicurezza e di difesa) e contribuire a promuovere norme e buone pratiche per la cooperazione europea in materia di applicazione della legge nei paesi non appartenenti all'UE.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- verificare se vi siano ostacoli alla cooperazione tra missioni di polizia ed Europol e a presentare le proposte opportune per eliminarli;
- considerare lo sviluppo di un codice di cooperazione di polizia che consoliderebbe la legislazione esistente, modificandola e semplificandola se necessario.

L'Unione dovrebbe promuovere, tra l'altro mediante programmi di finanziamento, progetti pilota nella cooperazione regionale transfrontaliera riguardanti attività operative e/o valutazioni del rischio transfrontaliero comuni, ad esempio centri comuni di polizia e dogana.

Occorrerebbe istituire una cooperazione ad hoc in materia di applicazione della legge da attivare in occasione di eventi sportivi o di grandi manifestazioni (ad esempio le olimpiadi del 2012, i campionati europei di calcio 2012).

Nel settore della cooperazione giudiziaria il Consiglio europeo sottolinea che gli Stati membri ed Eurojust devono attuare integralmente le decisioni adottate di recente, prima di considerare i maggiori poteri di Eurojust ai sensi del trattato di Lisbona in ordine alla possibilità di avviare indagini penali e risolvere conflitti di competenza. La cooperazione in questo settore dovrebbe seguire un approccio graduale e prima di passare a una tappa successiva bisognerebbe procedere all'attuazione della precedente e alla relativa valutazione.

4.3.2 Prevenzione

Il modo migliore per ridurre la portata della criminalità è l'adozione di misure efficaci che prevenivano l'occorrenza del fenomeno. Riguardo al crimine le esperienze dei cittadini europei sono simili, così come gli effetti che li colpiscono nel quotidiano.

La consapevolezza dei legami tra criminalità locale e criminalità organizzata, e relative complesse dimensioni transfrontaliere, sta crescendo. Gli Stati membri hanno sviluppato metodi di prevenzione diversi; dovrebbero quindi essere incoraggiati a condividere esperienze e migliori pratiche e, così facendo, a integrare le conoscenze generali aumentandone efficacia ed efficienza ed evitando in tal modo la duplicazione dei lavori.

Inoltre la dimensione transfrontaliera sottolinea quanto sia importante stimolare e sviluppare la conoscenza a livello europeo sulle interconnessioni tra reati e criminalità negli Stati membri, al fine di sostenere questi ultimi allorché agiscono singolarmente o congiuntamente e di sollecitare l'azione delle istituzioni dell'UE ove ritenuto necessario. Con il trattato di Lisbona la cooperazione nel campo della prevenzione dei reati otterrà un ulteriore riconoscimento grazie a una nuova base giuridica.

Il Consiglio europeo ha pertanto deciso l'istituzione di un osservatorio sulla prevenzione della criminalità (OPC) i cui compiti consistono nel raccogliere, analizzare e diffondere conoscenze sulla criminalità (dati statistici compresi) e sulla relativa prevenzione, sostenere gli Stati membri e le istituzioni dell'UE allorché adottano misure preventive e incentivarli in tal senso, scambiare migliori pratiche. L'OPC, destinato a sostituire la rete europea di prevenzione della criminalità (REPC), muoverà dai lavori effettuati nell'ambito di questa rete, si avvarrà di un segretariato all'interno di una agenzia esistente dell'UE e sarà strettamente collegato a Europol.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- presentare una proposta sull'istituzione dell'OPC entro il 2010.

4.3.3 Dati statistici

Dati statistici congrui, affidabili e comparabili (sia nel tempo che fra Stati membri e regioni) sono un prerequisito necessario, tra l'altro, per decisioni basate sui fatti in ordine a necessità di azione, attuazione di decisioni ed efficacia d'azione.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- continuare a mettere a punto strumenti statistici per quantificare criminalità e attività criminali e per riflettere su come sviluppare ulteriormente, dopo il 2010, gli interventi delineati e parzialmente realizzati nel piano d'azione dell'UE per il 2006-2010 relativo all'elaborazione di una coerente strategia globale per la misurazione della criminalità e della giustizia penale, tenuto conto del bisogno crescente di tali statistiche per una serie di aspetti nel settore libertà, sicurezza e giustizia.

4.4 Protezione dalle forme gravi di criminalità organizzata

4.4.1 Lotta alle forme gravi di criminalità organizzata

La criminalità organizzata sta assumendo sempre più una dimensione globale; è dunque sempre più importante che l'azione di repressione si concreti con efficacia attraverso le frontiere e le giurisdizioni.

Il Consiglio europeo chiede pertanto al Consiglio di

- stabilire priorità in fatto di politica anticrimine e individuare tipologie di reato contro le quali mobilitare gli strumenti di cui dispone.

Il Consiglio dovrebbe continuare a servirsi della relazione concernente la valutazione dei rischi e la situazione in materia di criminalità organizzata (OCTA) e a individuare i fenomeni criminali da affrontare in via prioritaria a livello europeo. Il Consiglio europeo ritiene che, nei prossimi anni, particolare priorità debba essere attribuita alle fattispecie di reato seguenti.

4.4.2 Tratta degli esseri umani

Si tratta di un reato molto grave che comporta violazioni dei diritti umani e della dignità umana e che la l'UE non può tollerare. Il Consiglio europeo ritiene che occorra potenziare e incentivare la prevenzione e il contrasto della tratta di esseri umani. Ciò richiede una risposta politica coordinata e coerente che vada oltre lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e includa le relazioni esterne, la cooperazione allo sviluppo, gli affari sociali e l'occupazione, la parità di genere e la non discriminazione. L'azione in tal senso dovrebbe altresì beneficiare di un ampio dialogo con tutti i soggetti interessati, società civile compresa, ed essere orientata da una comprensione migliore della tratta di esseri umani a livello internazionale e dell'UE.

Il Consiglio europeo invita il Consiglio a

- stabilire un coordinatore antitratta dell'UE.

Fatto salvo il ruolo della Commissione, e ispirandosi al ruolo e alla funzione del coordinatore antiterrorismo, il coordinatore antitratta dovrebbe contribuire allo sviluppo di una politica consolidata dell'UE contro questo reato, allo scopo di potenziare ulteriormente l'impegno e gli sforzi profusi dall'UE e dagli Stati membri per prevenire e combattere la tratta di esseri umani. Fanno parte integrante di questa politica la costruzione e il rafforzamento di partenariati con paesi terzi e con i meccanismi della dimensione esterna dell'UE. Il coordinatore antitratta dovrebbe controllare i progressi conseguiti e riferirne regolarmente al comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI). La lotta contro questo reato dovrà mobilitare tutti i mezzi d'azione, coniugando prevenzione, repressione e protezione delle vittime, ed essere calibrata per contrastare la tratta verso, all'interno, o in uscita dall'UE.

Il Consiglio europeo invita:

- il Consiglio ad adottare la proposta della Commissione concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime,
- Europol, con il sostegno degli Stati membri, a intensificare il lavoro di intelligence e l'analisi strategica in cooperazione con i paesi d'origine e di transito,
- Eurojust a intensificare gli sforzi tesi a coordinare le indagini sulla tratta di esseri umani condotte dalle autorità degli Stati membri,

- la Commissione:
 - a proporre misure ulteriori per proteggere e aiutare le vittime applicando una serie di disposizioni tra cui le decisioni necessarie concernenti soggiorno, sviluppo di meccanismi d'indennizzo, rimpatrio sicuro e assistenza al reinserimento nella realtà sociale d'origine in caso di rimpatrio volontario; l'UE dovrebbe stabilire un partenariato con i principali paesi d'origine,
 - a proporre misure di cooperazione per mobilitare i servizi consolari nei paesi d'origine al fine di evitare il rilascio fraudolento di visti. Nei paesi d'origine potrebbero essere organizzate campagne informative rivolte alle potenziali vittime, soprattutto donne e minori, in collaborazione con le autorità locali.
 - a proporre misure per rendere più efficaci le verifiche di frontiera al fine di prevenire la tratta, soprattutto di minori.

4.4.3 Sfruttamento sessuale dei minori e pedopornografia

Proteggere i minori dal pericolo di abuso sessuale è un'importante componente della strategia a tutela dei diritti del minore.

Il Consiglio europeo invita:

- il Consiglio ad adottare la proposta della Commissione relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia,
- la Commissione a corredare la proposta, una volta adottata, di misure sostenute dal programma per l'uso più sicuro di Internet 2009-2013.

4.4.4 Criminalità informatica

Il Consiglio europeo ritiene che l'Unione debba promuovere politiche e normative intese a garantire un livello molto elevato di sicurezza delle reti e a permettere reazioni più rapide in caso di attacchi informatici. Gli Stati membri dovrebbero ratificare il più presto possibile la convenzione del Consiglio d'Europa del 2001 sulla criminalità informatica, destinata a diventare il quadro giuridico di riferimento per la lotta contro questo fenomeno a livello globale. Europol potrebbe fungere da centro di risorse europeo creando una piattaforma europea di segnalazione delle infrazioni.

Il Consiglio europeo chiede altresì agli Stati membri di

- offrire l'appoggio pieno alle piattaforme nazionali di segnalazione incaricate della lotta alla criminalità informatica e sottolinea l'esigenza di cooperazione con paesi al di fuori dell'Unione europea.

La cooperazione in ordine alla vendita su Internet di prodotti farmaceutici contraffatti dovrebbe essere più efficace.

4.4.5 Criminalità economica e corruzione

L'Unione deve ridurre le opportunità che si offrono alla criminalità organizzata a motivo di un'economia mondializzata, in particolare in un contesto di crisi che sta aumentando la vulnerabilità del sistema finanziario, e dotarsi dei mezzi adeguati per rispondere in modo efficace a queste sfide.

Il Consiglio europeo chiede agli Stati membri e, ove opportuno, alla Commissione di:

- accrescere la capacità di indagine finanziaria e di mettere in campo tutti gli strumenti disponibili del diritto tributario, civile e penale. L'analisi forense in materia finanziaria deve essere sviluppata mettendo in comune le risorse, soprattutto in ordine alla formazione; la confisca di beni dei criminali dovrebbe essere più efficace e la cooperazione tra uffici per il recupero dei beni più forte,
- provvedere a un migliore coordinamento tra Unità di informazione finanziaria (UIF) nella lotta al riciclaggio di capitali. Nel quadro di un sistema europeo di gestione delle informazioni, le loro analisi potrebbero alimentare una banca dati sulle transazioni sospette, ad esempio all'interno di Europol.
- mobilitare e coordinare le fonti di informazione per individuare transazioni in denaro contante sospette e confiscare i proventi di reato, ad esempio avvalendosi della legislazione sulla prova relativa all'origine dei beni,
- migliorare la repressione dell'evasione fiscale e della corruzione privata e il tempestivo accertamento degli abusi di mercato (ad esempio abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato), nonché della distrazione di fondi,
- agevolare lo scambio delle migliori pratiche nella prevenzione e nel contrasto, in particolare nel quadro della rete degli uffici per il recupero dei beni e della rete anticorruzione.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- sviluppare, in base ai sistemi esistenti e ai criteri comuni, indicatori per misurare gli sforzi nella lotta alla corruzione, soprattutto nei settori dell'acquis (appalti pubblici, controllo finanziario, ecc.) e sviluppare una politica anticorruzione completa.

La contraffazione rappresenta un grave pericolo per i consumatori e per l'economia. L'Unione deve migliorare lo studio del fenomeno e provvedere a che si tenga maggior conto degli aspetti repressivi nei lavori sul futuro osservatorio europeo della contraffazione e della pirateria. Il Consiglio europeo esorta il Consiglio e il Parlamento europeo ad adottare il più presto possibile la proposta di direttiva relativa alle misure penali finalizzate ad assicurare il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, presentata dalla Commissione.

4.4.6 Droga

La strategia dell'Unione europea in materia di droga per il periodo 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 in materia di lotta contro la droga 2009-2012, condotta dalla Commissione, con il sostegno dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze e di Europol, e controllata dal COSI.

La strategia dovrebbe fondarsi su tre principi:

- migliorare coordinamento e cooperazione avvalendosi di tutti i mezzi disponibili ai sensi del trattato di Lisbona, soprattutto nei Balcani occidentali, in America latina, Russia e Stati Uniti,
- mobilitare la società civile, in particolare rafforzando iniziative come l'alleanza europea in materia di droga,
- contribuire al lavoro di ricerca e informazione in modo da disporre di dati affidabili.

Il Consiglio europeo invita il Consiglio e la Commissione ad assicurare che la nuova strategia in materia di droga sostenga la strategia di sicurezza interna dell'UE e sia di complemento ad altri prodotti politici correlati, come l'OCTA e le conclusioni del Consiglio sulla lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata.

4.5 Terrorismo

Il Consiglio europeo ritiene che la minaccia del terrorismo resti considerevole e sia in costante evoluzione perché, da un lato i terroristi rispondono alle iniziative di contrasto e, dall'altro, sfruttano le nuove opportunità che si profilano. La guardia contro questi efferati criminali non va abbassata.

Il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali è uno dei principi basilari dell'azione complessiva dell'Unione contro il terrorismo. E' dunque tanto più importante che le misure adottate nella lotta a questo fenomeno non possano essere messe in questione per ragioni di legittimità o di violazione dei diritti umani. Inoltre tutti soggetti interessati dovrebbero evitare di stigmatizzare qualsiasi comunità e sviluppare un dialogo interculturale e interconfessionale per promuovere consapevolezza e comprensione tra comunità diverse.

L'Unione deve assicurare che siano messi in campo tutti i mezzi a disposizione nella lotta al terrorismo rispettando appieno i diritti umani. Il Consiglio europeo riafferma la sua strategia antiterrorismo che consiste in quattro settori d'azione - prevenzione, protezione, perseguimento, risposta - e chiede di rafforzare il settore della prevenzione.

Il Consiglio europeo chiede:

- agli Stati membri di sviluppare meccanismi di prevenzione, in particolare per consentire l'individuazione tempestiva delle minacce, tra cui le minacce rappresentate dall'estremismo militante violento;
- alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri di migliorare le iniziative di lotta alla radicalizzazione in tutte le compagini vulnerabili della popolazione, partendo da una valutazione dell'efficacia delle politiche nazionali; gli Stati membri dovrebbero individuare le migliori pratiche e strumenti operativi specifici da mettere in comune con gli altri Stati membri; nuovi settori d'intervento potrebbero includere la questione dell'integrazione e la lotta alla discriminazione;
- alla società civile, agli Stati membri, alle istituzioni statali e alla Commissione di potenziare gli sforzi e di cooperare ancor più strettamente, soprattutto a livello locale, al fine di comprendere tutti i fattori all'origine del fenomeno e incoraggiare strategie che favoriscano la dissociazione dal terrorismo. All'uopo occorrerebbe istituire una rete di operatori locali ed elaborare un manuale europeo che riunisca le migliori pratiche degli Stati membri,
- e chiede lo sviluppo di reti per lo scambio di pratiche in materia di prevenzione.

Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza di vigilare meglio sulla diffusione della propaganda terroristica, anche su Internet.

Occorre lavorare alla sicurezza dei trasporti aerei e marittimi, parallelamente all'analisi della minaccia, in stretta cooperazione con gli operatori del settore al fine di minimizzare l'impatto sui viaggiatori. Occorrerebbe prestare maggior attenzione ai potenziali bersagli, ad esempio il trasporto pubblico urbano e le reti ferroviarie ad alta velocità.

Il Consiglio europeo ritiene che gli strumenti di lotta contro il finanziamento del terrorismo debbano tener conto dei nuovi fattori di potenziale vulnerabilità del sistema finanziario e dei nuovi metodi di pagamento utilizzati dai terroristi.

Il Consiglio europeo chiede alla Commissione di:

- proporre norme giuridiche per le organizzazioni caritative finalizzate alla trasparenza e alla responsabilità in modo da garantire la compatibilità con la raccomandazione speciale VIII del Gruppo d'azione finanziaria internazionale (GAFI),
- tenere conto dei nuovi metodi di pagamento nell'elaborazione/aggiornamento delle misure contro il finanziamento del terrorismo,
- esaminare l'esigenza dell'Unione di creare capacità di tracciamento del finanziamento del terrorismo,
- presentare misure per migliorare il riscontro agli istituti finanziari sull'esito della loro cooperazione nella lotta al finanziamento del terrorismo.

L'Unione dovrebbe assicurare che le sue politiche siano pienamente conformi al diritto internazionale, soprattutto nel settore dei diritti umani. L'Unione svolgerà un ruolo attivo nella lotta al terrorismo nei diversi consessi multilaterali e, in particolare, alle Nazioni Unite, ove continuerà a lavorare con i partner per l'elaborazione di una convenzione universale contro il terrorismo e per garantire che le decisioni di congelamento dei beni siano adottate nel rispetto dei diritti fondamentali. Occorre rafforzare la cooperazione con i paesi terzi in generale e in seno alle organizzazioni internazionali.

Per poter analizzare le minacce a livello europeo, occorrerebbe elaborare con Europol una metodologia basata su parametri comuni. Nel coordinamento per i casi di terrorismo occorrerebbe avvalersi appieno di Eurjust.

Andrebbe attuato il piano d'azione dell'UE sugli esplosivi, fornendo informazioni migliori in materia di sicurezza. Occorrerebbe elaborare un quadro normativo che contempra i pericoli connessi ai precursori.

4.6 Gestione completa ed efficace delle catastrofi da parte dell'UE: rafforzare le capacità dell'UE di prevenzione, preparazione e risposta a tutti i tipi di catastrofi

Le catastrofi naturali e di origine umana, come incendi boschivi, terremoti, inondazioni, tempeste, nonché attentati terroristici, incidono sempre più sulla sicurezza dei cittadini e impongono di sviluppare ulteriormente l'azione di gestione dell'UE.

La gestione dell'UE dovrebbe ispirarsi a un approccio integrato che copra l'intero ciclo della catastrofe e comprenda prevenzione, preparazione, risposta e ripristino per gli interventi interni all'UE come per quelli esterni.

La gestione delle catastrofi da parte dell'UE si fonda su due principi essenziali: responsabilità degli Stati membri di fornire ai propri cittadini la protezione necessaria in funzione dei rischi e delle minacce esistenti e solidarietà tra Stati membri, che si prestano assistenza reciproca qualora l'evento vada al di là delle capacità nazionali. Il Consiglio europeo ritiene che l'azione futura dell'UE debba muovere dagli obiettivi di riduzione della vulnerabilità alle catastrofi, mediante lo sviluppo di un approccio strategico alla prevenzione delle catastrofi e l'ulteriore miglioramento della prontezza e della risposta, nel rispetto della competenza nazionale. Occorrerebbe elaborare linee guida sui metodi di mappatura, le valutazioni e le analisi dei pericoli e dei rischi, nonché un panorama dei rischi naturali e causati dall'uomo cui l'UE può essere confrontata in futuro.

Occorrono sforzi costanti per rafforzare il meccanismo comunitario di protezione civile e migliorare gli strumenti di protezione civile, tra cui disponibilità, interoperabilità, uso del coordinamento degli interventi e sostegno a questo. Il centro di monitoraggio e informazione (CMI) andrebbe rinforzato per migliorare il coordinamento degli interventi degli Stati membri, sostenere questi ultimi nella mappatura e nell'analisi per l'ulteriore identificazione e registrazione dei moduli nazionali e multinazionali di protezione civile, nonché per mettere a punto formazione ed esercitazioni al fine contribuire a una risposta efficace dell'UE in caso di catastrofe.

Ridurre la vulnerabilità agli attentati costituisce uno degli obiettivi principali perseguiti dall'azione dell'UE concernente la protezione delle infrastrutture critiche. La direttiva sulle infrastrutture critiche, quando sarà attuata, dovrebbe essere analizzata e riesaminata a tempo debito per vagliare l'inclusione eventuale di ulteriori settori di politica.

Il rischio CBRN (chimico, biologico, radiologico, nucleare) e, in particolare, la minaccia di gruppi terroristici che usano materiali CBRN hanno indotto l'UE e gli Stati membri ad agire. L'obiettivo generale della politica in materia di sicurezza CBRN è una strategia europea ordinata per priorità, pertinente ed efficace, intesa a rafforzare la protezione dei cittadini dell'UE da incidenti connessi con materiali CBRN. Per conseguire questo obiettivo è d'importanza fondamentale l'attuazione del piano d'azione dell'UE nel settore CBRN, basato su un approccio multirischio e comprendente tra l'altro interventi di prevenzione, individuazione, preparazione e risposta agli incidenti CBRN di vasta portata.

La ricerca a sostegno di tutti i settori della gestione delle catastrofi assumerà sempre più importanza. Occorrerà analizzare le possibilità di ricerca nell'ambito del settimo programma quadro e dei programmi quadro successivi, presentando proposte adeguate che concorrano alla realizzazione di questo obiettivo.

La cooperazione stretta con le organizzazioni internazionali, in particolare le Nazioni Unite - che hanno un ruolo di coordinamento globale nella risposta umanitaria internazionale - e la NATO del partenariato per la pace, dovrebbe continuare ad essere prioritaria per gli interventi nei paesi terzi, sia sul terreno che in termini di preparazione (formazione, esercitazioni congiunte). Un coordinamento e un ruolo forti dell'UE potenzieranno la risposta umanitaria internazionale e globale, ivi compresi gli sforzi concertati volti a migliorare il sistema umanitario, e rafforzerebbero inoltre l'ambizione dell'UE di cooperare strettamente con altri attori umanitari. La sicurezza dell'UE richiede un dialogo e una cooperazione continui con i paesi terzi, in particolare i paesi vicini. Le crescenti iniziative di rafforzamento della cooperazione regionale varate dall'Unione, ad esempio per il Mediterraneo, la regione del Mar Baltico e il Mar Nero, come pure il partenariato orientale, sono concepite per dare un contributo in tal senso.

5. Un'Europa all'insegna della responsabilità, della solidarietà e del partenariato in materia di migrazione e asilo

Il Consiglio europeo riconosce opportunità e sfide della maggiore mobilità delle persone e sottolinea che una migrazione ben gestita può essere di beneficio a tutti i soggetti in causa. Riconosce del pari che, nel contesto di una domanda di manodopera in aumento, politiche di immigrazione flessibili daranno un contributo importante allo sviluppo e ai risultati economici dell'Unione nel lungo periodo. Il Consiglio europeo ricorda inoltre che l'istituzione di un sistema europeo comune di asilo entro il 2012 resta un obiettivo politico chiave per l'UE.

Riconosce che occorre ricercare soluzioni pratiche per aumentare la coerenza tra politiche migratorie e altri settori di politica a livello europeo, ad esempio relazioni esterne e sviluppo, commercio, occupazione, salute, istruzione. In particolare il Consiglio europeo invita la Commissione ad esaminare le procedure che in più ampia misura collegano lo sviluppo della politica migratoria all'attuazione della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Riconosce che, all'interno dell'UE, le risorse finanziarie dovrebbero diventare via via più flessibili, sia in termini di portata che di applicabilità, per sostenere l'evoluzione della politica in materia di asilo e migrazione.

Il Consiglio europeo riconosce l'importanza del patto europeo sull'immigrazione e l'asilo e sottolinea che occorre attuarne le misure. Chiede di elaborare un quadro politico europeo, esauriente e sostenibile in materia di migrazione e asilo che, in uno spirito di solidarietà, consenta di gestire con adeguatezza e proattivamente l'oscillazione dei flussi migratori e di affrontare situazioni analoghe a quella attuale nel Mediterraneo. Occorrono seri sforzi per costruire e rafforzare il dialogo e il partenariato tra l'UE e paesi terzi, regioni ed organizzazioni per riuscire a dare una risposta più forte a questo tipo di situazioni.

5.1 Una politica di migrazione dinamica

5.1.1 Consolidare, sviluppare e attuare l'approccio globale dell'UE in materia di migrazione

Il Consiglio europeo ha costantemente sottolineato l'esigenza di una politica migratoria dell'UE che faccia parte integrante della politica estera dell'UE e riconosce che l'approccio globale in materia di migrazione si è dimostrato pertinente come quadro strategico a tal fine. Il Consiglio europeo chiede di sviluppare e consolidare ulteriormente questo approccio integrato, che si basa sui principi originali di solidarietà, equilibrio e autentico partenariato con i paesi d'origine e di transito al di fuori dell'Unione ed è linea con quanto è già stato fatto. L'attuazione dell'approccio globale deve essere accelerata, usando strategicamente tutti gli strumenti esistenti, e migliorata potenziando il coordinamento. Occorrerebbe preservare l'equilibrio fra i tre settori, ossia promozione della mobilità e migrazione legale, ottimizzazione del nesso migrazione-sviluppo e controllo dell'immigrazione clandestina. L'accento dovrebbe restare sulla cooperazione con i paesi più importanti dell'Africa e dell'Europa orientale e sudorientale. Occorrerebbe altresì sviluppare ulteriormente il dialogo e la cooperazione con altre regioni, ad esempio America latina, Caraibi e Asia.

A tal fine il Consiglio europeo mette in rilievo le priorità seguenti:

- ricorso strategico e sistematico a tutti gli strumenti disponibili dell'approccio globale dell'UE in materia di migrazione - profili migratori, missioni riguardanti la migrazione, piattaforme di cooperazione su migrazione e sviluppo, partenariati per la mobilità - per la cooperazione a lungo termine su tutti gli aspetti di questa politica in stretto partenariato con una selezione di paesi terzi su rotte migratorie prioritarie,
- ricorso continuo ed esteso allo strumento del partenariato per la mobilità, ossia il principale quadro di cooperazione strategico, completo e a lungo termine per la gestione della migrazione con i paesi terzi. Il Consiglio europeo riconosce che i partenariati per la mobilità aggiungono valore ai quadri bilaterali esistenti, agevolando una cooperazione più ampia, aumentando la trasparenza, migliorando la coerenza politica e assicurando operazioni tra partner efficaci sotto il profilo dei costi. Per attuare con successo questi partenariati occorre un coordinamento migliore e sforzi sostanziali di sviluppo di capacità sia nei paesi d'origine che in quelli di destinazione. Il Consiglio europeo chiede di sviluppare ulteriormente lo strumento del partenariato per la mobilità. I partenariati dovrebbero essere flessibili, rispondere ai bisogni dell'UE e dei paesi partner e, per mantenere un'impostazione equilibrata, dovrebbero prevedere la cooperazione in tutti i settori dell'approccio globale, e

- uso più efficace degli strumenti di cooperazione esistenti dell'Unione per aumentare la capacità delle autorità centrali, regionali e locali dei paesi partner, allo scopo di provvedere a infrastrutture ben funzionanti e a una capacità amministrativa sufficiente per affrontare tutti gli aspetti della migrazione, aumentando tra l'altro la capacità di dette autorità di offrire protezione adeguata e potenziando benefici e opportunità creati dalla mobilità.

L'attuazione efficace dell'approccio globale in materia di migrazione dovrebbe basarsi su valutazioni regolari, impegno e capacità maggiori nonché su un'accresciuta flessibilità degli strumenti finanziari di cui dispongono la Commissione europea e gli Stati membri in questo settore.

5.1.2 Migrazione e sviluppo

Il Consiglio europeo sottolinea l'esigenza di ulteriori iniziative per potenziare al massimo gli effetti positivi della migrazione sullo sviluppo e per minimizzarne quelli negativi. Politiche efficaci possono fornire il quadro necessario per consentire ai paesi di destinazione e d'origine e ai migranti stessi di agire in partenariato, al fine di rafforzare gli effetti della migrazione internazionale sullo sviluppo.

Gli sforzi tesi a promuovere mobilità e migrazione concertate dovrebbero essere strettamente connessi agli sforzi tesi a promuovere la creazione di opportunità di lavoro dignitoso e produttivo e una scelta migliore dei mezzi di sostentamento per ridurre al minimo la fuga di cervelli. A tal fine il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare, prima del 2012, proposte su come:

- garantire ulteriormente trasferimenti di rimesse efficaci, sicuri e a basso costo, potenziare l'impatto sullo sviluppo di questi trasferimenti, nonché valutare la fattibilità di un portale comune UE sulle rimesse che informi i migranti sui costi di trasferimento e promuova la concorrenza tra fornitori di servizi di rimessa, e
- coinvolgere maggiormente le diaspore nelle iniziative di sviluppo dell'UE, e su come gli Stati membri dell'UE possono sostenere le diaspore stesse nello sforzo di potenziare lo sviluppo nei loro paesi d'origine,
- sviluppare ulteriormente il concetto di migrazione circolare e studiare soluzioni per agevolare sia la circolazione spontanea dei migranti che quella gestita, effettuando tra l'altro uno studio approfondito dei modi in cui i pertinenti settori politici possono contribuire ai presupposti di una maggiore mobilità circolare e temporanea e incidere su di essi.

Il Consiglio europeo riconosce l'esigenza di una maggiore coerenza politica a livello europeo per promuovere effetti positivi sullo sviluppo indotti dalla migrazione nell'ambito delle attività dell'UE nella dimensione esterna e per legare più strettamente la migrazione internazionale al conseguimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio. Il Consiglio europeo chiede al Consiglio di assicurare che agirà in modo coordinato e coerente in questo settore.

Il collegamento tra cambiamenti climatici, migrazione e sviluppo deve essere ulteriormente studiato; il Consiglio europeo invita pertanto la Commissione a presentare un'analisi degli effetti dei cambiamenti climatici sulla migrazione internazionale, anche riguardo agli effetti potenziali sull'immigrazione verso l'Unione europea.

5.1.3 Una politica concertata, in linea con le necessità del mercato del lavoro

Il Consiglio europeo riconosce che l'immigrazione per motivi di lavoro può contribuire ad aumentare la competitività e la vitalità dell'economia. In tal senso il Consiglio europeo ritiene che l'Unione debba creare sistemi di ammissione flessibili, basati su politiche migratorie per motivi di lavoro che muovano dalla domanda e che rispondano ai bisogni dei mercati del lavoro nazionali degli Stati membri. Questi sistemi devono tenere conto delle competenze degli Stati membri e del principio di preferenza comunitaria.

Il Consiglio europeo invita:

- la Commissione e il Consiglio ad analizzare come usare con più efficacia fonti e reti di informazione esistenti per garantire la disponibilità di dati comparabili sulle questioni migratorie, in vista di scelte politiche operate con maggior cognizione di causa,
- la Commissione a valutare le politiche vigenti che migliorano tra l'altro il riconoscimento delle competenze e l'incontro di domanda e offerta di lavoro nell'Unione europea, la trasparenza delle informazioni europee in linea su posti di lavoro e assunzione, formazione, diffusione delle informazioni e adeguamento delle competenze nel paese d'origine.

5.1.4 Una politica proattiva basata su uno status europeo per i migranti

Il Consiglio europeo ritiene che concedere a cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente negli Stati membri dell'UE un livello uniforme di diritti paragonabile a quello dei cittadini dell'Unione debba restare l'obiettivo di una politica comune in materia di immigrazione, da conseguire il più presto possibile entro il 2014. Il Consiglio europeo ritiene altresì importante esaminare le disposizioni vigenti in materia di ricongiungimento familiare.

Il Consiglio europeo invita pertanto la Commissione a presentare proposte relative a:

- un codice dell'immigrazione che raccolga tutta la normativa del settore e si basi su una valutazione dell'acquis comunitario esistente e comprenda, in caso, gli emendamenti necessari per semplificare e/o estendere le disposizioni vigenti e migliorarne l'attuazione, e
- una revisione della direttiva sul ricongiungimento familiare, dopo un processo di consultazione.

Inoltre l'integrazione effettiva di cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente resta la chiave per massimizzare i benefici dell'immigrazione. La cooperazione europea può contribuire a politiche di integrazione più efficaci negli Stati membri. L'obiettivo di uguali diritti, responsabilità e opportunità per tutti sta al centro della cooperazione europea per l'integrazione.

L'integrazione è un processo dinamico bidirezionale di interazione reciproca, che richiede non solo gli sforzi delle autorità nazionali, regionali e locali ma anche un impegno maggiore della società d'accoglienza e degli immigrati.

Le politiche d'integrazione degli Stati membri dovrebbero essere sostenute da strutture e strumenti perfezionati per lo scambio e il coordinamento delle conoscenze con altri settori politici pertinenti, ad esempio l'occupazione, l'istruzione e l'inclusione sociale. Centrale per la riuscita dell'integrazione è l'accesso all'occupazione.

Il Consiglio europeo invita altresì la Commissione a sostenere gli sforzi degli Stati membri:

- attraverso lo sviluppo di un meccanismo di coordinamento comune, partendo da un quadro di riferimento comune, che dovrebbe migliorare le strutture e gli strumenti di scambio di conoscenze a livello europeo,
- al fine di potenziare il coordinamento con altre politiche pertinenti, tra l'altro in materia di occupazione, istruzione e inclusione sociale,
- nell'intento di individuare pratiche comuni e moduli europei a sostegno del processo di integrazione, in particolare dei nuovi arrivati, tra cui elementi essenziali quali corsi 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,
- nonché nell'ottica di sviluppare indicatori chiave in un numero limitato di settori politici pertinenti (ad esempio occupazione, istruzione e inclusione sociale) per il controllo dei risultati delle politiche di integrazione, allo scopo di aumentare la comparabilità delle esperienze nazionali e di rafforzare il processo di apprendimento europeo, e
- per una migliore consultazione e un maggiore coinvolgimento della società civile, tenendo conto dei bisogni di integrazione in vari settori politici e ricorrendo al portale e al forum europeo sull'integrazione.

5.1.5 Politiche efficaci per la lotta all'immigrazione clandestina

Il Consiglio europeo è persuaso che, nello sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione legale, resti essenziale l'azione efficace contro l'immigrazione clandestina. A tal fine deve restare una priorità chiave soprattutto la lotta alla tratta di esseri umani. Elemento fondamentale di un buon sistema di gestione della migrazione all'interno della Comunità è una politica di rimpatrio efficace e sostenibile. Gli Stati membri dovrebbero intensificare gli sforzi per rimpatriare i cittadini di paesi terzi che soggiornano illegalmente e destinare le risorse finanziarie necessarie a tal fine. Questa politica deve essere attuata nel pieno rispetto del principio di "non-refoulement", dei diritti fondamentali e della dignità delle persone rimpatriate. Dovrebbe essere privilegiato il rimpatrio volontario, pur riconoscendo l'esigenza inevitabile di mezzi efficaci per attuare i rimpatri ove necessario. Per un approccio completo in materia di rimpatrio e riammissione occorre potenziare la cooperazione con i paesi d'origine e di transito nel quadro dell'approccio globale in materia di migrazione.

E' importante assicurare che gli strumenti di nuova adozione nel settore del rimpatrio e le sanzioni contro i datori di lavoro, nonché gli accordi di riammissione vigenti, siano attentamente controllati per garantirne l'effettiva applicazione.

Il Consiglio europeo ritiene che l'accento vada posto:

- sull'incoraggiamento continuo del rimpatrio volontario, anche sviluppando sistemi di incentivo e ricorrendo alle possibilità offerte dagli strumenti finanziari esistenti,
- sulla conclusione degli accordi di riammissione con i principali paesi d'origine e di transito, caso per caso a livello dell'UE o bilaterale, sia singolarmente sia nell'ambito dei partenariati per la mobilità,
- sulla presentazione, a cura della Commissione, di una valutazione durante il 2010 degli accordi di riammissione comunitari e, su questa base, sulla definizione a cura del Consiglio di una strategia rinnovata in materia di riammissione, che preveda tra l'altro un approccio comune nei confronti dei paesi terzi che non cooperano nella riammissione dei loro cittadini; sulla maggiore cooperazione pratica tra Stati membri, con l'appoggio di Frontex, in ordine ad esempio ai voli di rimpatrio congiunti, e sull'accertamento della cittadinanza dei migranti di paesi terzi che potrebbero essere rimpatriati,
- sulla piena attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni comunitarie ai sensi delle quali una decisione di rimpatrio emanata da uno Stato membro è applicabile in tutta l'Unione europea e sull'applicazione effettiva del principio di riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio attraverso la registrazione nel SIS dei divieti di ingresso; nonché
- sul miglioramento dello scambio di informazioni relative agli sviluppi a livello nazionale nel settore della regolarizzazione.

5.1.6 Minori non accompagnati

I minori non accompagnati che giungono negli Stati membri da paesi terzi costituiscono un gruppo particolarmente vulnerabili cui va prestata speciale attenzione con risposte dedicate. Si tratta di una sfida per gli Stati membri che solleva questioni di interesse comune. Fra le questioni su cui concentrarsi si annoverano lo scambio di informazioni e di buone pratiche, la cooperazione con i paesi d'origine, l'accertamento dell'età e il rintracciamento della famiglia, nonché la necessità di prestare particolare attenzione ai minori non accompagnati nell'ambito del contrasto alla tratta degli esseri umani. Una risposta esauriente a livello dell'UE dovrebbe combinare misure di prevenzione e protezione, tenendo conto peraltro dell'interesse superiore dei minori.

Il Consiglio europeo accoglie pertanto con favore l'iniziativa della Commissione volta a:

- sviluppare un piano d'azione sui minori non accompagnati che consolida e completa gli strumenti legislativi e finanziari applicabili e combina misure di prevenzione e protezione, e che dovrà essere adottato dal Consiglio. Il piano d'azione dovrebbe sottolineare l'esigenza di cooperazione con i paesi d'origine, anche per quanto riguarda la facilitazione del rimpatrio dei minori.

5.2 Asilo: un spazio comune di protezione e solidarietà

Il Consiglio europeo continua ad adoperarsi per l'obiettivo di stabilire uno spazio comune di protezione e solidarietà basato su una procedura comune in materia d'asilo e su uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale, combinati con procedure efficaci per la prevenzione di abusi. E' essenziale che agli interessati, indipendentemente dallo Stato membro in cui è presentata la domanda d'asilo, sia riservato lo stesso trattamento quanto a condizioni di accoglienza, disposizioni procedurali e determinazione dello status.

5.2.1 Uno spazio comune di protezione

Tra disposizioni nazionali e relativa applicazione si riscontrano ancora differenze significative. Per un maggior grado di armonizzazione stabilire un sistema europeo comune di asilo dovrebbe restare un obiettivo politico chiave dell'UE. Norme comuni potrebbero prevenire o ridurre i movimenti secondari nello spazio Schengen ed accrescere la fiducia reciproca tra Stati membri.

Il sistema europeo dovrebbe basarsi sull'applicazione integrale e globale della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e altri trattati internazionali pertinenti. Questo sistema è necessario per mantenere la sostenibilità a lungo termine dell'istituto dell'asilo e per promuovere la solidarietà all'interno dell'UE. Per maggior incisività l'Unione europea dovrebbe porsi come obiettivo l'adesione alla convenzione di Ginevra e relativo protocollo del 1967.

Promuovere la solidarietà all'interno dell'UE è fondamentale ma non sufficiente per realizzare una politica comune in materia d'asilo che sia credibile e sostenibile. E' perciò importante perfezionare strumenti per esprimere solidarietà ai paesi terzi, allo scopo di incentivare e di contribuire allo sviluppo di capacità da impiegare nel trattamento dei flussi migratori e della condizione di rifugiato che si protrae nei paesi di transito e d'origine.

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA) rappresenterà uno strumento importante nell'armonizzazione della politica di asilo e dovrebbe pertanto coordinare tutte le forme di cooperazione tra Stati membri, come previsto e descritto nel programma dell'Aia e nel patto europeo sull'immigrazione e l'asilo. In particolare occorrerebbe mettere a punto il curriculum europeo in materia di asilo che dovrebbe diventare una piattaforma educativa comune per gli operatori nazionali dell'asilo. Un altro compito importante consisterà nel controllo della qualità delle decisioni in materia di asilo.

Il sistema Dublino dovrebbe restare una pietra miliare nella costruzione del sistema europeo comune di asilo, poiché attribuisce con chiarezza la competenza per l'esame della domanda di asilo.

Pertanto il Consiglio europeo invita:

- il Consiglio e il Parlamento a intensificare gli sforzi per stabilire, entro il 2012, una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo o la protezione sussidiaria,
- la Commissione a vagliare se sia opportuno introdurre un meccanismo di valutazione che faciliti l'allineamento dei sistemi di asilo negli Stati membri e, se necessario per realizzare un sistema europeo comune di asilo, a presentare nuovi strumenti legislativi,
- la Commissione a presentare al Consiglio una valutazione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo entro cinque anni dalla creazione; potrebbe essere previsto anche il riesame dei compiti dell'Ufficio,
- la Commissione a stabilire un meccanismo di controllo della qualità delle decisioni in materia di asilo, e
- la Commissione ad analizzare, previa valutazione della legislazione esistente, la possibilità di stabilire un meccanismo per il riconoscimento reciproco delle decisioni che concedono protezione.

5.2.2 Responsabilità condivise e solidarietà tra Stati membri

Il Consiglio europeo sottolinea l'esigenza di promuovere la solidarietà con gli Stati membri che sono sottoposti a particolari pressioni. Occorrerebbe dunque analizzare ed eventualmente sviluppare meccanismi di condivisione delle responsabilità tra Stati membri, seguendo un approccio ampio ed equilibrato. In particolare, poiché una delle chiavi per un sistema europeo comune di asilo credibile e sostenibile è lo sviluppo di capacità sufficienti nei sistemi di asilo nazionali, il Consiglio europeo esorta gli Stati membri a sostenersi l'un l'altro nello sviluppo di tali capacità. L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo dovrebbe ricoprire un ruolo centrale nel coordinamento di queste misure di sviluppo di capacità.

Il Consiglio europeo invita:

- la Commissione a vagliare la possibilità di sviluppo di un meccanismo per la condivisione delle responsabilità tra Stati membri, con la garanzia che non si abusi dei sistemi di asilo,
- il Consiglio e la Commissione a creare strumenti e meccanismi di coordinamento che permetteranno agli Stati membri di sostenersi l'un l'altro nello sviluppo di capacità per i sistemi di asilo nazionali,
- la Commissione ad usare, in modo più efficace, i sistemi finanziari esistenti nell'UE con l'intento di rafforzare la solidarietà interna, e
- il Consiglio e la Commissione a valutare e sviluppare procedure che agevolino il distacco di funzionari allo scopo di assistere gli Stati membri che sono confrontati a un afflusso massiccio di richiedenti asilo.

5.2.3 Dimensione esterna dell'asilo

E' della massima importanza che l'UE mostri solidarietà, agisca in partenariato e cooperi con i paesi terzi che ospitano grandi popolazioni di rifugiati. Un approccio comune dell'UE può essere più strategico e contribuire così con maggiore efficienza a risolvere casi in cui la condizione di rifugiato si protrae. Gli sviluppi in questo settore devono essere perseguiti in stretta cooperazione con l'UNHCR. L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo dovrebbe essere coinvolto appieno nella dimensione esterna del sistema europeo comune di asilo.

Il Consiglio europeo invita

- il Consiglio e la Commissione a promuovere lo sviluppo di capacità nei paesi terzi, in particolare la capacità di fornire effettiva protezione, nonché a elaborare ulteriormente ed ampliare il concetto dei programmi di protezione regionale, in base alle prossime valutazioni. Tali sforzi dovrebbero essere integrati nell'approccio globale in materia di migrazione,
- il Consiglio e la Commissione a incoraggiare la partecipazione degli Stati membri al regime comune di reinsediamento UE e ad aumentare il numero totale di rifugiati reinsediati,
- la Commissione a riferire annualmente al Consiglio e al Parlamento europeo sugli sforzi di reinsediamento all'interno dell'UE, ad effettuare nel 2012 una valutazione intermedia dei progressi compiuti, e a valutare nel 2014 il programma comune di reinsediamento UE per individuare i miglioramenti necessari e perfezionare ulteriormente il programma stesso,
- il Consiglio e la Commissione ad elaborare metodi per identificare le persone che necessitano di protezione internazionale nei flussi misti, e
- il Consiglio e la Commissione a ricercare modalità di rafforzamento del sostegno dell'UE all'UNHCR, sia sotto il profilo politico che finanziario.

6. L'Europa in un mondo globale - La dimensione esterna della libertà, della sicurezza e della giustizia

Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza della dimensione esterna della politica dell'UE nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e rileva che è necessario integrare maggiormente queste politiche nell'ambito delle politiche generali dell'Unione europea. La dimensione esterna è essenziale per la realizzazione degli obiettivi del presente programma e dovrebbe essere, in particolare, pienamente coerente con tutti gli altri aspetti della politica estera dell'UE.

Muovendo dalla strategia per la dimensione esterna nel settore GAI, adottata nel 2005, e altro acquis in questo settore, ad esempio l'approccio globale in materia di migrazione, la cooperazione esterna dell'UE dovrebbe incentrarsi laddove l'attività dell'UE apporta un valore aggiunto, in particolare:

- *Migrazione e asilo*, nella prospettiva di intensificare il dialogo e la cooperazione dell'UE con paesi d'origine e di transito al fine di migliorarne la capacità di gestire meglio i flussi migratori, di garantire protezione e di beneficiare degli effetti positivi indotti dalla migrazione sullo sviluppo,

- *Sicurezza*, interagendo con paesi terzi per lottare contro le forme gravi di criminalità organizzata, la droga, la tratta di esseri umani, tra l'altro incentrando le attività di antiterrorismo dell'UE soprattutto sulla prevenzione, e proteggendo le infrastrutture critiche,
- *Scambio di informazioni* tra l'UE e paesi terzi, in sicurezza, con efficacia e secondo norme adeguate sulla protezione dei dati, e
- *Giustizia*, per promuovere lo stato di diritto e i diritti umani, contrastare la corruzione, incentivare sicurezza e stabilità e creare un contesto sicuro e solido per le imprese, il commercio e gli investimenti.

L'azione dell'UE nelle relazioni esterne dovrebbe riguardare principalmente partner chiave, in particolare:

- *Paesi con una prospettiva di adesione all'Unione*, con l'obiettivo principale di assisterli nel recepimento dell'acquis dell'UE,
- *Paesi destinatari della politica europea di vicinato e altri partner chiave* con cui l'UE dovrebbe cooperare su tutte le questioni attinenti allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia,
- Stati SEE/Schengen, che hanno una relazione stretta con l'UE e con i quali è pertanto più agevole cooperare, sulla base della fiducia e della solidarietà reciproche, per potenziare gli effetti positivi del mercato interno nonché per promuovere la sicurezza interna dell'UE,
- *Stati Uniti d'America, Federazione russa e altri partner chiave*, con i quali l'UE dovrebbe cooperare su tutte le questioni attinenti allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia , e
- *Altri paesi prioritari*, tenuto conto del loro contributo alle priorità strategiche o geografiche dell'UE, compresa la cooperazione con organizzazioni regionali internazionali.

L'Unione europea deve continuare a disporre degli strumenti necessari per definire le regioni prioritarie e i settori chiave di cooperazione, per garantire un'effettiva attuazione e per effettuare valutazioni. Tutti gli interventi dovrebbero basarsi sulla trasparenza e la rendicontazione, in particolare riguardo agli strumenti finanziari.

Il Consiglio europeo invita il Consiglio e la Commissione a:

- migliorare il coordinamento interno ai fini di una maggiore coesione tra cooperazione esterna ed interna nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in stretta cooperazione e coerentemente con le agenzie competenti dell'UE (Europol, Eurojust, Frontex, CEPOL, Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e Agenzia per i diritti fondamentali).

Gli ufficiali di collegamento dell'UE dovrebbero essere incentivati a rafforzare ancora la cooperazione tra loro, condividendo informazioni e migliori pratiche.

Il Consiglio europeo sottolinea l'esigenza di complementarità tra l'azione dell'UE e degli Stati membri. A tal fine si impone un impegno maggiore dell'Unione e degli Stati membri.

6.1 Dimensione esterna rafforzata

Il Consiglio europeo ha deciso che i principi seguenti orienteranno in futuro l'azione dell'Unione europea nelle relazioni esterne nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia:

- la politica dell'Unione in materia di relazioni esterne è unica,
- l'Unione e gli Stati membri lavorano in partenariato con i paesi terzi,
- l'Unione e gli Stati membri promuovono le norme internazionali,
- l'Unione e gli Stati membri cooperano strettamente con i paesi vicini,
- gli Stati membri aumenteranno lo scambio di informazioni con l'Unione su attività multilaterali e bilaterali,
- l'Unione e gli Stati membri agiscono all'insegna della solidarietà, della coerenza e della complementarità,
- l'Unione si serve dell'intera gamma di strumenti disponibili,
- gli Stati membri si coordinano con l'Unione per massimizzare le risorse,
- l'Unione effettua azioni d'informazione, controllo e valutazione, tra l'altro in collaborazione con il Parlamento europeo.

Il Consiglio europeo ritiene che le politiche JLS debbano essere meglio integrate nelle politiche generali dell'Unione. Il principio fondamentale è quello di un quadro politico unico dell'Unione per le relazioni esterne. L'adozione del trattato di Lisbona offre all'Unione europea possibilità nuove di agire con maggior efficacia nelle relazioni esterne. La nuova figura dell'Alto Rappresentante, con la doppia funzione, e il Servizio europeo per l'azione esterna garantiranno una migliore coerenza tra strumenti tradizionali di politica esterna e strumenti interni con dimensioni esterne significative, ad esempio quelli attinenti allo spazio di libertà, giustizia e sicurezza. Si dovrebbe considerare il valore aggiunto che si conseguirebbe includendo competenze specifiche JLS nelle delegazioni dell'UE in paesi partner strategici. Inoltre la personalità giuridica dell'Unione le permetterà di agire con maggior forza nelle organizzazioni internazionali.

La nuova base fornita dal trattato per la conclusione di accordi internazionali assicurerà che l'Unione sia in grado di negoziare più efficacemente con partner chiave. Il Consiglio europeo intende mettere il più possibile a profitto questi nuovi strumenti.

Il Consiglio europeo sottolinea l'esigenza di complementarità tra l'azione dell'UE e degli Stati membri, il che richiederà un ulteriore impegno della Comunità e degli Stati membri. Il Consiglio europeo chiede pertanto all'Alto Rappresentante di riferire, entro dicembre 2011, su come si possa garantire la complementarità.

6.2 Diritti umani

Il trattato di Lisbona offre all'Unione nuovi strumenti per la protezione dei diritti e delle libertà fondamentali, anche sotto il profilo dei diritti delle minoranze e dei minori, sia a livello interno che esterno. Dovrebbero essere promossi i valori dell'Unione, osservando rigorosamente il diritto internazionale e la relativa evoluzione. Il Consiglio europeo invita l'Alto Rappresentante a stabilire un piano d'azione sui diritti umani per promuoverne i valori nella dimensione esterna. Il piano dovrebbe contenere misure specifiche a breve, medio e lungo termine e individuare i responsabili dell'azione.

6.3 Continuità delle priorità tematiche con nuovi strumenti

Il Consiglio europeo ritiene che le priorità tematiche chiave, identificate nella precedente strategia, restino valide, ossia la lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, alla corruzione, alla droga, lo scambio di dati personali in un contesto sicuro e la gestione dei flussi migratori. Occorre intensificare la lotta alla tratta degli esseri umani.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- verificare se accordi di cooperazione ad hoc con determinati paesi terzi, che dovrà indicare il Consiglio, potrebbero contribuire alla lotta contro la tratta di esseri umani, e a presentare proposte al riguardo. In particolare questi accordi potrebbero far leva su tutti gli strumenti di cui dispone l'Unione, tra cui i programmi di finanziamento esistenti, la cooperazione nello scambio di informazioni, la cooperazione giudiziaria e le misure per la migrazione.

La minaccia terroristica resta alta. Occorre pertanto lavorare con partner strategici chiave allo scambio di informazioni, continuando nel contempo ad agire sugli obiettivi a più lungo termine, ad esempio le misure per prevenire la radicalizzazione e il reclutamento, nonché la protezione delle infrastrutture critiche. Si dovrebbero concludere accordi quadro con gli Stati Uniti e con la Federazione russa relativi allo scambio di informazioni, provvedendo alle necessarie misure di salvaguardia per la protezione dei dati. Occorrerebbe rafforzare gli accordi operativi con Eurojust ed Europol, nonché le modalità di lavoro con Frontex.

6.4 Accesso al territorio più controllato

6.4.1 Gestione delle frontiere esterne

L'Unione deve continuare a facilitare l'accesso legale al territorio degli Stati membri, adottando nel contempo misure di contrasto dell'immigrazione clandestina e della criminalità transfrontaliera, e mantenendo un livello elevato di sicurezza. Controlli di frontiera rafforzati non dovrebbero impedire l'accesso ai sistemi di protezione per chi può beneficiarne. Il Consiglio europeo chiede che sia precisato e potenziato il ruolo di FRONTEX e che sia ulteriormente sviluppata la gestione integrata delle frontiere.

Pertanto, il Consiglio europeo:

- chiede alla Commissione di presentare proposte volte a precisare e potenziare il ruolo di FRONTEX, tenendo conto dell'esito della valutazione dell'agenzia, nonché del ruolo e delle responsabilità degli Stati membri nel controllo di frontiera. Per promuovere l'attuazione corretta del quadro normativo applicabile alle operazioni di Frontex, la Commissione dovrebbe inoltre considerare un meccanismo di comunicazione e registrazione degli incidenti che possa essere agevolmente seguito dalle autorità competenti,
- invita FRONTEX a vagliare l'opportunità, nell'ambito del suo mandato, di stabilire uffici regionali e/o specializzati a tal fine in base a bisogni operativi, preservando l'uso efficace delle risorse.

Il rafforzamento di FRONTEX potrebbe ad esempio prevedere un ruolo potenziato dell'agenzia nella pianificazione, partecipazione e valutazione delle operazioni congiunte, comprese quelle di rimpatrio, consentendole di acquisire risorse proprie.

Il Consiglio europeo si attende che il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur) continui a svilupparsi, affinché sia messa in atto la cooperazione necessaria tra Stati membri e con FRONTEX per la condivisione dei dati di sorveglianza sulle frontiere orientali e meridionali entro il 2013. Lo sviluppo di questo sistema dovrebbe tener conto dei lavori in altri settori pertinenti della politica marittima integrata per l'Unione europea.

Il potenziale offerto dalle nuove tecnologie per rendere più efficiente e al tempo stesso più sicura la gestione delle frontiere è enorme. A titolo di esempio si citano i portali per il controllo di frontiera automatizzato. Il Consiglio europeo prende atto degli studi che sta conducendo Frontex in questo settore e incoraggia l'agenzia a proseguire i lavori per individuare le migliori pratiche.

Il Consiglio europeo invita altresì gli Stati membri e la Commissione ad analizzare come coordinare, integrare e razionalizzare meglio i diversi tipi di controllo alle frontiere esterne, tenendo presente il duplice obiettivo di facilitare l'accesso e potenziare la sicurezza. Inoltre occorre vagliare il potenziale di uno scambio di informazioni rafforzato e di una cooperazione più stretta tra guardie di frontiera e altre autorità incaricate dell'applicazione della legge interna sul territorio, nella prospettiva di aumentare l'efficienza di tutti i soggetti coinvolti e di contrastare con maggiore incisività la criminalità transfrontaliera.

6.4.2 Sistemi di informazione

Il Consiglio europeo ritiene che la tecnologia possa avere un ruolo chiave nel miglioramento e rafforzamento del sistema dei controlli alle frontiere esterne. In questo contesto l'introduzione del SIS II e del VIS resta un obiettivo chiave; il Consiglio europeo chiede dunque alla Commissione e agli Stati membri di provvedere a che questi sistemi diventino pienamente operativi nel rispetto di un calendario che dovrà essere definito a tal fine.

Il Consiglio europeo ritiene che un sistema elettronico di registrazione ingressi/uscite dal territorio degli Stati membri possa integrare i sistemi esistenti.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- presentare proposte relative a questo sistema insieme con un programma per viaggiatori registrati con corsia preferenziale, nella prospettiva che diventi operativo nel 2015,
- a eseguire uno studio sulla fattibilità e utilità di un sistema europeo di autorizzazione di viaggio.

6.4.3 Politica in materia di visti

Il Consiglio europeo ritiene che l'entrata in vigore del codice dei visti e la graduale introduzione del VIS crei nuove importanti opportunità di sviluppo della politica comune in materia di visti. Questa politica deve inoltre inserirsi in una prospettiva più ampia che tenga conto dei pertinenti interessi politici interni ed esterni. Il Consiglio europeo incoraggia pertanto la Commissione e gli Stati membri ad approfittare di questi sviluppi per potenziare la cooperazione consolare regionale, mediante programmi regionali di cooperazione consolare che prevedano tra l'altro l'istituzione di centri comuni per la presentazione delle domande di visto.

Il Consiglio europeo invita altresì

- la Commissione e il Consiglio a continuare a esplorare le possibilità offerte dalla conclusione degli accordi per l'agevolazione del rilascio dei visti con paesi terzi nei casi appropriati,
- la Commissione a tenere regolarmente aggiornato l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono o non sono soggetti all'obbligo di visto, secondo adeguati criteri che tengano conto degli obiettivi politici interni ed esterni dell'Unione.

Il Consiglio europeo, nella prospettiva di creare le condizioni per poter passare a una nuova fase di sviluppo della politica comune in materia di visti, invita la Commissione a

- presentare uno studio che vagli la possibilità di stabilire un visto Schengen comune europeo e relativo meccanismo di rilascio europeo. Lo studio dovrebbe altresì esaminare la possibilità di aggiungere, alla presunzione di rischio associata con la cittadinanza dei richiedenti, una valutazione dei rischi soggettivi, presentando altresì i sistemi che sarebbero necessari a tal fine.

6.5 Accordi con paesi terzi

Il trattato di Lisbona prevede procedure nuove e più efficaci per la conclusione di accordi con paesi terzi. Il Consiglio europeo raccomanda di ricorrere più frequentemente a tali accordi, in particolare nel campo dell'estradizione e dell'assistenza giudiziaria reciproca nonché in quello dello stato di diritto. Rileva tuttavia che gli Stati membri manterranno la facoltà di concludere accordi bilaterali che rispettino il diritto dell'Unione e che è stato creato un quadro giuridico per determinati accordi bilaterali anche di diritto civile.

La protezione dei dati personali è un'attività centrale dell'Unione. È necessario che l'Unione si doti di un quadro normativo coerente per i trasferimenti di dati personali verso paesi terzi. Si potrebbe creare un modello di accordo quadro da usare il più possibile.

6.6 Priorità geografiche

Nei **Balcani occidentali**, è in corso la progressiva entrata in vigore degli accordi di stabilizzazione e di associazione e si è progredito molto nel settore della politica in materia di visti, con l'istituzione di accordi sulla riammissione e sulle agevolazioni per il rilascio dei visti e l'instaurazione, già effettiva per alcuni paesi, in corso per altri, di un ampio dialogo sulla liberalizzazione dei visti. Sono necessari ulteriori sforzi per combattere la criminalità organizzata e la corruzione, garantire il rispetto dei diritti fondamentali e sviluppare le capacità amministrative in ordine alla gestione delle frontiere, all'applicazione della legge e alla magistratura affinché la prospettiva europea diventi una realtà.

L'UE deve intensificare la sua cooperazione con la **Turchia** per far fronte alla sfida comune di gestire i flussi migratori. In considerazione delle realtà geografiche e tenendo conto degli sforzi profusi dalla Turchia in veste di paese candidato, questa cooperazione dovrebbe incentrarsi, fra l'altro, sulla ripartizione degli oneri a livello internazionale, la responsabilità congiunta e la comunanza di vedute.

Il Consiglio europeo rileva che la **politica europea di vicinato** offre all'Unione opportunità future di contribuire allo sviluppo di capacità e alla costruzione istituzionale a sostegno di un apparato giudiziario indipendente e imparziale, delle autorità di contrasto e degli sforzi per combattere la corruzione, nonché di accrescere e agevolare la mobilità dei cittadini nei paesi partner. L'ampia gamma di strumenti politici a disposizione dell'Unione dovrebbe essere utilizzata in modo coordinato ed efficace. Riguardo ai paesi del partenariato orientale, l'UE offre loro la prospettiva di concludere accordi di associazione (con ampie parti relative al settore JLS) e di sostenere la mobilità dei cittadini e la liberalizzazione dei visti in un contesto sicuro. Il Consiglio europeo invita la Commissione a elaborare e a presentare prima della fine del 2010 un piano sul modo di portare avanti la cooperazione con i paesi del partenariato orientale, recante aspetti inerenti alla libertà, sicurezza e giustizia del partenariato orientale e capitoli sulla libertà, la sicurezza e la giustizia dei piani d'azione della PEV (o delle versioni successive) dei paesi interessati. Il Consiglio europeo ha deciso di riesaminare il piano entro il 2012, valutandone in particolare l'impatto sul terreno.

Riguardo all'**Unione per il Mediterraneo**, occorrerà intensificare i lavori avviati nell'ambito del processo di Barcellona e del partenariato euromediterraneo, per quanto concerne in particolare la migrazione (via mare), la sorveglianza delle frontiere, la prevenzione e la lotta contro il traffico di stupefacenti, la cooperazione giudiziaria e delle autorità di contrasto. Il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare un piano nel 2010 e chiede al Coreper di preparare al più presto le decisioni che dovranno essere adottate dal Consiglio. Il Consiglio europeo ha deciso di riesaminare il piano entro il 2012, valutandone in particolare l'impatto sul terreno.

L'Unione europea dovrebbe continuare a collaborare strettamente con i partner strategici, gli Stati Uniti d'America e la Federazione russa. Nei prossimi cinque anni e oltre, dovrà proseguire lo sviluppo di nuovi partenariati strategici con paesi quali Cina, India, Giappone e Brasile. Tale processo sarà agevolato dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

Nell'ultimo decennio si è intensificata la cooperazione con gli **Stati Uniti**, anche per quanto riguarda tutti gli aspetti relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Durante ciascuna presidenza si svolgono riunioni periodiche della troika a livello ministeriale e di alti funzionari. In linea con quanto enunciato nella "dichiarazione di Washington" [adottata nella riunione della troika ministeriale dell'ottobre 2009], il dialogo dovrebbe essere proseguito e approfondito.

Andrebbe proseguita la cooperazione in atto nel settore della lotta contro il terrorismo e la criminalità transnazionale, della sicurezza delle frontiere, della politica in materia di visti, della migrazione e della cooperazione giudiziaria. L'accordo quadro sulla protezione dei dati deve essere negoziato e concluso rapidamente. Tutti gli Stati membri dovrebbero poter accedere al più presto al programma statunitense "Viaggio senza visto". Andrebbero istituite procedure congiunte per l'attuazione di accordi di cooperazione giudiziaria e occorre tenere consultazioni regolari.

Lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia e il nuovo accordo attualmente in fase di negoziazione offrirà il quadro per un'intensa cooperazione futura con la **Federazione russa**. Andrebbe concluso in tale contesto un accordo quadro sullo scambio di informazioni. Il dialogo sui visti deve proseguire.

I dialoghi con **Cina e India** sugli aspetti inerenti alla lotta contro il terrorismo andrebbero ampliati ed estesi ad altri settori prioritari quali i diritti di proprietà intellettuale e la cooperazione giudiziaria. Il dialogo con l'India sulla migrazione dovrebbe essere intensificato e abbracciare tutti gli aspetti connessi a tale fenomeno. Andrebbero conclusi accordi sulla cooperazione giudiziaria attraverso i quali l'Unione continuerà ad esigere che la pena di morte non sia una questione sulla quale si possano fare compromessi. Quanto alla Cina, è necessario proseguire il dialogo sui diritti umani. Il dialogo con il **Brasile** dovrà essere approfondito e ampliato nei prossimi anni. Il partenariato strategico e il piano d'azione congiunto dovrebbero essere attuati in modo più efficace e andrebbero prese in esame misure più specifiche, come la conclusione di accordi sulla cooperazione giudiziaria.

Il Consiglio europeo osserva che la strategia comune **UE-Africa** adottata nel 2007 e il relativo piano d'azione definiscono la portata della cooperazione nei settori dell'antiterrorismo, della criminalità transnazionale e del traffico di stupefacenti. Nell'ambito del partenariato Africa-UE per la migrazione, la mobilità e l'occupazione e dell'approccio globale dell'UE in materia di migrazione andrebbe approfondito e intensificato il dialogo sulla migrazione con i partner africani. Occorre adoperarsi per concludere accordi di riammissione con Libia, Turchia, Marocco ed Egitto.

Con altri paesi e regioni, compresi i principali paesi di origine e di transito, sarà adottato un approccio differenziato che favorisca in particolare il dialogo a livello regionale. Con la maggior parte dei paesi dell'America latina e dei Caraibi, il dialogo sulla migrazione, il traffico di stupefacenti e l'antiriciclaggio andrebbe proseguito nell'ambito del quadro regionale (**UE- ALC**) e del GAFI. L'attuazione del documento mirato all'azione sul traffico di stupefacenti dovrà essere proseguita con l'**Afghanistan** e occorrerà portare avanti i lavori con i **paesi dell'Asia centrale** attraversati dalle rotte del narcotraffico verso l'Europa. L'**Africa occidentale**, diventata di recente uno dei centri nevralgici del narcotraffico proveniente dal Sud America verso l'Europa, richiederà maggiore attenzione e assistenza per contrastare il traffico di stupefacenti, come pure altre forme di criminalità transnazionale e il terrorismo (nel Sahel).

Per quanto riguarda questi paesi e regioni, il Consiglio europeo chiede all'Alto Rappresentante, affiancato dalla Commissione, di esaminare quali siano le regioni o i paesi ai quali andrebbe prestata particolare attenzione, assistenza finanziaria o di altro tipo o con i quali andrebbero conclusi accordi, anche sulla cooperazione giudiziaria. Chiede all'Alto Rappresentante di riferirgli entro dicembre 2010 sulle misure da adottare entro il 2014 nei riguardi di tali regioni o paesi.

6.7 Organizzazioni internazionali e promozione di norme internazionali

Le Nazioni Unite rimangono l'organizzazione internazionale più importante per l'Unione. Il trattato di Lisbona crea i presupposti per una partecipazione più coerente ed efficiente dell'UE ai lavori dell'ONU e di altre organizzazioni internazionali.

L'Unione dovrebbe continuare a promuovere le norme internazionali e la ratifica delle convenzioni internazionali, in particolare quelle elaborate sotto l'egida delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa. Andrebbe presa in debita considerazione l'istituzione di un meccanismo di finanziamento rapido mirato al settore JLS a favore delle questioni di migrazione, gestione delle frontiere, lotta contro il terrorismo e la criminalità transnazionale. Tale meccanismo di finanziamento, gestito dalla Commissione, dovrebbe essere pronto a fornire assistenza tecnica ai fini dell'attuazione a livello mondiale delle convenzioni internazionali. Non dovrebbe essere sottovalutata l'importanza dei lavori svolti dal Consiglio d'Europa, che costituisce il fulcro dei valori europei di democrazia, diritti umani e stato di diritto. L'Unione deve continuare a collaborare con il Consiglio d'Europa sulla base del memorandum d'intesa firmato nel 2006.