



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 11 luglio 2008  
(OR. fr)**

**11494/08**

**JAI 365**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	3 luglio 2008
Destinatario:	Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto:	Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2007

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2008) 373 definitivo.

---

All.: COM(2008) 373 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 2.7.2008  
COM(2008) 373 definitivo

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

**Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2007**

**{SEC(2008) 2048}**

**{SEC(2008) 2049}**

(presentata dalla Commissione)

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

### Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2007

1. Con la presente comunicazione la Commissione risponde all'invito del Consiglio europeo di presentare una relazione annuale sull'attuazione del programma e del piano d'azione dell'Aia<sup>1</sup>. La metodologia seguita<sup>2</sup> è quella usata per la prima relazione annuale (2005).
  2. L'obiettivo del presente esercizio è **monitorare l'adozione delle misure** previste a norma del programma dell'Aia a **livello istituzionale** (parte I e allegato 1) e la loro attuazione a **livello nazionale** (parte II e allegato 2), incluse quelle afferenti al piano d'azione in materia di lotta contro la droga, alla strategia relativa agli aspetti esterni delle politiche in materia di libertà, sicurezza e giustizia e al piano d'azione per combattere il terrorismo, che completano il piano d'azione dell'Aia, secondo il calendario fissato.
  3. La presente comunicazione passa in rassegna tutte le misure programmate per il 2007 e quelle non ancora realizzate dal 2005, e indica, se pertinenti, alcune azioni supplementari che, sebbene non programmate nel piano d'azione, hanno integrato l'attività svolta nei settori interessati del programma dell'Aia.
- 1. ADOZIONE DELLE MISURE PREVISTE PER IL 2007 A NORMA DEL PROGRAMMA DELL'AIA**
4. **Il bilancio globale è piuttosto insoddisfacente<sup>3</sup>**. Molte azioni previste nel piano d'azione (cfr., in particolare, le misure di cui alle sezioni 1.3.3 e 1.4.2) sono state abbandonate o ritardate, o perché superate o perché la priorità è andata ad altri settori. Inoltre, è stato necessario rivedere il calendario di alcune azioni per tenere conto dei possibili sviluppi a livello istituzionale.
  5. La relazione del 2007 attesta un **livello di realizzazione inferiore** al 2006 (**38%** rispetto al 53%), con un sostanziale aumento delle azioni ritardate, che sono passate al 41% dal 27% del 2006.

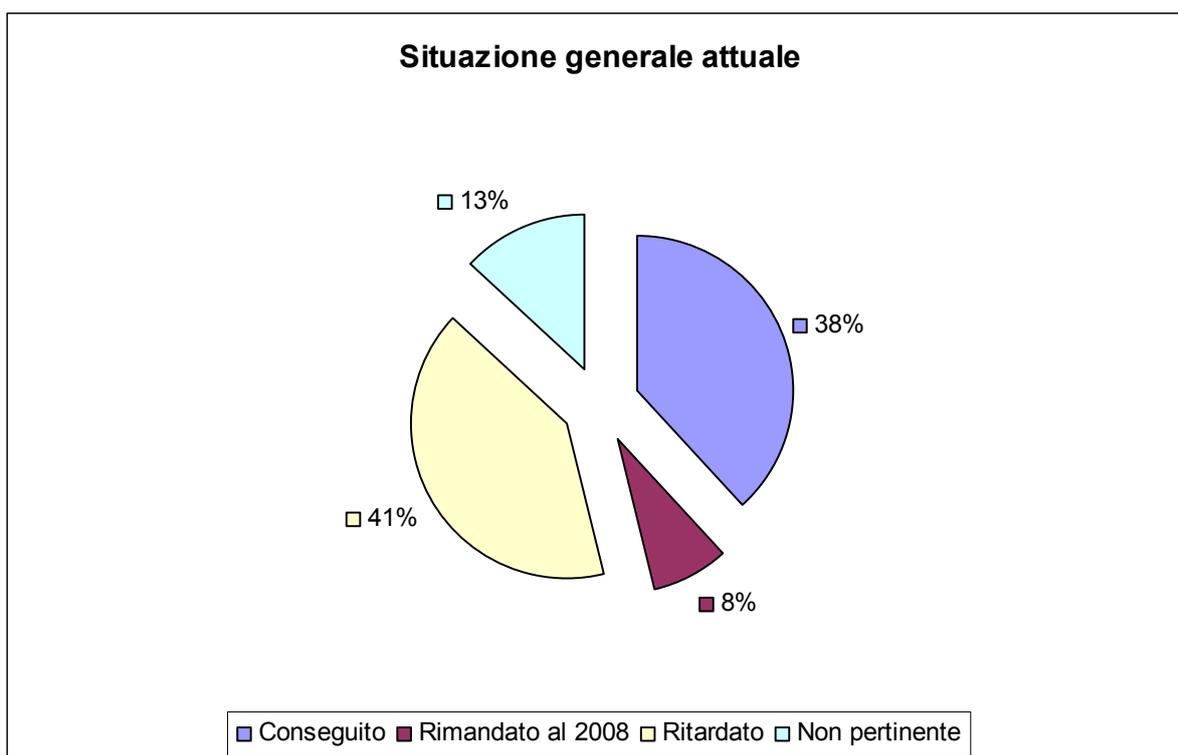
---

<sup>1</sup> Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea (GU C 53 del 3.3.2005, pag. 1) e piano d'azione del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma dell'Aia inteso a rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia dell'Unione europea (GU C 198 del 12.8.2005, pag. 1).

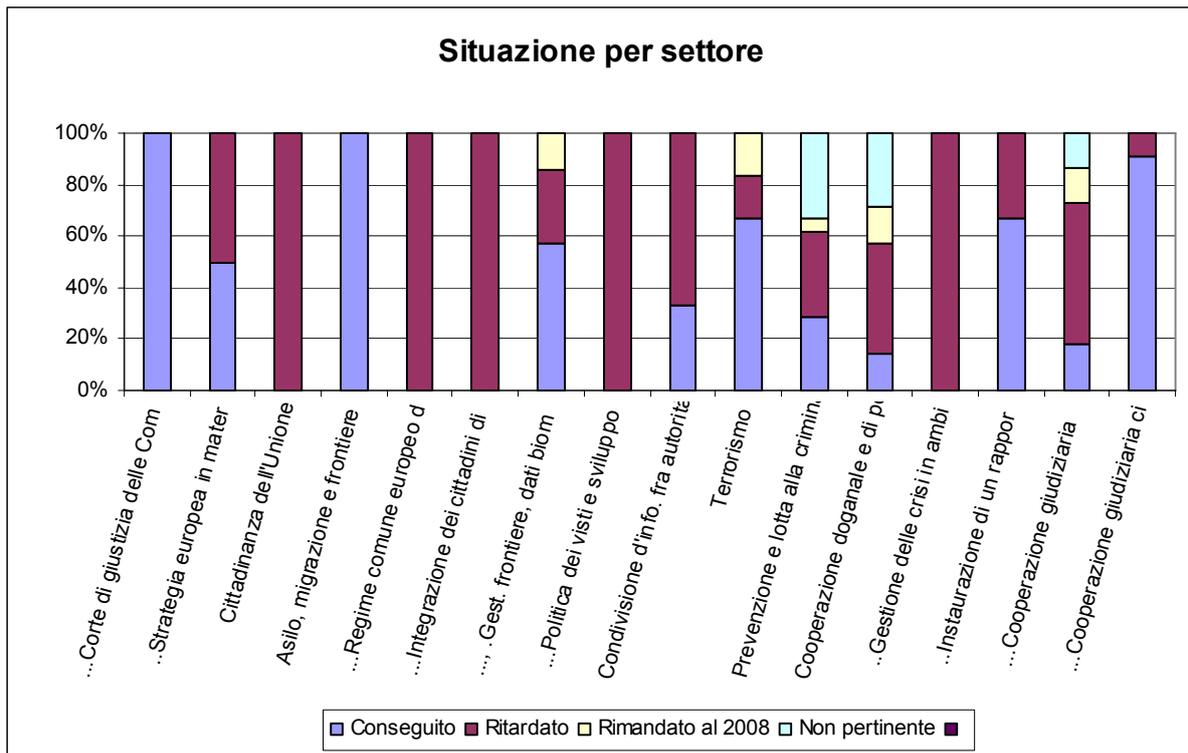
<sup>2</sup> COM(2006)333 definitivo.

<sup>3</sup> La valutazione del livello di realizzazione riguarda sia le proposte e le iniziative presentate dalla Commissione, sia quelle adottate dal Consiglio e dal Parlamento europeo.

6. La **tabella 1** illustra la situazione delle misure istituzionali previste per il 2007 (o non conseguite negli anni precedenti), ovvero su base continua<sup>4</sup> nel piano d'azione dell'Aia.
7. Il **livello di realizzazione è soddisfacente** principalmente nei seguenti settori: migrazione e frontiere, terrorismo, instaurazione di un rapporto di fiducia reciproca e cooperazione giudiziaria civile.
8. È invece **insoddisfacente** in materia di politica dei visti, condivisione d'informazioni fra le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie, prevenzione e lotta alla criminalità organizzata, gestione delle crisi in ambito UE, cooperazione di polizia e doganale e cooperazione giudiziaria penale.



<sup>4</sup> Come nelle relazioni precedenti, i grafici non includono le azioni su base continua. Le informazioni su queste azioni sono disponibili negli allegati e nel corpo della comunicazione.



## 1.1. Orientamenti generali

### 1.1.1. Corte di giustizia delle Comunità europee

9. Il 1° marzo 2008 la Corte di giustizia ha adottato un nuovo procedimento per **trattare più rapidamente** le questioni pregiudiziali particolarmente urgenti. Questa innovazione, la cui necessità era emersa durante i dibattiti relativi al programma dell'Aia, ridurrà i tempi di trattazione delle cause riguardanti l'interpretazione della parte terza, titolo IV, del trattato CE e del titolo VI del trattato UE.

### 1.1.2. Strategia europea in materia di droga

10. Le **azioni** per il 2007 descritte nel piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga (2005-2008) sono state **realizzate** solo **in parte**.
11. Il 10 dicembre è stata adottata una comunicazione relativa alla valutazione 2007 sui progressi compiuti nell'attuazione del piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga (2005-2008); nel 2008 saranno presentate la valutazione finale e una proposta per un nuovo piano d'azione.
12. La pubblicazione della relazione sull'attuazione e il funzionamento della decisione quadro sul traffico della droga, programmata per il 2007, ha subito alcuni ritardi. La Commissione la presenterà entro maggio 2009 in quanto si è ritenuto preferibile, ai fini di una valutazione corretta, rispettare il calendario fissato dall'articolo 9, paragrafo 2, della decisione quadro.

## 1.2. Rafforzare la libertà

### 1.2.1. Cittadinanza dell'Unione

13. In questo settore sono stati fatti **alcuni passi avanti**. Sulla scia del libro verde del 2006, il 5 dicembre 2007 la Commissione ha presentato una comunicazione per un'efficace tutela consolare nei paesi terzi<sup>5</sup>. Non è stato tuttavia possibile presentare la proposta relativa a un'iniziativa dei cittadini europei, prevista per il 2007, poiché gli attuali trattati non offrono una base giuridica che consenta di fissare le disposizioni e le condizioni necessarie per un'iniziativa di questo tipo.

### 1.2.2. Politica di asilo, migrazione e frontiere - Analisi comune del fenomeno migratorio in tutti i suoi aspetti

14. Gli sviluppi in questo campo sono stati **soddisfacenti**. Il 10 agosto 2007 la Commissione ha presentato la proposta che istituisce la rete europea sulle migrazioni e il 6 dicembre 2007 il Consiglio Giustizia e Affari interni ha concordato un orientamento generale su un progetto di decisione che istituisce tale rete. L'adozione formale del Consiglio è prevista per il primo semestre 2008.

### 1.2.3. Regime comune europeo di asilo

15. Sebbene sia stato portato avanti lo sviluppo del regime comune europeo di asilo, nel complesso i **risultati** in questo campo sono **meno soddisfacenti**.

16. Nel 2007 è stata effettuata una valutazione del recepimento e dell'attuazione degli strumenti legislativi (inclusi quelli sulla migrazione) della prima fase del regime europeo comune di asilo. In particolare, lo stesso anno sono state pubblicate le relazioni di valutazione del sistema di Dublino e della direttiva sulle condizioni d'accoglienza. I risultati finali saranno valutati e resi disponibili nel 2008 nell'ambito del piano strategico sull'asilo (cfr. punto 17).

17. Nel 2007 è stato pubblicato un libro verde sulla seconda fase del regime europeo comune di asilo e i risultati di un'ampia consultazione sono attualmente utilizzati per elaborare il piano strategico sull'asilo, che verrà presentato nel 2008. È stata inoltre proposta una modifica della direttiva relativa allo status dei soggiornanti di lungo periodo<sup>6</sup> per estenderne il campo di applicazione anche ai beneficiari di protezione internazionale.

18. Gli studi sul trattamento comune delle domande di asilo, inizialmente previsti per il 2006, hanno subito ritardi.

### 1.2.4. Migrazione legale

19. Oltre alla valutazione e al monitoraggio del recepimento e dell'attuazione delle direttive della prima fase relative alla migrazione legale (cfr. punto 16), **nel 2007 sono state intraprese numerose iniziative** non comprese nel piano d'azione, **in**

---

<sup>5</sup> Per un'efficace tutela consolare nei paesi terzi: il contributo dell'Unione europea - Piano d'azione 2007-2009, COM (2007)767 definitivo.

<sup>6</sup> COM(2007)298 definitivo.

**particolare** una comunicazione sulla migrazione circolare e sui partenariati per la mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi<sup>7</sup>, e due importanti proposte legislative presentate il 23 ottobre<sup>8</sup>. Con la Moldova e Capo Verde sono già stati avviati contatti informali per valutare la possibilità di istituire partenariati per la mobilità con questi paesi.

#### 1.2.5. *Integrazione dei cittadini di paesi terzi*

20. Nel settembre 2007 la Commissione ha adottato la **terza relazione annuale su migrazione e integrazione**. La messa a punto del **sito web sull'integrazione**, inizialmente prevista per il 2006, è stata ritardata e sarà realizzata nel quarto trimestre del 2008.

#### 1.2.6. *Lotta contro l'immigrazione clandestina*

21. I progressi in questo settore sono stati **costanti e coerenti** con l'idea che la credibilità della politica migratoria europea sarà irrimediabilmente compromessa se non verranno prese misure efficaci per combattere l'immigrazione clandestina. L'iniziativa più significativa al riguardo è stata una proposta di direttiva che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE<sup>9</sup>. Sebbene le iniziative contro il lavoro illegale non siano incluse nel piano d'azione per il 2007, la Commissione ha deciso di presentare questa proposta ritenendo che il lavoro illegale costituisca il principale motore dell'immigrazione clandestina. La proposta intende garantire che tutti gli Stati membri introducano ed applichino efficacemente misure preventive e sanzioni analoghe. È infatti fondamentale che gli Stati membri dell'UE prendano tutti i provvedimenti necessari per garantire il rispetto dello Stato di diritto e della legalità nell'Unione.

22. Tra le altre attività svolte nel 2007 sono proseguite le iniziative per una **maggiore partecipazione di FRONTEX** nello sviluppo di reti di ufficiali di collegamento ed è stata pubblicata la seconda relazione annuale sulla politica comune in materia d'immigrazione clandestina.

23. Entro la fine del 2007 sono stati conclusi i negoziati e siglati **sei accordi di riammissione** con l'Ucraina, la Moldova, la Serbia, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia (FYROM), la Bosnia-Erzegovina e il Montenegro, entrati poi in vigore il 1° gennaio 2008.

#### 1.2.7. *Gestione delle frontiere, dati biometrici, sistemi d'informazione e politica dei visti*

24. In questo settore i **progressi** sono stati **rilevanti**.

---

<sup>7</sup> COM(2007)248 definitivo.

<sup>8</sup> Proposta di direttiva del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati (COM(2007)637 definitivo) e proposta di direttiva del Consiglio relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro (COM(2007)638 definitivo), del 23.10.2007.

<sup>9</sup> COM(2007)249 definitivo.

25. Nel settembre 2007 sono state effettuate le **valutazioni del sistema d'informazione Schengen**, nel pieno rispetto delle procedure di valutazione Schengen applicabili. Il 6 dicembre 2007 è stata adottata la decisione del Consiglio che **abolisce i controlli alle frontiere terrestri e marittime con e tra i nuovi Stati membri**. Il 31 marzo 2008 si è **concluso il processo di abolizione delle frontiere aeree**. Nel dicembre 2007 nove Stati membri (CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, SI, SK) sono entrati nello spazio Schengen.
26. L'11 luglio 2007 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una proposta della Commissione che istituisce un meccanismo per la creazione di **squadre di intervento rapido alle frontiere**. Il 13 febbraio 2008 è stata presentata la relazione di valutazione dell'**Agenzia per la gestione delle frontiere esterne** nell'ambito del "pacchetto frontiere" della Commissione, comprendente anche due comunicazioni, una relativa a nuovi possibili strumenti per lo sviluppo della gestione delle frontiere e un'altra su un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere.
27. Il 17 aprile 2008 è stato adottato formalmente il regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1030/2002 che istituisce un **modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi**.
- 1.2.8. *Politica dei visti, compreso lo sviluppo del sistema d'informazione visti (VIS)*
28. In questo settore il bilancio è **meno soddisfacente**.
29. Il 1° giugno 2007 è entrato in vigore l'accordo di facilitazione del visto con la Russia. Nel 2007 sono stati inoltre negoziati e firmati gli accordi di facilitazione del visto con l'Ucraina, la FYROM, la Serbia, il Montenegro, la Bosnia-Erzegovina, l'Albania e la Moldova, entrati in vigore il 1° gennaio 2008.
30. La Commissione ha continuato ad adoperarsi per permettere ai cittadini di tutti gli Stati membri di recarsi senza visto per soggiorni di breve durata in tutti i paesi terzi i cui cittadini non devono avere il visto per entrare nell'Unione. Nonostante i progressi nei confronti di alcuni paesi terzi (Australia, Canada), rispetto ad altri non è ancora stata raggiunta la reciprocità in materia di esenzione dal visto per i cittadini di tutti gli Stati membri.
31. A seguito dell'**accordo politico** del giugno 2007 sul pacchetto legislativo del VIS, è stato stabilito un nuovo calendario secondo cui il VIS centrale dovrebbe diventare operativo a fine maggio 2009.
32. Il programma dell'Aia prevede che vengano istituiti, a lungo termine, **uffici comuni per il rilascio dei visti**, integrando le discussioni tenutesi sull'istituzione di un Servizio europeo per l'azione esterna. Come prima mossa, il programma invita la Commissione a presentare una proposta sull'istituzione di centri comuni per la presentazione delle domande di visto. Nel 2006 la Commissione ha presentato una modifica dell'istruzione consolare comune che prevede tale possibilità e che attualmente è in fase di discussione al Consiglio e al Parlamento europeo. La Commissione ha comunque partecipato attivamente alla creazione dei primi due centri di questo tipo presso consolati di Stati membri in Moldova e Montenegro.

### 1.3. Rafforzare la sicurezza

#### 1.3.1. *Condivisione d'informazioni fra le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie mantenendo il giusto equilibrio fra la tutela della privacy e la sicurezza*

33. Il rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia richiede un approccio innovativo nei confronti dello scambio transfrontaliero di informazioni in materia di applicazione della legge. Al riguardo sono stati fatti **alcuni progressi**.
34. Nel giugno 2007 è stato raggiunto un accordo politico sull'iniziativa tedesca relativa a una decisione di trasporre nel meccanismo istituzionale dell'Unione europea gran parte delle disposizioni del **trattato di Prüm** non correlate a Schengen e rientranti nel terzo pilastro, relative alle impronte digitali, al DNA e ai dati di immatricolazione dei veicoli. Una volta adottato il testo, si potrà ritenere che il principio di disponibilità sarà stato parzialmente applicato. Nell'ottobre 2007 sono stati presentati altri strumenti di applicazione (cfr. allegato 1).
35. Dopo ampie consultazioni con gli Stati membri e le associazioni nazionali e internazionali, il 6 novembre 2007 la Commissione ha adottato la proposta relativa a un approccio comune dell'UE all'uso dei dati dei passeggeri ai fini della lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata (**PNR UE**), che fa parte di un pacchetto completo antiterrorismo (cfr. punto 41).
36. È inoltre in corso lo sviluppo di collegamenti tra il SIS II e il sistema d'informazione Europol, avviato nel 2006. Va osservato che **Europol è già collegato al SISone4all**.

#### 1.3.2. *Terrorismo*

37. **Notevole** è stato lo **sforzo** compiuto in questo settore. È importante sottolineare che l'attuazione del piano d'azione dell'UE per la lotta contro il terrorismo è proseguita in tutti e quattro i settori (prevenzione, tutela, azione penale e risposta).
38. In base alle informazioni raccolte in uno studio per gli Stati membri sulla rete per le crisi transfrontaliere concluso nel gennaio 2008, la Commissione ha deciso di abbandonare l'istituzione di una **rete dei servizi di contrasto europea (LEN)**.
39. Nel corso del 2007 il Consiglio ha discusso la relazione sul **meccanismo di valutazione "tra pari"**, presentata dal Segretariato generale del Consiglio. Alla luce delle raccomandazioni formulate nella valutazione a pari livello dei dispositivi nazionali antiterrorismo, sono state individuate varie azioni per rafforzare le capacità nazionali di lotta al terrorismo.
40. Proseguono le azioni della Commissione per contrastare la produzione e la diffusione di armi chimiche, nucleari e biologiche. La Commissione sta preparando un **pacchetto completo di misure in materia di CBRN**, che sarà pronto entro giugno 2009 e abbraccerà le competenze di tutti i servizi interessati della Commissione. Ne faranno parte una comunicazione sui CBRN, un piano d'azione sulla preparazione contro gli attacchi biologici, un piano d'azione sulle minacce di tipo radiologico e nucleare, un documento di lavoro dei servizi della Commissione riguardante la sicurezza e la salute e un libro verde sul contenimento delle minacce chimiche.

41. Da ultimo va ricordato che sono state prese **iniziative supplementari** per integrare quelle contemplate dal piano d'azione dell'Aia; in particolare il 6 novembre 2007 è stato adottato un pacchetto completo antiterrorismo, che comprende una proposta su un **PNR UE** (cfr. punto 35), un piano d'azione in materia di esplosivi e una proposta di revisione della decisione quadro relativa alla lotta contro il terrorismo (sulla base della relazione di valutazione della decisione quadro). L'ultima iniziativa, su cui il Consiglio ha concordato un orientamento comune già nell'aprile del 2008, è volta ad armonizzare le disposizioni nazionali sulla pubblica istigazione a commettere atti di terrorismo, il proselitismo e l'addestramento a fini terroristici, affinché questi tipi di condotta siano penalmente perseguibili, anche se commessi attraverso Internet, in tutto il territorio dell'UE, e a garantire che le disposizioni vigenti in materia di pene e sanzioni, responsabilità delle persone giuridiche, giurisdizione e perseguibilità applicabili ai reati di terrorismo siano estese anche a queste condotte.

#### *1.3.3. Prevenzione e lotta alla criminalità organizzata*

42. **In questo settore sono state realizzate varie azioni:** l'adozione dell'analisi annuale di Europol sulla minaccia costituita dalla criminalità organizzata (giugno 2007), la creazione di un gruppo di direzione delle indagini finanziarie, l'esame dell'attuazione della legislazione in materia di tratta delle persone, la relazione sull'attuazione della decisione quadro relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato, e la relazione sul programma di lavoro relativo alla cooperazione doganale.

43. Nel complesso, tuttavia, i progressi in questo settore sono **ampiamente insoddisfacenti**, principalmente perché da un esame della Commissione risulta che molte azioni (come la redazione di un documento di lavoro su un'attività di contrasto della criminalità basata sull'intelligence, la formulazione di raccomandazioni relative ad una metodologia uniforme di analisi della vulnerabilità nell'ambito dell'impermeabilità della legislazione alla criminalità, una raccomandazione e/o proposta di accrescere la trasparenza delle persone giuridiche ai fini di ridurre la vulnerabilità in rapporto all'infiltrazione della criminalità organizzata) sono ormai inattuabili o realizzabili meglio a livello nazionale.

44. Altre azioni sono state **ritardate**; tra queste, la presentazione di una relazione completa sulla criminalità in Europa, l'istituzione di norme comuni in materia di capacità di investigazione finanziaria (prevista per il 2009) e l'adozione di una decisione quadro sulla partecipazione ad organizzazioni criminali, che sebbene fosse stata approvata a livello politico al Consiglio GAI del giugno 2006 non è stata ancora adottata formalmente.

#### *1.3.4. Cooperazione di polizia e doganale*

45. I **progressi** in questo campo sono stati **insufficienti**. Dopo un attento esame, la Commissione ha concluso che alcune azioni non erano **più attuabili** (come la comunicazione sulla lotta al traffico illecito transfrontaliero di merci proibite o soggette a restrizioni) o erano state soppiantate da altre azioni (come la proposta di direttiva sulla maggiore sicurezza dei trasporti attraverso l'istituzione di uno spazio di cooperazione giudiziaria e di polizia sulle reti transeuropee di trasporto, cui si è sostituita l'iniziativa citata al punto 58). Altre misure sono state **ritardate**.

46. Nel 2007 il Consiglio ha presentato la relazione sull'attuazione e sulla valutazione del programma di lavoro relativo alla cooperazione doganale per il periodo 2004-2006.
47. I dibattiti guidati dalla Commissione sullo sviluppo di una metodologia comune e sull'organizzazione di operazioni doganali e di polizia comuni di breve durata o di squadre multidisciplinari comuni sono ancora in corso.
48. Nel giugno 2007 il Consiglio ha approvato a livello politico la proposta tedesca di creare una **rete europea di autorità preposte alla lotta contro la corruzione**. La creazione di tale rete è stata rimandata in attesa che la proposta sia adottata dal Consiglio come previsto nel 2008, previo parere del Parlamento europeo.
49. Procedono le attività di attuazione delle conclusioni del Consiglio del 2004 sulla lotta alla criminalità organizzata nei **Balcani occidentali**. La nuova convenzione SECI (iniziativa per la cooperazione nell'Europa sudorientale), che permetterà una cooperazione più stretta tra SECI ed Europol, è in fase di ultimazione e dovrebbe essere adottata sotto la presidenza slovena.

#### *1.3.5. Gestione delle crisi in ambito UE*

50. La Commissione intende coordinare gli sforzi degli Stati membri e garantire che siano installati sistemi efficienti di allarme e di informazione per proteggere gli elementi principali delle infrastrutture critiche. Una proposta legislativa della Commissione per istituire una **rete informativa di allarme sulle infrastrutture critiche** (CIWIN), originariamente programmata per il 2005, è **stata ritardata** e potrebbe essere presentata entro fine 2008. Nel gennaio 2008 è stato realizzato un sistema prototipo, che è stato presentato agli Stati membri.

#### *1.3.6. Prevenzione generale della criminalità*

51. **In questo settore gli sviluppi sono stati crescenti.** Negli ultimi due anni si sono riuniti vari gruppi di esperti per discutere l'istituzione di strumenti europei per raccogliere, analizzare e confrontare informazioni sulla criminalità e la vittimizzazione, tenendo conto delle rispettive tendenze negli Stati membri. I gruppi hanno studiato la fattibilità dell'uso di vari strumenti. Sono state svolte azioni specifiche, in particolare per prevenire la violenza nello sport (teppismo sportivo): la Commissione ha organizzato un'alta conferenza in materia, il 28 e 29 novembre, e ha partecipato attivamente ai vari gruppi di esperti sulla sicurezza negli eventi sportivi.

### **1.4. Rafforzare la giustizia**

#### *1.4.1. Instaurazione di un rapporto di fiducia reciproca*

52. I progressi in questo settore sono stati **soddisfacenti**. La cooperazione giudiziaria civile e penale potrebbe essere potenziata rafforzando il rapporto di fiducia reciproca e sviluppando gradualmente una cultura giudiziaria europea basata sulla diversità degli ordinamenti giuridici degli Stati membri e sull'unità nel diritto europeo.
53. Nel 2006 è stata formalmente istituita, conformemente al diritto belga, la **rete europea di formazione giudiziaria** (REFG). L'istituto europeo per la formazione e la REFG organizzano periodicamente vari seminari a livello UE per promuovere la

cooperazione tra i membri delle professioni legali al fine di definire le migliori prassi.

54. Il 4 febbraio 2008 è stata adottata una comunicazione della Commissione relativa alla **creazione di un forum di discussione sulle politiche e sulle prassi dell'UE nel settore della giustizia**. Il forum riunirà operatori della giustizia, esponenti del mondo accademico e rappresentanti delle amministrazioni giudiziarie, e fornirà alla Commissione feedback e contributi per il meccanismo di valutazione.

#### *1.4.2. Cooperazione giudiziaria penale*

55. In questo campo il livello di realizzazione è stato **piuttosto basso**.
56. Il calendario di varie azioni (come la proposta relativa alle decisioni di sospensione e ritiro della patente di guida, la proposta volta a completare il mandato europeo di raccolta delle prove e il libro verde sull'utilizzo delle prove) è stato rivisto in considerazione dei possibili sviluppi istituzionali nei settori interessati.
57. In altri casi le azioni sono state sostituite da altre misure considerate più adeguate (come il libro verde e la proposta sulle sentenze in contumacia, a seguito della presentazione di un'iniziativa legislativa della presidenza slovena), oppure si ritenuto inopportuno legiferare a livello dell'Unione per mancanza di certezze circa un eventuale valore aggiunto UE (ad esempio a seguito dei risultati della valutazione d'impatto della proposta relativa alla protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia).
58. Il 19 marzo 2008 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva volta ad agevolare la repressione transfrontaliera **delle infrazioni stradali attraverso meccanismi tecnici** che consentano di identificare e quindi sanzionare i conducenti europei che commettono infrazioni in uno Stato membro diverso da quello di immatricolazione del veicolo.
59. L'11 luglio 2007 la Commissione ha adottato la seconda relazione sull'attuazione della **decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna** tra Stati membri.
60. La relazione sull'attuazione della decisione quadro del 2003 relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio è posticipata al 2008 per mancata comunicazione delle informazioni da parte di numerosi Stati membri.
61. A causa di divergenze tra gli Stati membri, la proposta della Commissione relativa alla conclusione e alla firma della **convenzione del Consiglio d'Europa contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo** (convenzione di Varsavia) a nome della CE giace ancora al Consiglio e pertanto la sua adozione è stata rimandata.
62. Per quanto riguarda la proposta della Commissione relativa alla conclusione del protocollo delle Nazioni Unite sulla lotta contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni, si sono verificati ritardi in attesa che gli Stati membri attuassero la normativa pertinente, in particolare la direttiva 91/477/CE e il progetto di regolamento relativo al regime delle licenze di

esportazione/importazione. La ratifica del protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco sarà pertanto possibile una volta recepita la direttiva nelle legislazioni nazionali (entro il 2010) e una volta adottato ed entrato in vigore il regolamento (in linea di principio non prima della fine del 2009).

#### *1.4.3. Cooperazione giudiziaria civile*

63. I **progressi** in questo campo sono stati **sostanziali**.
64. L'11 luglio 2007 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali ("ROMA II").
65. Il 7 febbraio 2007 la Commissione ha adottato il libro verde sul riesame della normativa comunitaria in materia di protezione dei consumatori. Il 6 marzo 2008 è stato adottato il secondo libro verde sull'esecuzione effettiva delle decisioni giudiziarie nell'Unione europea, riguardante la trasparenza del patrimonio del debitore.
66. A seguito dell'accordo raggiunto in seconda lettura tra i colegislatori (il 23 aprile 2008 il Parlamento europeo ha approvato la posizione comune del Consiglio), entro giugno 2008 dovrebbe essere formalmente adottata la **direttiva relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale**.
67. Nel novembre 2007, durante la XXI sessione plenaria (diplomatica) della conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, è stato raggiunto un accordo definitivo sui negoziati relativi alla convenzione sulle obbligazioni alimentari. Il 30 ottobre 2007 è stata firmata la nuova **convenzione di Lugano** concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, conclusa dalla Comunità europea e l'Islanda, la Norvegia e la Svizzera. La Commissione ne ha già proposto la ratifica da parte della Comunità.

## **2. MONITORAGGIO DEL RECEPIMENTO A LIVELLO NAZIONALE**

### **2.1. Metodologia**

68. Gli strumenti legislativi interessati sono quelli soggetti a recepimento nel diritto interno degli Stati membri, ossia le **direttive** e le **decisioni quadro**. Ai fini della presente relazione, la data limite è il **31 marzo 2008**.
69. La tabella all'allegato 2 riprende l'insieme degli strumenti il cui termine di recepimento è scaduto alla data limite.
70. La **metodologia** seguita per la presente relazione è quella descritta nella relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2005.

### **2.2. Monitoraggio per politica**

#### *2.2.1. Orientamenti generali*

71. Per quanto riguarda i **diritti fondamentali**, la direttiva 95/46/CE sulla protezione dei dati personali ha conseguito i suoi obiettivi. Alcuni Stati membri, però, non hanno

ancora recepito una serie di importanti disposizioni della direttiva, in altri casi il recepimento o l'attuazione pratica non è conforme alla direttiva. Sono stati avviati vari procedimenti di infrazione per inosservanza o errata applicazione, e in un caso è stata adita la Corte di giustizia.

### 2.2.2. *Cittadinanza dell'Unione*

72. A partire dal 30 aprile 2006 la direttiva 2004/38/CE, che consolida e aggiorna il diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari, abroga e sostituisce una serie di strumenti giuridici in materia di libera circolazione dei cittadini dell'Unione e di paesi terzi. Dopo un iniziale ritardo nel recepimento della direttiva, gli Stati membri hanno intensificato gli sforzi. Tuttavia, poiché certi Stati membri hanno adempiuto solo in parte all'obbligo di comunicazione, sono tuttora pendenti vari procedimenti di infrazione e alcuni Stati Membri sono in fase di contenzioso<sup>10</sup>.
73. Per quanto riguarda la precedente legislazione comunitaria sulla libera circolazione delle persone, consolidata dalla direttiva 2004/38/CE, sono tuttora pendenti procedimenti di infrazione per inosservanza o errata applicazione a carico di tre Stati membri. I procedimenti sono giunti a una fase avanzata del contenzioso, quella del parere motivato ai sensi dell'articolo 228 del trattato CE.

### 2.2.3. *Asilo, migrazione e frontiere*

74. Nel campo dell'**asilo** la comunicazione delle disposizioni di attuazione è in generale **abbastanza lenta**. La direttiva recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo è stata ormai recepita in modo soddisfacente in quasi tutti gli Stati membri. Nove di essi, però, non hanno ancora adempiuto all'obbligo di comunicazione relativo alla direttiva recante norme minime sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale. Tredici Stati membri non hanno ancora comunicato le disposizioni che attuano integralmente la più recente direttiva sulle procedure di asilo.
75. In materia di **migrazione legale**, sono stati prodotti sforzi per accelerare la comunicazione delle misure di recepimento della direttiva sul diritto al ricongiungimento familiare e della direttiva sullo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Tuttavia, a ormai più di due anni dalla scadenza dei termini di recepimento, sono rispettivamente uno e tre gli Stati membri che non hanno ancora adempiuto all'obbligo di comunicazione. La Corte ha condannato quasi tutti questi Stati per mancata comunicazione. Quanto a tre direttive, due sull'ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio o di attività simili, e di ricerca e una sul titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale, rispettivamente tre, dieci e due Stati membri sono in ritardo nel recepimento.

---

<sup>10</sup> Sebbene i "vecchi" strumenti sulla libera circolazione siano scaduti, le loro disposizioni sono state riprese e consolidate dalla direttiva 2004/38/CE.

76. Riguardo all'immigrazione clandestina, procede il recepimento dei tre strumenti giuridici meno recenti<sup>11</sup>. Quanto agli strumenti più recenti, il **recepimento è eterogeneo**. Tre Stati membri sembrano incontrare particolari difficoltà nel recepire integralmente la direttiva relativa all'assistenza durante il transito nell'ambito di provvedimenti di espulsione per via aerea, e la Corte li ha condannati per mancata comunicazione. Due Stati membri sono invece in ritardo nel recepimento della direttiva concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate.

#### 2.2.4. Sicurezza

77. È difficile valutare l'attuazione degli strumenti di lotta alla criminalità organizzata e di cooperazione di polizia e doganale, specie delle convenzioni e relativi protocolli adottati in base al titolo VI del trattato UE, dato che tali strumenti non prevedono né l'obbligo formale di comunicazione per gli Stati membri, né relazioni di attuazione a livello nazionale. Al momento, **la ratifica in tempi rapidi resta la priorità principale**.

78. È **molto difficile valutare** il rispetto o l'applicazione a livello nazionale degli strumenti giuridici in materia di terrorismo e prevenzione e lotta alla criminalità organizzata; tali strumenti infatti spesso non prevedono la pubblicazione di relazioni né obbligano gli Stati membri a comunicare le misure nazionali pertinenti. Per quanto riguarda la decisione quadro concernente le modalità di cooperazione tra le unità di informazione finanziaria, si può ritenere in larga misura che quasi tutti gli Stati membri si siano conformati sul piano giuridico alla maggior parte delle disposizioni chiave della decisione.

79. In materia di cooperazione di polizia e doganale, prosegue il processo di ratifica della convenzione Napoli II. Servono tuttavia più sforzi da parte di alcuni Stati membri per migliorare il livello di recepimento della posizione comune sullo scambio di dati con Interpol.

#### 2.2.5. Giustizia

##### 2.2.5.1. Giustizia penale

80. Come nel settore della sicurezza (cfr. sezione 2.2.4), la valutazione dell'attuazione a livello nazionale in questo campo è difficile, vista la natura degli strumenti adottati e visti i poteri più limitati della Commissione e della Corte di giustizia.

81. Nel settore del **reciproco riconoscimento**, il mandato d'arresto europeo è operativo in tutti gli Stati membri, anche se molti devono ancora produrre sforzi per conformarsi del tutto alla decisione quadro.

82. L'attuazione della decisione quadro relativa all'esecuzione dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio rimane deludente. Sono trascorsi più di due

---

<sup>11</sup> La direttiva relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi, la direttiva che completa la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e la direttiva volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

anni dalla scadenza del termine di attuazione e dodici Stati membri non hanno ancora adempiuto all'obbligo di comunicazione o l'hanno fatto solo in parte.

83. Mancano ancora i dati sulla decisione quadro relativa alle sanzioni pecuniarie.
84. Per quanto riguarda l'armonizzazione degli strumenti nel settore della cooperazione giudiziaria penale, nel periodo considerato dalla presente comunicazione la Commissione ha pubblicato un numero limitato di relazioni (sugli strumenti relativi alla protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria, alla corruzione nel settore privato, agli strumenti o proventi di reato), le quali indicano tutte un livello di recepimento globalmente insoddisfacente negli Stati membri valutati. Il numero di Stati membri ancora inadempienti all'obbligo di comunicazione varia, ma rimane elevato.
85. Quanto alla decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo, tutti gli Stati membri hanno comunicato le rispettive misure di recepimento. L'attuazione delle disposizioni principali può ritenersi soddisfacente, nonostante rimangano alcune lacune.
86. Si rilevano progressi nella ratifica, da parte di altri quattro Stati membri dell'UE-12<sup>12</sup>, della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e dei relativi protocolli. Purtroppo il secondo protocollo non è ancora entrato in vigore perché uno Stato membro non l'ha ratificato.

#### 2.2.5.2. Giustizia civile

87. Sono stati fatti passi avanti nel recepimento della direttiva sul patrocinio a spese dello Stato e di quella relativa all'indennizzo delle vittime di reato, ma uno Stato membro sembra incontrare particolari difficoltà.
88. Il livello generale dell'applicazione di due regolamenti, uno sulla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale, l'altro concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, può ritenersi soddisfacente.

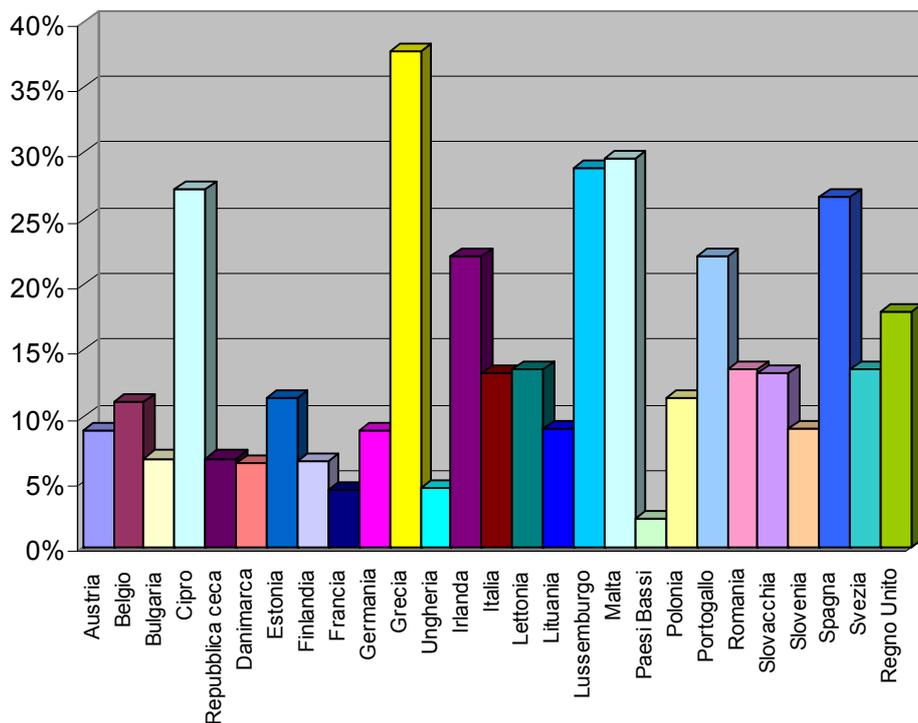
### 2.3. Monitoraggio per Stato membro

89. I seguenti dati globali prescindono dallo strumento e sono deducibili dai due indicatori riportati nella tabella di cui all'allegato 2. Le prime due tabelle illustrano la situazione di ciascuno Stato membro in relazione, la prima, alla mancata comunicazione delle disposizioni di attuazione, la seconda alla non conformità o errata applicazione. La terza tabella rispecchia invece il deficit di attuazione per singolo Stato membro, in relazione a entrambi gli indicatori.

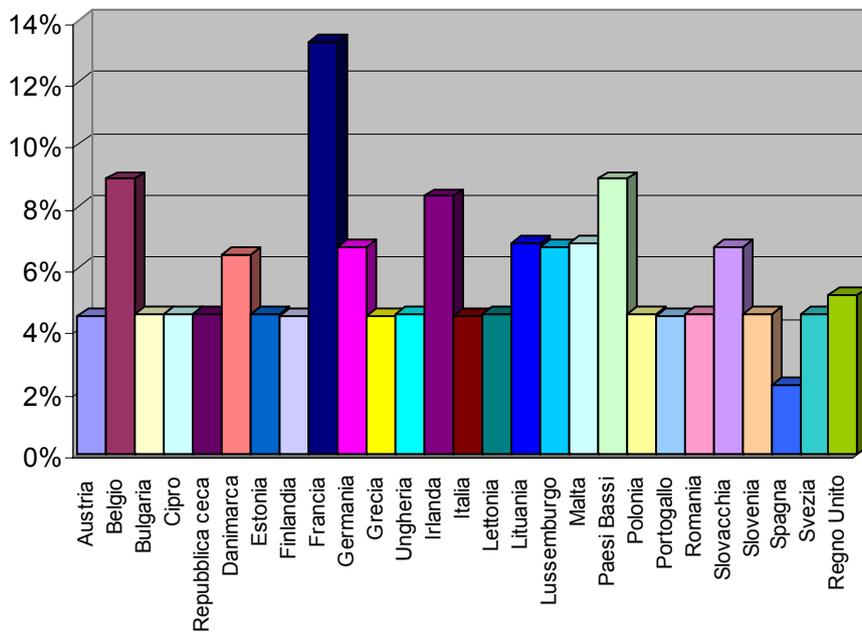
---

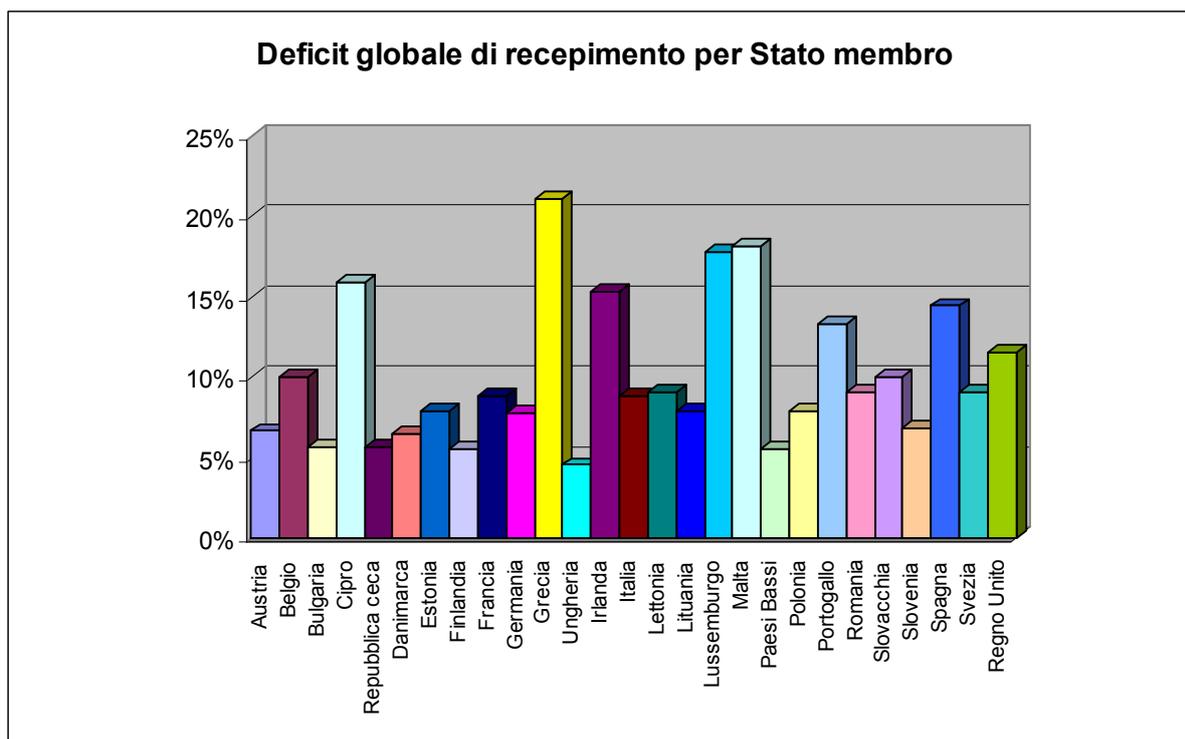
<sup>12</sup> Con UE-12 si intendono gli Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004 e nel 2007.

### Mancata comunicazione delle misure nazionali



### Non conformità / errata applicazione





### 3. CONCLUSIONI

90. La terza relazione annuale di monitoraggio del piano d'azione dell'Aia conferma, in linea di massima, le tendenze osservate nelle relazioni precedenti.
91. Come nel 2005 e nel 2006, **i progressi sono stati insufficienti soprattutto nei settori riguardanti il "terzo pilastro"**, quale la prevenzione e lotta alla criminalità organizzata, la cooperazione di polizia e doganale e la cooperazione giudiziaria penale. L'unico settore del terzo pilastro in cui i progressi sono stati rilevanti è **lotta al terrorismo**, che rimane una delle principali priorità nel campo della giustizia e degli affari interni.
92. In linea con i risultati del 2005 e del 2006, il livello di realizzazione più alto si è riscontrato nelle azioni del **"primo pilastro"**. **Progressi significativi** si registrano nei settori politicamente prioritari, quali la migrazione, la gestione delle frontiere e la cooperazione giudiziaria civile.
93. Per quanto riguarda la comunicazione delle disposizioni nazionali di attuazione degli strumenti giuridici del titolo IV del trattato CE, alcuni Stati membri (ad esempio la Germania o l'Italia) hanno mosso considerevoli passi avanti rispetto alla situazione constatata nella relazione dell'anno scorso. La situazione rimane invece deludente per un certo numero di Stati membri che non hanno rispettato il termine di recepimento, con ritardi spesso di più di un anno o in alcuni casi di parecchi anni.
94. Per quanto concerne gli strumenti giuridici del titolo VI del trattato UE, è opportuno intensificare gli sforzi per un'attuazione puntuale e completa. Nonostante gli innegabili progressi degli Stati membri nel 2007, in relazione ad alcuni strumenti giuridici la comunicazione delle disposizioni di attuazione delle decisioni quadro è avvenuta con lunghi ritardi, talvolta di parecchi anni. Conseguenza di questi ritardi e

del mancato recepimento a livello nazionale degli strumenti UE è un quadro normativo "virtuale" della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Inoltre, il recepimento da parte degli Stati membri esaminati è spesso incompleto o inesatto.

95. Sebbene diverse ragioni giustifichino il calo generale del 2007, i progressi modesti nelle materie del titolo VI del trattato UE confermano le preoccupazioni espresse dalla Commissione nelle precedenti relazioni annuali e la **necessità di migliorare il processo decisionale** in questo ambito UE.
96. Per **rilanciare e rinvigorire l'azione dell'Unione**, soprattutto nei settori che hanno registrato progressi limitati negli ultimi anni, la Commissione intende presentare, nel corso del 2009, una **comunicazione sul futuro delle politiche di giustizia, libertà e sicurezza**. Questa comunicazione servirà da base per discutere e preparare il nuovo programma pluriennale nel settore GLS per il periodo 2010-2014 e subentrerà ai programmi di Tampere e dell'Aia
97. La **comunicazione sull'immigrazione e il piano strategico sull'asilo**, adottati il 17 giugno, costituiranno il punto di partenza per discutere i futuri sviluppi in questi settori. I risultati delle discussioni saranno usati per preparare la comunicazione del 2009 sul nuovo programma pluriennale.