**CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 25 novembre 2009 (28.11)**
**(OR. en)**

**16484/1/09**
**REV 1**

**JAI 866**

**NOTA**

| | |
|---|---|
| della: | Presidenza |
| al: | Coreper |
| doc. prec.: | 14449/09 JAI 679 |
| Oggetto: | Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini |

## I. INTRODUZIONE

Il progetto del programma di Stoccolma è stato presentato dalla presidenza il 16 ottobre 2009. Il Coreper ha proceduto ad un primo scambio di opinioni sul programma nelle riunioni del 21 e del 22 ottobre 2009. Successivamente i consiglieri GAI hanno esaminato tutto il testo nelle tre riunioni del 30 ottobre, del 6 e del 13 novembre. Il Coreper ha inoltre esaminato il testo in tre occasioni, il 4, l'11 e il 20 novembre. Sono state sollevate molte questioni e il testo è stato riformulato come figura in allegato per riflettere le discussioni e i commenti scritti pervenuti da una serie di delegazioni. Con la presente nota la presidenza sottopone al Coreper i risultati di queste discussioni, comprese quelle svoltesi in sede di Coreper il 23 novembre 2009.

La presidenza ha riorganizzato alcune parti del testo conformemente a quanto suggerito da varie delegazioni. E' stato aggiunto un nuovo capitolo, "Accesso all'Europa in un mondo globalizzato", che consiste dei precedenti capitoli sulla gestione integrata delle frontiere e sulla politica in materia di visti. Aspetti quali "formazione" e "valutazione" sono stati raggruppati per una maggiore leggibilità del programma.

## II. CONCLUSIONI

Il testo presentato dalla presidenza a seguito delle discussioni suddette è riportato in allegato. La presidenza ritiene che si tratti di un'elaborazione che riflette accuratamente l'equilibrio tra le diverse opinioni delle delegazioni e che tenta di tenere conto tutti i punti di vista. Si rammenta che i consiglieri hanno impiegato 40 ore circa per esaminare nel dettaglio il testo. In questa fase soltanto i punti di estrema importanza politica dovranno essere oggetto di ulteriore discussione.

# Programma di Stoccolma
# Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela 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. Inoltre occorrerebbe intensificare la cooperazione con i paesi partner.

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

Il Consiglio europeo accoglie con favore il ruolo potenziato del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali a seguito dell'entrata in vigore del **trattato di Lisbona.**[1] Cittadini e associazioni rappresentative godranno di una maggiore possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione, conformemente all'articolo 11 del trattato UE, il che rafforzerà il carattere aperto e democratico dell'Unione europea a beneficio della popolazione.

Il trattato facilita il processo volto al conseguimento degli obiettivi descritti in questo programma, sia per le istituzioni che per gli Stati membri. E' confermato il ruolo della Commissione di elaborare iniziative, nonché il diritto di un gruppo di almeno sette Stati membri di presentare proposte legislative. Il processo legislativo è migliorato con il ricorso alla procedura di codecisione per la maggior parte dei settori, realizzando così il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo. I parlamenti nazionali ricopriranno un ruolo di importanza crescente nel processo legislativo. Il rafforzamento del ruolo della Corte di giustizia migliorerà inoltre la capacità europea di attuare appieno la politica in questo settore e assicurerà la coerenza dell'interpretazione.

Le istituzioni europee dovranno sfruttare tutte le opportunità offerta dal trattato di Lisbona per rafforzare lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia a beneficio dei cittadini dell'UE.

Il presente programma delinea orientamenti strategici della programmazione legislativa ed operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in conformità dell'articolo 68 del trattato FUE.

### 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 che le misure di contrasto e i provvedimenti a tutela dei diritti delle persone, dello stato di diritto e delle norme sulla protezionale internazionale vadano di pari passo nella stessa direzione e si rafforzino reciprocamente.

---

[1] Questa è la denominazione comune del trattato che, in realtà, è costituito da due trattati: il trattato sull'Unione europea (trattato UE) e il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (trattato FUE). Per facilità di lettura nel testo si sono usati a volte i termini "trattato di Lisbona" e "il trattato".

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

***Promuovere la cittadinanza e i diritti fondamentali:*** la cittadinanza europea deve diventare una realtà tangibile. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia deve anzitutto porsi come uno spazio unico in cui siano protetti i diritti fondamentali. L'allargamento dello spazio Schengen deve proseguire. Il rispetto della persona umana e della sua dignità e degli altri diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo costituisce un valore essenziale. 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 dei cittadini europei e non, in caso, anche al di fuori dell'Unione.

***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, migliorandone inoltre la formazione, 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 e che affronti la criminalità organizzata, il terrorismo e altre minacce. Questa strategia dovrebbe mirare a rafforzare la cooperazione in materia di applicazione della legge, gestione delle frontiere, protezione civile, gestione delle catastrofi, nonché la cooperazione giudiziaria in materia penale per rendere più sicura l'Europa. L'Unione europea deve inoltre fondare i suoi lavori sulla solidarietà tra Stati membri e avvalersi appieno dell'articolo 222 del trattato FUE.

***Accesso all'Europa in un mondo globalizzato:*** occorre che l'accesso all'Europa sia più efficace ed efficiente per gli uomini d'affari, i turisti, gli studenti, gli scienziati, i lavoratori, le persone che necessitano di protezione internazionale e tutti coloro che devono accedere al territorio dell'UE per un interesse legittimo. L'Unione e i suoi Stati membri devono nel contempo garantire la sicurezza dei propri cittadini. Le politiche sulla gestione integrata delle frontiere e in materia di visti dovrebbero essere concepite in funzione di questi obiettivi.

**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, fondata sulla solidarietà e la responsabilità. Occorre passare all'effettiva attuazione degli strumenti giuridici pertinenti e servirsi appieno delle agenzie e degli uffici competenti del settore. Il fenomeno migratorio, se efficacemente gestito, può essere benefico per tutte le parti interessate. Il patto europeo sull'immigrazione e l'asilo è una base chiara su cui impostare i futuri sviluppi in materia. L'Europa dovrà dotarsi di una politica flessibile che risponda alle priorità e ai bisogni degli Stati membri e permetta ai migranti di mettere pienamente a frutto il loro potenziale. Le persone bisognose di protezione devono avere un accesso garantito a procedure di asilo giuridicamente sicure ed efficaci. Inoltre, perché l'UE possa sempre contare su sistemi credibili e sostenibili in materia d'immigrazione e di asilo, occorre prevenire, controllare e contrastare la migrazione clandestina, dato che la pressione esercitata dai flussi migratori clandestini sull'UE e, in particolare sugli Stati membri alle frontiere esterne, tra cui quelle meridionali, sta aumentando, come detto nelle conclusioni del Consiglio europeo dell'ottobre 2009.

***Ruolo dell'Europa in un mondo globalizzato - La dimensione esterna:*** dall'importanza della dimensione esterna della politica dell'UE nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia si evince che è necessario integrare maggiormente queste politiche nell'ambito delle politiche generali dell'Unione europea. La dimensione esterna è essenziale per poter affrontare le sfide chiave con cui ci confrontiamo e offrire ai cittadini dell'UE maggiori opportunità di lavoro e di relazioni d'affari con il resto del mondo. La dimensione esterna JLS è essenziale per la realizzazione efficace degli obiettivi del presente programma e dovrebbe essere oggetto di particolare considerazione in tutti gli altri aspetti della politica estera dell'UE ed essere pienamente coerente con questi.

## 1.2 Strumenti

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

### 1.2.1 Fiducia reciproca

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.

### 1.2.2 Applicazione

Occorre prestare maggiore attenzione nei prossimi anni alla **piena ed efficace applicazione, valutazione ed esecuzione degli strumenti esistenti**. Il recepimento legislativo andrebbe assicurato avvalendosi ove occorra al massimo degli strumenti istituzionali esistenti.

Occorre inoltre accorciare in futuro i tempi di risposta alle esigenze dei cittadini e del mondo economico. L'Unione dovrebbe mirare ad individuare i bisogni dei cittadini e degli operatori formulando risposte adeguate. L'azione a livello dell'Unione dovrebbe esplicarsi con il coinvolgimento delle conoscenze specialistiche degli Stati membri e prendere in esame una gamma di misure - tra cui soluzioni non legislative, ad esempio manuali concertati, condivisione di migliori pratiche (facendo tra l'alto il miglior uso possibile delle reti giudiziarie europee) e progetti regionali - che affrontino questi bisogni, in particolare quando consentono risposte rapide.

### 1.2.3 Legislazione

In generale, **nuove iniziative legislative della Commissione o degli Stati membri ove il trattato lo preveda**[1], dovrebbero essere presentate soltanto previa verifica del rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà, al termine di un'accurata preparazione che comprenda, fra l'altro, la realizzazione preliminare di valutazioni d'impatto, individuando i fabbisogni e le conseguenze finanziarie e ricorrendo alla consulenza degli Stati membri. E' essenziale valutare le ripercussioni di nuove iniziative legislative sulle quattro libertà ai sensi del trattato e assicurare che tali iniziative siano pienamente compatibili con i principi del mercato interno.

Il Consiglio europeo ritiene che la legislazione in materia di libertà, sicurezza e giustizia si sia sviluppata in modo eccezionale, sebbene con qualche difetto in termini di duplicazioni e una certa mancanza di coerenza. Si potrebbe nel contempo migliorare la **qualità della legislazione** anche sotto il profilo della terminologia usata in taluni atti.

---

[1] Per facilità di lettura il programma attribuisce il diritto di iniziativa soltanto alla Commissione. Ciò non osta a che gli Stati membri possano prendere iniziative ai sensi dell'articolo 76 del trattato FUE.

Occorrerebbe prendere in considerazione, se del caso, l'eventualità di un riesame orizzontale degli strumenti adottati per **accentuare coerenza e consolidamento legislativi**. La coerenza giuridica e la facilità di accesso rivestono particolare importanza. 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**.

**1.2.4 Coerenza maggiore**

Il Consiglio europeo invita il Consiglio e la Commissione a potenziare il coordinamento interno per realizzare una **coerenza** maggiore tra elementi interni ed esterni dell'attività JLS. La stessa esigenza di coerenza e di maggior coordinamento vale per le agenzie dell'UE (Europol, Eurojust, Frontex, CEPOL, l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, il futuro Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e l'Agenzia per i diritti fondamentali). Il Consiglio dovrebbe esercitare un controllo politico maggiore sulle agenzie, ad esempio formulando conclusioni sulle relazioni annuali. Il controllo del Parlamento europeo su alcune agenzie è disciplinato da disposizioni particolari.

**1.2.5 Valutazione**

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 tali meccanismi di valutazione debbano evitare doppioni e, nel lungo periodo, abbracciare tutte le politiche del settore. Dovrebbe inoltre essere previsto un sistema efficace di controllo delle valutazioni.

Dovrà esservi una valutazione dell'efficacia degli strumenti giuridici adottati a livello dell'Unione. La valutazione dovrà individuare inoltre eventuali ostacoli al corretto funzionamento dello spazio giudiziario europeo. Dovrebbe incentrarsi su problemi specifici e facilitare così la piena applicazione del principio di riconoscimento reciproco. La cooperazione giudiziaria in materia penale dovrebbe essere il primo settore da sottoporre a valutazione, a cui dovrebbero seguirne altri, ad esempio il rispetto delle procedure di asilo nella legislazione pertinente. Ove necessario le procedure di valutazione dovrebbero essere adattate al settore politico in questione.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- presentare una o più proposte ai sensi dell'articolo 70 del trattato FUE sulla valutazione delle politiche nel quadro del titolo V del trattato FUE. Le proposte dovrebbero includere, in caso, un meccanismo di valutazione basato su un sistema consolidato di valutazione reciproca. 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 e gli ostacoli alla cooperazione. I professionisti di settore dovrebbero poter contribuire alle valutazioni. Sarebbe opportuno che il Consiglio abbia in linea di massima un ruolo guida nel processo di valutazione, segnatamente nella fase di controllo.

Si dovrebbero evitare doppioni con altri meccanismi di valutazione, ricercando per contro sinergie e cooperazione, in particolare con le attività del Consiglio d'Europa. L'Unione europea dovrebbe partecipare attivamente e contribuire ai lavori degli organi di controllo del Consiglio d'Europa.

**1.2.6 Formazione**

Per promuovere un'autentica cultura europea in materia giudiziaria e di applicazione delle legge è essenziale intensificare la formazione relativa alle tematiche connesse all'UE e renderla sistematicamente accessibile per tutte le professioni coinvolte nell'attuazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, tra cui sono da annoverare giudici, pubblici ministeri, personale giudiziario, agenti doganali e guardie di frontiera.

Occorrerebbe porsi come obiettivo regimi di formazione europea sistematica, offerti a tutti i soggetti coinvolti, con l'ambizione seguente: partecipazione, entro il 2015, di un numero significativo di professionisti, ovvero scambio con un altro Stato membro che potrebbe rientrare in regimi di formazione già utilizzati. A tal fine si dovrebbe in particolare ricorrere agli istituti di formazione esistenti.

Al riguardo sono responsabili in primo luogo gli Stati membri; l'Unione deve però offrire loro supporto e sostegno finanziario e disporre inoltre di meccanismi propri per integrare gli sforzi nazionali. Il Consiglio europeo ritiene che gli aspetti della cooperazione UE e internazionale debbano rientrare nei programmi di formazione nazionali. Nella formazione di giudici, pubblici ministeri e personale giudiziario è importante salvaguardare l'indipendenza del potere giudiziario, ponendo nel contempo l'accento sulla dimensione europea per i professionisti che si servono frequentemente degli strumenti europei. CEPOL e FRONTEX dovrebbero svolgere un ruolo chiave nella formazione del personale preposto all'azione di contrasto e delle guardie di frontiera al fine di garantire una dimensione europea all'attività formativa. La formazione delle guardie di frontiera e degli agenti doganali riveste una rilevanza particolare nell'ottica di promuove un approccio comune alla gestione integrata delle frontiere. Si dovrebbero ricercare soluzioni a livello europeo per potenziare i regimi di formazione europea. Si devono inoltre sviluppare programmi di teledidattica per formare i professionisti riguardo ai meccanismi europei.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- proporre un piano d'azione per innalzare, in misura sostanziale, il livello dei regimi di formazione e scambio sistematici nell'Unione. Il piano dovrebbe prospettare come garantire che un terzo delle forze di polizia e la metà dei giudici, pubblici ministeri e altro personale giudiziario, nonché la metà di altri professionisti operanti nel settore possano essere coinvolti nei regimi di formazione europea.
- considerare ciò che può definirsi un regime di formazione europea e proporre, nel piano d'azione, soluzioni per sviluppare questo concetto nella prospettiva di conferirgli una dimensione europea;
- istituire specifici programmi di scambio (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.

### 1.2.7 Comunicazione

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 ai cittadini e agli operatori del settore, dei risultati politici** concreti conseguiti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Chiede alla Commissione di delineare una strategia per spiegare in modo ottimale ai cittadini come possano trarre i massimi vantaggi dai nuovi strumenti e dai nuovi quadri giuridici, ad esempio ricorrendo alla giustizia elettronica e servendosi del relativo portale europeo.

### 1.2.8 Dialogo con la società civile

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, quali il forum europeo sulla giustizia, per intensificare il dialogo in settori in cui tali meccanismi appaiono appropriati.

### 1.2.9 Finanziamento

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 che intende tener conto degli obiettivi del programma di Stoccolma. Il programma tuttavia non ipoteca i negoziati sul prossimo quadro finanziario.

Il Consiglio europeo ritiene inoltre che le procedure di adesione ai programmi di finanziamento, tenendo conto delle esperienze degli Stati membri, debbano essere trasparenti, flessibili, coerenti ed essere snellite e rese più facilmente accessibili per le amministrazioni, i partner e gli operatori grazie alla diffusione attiva di orientamenti chiari, un meccanismo per l'individuazione dei partner e una programmazione accurata. Il Consiglio europeo chiede alla Commissione di esaminare soluzioni appropriate in tal senso.

Nel prossimo quadro finanziario si dovrebbe valutare se sia possibile estendere la portata degli strumenti finanziari applicabili, in particolare nel settore della lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo, a progetti operativi sviluppati al di fuori dell'Unione, accrescendo così la sicurezza dell'Unione. Si dovrebbero studiare attentamente modi per rendere più celere la reazione dell'UE alle situazioni di emergenza in tale settore in termini di assistenza finanziaria e per fornire assistenza tecnica ai fini dell'attuazione a livello mondiale delle convenzioni internazionali, fra cui quelle relative al terrorismo.

### 1.2.10 Piano d'azione

Alla luce del programma di Stoccolma, il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare prontamente nel 2010 un **piano d'azione** che dovrà essere adottato dal Consiglio. Il piano d'azione tradurrà gli obiettivi e le priorità del programma di in azioni concrete secondo un preciso calendario di adozione e di attuazione e dovrebbe comprendere una proposta di calendario per la trasformazione degli strumenti aventi una nuova base giuridica.

### 1.2.11 Revisione del programma di Stoccolma

Il Consiglio europeo invita la Commissione a trasmettere, prima di giugno 2012, **una revisione intermedia** dell'attuazione del programma di Stoccolma. Per dar modo ai parlamenti nazionali di prendere precocemente visione delle proposte, si dovrebbero pubblicare quanto prima i programmi del trio di presidenza ed i programmi legislativi della Commissione.

## 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 estrema importanza la rapida adesione dell'UE alla convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ciò renderà più stringente per l'Unione, ed anche per le sue istituzioni, l'obbligo di garantire la promozione attiva dei diritti fondamentali in tutti i settori di sua competenza. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo potrà continuare a svilupparsi per gradi, rafforzando la creazione di un sistema uniforme europeo a tutela dei diritti umani fondamentali fondato sulla convenzione europea e sui diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali.

Il Consiglio europeo invita

- la Commissione a presentare urgentemente una proposta relativa all'adesione dell'UE alla convenzione europea dei diritti dell'uomo;
- le istituzioni dell'UE e gli Stati membri a far sì che le iniziative giuridiche siano e restino coerenti con i diritti fondamentali nell'intero corso del processo legislativo potenziando l'applicazione della metodologia in modo da consentire un controllo sistematico e rigoroso della conformità con la convenzione e con i diritti sanciti dalla 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, ove opportuno, tenere con essa consultazioni, conformemente al suo mandato, sull'evoluzione delle politiche e della legislazione aventi implicazioni per i diritti fondamentali e a servirsene per comunicare ai cittadini le questioni attinenti ai diritti umani che incidono sulla loro vita quotidiana;
- 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 e gli Stati membri nella lotta contro l'impunità e a combattere i crimini di genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra; promuovere in tale contesto la cooperazione tra gli Stati membri, i paesi terzi e i tribunali internazionali in questo settore, in particolare la Corte penale internazionale, e sviluppare lo scambio di informazioni giudiziarie e di buone pratiche relative all'azione penale contro tali crimini attraverso la Rete europea di punti di contatto nazionali per quanto riguarda le persone responsabili di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra.

L'Unione è uno spazio di valori condivisi. Tali valori sono incompatibili con i crimini contro l'umanità, il genocidio e i crimini di guerra, ivi compresi i crimini commessi dai regimi totalitari. Ogni Stato membro affronta a suo modo tale questione ma, in una prospettiva di riconciliazione, la memoria di tali crimini deve essere una memoria collettiva, condivisa e promossa, ove possibile, da noi tutti. L'Unione è chiamata a spianare la strada in tal senso.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- a esaminare la situazione e a riferire al Consiglio nel 2010 se siano necessarie ulteriori iniziative per contemplare l'apologia pubblica, la negazione o la minimizzazione grossolana dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra rivolti contro un gruppo di persone definite con un riferimento a criteri diversi da razza, colore della pelle, religione, ascendenza e origine nazionale o etnica, quali lo status sociale o le convinzioni politiche.

## 2.2 Pieno esercizio del diritto di libera circolazione

Il diritto alla libera circolazione dei cittadini e dei loro familiari all'interno dell'Unione europea è uno dei principi fondamentali su cui si basa l'Unione, nonché una delle libertà fondamentali garantite dalla cittadinanza europea. I cittadini dell'Unione hanno il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, il diritto di voto e di eligibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali negli Stati membri in cui risiedono, il diritto alla tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di altri Stati membri ecc. Nell'esercizio dei loro diritti ai cittadini è garantita la parità di trattamento con i cittadini degli Stati membri alle condizioni stabilite dal diritto dell'Unione. L'efficace applicazione della pertinente legislazione europea rappresenta pertanto una priorità.

Come rilevato dal Parlamento europeo, la cooperazione Schengen, che sancisce la libera circolazione delle persone all'interno dell'UE, è al nucleo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il Consiglio europeo ricorda l'interesse che attribuisce all'ulteriore allargamento dello spazio Schengen. Fatto salvo il rispetto di tutti i requisiti previsti per l'applicazione dell'acquis di Schengen, il Consiglio europeo chiede al Consiglio, al Parlamento europeo ed alla Commissione di prendere tutte le misure necessarie per consentire l'abolizione dei controlli alle frontiere interne con i restanti Stati membri che si sono dichiarati pronti ad aderire senza indugio allo spazio Schengen.

Occorre aiutare i cittadini europei che, esercitando il diritto di libera circolazione, si trovano alle prese con adempimenti giuridici o amministrativi. Nel quadro del trattato devono essere rimossi gli ostacoli che limitano tale diritto nella vita quotidiana.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

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

Ottenere il diritto di soggiorno a norma del diritto dell'Unione per i cittadini dell'UE e i loro familiari è un vantaggio inerente all'esercizio del diritto di libera circolazione. Tale diritto tuttavia non deve essere finalizzato all'elusione delle norme sull'immigrazione. La libertà di circolazione non comporta solo diritti, ma impone anche obblighi a coloro che ne beneficiano ed occorre evitare gli abusi e le frodi. Gli Stati membri dovrebbero salvaguardare e proteggere ulteriormente il diritto alla libera circolazione lavorando assieme e con la Commissione per combattere gli atti di natura criminosa tramite misure coercitive proporzionate nel rispetto della legge applicabile.

Il Consiglio europeo invita pertanto la Commissione a

- seguire attentamente l'attuazione e l'applicazione delle norme in questione per evitare abusi e frodi;
- esaminare quale sia il modo migliore per scambiare informazioni, anche relative ai permessi di soggiorno, e documentazione e come si possano coadiuvare le autorità degli Stati membri per lottare efficacemente contro l'abuso di questo principio fondamentale.

A tal fine, gli Stati membri dovrebbero inoltre seguire attentamente la piena e corretta applicazione dell'acquis esistente e lottare contro gli abusi e le frodi che ledono il diritto alla libera circolazione delle persone e scambiarsi informazioni e statistiche al riguardo. Qualora emergessero tendenze sistematiche negli abusi e nelle frodi che ledono il diritto alla libera circolazione, gli Stati membri dovrebbero segnalarle alla Commissione, la quale suggerirà al Consiglio i mezzi più appropriati per contrastare tali tendenze.

**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 e gli Stati membri devono 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 e, se opportuno, a formulare proposte per modificarla;
- 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 entro il 28 novembre 2010.

### 2.3.2 Diritti dei minori

I diritti dei minori, cioè il principio in base al quale l'interesse superiore dei minori è il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, alla non discriminazione ed il rispetto del diritto di esprimere la loro opinione ed essere effettivamente ascoltati su tutte le questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità, come sancito dalla Carta e dalla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, riguardano tutte le politiche dell'UE. Tali diritti devono essere sistematicamente e strategicamente presi in considerazione per garantire un approccio integrato. La comunicazione della Commissione "Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori" (2006) contiene importanti considerazioni al riguardo. Occorre elaborare un'ambiziosa strategia europea sui diritti dei minori.

Il Consiglio europeo chiede alla Commissione di

- individuare misure cui l'Unione possa fornire un contributo significativo per tutelare e promuovere i diritti dei minori. Speciale attenzione andrebbe accordata ai minori che versano in situazione di particolare vulnerabilità, specie i minori che sono vittime di abuso e sfruttamento sessuale e quelli vittime della tratta, nonché i minori non accompagnati nel contesto della politica sull'immigrazione.

Per quanto riguarda la sottrazione di minori da parte di un genitore, oltre ad attuare efficacemente gli strumenti giuridici esistenti in tale settore, si dovrebbe esplorare la possibilità di avvalersi della mediazione familiare a livello internazionale, tenendo al tempo stesso conto delle buone pratiche in vigore negli Stati membri. L'Unione dovrebbe continuare ad elaborare meccanismi di segnalazione per i casi di sottrazione criminosa di minore promuovendo la cooperazione tra autorità nazionali e l'interoperabilità dei sistemi.

### 2.3.3 Gruppi vulnerabili

Tutte le forme di discriminazione restano inaccettabili. 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, gli Stati membri dovrebbero garantire la corretta applicazione della normativa in vigore volta a lottare contro potenziali forme di discriminazione. L'UE offrirà sostegno pratico e promuoverà migliori pratiche per aiutare gli Stati membri a raggiungere tale obiettivo. La società civile è chiamata a svolgere un ruolo importante in tal senso.

Occorre fornire maggiore protezione, anche giuridica, ai gruppi vulnerabili che si trovano in situazioni particolarmente a rischio, come le donne vittime di violenze o di mutilazioni genitali o le persone che subiscono un pregiudizio in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza o in cui non soggiornano. I programmi di finanziamento disponibili forniranno un adeguato sostegno finanziario a tal fine.

Alla luce dell'esperienza acquisita con l'applicazione della convenzione sulla protezione internazionale degli adulti, conclusa all'Aia nel 2000, gli Stati membri che ne sono o ne diverranno parti in futuro dovrebbero valutare la necessità di proposte supplementari riguardanti gli adulti vulnerabili. Si incoraggiano gli Stati membri ad aderire quanto prima alla convenzione.

### 2.3.4 Vittime della criminalità, compreso il terrorismo

Le persone più vulnerabili o in situazioni particolarmente a rischio, come le persone vittime di violenze reiterate nelle relazioni strette, le vittime della violenza di genere o le persone vittime di altre forme di reato in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza o in cui non risiedono necessitano di un sostegno particolare e di protezione giuridica. Occorre assicurare particolare attenzione, sostegno e riconoscimento sociale anche alle vittime del terrorismo. È necessario un approccio integrato e coordinato alle vittime, 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.

Il Consiglio europeo chiede alla Commissione e agli Stati membri di

- riflettere su come migliorare la normativa e le misure pratiche di sostegno per tutelare le vittime e migliorare l'applicazione degli strumenti esistenti;
- offrire sotto altri aspetti un migliore sostegno alle vittime, eventualmente attraverso le reti europee che già forniscono un aiuto pratico ed avanzare proposte a tal fine;
- verificare l'opportunità di elaborare uno strumento giuridico complessivo relativo alla tutela delle vittime, riunendo la direttiva relativa all'indennizzo delle vittime e la decisione quadro sulla tutela delle vittime previa una valutazione dei due strumenti.

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 degli indagati e imputati 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 al rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati nei procedimenti penali, la quale rafforzerà i diritti in questione quando sarà pienamente attuata. La tabella di marcia farà parte d'ora in avanti del programma di Stoccolma.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- presentare le proposte previste nella tabella di marcia per una rapida attuazione della stessa, alle condizioni ivi stabilite;
- esaminare ulteriori aspetti dei diritti procedurali minimi di indagati e imputati e valutare se siano necessarie altre proposte.

### 2.5 Proteggere i diritti dei cittadini nella società dell'informazione

Ove si tratti di valutare il rispetto della vita privata delle persone nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il diritto alla libertà risulta preponderante. Il diritto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali è sancito dalla Carta dei diritti fondamentali. L'Unione deve pertanto far fronte alle sfide insite nello scambio crescente di dati personali, e all'esigenza di garantire la protezione della vita privata. L'Unione deve garantire una strategia globale in materia di protezione dei dati all'interno dell'UE e nell'ambito delle relazioni con i paesi terzi. A tale proposito dovrebbe promuovere l'applicazione dei principi enunciati nei pertinenti strumenti dell'UE in materia di protezione dei dati e nella convenzione del Consiglio d'Europa del 1981 sulla protezione dei dati, promuovendo altresì l'adesione a tale convenzione. Dovrà altresì prevedere e regolare le circostanze in cui sia giustificato l'intervento dei pubblici poteri nell'esercizio di tali diritti ed applicare al contempo i principi relativi alla protezione dei dati nella sfera privata.

L'Unione deve far fronte all'esigenza di uno scambio più intenso di dati personali assicurando al tempo stesso 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 stabilire principi di base quali la limitazione delle finalità, la proporzionalità, la legittimità del trattamento, la durata limitata della conservazione, la sicurezza e riservatezza ed il rispetto dei diritti della persona, il controllo affidato ad organi nazionali di vigilanza indipendenti e l'accesso ad effettivi mezzi di ricorso giurisdizionale e istituire un regime completo di protezione. Tali questioni sono trattate anche nell'ambito della strategia di gestione delle informazioni dell'UE di cui al capo 4.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- valutare il funzionamento dei vari strumenti concernenti la protezione dei dati e presentare, se del caso, iniziative complementari, legislative o meno, atte a preservare l'efficace applicazione dei succitati principi;
- proporre una raccomandazione per la negoziazione di un accordo in materia di protezione e, se necessario, condivisione dei dati a fini di contrasto con gli Stati Uniti d'America, sulla scorta dei lavori svolti dal Gruppo di contatto ad alto livello UE-USA sulla protezione dei dati;
- prendere in esame elementi essenziali per accordi sulla protezione dei dati con Stati terzi a fini di contrasto, che potrebbero contemplare, se necessario, i dati detenuti a titolo privato, fondati su un elevato livello di protezione dei dati;
- migliorare il rispetto dei principi in materia di protezione dei dati grazie allo sviluppo di nuove tecnologie adeguate, migliorando la 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 prendendo come base i pertinenti strumenti dell'UE in materia di protezione dei dati e la convenzione del Consiglio d'Europa del 1981 e svolgere altresì un ruolo trainante nella conclusione di adeguati accordi internazionali, tanto bilaterali che multilaterali.

### 2.6 Partecipare alla vita democratica dell'Unione

Il Consiglio europeo ricorda che la trasparenza del processo decisionale, l'accesso ai documenti e la buona amministrazione contribuiscono a far partecipare i cittadini alla vita democratica dell'Unione. Inoltre l'iniziativa dei cittadini europei introdotta dall'articolo 11 del trattato UE creerà un nuovo meccanismo di partecipazione civica. Occorre realizzarla in tempi brevi.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- riflettere sul modo migliore per assicurare la trasparenza del processo decisionale, l'accesso ai documenti e la buona amministrazione della giustizia alla luce delle nuove opportunità dischiuse dal trattato di Lisbona e formulare proposte adeguate a tal fine.

In vista delle elezioni europee del 2014, andrebbe prestata debita attenzione al modo di incoraggiare i cittadini a votare. Dal 1979 l'affluenza alle urne è diminuita del 20%, a fronte di un considerevole aumento dei poteri del Parlamento europeo in quanto colegislatore nello stesso periodo. Andrebbero vagliate misure volte, ad esempio, a semplificare l'iscrizione nelle liste elettorali.

Inoltre il Consiglio europeo invita la Commissione, prima del dicembre 2012, a

- riferire al Consiglio europeo in merito alle pratiche e alle consuetudini nazionali relative alle elezioni del Parlamento europeo e, basandosi su tale relazione, proporre un modo per istituire una giornata elettorale comune per le elezioni del Parlamento europeo. Il Consiglio europeo, alla luce della suddetta relazione, valuterà come portare avanti questo tema.

### 2.7 Beneficiare di protezione nei paesi 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. Tale diritto, sancito dai trattati, non è ben pubblicizzato ed occorre impegnarsi di più per assicurarne la piena applicazione. Potrebbero essere condotte campagne informative mirate in tal senso.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- prendere in esame misure appropriate per stabilire il coordinamento e la cooperazione necessari per facilitare la tutela da parte delle autorità consolari in conformità dell'articolo 23 del trattato FUE.

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

Alla riunione di Tampere del 1999 il Consiglio europeo ha dichiarato che il rafforzamento del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sentenze e il necessario ravvicinamento delle legislazioni faciliterebbero la cooperazione fra le autorità, come pure la tutela giudiziaria dei diritti dei singoli e che il principio del 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 attraverso la 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 e fissando norme minime per la definizione dei reati e delle sanzioni secondo quanto definito dal trattato. 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 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 e di continuare a lavorare a favore del reciproco riconoscimento.

#### 3.1.1 Diritto penale

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 o al principio di proporzionalità. 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 sugli strumenti. Il ravvicinamento, ove necessario, del diritto sostanziale e procedurale agevolerà il riconoscimento reciproco.

Il riconoscimento reciproco potrebbe essere esteso a tutti i tipi di sentenze e decisioni di natura giudiziaria, che possono avere, a seconda del sistema giuridico, carattere penale o amministrativo.

Le vittime della criminalità o i testimoni se a rischio, possono essere soggetti a particolari misure di protezione che dovrebbero essere efficaci all'interno dell'Unione.

Il Consiglio europeo ritiene che debba proseguire ulteriormente l'istituzione di un sistema generale di acquisizione delle prove nelle cause aventi dimensione transfrontaliera, basato sul principio di riconoscimento reciproco. Gli strumenti esistenti nel settore costituiscono una disciplina frammentaria. 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 un sistema globale, a seguito di una valutazione di impatto, in sostituzione di tutti gli strumenti esistenti nel settore, compresa la decisione quadro relativa al mandato europeo di ricerca delle prove, che contempli per quanto possibile tutti i tipi di prove, stabilisca i termini di esecuzione e limiti al minimo i motivi di rifiuto,
- esplorare se vi siano altri mezzi atti a facilitare l'ammissibilità delle prove in questo campo,
- esaminare se determinate misure investigative possano essere eseguite dagli organi di repressione o dalle autorità giudiziarie dello Stato membro richiedente/di emissione in collegamento e di concerto con le autorità dello Stato di esecuzione ai sensi dell'articolo 89 del trattato FUE e, se opportuno, presentare le necessarie proposte,
- valutare se e come le autorità di uno Stato membro possano ottenere informazioni rapidamente da entità private o pubbliche di un altro Stato membro senza il ricorso a misure coercitive o grazie alle autorità giudiziarie dell'altro Stato,
- esplorare i risultati della valutazione del mandato di arresto europeo e, ove appropriato, presentare proposte per aumentare l'efficacia e la protezione giuridica delle persone nel corso della procedura di consegna, adottando un approccio graduale nei confronti degli altri strumenti sul riconoscimento reciproco,
- predisporre uno studio completo sugli ostacoli legali e amministrativi all'esecuzione transnazionale delle sanzioni e delle decisioni amministrative per infrazioni al codice della strada e presentare, se necessario, altre iniziative legislative e non legislative per migliorare la sicurezza stradale nell'Unione.

L'Unione dovrebbe mirare allo scambio sistematico di informazioni e, quale obiettivo a lungo termine, al riconoscimento reciproco delle decisioni relative a taluni tipi di decadenza dall'esercizio di diritti.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- studiare il modo in cui la decadenza si applica negli Stati membri e proporre al Consiglio un programma di misure, incluso lo scambio di informazioni su taluni tipi di decadenza, secondo un approccio graduale a lungo termine che conferisce priorità ai casi in cui la decadenza può avere maggiori ripercussioni sulla sicurezza delle persone o sulla vita economica.

Nel settore della cooperazione giudiziaria il Consiglio europeo sottolinea che gli Stati membri ed Eurojust devono attuare integralmente la decisione 2009/426 del Consiglio, del 16 dicembre 2008, la quale, assieme al trattato di Lisbona, offre l'opportunità di sviluppare ulteriormente EUROJUST negli anni a venire, anche per quanto riguarda l'avvio delle indagini e la risoluzione dei conflitti di competenza. In base a una valutazione dell'attuazione di questo strumento, si potrebbero prendere in considerazione nuove possibilità ai sensi delle pertinenti disposizioni del trattato, tra cui il conferimento di maggiori poteri al membro nazionale di Eurojust, il rafforzamento dei poteri del collegio Eurojust o la creazione di un pubblico ministero europeo.

### 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. Al contempo l'abolizione dell'exequatur andrà anche di pari passo con l'adozione di una serie di garanzie che possono essere misure inerenti al diritto processuale e norme sul conflitto di leggi.

Si dovrebbe 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 degli ordinamenti giuridici degli Stati membri, tra cui l'ordine pubblico, e delle tradizioni nazionali in questo settore.

Il Consiglio europeo ritiene che debba proseguire inoltre l'armonizzazione delle norme sul conflitto di leggi a livello dell'Unione nei settori in cui risulta necessario, come la separazione e il divorzio e, eventualmente, il diritto societario, i contratti assicurativi e gli interessi di garanzia.

Il Consiglio europeo rileva inoltre l'importanza che riveste l'avvio dei lavori di consolidamento degli strumenti adottati finora nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile. In primo e principale luogo è necessario migliorare la coerenza della legislazione dell'Unione razionalizzando gli strumenti esistenti. Si dovrebbe mirare ad assicurare strumenti armonici e di facile impiego assicurandone così un'applicazione più efficace e uniforme.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- valutare quali garanzie occorrano a corredo dell'abolizione dell'exequatur come possano essere semplificate,
- valutare se vi siano motivi di consolidamento e di semplificazione al fine di migliorare la coerenza della normativa in vigore nell'Unione
- dare seguito al recente studio sui possibili 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 dei propri atti di stato civile in modo facile. 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. In questo particolare settore occorre tener conto dei lavori svolti dalla Commissione internazionale per lo stato civile.

### 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.

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

#### 3.2.1 Formazione

La formazione dei giudici(compresi i giudici amministrativi), dei pubblici ministeri e di altro personale giudiziario è fondamentale per rafforzare la fiducia reciproca; vedasi anche il punto 1.2.6. L'Unione dovrebbe continuare a sostenere e rafforzare le misure intese ad aumentare la formazione, in linea con gli articoli 81 e 82 del trattato FUE.

### 3.2.2 Sviluppare le reti

Il Consiglio europeo è del parere che i contatti tra alti funzionari degli Stati membri nei settori inerenti alla giustizia e affari interni siano preziosi e vadano promossi dall'Unione nella misura del possibile. Tali contatti potrebbero riguardare in funzione delle strutture nazionali, i capi della polizia ad alto livello o i capi procuratori, i responsabili degli istituti di formazione, i responsabili delle amministrazioni penitenziarie, i direttori generali delle amministrazioni doganali. Ove opportuno, tali reti dovrebbero anche essere informate circa il lavoro svolto dal comitato per la sicurezza interna, oppure poter partecipare allo sviluppo della valutazione dei rischi e la situazione in materia di criminalità organizzata e ad altri strumenti strategici dell'Unione. Le reti in questione dovrebbero riunirsi principalmente grazie alle strutture esistenti come Europol, Eurojust e Frontex oppure su invito della presidenza in qualità di paese ospitante. Dovrebbero continuare a beneficiare del sostegno dell'Unione anche altre reti di professionisti che già esistono nel settore. Tra queste figurano la rete europea dei Consigli di giustizia e la rete dei Presidenti delle Corti di Cassazione.

### 3.2.3 Valutazione

Come in altri campi, l'avanzamento del riconoscimento reciproco nella sfera giudiziaria deve andare di pari passo con un miglioramento delle valutazioni, sia ex-ante che ex-post; vedasi anche il punto 1.2.5.

### 3.2.4 Dotarsi di strumenti migliori

Il Consiglio europeo chiede che siano potenziati strumenti e capacità operative 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 migliorare la cooperazione e l'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.

### 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 nonché con misure pratiche.

Fatti salvi i ruoli della Commissione e della Corte di giustizia, 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 messa in comune di esperienze e migliori prassi.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- garantire lo scambio di informazioni mediante l'elaborazione, in collaborazione con esperti di diritto civile e penale e gli Stati membri, di guide o di schede informative nazionali sull'uso degli strumenti di reciproco riconoscimento sul modello di quanto è stato fatto con il manuale relativo al mandato di arresto europeo allo scopo di disporre, al termine del periodo quinquennale, di una guida o di una scheda informativa nazionale per ciascuno strumento adottato fino a quel momento.

Il Consiglio europeo ritiene inoltre che tutti i moderni mezzi di comunicazione elettronica debbano essere sfruttati appieno e che le autorità giudiziarie debbano essere dotate quanto prima possibile di mezzi di comunicazione elettronici che consentano scambi sicuri. L'Unione dovrebbe inoltre promuovere il ricorso alla videoconferenza e il sostegno allo sviluppo di strumenti di traduzione per renderli quanto più accurati possibile. Tali realizzazioni dovrebbero essere affiancate dal piano d'azione in materia di giustizia elettronica e iscriversi nell'ambito della sua attuazione. Oltre a ciò occorre adottare misure per migliorare la cooperazione, tenendo nel contempo in debito conto le norme in materia di protezione dei dati, tra le autorità competenti di modo da individuare il recapito delle persone quale residenza abituale in relazione alla notificazione di atti.

### 3.2.6. Detenzione

Il Consiglio europeo ritiene che occorra compiere sforzi per rafforzare la fiducia reciproca e rendere più efficace il principio del riconoscimento reciproco nel campo della detenzione. E' necessario adoprarsi per promuovere lo scambio di migliori prassi e sostenere l'attuazione delle regole penitenziarie europee, approvate dal Consiglio d'Europa. Si potrebbero anche esaminare questioni quali alternative alla reclusione, progetti pilota in materia di detenzione, il reinserimento sociale dei detenuti e le migliori prassi per quanto riguarda la gestione delle carceri. La Commissione europea è invitata a proseguire le riflessioni su questo aspetto nell'ambito delle possibilità offerte dal trattato di Lisbona.

## 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 da parte di giudici e pubblici ministeri consentendo in tal modo che il principio di riconoscimento reciproco sia applicato correttamente tenuto conto delle differenze nelle tradizioni giuridiche e negli ordinamenti degli Stati membri.

### 3.3.1 Diritto penale

In ambito penale, i reati e le sanzioni nei settori della criminalità avente dimensione transfrontaliera e presentante aspetti particolarmente gravi sia per la natura o l'impatto di tali reati sia per l'esigenza specifica di combatterli su basi comuni, 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 FUE. Andrebbero considerati in via prioritaria il terrorismo, la tratta degli esseri umani, il traffico illecito di stupefacenti, lo sfruttamento sessuale di donne e minori, 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 nonché a prendere in considerazione la presentazione di nuove proposte legislative qualora si renda necessario un maggiore ravvicinamento.

Il rapporto tra il ravvicinamento dei reati o la loro definizione e la regola della doppia incriminabilità nel quadro del riconoscimento reciproco andrebbe ulteriormente esaminato. La Commissione è invitata presentare al Consiglio una relazione in materia sulla cui base il Consiglio valuterà se sia necessario e fattibile procedere a un ravvicinamento dei reati per i quali la doppia incriminabilità non si applica negli strumenti di riconoscimento reciproco.

Si dovrebbero introdurre disposizioni di diritto penale laddove se ne ravvisi l'indispensabilità per tutelare gli interessi e, di norma, lo si dovrebbe fare solo come ultima risorsa.

Possono altresì essere stabilite norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni se il ravvicinamento della legislazione e della regolamentazione penale degli Stati membri risulti indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'UE che è stata sottoposta a misure di armonizzazione.

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

- [continuare] i lavori preparatori su un modello di disposizioni standard di diritto penale.

e la Commissione a:

- vagliare le possibilità di sfruttare i programmi esistenti per finanziare esperimenti pilota condotti dagli Stati membri in alternativa alla reclusione.

### 3.3.2 Diritto civile

L'abolizione dell'exequatur andrà di pari passo con l'adozione di una serie di garanzie, in particolare per quanto concerne le sentenze pronunciate in contumacia, 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 dell'Unione in materia deve ancora essere migliorata.

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, sulla base di detta relazione, avanzare una proposta volta a migliorare la coerenza della legislazione dell'Unione in vigore, e
- valutare, anche nell'ambito delle prossime revisioni della regolamentazione esistente, la necessità di stabilire standard minimi comuni o un insieme di norme standard di procedura civile per l'esecuzione transfrontaliera delle sentenze e decisioni su aspetti quali la notificazione degli atti, l'assunzione delle prove, le procedure di riesame e l'esecuzione, gli standard minimi quanto al riconoscimento delle decisioni sulla responsabilità genitoriale presentando, se del caso, proposte al riguardo,
- ove necessario, continuare a lavorare su norme comuni relative al conflitto di leggi.

### 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. 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. Nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati, alcuni registri nazionali verranno progressivamente interconnessi (ad es. registri d'insolvenza, interpreti, traduttori e testamenti). Alcune basi dati esistenti potrebbero anche essere parzialmente integrate nel portale (ed es. il Registro europeo delle imprese e il Servizio europeo di informazione territoriale). A medio termine alcuni procedimenti transfrontalieri europei e nazionali (come l'ingiunzione di pagamento europea, il procedimento europeo per le controversie di modesta entità e la mediazione) potrebbero essere espletati on-line. Nell'ambito del progetto sulla giustizia elettronica andrebbe inoltre promosso l'uso delle firme elettroniche.

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 dinamici 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 delle prospettive finanziarie 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'Unione dovrà prendere in considerazione l'abolizione degli adempimenti per la legalizzazione degli atti tra Stati membri. Se appropriato, occorrerà riflettere eventualmente alla creazione, a lungo termine, di atti pubblici europei.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

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

### 3.4.2 Sostenere l'attività economica

Lo spazio giudiziario europeo dovrebbe contribuire a sostenere l'attività economica nell'ambito del mercato unico.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- valutare la necessità e la fattibilità di determinate misure, a livello dell'Unione, 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.

Nel predisporre misure di questo tipo, occorrerà tener conto dell'impatto che avranno sul diritto al rispetto della vita privata e sul diritto dei cittadini alla protezione dei loro dati personali.

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

L'attuale crisi finanziaria ha dimostrato la necessità di regolare i mercati finanziari e di prevenire abusi. Emerge anche la necessità di studiare ulteriori misure sul diritto societario e di creare un contesto regolamentare preciso che consenta in particolare alle piccole e medie imprese di avvantaggiarsi pienamente del mercato interno affinché possano crescere e operare oltre frontiera così come fanno sul mercato nazionale. E' inoltre necessario sondare se predisporre norme comuni per determinare la legge applicabile alle questioni di diritto societario, alle norme sull'insolvenza nel settore bancario e alla cessione dei crediti. La questione del diritto contrattuale va anch'essa esaminata ulteriormente. Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- valutare se sia necessario adottare misure in questi settori e, se appropriato, a presentare proposte al riguardo.

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

L'Unione 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 a queste convenzioni che rivestono particolare interesse per l'Unione.

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 partendo dall'Unione, andrebbe vagliata, caso per caso, l'opzione degli accordi bilaterali.

Il Consiglio europeo invita il Consiglio e la Commissione a

- definire una strategia sulle questioni di diritto civile per i prossimi anni, coerente con l'insieme della politica estera dell'UE.

### 3.5.2 Diritto penale

Sul fronte penale occorrerà individuare le priorità in vista della negoziazione di accordi di assistenza giudiziaria e di estradizione. L'Unione dovrebbe promuovere attivamente l'adesione del maggior numero di paesi partner alle convenzioni più pertinenti ed efficaci e prestare quanto più possibile assistenza agli altri Stati affinché attuino correttamente gli strumenti. Le istituzioni dovrebbero provvedere nella misura massima possibile alla coerenze tra l'ordinamento giuridico dell'UE e quello internazionale. Ove possibile si dovrebbe ricercare una sinergia con le attività del Consiglio d'Europa.

Il Consiglio europeo chiede alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo, secondo i casi,

- di definire una politica intesa a stabilire accordi di cooperazione giudiziaria internazionale con paesi terzi che rivestono un interesse al riguardo o all'interno di organizzazioni internazionali. Nel decidere i paesi prioritari andrebbero presi in considerazione, in particolare, i criteri seguenti: relazione strategica, eventuali accordi bilaterali vigenti, eventuale adesione del paese in questione ai principi dei diritti umani, eventuale sua cooperazione con l'UE in generale e con i suoi Stati membri e priorità inerenti alla cooperazione giudiziaria e fra le autorità di contrasto,
- di promuovere lo scambio di migliori prassi e la condivisione di esperienze con i paesi terzi e, con particolare riguardo ai paesi interessati dall'allargamento, di 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, anche in cooperazione con il Consiglio d'Europa,

- di fornire un sostegno costante ai sistemi giudiziari nei paesi partner onde promuovere lo stato di diritto nel mondo,
- di continuare a promuovere il principio di complementarità dello Statuto di Roma e l'osservanza degli obblighi di detto Statuto.

Il Consiglio europeo invita inoltre la Commissione a

- presentare al Consiglio, nel 2010, un elenco di paesi che hanno chiesto di concludere accordi di assistenza giudiziaria e di estradizione con l'Unione corredato di una valutazione, basata sui principi suddetti, dell'opportunità e urgenza di concludere tali accordi con questi o altri paesi.

## 4. Un'Europa che protegge

### 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. Il terrorismo e la criminalità organizzata, il traffico di stupefacenti, la corruzione, la tratta degli esseri umani, l'immigrazione clandestina e il traffico di armi, sono tra le altre sfide persistenti alla sicurezza interna dell'UE. La diffusa criminalità transfrontaliera è diventata una problematica urgente che esige una risposta chiara e globale. L'azione dell'Unione potenzierà il lavoro delle autorità competenti degli Stati membri, migliorandone i risultati.

Il Consiglio europeo chiede al Consiglio e alla Commissione di

- definire una strategia di sicurezza interna dell'UE globale e ispirata, in particolare, ai principi seguenti:
  - ripartizione chiara dei compiti tra l'UE e gli Stati membri che rispecchi una visione condivisa delle problematiche odierne,
  - rispetto di diritti fondamentali, protezione internazionale e stato di diritto,
  - 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, anche sotto il profilo di un ulteriore miglioramento dello scambio di informazioni,
- accento posto su attuazione e semplificazione nonché miglioramento delle misure preventive,
- ricorso alle iniziative e alla cooperazione regionali.
- sensibilizzazione dei cittadini riguardo all'importanza dell'attività svolta dall'Unione per proteggerli.

Sviluppare, controllare e attuare la strategia di sicurezza interna dovrebbe diventare uno dei compiti prioritari del comitato permanente per la sicurezza interna (COSI) istituito dall'articolo 71 del trattato FUE. Per assicurare l'effettiva attuazione della strategia di sicurezza interna, occorrerebbe inoltre occuparsi degli aspetti di sicurezza della gestione integrata delle frontiere e, in caso, della cooperazione giudiziaria in materia penale pertinente alla cooperazione operativa nel settore della sicurezza interna.

La strategia di sicurezza interna dovrebbe tener conto inoltre della strategia di sicurezza esterna elaborata dall'UE nonché di altre politiche dell'lUE, in particolare quelle attinenti al mercato interno. Si dovrebbe altresì tener conto della possibile incidenza della strategia sulle relazioni con i paesi vicini dell'UE e, in particolare, con gli Stati candidati e potenziali candidati, poiché la sicurezza interna è interconnessa con la dimensione esterna delle minacce. In un mondo globale la criminalità non conosce frontiere. Giungendo progressivamente a maturità, le politiche nei settori della giustizia e degli affari interni dovranno sostenersi vicendevolmente e acquisire maggiore coerenza, integrandosi armoniosamente, negli anni a venire, con le altre politiche dell'Unione.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- valutare la fattibilità di un fondo per la sicurezza interna, inteso a promuovere l'attuazione della strategia di sicurezza interna, così da farne una realtà operativa.

### 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.

#### 4.2.1 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. Un'autentica cultura europea in materia di applicazione della legge dovrebbe svilupparsi grazie allo scambio di esperienze e buone pratiche, nonché mediante l'organizzazione di corsi di formazione e di esercitazioni comuni conformemente al paragrafo 1.2.6.

Il Consiglio europeo esorta gli Stati membri a ideare meccanismi di incentivo per i professionisti 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 continuerà ad imprimere 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 e la Commissione a

- [adottare e] attuare una strategia di gestione delle informazioni dell'UE[1], che comprenda una solida disciplina della protezione dei dati, 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 deve sostenere la visione delle parti interessate in ordine alla cooperazione giudiziaria e fra le autorità di contrasto, alla gestione delle frontiera e alla protezione dei cittadini.

[1] V. documento Consiglio [… …/09]

In tale contesto, il Consiglio europeo chiede alla Commissione

- di valutare ciò che occorre per sviluppare un modello europeo di scambio delle informazioni basato sulla valutazione degli strumenti attuali, tra cui il quadro di Prüm e la cosiddetta decisione quadro svedese. Sulla scorta delle valutazioni si stabilirà se questi strumenti funzionano come si intendeva all'origine e se soddisfano agli obiettivi della strategia di gestione delle informazioni.

La strategia di gestione delle informazioni dell'UE si basa

- su uno sviluppo improntato ai bisogni degli operatori (uno sviluppo dello scambio di informazioni e dei relativi strumenti dettato dalle esigenze in materia di applicazione della legge),

- su una solida disciplina della protezione dei dati, coerente con la strategia per la protezione dei dati personali, di cui al capitolo 2 del presente programma,

- su una raccolta di dati ben mirata per tutelare i diritti fondamentali dei cittadini ed evitare nel contempo che le autorità competenti siano sommerse dai dati,

- su principi informatori per una politica di scambio delle informazioni con i paesi terzi a fini di applicazione della legge,

- sull'interoperabilità dei sistemi TI assicurando, nella loro fase di sviluppo, la piena conformità ai principi di protezione e di sicurezza dei dati,

- sulla razionalizzazione dei diversi strumenti, compresa l'adozione di un piano economico per i grandi sistemi TI,

- sul 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'amministrazione, come proposto dalla Commissione, con la competenza e la capacità di sviluppare tecnicamente e gestire 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.

Sulla base delle discussioni in sede di Consiglio e di Parlamento europeo volte a istituire un sistema PNR (passenger name records) dell'UE, il Consiglio europeo chiede alla Commissione

- di proporre una misura dell'UE sul PNR, al fine di prevenire, individuare, indagare e reprimere i reati di terrorismo e altri reati gravi, basata su una valutazione d'impatto.

### 4.2.3 Mobilitare gli strumenti tecnologici necessari

Il Consiglio europeo, assicurando la coerenza con la strategia per la protezione dei dati personali di cui al capitolo 2, rileva altresì 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, il Parlamento europeo, secondo i casi, 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, nonché a migliorare le misure per la protezione, la preparazione in termini di sicurezza e la resilienza delle infrastrutture critiche, comprese quelle relative alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e ai servizi, e a
- 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

- gli Stati membri a dare al più presto attuazione al sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS),
- la Commissione ad 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) e l'estensione dello scambio d'informazioni sulle misure di sorveglianza,
- la Commissione a proporre, oltre all'ECRIS, un registro dei cittadini di paesi terzi che sono stati condannati da tribunali degli Stati membri.

Il Consiglio europeo ricorda l'esigenza di assicurare la coerenza con la strategia per la protezione dei dati personali e il piano economico per la creazione di grandi sistemi TI, di cui al capitolo 2 del programma, ed esorta la Commissione a:

- effettuare uno studio di fattibilità sull'opportunità d'istituire un indice europeo dei casellari giudiziari (*European Police Records Index System* - EPRIS) e sul valore aggiunto che esso rappresenterebbe e riferire al riguardo al Consiglio nel corso del 2012;
- riflettere su come intensificare l'uso delle basi dati esistenti a fini di contrasto, sempre nel pieno rispetto delle norme sulla protezione dei dati, in modo da sfruttare pienamente le nuove tecnologie per tutelare i cittadini;
- vagliare come promuovere in modo ottimale lo scambio fra le autorità competenti degli Stati membri d'informazioni sui delinquenti violenti che si spostano sul territorio, compresi gli spettatori di manifestazioni sportive o i partecipanti a grandi raduni pubblici.

## 4.3 Politiche efficaci

### 4.3.1 Cooperazione europea più efficace 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, e questo non soltanto in un'ottica di lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, ma anche di contrasto della delinquenza diffusa che ha pesanti ripercussioni per il quotidiano dei cittadini dell'UE. 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 i servizi di applicazione della legge.

Il Consiglio europeo esorta le autorità competenti degli Stati membri a valersi il più possibile, nelle situazioni appropriate, dello strumento investigativo rappresentato dalle squadre investigative comuni. Europol ed Eurojust dovrebbero essere sistematicamente coinvolti nelle principali operazioni transfrontaliere e informati della creazione di squadre investigative comuni. Occorre aggiornare il modello di accordo relativo alla costituzione di tali squadre. Europol ed Eurojust dovrebbero intensificare la cooperazione, con Eurojust che dovrebbe assicurare il seguito a livello giudiziario dei lavori di Europol. Europol e Eurojust dovrebbero ampliare la collaborazione con i paesi terzi, in particolare 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. Occorre rafforzare la cooperazione con Interpol al fine di sviluppare sinergie ed evitare sovrapposizioni.

Il Consiglio europeo invita la Commissione e, ove appropriato, il Consiglio e l'alto rappresentante a:

- vagliare come si possa assicurare che le autorità di contrasto degli Stati membri trasmettano le informazioni a Europol affinché gli Stati membri possano sfruttare appieno le capacità dell'ufficio;
- vagliare come si possa intensificare la cooperazione di polizia a livello operativo, ad esempio per quanto riguarda l'incompatibilità dei sistemi di comunicazione e di altre attrezzature e l'impiego di agenti infiltrati, e trarre conclusioni operative a tal fine;
- redigere al più presto un documento d'analisi che individui il modo ottimale per assicurare che le attività di Europol siano, in linea con gli articoli 85 e 88 del trattato FUE, controllate e valutate dal Parlamento europeo e dai parlamenti nazionali;
- considerare lo sviluppo di un codice di cooperazione di polizia che consolidi gli strumenti vigenti, modificandoli e semplificandoli se necessario;
- presentare al Consiglio e al Parlamento europeo una proposta di decisione sulle modalità della cooperazione, fra l'altro riguardo allo scambio d'informazioni, fra le agenzie dell'UE - in particolare Europol, Eurojust e Frontex- che assicuri la protezione e la sicurezza dei dati;
- proporre misure per stabilire come le agenzie dell'UE che operano in questo settore possano concludere fra di loro accordi operativi e come debbano configurare la loro partecipazione alle iniziative regionali condotte dagli Stati membri e agli organismi regionali che promuovono la cooperazione nel campo dell'applicazione della legge;
- concordare standard comuni di qualità in ambito forense per elaborare, fra l'altro, migliori prassi ai fini delle indagini sul luogo del reato;

- verificare se vi siano ostacoli alla cooperazione tra missioni PESD di polizia ed Europol e presentare le proposte opportune per eliminarli.

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

Occorre sviluppare 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).

### 4.3.2 Prevenzione più efficace della criminalità

Il modo migliore per ridurre il livello di criminalità è adottare misure efficaci, fra le quali la promozione dell'inclusione sociale, per evitarne proprio l'insorgenza, ricorrendo ad un approccio multidisciplinare che preveda, tra l'altro, interventi amministrativi e la promozione della cooperazione fra le autorità amministrative: le esperienze dei cittadini europei sono simili, così come sono simili gli effetti della criminalità che li colpiscono nel quotidiano e il senso d'insicurezza che ne deriva.

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 invita gli Stati membri e la Commissione a promuovere attivamente e a sostenere le misure di prevenzione della criminalità, concentrandosi, in conformità dell'articolo 84 del trattato FUE, sulla prevenzione della criminalità diffusa e della criminalità transfrontaliera di cui i cittadini europei subiscono gli effetti nel loro quotidiano.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare una proposta, che muova dalla valutazione delle attività svolte nell'ambito della rete europea di prevenzione della criminalità (REPC), volta ad istituire un osservatorio sulla prevenzione della criminalità (OPC) i cui compiti consisteranno 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 e scambiare migliori pratiche. L'OPC dovrebbe muovere dalle attività svolte nell'ambito della REPC e dalla valutazione che se ne è tratta. Dovrebbe inglobare o sostituire la REPC avvalendosi di un segretariato all'interno di un'agenzia esistente dell'UE e funzionando come unità distinta. Il Consiglio europeo invita la Commissione a

- presentare una proposta sull'istituzione dell'OPC entro il 2013.

### 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 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 della 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. L'Unione può contribuire in modo realmente significativo alla lotta contro determinati tipi di minacce che esigono interventi particolarmente coordinati. I presupposti della lotta contro tali fenomeni criminali saranno la sistematizzazione dello scambio di informazioni, lo sfruttamento generalizzato delle possibilità offerte dalle agenzie europee e dagli strumenti europei d'indagine nonché, ove necessario, lo sviluppo di tecniche investigative e preventive comuni e l'intensificazione della cooperazione con i paesi terzi.

Il Consiglio europeo chiede pertanto al Consiglio e alla Commissione di:

- adottare una strategia di lotta alla criminalità organizzata nel quadro della strategia di sicurezza interna;
- stabilire priorità in fatto di politica anticrimine individuando le tipologie di reato contro le quali mobilitare gli strumenti di cui dispone, continuando nel contempo a ricorrere alla relazione concernente la valutazione dei rischi e la situazione in materia di criminalità organizzata (OCTA) e alle sue versioni regionali.

Occorre 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

La tratta e il traffico di esseri umani costituiscono un reato molto grave che comporta violazioni dei diritti umani e della dignità umana e che l'UE non può tollerare. Il Consiglio europeo ritiene che occorra potenziare e incentivare la prevenzione e il contrasto della tratta e del traffico di esseri umani. Ciò richiede una riposta politica coordinata e coerente che vada oltre lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e, tenendo conto delle nuove forme di sfruttamento, includa le relazioni esterne, la cooperazione allo sviluppo, gli affari sociali e l'occupazione, l'istruzione e la sanità, le pari opportunità 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 e una ricerca migliore in tema di tratta e traffico di esseri umani a livello internazionale e dell'UE.

Rivestono importanza fondamentale in questo contesto la cooperazione e il coordinamento con i paesi terzi. Occorre sfruttare in tutti i suoi aspetti il documento mirato all'azione sulla tratta degli esseri umani [adottato] dal Consiglio il 30 novembre 2009.

Occorre che l'UE elabori contro la tratta di esseri umani una sua politica consolidata allo scopo di potenziare ulteriormente l'impegno e gli sforzi profusi dall'UE e dagli Stati membri per prevenire e combattere questo reato. Fanno parte integrante di questa politica la costruzione e il rafforzamento di partenariati con paesi terzi, il miglioramento del coordinamento e della cooperazione sia all'interno dell'UE sia con i meccanismi della sua dimensione esterna. Occorre altresì monitorare i progressi nel coordinamento e nella cooperazione antitratta e informare regolarmente al riguardo il 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 e in uscita dall'UE.

Il Consiglio europeo invita pertanto il Consiglio a istituire un coordinatore antitratta dell'UE (CAT) e a stabilire le relative modalità affinché tutte le competenze dell'Unione possano essere sfruttate al meglio per realizzare una politica antitratta dell'UE coordinata e consolidata.

Il Consiglio europeo chiede:

- che sia adottata una nuova normativa sulla lotta alla tratta di esseri umani e sulla protezione delle vittime;
- alla Commissione di verificare se accordi di cooperazione ad hoc con determinati paesi terzi, che dovrà indicare il Consiglio, possano contribuire alla lotta contro la tratta di esseri umani, e di presentare proposte al riguardo. In particolare, questi accordi potrebbero far leva su tutti gli strumenti di cui dispone l'Unione, tra cui il ricorso a programmi di finanziamento, la cooperazione nello scambio di informazioni, la cooperazione giudiziaria e le misure per la migrazione;
- ad Europol, con il sostegno degli Stati membri, di potenziare il supporto all'attività di raccolta d'informazioni e di analisi strategica in cooperazione con i paesi d'origine e di transito;
- a Eurojust d'intensificare gli sforzi tesi a coordinare le indagini sulla tratta di essere umani condotte dalle autorità degli Stati membri;

- alla Commissione:
  - di proporre misure ulteriori per proteggere e assistere le vittime applicando una serie di disposizioni, tra cui lo sviluppo di meccanismi d'indennizzo, il rimpatrio sicuro e l'assistenza al reinserimento nella realtà sociale d'origine in caso di rimpatrio volontario, e misure inerenti al soggiorno delle vittime. L'UE dovrebbe stabilire partenariati con i principali paesi d'origine;
  - di 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;
  - di 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 una componente importante della strategia a tutela dei diritti del minore.

Il Consiglio europeo invita:

- il Consiglio e il Parlamento europeo ad adottare una nuova normativa sulla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia;
- la Commissione a corredare tale normativa, una volta adottata, di misure sostenute dal programma per l'uso più sicuro di Internet 2009-2013;
- la Commissione ad esaminare come le autorità competenti degli Stati membri possano scambiarsi informazioni sulle migliori prassi;
- la Commissione a vagliare come l'UE possa promuovere partenariati con il settore privato in quest'ambito, estendendoli alla sfera finanziaria al fine d'intercettare i trasferimenti in denaro legati ai siti Internet che presentano contenuti pedopornografici;
- la Commissione a muovere dal sistema di allarme per i minori per vagliare la possibilità di costituire una rete dedicata alla sottrazione dei minori che promuova la cooperazione fra le autorità competenti degli Stati membri ai fini dell'interoperabilità;
- la Commissione a vagliare i modi che, per prevenire gli abusi sui minori, permettano di potenziare la cooperazione fra le autorità competenti degli Stati membri in risposta agli spostamenti sul territorio dei pedofili che, notoriamente, continuano a costituire una minaccia.

### 4.4.4 Criminalità informatica

Internet ha agevolato notevolmente le comunicazioni e ha favorito lo sviluppo e l'interazione a livello globale. Nello stesso tempo, sono emerse, sotto forma di criminalità informatica, sfide nuove figlie di questa modernità e del fatto che i gruppi criminali sono in grado di approfittare delle tecnologie a disposizione; questa realtà complica, a sua volta, il lavoro investigativo delle autorità ci contrasto. L'Unione dovrebbe pertanto promuovere politiche e normative intese a garantire un livello molto elevato di sicurezza delle reti e a permettere reazioni più rapide in caso d'interferenze informatiche o 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 dei reati che, fra l'altro, assista le piattaforme nazionali di segnalazione degli Stati membri nello scambio di buone prassi.

Il Consiglio europeo chiede altresì agli Stati membri di

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

Il Consiglio europeo invita:

- la Commissione a adottare misure per rafforzare/migliorare i partenariati pubblico-privato;
- Europol a potenziare l'analisi strategica sulla criminalità informatica.

Per agevolare le indagini transfrontaliere l'Unione dovrebbe altresì chiarire le regole di competenza giurisdizionale e il quadro giuridico che, al suo interno, si applicano al ciberspazio, precisando anche le modalità di raccolta delle prove.

Il Consiglio europeo:

- esorta gli Stati membri a migliorare la cooperazione giudiziaria nei casi di criminalità informatica;
- chiede alla Commissione di presentare proposte per precisare, ove necessario, il quadro giuridico in cui, nell'Unione, s'iscrivono le indagini relative al ciberspazio.

Occorre migliorare altresì la cooperazione in ordine alla vendita su Internet di prodotti farmaceutici contraffatti.

### 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 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;
- migliorare l'efficacia nell'individuazione dei beni dei criminali, disporne il sequestro e, ogniqualvolta possibile, ipotizzarne un riutilizzo nel luogo in cui sono stati rintracciati all'interno dello spazio comune dell'UE;
- sviluppare ulteriormente lo scambio di informazioni 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 le transazioni in denaro contante sospette e confiscare i proventi di reato, ad esempio avvalendosi della legislazione che determina l'origine legittima dei proventi;
- 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 a 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, in stretta cooperazione con il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa. La Commissione dovrebbe trasmettere al Consiglio, nel 2010, una relazione sulle modalità dell'adesione dell'UE al GRECO;
- valutare, a fini di prevenzione della criminalità informatica, misure che agevolino l'identificazione dei beneficiari effettivi dei beni e migliorare la trasparenza delle persone giuridiche e dei dispositivi giuridici;
- potenziare il coordinamento fra gli Stati membri nelle attività di lotta alla corruzione svolte in ambito UNCAC (Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione), GRECO e OCSE;
- riflettere su come migliorare la prevenzione dei reati finanziari.

La contraffazione rappresenta un grave pericolo per i consumatori e per l'economia. L'Unione deve approfondire lo studio del fenomeno e provvedere a che si tenga maggiormente 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 a prendere in considerazione al più presto una normativa sulle misure penali finalizzate ad assicurare il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale.

### 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 contro la droga 2009-2012 condotta dalla Commissione in collaborazione con l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze e con Europol.

La strategia dovrebbe fondarsi su tre principi:
- migliorare coordinamento e cooperazione avvalendosi di tutti i mezzi disponibili a norma del trattato di Lisbona, soprattutto nei Balcani occidentali, in America latina, nei paesi del partenariato orientale, nell'Africa occidentale, in Russia, nell'Asia centrale - Afghanistan compreso - e negli Stati Uniti;
- mobilitare la società civile, in particolare rafforzando iniziative come l'azione europea sulla droga;
- contribuire al lavoro di ricerca e raffrontabilità delle informazioni in modo da disporre di dati attendibili.

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, la futura strategia di lotta alla criminalità organizzata 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 attuate dalla comunità internazionale e, dall'altro, sfruttano le nuove opportunità che si profilano. La guardia contro questi efferati criminali non va abbassata.

Il rispetto dello stato di diritto e dei diritti e libertà fondamentali è uno dei principi basilari dell'azione complessiva dell'Unione contro il terrorismo. Contro il terrorismo bisogna agire nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, affinché le misure attuate non possano essere contestate. Inoltre tutti soggetti interessati dovrebbero evitare di stigmatizzare qualsiasi gruppo specifico di persone e dovrebbero sviluppare il dialogo interculturale per promuovere la consapevolezza e comprensione reciproca.

L'Unione deve assicurare che tutti i mezzi a disposizione siano messi in campo nella lotta al terrorismo, rispettando però appieno i diritti fondamentali. 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 ribadisce l'importanza del ruolo che il coordinatore antiterrorismo dell'UE svolge nell'attuazione e valutazione della strategia antiterrorismo, nel coordinamento delle iniziative antiterrorismo all'interno dell'Unione e nella promozione di una comunicazione migliore fra l'UE e i paesi terzi.

Il Consiglio europeo chiede:

- agli Stati membri di sviluppare meccanismi di prevenzione, in particolare per consentire l'individuazione tempestiva dei segnali di radicalizzazione o 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;
- agli Stati membri, alle istituzioni statali e alla Commissione, assieme alla società civile, 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;
- che si sviluppino reti per lo scambio di pratiche in materia di prevenzione.

Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza di comprendere meglio i metodi impiegati per la diffusione della propaganda terroristica, anche su Internet. A tal fine, saranno necessarie risorse e conoscenze tecniche migliori. 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. Occorre prestare maggior attenzione ai potenziali bersagli, ad esempio il trasporto pubblico urbano e le reti ferroviarie ad alta velocità, così come le infrastrutture energetiche ed idriche.

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, nonché del contrabbando di denaro e dell'abuso della movimentazione di denaro, e dei nuovi metodi di pagamento utilizzati dai terroristi.

Il Consiglio europeo chiede alla Commissione di:

- promuovere una maggiore trasparenza e responsabilità delle organizzazioni caritative 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;
- vagliare le possibilità di tracciamento del finanziamento del terrorismo nell'Unione;
- presentare misure per migliorare il riscontro dato agli istituti finanziari sull'esito della loro cooperazione nella lotta al finanziamento del terrorismo.

L'Unione deve 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 generale sul terrorismo internazionale e resterà attiva per migliorare la struttura, l'attuazione e l'efficacia delle sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU nell'intento di salvaguardare i diritti fondamentali e assicurare procedure eque e chiare. Occorre rafforzare la cooperazione con i paesi terzi in generale e in seno alle organizzazioni internazionali.
Per poter analizzare le minacce a livello europeo, occorre elaborare una metodologia basata su parametri comuni. Nella lotta al terrorismo si dovrebbero sfruttare appieno Europol, SitCen ed Eurojust.

Andrebbe attuato il piano d'azione dell'UE sugli esplosivi, fornendo informazioni migliori in materia di sicurezza. Occorre elaborare un quadro normativo che contempli 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 così 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 prima, durante e dopo la catastrofe, qualora l'evento vada al di là delle capacità nazionali o colpisca più Stati membri. 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 e l'ulteriore miglioramento della prontezza e della risposta, nel rispetto della competenza nazionale. Occorre 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 UE di protezione civile e migliorare gli strumenti di protezione civile, tra cui disponibilità, interoperabilità, uso e sostegno del coordinamento degli interventi, anche al di fuori del territorio dell'UE, qualora si verifichino emergenze gravi che coinvolgono cittadini dell'UE all'estero. 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, dovrà 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 di vasta portata che implicano materiali CBRN ad alto rischio.

La ricerca a sostegno di tutti i settori della gestione delle catastrofi assumerà un'importanza sempre maggiore. 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 -, dovrebbe continuare ad essere prioritaria per gli interventi nei paesi terzi, sia sul terreno che in termini di preparazione (formazione, esercitazioni congiunte). Conformemente al consenso europeo sull'aiuto umanitario del 2007, un coordinamento e un ruolo forti dell'UE potenzieranno la risposta umanitaria internazionale globale, ivi compresi gli sforzi concertati volti a migliorare il sistema umanitario, così come rafforzerebbero 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 e i paesi che hanno la prospettiva di aderire all'UE. Le sempre maggiori 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. Accesso all'Europa in un mondo globalizzato

### 5.1 Gestione integrata 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. Occorrerebbe prestare particolare attenzione alla situazione delle **persone e dei gruppi vulnerabili**. Al riguardo, saranno prioritarie le esigenze connesse alla protezione internazionale e l'accoglienza dei minori non accompagnati. Per quanto riguarda l'accoglienza delle persone fermate all'attraversamento delle frontiere esterne, sarà essenziale il coordinamento tra le attività di FRONTEX e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Il Consiglio europeo chiede che sia ulteriormente sviluppata la gestione integrata delle frontiere, anche potenziando il ruolo di FRONTEX al fine di aumentare la sua capacità di far fronte con maggior efficacia all'evoluzione dei flussi migratori.

Pertanto, il Consiglio europeo:

- chiede alla Commissione di presentare nei primi mesi del 2010 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. Queste proposte possono comprendere elementi quali messa a punto di procedure operative comuni chiare, con regole d'ingaggio chiare per le operazioni congiunte in mare, badando a tutelare le persone bisognose di protezione che viaggiano in flussi misti, in conformità del diritto internazionale; maggiore cooperazione operativa tra FRONTEX e paesi d'origine e di transito e vaglio della possibilità di noleggio regolare di voli, finanziato da FRONTEX. 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 per tener conto delle diverse situazioni, in particolare per le frontiere terrestri orientali e marittime meridionali; la creazione di tali uffici non dovrebbe in alcun caso pregiudicare l'unicità dell'agenzia FRONTEX; prima di creare tali uffici, FRONTEX dovrebbe informare il Consiglio delle sue intenzioni,

- invita la Commissione ad avviare un dibattito sullo sviluppo a lungo termine di FRONTEX. Come previsto nel programma dell'Aia, il dibattito dovrebbe vagliare anche la fattibilità dell'istituzione di un sistema europeo di guardie di frontiera,
- invita l'UESA ad elaborare metodi per meglio identificare le persone che necessitano di protezione internazionale nei flussi misti, e a cooperare quando possibile con Frontex,
- ritiene che la valutazione dello spazio Schengen continuerà a essere di fondamentale importanza e che occorra pertanto migliorarla potenziando Frontex in questo campo.

Il Consiglio europeo si attende che il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur) continui gradualmente a svilupparsi alle frontiere meridionali e orientali, affinché sia messo in atto un sistema che si avvalga di moderne tecnologie e coadiuvi gli Stati membri, promuovendo l'interoperabilità e norme uniformi in materia di sorveglianza delle frontiere, e sia assicurata la necessaria cooperazione tra gli Stati membri e con FRONTEX per la tempestiva condivisione dei dati di sorveglianza richiesti. Lo sviluppo di questo sistema dovrebbe tener conto dei lavori in altri settori pertinenti della politica marittima integrata per l'Unione europea e dovrebbe poter rendere possibile, a medio termine, la cooperazione con i paesi terzi. Il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare le proposte necessarie per realizzare questi obiettivi.

Il Consiglio europeo prende atto degli studi che stanno conducendo gli Stati membri e FRONTEX nel settore del controllo di frontiera automatizzato e li incoraggia a proseguire i lavori per individuare le migliori pratiche al fine di migliorare i controlli alle frontiere esterne.

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.

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 affinché questi sistemi diventino ora pienamente operativi nel rispetto di un calendario che dovrà essere definito a tal fine. Prima di istituire nuovi sistemi, è opportuno che questi siano valutati, oltre a quelli esistenti, tenendo conto delle difficoltà incontrate al momento della loro creazione. L'istituzione di un'amministrazione per sistemi TI su larga scala potrebbe contribuire in modo essenziale all'eventuale futuro sviluppo di sistemi TI.

Il Consiglio europeo ritiene che un sistema elettronico di registrazione ingressi/uscite dal territorio degli Stati membri possa integrare i sistemi esistenti, per consentire uno scambio efficace dei dati tra gli Stati membri, nel rispetto delle norme sulla protezione dei dati. L'introduzione del sistema alle frontiere terrestri merita particolare attenzione e, prima che sia messo in atto, occorre esaminarne le implicazioni in termini di infrastruttura e di formazione di file di attesa alle frontiere.

Il potenziale offerto dalle nuove tecnologie interoperabili per rendere a un tempo più efficiente e più sicura la gestione delle frontiere è enorme, ma non dovrebbe dare adito a discriminazioni o a disparità di trattamento dei passeggeri. A titolo di esempio si citano i portali per il controllo di frontiera automatizzato.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- presentare proposte relative a un sistema ingressi/uscite insieme a un programma per viaggiatori registrati con corsia preferenziale, affinché tale sistema diventi operativo quanto più rapidamente possibile,
- eseguire uno studio sulla fattibilità e utilità di un sistema europeo di autorizzazione di viaggio e formulare, se del caso, le necessarie proposte,
- proseguire l'esame della questione dei controlli di frontiera automatizzati e di altri temi connessi all'obiettivo di rendere più efficiente la gestione delle frontiere.

## 5.2 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, ove necessario su base volontaria.

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 concernenti, ad esempio, l'immigrazione clandestina, l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, che tengano conto degli obiettivi politici interni ed esterni dell'Unione.
- la Commissione a intensificare gli sforzi per garantire il rispetto del principio della reciprocità dei visti ed evitare che sia (re)introdotta l'esigenza del visto da parte dei paesi terzi nei confronti degli Stati membri, nonché a reperire le misure che potrebbero essere applicate prima di imporre il meccanismo della reciprocità dei visti nei confronti di tali paesi terzi.

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, nel rispetto pur sempre delle competenze degli Stati membri in questa materia, invita la Commissione a presentare uno studio che vagli la possibilità di istituire un meccanismo comune europeo di rilascio dei visti di breve durata. Lo studio potrebbe altresì esaminare in quale misura una valutazione dei rischi soggettivi possa utilmente integrare la presunzione di rischio associata con la cittadinanza dei richiedenti.

## 6. 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, a fronte delle sfide demografiche importanti che l'Unione dovrà affrontare in futuro oltre a una domanda di manodopera in aumento, politiche di immigrazione flessibili daranno un contributo importante allo sviluppo e ai risultati economici dell'Unione a più lungo termine. Il Consiglio europeo è del parere che le conseguenze a lungo termine della migrazione, ad esempio sul mercato del lavoro e sulla situazione sociale dei migranti, debbano essere prese in considerazione e che l'interrelazione tra migrazione e integrazione rimanga essenziale, con riguardo fra l'altro ai valori fondamentali dell'Unione.
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.

Il Consiglio europeo 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 in modo adeguato e proattivo l'oscillazione dei flussi migratori e di affrontare situazioni analoghe a quella attuale alle frontiere esterne meridionali. 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 ed empirica a questo tipo di situazioni, tenendo presente che l'immigrazione clandestina penetra nell'Unione anche attraverso altre frontiere o un uso improprio dei visti.

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 allo sviluppo della strategia post Lisbona. Riconosce che, all'interno dell'UE, le risorse finanziarie dovrebbero diventare via via più flessibili e coerenti, sia in termini di portata che di applicabilità, per sostenere l'evoluzione della politica in materia di asilo e migrazione.

Il Consiglio europeo riafferma i principi enunciati nell'approccio globale in materia di migrazione e nel patto sull'immigrazione e l'asilo. Ricorda inoltre le sue conclusioni del giugno e dell'ottobre 2009 al riguardo. Sottolinea la necessità di attuare tutte le misure in modo globale e di valutarle secondo quanto deciso. Ricorda i cinque impegni fondamentali assunti nel patto:

– organizzare l'immigrazione legale tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità di accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e favorire l'integrazione;
– combattere l'immigrazione clandestina, in particolare assicurando il ritorno, nel paese di origine o in un paese di transito, degli stranieri in posizione irregolare;
– rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere;
– costruire un'Europa dell'asilo;
– creare un partenariato globale con i paesi di origine e di transito che favorisca le sinergie tra migrazione e sviluppo.

## 6.1 Una politica di migrazione dinamica e globale

### 6.1.1 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 prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina). L'accento dovrebbe restare sulla cooperazione con i paesi più importanti dell'Africa e dell'Europa orientale e sudorientale. Occorrerebbe sviluppare ulteriormente il dialogo e la cooperazione anche con altri paesi e regioni, ad esempio, dell'Asia e dell'America latina, prendendo le mosse dall'individuazione di interessi e sfide comuni.

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

- ricorso strategico, empirico 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 una 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 quale principale quadro di cooperazione strategico, completo e a lungo termine per la gestione della migrazione con i paesi terzi, apportando un valore aggiunto ai quadri bilaterali esistenti. Per attuare con successo questi partenariati occorre un coordinamento migliore e sforzi sostanziali di sviluppo di capacità nei paesi di origine, transito e destinazione. Il Consiglio europeo chiede di sviluppare ulteriormente lo strumento del partenariato per la mobilità, nel rispetto del carattere volontario dei partenariati, i quali dovrebbero essere flessibili, rispondere ai bisogni dell'UE e dei paesi partner e 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 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 l'Unione europea e gli Stati membri in questo settore.

### 6.1.2 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, in linea con l'approccio globale in materia di migrazione. 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 con i paesi d'origine 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,
- esplorare ancora il concetto di migrazione circolare e studiare soluzioni per agevolare la circolazione ordinata dei migranti, nell'ambito o meno di progetti o programmi specifici, 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 allineare 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.

### 6.1.3 Una politica concertata, in linea con le necessità del mercato del lavoro nazionale

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 promuovere la creazione di sistemi di ammissione flessibili che rispondano alle priorità, ai bisogni, al numero e al volume stabiliti da ciascuno Stato membro e che consentano ai migranti di sfruttare appieno le loro abilità e competenze. Per facilitare un migliore coordinamento tra domanda e offerta di lavoro, vengono condotte politiche d'immigrazione coerenti e valutazioni più efficaci, in termini di integrazione, delle competenze richieste sui mercati del lavoro europei. Questi sistemi devono tenere debitamente conto delle competenze degli Stati membri, in particolare per gestire i rispettivi mercati del lavoro, e del principio di preferenza dell'Unione. Queste iniziative dovrebbero rispecchiarsi nelle strategie nazionali di riduzione della povertà e riguardare non solo i rifugiati e sfollati interni ma anche le popolazioni locali.

Il Consiglio europeo invita:

- la Commissione e il Consiglio a portare avanti l'attuazione del Piano d'azione sull'immigrazione legale,
- la Commissione 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, tenendo conto anche dei recenti sviluppi,
- la Commissione e il Consiglio a valutare le politiche vigenti che dovrebbero migliorare tra l'altro il riconoscimento delle competenze e l'incontro di domanda e offerta di lavoro tra l'Unione europea e i paesi terzi nonché la capacità di analizzare i bisogni sul mercato del lavoro, 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, e
- la Commissione a valutare l'impatto e l'efficacia delle misure adottate in questo settore al fine di determinare se sia necessario consolidare la legislazione esistente, anche in relazione alle categorie di lavoratori attualmente non contemplate dalla normativa dell'Unione.

### 6.1.4 Politiche proattive riguardanti i migranti e i loro diritti

L'Unione europea deve garantire l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri. Una politica di integrazione più incisiva dovrebbe mirare a garantire loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'UE. Ciò dovrebbe restare uno degli obiettivi di una politica comune in materia di immigrazione, da conseguire il più presto possibile entro il 2014.

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

- consolidamento di tutta la normativa in materia di immigrazione, a cominciare dalla migrazione legale, che si basi su una valutazione dell'attuale acquis dell'Unione e comprenda gli emendamenti necessari per semplificare e/o estendere, se necessario, le disposizioni vigenti e migliorarne l'attuazione e la coerenza, e
- valutazione e, ove necessario, revisione della direttiva sul ricongiungimento familiare, tenendo conto dell'importanza delle misure di integrazione.

### 6.1.5 Integrazione

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 fornendo incentivi e sostegno all'azione da essi svolta. Analoghi diritti, responsabilità e opportunità per tutti è un obiettivo al centro della cooperazione europea per l'integrazione, tenendo conto della necessità di un equilibrio tra diritti e doveri dei migranti.

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 che coinvolga la Commissione e gli Stati membri, partendo da un quadro di riferimento comune, che dovrebbe migliorare le strutture e gli strumenti di scambio di conoscenze a livello europeo,
- per integrare le questioni di integrazione in modo globale nell'ambito di tutti i pertinenti settori politici,
- nell'intento di individuare pratiche comuni e moduli europei a sostegno del processo di integrazione, 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,
- 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 forum europeo sull'integrazione e al sito web europeo sull'integrazione,
- per rafforzare i valori democratici e la coesione sociale in relazione all'immigrazione e all'integrazione degli immigrati e per promuovere dialogo e contatti interculturali a tutti i livelli.

### 6.1.6 Politiche efficaci per la lotta all'immigrazione clandestina

Il Consiglio europeo è persuaso che, nello sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione, resti essenziale l'azione efficace contro l'immigrazione clandestina. La lotta contro la tratta di esseri umani e il traffico di clandestini, la gestione integrata delle frontiere e la cooperazione con i paesi d'origine e di transito, con il sostegno della cooperazione di polizia e giudiziaria, devono in particolare rimanere una priorità chiave al riguardo.

Elemento fondamentale di un buon sistema di gestione della migrazione all'interno dell'Unione è una politica di rimpatrio efficace e sostenibile. L'Unione europea e gli Stati membri dovrebbero intensificare gli sforzi per rimpatriare i cittadini di paesi terzi in soggiorno illegale. Le risorse finanziarie necessarie dovrebbero essere destinate 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 elaborare un approccio globale 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 conformemente al patto sull'immigrazione e l'asilo, riconoscendo nel contempo che tutti gli Stati sono tenuti a riammettere i loro propri cittadini soggiornanti illegalmente nel territorio di un altro Stato.

E' importante assicurare che l'attuazione degli strumenti di nuova adozione per quanto riguarda il rimpatrio e le sanzioni contro i datori di lavoro, nonché degli accordi di riammissione in vigore, sia attentamente controllata per garantire l'effettiva applicazione dei medesimi.

Il Consiglio europeo ritiene che l'accento vada posto:

- sull'incoraggiamento del rimpatrio volontario, anche sviluppando sistemi di incentivazione, proponendo una formazione, un reinserimento e aiuti finanziari, e ricorrendo alle possibilità offerte dagli strumenti finanziari esistenti;
- sulla piena attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni dell'Unione 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, l'agevolazione dello scambio di informazioni, il miglioramento dello scambio di informazioni relative agli sviluppi a livello nazionale nel settore della regolarizzazione, al fine di assicurare la coerenza con i principi del patto sull'immigrazione e l'asilo;
- sulla fornitura di assistenza, da parte della Commissione, di Frontex e degli Stati membri, su base volontaria, agli Stati membri che subiscono pressioni specifiche e sproporzionate, al fine di assicurare l'efficacia delle loro politiche di rimpatrio nei confronti di taluni Stati terzi;
- su un'azione più efficace contro l'immigrazione clandestina, la tratta di esseri umani e il traffico di clandestini mediante lo sviluppo delle informazioni sulle rotte migratorie come pure delle informazioni aggregate che migliorano la nostra comprensione dei flussi migratori e la nostra reazione ai medesimi, promuovendo la cooperazione in materia di sorveglianza e controlli di frontiera e facilitando la riammissione grazie alla promozione di misure di sostegno al rimpatrio e al reinserimento e lo sviluppo di capacità nei paesi terzi;
- sulla conclusione di accordi di riammissione efficaci e operativi, caso per caso a livello dell'UE o bilaterale;
- sulla necessità di adoperarsi affinché gli sforzi dell'UE in materia di riammissione apportino un valore aggiunto alle politiche di rimpatrio e ne accrescano l'efficacia, ivi compresi gli accordi e le prassi esistenti a livello bilaterale;
- sulla presentazione, da parte della Commissione nel 2010, di una valutazione degli accordi di riammissione comunitari, compresi i negoziati in corso, e di una proposta relativa ad un meccanismo per controllarne l'applicazione. Su tale base il Consiglio dovrebbe definire una strategia rinnovata e coerente in materia di riammissione, tenendo conto dell'insieme delle relazioni con il paese interessato, 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, ad esempio mediante il noleggio periodico di aerei per voli di rimpatrio congiunti, finanziato da Frontex, e la verifica della cittadinanza dei cittadini di paesi terzi che potrebbero essere rimpatriati, e l'ottenimento dai paesi terzi di documenti di viaggio;
- sull'incremento del sostegno alla formazione e all'acquisizione di attrezzature mirate;
- sull'adozione di un approccio coordinato da parte degli Stati membri, con lo sviluppo della rete di ufficiali di collegamento nei paesi d'origine e di transito.

### 6.1.7 Minori non accompagnati

I minori non accompagnati che giungono negli Stati membri da paesi terzi costituiscono un gruppo particolarmente vulnerabile cui va prestata speciale attenzione con risposte dedicate, in particolare nel caso dei minori a rischio. 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 migliori prassi, la tratta di minori, la cooperazione con i paesi d'origine, l'accertamento dell'età, l'identificazione 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, protezione e assistenza al rimpatrio, 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, da adottarsi da parte del Consiglio, sui minori non accompagnati, che consolida e completa gli strumenti legislativi e finanziari applicabili e combina misure di prevenzione, protezione e assistenza al rimpatrio. 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 nonché la prevenzione di nuove partenze. Il piano d'azione dovrebbe altresì esaminare misure concrete volte a facilitare il rimpatrio dell'elevato numero di minori non accompagnati che non necessitano di una protezione internazionale, riconoscendo nel contempo che l'interesse superiore di molti di essi può consistere nel ricongiungersi alle proprie famiglie e nello svilupparsi nel proprio ambiente sociale e culturale.

## 6.2 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. Il sistema europeo comune di asilo dovrebbe essere basato su norme elevate in materia di protezione e si dovrebbe accordare la debita attenzione anche a procedure eque ed efficaci che consentano di prevenire gli abusi. E' essenziale che agli interessati, indipendentemente dallo Stato membro in cui è presentata la domanda d'asilo, sia riservato un trattamento di livello equivalente quanto a condizioni di accoglienza, e di pari livello per quanto riguarda le disposizioni procedurali e la determinazione dello status. L'obiettivo dovrebbe consistere nell'assicurare che casi analoghi siano trattati allo stesso modo, giungendo allo stesso risultato.

### 6.2.1 Uno spazio comune di protezione

Tra disposizioni nazionali e relativa applicazione si riscontrano ancora differenze significative. Per raggiungere un maggior grado di armonizzazione, la creazione di stabilire un sistema europeo comune di asilo dovrebbe restare un obiettivo politico chiave dell'UE. Norme comuni, nonché un'applicazione migliore e più coerente delle stesse, dovrebbero prevenire o ridurre i movimenti secondari all'interno dell'UE ed accrescere la fiducia reciproca tra Stati membri.

L'elaborazione di una politica comune in materia di asilo dovrebbe basarsi sull'applicazione integrale e globale della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e degli altri trattati internazionali pertinenti. Tale politica è necessaria per mantenere la sostenibilità a lungo termine dell'istituto dell'asilo e per promuovere la solidarietà all'interno dell'UE. Fatta salva l'elaborazione da parte della Commissione di una relazione sulle relative conseguenze giuridiche e pratiche, l'Unione europea dovrebbe porsi come obiettivo l'adesione alla convenzione di Ginevra e al relativo protocollo del 1967.

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA) rappresenterà uno strumento importante nello sviluppo e nell'attuazione del sistema europeo comune di asilo e dovrebbe contribuire al rafforzamento di tutte le forme di cooperazione pratica tra Stati membri. Gli Stati membri dovrebbero pertanto svolgere un ruolo attivo nei lavori dell'UESA. L'UESA dovrebbe inoltre mettere a punto una piattaforma educativa comune per gli operatori nazionali dell'asilo, basandosi in particolare sul curricolo europeo in materia di asilo. Un altro compito importante consisterà nell'accrescere la convergenza e la continuità della qualità al fine di ridurre le disparità tra le decisioni in materia di asilo.

Il sistema di Dublino resta 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 europeo 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 intraprendere uno studio di fattibilità su Eurodac quale strumento di sostegno per l'insieme del sistema europeo comune di asilo, nel pieno rispetto delle norme relative alla protezione dei dati;
- la Commissione a valutare l'eventualità di proporre nuovi strumenti legislativi, se necessario al fine di realizzare il sistema europeo comune di asilo;
- la Commissione ad analizzare, dopo l'istituzione del sistema europeo comune di asilo e sulla base di una valutazione della legislazione esistente e dell'UESA, le possibilità di stabilire un meccanismo per il riconoscimento reciproco delle decisioni che concedono protezione internazionale;
- la Commissione a finalizzare il suo studio sulla fattibilità e le implicazioni giuridiche e pratiche dell'introduzione di un trattamento comune delle domande d’asilo.

### 6.2.2 Responsabilità condivise e solidarietà tra Stati membri

Occorre promuovere un'effettiva solidarietà con gli Stati membri che sono sottoposti a particolari pressioni.
Ciò andrebbe realizzato seguendo un approccio ampio ed equilibrato. Si dovrebbero quindi analizzare e sviluppare ulteriormente meccanismi di condivisione volontaria e coordinata delle responsabilità tra Stati membri. In particolare, poiché una delle chiavi per un sistema europeo comune di asilo credibile e sostenibile è lo sviluppo, da parte degli Stati membri, 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 pertanto la Commissione ad esaminare la possibilità:

- di sviluppare il summenzionato meccanismo per la condivisione delle responsabilità tra Stati membri, assicurando nel contempo che non si abusi dei sistemi di asilo e che non siano compromessi i principi del sistema europeo comune di asilo;
- di creare strumenti e meccanismi di coordinamento che permettano agli Stati membri di sostenersi l'un l'altro nello sviluppo di capacità e che si basino sugli sforzi compiuti dagli Stati membri per accrescere le loro capacità per quanto riguarda i sistemi di asilo nazionali;
- di usare, in modo più efficace, i sistemi finanziari esistenti nell'UE con l'intento di rafforzare la solidarietà interna, e
- per l'UESA, di valutare e sviluppare procedure che agevolino il distacco di funzionari allo scopo di assistere gli Stati membri che sono sottoposti a particolari pressioni da parte dei richiedenti asilo.

### 6.2.3 Dimensione esterna dell'asilo

L'UE dovrebbe agire in partenariato e cooperare 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 le situazioni in cui la condizione di rifugiato si protrae. Gli sviluppi in questo settore devono essere perseguiti in stretta cooperazione con l'UNHCR e, se del caso, con altri attori pertinenti. L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo dovrebbe essere coinvolto appieno nella dimensione esterna del sistema europeo comune di asilo. Nelle sue relazioni con i paesi terzi, spetta all'UE insistere sull'importanza dell'adesione alla convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati e al relativo protocollo.

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 per gestire i flussi migratori e le situazioni in cui la condizione di rifugiato si protrae in tali paesi.

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 di programmi di protezione regionale, in base alle prossime valutazioni. Tali sforzi dovrebbero essere integrati nell'approccio globale in materia di migrazione;
- il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione a incoraggiare la partecipazione volontaria degli Stati membri al regime comune di reinsediamento dell'UE e ad aumentare il numero totale di rifugiati reinsediati, tenendo conto della situazione specifica di ciascuno Stato membro;
- 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 dell'UE per individuare i miglioramenti necessari;
- il Consiglio e la Commissione a ricercare modalità di rafforzamento del sostegno dell'UE all'UNHCR;
- la Commissione a studiare, in tale contesto e ove opportuno, nuovi approcci concernenti l'accesso alle procedure di asilo per quanto riguarda i principali paesi di transito, quali programmi di protezione per gruppi particolari o determinate procedure di esame delle domande di asilo.

## 7. L'Europa in un mondo globalizzato - 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.

L'Unione europea deve continuare a garantire un'effettiva attuazione e a effettuare valutazioni anche in questo settore. Tutti gli interventi dovrebbero basarsi sulla trasparenza e la rendicontazione, in particolare riguardo agli strumenti finanziari.

Come ribadito nella relazione sulla strategia europea in materia di sicurezza relativa al 2008, la sicurezza interna ed esterna sono indissociabili. Far fronte alle minacce, anche a grande distanza dal nostro continente, è essenziale per tutelare l'Europa e i suoi cittadini.

Il Consiglio europeo invita il Consiglio e la Commissione ad assicurare che siano garantite la coerenza e la complementarità tra il livello politico e quello operativo delle attività JLS. Le priorità nelle relazioni esterne dovrebbero ispirare e orientare la definizione delle priorità di lavoro delle competenti agenzie dell'UE (Europol, Eurojust, Frontex, CEPOL, Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze e Ufficio europeo di sostegno per l'asilo).

Gli ufficiali di collegamento degli Stati membri 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.

### 7.1 Dimensione esterna rafforzata

Il Consiglio europeo ha deciso che i principi seguenti continueranno a orientare 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 sviluppano e promuovono attivamente le norme europee e internazionali,
- l'Unione e gli Stati membri cooperano strettamente con i paesi vicini,
- gli Stati membri aumentano lo scambio di informazioni tra loro e all'interno dell'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 ottimizzare l'uso efficace delle risorse,
- l'Unione effettua azioni d'informazione, controllo e valutazione, tra l'altro in collaborazione con il Parlamento europeo,
- l'Unione adotta un approccio proattivo nelle sue relazioni esterne.

Il Consiglio europeo ritiene che le politiche JLS debbano essere ben integrate nelle politiche generali dell'Unione. 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, che è anche uno dei vicepresidenti della Commissione, il servizio europeo per l'azione esterna e la Commissione 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 dovrebbe permetterle di agire con maggior forza nelle organizzazioni internazionali.

Il Consiglio riconosce che la PESD e molte azioni esterne nel settore JLS hanno obiettivi comuni o complementari. Le missioni PESD contribuiscono anche in modo rilevante alla sicurezza interna dell'UE, sostenendo la lotta contro gravi forme di criminalità transnazionali nei paesi ospitanti e lo sviluppo del rispetto dello stato di diritto. Il Consiglio europeo esorta a una maggiore cooperazione tra JLS e PESD per promuovere questi obiettivi condivisi.

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 dell'Unione e degli Stati membri. Il Consiglio europeo chiede pertanto alla Commissione di riferire, entro dicembre 2011, su come si possa garantire la complementarità.

### 7.2 Diritti umani

Il trattato di Lisbona offre all'Unione nuovi strumenti per la protezione dei diritti fondamentali, 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 a stabilire un piano d'azione sui diritti umani per promuoverne i valori nella dimensione esterna. Il piano dovrebbe essere esaminato dal Consiglio europeo e dovrebbe tenere conto dell'interconnessione tra gli aspetti interni ed esterni dei diritti umani, per esempio quanto al principio di "non-refoulement" o al ricorso alla pena di morte da parte di partner con i quali l'Unione coopera. Il piano dovrebbe contenere misure specifiche a breve, medio e lungo termine e individuare i responsabili dell'azione.

### 7.3 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 e al traffico di clandestini.

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 effettuare il controllo di frontiera, contrastare l'immigrazione illegale, gestire meglio i flussi migratori e garantire protezione e beneficiare degli effetti positivi indotti dalla migrazione sullo sviluppo; il rimpatrio e la riammissione sono prioritari nelle relazioni esterne dell'UE,
- *Sicurezza*, interagendo con paesi terzi per lottare contro le forme gravi di criminalità organizzata, il terrorismo, la droga, la tratta di esseri umani e il traffico di clandestini, tra l'altro incentrando le attività di antiterrorismo dell'UE soprattutto sulla prevenzione e proteggendo le infrastrutture critiche. La sicurezza interna ed esterna sono indissociabili. Far fronte alle minacce, anche a grande distanza dal nostro continente, è essenziale per tutelare l'Europa e i suoi cittadini,
- *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, il buon governo, la lotta alla corruzione, la dimensione di diritto civile, incentivare sicurezza e stabilità e creare un contesto sicuro e solido per le imprese, il commercio e gli investimenti,
- *Protezione civile e gestione delle catastrofi*, in particolare per sviluppare capacità di prevenzione e risposte a catastrofi naturali e tecnologiche gravi e per far fronte a minacce terroristiche.

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 il traffico di clandestini, 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 del terrorismo e della criminalità organizzata 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. Occorrerebbe rafforzare gli accordi operativi con Eurojust ed Europol, nonché le modalità di lavoro con Frontex.

### 7.4 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 valutare l'eventualità di ricorrere più frequentemente a tali accordi, in particolare nel campo della cooperazione giudiziaria nonché in quello dello stato di diritto, tenendo conto al tempo stesso dei meccanismi multilaterali. 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 a fini di contrasto. Si potrebbe creare un modello di accordo quadro che contenga gli elementi base comunemente applicabili in materia di protezione dei dati.

### 7.5 Priorità geografiche e organizzazioni internazionali

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

- *paesi candidati e paesi con una prospettiva di adesione all'Unione europea,* 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 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 strategici*, con i quali l'UE dovrebbe cooperare su tutte le questioni attinenti allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia,
- *altri paesi o regioni prioritari*, tenuto conto del loro contributo alle priorità strategiche o geografiche dell'UE,
- organizzazioni internazionali come l'ONU e il Consiglio d'Europa, con cui l'Unione deve continuare a collaborare e all'interno delle quali l'Unione dovrebbe coordinare la propria posizione.

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, anche con strumenti finanziari, 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 e **la Turchia** hanno convenuto di intensificare la cooperazione per far fronte alla sfida comune di gestire i flussi migratori e combattere l'immigrazione illegale in particolare. La cooperazione dovrebbe porre l'accento sulla responsabilità congiunta, la solidarietà, la cooperazione con tutti gli Stati membri e la comunanza di vedute, tenendo presente la prossimità della Turchia alle frontiere esterne dell'UE, il suo processo di negoziato e l'assistenza finanziaria dell'UE in corso nei settori di rilievo, tra cui il controllo delle frontiere. La conclusione dei negoziati sull'accordo sulla riammissione con la Turchia è una priorità: fino ad allora gli accordi bilaterali vigenti dovrebbero essere attuati in maniera adeguata.

Il Consiglio europeo rileva che la **politica europea di vicinato** offre all'Unione opportunità future di contribuire, in modo coordinato ed efficiente, 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 dei paesi partner. Riguardo ai paesi del partenariato orientale, l'UE offre loro la prospettiva di concludere accordi di associazione (con ampie parti relative al settore JLS), di sostenere la mobilità dei cittadini e, in una prospettiva a lungo termine, la liberalizzazione dei visti in un contesto sicuro.

Il Consiglio europeo invita a elaborare 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 piano dovrebbe inoltre elencare le tappe graduali verso la liberalizzazione completa dei visti come obiettivo a lungo termine per i singoli paesi partner, caso per caso, e precisare le condizioni di una gestione buona e sicura della mobilità, come menzionato nella dichiarazione congiunta del vertice di Praga per il partenariato orientale. Il Consiglio europeo riesaminerà il piano entro il 2012, valutandone in particolare l'impatto sul terreno.

L'UE dovrebbe aumentare gli sforzi a sostegno della stabilità e della sicurezza in tutta la **regione del Mar Nero** e rafforzare l'iniziativa della cooperazione regionale sulle **sinergie del Mar Nero.** Le attività dovrebbero in particolare vertere sulla gestione delle frontiere, della migrazione, sulla cooperazione doganale, lo stato di diritto e la lotta contro la criminalità transfrontaliera.

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 protezione civile, la cooperazione giudiziaria e fra le autorità di contrasto. Il Consiglio europeo invita la Commissione, in collaborazione con l'Alto Rappresentante, 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 riesaminerà il piano entro il 2012, valutandone in particolare l'impatto sul terreno.

In merito alla situazione nella regione del Mediterraneo, il Consiglio europeo ritiene necessario un partenariato più solido con i paesi terzi di transito e di origine, sulla base delle esigenze reciproche e di un sostegno operativo che comprenda il controllo delle frontiere, la lotta alla criminalità organizzata, il rimpatrio e la riammissione. E' prioritario agire rapidamente a fronte delle sfide in questa regione.

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. Nel corso di ogni 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 sulla protezione dei dati personali scambiati a fini di contrasto della criminalità deve essere negoziato e concluso rapidamente. L'UE e gli Stati Uniti collaboreranno per portare a termine quanto prima l'esenzione del visto di viaggio tra gli Stati Uniti e l'UE e aumentare la sicurezza dei viaggiatori. 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 una cooperazione futura intensa e migliore con la **Federazione russa**. In base ai risultati dei Consigli di partenariato permanente JLS a scadenza semestrale, l'UE e la Russia dovrebbero continuare a cooperare nel quadro del dialogo sui visti e sulla migrazione legale, oltre alla lotta alla migrazione illegale, rafforzando la lotta comune contro la criminalità organizzata, intensificando e migliorando la cooperazione giudiziaria specie sul piano operativo. Occorre giungere quanto prima ad un accordo con Eurojust conforme a norme elevate di protezione dei dati. Andrebbe concluso in tale contesto un accordo quadro sullo scambio di informazioni. Il dialogo sui visti deve proseguire. Occorre dare piena esecuzione all'accordo sulla riammissione e sulle agevolazioni per il rilascio dei visti.

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, dell'approccio globale dell'UE in materia di migrazione e del processo sul seguito dato alle conferenze di Rabat, Parigi e Tripoli, andrebbe approfondito e intensificato il dialogo sulla migrazione con i partner africani, con particolare riguardo ai paesi attraversati dalle rotte della migrazione irregolare verso l'Europa, onde assisterli nello sforzo di approntare politiche di migrazione e rispondere all'immigrazione illegale via mare e alle frontiere. Occorre adoperarsi per rafforzare la cooperazione, anche concludendo rapidamente accordi di riammissione, con Algeria, Libia, Marocco ed Egitto.

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).

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, la migrazione, compresa la lotta a quella illegale, e la cooperazione giudiziaria. Nel concludere accordi sulla cooperazione giudiziaria, l'Unione continuerà ad esigere che la pena di morte sia una questione sulla quale non si possano fare compromessi. Il dialogo con l'India sulla migrazione dovrebbe essere intensificato e abbracciare tutti gli aspetti connessi a tale fenomeno. 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.

Con altri paesi e regioni l'UE coopererà a livello regionale o bilaterale secondo opportunità. Con i paesi dell'America latina e dei Caraibi il dialogo sulla migrazione, il traffico di stupefacenti, l'antiriciclaggio e altri settori di interesse reciproco andrebbe proseguito nell'ambito del quadro regionale (**UE- ALC**) e del GAFI. Occorrerà portare avanti i lavori con i **paesi dell'Asia centrale** attraversati dalle rotte del narcotraffico verso l'Europa.

Occorre altresì adoprarsi per intensificare la cooperazione con **l'Afghanistan** sulla lotta contro gli stupefacenti, anche con l'attuazione del documento mirato all'azione sul traffico di stupefacenti, e con l'Afghanistan e il **Pakistan** sul terrorismo e la migrazione.

Per quanto riguarda l'**Afghanistan e l'Iraq,** si dovrà mantenere l'accento sulla situazione dei rifugiati, per gestirla efficacemente con un approccio complessivo. Occorre impegnarsi per affrontare i flussi di migrazione illegale e concludere accordi di riammissione con questi paesi e con il **Bangladesh**.

### 7.6 Organizzazioni internazionali e promozione di norme europee e internazionali

Il Consiglio europeo riafferma l'impegno ad un multilateralismo efficace che integri il partenariato bilaterale e regionale con paesi e regioni terzi.

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 europee e internazionali e la ratifica delle convenzioni internazionali, in particolare quelle elaborate sotto l'egida delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa.

Di particolare importanza sono i 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 e a sostenerne le importanti convenzioni tra cui quella contro la tratta di esseri umani e quella sulla protezione dei bambini.

Per la cooperazione in materia di applicazione della legge, l'Interpol è un partner importante per l'Unione. La cooperazione nel settore del diritto civile dovrebbe essere sviluppata nel quadro della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato. L'Unione dovrebbe continuare a sostenere la Conferenza ed esortare i partner a ratificare le convenzioni nelle quali l'UE è o diventerà parte o nelle quali tutti gli Stati membri sono parte.