



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.6.2009  
COM(2009) 263 definitivo

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

**GIUSTIZIA, LIBERTÀ E SICUREZZA IN EUROPA DAL 2005:**

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

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

## I. INTRODUZIONE

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

Il programma dell'Aia<sup>1</sup> è il progetto con il quale l'UE ha voluto realizzare la propria visione dell'accesso alla giustizia, della protezione internazionale, dell'immigrazione e del controllo alle frontiere, del terrorismo e della criminalità organizzata, della cooperazione di polizia e giudiziaria e del reciproco riconoscimento.

La Commissione ha seguito attentamente l'attuazione del programma a livello UE e degli Stati membri<sup>2</sup>. Singoli strumenti sono stati valutati dalla Commissione o dagli Stati membri tramite revisioni paritetiche. Basandosi sugli insegnamenti tratti da queste valutazioni, la presente comunicazione mette in evidenza i principali temi emersi e illustra come l'UE dovrebbe rispondere alle sfide del futuro. La comunicazione è corredata di tre documenti più lunghi: una relazione sull'attuazione del programma, che per ogni politica esamina nel dettaglio obiettivi, sviluppi principali e sfide future, un "quadro di valutazione istituzionale" che delinea una panoramica degli strumenti e degli obiettivi del programma, e un "quadro di valutazione dell'attuazione" sull'attuazione a livello nazionale.

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

## II. CONTESTO

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

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

---

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

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

<sup>3</sup> COM(2009)262

- *migliorare la capacità comune dell'Unione e dei suoi Stati membri di garantire i diritti fondamentali, le garanzie procedurali minime e l'accesso alla giustizia;*
- *fornire protezione alle persone che ne hanno bisogno ai sensi della convenzione di Ginevra sui rifugiati e di altri trattati internazionali;*
- *regolare i flussi migratori e controllare le frontiere esterne dell'Unione;*
- *combattere la criminalità organizzata transfrontaliera e reprimere la minaccia del terrorismo;*
- *realizzare il potenziale dell'Europol e dell'Eurojust;*
- *perseguire nel riconoscimento reciproco delle decisioni e degli atti giudiziari in materia sia civile che penale; e*
- *eliminare gli ostacoli giuridici e giudiziari nelle controversie in materia civile e di diritto di famiglia con implicazioni transfrontaliere.*

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

### **III. UN PROGRAMMA AMBIZIOSO DAI RISULTATI CONCRETI**

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

#### **III.1. Rafforzare la libertà**

##### *III.1.1 Protezione dei diritti fondamentali*

È stato istituito un sistema di controllo sistematico e rigoroso<sup>4</sup> affinché le proposte legislative della Commissione siano pienamente compatibili con la Carta dei diritti fondamentali. L'Agenzia per i diritti fondamentali<sup>5</sup> ha aperto le porte il 1° marzo 2007 e assiste le istituzioni UE e gli Stati membri svolgendo progetti di ricerca e raccogliendo dati. L'adozione di un

---

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

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

approccio globale per la promozione dei diritti dei minori<sup>6</sup> ha portato all'istituzione di un Forum europeo per i diritti dei minori, che offre a tutte le parti interessate l'opportunità di lavorare insieme per porre i diritti dei minori al centro delle attività dell'UE. L'Unione europea ha adottato una decisione quadro che impone agli Stati membri di sanzionare penalmente chi incita alla violenza o all'odio razziale<sup>7</sup>.

Sia nelle politiche interne che in quelle esterne, l'UE ha promosso la tutela del diritto alla protezione dei dati personali e della vita privata, pur riconoscendo che le autorità di contrasto devono poter scambiare dati pertinenti nel quadro della lotta contro il terrorismo e le forme gravi di criminalità. Garanzie supplementari sono state riconosciute per la protezione dei dati personali trattati nel quadro della cooperazione di polizia e giudiziaria e in materia penale<sup>8</sup>. La Commissione ha segnalato che, grazie alla direttiva sulla protezione dei dati<sup>9</sup>, i cittadini sono tutelati da una sorveglianza generale, i consumatori si sentono sicuri che i dati forniti per le loro transazioni non saranno usati impropriamente e le imprese possono operare nell'UE senza temere perturbazioni delle loro attività internazionali<sup>10</sup>. Sono state promosse le tecnologie di rafforzamento della tutela della vita privata<sup>11</sup> per elaborare sistemi di informazione in grado di limitare al minimo la raccolta e l'uso dei dati personali. Per quanto riguarda la collaborazione con i paesi terzi, l'UE ha concluso un accordo a lungo termine con gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia sul trasferimento dei dati del codice di prenotazione (dati PNR), e sono state ottenute garanzie per quanto riguarda l'uso dei dati personali provenienti dall'UE e trattati dalla società SWIFT ai fini della lotta contro il terrorismo.

### *III.1.2 Cittadinanza dell'Unione*

L'abolizione dei controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen, costituito da 25 paesi, permette ai cittadini di recarsi dalla penisola iberica agli Stati baltici e dalla Grecia alla Finlandia senza doversi sottoporre a controlli di frontiera. Questa misura riguarda potenzialmente più di 400 milioni di cittadini europei<sup>12</sup> e implica la fiducia reciproca degli Stati membri nella loro capacità di controllare efficacemente le frontiere esterne per conto dell'UE e di rilasciare visti validi per tutto lo spazio Schengen.

Nell'aprile 2006 è entrata in vigore la direttiva relativa al diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri<sup>13</sup>. Il suo recepimento è

---

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

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

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

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

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

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

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

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

stato nel complesso deludente<sup>14</sup> e la Commissione si sta prodigando per garantire ai cittadini UE e ai loro familiari il pieno godimento dei diritti previsti in questa fondamentale direttiva.

È stata presentata una serie di iniziative per rendere concreto il diritto dei cittadini UE alla protezione consolare<sup>15</sup>. Si stima che l'8,7% dei cittadini europei, cioè 7 milioni di persone, che viaggiano al di fuori dell'UE si rechino in paesi in cui il loro Stato membro non è rappresentato. A questi si aggiungono i 2 milioni di cittadini europei che vivono in questi paesi. Il piano d'azione per il 2007-2009<sup>16</sup> era inteso a risolvere le lacune attuali e future in questo settore.

### *III.1.3 Regime comune europeo di asilo*

Il regime comune europeo di asilo afferma con forza i nostri valori, il nostro rispetto per la dignità umana e il nostro impegno per una responsabilità condivisa. Durante la prima fase del sistema sono state definite norme minime comuni che, conformemente al trattato di Nizza, hanno permesso la transizione verso la codecisione e il voto a maggioranza qualificata. Nel quadro del programma dell'Aia, dopo un'ampia consultazione<sup>17</sup>, il sistema è entrato nella seconda fase di sviluppo con l'adozione nel 2008 di un piano d'azione<sup>18</sup>. Nell'ambito di questo piano è stato già proposto di modificare la direttiva accoglienza e i regolamenti Dublino e EURODAC. Poiché l'esperienza ha costantemente messo in evidenza la necessità di una cooperazione pratica, l'UE ha cercato un modo coerente ed efficace per affrontare queste sfide e ha proposto di creare un Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Per quanto riguarda la dimensione esterna, sono stati varati programmi pilota di protezione regionale in vari paesi terzi per rafforzarne le capacità di protezione.

### *III.1.4 Immigrazione e integrazione*

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

Sulla base di un Libro verde<sup>19</sup>, un piano di azione<sup>20</sup> ha definito le iniziative da prendere nel settore dell'immigrazione legale tra il 2006 e il 2009. Nel quadro dell'attuazione di questo

---

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

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

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

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

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

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

<sup>20</sup> 'Policy Plan on Legal Migration', COM(2005) 669 final.

piano sono state definite le condizioni di ingresso, occupazione e soggiorno dei cittadini di paesi terzi<sup>21</sup> e la “carta blu”<sup>22</sup> diventerà ben presto una realtà.

La massimizzazione dei vantaggi economici dell'immigrazione legale è stata accompagnata da sforzi comuni per combattere l'immigrazione irregolare e coloro che traggono profitto dalla tratta e dal traffico di esseri umani. In generale l'immigrazione irregolare nell'UE non sta aumentando, ma sono gli Stati membri del Mediterraneo a sopportarne sempre più il peso. Particolarmente preoccupante è il numero di quanti giungono in Europa dopo aver rischiato la vita in mare<sup>23</sup>. Il ricorso a lavoratori irregolari dà luogo allo sfruttamento degli immigrati e ad effetti distorsivi sull'economia europea. La proposta della Commissione relativa a una direttiva che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente doveva essere adottata nel primo semestre del 2009<sup>24</sup>. Essa trasmetterà il segnale chiaro che l'UE non tollererà l'immigrazione irregolare, soprattutto se incoraggiata da datori di lavoro senza scrupoli.

Sono stati stabiliti principi comuni e un quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi<sup>25</sup>, che comprende manuali sull'integrazione per i responsabili politici e gli operatori del settore, un sito Internet europeo unico sull'integrazione e un Forum europeo sull'integrazione. L'impegno degli Stati membri nel quadro di questo programma comune è sostenuto dal Fondo europeo per l'integrazione<sup>26</sup> che ha stanziato 825 milioni di euro per il periodo 2007-2013.

In generale, la comunicazione della Commissione “Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti”<sup>27</sup> e il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo<sup>28</sup>, adottato subito dopo, hanno fatto il punto su dieci anni di lavoro e posto le basi per un approccio coerente per il futuro.

### *III.1.5 Gestione delle frontiere*

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

FRONTEX, l'agenzia che coordina la cooperazione tra gli Stati membri per i controlli di frontiera, ha avuto un ruolo importante nella risposta dell'UE a queste sfide. Dal 2005 al 2008 ha condotto 50 operazioni congiunte e 23 progetti pilota che hanno coinvolto numerosi Stati membri. Il codice frontiere Schengen<sup>29</sup> è entrato in vigore in tutti gli Stati membri e ha stabilito le norme e le procedure da seguire per controllare l'attraversamento delle frontiere interne ed esterne dell'UE. Un pacchetto di proposte della Commissione ha definito nuove tappe fondamentali sulla via di una gestione integrata delle frontiere: un sistema di ingresso/uscita<sup>30</sup> che segnala automaticamente i soggiornanti "fuoritermine", un sistema per sorvegliare le frontiere esterne meridionali e orientali dell'UE (noto come EUROSUR)<sup>31</sup> e la valutazione e lo sviluppo futuro dell'Agenzia FRONTEX<sup>32</sup>. La direttiva rimpatri<sup>33</sup> ha stabilito norme efficaci e umane per il rimpatrio degli immigrati irregolari.

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

### *III.1.6 Politica dei visti*

Nel 2008 è stato adottato un quadro legislativo per l'attuazione e il funzionamento del sistema di informazione visti (VIS)<sup>34</sup>, che ha agevolato i controlli ai valichi di frontiera esterni e lo scambio di dati sui visti tra gli Stati membri. La Commissione ha proposto di creare una base giuridica affinché gli Stati membri possano rilevare gli identificatori biometrici obbligatori dei richiedenti il visto, e di istituire un quadro normativo per l'organizzazione dei consolati degli Stati membri<sup>35</sup>. L'Istruzione consolare comune è stata rifiuta ed è stato proposto un codice dei visti<sup>36</sup> per migliorare la trasparenza, l'armonizzazione delle procedure e la certezza giuridica. Sono stati negoziati accordi di agevolazione del visto con la Russia, l'Ucraina, la Repubblica di Moldova, l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la ex-Repubblica jugoslava di Macedonia, la

---

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

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

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

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

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

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

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

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

Serbia e il Montenegro. Questi accordi, entrati in vigore nel 2007 e nel 2008, hanno semplificato le procedure per i cittadini di questi paesi che intendono recarsi nell'UE per soggiorni brevi. È stata ottenuta la piena reciprocità dei visti<sup>37</sup> con Costa Rica, Israele, Malaysia, Messico, Nuova Zelanda, Nicaragua, Panama, Paraguay, Singapore, Uruguay e Venezuela e sono stati fatti passi avanti anche con Australia, Brunei Darussalam, Canada e Stati Uniti. Deve essere ancora adottata la proposta per istituire centri comuni per la presentazione delle domande di visto<sup>38</sup>, ma sono stati già aperti due centri pilota.

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

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

## **III.2. Rafforzare la sicurezza**

### *III.2.1 Terrorismo*

Gli attentati di Madrid e Londra del 2004 e del 2005 sono stati gli attacchi più scioccanti degli ultimi anni in Europa, ma le azioni terroristiche tentate sono state molte di più e sono spesso passate inosservate. Nel 2007 sono stati quasi 600 gli attentati falliti, sventati o effettivamente commessi in 11 Stati membri dell'UE<sup>39</sup>.

In termini di prevenzione, l'UE ha finanziato vari progetti, tra cui un manuale contro la radicalizzazione nelle carceri. La direttiva relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di finanziamento del terrorismo ha esteso l'obbligo di segnalare le operazioni sospette agli enti non finanziari, compresi gli avvocati e le case da gioco<sup>40</sup>. In virtù

---

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

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

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

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



del regolamento adottato nel 2005, coloro che entrano nella Comunità o ne escono con denaro contante di importo pari o superiore a 10 000 euro devono dichiarare per iscritto tale somma<sup>41</sup>. L'UE ha adottato una normativa per incriminare l'addestramento e il reclutamento di terroristi e la pubblica provocazione a commettere reati di terrorismo, anche attraverso Internet<sup>42</sup>. Sono stati stanziati fondi per installare un sistema d'allarme rapido su scala UE per notificare alle autorità la minaccia rappresentata dalla scomparsa o dal furto di esplosivi.

Sono stati creati strumenti per migliorare la protezione delle infrastrutture critiche dell'UE (strade, ferrovie, reti elettriche e centrali elettriche)<sup>43</sup>. La Commissione ha organizzato consultazioni sulla preparazione agli attacchi biologici nel quadro di un Libro verde<sup>44</sup> e presenterà presto una serie di proposte per ridurre il rischio di attentati chimici, biologici, radiologici e nucleari che possono colpire migliaia di persone, distruggere l'agricoltura e danneggiare gravemente la catena alimentare.

### *III.2.2 Cooperazione di polizia*

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

Lo scambio di informazioni e intelligence è stato semplificato<sup>45</sup>. L'integrazione del trattato di Prüm nella normativa europea<sup>46</sup> ha permesso un accesso indiretto alle banche dati degli Stati membri contenenti impronte digitali e informazioni sul DNA, nonché un accesso diretto, ma controllato, ai dati di immatricolazione dei veicoli. Ciò dovrebbe migliorare notevolmente la cooperazione di polizia nell'UE permettendo alle forze di polizia di sapere quali informazioni sono disponibili. Sono state adottate le condizioni di accesso al VIS per motivi di sicurezza<sup>47</sup>, mentre le condizioni per la conservazione dei dati relativi al traffico delle comunicazioni e dei dati relativi all'ubicazione<sup>48</sup> sono state recepite dalla maggior parte degli Stati membri per le reti di telefonia fissa e di telefonia mobile.

---

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

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

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

<sup>44</sup> Green Paper on bio-preparedness, COM(2007) 399 final.

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

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

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

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

La decisione del Consiglio che istituisce l'Ufficio europeo di polizia (Europol) e che sostituisce la convenzione precedente conferirà a questo organismo una maggiore flessibilità operativa che gli consentirà di rispondere più rapidamente all'evoluzione della criminalità<sup>49</sup>. Parallelamente al suo sistema d'informazione, destinato a raccogliere i dati relativi alle forme gravi di criminalità transfrontaliera e a consentirne lo scambio, gli archivi di lavoro per fini di analisi di Europol sono strumenti che forniscono ai servizi di contrasto degli Stati membri informazioni pertinenti su fenomeni criminali specifici, in particolare la tratta degli esseri umani, il terrorismo, le frodi compiute con carta di credito e il traffico di droghe sintetiche.

### *III.2.3 Criminalità organizzata*

Le attività criminali dei gruppi organizzati, quali il traffico di droga, il furto di autoveicoli, le rapine e la criminalità ad alta tecnologia come il furto di identità, costituiscono una minaccia per l'Unione. Assieme ai reati finanziari (frode, contraffazione, riciclaggio di denaro), tutte queste attività generano notevoli proventi e pregiudicano l'economia dell'UE. È stata incoraggiata la creazione di uffici nazionali per il recupero dei beni per rintracciare più rapidamente i fondi<sup>50</sup> in tutta l'UE, e per rispondere a queste minacce è stato favorito un approccio basato sull'intelligence. Per quanto riguarda il riciclaggio di denaro, è stata istituita la rete FIU.NET (rete per l'unità di informazione finanziaria). Questa rete informatica decentralizzata collega le unità di intelligence finanziaria dell'UE per uno scambio efficace di informazioni finanziarie. Un nuovo strumento di lotta contro la criminalità organizzata prevede il rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri<sup>51</sup>. Nel maggio 2007 la Commissione ha proposto una serie di misure per migliorare il coordinamento della lotta contro la cibercriminalità<sup>52</sup>, sia tra autorità di contrasto che tra queste ultime e il settore privato. Talvolta la cibercriminalità è sinonimo di sfruttamento di minori. La creazione della coalizione finanziaria contro la pedopornografia permette alla Commissione, alle società emittenti di carte di credito, ai servizi di contrasto e alle imprese di servizi Internet di collaborare insieme per eliminare la pedopornografia commerciale prendendo misure contro i sistemi di pagamento usati per finanziare queste operazioni illegali. Nella primavera del 2009 la Commissione ha presentato una decisione quadro destinata a rafforzare l'azione di prevenzione dello sfruttamento dei minori e di lotta contro questo fenomeno, nonché una proposta di decisione quadro sulla tratta degli esseri umani che fa seguito al piano d'azione del 2005<sup>53</sup>.

---

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

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

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

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

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

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

### III.2.4 Strategia europea in materia di droga

La strategia in materia di droga (2005-2012)<sup>54</sup> e i relativi piani d'azione<sup>55</sup> dell'Unione hanno definito un approccio equilibrato e integrato che comprende la prevenzione della tossicodipendenza, l'aiuto ai tossicodipendenti e il loro reinserimento, la lotta contro il traffico illecito di stupefacenti, il controllo dei precursori, il riciclaggio di denaro e il rafforzamento della cooperazione internazionale. I dati raccolti dall'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze dimostrano che il consumo di eroina, cannabis e droghe sintetiche si è stabilizzato, ma che in molti Stati membri è aumentato il consumo di cocaina. L'Unione europea sta affrontando questo complesso fenomeno sociale costituito dal largo uso e abuso di droga tra la popolazione, e si sta concentrando sempre più sulle misure in grado di rimediare ai danni causati dalla droga alle persone e alla società.

### III.3. Rafforzare la giustizia

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

#### III.3.1 Cooperazione giudiziaria in materia penale

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

#### III.3.2 Agevolare i procedimenti civili transfrontalieri

Nel settore della giustizia civile e commerciale sono stati ottenuti progressi notevoli. I cittadini dell'UE dispongono ormai di strumenti più semplici e più rapidi per dirimere le controversie di modesta entità e recuperare i loro crediti<sup>56</sup>. L'UE ha adottato norme armonizzate in materia di legge applicabile alla responsabilità civile e ai contratti<sup>57</sup>. Le nuove

---

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

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

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

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

norme sulla notificazione e comunicazione degli atti hanno permesso di migliorare la cooperazione giudiziaria<sup>58</sup>. Per quanto riguarda gli aspetti esterni della cooperazione giudiziaria<sup>59</sup>, i risultati principali sono stati l'adesione della CE alla conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato<sup>60</sup> e i lavori preparatori avviati dalla Commissione sulle possibilità di migliorare l'esecuzione delle decisioni giudiziarie nell'UE<sup>61</sup>. Alcuni aspetti della mediazione in materia civile e commerciale sono stati esaminati per promuovere modi alternativi di risoluzione delle controversie<sup>62</sup>.

Un nuovo regolamento in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale garantisce ai figli la possibilità di mantenere contatti regolari con entrambi i genitori dopo una separazione, e prevede norme chiare per impedire la sottrazione di minori nel territorio dell'UE. Un altro regolamento, una volta ratificato, accelererà il recupero dei crediti alimentari nell'UE<sup>63</sup>. È in fase di discussione in sede di Consiglio e di Parlamento una proposta legislativa sul diritto applicabile al divorzio (nota come “Roma III”).

### *III.3.3 Reciproco riconoscimento*

Il reciproco riconoscimento è la chiave di volta della cooperazione giudiziaria. L'UE ha compiuto notevoli passi avanti in questo settore a livello sia legislativo che operativo. Grazie all'attuazione della strategia e del piano d'azione in materia di giustizia elettronica europea<sup>64</sup>, i cittadini dell'UE avranno accesso alle informazioni sui servizi forniti nello spazio giudiziario

---

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

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

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

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

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

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

<sup>64</sup> 'Towards a European e Justice Strategy', COM(2008) 329 final

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

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

#### **III.4. Relazioni esterne**

Le politiche interne ed esterne nel settore della giustizia, della libertà e della sicurezza sono inestricabilmente legate. Il programma dell'Aia ha affidato alla Commissione e al Segretario generale/Alto rappresentante l'incarico di presentare al Consiglio una strategia su tutti gli aspetti esterni della politica UE in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Questa strategia<sup>65</sup>, approvata dal Consiglio nel 2005, ha fissato priorità tematiche, quali la protezione dei diritti dell'uomo, la lotta contro la cattiva gestione degli affari pubblici e il fallimento degli Stati, la cooperazione giudiziaria, la lotta al terrorismo, la criminalità organizzata, la corruzione, la tossicodipendenza e la gestione dei flussi migratori, e una serie di principi di base e di meccanismi di attuazione. Sono state elaborate due relazioni sullo stato di avanzamento dei lavori relativi all'attuazione della strategia<sup>66</sup>. Queste priorità sono state integrate nella strategia europea di sicurezza del 2003, che ha individuato le principali minacce che incombono sull'Europa. Una relazione sull'attuazione è stata pubblicata nel dicembre 2008<sup>67</sup>.

#### **III.5. Strumenti finanziari**

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

---

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

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

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

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

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

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

Nell'ambito del Settimo programma quadro della Comunità per le attività di ricerca e sviluppo tecnologico è disponibile una dotazione di 1,5 miliardi di euro per rafforzare le capacità per di proteggere i cittadini, le frontiere e le infrastrutture dagli attacchi terroristici e da altre minacce. Sono poi a disposizione fondi per la ricerca socio-economica sulla criminalità e sulla protezione dei diritti fondamentali. È stato istituito il Forum europeo della ricerca e dell'innovazione in materia di sicurezza (ESRIF) per riunire i partner pubblici e privati al fine di elaborare un programma comune di ricerca e innovazione in materia di sicurezza civile a medio e a lungo termine<sup>71</sup>.

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

#### **IV. PROGRESSI ALTERNI IN ALCUNI SETTORI**

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

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

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

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

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

---

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

## V. INSEGNAMENTI TRATTI E TEMI PER L'AZIONE FUTURA

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

### V.1. Coordinare riflessione e azione

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

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

La protezione dei dati personali nel quadro della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale è nata da un approccio caso per caso. Le norme di protezione dei dati sono state integrate in tutta una serie di atti legislativi, di tutti i pilastri, e la loro portata e natura dipendono dagli obiettivi di ciascuno. La decisione quadro<sup>72</sup> adottata recentemente non risolve completamente il problema della scarsa armonizzazione. In futuro dovrà quindi essere riservata una particolare attenzione alla ricerca di coerenza in questo settore.

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

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

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

---

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

il livello di preparazione, sicurezza e resistenza delle infrastrutture e dei servizi TIC. Queste sfide a lungo termine devono essere prese attentamente in considerazione a livello europeo<sup>73</sup>.

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

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

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

## **V.3. Migliorare l'uso della valutazione**

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

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

Una migliore valutazione dipende dalla disponibilità di dati aggiornati, oggettivi, affidabili e comparati<sup>74</sup>. Per esempio, nel settore dell'immigrazione, oltre ad una rete europea sulle migrazioni esistono attualmente norme comuni in materia di statistiche comunitarie. Analogamente, la Commissione ha definito con gli Stati membri parametri ai fini della raccolta, dell'analisi e del confronto dei dati e delle tendenze che riguardano la tratta degli esseri umani e il riciclaggio di denaro. Tuttavia, in molti settori, come quello della giustizia, questi dati non sono disponibili. Anche quando esistono o stanno per essere creati sistemi di raccolta dei dati, compreso per quanto riguarda la criminalità e in particolare la droga, sarebbe opportuno adottare disposizioni più vincolanti. I finanziamenti a titolo del programma quadro

---

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

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



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

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

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

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

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

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

Nell'autunno del 2008 la Commissione ha effettuato una consultazione pubblica sulle priorità che l'Europa dovrebbe avere nel settore della giustizia, della libertà e della sicurezza<sup>75</sup>. Numerose sono state le risposte di cittadini, della società civile e degli Stati membri. Questa consultazione ha fatto seguito alle considerazioni approfondite e molto utili esposte dai gruppi consultivi sul futuro, composti da ministri di numerosi Stati membri<sup>76</sup>.

Le conclusioni sono chiare.

I cittadini europei vogliono vivere in uno spazio in cui i loro diritti siano tutelati e la loro incolumità salvaguardata. Vogliono viaggiare liberamente e poter scegliere di fermarsi per un breve periodo o per tanti anni in un altro paese europeo per studiare, lavorare, fondare una famiglia. La grande maggioranza dei cittadini europei vorrebbe che l'Unione avesse un ruolo ancora più importante in settori come la lotta contro la criminalità organizzata e la tratta degli esseri umani, la lotta contro il terrorismo, lo scambio di informazioni giudiziarie e di polizia

---

<sup>75</sup> Flash Eurobarometer 252, 'Awareness of key-policies in the area of Freedom, Security and Justice'; the contributions to and the results of the public consultation are available at: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_0001\\_en](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en).

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

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

Rispetto alle cifre del 2008, la popolazione attiva dell'UE dovrebbe diminuire del 15%, cioè di quasi 50 milioni, entro il 2060. Nel 2007 risiedevano nell'UE-27 18,8 milioni di cittadini di paesi terzi, cioè il 3,8% della popolazione complessiva<sup>77</sup>. La tendenza dovrebbe confermarsi, tenuto conto del probabile aumento delle pressioni migratorie per il prossimo futuro. Non è pertanto possibile tornare ad una forma isolata di risposta all'immigrazione.

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

---

<sup>77</sup> Eurostat, EUROPOP 2008 Convergence Scenario; Eurostat, Migration Statistics