



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.6.2006  
COM(2006) 331 definitivo

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

**Attuazione del programma dell'Aia: prospettive per il futuro**

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

## Attuazione del programma dell'Aia: prospettive per il futuro

(Testo rilevante ai fini del SEE)

### 1. INTRODUZIONE

Il programma dell'Aia "Rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea", adottato dal Consiglio europeo nel novembre 2004, ha ribadito l'importanza che, fin dal Consiglio europeo di Tampere del 1999, l'Unione europea annette allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e la **scelta di farne una delle sue massime priorità** – non solo perché costituisce uno dei suoi obiettivi fondamentali, ma anche e soprattutto perché è al centro degli **interessi dei cittadini**. La comunicazione della Commissione al Consiglio europeo "Un'agenda dei cittadini per un'Europa dei risultati" del 10 maggio 2006 ha decisamente confermato questa priorità<sup>1</sup>.

Sin dalla fine del 2004 gli Stati membri e le istituzioni europee si adoperano per assicurare l'attuazione del programma in conformità con il piano d'azione del Consiglio e della Commissione adottato nel giugno 2005.

Nel dicembre 2004 il Consiglio europeo ha dichiarato: "*Dato che il trattato costituzionale entrerà in vigore nel periodo coperto dal programma si considera utile procedere ad un riesame dell'attuazione di quest'ultimo*", invitando la Commissione a riferire nel 2006 "*al Consiglio europeo in merito ai progressi realizzati e a proporre le integrazioni necessarie al programma*".

Pur non essendo entrato in vigore il trattato costituzionale, è tuttavia necessario procedere a una prima **valutazione** politica dei progressi compiuti nell'attuazione del programma dell'Aia e proporre le modifiche necessarie. La presente comunicazione e le comunicazioni parallele "Rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia nell'Unione europea: Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2005" (di seguito il "Quadro di valutazione +") e "Valutazione delle politiche dell'UE in materia di libertà, sicurezza e giustizia" costituiscono la risposta all'invito del Consiglio europeo.

Il presente **pacchetto globale non** mira quindi a individuare nuove priorità rispetto a quelle stabilite dal programma dell'Aia, ma principalmente 1) a **individuare** i progressi compiuti; 2) a **valutare** il livello di attuazione a livello UE e nazionale; 3) a proporre un'**analisi approfondita** dei risultati.

---

<sup>1</sup> COM(2006) 211.

Sulla base delle **priorità politiche** enunciate per l'attuazione del programma dell'Aia nella comunicazione del 10 maggio 2005<sup>2</sup>, la Commissione ha identificato i **settori** in cui ritiene necessario **portare avanti l'agenda politica dell'Unione** sulla base del programma dell'Aia.

La Commissione riconosce la necessità urgente di dare **nuovo slancio** al settore della libertà, sicurezza e giustizia nel quadro di un'ambiziosa agenda politica per i cittadini.

Nel presentare il presente pacchetto di misure la Commissione intende **stimolare e strutturare** il dibattito con gli Stati membri e con le altre istituzioni durante la Presidenza finlandese del Consiglio (luglio - dicembre 2006) in relazione ai seguenti temi:

- (1) **le nuove iniziative politiche** che considera necessarie (cfr. capitolo 2), oltre a quelle già in corso di attuazione nel quadro del programma dell'Aia;
- (2) come richiesto dal Consiglio europeo del giugno 2006<sup>3</sup>, la ricerca di possibili vie per **migliorare il funzionamento** delle politiche di libertà, sicurezza e giustizia **con il ricorso alle possibilità offerte dai trattati in vigore**, senza vanificare il trattato costituzionale (cfr. capitolo 3).

Per progredire ulteriormente nella creazione di uno spazio di libertà, giustizia e sicurezza sono necessarie procedure decisionali che garantiscano **maggiore efficacia, trasparenza e responsabilità**. Come dimostra il "Quadro di valutazione +", che per la prima volta fornisce una valutazione dell'attuazione della normativa UE sul piano nazionale, l'adozione di proposte normative a livello dell'UE **comporta tempi molto lunghi** e in alcuni settori, inoltre, i risultati ottenuti corrispondono appena al **minimo comune denominatore** e finiscono per mancare anche alcuni degli obiettivi iniziali.

## **2. ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DELL'AIA: UN NUOVO SLANCIO PER RAFFORZARE LO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA**

Una prima valutazione dell'attuazione del programma dell'Aia e del relativo piano d'azione con il Quadro di valutazione +, presentata nella comunicazione parallela di cui sopra permette alla Commissione di identificare i sui quali deve concentrarsi il lavoro dell'Unione e che richiedono ulteriori sforzi.

Su tale base, la Commissione intende presentare le seguenti proposte di azione e di attuazione **prima della scadenza del programma dell'Aia (2009)**.

### **2.1. Diritti fondamentali e cittadinanza**

I diritti fondamentali sono al centro dei valori dell'Unione. La Commissione concentrerà l'azione sul **rispetto** e sulla **promozione** dei diritti fondamentali per ogni individuo e sullo sviluppo del concetto di **cittadinanza europea**.

---

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia" - COM(2005) 184.

<sup>3</sup> Paragrafo 10 delle conclusioni del Consiglio del giugno 2006: "Nel contesto della revisione del programma dell'Aia, il Consiglio europeo invita la prossima presidenza finlandese a esplorare, in stretta collaborazione con la Commissione, le possibilità di miglioramento del processo decisionale e dell'azione in materia di libertà, sicurezza e giustizia sulla base dei trattati vigenti."

**La cittadinanza** dell'Unione comporta un certo numero di diritti essenziali, quali la **libera circolazione** all'interno dell'UE e **la protezione diplomatica e consolare**.

Sono previste le seguenti azioni:

- la Commissione riceve sempre più richieste di intervenire contro presunte violazioni dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri. La Commissione continuerà a impegnarsi nel monitoraggio e nella promozione dei diritti fondamentali conformemente al trattato UE e alla sua comunicazione del 2002 in merito all'articolo 7 del trattato sull'Unione europea<sup>4</sup>, che fornisce alle istituzioni dell'Unione i mezzi per assicurare che gli Stati membri rispettino i valori comuni;
- la Commissione provvederà in via **prioritaria** a verificare la **corretta attuazione** da parte degli Stati membri della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, entrata in vigore il 30 aprile 2006;
- è importante sviluppare delle nozioni e degli standard comuni europei su come tutelare i cittadini dell'Unione che hanno bisogno di assistenza in un paese terzo presso il quale il loro Stato di appartenenza non è rappresentato. La Commissione intende partecipare alla realizzazione di **attività di formazione** per i funzionari degli Stati membri, tra le quali potrebbe figurare un sostegno formativo in materie relative alla protezione consolare dei cittadini dell'Unione;
- parallelamente, sono in preparazione azioni di **comunicazione e campagne di informazione** sul diritto di ogni cittadino dell'Unione alla tutela diplomatica e consolare;
- la versione aggiornata dell'istruzione consolare comune diretta alle rappresentanze degli Stati membri dell'UE nei paesi terzi prevede per la prima volta un ruolo di sostegno pragmatico delle delegazioni della Commissione nel fornire supporto logistico e personale durante una crisi consolare, rafforzando in tal modo le attuali capacità degli Stati membri dell'UE di soccorrere i cittadini nel bisogno<sup>5</sup>. Tale misura potenzierà le capacità degli Stati membri di rispondere alle esigenze del cittadino e sarà ulteriormente sviluppata. Nella seconda metà del 2006 è prevista una relazione congiunta del Segretario generale/Alto Rappresentante e della Commissione sull'approfondimento della cooperazione consolare tra gli Stati membri, comprendente l'istituzione di punti di assistenza consolare reciproca in regioni predeterminate;
- in seguito ad alcune richieste espresse dagli Stati membri durante l'adozione del programma dell'Aia, la Commissione studierà come portare avanti l'idea 1) di creare attività da "euroconsolati", con la condivisione di funzioni consolari comuni anche a vantaggio dei cittadini UE; 2) di istituire un codice consolare europeo.

---

<sup>4</sup> COM(2003) 606.

<sup>5</sup> Relazione della presidenza "Rafforzamento delle capacità di risposta dell'Unione europea in caso di emergenza e di crisi" approvata dal Consiglio europeo del giugno 2006.

## 2.2. Asilo: sviluppo della seconda fase

Nei prossimi anni sarà necessario un grande impegno per istituire un **regime comune europeo di asilo con procedure efficaci e armonizzate** che rispettino la tradizione umanitaria dell'Europa e gli impegni internazionali dell'UE.

Sono previste le seguenti azioni:

- **valutazione del quadro normativo esistente.** Entro la fine del 2006 la Commissione presenterà la valutazione del regolamento Dublino e della direttiva sulle condizioni d'accoglienza, mentre nel 2008 sarà sottoposta a valutazione la direttiva relativa alla qualifica di rifugiato;
- un **libro verde sulla politica di asilo**, seguito da un **piano d'azione sulla politica di asilo** nel 2007, descriverà le diverse tappe della seconda fase di completamento del regime comune europeo di asilo;
- sulla scorta della comunicazione adottata nel febbraio di quest'anno<sup>6</sup>, saranno intraprese ulteriori azioni nel campo della **cooperazione pratica tra amministrazioni** per raggiungere una convergenza tra i regimi di asilo degli Stati membri, in particolare con la creazione di una banca dati dell'UE sui paesi di origine.

## 2.3. Gestione dell'immigrazione

Per un **approccio globale** alla gestione dell'immigrazione è necessario elaborare una politica comune di immigrazione che affronti la situazione degli immigrati legali a livello dell'Unione, **parallelamente** a misure per contrastare in maniera più efficace l'immigrazione illegale e il traffico dei migranti e promuovere la lotta alla tratta degli esseri umani, in particolare donne e bambini.

Sono previste le seguenti azioni:

- dopo il piano d'azione sull'immigrazione legale, la Commissione intende presentare una proposta di **direttiva quadro del Parlamento europeo e del Consiglio e di quattro direttive del Parlamento europeo e del Consiglio per specifiche categorie di lavoratori migranti** (lavoratori altamente qualificati, lavoratori stagionali, lavoratori in trasferimento all'interno di società multinazionali e tirocinanti retribuiti);
- in seguito all'aumento dell'immigrazione illegale dall'Africa occidentale e settentrionale, che colpisce in prima battuta Italia, Spagna, Malta, Grecia e la regione del Mediterraneo, la Commissione sta coordinando con Stati membri, EUROPOL, FRONTEX e con il Centro comune di ricerca le **azioni prioritarie** identificate dai capi di Stato e di governo nella riunione informale di Hampton Court e dal Consiglio europeo del dicembre 2005. **Entro la fine del 2006** è prevista la pubblicazione di una relazione sui progressi compiuti;

---

<sup>6</sup> COM(2006) 67.

- sarà ulteriormente rafforzata la **dimensione esterna dell'immigrazione**. Le questioni relative all'immigrazione devono fare parte integrante delle relazioni con i paesi di origine e di transito, nell'ambito di un approccio globale all'immigrazione. In particolare, è necessario rafforzare i legami positivi tra **immigrazione** e **sviluppo** concentrando l'attenzione su aspetti come le rimesse degli immigrati, il ruolo delle diaspore, la circolazione dei cervelli e l'immigrazione circolare, e mitigando l'impatto della fuga dei cervelli sui paesi di origine;
- nel luglio di quest'anno la Commissione presenterà una comunicazione sull'**immigrazione illegale**, che avrà come priorità l'aumento della reciproca fiducia e dello scambio di informazioni tra gli Stati membri, specie sulla regolarizzazione degli immigrati illegali, il miglioramento del controllo dell'accesso al territorio e la lotta all'occupazione dei cittadini di paesi terzi in soggiorno illegale;
- per un'immigrazione legale sostenibile sono necessarie **politiche di integrazione coordinate**, elaborate su misura per i soggiorni di breve durata e l'insediamento di lungo periodo, e per i problemi più specifici delle seconde e terze generazioni. Sarà proseguita l'attuazione delle politiche di integrazione, sulla base della comunicazione della Commissione del 1° settembre 2005 e delle conclusioni del Consiglio del dicembre 2005.

#### 2.4. Gestione integrata delle frontiere esterne e interoperabilità dei sistemi di informazione

Uno spazio in cui le **persone circolino liberamente** presuppone il controllo dell'accesso al territorio dell'Unione mediante un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne, una politica comune in materia di visti e un ricorso equilibrato alle nuove tecnologie, specie agli identificatori biometrici.

Sono previste le seguenti azioni:

- sarà preso in esame il ruolo di FRONTEX per il coordinamento delle operazioni di collegamento in materia di immigrazione tra le reti di collegamento esistenti nei paesi terzi di partenza e di transito;
- nel luglio di quest'anno la Commissione presenterà una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla creazione, sulle competenze e sul finanziamento di "**squadre di reazione rapida**" di esperti nazionali incaricati, nel quadro di FRONTEX, di fornire **assistenza tecnica e operativa** agli Stati membri per il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne;
- in particolare, l'uso dei dati biometrici permetterebbe di raccogliere e conservare **informazioni sull'entrata e sull'uscita** di cittadini di paesi terzi nello o dallo **spazio Schengen**. La Commissione sta per lanciare uno studio, i cui risultati saranno disponibili nel giugno 2007, per valutare la fattibilità di un **sistema comunitario di informazione sulle entrate e sulle uscite**, e l'attuazione di un "programma di viaggiatore fidato" che consentirà a chi viaggia in buona fede di attraversare più facilmente le frontiere;

- si potrebbe esaminare l'idea di istituire **un registro europeo dei documenti di viaggio** rilasciati ai cittadini dell'UE;
- la Commissione discuterà con il Parlamento europeo e con il Consiglio su come sviluppare le specifiche proposte contenute nella sua comunicazione del novembre 2005 concernente il miglioramento dell'efficienza e l'incremento dell'**interoperabilità** e delle sinergie tra le **banche dati** europee. Sulla base di queste discussioni sarà presentato un piano d'azione nel 2007.

## 2.5. *Follow-up* dei programmi di reciproco riconoscimento (giustizia civile e penale)

In materia civile e penale il **principio del riconoscimento reciproco** resterà il nucleo delle politiche dell'Unione. Il reciproco riconoscimento si fonda sulla fiducia reciproca nell'ordinamento giuridico e giudiziario degli altri Stati membri.

Sono previste le seguenti azioni:

- dopo la comunicazione del maggio 2005 la Commissione ha presentato numerose proposte normative per rafforzare l'attuazione del principio del riconoscimento reciproco in materia penale, sia nella fase che precede il giudizio che in quella successiva. Tali iniziative dovrebbero ora essere **adottate ed attuate rapidamente**. È necessario rafforzare la fiducia reciproca fissando, da un lato, norme comuni in tutta l'Unione sul conflitto di giurisdizioni, sulle garanzie procedurali e sulla presunzione di innocenza, e norme minime per la raccolta delle prove, e avviando, dall'altro, azioni **concrete** per migliorare la formazione dei magistrati e l'efficienza dei sistemi giudiziari;
- nel 2007 sarà presentato uno studio sui problemi orizzontali che sorgono nella negoziazione e nell'applicazione del principio del riconoscimento reciproco e sulle lacune dell'attuale sistema di cooperazione in campo penale, che potrebbero essere eliminate con nuovi strumenti;
- a medio termine sarà avviato un processo graduale di **consolidamento**, in **strumenti unici** di riconoscimento reciproco, degli attuali meccanismi di reciproca assistenza giuridica, in particolare per l'assunzione delle prove nel diritto penale;
- la creazione di uno **spazio giudiziario unico in materia civile** è essenziale sia per le **imprese** che per i **cittadini**. Occorre dare nuovo impulso politico al programma del 2000 sul reciproco riconoscimento in materia civile per mantenere lo slancio accumulato dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam e arrivare al completamento del programma come preconizzato dal piano di azione dell'Aia. In particolare, la Commissione proporrà le misure legislative necessarie per portare a termine l'abolizione dell'exequatur per le decisioni civili e commerciali e presenterà alcuni libri verdi per conferire maggiore efficacia all'esecutività delle decisioni giudiziarie. Inoltre, la Commissione proporrà diversi nuovi strumenti nel **diritto di famiglia** su temi che toccano la vita quotidiana dei cittadini, come le successioni e i diritti di proprietà delle coppie coniugate e non coniugate;
- facilitare l'**accesso dei cittadini alla giustizia** rappresenta un'autentica sfida per il consolidamento dello **spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia**. Come



primo passo, la Commissione proporrà di modificare la decisione del Consiglio relativa alla creazione di una rete giudiziaria europea, per renderla più vicina ai cittadini e agli operatori della giustizia e per migliorarne l'efficienza.

## **2.6. Accesso alle informazioni necessarie per combattere il terrorismo e la criminalità organizzata.**

Le informazioni necessarie per lottare contro il terrorismo e la criminalità dovrebbero attraversare le frontiere interne dell'UE senza incontrare ostacoli. Il trattamento delle informazioni da parte delle autorità competenti in tutta l'Unione sosterrà l'intervento nazionale e dell'UE teso a potenziare la capacità dell'Unione nel prevenire e combattere il terrorismo e la criminalità.

Il programma dell'Aia invitava la Commissione a presentare norme relative all'attuazione del "**principio di disponibilità**" entro la fine del 2005, in modo che fosse applicabile dal 1° gennaio 2008<sup>7</sup>. Nell'ottobre 2005 la Commissione ha presentato una proposta di decisione quadro del Consiglio sullo scambio di informazioni in virtù del principio di disponibilità.

Lo scambio di informazioni tra Stati membri in campo penale deve riguardare anche i **casellari giudiziari**. L'attuale sistema, basato sulla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 1959, presenta **gravi lacune**. La Commissione ha già presentato proposte normative destinate a creare un sistema informatizzato di scambi d'informazioni sulle condanne penali, che migliorerebbe la conoscenza e la comprensione reciproca delle condanne penali nell'UE. Gli Stati membri offriranno il sostegno finanziario necessario per agevolare la messa in rete dei casellari giudiziari nazionali.

Nella fase attuale non sono probabilmente necessarie nuove iniziative. È di importanza capitale però che le attuali (e imminenti) proposte normative presentate dalla Commissione siano **adottate ed attuate rapidamente**, con l'obiettivo di garantire la **piena applicazione** del principio di disponibilità e lo **sviluppo e l'attuazione efficace** di un sistema comunitario di casellari giudiziari.

La Commissione è fermamente convinta che, parallelamente ai progressi nello scambio di informazioni, sia indispensabile un'evoluzione della **protezione dei dati** nel campo della cooperazione giudiziaria e di polizia. La Commissione ritiene che le iniziative citate debbano essere accompagnate da norme giuridicamente vincolanti sulla protezione dei dati, che garantiscano un elevato livello di protezione dei dati personali in tutti gli Stati membri. La Commissione deplora l'assenza di progressi in merito alla proposta che ha presentato nell'ottobre 2005 e ritiene indispensabile che il Consiglio la adotti quanto prima.

## **2.7. Lotta al terrorismo e alle criminalità organizzata, e futuro di Europol**

Negli anni a venire il terrorismo e la criminalità organizzata resteranno una **minaccia costante**. L'Unione dovrà continuare ad essere particolarmente vigilante e a dimostrare la sua capacità unica di portare avanti politiche a livello europeo, sviluppando le conoscenze e mantenendo stretti contatti con tutte le parti interessate, ma anche affiancando gli Stati

---

<sup>7</sup> Il principio di disponibilità sancito dal programma dell'Aia prevede che le informazioni necessarie alle autorità di contrasto di uno Stato membro debbano essere trasmesse, per i fini dichiarati, dalle autorità dello Stato membro che le detiene, fatte salve determinate condizioni.

membri, le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie nella lotta quotidiana per far fronte a tale sfida.

A fronte dell'intensificarsi della **cooperazione operativa** e della **fiducia reciproca** tra gli Stati membri, la Commissione ritiene che sia giunto il momento di sviluppare una **strategia per la sicurezza interna** sulla base del lavoro interistituzionale in corso nel campo della lotta al terrorismo e della protezione delle infrastrutture critiche.

Sono previste le seguenti azioni:

- la Commissione presenterà tra breve una proposta di programma sulla **protezione delle infrastrutture critiche**, avvalendosi dell'ampio esercizio di consultazione che ha avviato nel 2005. Entro quest'anno, dopo che avrà ottenuto i risultati preliminari di uno studio sulla fattibilità di una **rete informativa di allarme sulle infrastrutture critiche**, la Commissione presenterà una proposta di decisione del Consiglio al riguardo;
- la Commissione sta esaminando l'opportunità di modificare la decisione quadro del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo, per migliorare la definizione di **istigazione** al terrorismo e rendere punibile la diffusione di **istruzioni per la fabbricazione di ordigni esplosivi**;
- la Commissione intende presentare una comunicazione in materia di **bioterrorismo** entro la fine dell'anno.

#### 2.7.1. *Futuro di Europol*

Obiettivo di **Europol** è migliorare l'efficacia e la cooperazione delle autorità di contrasto degli Stati membri nella lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata agevolando lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e con la raccolta e l'analisi delle informazioni scambiate. Il valore aggiunto di Europol continua a risiedere nella sua capacità di agevolare le indagini fornendo analisi dell'intelligence penale di grande qualità.

La Commissione ritiene che occorra dotare Europol di una **base giuridica più flessibile** che consenta di attuare in tempi congrui le decisioni politiche tese a migliorarne il funzionamento. Sarà inoltre necessario migliorare l'azione di monitoraggio e controllo del Parlamento europeo sulle attività di Europol, in modo da aumentare la **trasparenza e il controllo democratico** e **garantendo** nel contempo la **riservatezza** delle informazioni e delle procedure operative.

È prevista la seguente azione:

- la Commissione intende presentare una proposta di decisione del Consiglio **destinata a sostituire** l'attuale convenzione Europol, per migliorarne l'efficienza operativa.

#### 2.8. **Prospettive finanziarie nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia**

Una delle condizioni essenziali per realizzare gli obiettivi politici del programma dell'Aia è stanziare **risorse finanziarie adeguate**. Il recente accordo sulle prospettive finanziarie ha riconosciuto la necessità di **aumentare i finanziamenti** a favore delle politiche di libertà,

sicurezza e giustizia. Nel 2007 diventeranno operativi i nuovi programmi quadro finanziari; il loro ruolo nell'assistere l'Unione e gli Stati membri sarà strategico.

L'aumento del sostegno finanziario da parte del bilancio comunitario favorirà **l'equa condivisione delle responsabilità collettive** in uno spazio senza frontiere per quanto riguarda l'asilo, l'immigrazione e le frontiere, e la cooperazione operativa (compresi il pattugliamento comune e i voli congiunti di rimpatrio). Nella lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata e per il mantenimento di uno spazio di giustizia, il finanziamento comunitario favorirà l'emergere di approcci comuni. Gli Stati membri sono invitati a sfruttare pienamente il potenziale del nuovo quadro finanziario presentando proposte ambiziose e precise per progetti che dimostrino il valore aggiunto di un'azione a livello dell'Unione.

## **2.9. Dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia**

Nel dicembre 2005 il Consiglio Giustizia e affari interni ha approvato la prima strategia in assoluto sulla dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>8</sup>. La **strategia** fissa una serie di priorità tematiche e di modalità di attuazione. La Commissione sta **attuando gli elementi principali** della strategia avvalendosi, ad esempio, dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia con la **Russia**, del riesame del piano d'azione in materia di giustizia ed affari interni con l'Ucraina, dei piani di azione nel quadro della politica europea di vicinato con altri paesi e, non da ultimo, di una **cooperazione sempre più approfondita** con gli Stati Uniti.

Progredire sul fronte dello **stato di diritto** nella cooperazione con i paesi terzi **prende tempo**. Sarebbe preferibile quindi che la Commissione e gli Stati membri si concentrino sull'**attuazione, piuttosto che sul rinnovo o sull'aggiornamento** della strategia dell'UE. Le priorità tematiche e geografiche sono state definite chiaramente: è giunto il momento di **applicare efficacemente la strategia**, così che porti i suoi frutti. In uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia i progressi sono possibili solo grazie al **contributo attivo** degli Stati membri e della Commissione, e alla loro collaborazione. I documenti operativi riguardanti rispettivamente i Balcani occidentali e le sostanze stupefacenti in Afghanistan dimostrano il valore di tale cooperazione. Basandosi sul lavoro intrapreso sin dalla fine del 2005, la Commissione presenterà una **relazione sui progressi compiuti** nell'applicazione della strategia entro il dicembre 2006. Altri importanti strumenti nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia aventi dimensione esterna sono gli accordi di riammissione e di agevolazione del visto finora conclusi con importanti paesi partner dell'UE come la Russia. La Commissione continuerà ad adoperarsi in questo senso.

## **2.10. Attuazione e valutazione delle politiche di libertà, sicurezza e giustizia**

Tenuto conto del **mandato** conferito alla Commissione dal programma dell'Aia e dal relativo piano d'azione, della **frammentazione** dei meccanismi di monitoraggio e valutazione esistenti e della necessità di trasmettere a tutte le parti interessate **informazioni complete** sull'attuazione e sui risultati delle politiche, la Commissione ritiene che sia **giunto il momento** di elaborare un **meccanismo coerente e globale di valutazione** delle politiche UE di libertà, sicurezza e giustizia, in uno spirito di **partenariato** con gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione.

---

<sup>8</sup> "Strategia per la dimensione esterna nel settore GAI: libertà, sicurezza e giustizia a livello mondiale", basata sulla comunicazione della Commissione COM(2005) 491 del 12.10.2005.

Questo meccanismo, che provvederà annualmente al **monitoraggio dell'attuazione**<sup>9</sup> e alla **valutazione dei risultati** delle politiche, viene presentato nella comunicazione parallela "Valutazione delle politiche dell'UE in materia di libertà, sicurezza e giustizia".

### 3. MIGLIORARE IL PROCESSO DECISIONALE IN MATERIA DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

#### 3.1. Difficoltà ricorrenti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Le politiche di libertà, sicurezza e giustizia suscitano una reale **preoccupazione nei nostri concittadini**, lo si è visto di recente in occasione dei dibattiti sul piano D (democrazia, dialogo, dibattito) e dei sondaggi d'opinione. Il cittadino europeo vuole un'Unione più efficace non solo nella lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo, ma anche nella gestione dei flussi migratori e nel controllo delle frontiere esterne.

Nonostante tutto questo interesse, i progressi sono lenti e lo sviluppo delle politiche di libertà, sicurezza e giustizia a livello dell'UE si scontra con **difficoltà ricorrenti** che portano a frequenti battute d'arresto. Il primo *follow-up* annuale del programma dell'Aia, presentato nella comunicazione parallela, ha evidenziato che tali difficoltà sono principalmente riconducibili alla peculiarità del **processo decisionale**.

Per prendere decisioni soprattutto nel campo della **cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale** è ancora necessaria l'unanimità degli Stati membri. Queste materie rientrano in un **quadro particolare** (il titolo VI del trattato UE), che applica il cosiddetto **metodo del "terzo pilastro"** caratterizzato da:

- **strumenti normativi specifici** (posizioni comuni, decisioni quadro, decisioni e convenzioni) che ne complicano ulteriormente l'attuazione;
- poteri insufficienti per il Parlamento europeo nel **processo legislativo**;
- ricorso all'**unanimità**, con la conseguenza che spesso gli accordi sono conclusi sul minimo comune denominatore;
- un diritto di iniziativa condiviso con ciascuno dei 25 Stati membri, cosa che non favorisce né un'autentica "dimensione europea" né la trasparenza delle proposte normative degli Stati membri, che non sono sottoposte a una valutazione d'impatto ex-ante;
- un **ruolo limitato** della Corte di giustizia (esclusione dei procedimenti di infrazione, procedimento pregiudiziale subordinato a una dichiarazione nazionale di accettazione (*opt-in*), espressa finora da 14 Stati membri su 25, e possibilità di limitare il procedimento alle giurisdizioni nazionali di più alto grado);
- assenza di procedimenti di infrazione che assicurino il corretto recepimento e una corretta attuazione.

---

<sup>9</sup> Come dichiara la comunicazione "Rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia nell'Unione europea: Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2005", presentata parallelamente alla presente comunicazione.

In realtà, le recenti discussioni in seno al Consiglio hanno evidenziato quanto sia difficile per l'Unione progredire in settori come il **reciproco riconoscimento in materia penale** e la **cooperazione di polizia**.

Nel giugno scorso il Consiglio Giustizia ed affari interni è riuscito a raggiungere un accordo sulla proposta della Commissione relativa al **mandato europeo di ricerca delle prove** solo in seguito a negoziati lunghissimi e sulla base del minimo comune denominatore; ciò non soddisfa né la Commissione né la maggior parte degli Stati membri, oltre ad avere un **impatto negativo** sull'applicazione del principio del reciproco riconoscimento che nei programmi di Tampere e dell'Aia costituisce il fondamento delle politiche dell'Unione nel settore della cooperazione giudiziaria.

Negli ultimi tre anni non ci sono stati progressi nemmeno sul fronte delle norme minime in materia di **diritti processuali** applicabili in tutta l'Unione europea, come il diritto a un interprete in caso di arresto. Sono altresì completamente bloccate e congelate da quasi due anni le discussioni su un testo che definisca e condanni nello stesso modo in tutta l'UE i reati di **razzismo e xenofobia**, anche se segni recenti lasciano presagire una prossima ripresa.

Per finire, sono a un punto morto le discussioni sulla proposta della Commissione destinata a autorizzare le **indagini e le azioni penali transfrontaliere**.

Alcune difficoltà ricorrenti sono visibili anche nel caso delle politiche di libertà, sicurezza e giustizia "comunitarizzate" (titolo IV del trattato CE), in cui permangono le competenze specifiche della Corte di giustizia a **pronunciarsi in via preliminare** (articolo 68 del trattato CE), mentre in materia di **immigrazione legale** e di **diritto di famiglia** si decide ancora all'unanimità. Con riguardo all'immigrazione legale, ad esempio, le discussioni sulla proposta di direttiva presentata dalla Commissione nel 2001 sull'ingresso e sul soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro non hanno dato risultati a causa del sistema dell'unanimità. La Commissione ha recentemente rilanciato il tema con un Libro verde e un conseguente piano d'azione nel dicembre 2005, ma allo stato attuale è difficile prevedere a cosa porterà il dibattito se continua ad applicarsi la regola dell'unanimità.

Per quanto riguarda la **competenza della Corte di giustizia**, vi è il rischio che per materie molto importanti e sensibili come l'accesso alla giustizia o il diritto di asilo non sia garantito lo stesso controllo giurisdizionale o l'applicazione uniforme in tutta l'Unione.

### **3.2. Risolvere le attuali difficoltà: le "clausole passerella"**

La Commissione è persuasa che il primo riesame dell'attuazione del programma dell'Aia sia un'occasione opportuna per **ravvivare e stimolare il dibattito** sul modo **migliore di strutturare il processo decisionale nell'UE** e garantire una migliore valutazione e attuazione della normativa in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Ciò va fatto **usando al meglio le possibilità offerte dai trattati vigenti**.

La Commissione ritiene che dando piena attuazione ai trattati in vigore si otterrebbe una maggiore **efficienza e coerenza** in settori in cui il **valore aggiunto** dell'azione a livello dell'UE è ampiamente riconosciuto e espressamente richiesto dai cittadini che, come hanno di recente confermato i risultati dell'ultimo Eurobarometro, chiedono maggiore **protezione e sicurezza**.

Inoltre, come si legge nella comunicazione del 10 maggio 2006, è opinione della Commissione che l'uso più efficace dei trattati esistenti creerà i presupposti per realizzare gli **ambiziosi obiettivi** del programma dell'Aia e consentirne la **completa attuazione**. I trattati attuali prevedono la possibilità di superare le difficoltà menzionate nel capitolo 3.1 ricorrendo alle cosiddette “**clausole passerella**” di cui all'articolo 42 del trattato UE e all'articolo 67, paragrafo 2, secondo trattino, del trattato CE.

L'articolo 42 del trattato UE prevede che su iniziativa della Commissione (o di uno Stato membro) sia possibile decidere che un'azione in settori contemplati dall'articolo 29 (**lotta al terrorismo e alla criminalità mediante azioni nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale**) rientri nel titolo IV del trattato che istituisce la Comunità europea e sia sottoposta allo stesso quadro istituzionale delle altre politiche di libertà, sicurezza e giustizia “comunitarizzate”. La decisione di ricorrere all'articolo 42 del trattato UE è presa all'**unanimità** dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo, e adottata dagli Stati membri secondo le **rispettive norme costituzionali**.

L'articolo 67, paragrafo 2, secondo trattino, del trattato CE consente al Consiglio, che delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, di decidere che l'**immigrazione legale** sia assoggettata alla **procedura di codecisione**, garantendo in tal modo un adeguato controllo democratico da parte del Parlamento europeo.

L'articolo 67, paragrafo 2, secondo trattino, del trattato CE chiede inoltre al Consiglio, che delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, di adattare le disposizioni dell'articolo 68 del trattato CE relative alle competenze della Corte di giustizia. Per questo, il Consiglio dovrebbe allineare **la competenza** della Corte a **pronunciarsi in via pregiudiziale** nel campo delle politiche “comunitarizzate” a quella prevista per le altre politiche comunitarie, garantendo un ruolo rafforzato alla Corte<sup>10</sup>.

La Commissione ritiene che le **clausole passerella** offrano all'Unione e agli Stati membri uno strumento adeguato per realizzare il traguardo ambizioso di strutturare meglio il processo decisionale in materia di libertà, sicurezza e giustizia.

Il vero valore aggiunto delle clausole passerella sarebbe quello di applicare alle politiche di libertà, sicurezza e giustizia il metodo “comunitario”, che ha dimostrato di garantire **maggiore efficienza, trasparenza e responsabilità**. Il miglior esempio dei vantaggi del metodo “comunitario” è la recente adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio della proposta di direttiva, presentata solo tre mesi prima dalla Commissione, riguardante conservazione dei dati sul traffico delle comunicazioni.

Applicando il metodo “comunitario”, sarebbe possibile ottenere i seguenti vantaggi:

- accrescere l'efficienza, la trasparenza delle procedure normative e l'obbligo di rendere conto;
- generalizzare gli **strumenti normativi comunitari** (regolamenti, direttive, decisioni previsti dai trattati in vigore);

---

<sup>10</sup> Poiché, nonostante il 1° maggio 2004 sia scaduto il periodo transitorio, il Consiglio non si è ancora conformato all'obbligo di adeguare le disposizioni dell'articolo 68 del trattato CE, la Commissione trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio, parallelamente alla presente comunicazione, una comunicazione specifica sull'argomento.

- riconoscere il potere legislativo di **codecisione** ai rappresentanti democraticamente eletti dei cittadini europei al Parlamento europeo;
- garantire la “dimensione europea” delle proposte legislative, sfruttando il **potere di iniziativa** della Commissione e ricorrendo allo strumento efficace della valutazione d’impatto;
- favorire il raggiungimento di un accordo come di risultati di livello elevato grazie al **voto a maggioranza qualificata**;
- garantire un dialogo adeguato con il giudice nazionale attraverso il **meccanismo del rinvio pregiudiziale** e il monitoraggio dell’attuazione da parte degli Stati membri mediante il **procedimento di infrazione**.

Inoltre, sarebbe di certo essenziale ricorrere alle clausole passerella per il settore della cooperazione giudiziaria e di polizia per poter affrontare il nodo della delimitazione tra primo e terzo pilastro, che non è affatto ipotetico come dimostrano chiaramente alcune **recenti sentenze** della Corte di giustizia sulla **criminalità ambientale** e i **dati personali dei passeggeri**. Trattare queste materie nell’ambito di un **quadro normativo unico** rafforzerebbe senz’altro la certezza del diritto e l’efficacia.

L’articolo 42 del trattato UE consente una certa **flessibilità**, specie per quanto riguarda la definizione delle modalità di voto per i settori trasferiti dal titolo VI di quel trattato. La Commissione ritiene opportuno avviare un processo di riflessione e di discussione con gli Stati membri e le istituzioni comunitarie per **sfruttare al meglio** le diverse **opzioni** offerte dall’articolo 42.

#### 4. CONCLUSIONI

I cittadini europei chiedono all’Unione di prendere i provvedimenti necessari affinché l’Europa diventi un luogo sicuro in cui vivere. L’Unione europea deve essere in grado di dare una risposta rapida e garantire nel contempo ai cittadini europei la possibilità di esercitare le libertà individuali.

L’Unione europea e gli Stati membri devono raccogliere insieme questa sfida perché il terrorismo e la criminalità organizzata non rispettano frontiere né procedure. Attuare e sviluppare il programma dell’Aia è un obiettivo comune che impone un processo decisionale efficace e priorità politiche chiare.

Parallelamente, occorre definire le prossime tappe per muovere verso **l’integrazione europea** delle politiche di libertà, sicurezza e giustizia e **la razionalizzazione dei processi decisionali**. La Commissione ritiene che sia questo l’unico modo possibile per progredire nel settore.

La Commissione intende basarsi sulla valutazione dell’attuazione del programma dell’Aia per **lanciare una discussione**, in **partenariato** con le altre istituzioni europee e con gli Stati membri, su come portare avanti il programma politico per rispondere alle aspettative del cittadino europeo e migliorare il funzionamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Tenendo conto dei **risultati del processo di riflessione e delle discussioni** durante l’imminente presidenza finlandese del Consiglio sui vantaggi di avvalersi dei trattati esistenti,

la **Commissione è pronta a prendere iniziative** a norma dell'articolo 42 del trattato UE e dell'articolo 67, paragrafo 2, secondo trattino, del trattato CE<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Ferma restando la specifica iniziativa presa nella comunicazione della Commissione di cui alla nota 6.